

Folketingets Ombudsmands beretning

2004

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 2005

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.....	14
E. Oversigt over sagsbehandlingen mv. i beretningsåret 2004	15
F. Tabeller og figurer	17
II. Generelle forvaltningsretlige spørgsmål mv.	45
III. Sager af almindelig interesse	75
1. <i>Beskæftigelsesministeriets sagsområde</i>	77
1-1. Afskedigelse i anledning af forventede besparelser. Begrundelse.....	79
2. <i>Finansministeriets sagsområde</i>	97
2-1. Afslag på aktindsigt i regeringens klimastrategi.....	98
2-2. Aktindsigt i direktørkontrakter i generel sag hos Personalestyrelsen .	114
3. <i>Forsvarsministeriets sagsområde</i>	133
3-1. Udetillæg til forsvarspersonel.....	134
4. <i>Indenrigs- og Sundhedsministeriets sagsområde</i>	151
4-1. Sagsbehandlingstid i Sundhedsvæsenets Patientklagenævn og nævnets manglende underretning om sagens behandling.....	153
4-2. Aktindsigt i dokumenter vedrørende markedsføringstilladelse og anden registreringsdokumentation for lægemiddel. Partshøring	158
5. <i>Justitsministeriets sagsområde</i>	171
5-1. Afslag på voldsoffererstatning på grund af skadelidtes manglende medvirken til sagens oplysning.....	175
5-2. Anvendelse af venterum til overnatning	186
5-3. Polititjenestemand's adgang til at udtale sig offentligt	190
5-4. Afslag på ansættelse som politibetjent og aktindsigt i form af kopi af prøvedokumenter	198
5-5. Obduktionserklæringers betydning i sager om selvmord og dødsfald i kriminalforsorgens institutioner	217
6. <i>Kirkeministeriets sagsområde</i>	225
6-1. Myndighedsinhabilitet for ministerium i sag om oprykning af ministerens ægtefælle til en højere lønramme	226

7. Kulturministeriets sagsområde	247
7-1. Kritik af medarbejder	248
8. Miljøministeriets sagsområde	249
8-1. Partshøring ved ændring af miljøgodkendelse	251
8-2. Afslag på opførelse af svinestald. Hjemmel. Begrundelse. Klagevejledning	262
8-3. Partsstatus i forbindelse med behandling af miljøgodkendelse vedrørende en flugtskydebane.....	274
9. Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender	281
10. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsområde	283
10-1. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsbehandlingstid i forbindelse med anmodning om genoptagelse af sag om opholdstilladelse	285
10-2. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsbehandlingstid i forbindelse med anmodning om genoptagelse af sag om humanitær opholdstilladelse	288
10-3. Afslag på visum. Ukorrekte oplysninger om retsgrundlaget for afgørelsen og om praksis på området	297
10-4. Afgørelse om indkvartering i asylcenter for udlænding udvist ved dom. Ikke fornøden hjemmel	311
10-5. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations afslag på opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen på baggrund af mundtlig ansøgning om humanitær opholdstilladelse indgivet under Flygtningenævnets behandling af asylsag.....	323
10-6. Opholdstilladelse til ægtefælle. Inddragelse af nye faktiske omstændigheder under rekursmyndighedens behandling af sagen.	328
11. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris sagsområde	341
12. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings sagsområde	343
13. Skatteministeriets sagsområde	345
13-1. Afslag på aktindsigt i skattekontrolsag	346
13-2. Afslag på overgang fra deltidsfleksjob til fuldtidsfleksjob.....	359
14. Socialministeriets sagsområde	373
14-1. Tilbagebetaling af boligstøtte i anledning af efterbetalt pension ...	375
14-2. Tidsbegrænsede afgørelser om sygedagpenge. Eventuel genoptagelse af andre sager. Praksis for hjemvisning. Underinstansens bundethed af klageinstansens afgørelse.....	391
14-3. Over-/underordningsbeføjelser mellem Socialministeriet og Den Sociale Sikringsstyrelse	415
14-4. Sygedagpenge. Dokumentation for afsendelse af brev med indkaldelse til opfølgningssamtale. Bevisbyrde. Proportionalitet ...	425

14-5. Tilkendelsestidspunkt for forhøjet erhvervsevnetab i arbejdsskadesag.....	439
15. Statsministeriets sagsområde.....	451
15-1. Selektiv betjening af pressen. Vejledning. Notatpligt	452
16. Trafikministeriets sagsområde	467
16-1. Utilstrækkelig hjemmel til afskæring af ulovbestemt rekurs ved delegation.....	468
16-2. Tilbagekaldelse af transporttilladelse	476
17. Udenrigsministeriets sagsområde.....	497
17-1. Nægtelse af adgang til personligt fremmøde på ambassade	498
18. Undervisningsministeriets sagsområde	507
18-1. Ansøgning om SU. Særlige krav til bevis savnede hjemmel	508
19. Økonomi- og Erhvervsministeriets sagsområde.....	513
20. Kommunale myndigheder	515
20-1. Undladelse af at besvare spørgsmål fra borger.....	517
20-2. Fremlæggelse af folder i venteværelse på hospital	525
20-3. Kommunes sagsbehandlingstid i sag om søregulativ mv.....	536
20-4. Nedrivning af ejendom og nedlæggelse af boliger	543
<i>Supplerende oplysninger om sager omtalt i tidligere beretninger</i>	
A. Beretningen for året 1999	
13-3. Indeholdelsespligtiges hæftelsesansvar. Manglende indeholdelse af A-skat	557
B. Beretningen for året 2001	
11-3. Afskedigelse af lektor på grund af besparelser. Udvælgelse. Habilitet	559
C. Beretningen for året 2002	
1-1. Arbejdsløshedskasses tilbagebetaling af refusion. Fortolkning af arbejdsløshedsforsikringslovens § 86, stk. 2.....	560
5-5. Adoptionsbevilling ikke ugyldig.....	561
19-5. Retsgrundlaget for optagelse i gymnasiet og hf.....	562
D. Beretningen for året 2003	
6-1. Bortvisning fra kirkemusikskole.....	564
6-2. Oplysninger om barns holdning til navneændring	565
13-9. Ændring af udfaldet af førtidspensions sag til skade for klageren ("Reformatio in pejus").....	566

IV. Egen drift-projekter og inspektioner	567
<i>Egen drift-projekter</i>	
1. Undersøgelse af 75 bødesager fra 5 politimestre	569
<i>Inspektioner</i>	
A. Inspektion af Statsfængslet ved Horserød	647
B. Besøg på kvindeafdelingen i Anstalten ved Herstedvester.....	671
C. Inspektion af Arresthuset i Hobro	696
D. Anvendelse af advarsler i kriminalforsorgens pensioner	720
E. Inspektion af detentionen på Læsø og anvendelsen heraf som venterum	724
F. Inspektion af Sct. Hans Hospital	729
G. Inspektion af boenhederne Skovbo og Rhedersborg og dagbeskæftigelsen Skovbogård	758
H. Inspektion af rådhuset i Århus Kommune	775
I. Inspektion af Den nye Ungeinstitution Grenen.....	802
<i>Supplerende oplysninger om tidligere inspektionssager</i>	
Beretningen for året 2000	
IV-D. Inspektion af Det Humanistiske Fakultet på Københavns Universitet – handicaptilgængelighed.....	815
Beretningen for året 2002	
IV-G. Inspektion af Syddansk Universitet	817
Beretningen for året 2003	
IV-A. Inspektion af Arresthuset i Ålborg	819
IV-E. Størrelsen af politiets venterum – generel sag.....	823
IV-F. Inspektion af detentionen og venterummet i Middelfart.....	824
IV-G. Inspektion af venterum i Esbjerg.....	846
IV-H. Inspektion af Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F på Bispebjerg Hospital.....	851
IV-I. Inspektion af bostedet Frøgård Allé	870
V. Beretningens registre.....	881
Hovedregisteroversigt	882
Hovedregister	883
Stikordsregister	903

Til Folketinget

Efter bestemmelsen i ombudsmandslovens § 11, stk. 1 (lov nr. 473 af 12. juni 1996 som ændret ved lov nr. 556 af 24. juni 2005) afgiver ombudsmanden en årlig beretning til Folketinget om sin virksomhed. Beretningen skal offentliggøres. I beretningen fremdrager ombudsmanden bl.a. udtalelser vedrørende enkelt-sager der måtte være af almindelig interesse. Redegørelsen for sagerne i beretningen skal indeholde oplysning om de forklaringer som myndighederne har givet om de kritiserede forhold (ombudsmandslovens § 11, stk. 2).

I overensstemmelse med de nævnte bestemmelser afgiver jeg hermed beretning for året 2004.

Beretningen er delt op i 4 afsnit og et register:

Afsnit I gennemgår 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 2004. 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.

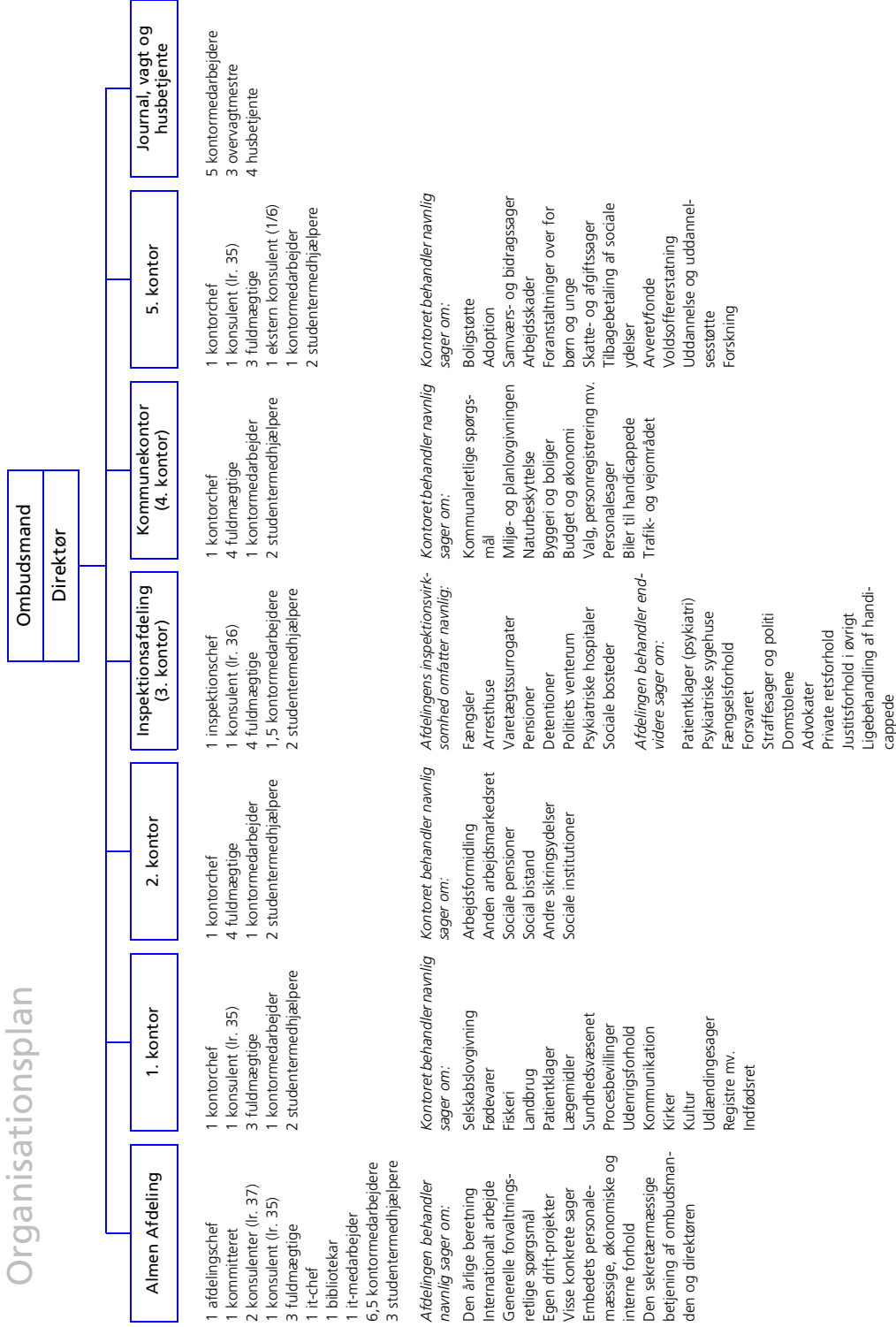
Beretningens registre er samlet i *afsnit V*.

Som noget nyt er vedlagt en cd-rom med en kopi af beretningen for 2004.

København, september 2005

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 2005 var der i øvrigt ansat følgende medarbejdere:

Almen afdeling

Afdelingschef Kaj Larsen
Kommitteret Jon Andersen
Konsulent Jens Olsen
Konsulent Vibeke Riber von Stemann
Konsulent Lisbeth Adserballe
Personalekonsulent Lisbeth Kongshaug
Fuldmægtig Henrik Vædele Elmquist
Fuldmægtig Lise Puggaard
Fuldmægtig Dennis Sørensen
Bibliotekar Naja Slyngborg
Informationsmedarbejder Simon Andersen
IT-chef Christian Ørslykke Møller
IT-medarbejder Seyit Ahmet Özkan
Referent Karin Larsen
Kontorfuldmægtig Lisbeth Nielsen
Kontorfuldmægtig Lene Lunde Johansen
Overassistent Lise Fallentin Kristoffersen
Assistent Marianne Gam
Assistent Julie Gjerrild
Assistent Lene Fischer Skovsende
Stud.jur. Tanwir Ahmad
Stud.jur. Jacob Christian Gaardhøje
Stud.jur. Helle Egelund Jensen

Under afdelingen hører navnlig følgende arbejdsopgaver:

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

1. kontor

Kontorchef Kirsten Talevski
Fuldmægtig Kirsten Broundal
Fuldmægtig Sofie Hedegaard Larsen
Fuldmægtig Jørgen Hejstvig-Larsen
Fuldmægtig Susanne Veiga
Overassistent Dorte Buttenschøn
Stud.jur. Dorte Nørby
Stud.jur. Lene Cathrine Eriksen

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 Kresten Gaub
Fuldmægtig Mette Ravn Jacobsen
Fuldmægtig Lars Lichtenstein

Fuldmægtig Christian Ougaard
Assistent Jannie Svendsen
Stud.jur. Stine Tolstrup Christensen
Stud.jur. Simon Christoffer Hansen

Kontoret behandler især sager om:

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

3. kontor (inspektionsafdelingen)

3. kontor (inspektionsafdelingen)
Inspektionschef Lennart Frandsen
Konsulent Pernille Helsted
Fuldmægtig Peter Kersting
Fuldmægtig Mette Vestentoft
Fuldmægtig Hanne Nørgård
Fuldmægtig Mette Hvidtfeldt
Assistent Birgit Wihlborg Andersen
Kontorassistent Ulla Lauritzen
Stud.jur. Malene Michaelsen
Stud.jur. Mie Obel Thomsen

Afdelingen leder embedets inspektionsvirksomhed der især omfatter inspektioner af:

- fængsler
- arresthuse
- varetægtsurrogater
- 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 Asger Janfelt
Fuldmægtig Jytte Kruuse-Jensen
Fuldmægtig Michael Gasbjerg Thuesen
Fuldmægtig Mai Vestergaard
Overassistent Lone Gundersen
Stud.jur. Anders Strange Schäfer
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 Karsten Loiborg
Ekstern konsulent, professor, dr.jur.
Jan Pedersen
Konsulent Vibeke Lundmark
Fuldmægtig Karen Vibeke Andersen
Fuldmægtig Nanna Hauch
Fuldmægtig Ellen Elisabet Paulson
Overassistent Jeanette Hansen
Stud.jur. Karen-Margrethe Krøyer
Pedersen
Stud.jur. Anton Høj Jacobsen

Kontoret behandler især sager om:

- boligstøtte
- adoption
- samværs- og bidragsager
- arbejds-skader
- 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

Susanne Jensen
Annelise Larsen
Birgit Petersen
Ove Lykke Jauert

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 29. marts–2. april 2004 deltog konsulent Jens Olsen i en konference om ombudsmandsideen i Alexandria, Egypten. Konfe-

rencen var arrangeret af SIDA og den svenske ambassade i Cairo.

Direktør Jens Møller deltog som oplægsholder i to konferencer afholdt den 19. og 26. april 2004 af Arbejdsskadestyrelsen om den nye arbejdsskadereform.

Den 12.-13. maj 2004 deltog kontorchef Morten Engberg i et seminar om sikring af menneskerettigheder, arrangeret af den europæiske menneskerettighedskommis-sær, i Tyrkiet.

Den 10. juni 2004 holdt direktør Jens Møller et indlæg på konferencen "Retssikkerhed og formidling" arrangeret af socialministeren.

Den 21. juni 2004 deltog jeg i fejringen af Grønlands Hjemmestyres 25-års-jubilæum i Nuuk, Grønland.

Den 25.-26. juni 2004 deltog jeg i Founder's Workshop i forbindelse med 10-års jubilæet for den europæiske ombudsmandsinstitution, i Strasbourg, Frankrig.

Den 7.-10. september 2004 deltog jeg i International Ombudsman Institute's VIII Conference i Québec, Canada.

Den 5.-8. oktober 2004 deltog forskellige medarbejdere og jeg selv i en regional konference i Amman, Jordan, i forbindelse med etableringen af en ombudsmandsinstitution i Jordan. Ud over Jordan og Danmark deltog repræsentanter for andre europæiske lande og lande i regionen.

Den 22. oktober 2004 holdt jeg et foredrag for Norsk Selskap for Kirkerett, i Oslo, Norge.

Den 26.-27. oktober 2004 deltog jeg i Vestnordisk Ombudsmandsmøde, i Reykjavík, Island.

Den 17.-18. november 2004 deltog fuldmægtig Rikke Ilona Ipsen i en ombudsmandskonference, arrangeret af CBSS (Council of the Baltic Sea States), i Warszawa, Polen.

Den 10. december 2004 holdt jeg et foredrag i Helsingfors' Juridiske Forening, Helsingki, Finland.

Besøg fra udlandet

I 2004 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 2004:

12. januar 2004: Menneskerettighedskursister fra Asien og Afrika.

18. februar 2004: Vietnamesiske og kinesiske kursister hos Institut for Menneskerettigheder.

26. februar 2004: Tre jurister fra Bhutan i forbindelse med dansk bistandsprogram for god regeringsførelse, direktør for lovsekretariatet Kuanley Tshering, dommer Lungten Dubgyur og dommer Kinley Namgay.

16. marts 2004: Parlamentsdelegation fra Saudi-Arabien.

22. marts-26. marts 2004: Ms. Luhulima og Mr. Winarso fra den indonesiske ombudsmandsinstitution.

29. marts 2004: Kursister fra Vietnam og Kina hos Institut for Menneskerettigheder.

13. april 2004: Den europæiske menneskerettighedskommissær, Dr. Alvaro Gil-Robles.

10. maj 2004: Medarbejdere fra den norske ombudsmandsinstitution under ledelse af den norske sivilombudsman, Hr. Arne Fliflet.

17. maj 2004: Den tasmanske ombudsmand, Mr. Jan O'Grady.

10. juni 2004: Delegation fra Ghana.

14.-16. juni 2004: Delegation fra PICCR (Palestinian Independent Commission for Citizens' Rights) under ledelse af Commissioner General Mr. Mamdouh Aker.

14.-18. juni 2004: Delegation fra Jordan under ledelse af ministeren for Information and

Kommunikationsteknologi og for Administrativ Udvikling, Dr. Fawaz Al-Zu'bi.

24. juni 2004: Delegation fra Zambias forfatningskommission.

25. juni 2004: En gruppe iranske embedsmænd på kursus hos Institut for Menneskerettigheder.

Inspektioner

Der har i beretningsåret været gennemført 27 inspektioner.

I afsnit IV, s. 645, 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 Jens Møller blev i efteråret 2004 udpeget som formand for Justitsministeriets udvalg om elektronisk Lovtidende. Udvalget skal belyse de retlige, administrative og praktiske spørgsmål der vil være forbundet med at udgive Lovtidende i elektronisk form. Udvalget skal vurdere om der vil være

behov for lovændringer, og udarbejde udkast til sådanne ændringer.

Direktør Jens Møller og kontorchef Bente Mundt er udpeget af Styrelsen for Social Service som medlemmer af en referencegruppe til "Projekt sagsbehandling på ældresiden".

Kontorchef Kirsten Talevski er af justitsministeren udpeget som medlem af Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret. Udvalget skal bl.a. beskrive de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed og vurdere om der er behov for en yderligere lovfæstelse af offentligt ansattes ret til at ytre sig. Udvalget skal også gennemgå de gældende regler om offentligt ansattes mulighed for at give pressen eller andre eksterne parter oplysninger i tilfælde hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler. Udvalget skal desuden overveje om der kan være behov for at indføre nye regler i lovgivningen for at videregive sådanne oplysninger til pressen. Udvalget blev nedsat i 2004.

I efteråret blev kontorchef Bente Mundt af Socialministeriet udpeget til medlem af Udvalget om retssikkerheden i anbringelsessager.

C. Ombudsmandens kompetence

Nedenfor nævnes nogle af de afgørelser som jeg har truffet i 2004 om ombudsmandens kompetence. På hjemmesiden – ombudsmanden.dk under menupunktet *Om at klage* – findes en samlet liste over kompetenceafgørelser efter at ombudsmandsloven blev ændret med virkning fra 1. januar 1997 (lov nr. 473 af 12. juni 1996 som ændret ved lov nr. 556 af 24. juni 2005).

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

- IT-Universitetet i København (j.nr. 2004-0209-809)
- Danmarks Fiskeriundersøgelser (j.nr. 2004-0209-809)

- Århus Universitet (j.nr. 2004-0209-809)
- Syddansk Universitet (j.nr. 2004-0209-809)
- Forskningscenter Risø (j.nr. 2004-0209-809)
- Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole (j.nr. 2004-0209-809)
- Learning Lab Denmark (j.nr. 2004-0209-809)
- Forsvarsakademiet (j.nr. 2004-0209-809)
- Sekretariatet for Fællesrådet for den Fri Ungdomsuddannelse (j.nr. 2002-1913-713)
- Det danske Kontaktpunkt (j.nr. 2002-2717-409)
- Kofoeds Skole (j.nr. 2004-0504-812)
- Arbejdsmiljøankenævnet (j.nr. 2004-1364-015)
- Klagenævnet for tildeling af anløbsplads i havne (j.nr. 2004-3856-500)

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

- Teknisk Akademi Esbjerg (j.nr. 2002-1171-713)
- Ankenævnet for Huseftersyn (j.nr. 2004-0015-681)
- Medlem af Europa-Parlamentet (j.nr. 2004-0035-400)
- Copy-Dan (j.nr. 2004-0118-759)
- Hope web-community/hope.dk (j.nr. 2004-0272-899)
- Skolen for Gastronomi, Musik og Design (j.nr. 2004-0705-719)
- Ankenævnet for Dansk Tandlægeforenings Patientskadeforsikring (j.nr. 2004-1632-429)
- KMD (j.nr. 2004-2620-799)
- Energi Danmark ESS (j.nr. 2004-3608-329)
- TV2/Danmark A/S (j.nr. 2004-3797-522)
- Dansk Psykolog Forenings Etiknævnet (j.nr. 2004-4233-429)

§ 7, stk. 2: Domstolene

- Skifteretten (j.nr. 2004-0271-657)
- Tjenestemandsretten (j.nr. 2004-1498-800)

§ 7, stk. 3: Tvistnævn

- Overlandvæsenkommissionen for Århus og Ringkøbing Amtskommuner (j.nr. 2004-0310-143)

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. 37) 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 redegørelse for embedets inspektionsvirksomhed. Der er endvidere gengivet rapporter om inspektioner der er foretaget den 2. og 3. december 2003 af Statsfængslet ved Horserød, den 26. oktober og 5. november 2004 af Kvindeafdelingen i Anstalten ved Herstedvester, den 27. februar 2003 af Arresthuset i Hobro, den 19. august 2002 af Pensionen på Fanø (delspørgsmål), den 6. oktober 2003 af detentionen på Læsø, den 18. februar 2004 af Sct. Hans Hospital, den 20. oktober 2004 af boenhederne Skovbo og Rhedersborg og dagbeskæftigelsen Skovbogård, den 27. april 2004 af rådhuset i Århus Kommune (handicaptilgængelighed) og den 23. marts 2004 af Grenen (sikret døgninstitution for børn og unge). Til sidst i afsnit IV findes der supplerende oplysninger om tidligere inspektioner.

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

E. Oversigt over sagsbehandlingen mv. i beretningsåret 2004

Her følger en redegørelse for centrale tal i forbindelse med sagsbehandlingen, herunder antallet af oprettede og afsluttede sager i kalenderåret 2004. For en mere detaljeret tal-mæssig 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 2004.

Redegørelsen for de afsluttede sager vedrører sager der er afsluttet i 2004 – uanset hvornår sagerne blev oprettet.

Regeringen gennemførte den 2. august 2004 en omlægning af ministeriernes ressortområder. Den statistiske registrering af de afsluttede sager i 2004 er foretaget i umiddelbar forbindelse med afslutningen af den enkelte sag. I de statistiske redegørelser i afsnit 1. F og i de indledende afsnit til ministerområderne i kapitel III figurerer de afsluttede sager derfor under det ministerium som sagen hørte under ifølge ressortfordelingen på afslutningstidspunktet. Hvis en myndighed har ændret betegnelse i løbet af 2004, vil afsluttede sager vedrørende denne myndighed dog normalt figurere under den myndighedsbetegnelse der var gældende ved årets udgang.

1. Nye sager

I kalenderåret 2004 var det samlede antal nye sager 4.093 nye sager. Det tilsvarende tal for kalenderåret 2003 var 4.298.

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

1995	3.030
1996	2.914
1997	3.524
1998	3.630
1999	3.423
2000	3.498
2001	3.689
2002	3.725
2003	4.298
2004	4.093

Sagstallene for 2002 og 2003 er korrigeret i forhold til de sagstal der er oplyst i beretningerne for 2002 og 2003. Årsagen til korrektionen er at de sager der indgik i egen drift-projekter der blev iværksat i 2002 og 2003, ved en fejl ikke indgår i sagstallene der er oplyst i beretningerne for de pågældende år.

3.883 af de i alt 4.093 nye sager i 2004 blev oprettet på baggrund af klager.

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

23 af de i alt 4.093 nye sager var inspektionssager. 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 rådhuset i Århus og Musikhuset i Århus – begge med henblik på handicaptilgængelighed. I november 2004 blev der endvidere foretaget en inspektion af Bornholms Regionskommune.

40 sager af de i alt 4.093 nye sager indgår i egen drift-undersøgelsen af 40 afgørelser fra Landskatteretten.

1.1 Dokumenter

Der blev i kalenderåret 2004 registreret 21.372 dokumenter (breve til og fra embedet) som havde tilknytning til konkrete sager – det vil sige klagesager, inspektionssager og konkrete sager rejst af egen drift. Dokumenterne vedrørte både sager som blev oprettet i 2004, og sager oprettet i tidligere år. Det tilsvarende tal for kalenderåret 2003 var 20.849 dokumenter. Tallet for 2003 er korrigeret i forhold til det tal der er oplyst i beretningen for 2003.

Medregnes dokumenterne i embedets generelle sager og internationale sager samt i embedets budget- og personalesager og andre sekretariatssager, blev der i 2004 oprettet i alt 23.681 dokumenter. Det tilsvarende tal for kalenderåret 2003 var 23.454 dokumen-

ter. Tallet for 2003 er korrigeret i forhold til det tal der er oplyst i beretningen for 2003.

2. Oprettede og afsluttede egen drift-projekter

Der blev iværksat 1 egen drift-projekt i 2004. Projektet, der vedrører en undersøgelse af i alt 40 klagesager fra Landsskatteretten, er endnu ikke afsluttet.

Der blev i de foregående år iværksat flere egen-drift projekter hvoraf 3 fortsat var vserende i 2004. Et af projekterne omfattede en undersøgelse af 75 sager om politimestres afslag på afdragsvis betaling af bøder, henstand med betaling af bøder eller eftergivelse af bøder. Behandlingen af dette projekt blev afsluttet i maj måned 2005, og rapporten herom er gengivet på s. 569. Et andet projekt, der omfattede en undersøgelse af 30 sager fra et regionalt (psykiatrisk) patientklagenævn, blev ligeledes afsluttet i maj måned 2005. Det sidste projekt vedrørende 50 aktindsigtssager fra Told- og Skattestyrelsen er endnu ikke afsluttet.

De sager der undersøges i forbindelse med egen drift-projekterne, indgår ikke i oplysningerne i det følgende om afsluttede sager i 2004.

3. Afsluttede sager

Der blev afsluttet i alt 3.964 sager i perioden 1. januar – 31. december 2004.

921 (23,2 %) af de afsluttede sager blev realitetsbehandlet. 147 (16,0 %) af de realitetsbehandlede sager gav anledning til kritik, henstilling eller begge dele i forhold til den pågældende myndighed. Hovedemnet i 52 (35,4 %) 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 rea-

litetsbehandling 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 2004 blev 480 (52,1 %) af de realitetsbehandlede sager afsluttet efter en afkortet behandling i overensstemmelse med det ovenfor anførte.

Det sker at en myndighed genoptager behandlingen af en sag som følge af at ombudsmanden har bedt om en udtalelse om sagen. Sagen behandles i disse tilfælde på ny hos myndigheden, og med henvisning til at sagen således ikke kan siges at være færdigbehandlet hos myndigheden, indstiller jeg som altovervejende hovedregel min behandling af sagen. I 2004 blev i alt 33 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 3.043 (76,8 %) af de afsluttede sager 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 2004, og af hvilke grunde. Heraf fremgår det bl.a. at 1.492 (49,0 %) 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 1.492 afviste sagers vedkommende har borgeren altså som altovervejende hovedregel mulighed

for på et senere tidspunkt at vende tilbage til ombudsmanden med en ny klage over forholdene i sagen.

I den forbindelse bemærkes at 1.020 (34,2 %) af de sager der blev afvist i 2004, 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 2004 oversendt klager til rette forvaltningsmyndighed i 1.143 tilfælde.

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

I 1 klagesag indkommet i 2004 har jeg erklæret mig inhabil. Da landsdommer Holger Kallehaug også erklærede sig inhabil, overdrog Folketingets Retsudvalg til landsdommer Hans Würtzen at behandle denne sag. Sager hvori jeg har erklæret mig inhabil, indgår ikke i opgørelserne over ombudsmandens sagsrestance, sagsbehandlingstid og afsluttede sager.

Færøernes Lagting har i 2004 ikke overdraget mig sager som sætteombudsmand for Lagtingets Ombudsmand. Grønlands Lands-ting har i perioden heller ikke overdraget mig sager som sætteombudsmand for Landstingets Ombudsmand.

5. Ombudsmandens sagsrestance

Pr. 1. juni 2005 var 213 konkrete enkeltsager der var oprettet før den 1. januar 2005, ikke afsluttet. Egen drift-projekterne vedrørende henholdsvis Landsskatteretten (40 klagesager) og Told- og Skattestyrelsen (50 aktindsigtsager) var ligeledes verserende pr. 1. juni 2005.

190 af de uafsluttede konkrete enkeltsager var oprettet i 2004, og 23 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	213
Sager der afventede myndigheder eller klager	110
Sager der afventede ombudsmanden	103

2 af de 213 uafsluttede enkeltsager var inspektionssager; heraf afventede 1 en udtalelse fra myndighederne og 1 ombudsmandens afsluttende behandling.

6. Ombudsmandens sagsbehandlingstid

Normalt sendes der til klagerne – også i sager som senere afvises – et første svar fra ombudsmanden inden for 10 arbejdsdage efter modtagelsen af klagen. 53,3 % af de afviste klagesager blev afsluttet inden der var gået 10 kalenderdage efter modtagelsen af klagen. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i sager som blev afvist, var i øvrigt 28 dage.

Den gennemsnitlige behandlingstid var 5,1 måned (153 dage) for realitetsbehandlede konkrete sager afsluttet i 2004.

Pr. 1. juni 2005 var der som nævnt ovenfor 213 konkrete sager som ikke var afsluttet 5 måneder efter oprettelsen. Heraf afventede 103 ombudsmanden.

F. Tabeller og figurer

En detaljeret talmæssig gennemgang af de sager som blev afsluttet i beretningsåret 2004, 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.

Som nævnt i afsnit I.E (s. 15) gennemførte regeringen den 2. august 2004 en omlægning af ministeriernes ressortområder. Den statistiske registrering af de afsluttede sager i 2004 er foretaget i umiddelbar forbindelse med afslutningen af den enkelte sag. I tabel 1 figurerer de afsluttede sager derfor under det ministerium som sagen hørte under ifølge ressortfordelingen på afslutningstidspunktet. Hvis en myndighed har ændret betegnelse i løbet af år 2004, vil afsluttede sager vedrørende denne myndighed dog 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 2004 fordelt på kommune-type, forvaltningstype og resultatet af ombudsmandens behandling af sagen.

Registrering af sagerne efter forvaltningstype er sket ud fra den enkelte sags hovedemne. Der er tale om en funktionel og ikke en organisatorisk opdeling. Kommuner og amtskommuner har en ret udstrakt frihed til selv at organisere deres forvaltning. Det afgørende for rubriceringen af en sag i min beretning har således ikke været hvilken forvaltning der er angivet på myndighedens brevpapir, men hvad sagens indhold har været.

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

3. Afviste sager (Tabel 3)

Tabel 3 indeholder oplysning om afviste sager i 2004. Tabellen er udbygget i forhold til

tidligere og indeholder således også redegørelser for hvor mange klager der er afvist fordi klagen angik forhold vedrørende Folketinget, eller fordi klager var anonym. 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 125 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, indgår i øvrigt i oplysningerne 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 2004. Figur 2 giver en grafisk oversigt over hovedemnet i de realitetsbehandlede sager, dvs. hvilke typer af spørgsmål ombudsmandens undersøgelse især har drejet sig om. Tilsvarende giver figur 3 et overblik over hovedemnet i de realitetsbehandlede sager som har ført til kritik og henstilling mv. Figuren viser således hvad ombudsmandens reaktion i sagen især har været rettet imod. Figur 4 giver et overblik over hovedemnet i de afviste sager. Figuren viser blandt andet at 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 2004, fordelt på de enkelte af-

visningsgrunde; 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 2004, fordelt på hovedmyndighed og resultatet af ombudsmandens behandling af sagen

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2004 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
A. Statslige myndigheder				
1. Beskæftigelsesministeriet				
Departementet	13	9	3	1
Arbejdsmarkedets Ankenævn	33	8	25	0
Arbejdsmarkedetsstyrelsen	8	6	2	0
Arbejds miljøklagenævnet	2	1	1	0
Arbejdsmarkedets Erhvervs sygdomssikring (AES)	1	1	0	0
Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP)	4	2	2	0
Arbejdsmarkedsråd, i alt	11	9	1	1
– Fyns Amt	3	3	0	0
– Nordjyllands Amt	1	0	1	0
– Ringkøbing Amt	2	2	0	0
– Vejle Amt	3	3	0	0
– Viborg Amt	1	1	0	0
– Århus Amt	1	0	0	1
Arbejdsformidlinger	9	9	0	0
Arbejdstilsynet	4	4	0	0
Arbejdsdirektoratet	8	8	0	0
Det danske Kontaktpunkt	1	1	0	0
Lønmodtagerne Dyrtidsfond	1	1	0	0
Arbejdsskadestyrelsen	21	21	0	0
<i>I alt</i>	116	80	34	2

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2004 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
2. Finansministeriet				
Departementet	4	3	0	1
Finansstyrelsen	1	1	0	0
Personalestyrelsen	4	1	2	1
Slots- og Ejendomsstyrelsen	2	2	0	0
Økonomistyrelsen	1	1	0	0
Christianiaudvalget	1	0	0	1
<i>I alt</i>	13	8	2	3
3. Forsvarsministeriet				
Departementet	13	10	2	1
Flyvevåbnet	2	2	0	0
Forsvarsakademiet	2	1	1	0
Forsvarskommandoen	3	2	0	1
Regiment	1	1	0	0
Søværnets Operative Kommando	1	1	0	0
<i>I alt</i>	22	17	3	2
4. Indenrigs- og Sundhedsministeriet				
Departementet	62	35	24	3
Statsamter i alt	43	37	6	0
– Frederiksborg	2	1	1	0
– Fyn	3	3	0	0
– København	8	6	2	0
– Københavns Overpræsidium	5	5	0	0
– Ribe	2	2	0	0
– Ringkøbing	3	3	0	0
– Roskilde	1	1	0	0
– Storstrøm	4	3	1	0

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2004 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
– Sønderjylland	3	2	1	0
– Vejle	1	1	0	0
– Vestsjælland	1	1	0	0
– Viborg	4	3	1	0
– Århus	5	5	0	0
– uspecificeret	1	1	0	0
Statsamtmandens tilsyn med kommunerne, i alt ¹	58	33	23	2
– København	17	9	8	0
– Nordjylland	5	4	1	0
– Sønderjylland	21	14	7	0
– Vestsjælland	8	5	2	1
– Århus	7	1	5	1
– Tilsynsråd, i alt ²	1	1	0	0
– Fyns	1	1	0	0
Lægemiddelstyrelsen	3	3	0	0
Sundhedsstyrelsen	11	9	1	1
Embedslægeinstitutioner, i alt	1	1	0	0
Bornholm	1	1	0	0
Sundhedsvæsenets Patientklagenævn	40	25	13	2
Psykiatriske patientklagenævn, i alt	3	3	0	0
– Fyns Amt	1	1	0	0
– Vestsjællands Amt	2	2	0	0
<i>I alt</i>	222	147	67	8
5. Justitsministeriet				
Departementet	71	44	21	6
Adoptionsnævnet ³	1	1	0	0
Civilretsdirektoratet ⁴	111	51	56	4

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2004 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
Civilstyrelsen ⁵	11	3	8	0
Datatilsynet	13	11	2	0
Direktoratet for Kriminalforsorgen	207	130	67	10
Statsfængsler	74	63	8	3
Arresthuse	78	52	16	10
Kriminalforsorgspensioner	1	0	0	1
Kriminalforsorgsafdelinger	1	1	0	0
Erstatningsnævnet	7	1	3	3
Retslægerådet	1	1	0	0
Rigsadvokaten	43	28	15	0
Rigspolitichefen	15	12	2	1
Politimestre	81	59	8	14
Statsadvokater, i alt	73	46	24	3
– Fyn mv.	12	8	3	1
– København mv.	9	6	3	0
– Sjælland	22	14	7	1
– Sønderborg	9	8	1	0
– Viborg	10	6	3	1
– Ålborg	11	4	7	0
<i>I alt</i>	788	503	230	55
6. Kirkeministeriet				
Departementet	20	18	1	1
Biskopper	3	3	0	0
Kordegnekantor	1	1	0	0
Menighedsråd	5	5	0	0
<i>I alt</i>	29	27	1	1

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2004 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
7. Kulturministeriet				
Departementet	6	5	1	0
Biblioteksafgiftsnævnet	1	1	0	0
Biblioteksstyrelsen	1	1	0	0
Danmarks Radio	12	10	2	0
TV 2 Region ⁶	1	1	0	0
Det Danske Filminstitut	1	1	0	0
Det Kongelige Bibliotek	1	1	0	0
Kulturarvsstyrelsen	2	1	1	0
Landsarkiv	1	1	0	0
Statens Arkiver	1	1	0	0
<i>I alt</i>	27	23	4	0
8. Miljøministeriet				
Departementet	11	6	5	0
Kort- og Matrikelstyrelsen	1	1	0	0
Miljøstyrelsen	9	6	1	2
Naturklagenævnet	37	16	21	0
Skov- og Naturstyrelsen	22	19	2	1
Skovdistrikt	1	1	0	0
<i>I alt</i>	81	49	29	3
9. Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender⁷				
Departementet	2	2	0	0
Familiestyrelsen	25	9	14	2
Forbrugerstyrelsen	1	1	0	0
Forbrugerombudsmanden	1	1	0	0
<i>I alt</i>	29	13	14	2

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2004 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
10. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration				
Departementet	316	238	73	5
Flygtningenævnet	37	37	0	0
Udlændingestyrelsen	137	127	8	2
<i>I alt</i>	490	402	81	7
11. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri				
Departementet	9	7	2	0
Danmarks Fiskeriundersøgelser	1	0	1	0
Direktoratet for Fødevarer- hverv	9	5	4	0
Fiskeriinspektorat	1	1	0	0
Genressourceudvalget	1	1	0	0
Plantedirektoratet	1	1	0	0
<i>I alt</i>	22	15	7	0
12. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling				
Departementet	25	19	5	1
Cirius	1	0	1	0
Forskningscenter Risø	1	0	1	0
IT- og Telestyrelsen	2	2	0	0
Learning Lab Danmark	1	0	1	0
Statens Forsknings- og Uddannelsesbyg- ninger	1	1	0	0
Statens Samfundsvidenskabelige Forsk- ningsråd	1	1	0	0
Udvalgene vedr. Videnskabelig Uredelig- hed	3	3	0	0
Universiteter og højere læreanstalter	33	28	5	0
<i>I alt</i>	68	54	13	1

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2004 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
13. Skatteministeriet				
Departementet	15	15	0	0
Landskatteretten	17	13	4	0
Told- og Skattestyrelsen	35	18	13	4
Regionale told- og skattemyndigheder, i alt	31	24	5	2
Told Skat Fyn	2	1	1	0
ToldSkat København	10	9	1	0
ToldSkat Nordsjælland-Bornholm	5	4	1	0
ToldSkat Sydjylland	3	2	1	0
ToldSkat Sydsjælland	6	4	1	1
ToldSkat Østjylland	5	4	0	1
Vurderingsmyndigheder (motorkøretøj)	1	1	0	0
<i>I alt</i>	99	71	22	6
14. Socialministeriet				
Departementet	14	12	1	1
Ankestyrelsen ⁸	103	58	39	6
Den Sociale Sikringsstyrelse	22	21	1	0
Sociale nævn, i alt	252	122	117	13
– Bornholms Regionskommune	1	1	0	0
– Frederiksborg Amt	7	3	3	1
– Fyns Amt	10	4	6	0
– Københavns Amt	20	10	10	0
– Københavns og Frederiksberg Kommuner	53	35	17	1
– Nordjyllands Amt	21	7	14	0
– Ribe Amt	5	3	1	1
– Ringkøbing Amt	4	4	0	0
– Roskilde Amt	9	1	7	1
– Storstrøms Amt	28	13	12	3

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2004 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
– Sønderjyllands Amt	7	3	4	0
– Vejle Amt	20	8	10	2
– Vestsjællands Amt	10	4	3	3
– Viborg Amt	10	7	3	0
– Århus Amt	47	19	27	1
– Kofoeds Skole	1	0	1	0
<i>I alt</i>	392	213	159	20
15. Statsministeriet				
Departementet	13	10	2	1
Rigsombudet på Færøerne	1	1	0	0
Rigsombudet i Grønland	2	2	0	0
<i>I alt</i>	16	13	2	1
16. Trafikministeriet				
Departementet	20	15	3	2
DSB	3	1	1	1
Færdselsstyrelsen	6	3	2	1
Banedanmark	1	1	0	0
Klagenævnet for tildeling af anløbsplads i havne	1	1	0	0
Luftfartstilsynet	1	1	0	0
Vejdirektoratet	8	2	4	2
<i>I alt</i>	40	24	10	6
17. Udenrigsministeriet				
Departementet	17	11	5	1
Danske repræsentationer i udlandet	2	2	0	0
<i>I alt</i>	19	13	5	1

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2004 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
18. Undervisningsministeriet				
Departementet	14	13	0	1
Institutionsstyrelsen	13	5	8	0
Uddannelsesstyrelsen	15	10	5	0
Ankenævnet for Uddannelsesstøtten	7	1	5	1
SU-styrelsen	5	5	0	0
Voksenundervisningscenter (VUC)	3	3	0	0
Forskellige videregående uddannelsesinstitutioner	1	1	0	0
Klagenævnet for vidtgående specialundervisning	2	2	0	0
<i>I alt</i>	60	40	18	2
19. Økonomi- og Erhvervsministeriet				
Departementet	12	7	5	0
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen	5	5	0	0
Erhvervs- og Byggestyrelsen ⁹	5	3	2	0
Erhvervsankenævnet	1	1	0	0
Forbrugerstyrelsen	1	1	0	0
Konkurrencestyrelsen	4	4	0	0
Energistyrelsen	4	3	1	0
Energiklagenævnet	3	2	1	0
Energitilsynet	5	5	0	0
Finanstilsynet	1	1	0	0
Patent og varemærkestyrelsen	1	1	0	0
Sikkerhedsstyrelsen	1	1	0	0
Søfartsstyrelsen	2	2	0	0
<i>I alt</i>	45	36	9	0
<i>Statslige myndigheder i alt</i>	2578	1748	710	120

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2004 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
B. Kommunale myndigheder¹⁰				
1. Amtskommuner	136	118	10	8
2. Bornholms, Københavns og Frederiksberg Kommuner	174	147	25	2
3. Primærkommuner	576	534	27	15
4. Særlige kommunale enheder	37	34	1	2
5. Kommunale fællesskaber	6	6	0	0
<i>Kommunale myndigheder i alt</i>	929	839	63	27
C. Andre myndigheder mv. omfattet af ombudsmandens kompetence				
DSB S-tog A/S ¹¹	1	0	1	0
<i>I alt</i>	1	0	1	0
D. Myndigheder mv. omfattet af ombudsmandens kompetence, i alt				
Statslige myndigheder i alt (A)	2578	1748	710	120
Kommunale myndigheder i alt (B)	929	839	63	27
Andre myndigheder mv. i alt (C)	1	0	1	0
<i>I alt</i>	3508	2587	774	147

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2004 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
E. Institutioner mv. uden for ombudsmandens kompetence				
1. Domstole mv. ¹²	80	80		
2. Tvistnævn ¹³	19	19		
3. Andre institutioner, selskaber, virksomheder og personer uden for ombudsmandens kompetence	162	162		
<i>I alt</i>	261	261		
F. Sager som ikke har angået bestemte institutioner mv.				
	195	195		
<i>Året i alt (A -F total)</i>	3964	3043	774	147

- 1) Pr 1. januar 2004 varetages tilsynet med kommunerne af vedkommende statsamtmand (jf. § 47 i lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003 om kommunernes styrelse).
- 2) Tilsynsrådene er nedlagt med virkning fra den 1. januar 2004 (jf. lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003 om kommunernes styrelse).
- 3) Adoptionsnævnet er nu overført til Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender som blev oprettet ved kongelige resolutioner af 2. og 9. august 2004 (jf. bekendtgørelse nr. 855 af 12. august 2004). Den konkrete sag er afsluttet inden ressortomlægningen.
- 4) Civilretsdirektoratet er nedlagt den 15. oktober 2004. Direktoratets opgaver er overført til Civilstyrelsen og til Familiestyrelsen under Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender.
- 5) Civilstyrelsen er etableret den 15. oktober 2004. I Civilstyrelsen er samlet den del af Civilretsdirektoratet der ikke er overflyttet til Familiestyrelsen under Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, Sekretariatet for Retsinformation og Erstatningsnævnets sekretariat.
- 6) Ombudsmandens kompetence omfatter de regionale TV 2-virksomheder, men derimod ikke TV2/Danmark A/S. Der henvises i øvrigt til afsnit I.C, s. 13.
- 7) Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender er oprettet ved kongelige resolutioner af 2. og 9. august 2004 (jf. bekendtgørelse nr. 855 af 12. august 2004). Ministeriets sagsområder er overført fra Beskæftigelsesministeriet, Justitsministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Socialministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet.
- 8) Tidligere Den Sociale Ankestyrelse.

- 9) Tidligere Erhvervs- og Boligstyrelsen. Erhvervs- og Boligstyrelsens opgaver vedrørende byfornyelse og vedrørende støttet byggeri er overført til Socialministeriet ved kongelige resolutioner af 2. og 9. august 2004 (jf. bekendtgørelse nr. 855 af 12. august 2004).
- 10) Se endvidere tabel 2 hvor sager vedrørende kommunale tvistnævn tillige er medtaget. I tabel 1 er kommunale tvistnævn medtaget under E.2. Tvistnævn (organer omfattet af ombudsmandslovens § 7, stk. 3).
- 11) 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. juni 1998).
- 12) Jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 2, og lov om domstolsstyrelsen § 8.
- 13) Organer omfattet af ombudsmandslovens § 7, stk. 3.

Tabel 2 Alle kommunale sager (uanset oprettelsestidspunkt) afsluttet 1. januar – 31. december 2004, fordelt på kommunetype¹⁴, forvaltningstype og resultatet af ombudsmandens behandling af sagen

Tabel 2: Alle kommunale sager 2004 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
A. Primærkommunale sager				
Personaleforvaltning	53	43	6	4
Skatteforvaltning	64	62	2	0
Skole- og kulturforvaltning	27	21	3	3
Social- og sundhedsforvaltning	357	341	13	3
Teknik- og miljøforvaltning	172	149	17	6
Anden forvaltning	58	47	11	1
Uspecificeret forvaltning	15	14	0	0
<i>I alt</i>	746	677	52	17
B. Amtskommunale sager				
Personaleforvaltning	20	16	2	2
Skatteforvaltning	3	3	0	0
Skole- og kulturforvaltning	5	4	1	0
Social- og psykiatريفorvaltning	48	37	5	6
Sygehus- og sundhedsforvaltning	27	26	1	0
Teknik- og miljøforvaltning	27	26	1	0
Anden forvaltning	5	5	0	0
Uspecificeret forvaltning	5	5	0	0
<i>I alt</i>	140	122	10	8
C. Sager fra særlige kommunale enheder¹⁵				
Personaleforvaltning	2	2	0	0
Skatteforvaltning	7	7	0	0
Social- og sundhedsforvaltning	2	2	0	0

Tabel 2: Alle kommunale sager 2004 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
Sygehus- og sundhedsforvaltning	24	21	1	2
Teknik- og miljøforvaltning	1	1	0	0
Anden forvaltning	8	8	0	0
I alt	44	41	1	2
D. Sager fra kommunale fællesskaber¹⁶				
Skole- og kulturforvaltning	1	1	0	0
Sygehus- og sundhedsforvaltning	3	3	0	0
Teknik- og miljøforvaltning	2	2	0	0
I alt	6	6	0	0
Tabel 2: Alle afsluttede sager 2004	Afsluttede	Relativ fordeling i %		
E. Samtlige kommunale sager fordelt på forvaltningstype				
Personaleforvaltning	75	8,0		
Skatteforvaltning	74	7,9		
Skole- og kulturforvaltning	33	3,5		
Social- og sundhedsforvaltning	359	38,4		
Social- og psykiatريفorvaltning	48	5,1		
Sygehus- og sundhedsforvaltning	54	5,8		
Teknik- og miljøforvaltning	202	21,6		
Anden forvaltning	71	7,6		
Uspecificeret forvaltning	20	2,1		
I alt	936	100		

- 14) Sager vedrørende Bornholms, Københavns og Frederiksberg Kommuner er søgt fordelt på kommunetype ud fra en vurdering af om en sag som den pågældende i resten af landet ville have primær- eller amtskommunal.
- 15) Som eksempler på særlige kommunale enheder kan nævnes skatteankenævn, børn- og ungeudvalg, kommunale bevillingsnævn og taxinævn, ældreråd, Hovedstadens Udviklingsråd (HUR), Hovedstadens Sygehusfællesskab (HS) og Hovedstadens Trafikselskab

(HT). I tabel 2 er også medtaget 7 sager fra 3 typer kommunale tvistnævn (beboerklagenævn, hegnssyn og huslejenævn) som i tabel 1 ikke er medtaget under B. Kommunale myndigheder, men under E.2 Tvistnævn (organer omfattet af ombudsmandslovens § 7, stk. 3).

- 16) Som eksempler på kommunale fællesskaber kan nævnes et amtsligt trafikselskab, et regionalt miljø- eller naturgasfællesskab.

Tabel 3 Sager afvist i 2004

Tabel 3: Sager afvist i 2004	Sager i alt	Heraf kommunale sager
Afvisningsgrund		
1. Endelige afvisninger		
1. Klagen var for sent indgivet (ombudsmandslovens 13, stk. 3)	98	29
2. Klagen angik en domstol, dommere eller forhold som var eller kunne forventes bedømt af domstolene (ombudsmandslovens § 7, stk. 2)	144	17
3. Klagen angik forhold vedrørende Folketinget, herunder lovgivningsspørgsmål (jf. særligt ombudsmandslovens § 7, stk. 1, modsætningsvis)	45	0
4. Klagen vedrørte andre forhold uden for ombudsmandens kompetence, herunder private retsforhold og lignende (jf. særligt ombudsmandslovens § 7, stk. 1, modsætningsvis)	190	9
5. De administrative muligheder for behandling af sagen var ikke udtømt og kan ikke længere udnyttes (ombudsmandslovens § 14)	28	15
6. Klageren præciserede trods opfordring hertil ikke klagen tilstrækkeligt til at klagen kunne behandles, eller klagen blev tilbagekaldt	148	42
7. Forespørgsler mv. uden egentligt klage	280	51
8. Anonyme klager (ombudsmandslovens § 13, stk. 2)	6	1
9. Andre henvendelser, herunder klager som ombudsmanden besluttede at afvise (ombudsmandslovens 16, stk. 1)	536	137
10. Myndighederne har genoptaget behandlingen af sagen efter at ombudsmanden har bedt myndigheden om en udtalelse herom	33	2
11. Sager rejst af egen drift (jf. ombudsmandslovens § 17, stk. 1) som blev afsluttet uden at være fuldt ud realitetsbehandlet	43	8
Endelige afvisning i alt	1551	311

Tabel 3: Sager afvist i 2004		
Afvisningsgrund	Sager i alt	Heraf kommunale sager
2. Foreløbige afvisninger		
De administrative muligheder for behandlingen af sagen var ikke udtømt (ombudsmandslovens § 14)	1.492	535
<i>Foreløbige afvisninger i alt</i>	1.492	535
<i>Total (1+2)</i>	3.043	846

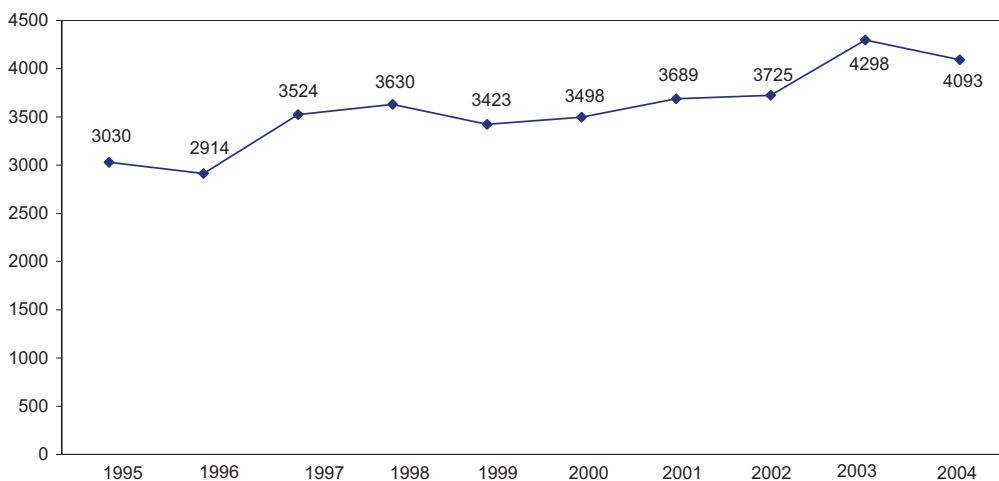
Tabel 4 Emnemæssig opdeling af alle konkrete egen drift-sager (uanset oprettelsestidspunkt) afsluttet 1. januar 2004 - 31. december 2004 (journalplanstatistik for egen drift-sager).

Tabel 4: Egen drift-sager 2004 Emne (arkivkode)	Afsluttede sager i alt	Realitetsbehandlede sager		
		Ikke fuldt ud	Fuldt ud	Med kritik, henstilling mv.
000. Sagsbehandlingstid i arbejdsmarkedsretlige og sociale sager	2	2	0	0
003. Tavshedspligt og behandling af persondata i arbejdsmarkedsretlige og sociale sager	1	1	0	0
009. Andre isolerede sagsbehandlings-spørgsmål i arbejdsmarkedsretlige og sociale sager	1	1	0	0
021. Efterløn	1	1	0	0
042. Social pension - tilkendelse og udmåling af personligt tillæg	2	1	1	1
050. Løbende pengeydelse (bortset fra revalidering)	1	1	0	0
059. Social bistand - bortset fra institutioner og hjælpeforanstaltninger overfor børn og unge, andet	1	1	0	0
062. Institutioner for fysisk og psykisk handicappede voksne	1	1	0	0
063. Institutioner for ældre	2	2	0	0
069. Sociale institutioner, andet	1	1	0	0
086. Opkrævning og inddrivelse af tilbagebetalingspligtige sikringsydelse og sociale ydelse	1	1	0	0
109. Andre isolerede sagsbehandlings-spørgsmål i miljø, bolig og byggesager	1	1	0	0
110. Forurenende virksomhed	1	1	0	0
140. Naturfredning	1	1	0	0
160. Byggesagslovgivning	1	0	1	0
199. Miljø, bolig og byggesager, andet	1	1	0	0
229. Afgifter, andet	1	1	0	0
309. Andre isolerede sagsbehandlings-spørgsmål i sager om erhvervsregulering mv.	2	2	0	0

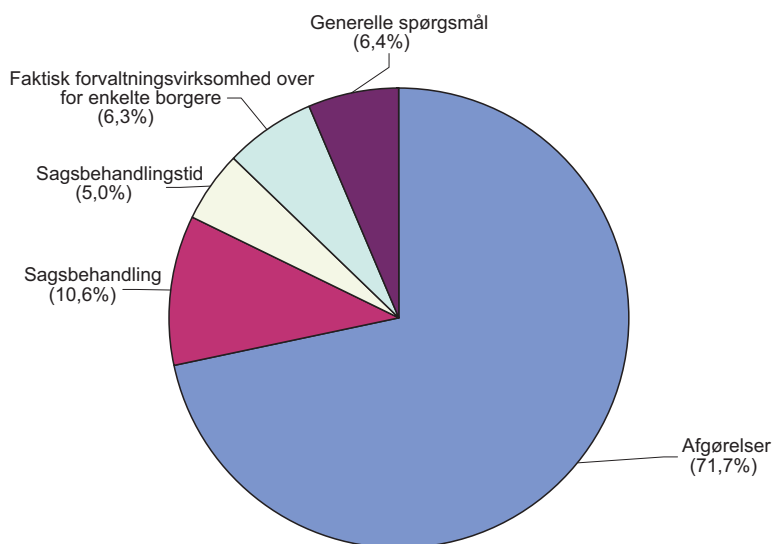
Tabel 4: Egen drift-sager 2004 Emne (arkivkode)	Afsluttede sager i alt	Realitetsbehandlede sager		
		Ikke fuldt ud	Fuldt ud	Med kritik, henstilling mv.
399. Erhvervsregulering mv., andet	1	1	0	0
401. Aktindsigt i sager om kommuner, sundhed, udenrigsforhold og forsvar	1	0	1	1
403. Tavshedspligt og behandling af persondata i sager om kommuner, sundhed udenrigsforhold og forsvar	1	1	0	0
409. Andre isolerede sagsbehandlings-spørgsmål i sager om kommuner, sundhed, udenrigsforhold og forsvar	1	1	0	0
421. Lægemidler, apoteker	1	0	1	1
424. Psykiatriske sygehuse mv.	1	1	0	0
425. Tvang i psykiatrien	1	0	1	0
429. Sundhedsvæsen, andet	2	1	1	1
444. Det militære forsvar	1	1	0	0
513. Buskørsel	1	1	0	0
519. Transport og veje, andet	1	0	1	1
609. Andre isolerede sagsbehandlings-spørgsmål i sager om justitsvæsenet, udlændinge mv.	1	1	0	0
617. Venterum	1	0	1	0
618. Generelle forhold vedrørende detentioner	1	0	1	1
626. Selvmordsforsøg, selvmord og andre dødsfald	66	2	64	9
628. Generelle forhold vedrørende statsfængsler, pensioner, arresthuse og varetægtsurogater mv.	2	0	2	1
629. Varetægtsfængsel og straffuldbyrdelse, andet	2	1	1	0
643. Opholds- og arbejdstilladelse i øvrigt	2	2	0	0
649. Udlændinge, andet	2	2	0	0
656. Adoption	2	1	1	1
659. Person-, familie- og arveret, andet	1	1	0	0

Tabel 4: Egen drift-sager 2004		Realitetsbehandlede sager		
Emne (arkivkode)	Afsluttede sager i alt	Realitetsbehandlede sager		
		Ikke fuldt ud	Fuldt ud	Med kritik, henstilling mv.
699. Justitsvæsenet, udlændinge mv., andet	1	1	0	0
712. Videregående uddannelser	1	0	1	1
713. Erhvervsuddannelser	1	0	1	0
720. Forskning	1	1	0	0
749. Kirker mv., andet	1	1	0	0
809. Andre isolerede sagsbehandlings-spørgsmål i personalesager	1	1	0	0
810. Ansættelse	1	1	0	0
811. Løn mv. og pension	1	0	1	1
815. Ytringsfrihed	3	2	1	1
I alt	125	44	81	20

Figur 1
Sagstal i de sidste 10 år

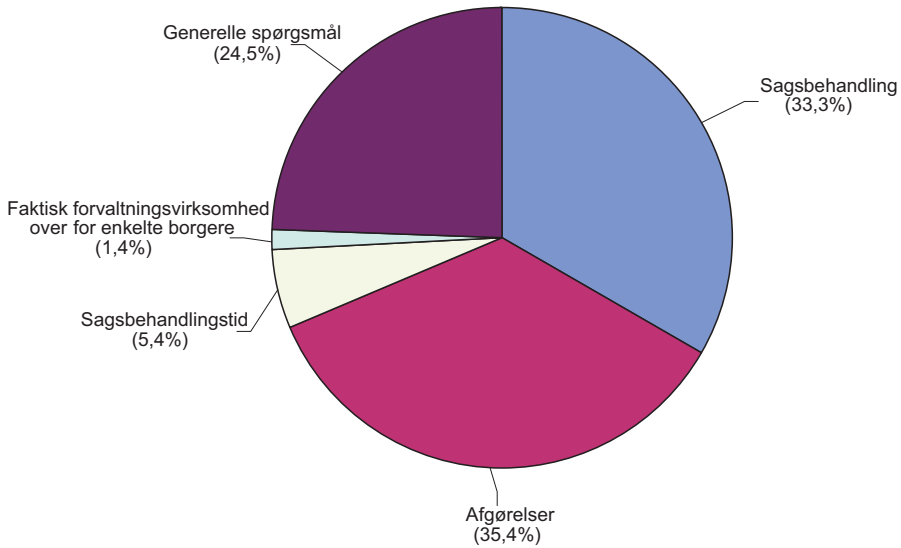


Figur 2
Realitetsbehandlede sager i 2004 fordelt efter hovedemne



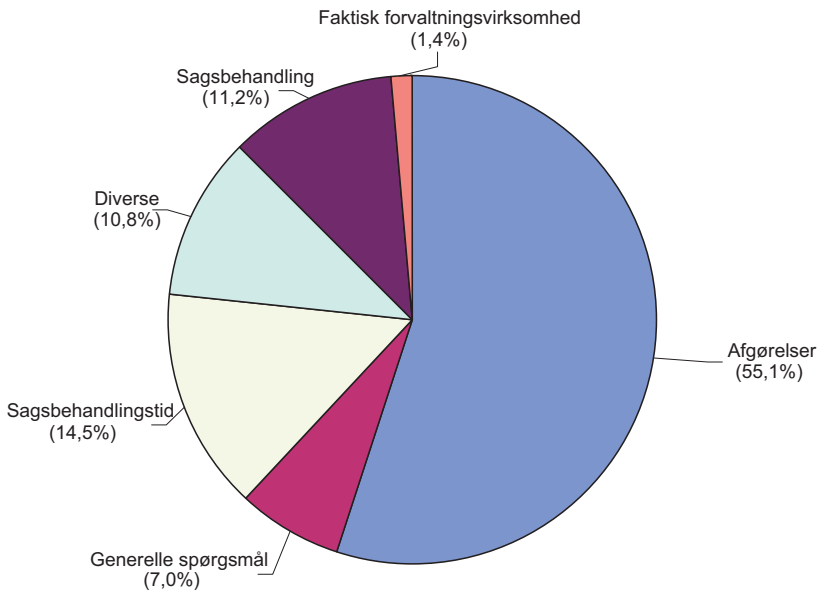
Figur 3

Sager i 2004 med kritik/henstilling fordelt efter hovedemne



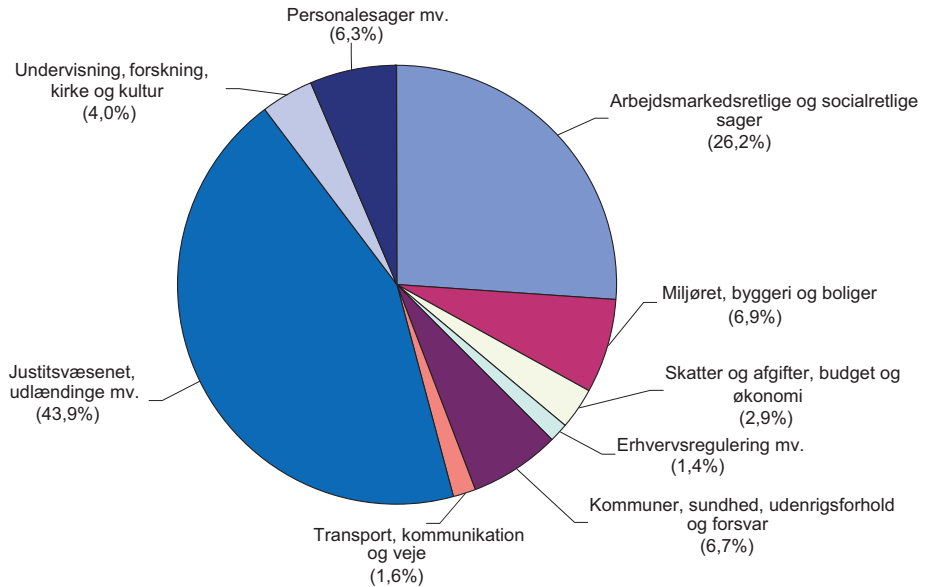
Figur 4

Afviste sager i 2004 fordelt efter hovedemne



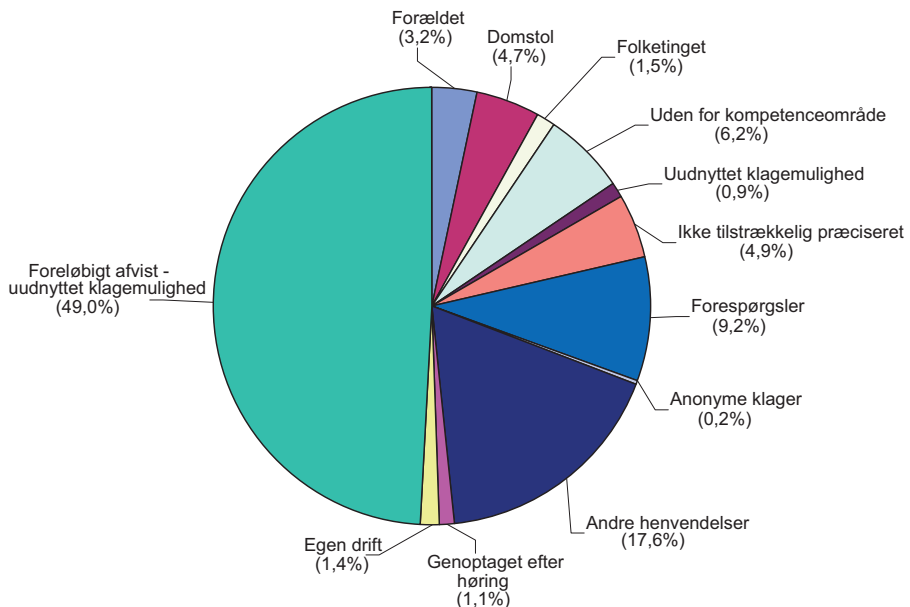
Figur 5

Realitetsbehandlede sager i 2004 fordelt på forvaltningstype

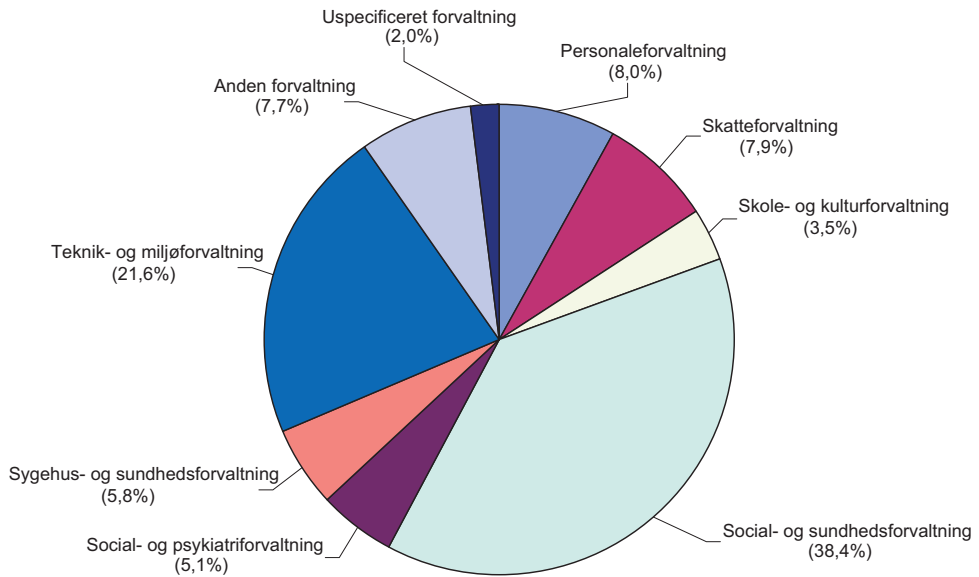


Figur 6

Afviste klager i 2004 fordelt efter afvisningsgrund



Figur 7
Samtlige kommunale sager afsluttet 2004 fordelt på
forvaltningstype



Generelle forvaltningsretlige spørgsmål mv.

A. Sagsbehandlingsspørgsmål

1. Afgørelsesbegrebet s. 46
2. Partsbegrebet s. 46
3. Kompetence s. 47
4. Inhabilitet s. 47
5. Vejledningspligt s. 49
6. Repræsentation s. 50
7. Notatpligt s. 51
8. Officialprincippet s. 51
9. Partshøring s. 54
10. Partsaktindsigt s. 57
11. Aktindsigt efter offentlighedsloven s. 58
12. Begrundelse s. 60
13. Afgørelsens meddelelse s. 62

B. Hjemmelsspørgsmål

1. Generelle spørgsmål s. 62
2. Ytringsfrihed s. 69

C. Kontrol med forvaltningen

1. Administrativ rekurs s. 70
2. Tilsyn s. 72
3. Genoptagelse, tilbagekaldelse og ugyldighed s. 73

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

A. Sagsbehandlingsspørgsmål mv.

1. Afgørelsesbegrebet

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

a) I *sag 5-4* gav jeg i forbindelse med min vurdering af en klage over fem afslag til en ansøger på ansættelse som politibetjent på prøve udtryk for at afslag på ansættelse er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Som følge heraf finder forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring og begrundelse anvendelse.

b) En chef i Danmarks Radio fremsatte på et møde kritik af en medarbejders omgangsform (*sag 7-1*). Der blev lavet et notat herom, og notatet blev lagt på medarbejderens personalesag. Jeg mente at mest talte for at tilkendegivelsen ikke kunne anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Der var derfor ikke udsigt til at jeg kunne kritisere DR for ikke at have overholdt forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse.

c) En dansk ambassade nægtede i *sag 17-1* en dansk statsborger adgang til personligt fremmøde på ambassaden. Den danske statsborger fik at vide at han fortsat ville kunne få hjælp blot han ikke personligt mødte op på ambassaden. Han modtog i forvejen hjælp fra ambassaden med at oversætte og legalisere dokumenter til brug for en person der var bosiddende i det pågældende udland. Efter at være kommet hjem til Danmark klagede den danske statsborger over forholdet og fik i den forbindelse oplyst at baggrunden for nægtelsen var at han efter udsagn fra andre private skulle have forsøgt at skaffe opholdstilladelser og visum mod betaling. Disse påstande bestred manden.

Jeg udtalte at nægtelse af fremtidig mulighed for at indfinde sig på hjemlandets repræsentation i udlandet generelt er af så indgribende betydning at beslutning herom må karakteriseres som en afgørelse.

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 20-4* traf Odense Kommune afgørelse om at tillade nedrivning af en ejendom som indeholdt lejemål, og om at nedlægge boliger i ejendommen. Inden afgørelserne blev truffet, gjorde tre lejere indsigelse over for kommunen både mod nedlæggelsen af boligerne og mod nedrivningen, men fik ikke inden afgørelserne lejlighed til at udtale sig om sagens dokumenter. Kommunen oplyste at den ikke betragtede lejerne som parter i de to sager.

Jeg mente at lejerne var parter i sagen om nedlæggelse af lejemålene, og henviste til at denne afgørelse blev truffet i henhold til boligreguleringslovens § 46. Ifølge praksis kan samtykke til nedlæggelse af boliger nægtes

bl.a. under hensyn til lejernes muligheder for at opnå anden passende bolig. Herefter, og da lejerne havde en væsentlig interesse i sagen, anså jeg dem for parter i sagen.

Derimod anså jeg dem ikke for parter i nedrivningssagen. Jeg lagde vægt på at lejernes interesse i denne sag var afledt og indirekte og ikke væsentlig i et sådant omfang at de kunne anses for parter.

b) Ejeren af en ejendom klagede i *sag 8-3* over at en kommune havde miljøgodkendt en flugtskydebane uden at anerkende ham som part i sagen. Ejeren var nabo til banen. Han og fem andre omboende ville alle ifølge støjmålinger blive ramt af det højeste niveau. Dette støjniveau lå tæt op mod den støjgrænse der gælder for nye skydebaner. Uanset at støjniveauet lå inden for den tilladte grænse, var der efter min mening forskel på ejerens og de fem øvriges situation og det meget store antal af øvrige omboende der efter det oplyste blev berørt i noget mindre grad. Herefter anså jeg ejerens interesse i sagen for tilstrækkelig væsentlig og individuel til at han kunne anses for part i forvaltningslovens forstand. At afstanden mellem ejerens bolig og skydebanen efter det oplyste var 500 meter, kunne efter min mening ikke føre til et andet resultat.

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) I *sag 16-1* gav jeg udtryk for at det var usikkert om Trafikministeriet havde fornøden hjemmel til, i forbindelse med en delegation til styrelser af ministeriets kompetence, at afskære den ulovbestemte adgang til at klage over afgørelser truffet i henhold til delegationen til ministeriets departement.

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. Reglerne er i deres indhold nært beslægtet med forvaltningslovens regler om personlig 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 ju-

ridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,

- 4) sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår, eller
- 5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

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

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

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

- a) Baggrunden for *sag 6-1* var Kirkeministeriets beslutning om at rykke ministerens ægtefælle, som var sognepræst, op i lønramme 34.

Indtil 2004 fulgte ministeriet den ordning at en sognepræst efter aftale med Præsteforeningen kunne oprykkes til lønramme 34 hvis sognepræsten havde været på slutløn i to år. Det krævedes endvidere at pågældendes tjenstlige forhold i enhver henseende havde været tilfredsstillende. Oprykning kunne først ske når en klassificering i denne lønramme var ledig, og som regel var der

først mulighed for at foretage oprykning når en sognepræst var fyldt 60 år eller var nær på denne alder. Af sparehensyn indførte Kirkeministeriet i 2004 stop for sådanne lønrammeoprykninger.

I forbindelse med behandlingen af en henvendelse fra en sognepræst om oprykning til lønramme 34 gjorde kirkeministeren opmærksom på at hendes ægtefælle ikke var blevet rykket op selv om han var fyldt 67 år og havde været på slutløn siden 1989. Kirkeministeren erklærede sig straks inhabil i forbindelse med behandlingen af ægtefællens sag. Sagen blev derpå behandlet af ministeriets ansatte som besluttede at rykke ministerens ægtefælle og fem andre præster op i lønramme 34 fra det tidspunkt da de hver især var fyldt 60 år.

Jeg tilkendegav at kirkeministeren personligt var inhabil i medfør af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 2. På baggrund af sagens oplysninger lagde jeg til grund at ministeren ikke havde direkte indflydelse på sagens udfald eller i øvrigt var involveret i ministeriets konkrete håndtering af sagen. Afgørelsen om oprykning af ministerens ægtefælle og de øvrige fem sognepræster blev således udelukkende truffet af de implicerede embedsmænd.

Herefter overvejede jeg om kirkeministerens personlige inhabilitet medførte at Kirkeministeriet blev myndighedsinhabil i relation til beslutningen om at rykke ministerens ægtefælle op i lønramme 34. Jeg lagde her vægt på at kirkeministeren havde været afskåret fra at føre et forsvarligt tilsyn med sine embedsmænds behandling af sagen, og at det tillidshensyn der ligger bag inhabilitetsreglerne, ikke blev tilgodeset i den konkrete sag. Jeg mente derfor at ministeriet ikke burde have fortsat behandlingen af sagen vedrørende ministerens ægtefælle, men i stedet burde have foranlediget at sagen blev overført til afgørelse i et andet ministerium. Henset til sagens almindelige tjenestemandretlige karakter havde de betænkeligheder vedrørende tab af sagkundskab som

under andre omstændigheder måtte næres ved en sådan løsning, efter min opfattelse ikke samme betydning i denne sag idet eksempelvis Personalestyrelsen eller Justitsministeriet måtte antages at være i besiddelse af den nødvendige sagkundskab på området.

5. Vejledningspligt

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

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

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

En række specialbestemmelser udvider herudover myndighedernes vejledningspligt på specielle områder.

a) I *sag 15-1* havde Statsministeriet givet en bestemt avis aktindsigt i en tale som statsministeren skulle holde om EU. Avisen ville samme dag som talen skulle holdes, bringe den som kronik. Dagen før talen skulle holdes, viste andre medier interesse for talen, og en anden avis bad aftenen før Statsministeriets pressechef om aktindsigt i talen, men fik afslag med den begrundelse at den første avis havde fået aktindsigt. I en udtalelse til mig anførte ministeriet at lancering af solohistorier i årevis havde været en udbredt praksis i dansk politik. Jeg udtalte at en myndigheds interesse i at sikre at visse budskaber formidles på den mest effektive måde og opnår optimal gennemslagskraft ved at lade dem lancere som solohistorier, ikke i sig selv kan frakendes saglighed. Men dette hensyn kan ikke tillægges en så afgørende vægt over

for det lovfæstede offentlighedsprincip og den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning at det i almindelighed vil kunne begrundes tilbageholdelse eller forsinkelse af indsigt i forhold til andre. Da Statsministeriet samme dag som udleveringen af talen til den første avis fandt sted, var i kontakt med en række medier vedrørende talen, burde ministeriet efter min mening på eget initiativ have tilbudt disse medier indsigt i de samme oplysninger som den første avis havde fået.

b) I *sag 20-1* anmeldte en borger til et amt at der på en landejendom var udlagt slagter til bundsikring af en lade og en plads. Anmelderen mente at udlægningen kunne være i strid med lovgivningen. Anmelderen henvendte sig også til kommunen og brevvekslede i en periode med kommunen om sagen. På et tidspunkt meddelte kommunen den pågældende at den var af den opfattelse at alle forhold var blevet belyst og besvaret i sagen, og afslog at besvare flere henvendelser fra anmelderen der herefter klagede til mig over kommunens svar.

Jeg udtalte at en anmodning fra en borger om at blive bekendt med oplysninger i bestemte sager eller dokumenter skal efterkommes medmindre dokumenterne er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i lovgivningen om aktindsigt. Henvendelser der ikke tager sigte på indsigt i bestemte sager eller dokumenter, vil i et vist omfang være omfattet af § 7, stk. 1, i forvaltningsloven. Det må anses for bedst stemmende med god forvaltningsskik at en myndighed så vidt muligt besvarer de spørgsmål den modtager fra borgerne. Dette gælder dog ikke hvis svaret indebærer en tilsidesættelse af lovgivningens regler om tavshedspligt og om behandling af personoplysninger. Det kan heller ikke forlanges at en myndighed besvarer et spørgsmål der ikke angår den pågældende myndighed. Udgangspunktet kan også fraviges i andre tilfælde. Normalt kan det ikke kræves at en myndighed besvarer et spørgsmål hvis myndigheden for nylig har besva-

ret tilsvarende spørgsmål fra den samme borger. Det vil i almindelighed heller ikke kunne kræves at en myndighed giver indholdsmæssigt fuldt dækkende svar på et spørgsmål hvis dette forudsætter at myndigheden udfolder en ganske betydelig indsats for at klarlægge bestemte forhold. Dette gælder navnlig hvis spørgsmålet har ringe betydning for den pågældende borger eller for offentligheden.

Jeg gjorde kommunen bekendt med mine generelle bemærkninger om min opfattelse af spørgsmålet og henstillede at sagen blev genoptaget med henblik på at det blev fastlagt i hvilket omfang anmelderens spørgsmål kunne anses for besvaret.

c) I *sag 10-5* søgte en udlænding asyl og fik afslag. Afslaget blev stadfæstet af Flygtningegenævnet på et møde den 5. september 2002. I afslaget fastsattes udrejsesfristen til "straks". Den 9. september 2002 sendte asylsøgerens advokat en e-mail til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration hvori han bekræftede "den ved forkyndelsen i nævnet fremsatte begæring om humanitær opholdstilladelse". I et svar af 18. september 2002 skrev ministeriet at ansøgningen om humanitær opholdstilladelse ikke havde opsættende virkning idet den ikke som foreskrevet i udlændingelovens § 33 var indgivet "i tilknytning til forkyndelsen for udlændingen af udrejsesfristen".

Under min behandling af sagen kom det frem at advokaten i forbindelse med nævnets behandling af sagen på møde den 5. september 2002 mundtligt over for Flygtningegenævnet – herunder ministeriets repræsentant i nævnet – meddelte at han på vegne af asylsøgeren søgte om humanitær opholdstilladelse. Jeg henviste i en supplerende høring til ministeriet til forvaltningslovens § 7, stk. 2, og offentlighedslovens § 6 og bad ministeriet oplyse om ministeriet forud for afgørelsen om opsættende virkning havde overvejet den eventuelle betydning af de to bestemmelser i den foreliggende sag.

Flygtningegenævnet oplyste i den anledning at advokaten under mødet den 5. september 2002 mundtligt indgav ansøgning om humanitær opholdstilladelse for sin klient, at nævnet havde vejledt advokaten om at indgive ansøgning til ministeriet, og at der var udarbejdet et notat herom i nævnet. Herved mente nævnet at have opfyldt sin forpligtelse efter forvaltningslovens § 7.

Ministeriet meddelte derpå i et brev til mig at ministeriet nu var af den opfattelse af ansøgningen om humanitær opholdstilladelse var indgivet i tilknytning til forkyndelsen af udrejsesfristen, og at klagen over styrelsens afslag på opholdstilladelse derfor havde opsættende virkning. Ministeriet beklagede det tidligere afslag på at tillægge klagen opsættende virkning.

Jeg udtalte at jeg var enig med ministeriet både i at betingelserne for at klagen havde opsættende virkning, var opfyldt, og i beklagelsen over at ministeriet tidligere havde givet afslag herpå.

6. Repræsentation

Den der er part i en sag, kan ifølge forvaltningslovens § 8, stk. 1, på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre. Hvis det er af betydning for sagens afgørelse, kan myndighederne dog kræve at parten medvirker personligt, jf. § 8, stk. 1, 2. pkt.

a) I *sag 5-1* afslog Erstatningsnævnet at yde erstatning til en ung mand der havde været udsat for et overfald og var blevet stukket med en kniv i kind og kæbe. Nævnet begrundede afslaget med at mandens far fire dage efter at forholdet var blevet anmeldt til politiet, havde kaldt anmeldelsen tilbage. Dermed havde den unge mand ikke medvirket til sagens opklaring. Jeg bemærkede at det ikke kunne ses om nævnet havde undersøgt om der forelå dokumentation for at faren handlede efter bemyndigelse, således at han med bindende virkning kunne tilbagekalde anmeldelsen.

7. 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) I *sag 5-4* fik en ansøger 5 gange afslag på ansættelse som politibetjent på prøve. I forbindelse med de første 4 ansøgninger gennemgik ansøgeren nogle prøver, herunder en holdopgave. Holdopgaven var afgørende i prøveforløbet, idet en ansøger som ved holdopgaven ikke vurderes egnet, ikke kan optages. Under holdopgaven blev ansøgerne bedømt af to særligt udpegede og uddannede personer, og deres vurdering blev noteret ved afkrydsning på et skema. Jeg udtalte at notatpligten ikke kunne anses for opfyldt i tilstrækkelig grad idet det udfyldte skema overhovedet ikke indeholdt beskrivelser af de situationer der lå til grund for vurderingen af ansøgerens personlige egenskaber.

b) I *sag 15-1* havde Statsministeriet givet en bestemt avis aktindsigt i en tale som statsministeren skulle holde om EU. Avisen ville samme dag som talen skulle holdes, bringe den som kronik. Dagen før talen skulle holdes, viste andre medier interesse for talen, og en anden avis bad aftenen før Statsministeriets pressechef om aktindsigt i talen, men fik afslag med den begrundelse at den første avis havde fået aktindsigt. Jeg bad ministeriet om at få kopi af et eventuelt notat om avisens henvendelse om aktindsigt. Jeg tilkendegav i denne forbindelse at en forvaltningsmyndighed hvis den giver aktindsigt, og dette ikke fremgår af sagen, skal gøre notat herom. Af notatet skal fremgå hvilke doku-

menter eller oplysninger der er udleveret, til hvem eller under hvilke omstændigheder de er udleveret, tidspunktet for udleveringen og eventuelle vilkår eller klausuler der er aftalt eller forudsat ved udleveringen. Ved udlevering af oplysninger i forbindelse med en solohistorie ville det efter min mening være ønskeligt at myndigheden i notatet yderligere angiver den eller de interesser som myndigheden har tillagt betydning ved beslutningen om udlevering. Efter min opfattelse havde det været ønskeligt om der havde foreligget et sådant notat i sagen om udleveringen af dokumentet til avis nr. 1. Jeg anså det endvidere for beklageligt at der ikke i ministeriet var udarbejdet et notat om afslaget på at udlevere talen til avis nr. 2.

c) En dansk ambassade nægtede i *sag 17-1* en dansk statsborger adgang til personligt fremmøde på ambassaden. Den danske statsborger fik at vide at han fortsat ville kunne få hjælp blot han ikke personligt mødte op på ambassaden. Han modtog i forvejen hjælp fra ambassaden med at oversætte og legalisere dokumenter til brug for en person der var bosiddende i det pågældende land. Efter at være kommet hjem til Danmark klagede den danske statsborger over forholdet og fik i den forbindelse oplyst at baggrunden for nægtelsen var at han efter udsagn fra andre private skulle have forsøgt at skaffe opholdstilladelser og visum mod betaling. Disse påstande bestred manden.

Den danske statsborger søgte om aktindsigt i navnene på de personer der havde givet ambassaden oplysninger om ham. I den forbindelse kom det frem at ambassaden ikke havde noteret alle de episoder ned hvor de havde fået meddelelse om klagerens adfærd. Jeg gav udtryk for at ambassaden på dette punkt havde tilsidesat sin notatpligt efter offentlighedslovens § 6.

8. Officialprincippet

Det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med an-

dre 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) En ansat i arbejdsformidlingen blev i *sag 1-1* afskediget på grund af en bebudet, men endnu ikke vedtaget besparelse på arbejdsformidlingens budget for det kommende år. Den pågældende blev ikke afskediget på grund af manglende kvalifikationer, men blev udvalgt ud fra en vurdering af hvem der bedst kunne undværes under hensyn til sikring af den bedst mulige overensstemmelse mellem de tilbageværende medarbejderes kvalifikationer og arbejdsformidlingens opgavevaretagelse. Ledelsen havde konkret peget på at den pågældende havde vist mindre tilbøjelighed til at udvise selvstændige initiativer.

Ombudsmanden gav udtryk for at det følger af officialprincippet at såvel gennemførelsen af besparelser, sammenhængen mellem disse og beslutningen om afskedigelse samt de individuelle forhold som førte til udvælgelsen af pågældende til afskedigelse skal være oplyst under sagen. Ombudsmanden mente ikke det var kritisabelt at arbejdsformidlingen og senere Beskæftigelsesministeriet anså spørgsmålet om besparelser for tilstrækkeligt oplyst. Derimod mente ombudsmanden at det harmonerede bedst med officialprincippet hvis der havde været tilvejebragt oplysninger som redegjorde nærmere for baggrunden for vurderingen om at pågældende udviste mindre tilbøjelighed til selvstændige initiativer.

b) I *sag 2-2* havde Personalestyrelsen givet delvis afslag på aktindsigt i en generel sag som indeholdt direktørkontrakter. Jeg gav udtryk for at de bagvedliggende omstændigheder vedrørende resultatløn til direktører som måtte indgå i sagen, kunne undtages i henhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Det krævede dog en konkret vurdering og afvejning af de interesser som tilgodeses med reglerne i lovens § 2, stk. 2 og 3, om begrænsning af retten til aktindsigt i konkrete personalesager over for almenhedens interesse i aktindsigt i sådanne oplysninger. Til brug ved vurderingen af om der kunne gives afslag efter denne bestemmelse, burde styrelsen efter min mening have indhentet en udtalelse fra de pågældende direktører. Uden en sådan udtalelse var det efter min mening ikke muligt for styrelsen at vurdere om de anførte hensyn kunne begrunde et afslag.

c) I *sag 5-1* afslog Erstatningsnævnet en ansøgning om erstatning fra en ung mand som havde været ude for et overfald og havde fået et knivstik på 15 centimeters længde i venstre kind og kæbe. Overfaldet skete den 3. juni 2000, og politiet blev straks tilkaldt og optog rapport. Næste dag blev forholdet anmeldt af den unge mand. Politiet noterede den 7. juni 2000 at faren havde ringet og kaldt anmeldelsen tilbage. Nævnet afslog at yde erstatning under henvisning til at den unge mand ikke havde medvirket til sagens opklaring idet han havde kaldt anmeldelsen tilbage.

Jeg udtalte at det forhold at faren havde sendt ansøgningen om erstatning til nævnet, ikke havde kunnet tillægges afgørende betydning for vurderingen af om han havde været bemyndiget til på den unge mands vegne at kalde anmeldelsen tilbage. Uden forudgående partshøring og uden at have undersøgt de nærmere omstændigheder havde nævnet efter min mening ikke det fornødne grundlag for at afslå den unge mands ansøgning om erstatning.

d) En person døde under indsættelse i et arresthus (*sag 5-5*). På baggrund af obduktionserklæringens konklusion måtte det antages at dødsårsagen var en forgiftning med metadon i forbindelse med luftvejsinfektion. Arresthuset indberettede dødsfaldet til Direktoratet for Kriminalforsorgen som traf afgørelse om at tage indberetningen til efterretning – herunder om at der ikke var begået fejl af arresthuspersonalet. Direktoratet traf afgørelsen uden at have set obduktionserklæringen. Jeg anså dette for et mangelfuldt oplysningsgrundlag. Jeg mente endvidere at det var beklageligt at arresthuset havde afsluttet sin undersøgelse og afgav indberetning til direktoratet før resultatet af nogle bebudede retskemiske undersøgelser og dermed den endelige konklusion på obduktionen forelå. Jeg pegede på at sagen belyste vigtigheden af at afvente det endelige obduktionsresultat idet den primære dødsårsag i dette tilfælde ændrede sig fra at være angivet som astmaanfald i forbindelse med luftvejsinfektion til metadonforgiftning i forbindelse med luftvejsinfektion. Derved ændredes rammen for den undersøgelse af dødsfaldet der skulle gennemføres, fuldstændigt.

e) I *sag 14-1* fik en kvinde den 14. juli 2000 tilkendt førtidspension med virkning fra 1. november 1989. Dette bevirkede at hun yderligere fik en privat invalidepension til udbetaling. Der blev i den anledning den 31. august 2001 indsat 171.381 kr. på hendes bankkonto. Hun fik samtidig besked af forsikrings-selskabet om at der fremover månedligt ville blive indbetalt et invalidepensionsbeløb. Kvinden søgte om og fik af skattemyndighederne tilladelse til at tilbagefordele den private pension på de tidligere indkomstår. I den anledning efterregulerede kommunen hendes boligstøtte for årene 1999 og 2000, idet hun herefter havde uoplyste indkomststigninger for disse år på henholdsvis 21.000 kr og 28.000 kr. Herved opstod der et tilbagebetalingskrav på 5.331 kr. Kvinden påkla-

gede afgørelsen til det sociale nævn som stadfæstede afgørelsen uden at have sikret sig at kommunen havde genvurderet sagen, og uden at have indhentet sagens akter fra kommunen. Jeg mente at nævnet ikke havde haft et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag da det traf afgørelse i sagen.

f) *Sag 14-2* angik retten til at modtage sygedagpenge. Klageren i sagen blev sygemeldt den 16. januar 1999. I tiden frem til den 25. november 1999 traf kommunen flere gange afgørelse om at stoppe sygedagpengene, men genoptog flere gange udbetalingen efter at have modtaget nye oplysninger om helbredsforholdene. Jeg påpegede at det var kommunens pligt at tilvejebringe det fornødne grundlag for at træffe afgørelse, herunder indhente aktuelle lægelige oplysninger. Jeg anså den derfor ikke for berettiget til at træffe tidsbegrænsede afgørelser om sygedagpengene ud fra prognoser i lægelige udtalelser om hvornår det kunne forventes at klageren ville kunne genoptage arbejdet. Dette gjaldt selv om kommunen flere gange efterfølgende, når det ved tidsbegrænsningens udløb viste sig at klageren fortsat var berettiget til at modtage sygedagpenge, traf ny afgørelse om at forlænge disse. Kommunen burde i overensstemmelse med officialprincippet have indhentet aktuelle lægelige oplysninger inden afgørelserne blev truffet.

g) *Sag 14-4* var også en sygedagpengesag. Kommunen indkaldte en modtager af sygedagpenge til en opfølgningssamtale. Da han ikke mødte, standsede kommunen dagpengene. Klageren gjorde gældende at han ikke havde modtaget indkaldelsesbrevet. Det centrale spørgsmål i sagen var derfor om brevet var blevet afsendt, og hvem der havde bevisbyrden herfor. Jeg udtalte at kommunens praksis – hvorefter man ikke, når en borger påberåber sig ikke at have modtaget et brev, kontakter Post Danmark – kan føre til at kommunen tilsidesætter officialprincippet. Det sociale nævn hvortil sygedag-

pengemodtageren påklagede afgørelsen, kontaktede Post Danmark om postgangen for en periode i begyndelsen af september 2002. Nævnet lagde vægt på disse oplysninger i forbindelse med at det stadfæstede kommunens afgørelse. Da indkaldelsesbrevet var blevet afsendt den 24. juli 2002, anså jeg det for beklageligt at nævnet valgte at lægge vægt på oplysninger om postgangen for en periode som ikke var relevant for bedømmelsen af sagen.

h) Et transportfirma søgte i *sag 16-2* om tilladelse til at transportere en bred last på blok-vogn fra Frøslev Grænse til Grenå. Den 17. februar 2003 gav Politimesteren i Horsens tilladelse til transporten. Den 21. februar 2003 udsendte politimestrene i Gråsten og Tønder meddelelse til alle politimyndigheder om at de i forhold til et tysk firma havde afslået transporten og henvist ansøgeren til i stedet at benytte søvejen til transporten. De oplyste at de havde lagt vægt på at Grenå er en havneby, og på hensynet til færdselssikkerheden. De henlede opmærksomheden på at et dansk firma havde indgivet ansøgning om samme transport. Herefter tilbagekaldte Politimesteren i Horsens tilladelsen af 17. februar 2003.

Jeg udtalte at Politimesteren i Horsens efter at det havde modtaget meddelelsen fra politiet i Gråsten og Tønder, burde have gjort transportfirmaet opmærksom på at politiet havde indledt overvejelser om at tilbagekalde transporttilladelsen, og opfordret firmaet til at dokumentere og redegøre for karakteren og styrken af de eventuelle hensyn til firmaet som talte imod tilbagekaldelse. At dette ikke skete, havde efter min mening ført til at sagsoplysningen var klart utilstrækkelig.

i) En studerende var i *sag 18-1* indskrevet på en 2-årig kandidatuddannelse på Syddansk Universitet. Sideløbende læste han statskundskab som sidefag ved Københavns Universitet. I sommeren 2000 fornyede han ved

en fejl ikke sit årskort ved Syddansk Universitet, hvilket førte til at han i perioden 1. september til 4. oktober 2000, da han fornyede årskortet, ikke fik SU. Denne afgørelse støttede SU-styrelsen på § 2, stk. 1, i den dagældende studiestøttelov, hvorefter det var en betingelse for at få SU at pågældende "gennemgår en uddannelse". Under min behandling af sagen kom det frem at styrelsen fulgte den faste praksis kun at anse studerende der formelt er optaget på en bestemt uddannelse og formelt indskrevet for omfattet af udtrykket "gennemgår uddannelse".

Jeg bemærkede at hverken styrelsen, Ankenævnet for Uddannelsesstøtte eller Institutionsstyrelsen havde bestridt at den studerende reelt også i september 2000 gennemgik en uddannelse, og at han var studieaktiv. Jeg mente ikke at der var tilstrækkelig hjemmel til at myndighederne på denne måde kunne fravige de almindelige principper for sagsoplysning og fri bevisbedømmelse ved at afskære at den studerende ved erklæringer fra Syddansk Universitet og/eller Københavns Universitet dokumenterede sin studieaktivitet.

På baggrund af denne tilkendegivelse oplyste styrelsen at den var indstillet på at tildele støtte for september 2000. Undervisningsministeriet oplyste til min orientering at SU-loven var blevet ændret således at det nu er en udtrykkelig betingelse for at få SU at man er indskrevet på en SU-berettigende uddannelse.

9. Partshøring

Kan en part ikke antages at være bekendt med at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Det gælder dog kun hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Partshørings-

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

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

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

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

a) *Sag 1-1* omhandlede en ansat i arbejdsformidlingen som blev afskediget på grund af nedskæringer, og fordi han blev vurderet som en af dem der bedst kunne undværes. Vedkommende klagede over afgørelsen, først til Arbejdsmarkedsstyrelsen og senere til Beskæftigelsesministeriet. Inden ministeriet traf afgørelse, indhentede det en udtalelse fra styrelsen. Ministeriet traf afgørelse uden at forelægge udtalelsen for klageren, og ombudsmanden tog derfor stilling til om dette var i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19, stk. 1. Da udtalelsen ikke sås at indeholde oplysninger som klageren ikke allerede var bekendt med, anså ombudsmanden ikke dette forhold for en fejl.

b) Odense Kommune havde i *sag 20-4* ikke inddraget lejerne i en ejendom inden kommunen gav tilladelse til at ejendommen blev nedrevet og boligerne i ejendommen nedlagt. Efter min mening var lejerne parter i sagen om nedlæggelse af boligerne. Kommunen burde derfor have udsat beslutningen om at meddele samtykke til at boligerne blev nedlagt, idet lejerne i et brev havde bedt om aktindsigt i sagen og om adgang til at frem-

komme med en udtalelse, jf. forvaltningslovens §§ 11 og 21.

c) *Sag 4-2* drejede sig om aktindsigt hos Lægemiddelstyrelsen i en sag om godkendelse af et lægemiddel. I anledning af ansøgning kontaktede styrelsen den virksomhed som havde fået godkendt lægemidlet, for at høre om der var dokumenter eller oplysninger som eventuelt skulle tilbageholdes i henhold til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Denne bestemmelse giver mulighed for at begrænse aktindsigt for at beskytte forretningshemmeligheder. Virksomhedens advokat svarede ved at sende to notater om spørgsmålet. Herefter afslog styrelsen at udlevere en række dokumenter på grundlag af offentlighedslovens § 12. Jeg anså det for kritisabelt at styrelsen ikke overvejede i hvilket omfang ansøgeren skulle partshøres over advokatens udtalelse, og i givet fald foretog en sådan partshøring.

d) Baggrunden for *sag 5-1* var at en ung mand om natten den 3. juni 2000 var blevet overfaldet og havde fået et knivstik på 15 centimeter igennem venstre kind og kæbeparti. Politiet blev tilkaldt og forholdet anmeldt dagen efter. Af en rapport optaget den 7. juni 2000 fremgik at offerets far havde ringet til politiet og trukket anmeldelsen tilbage. Den 1. august 2000 ansøgte den unge mand om erstatning fra Erstatningsnævnet. Nævnet afslog i brev af 22. februar 2001 ansøgningen under henvisning til at han ikke havde medvirket til sagens opklaring idet hans far den 7. juni 2000 havde tilbagekaldt anmeldelsen. Nævnet havde ikke forud for afgørelsen partshørt om oplysningerne i de politirapporter mv. som nævnet havde lagt vægt på ved beslutningen om at afslå ansøgningen. Jeg mente at dette forhold var kritisabelt.

e) *Sag 5-4* angik en ansøger som fem gange havde søgt om og fået afslag på ansættelse som politibetjent på prøve. I ansættelsespro-

ceduren indgik et prøveløb med aflæggelse af en holdprøve. Ved denne prøve blev ansøgernes personlige egenskaber vurderet af to erfarne og særligt uddannede personer som udfyldte et vurderingsskema. Jeg tilkendegav at oplysningerne i vurderingsskemaet var omfattet af partshøringspligten. De iagttagelser der i øvrigt blev gjort under prøven, mente jeg var undergivet notatpligt og notaterne omfattet af partshøringspligt. Ansøgere som efter holdprøven ikke blev anset for egnede, kunne ifølge Rigspolitichefen ikke ansættes. På denne baggrund gav jeg udtryk for at partshøringen i disse tilfælde burde gennemføres inden den endelige konklusion om at ansøgeren ikke var egnet til ansættelse.

f) En kommune meddelte en forlystelsespark en miljøgodkendelse (*sag 8-1*). En nabo klagede over godkendelsen til Miljøstyrelsen som bl.a. skærpede et vilkår om støj. Forlystelsesparken fik ikke forelagt det materiale naboen havde indsendt til styrelsen, inden den traf afgørelse. Derved tilsidesatte styrelsen efter min opfattelse forvaltningslovens § 19, stk. 1.

Jeg mente derimod ikke at de særlige regler i miljøbeskyttelseslovens § 75 om forvarsel og i § 19 i godkendelsesbekendtgørelsen var anvendelige i en sag som den foreliggende.

g) I *sag 13-1* bad en skatteyder hvis skatteansættelse var blevet taget op af kommunen, om partsaktindsigt i sagen. Kommunen afslø, og skatteyderen påklagede afslaget til ToldSkat. Han anmodede ToldSkat om at kontrolsagen blev udsat indtil han havde fået partsaktindsigt. Jeg udtalte at jeg var enig med ToldSkat i at reglerne i forvaltningslovens §§ 11 og 21 om udsættelse af sagens afgørelse ikke indebar at sagens behandling skulle sættes i stå. Som udgangspunkt kunne kommunen derfor fortsætte oplysningen af sagen – herunder ved indhentelse af oplysninger fra klageren – selv

om aktindsigten ikke var endeligt afgjort. Det ville imidlertid have været bedst stemmende med princippet i de nævnte bestemmelser og god forvaltningsskik at kommunen havde ventet med at kræve oplysninger fra klageren selv indtil spørgsmålet om aktindsigt var afklaret.

h) *Sag 14-2* angik retten til at modtage sygedagpenge. Klageren blev sygemeldt den 16. januar 1999. I tiden frem til den 25. november 1999 traf kommunen flere gange afgørelse om at stoppe sygedagpengene, men genoptog flere gange udbetalingen efter at have modtaget nye oplysninger om klagerens helbredsforhold. Efter sygedagpengelovens § 24 havde kommunen pligt til at følge op på sygedagpengesagen senest efter 8 ugers forløb og derefter mindst hver 8. uge. Efter retssikkerhedslovens § 7 havde den endvidere pligt til senest 8 uger efter de første henvendelse om hjælp at lave en skriftlig helhedsvurdering. I vejledningen om sygedagpenge var det bestemt at opfølgningen skulle ske på grundlag af ajourførte oplysninger, og at parten skulle inddrages i opfølgningen ved en personlig samtale. Jeg gav udtryk for at det var kritisabelt at kommunen ikke havde udarbejdet en skriftlig helhedsvurdering i sagen, at der ikke havde været holdt personlige opfølgningssamtaler, og at der ikke var lavet en fyldestgørende opfølgningsplan. Kommunen havde således tilsidesat regler som til dels har samme formål som forvaltningslovens § 19, stk. 2.

i) Et transportfirma søgte i *sag 16-2* om tilladelse til at transportere en bred last på blokvogn fra Frøslev Grænse til Grenå. Den 17. februar 2003 gav Politimesteren i Horsens tilladelse til transporten. Den 21. februar 2003 udsendte politimestrene i Gråsten og Tønder meddelelse til alle politimyndigheder om at de i forhold til et tysk firma havde afslået transporten og henvist ansøgeren til i stedet at benytte søvejen til transporten. De oplyste at de havde lagt vægt på at Grenå er

en havneby, og på hensynet til færdselssikkerheden. De henledte opmærksomheden på at et dansk firma havde indgivet ansøgning om samme transport. Herefter tilbagekaldte Horsens politi tilladelsen af 17. februar 2003.

Politimesteren i Horsens burde i medfør af forvaltningslovens § 19, stk. 1, have forelagt oplysningerne fra politimestrene i Gråsten og Tønder for transportfirmaet og givet firmaet lejlighed til at kommentere dem inden der blev truffet afgørelse om tilbagekaldelse af tilladelsen.

j) En dansk ambassade nægtede i *sag 17-1* en dansk statsborger adgang til personligt fremmøde på ambassaden. Den danske statsborger fik at vide at han fortsat ville kunne få hjælp blot han ikke personligt mødte op på ambassaden. Han modtog i forvejen hjælp fra ambassaden med at oversætte og legalisere dokumenter til brug for en person der var bosiddende i det pågældende udland. Efter at være kommet hjem til Danmark klagede den danske statsborger over forholdet og fik i den forbindelse oplyst at baggrunden for nægtelsen var at han efter udsagn fra andre private skulle have forsøgt at skaffe opholdstilladelser og visum mod betaling. Disse påstande bestred klageren.

Jeg mente at nægtelsen af at modtage klageren på ambassaden var en afgørelse, og udtalte at ambassaden derfor burde have overvejet at partshøre efter forvaltningslovens § 19 over grundlaget for den afgørelse ambassaden agtede at træffe.

10. 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 5-4* havde en ansøger fem gange fået afslag på ansættelse som politibetjent på

prøve. Som et led i ansættelsesproceduren gennemgik han en række prøver, blandt andet skrev han referatstil. Ansøgeren søgte om partsaktindsigt i referatstilene fra 1. og 4. ansøgning og fik afslag. Rigspolitiet henviste til at en udlevering af materialet i form af kopi betød at det blev uanvendeligt ved fremtidige prøver, og at det derfor ville være nødvendigt at udarbejde nyt grundmateriale til prøverne. Jeg mente ikke at ordlyden i forvaltningslovens § 15, stk. 1, eller forarbejderne hertil gav belæg for at antage at partens ret til aktindsigt kan begrænses ud fra rent ressourcemæssige betragtninger. Ansøgeren havde som part en klar interesse i at få kopi af prøvedokumenterne med henblik på en vurdering af om der var grundlag for at klage over bedømmelsen.

b) En førtidspensionist som drev hobbyvirksomhed som musiker, blev i *sag 13-1* af skatteforvaltningen i en kommune indkaldt til møde om skatteansættelserne for tre år. Samtidig bad forvaltningen ham indsende specifikation af alle indtægter for de tre indkomstår. Førtidspensionisten bad om partsaktindsigt i kontrolbilag og andet relevant materiale som sagen byggede på.

Kommunen afslog ansøgningen under henvisning til forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 4. Efter denne bestemmelse kan partsaktindsigt begrænses i det omfang partens interesser i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen. Sagen var rejst efter at kommunen havde modtaget anmeldelser fra en navngiven person om aktiviteterne som musiker. Kommunens afslag gjaldt både anmelderens navn og oplysningerne i anmeldelsen samt de dokumenter kommunen havde tilvejebragt om førtidspensionistens skatteforhold. Disse oplysninger ville dog blive udleveret når han havde indsendt de

ønskede oplysninger til kommunen. Kommunens afgørelse blev stadfæstet af ToldSkat hvortil førtidspensionisten påklagede afgørelsen. Dog mente ToldSkat ikke at der var grundlag for at tilbageholde oplysningen om at der forelå en anmeldelse.

Jeg gav udtryk for at afslaget på at udlevere anmelderens navn ikke var korrekt. Jeg henviste herved til at det generelt må anses for væsentligt for en part at vide hvorfra oplysningerne i en sag stammer, og at en eventuel kontrolmæssig skadevirkning hvis navnet blev udleveret, ikke var tilstrækkelig til at oplysningen kunne tilbageholdes.

På det tidspunkt hvor klageren bad om partsaktindsigt, var han blevet indkaldt til møde med henblik på genvurdering af skatteansættelserne for tre år. Det var derfor efter min mening særdeles vigtigt for ham at kende de kontroloplysninger som skatteforvaltningen var i besiddelse af, med henblik på at varetage sine interesser under mødet. De modhensyn af kontrolmæssig karakter som forvaltningen fremførte, mente jeg ikke var af en sådan styrke at de kunne betegnes som afgørende set i forhold til interessen i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sine interesser.

11. 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.

Loven er udbygget i flere forskellige love, blandt andet i lov om miljøoplysninger.

a) Baggrunden for *sag 2-1* var regeringens beslutning i marts 2002 om at nedsætte et udvalg som skulle vurdere konsekvenserne ved forskellige tiltag og udarbejde en klimastrategi med henblik på at opfylde CO₂-reduktionsforpligtelsen i henhold til Kyoto-protokollen. Finansministeriet var formand

for udvalget. En fond søgte Finansministeriet om aktindsigt i korrespondance, udkast og andet materiale i forbindelse med det tværministerielle arbejde. Ministeriet gav delvis afslag.

Fonden havde under sagen gjort gældende at de ønskede oplysninger var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, og at dette betød at ministeriets adgang til at begrænse retten til aktindsigt efter § 13 i offentlighedsloven blev indsnævret. Ministeriet havde i en uddybende begrundelse for afslaget afvist dette synspunkt. Jeg fremhævede at det fremgår af § 2, stk. 5, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger at blandt andet offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, kun finder anvendelse i det omfang et afslag ikke vil stride mod bestemmelserne i Århuskonventionen. Jeg var derfor ikke enig med ministeriet i dets opfattelse af miljøoplysningslovens betydning for sagen.

Det nedsatte udvalg havde repræsentanter for en række forskellige myndigheder. Efter det oplyste om udvalgets arbejde og arbejdsform mente jeg at udvalget måtte anses for en selvstændig myndighed i offentlighedslovens forstand. På den baggrund kunne jeg ikke kritisere at ministeriet undtog mødeindkaldelser, referater mv. fra udvalgets møder fra aktindsigt. Derimod mente jeg ikke at de baggrundsnotater der var udarbejdet hos de myndigheder der havde repræsentanter i udvalget, kunne undtages fra aktindsigt efter § 7 i offentlighedsloven idet de ikke kunne betragtes som internt arbejds materiale. Jeg anså det for mest nærliggende at antage at dokumenter af denne type ikke blev udarbejdet af medarbejderne hos myndighederne som led i varetagelsen af deres medlemskab af udvalget.

Baggrundsnotater der var udarbejdet af andre myndigheder end dem der var repræsenteret i udvalget, og notater udarbejdet hos private anså jeg for klart eksterne.

Udvalgets arbejde skulle munde ud i et beslutningsgrundlag til regeringens økonomiudvalg ultimo 2002. Ministeriet havde

undtaget materiale der i overensstemmelse hermed var blevet forelagt med henblik på en præsentation af udvalgets arbejde i regeringens koordinationsudvalg. Ministeriet henviste her til § 10, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven. Ifølge denne bestemmelse omfatter retten til aktindsigt ikke "dokumenter der udarbejdes til brug for møder mellem ministre". Jeg var enig med ministeriet i at der kunne gives afslag på aktindsigt i det nævnte materiale i henhold til den pågældende bestemmelse.

Ifølge offentlighedslovens § 11 skal oplysninger i dokumenter som kan undtages fra aktindsigt efter §§ 7 og 10, nr. 1-4, om faktiske omstændigheder der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler. Ministeriet mente ikke at der var oplysninger i de dokumenter der var blevet undtaget fra aktindsigt efter §§ 7 og 10, der skulle ekstraheres, idet der var tale om fremskrivninger eller skøn over fremtidige forhold. Jeg gjorde opmærksom på at udtalelser eller vurderinger fra eksterne kilder er omfattet af ekstraheringspligten efter § 11, mens beregninger foretaget af en myndighed på baggrund af allerede foreliggende offentligt tilgængeligt materiale ikke er det. Da ministeriet ikke havde overvejet ekstraheringspligten i dette lys, henstillede jeg at ministeriet genoptog sagen for på ny at overveje om der var ekstraheringspligt.

Efter det delvise afslag på fondens anmodning om aktindsigt var regeringens klimarapport blevet offentliggjort. Jeg bemærkede i forbindelse med at jeg henstillede at ministeriet genoptog sagen til ny behandling, at ministeriet – hvis de oplysninger der herefter yderligere skulle meddeles aktindsigt i, var indeholdt i det offentliggjorte materiale – eventuelt kunne meddele aktindsigt ved at henvise til rapporten.

b) I sag 2-2 bad en journalist om aktindsigt i direktørkontrakter som lå i en generel sag

hos Personalestyrelsen. Da der var tale om en generel sag, var sagen ikke undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 2, stk. 2. Styrelsen vedlagde sine oplysninger om størrelsen af resultatløn til direktører udbetalt i 2002 på grundlag af kontrakterne, men nægtede at udlevere kopier af kontrakterne eller materiale om opgørelsen og beregningen af de enkelte direktørers målopfyldelse og resultatløn. Som grundlag for det delvise afslag henviste styrelsen til § 13, stk. 1, nr. 6, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Jeg fremhævede at det var forudsat at vurderingen af de beskrevne hensyn foretages konkret, samt at de hensyn der skal kunne begrunde at en oplysning tilbageholdes, gør sig gældende med betydelig styrke. Styrelsen havde i begrundelsen for sit afslag henvist til forarbejderne til offentlighedslovens § 2, stk. 2, hvorved konkrete personalesager som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt. Dette kunne give det indtryk at styrelsen ikke havde foretaget en konkret vurdering som krævet efter § 13, stk. 1, nr. 6, da der blev meddelt delvist afslag på aktindsigt. I udtalelsen til mig havde styrelsen anført at den havde foretaget en gennemgang af akterne på baggrund af en afvejning af de hensyn der lå bag de beskyttelseshensyn der tilgodeses i § 2, over for almenhedens interesse i aktindsigt. Herefter lagde jeg til grund at der var foretaget en konkret afvejning som krævet efter § 13.

Jeg gav udtryk for at oplysninger om de bagvedliggende omstændigheder vedrørende direktørkontrakterne kan undtages efter offentlighedslovens § 2 hvis der søges aktindsigt i den enkelte direktørs personalesag. De hensyn der kan begrunde undtagelse fra aktindsigt efter § 2, vil i en generel personalesag kunne begrunde undtagelse efter § 13, stk. 1, nr. 6, efter en konkret vurdering og afvejning af de modstående interesser. Som

tidligere nævnt lagde jeg til grund at styrelsen havde foretaget en sådan afvejning.

c) I *sag 15-1* havde Statsministeriet givet en bestemt avis aktindsigt i en tale om EU som statsministeren skulle holde. Avisen ville bringe talen som kronik samme dag som talen skulle holdes. Dagen før talen skulle holdes, viste andre medier interesse for talen, og en anden avis bad aftenen før Statsministeriets pressechef om aktindsigt i talen, men fik afslag med den begrundelse at den første avis havde fået aktindsigt. Dokumentet mistede ved udleveringen til den første avis sin interne karakter, og Statsministeriet kunne herefter ikke afslå at udlevere det til andre på grundlag af offentlighedslovens § 7 om interne dokumenter.

Jeg udtalte at en myndigheds interesse i at sikre at visse budskaber formidles på den mest effektive måde og opnår optimal gennemslagskraft, ved at lade dem lancere som solohistorier ikke i sig selv kan frakendes saglighed. Men dette hensyn kan ikke tillægges en så afgørende vægt over for det lovfæstede offentlighedsprincip og den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning at det i almindelighed vil kunne begrunde tilbageholdelse eller forsinkelse af indsigt i forhold til andre.

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. § 24, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, gælder ikke i de sager, der er nævnt i § 9, stk. 4. Begrundelsens indhold kan i øvrigt begrænses i det omfang, hvori 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 *sag 1-1* blev en medarbejder i Arbejdsformidlingen afskediget på grund af nedskæringer. Ved vurderingen af hvem af de ansatte der bedst kunne undværes, havde Arbejdsformidlingen lagt vægt på at pågældende havde udvist mindre tilbøjelighed til at udvise selvstændige initiativer. Jeg påtalte at der ikke i afskedigelsesbrevet var en henvisning til funktionærloven. Derimod mente jeg at afgørelsen indeholdt den fornødne angivelse af hovedhensynene bag det udøvede skøn idet formidlingen både havde redegjort for de besparelsmæssige beslutninger der dannede grundlaget for afgørelsen, og henvist til det kriterium – mangler på selvstændigt initiativ – der havde været afgørende for at netop denne medarbejder var blevet afskediget.

b) *Sag 5-4* drejede sig om afslag på ansøgninger om at blive ansat som politibetjent på prøve. Ansøgeren søgte i alt fem gange og fik afslag hver gang. I første og tredje afslag skrev Rigspolitichefen at afgørelsen beroede på en samlet vurdering af egnetheden sammenlignet med andre ansøgere, og at resultatet af de prøver han havde aflagt, indgik i vurderingen. Afslaget burde efter min mening have indeholdt oplysning om hvilke forhold der var lagt vægt på ved vurderin-

gen. I det fjerde afslag skrev Rigspolitechefen at der navnlig var lagt vægt på at ansøgeren ved holdopgaven var bedømt som ikke egnet. Denne begrundelse anså jeg for fyldestgørende.

c) En kommune meddelte i *sag 8-2* den 25. juni 2001 en landmand som havde indgivet anmeldelse til kommunen om opførelse af en svinestald, at byggeriet ikke kunne godkendes fordi der ikke var indgivet fyldestgørende materiale, og fordi byggeriet ikke opfyldte et krav om 300 meters afstand til beboelse. Afgørelsen blev truffet både på grundlag af husdyrgødningsbekendtgørelsen og bygningslovgivningen og herunder bygningsreglementet. Jeg påtalte at brevet ikke indeholdt direkte henvisning til disse regler og herunder de relevante punkter i byggereglementet. I brevet havde kommunen skrevet at sagen blev henlagt. Jeg anså denne formulering for misvisende idet den kunne give indtryk af at kommunen ikke havde overvejet om tilladelse alligevel kunne gives. Det fremgik imidlertid af sagens akter at kommunen havde overvejet om tilladelse kunne gives selv om afstandskravet ikke var opfyldt, og havde skønnet at der ikke burde gives tilladelse. Begrundelsen burde derfor have indeholdt en angivelse af de hovedhensyn som havde været bestemmende for udøvelsen af dette skøn.

d) En bosnisk statsborger fik i *sag 10-3* afslag på forlængelse af visum. Jeg kritiserede at ministeriets begrundelse for afgørelsen ikke indeholdt en korrekt og fyldestgørende beskrivelse af mulighederne i praksis for at give en forlængelse.

e) I *sag 13-1* fik en skatteyder afslag på partsaktindsigt i kommunens skattekontrolsag mod ham. I afslaget havde kommunen om de undtagne oplysninger anført at der var tale om "kontroloplysninger", og at de var undtaget med hjemmel i § 15, stk. 1, nr. 4, i forvaltningsloven. Skatteforvaltningen burde

de i begrundelsen have angivet hvilke typer af dokumenter og oplysninger der var tale om at undtage. I den forbindelse skulle kommunen bl.a. have oplyst at der forelå en anmeldelse. Jeg mente endvidere ikke at begrundelsen kunne begrænses i medfør af § 24, stk. 3, uanset at indholdet af de undtagne dokumenter efter kommunens opfattelse kunne undtages fra partsaktindsigt efter § 15 i forvaltningsloven.

f) I *sag 14-5* traf Arbejdsskadestyrelsen afgørelse om at forhøje en erhvervsevneerstatning med virkning fra 1. august 1996. Den pågældendes arbejdsulykke fandt sted i 1985, og han mente sig derfor berettiget til at forhøjelsen gennemførtes fra dette tidspunkt. Ankestyrelsen gav ham ikke medhold heri. Myndighederne henviste i deres breve til lov om arbejdsskadeforsikring. Ankestyrelsen henviste til § 27 i lov nr. 79 af 8. marts 1978, jf. Socialministeriets lovebekendtgørelse nr. 450 af 25. juni 1987. Under henvisning til at loven havde været ændret mange gange siden 1985, anså jeg Arbejdsskadestyrelsens henvisning for at være for upræcis. Ankestyrelsens henvisning var ligeledes for upræcis idet den ikke omfattede overgangsbestemmelserne i de love der havde været gældende i periodens løb.

g) Et transportfirma søgte i *sag 16-2* om tilladelse til at transportere en bred last på blokvogn fra Frøslev Grænse til Grenå. Den 17. februar 2003 gav Politimesteren i Horsens tilladelse til transporten. Den 21. februar 2003 udsendte politimestrene i Gråsten og Tønder meddelelse til alle politimyndigheder om at de i forhold til et tysk firma havde afslået transporten og henvist ansøgeren til i stedet at benytte søvejen. De oplyste at de havde lagt vægt på at Grenå er en havneby, og på hensynet til færdselssikkerheden. De henledte opmærksomheden på at et dansk firma havde indgivet ansøgning om samme transport. Herefter tilbagekaldte Politime-

steren i Horsens tilladelsen af 17. februar 2003.

Tilbagekaldelsesafgørelsen indeholdt ingen henvisning til de regler afgørelsen var truffet efter. Af politimesterens udtalelse til mig fremgik at det var hans opfattelse at hjemlen for tilbagekaldelsen var indeholdt i § 4, stk. 5, i cirkulære nr. 66 af 30. april 1993 om transporttilladelser. Politimesteren skulle derfor efter min mening have henvist til denne bestemmelse for at opfylde kravet i § 24. Det forhold at det korrekte retsgrundlag for afgørelsen efter min mening var den almindelige retsgrundsætning om tilbagekaldelse og ikke det nævnte cirkulære, havde ingen betydning for opfyldelsen af den formelle pligt i § 24 til at redegøre for de overvejelser og regler myndigheden rent faktisk havde lagt til grund, dvs. til at meddele en subjektivt rigtig begrundelse.

13. Afgørelsens meddelelse

Ifølge forvaltningsrettens almindelige regler skal en afgørelse meddeles afgørelsens adressat. Sagens øvrige parter skal imidlertid også have meddelelse om afgørelsen.

a) I *sag 20-4* gav en kommune tilladelse til at en ejendom blev revet ned. Samtidig gav kommunen stiltiende samtykke til at boligerne i ejendommen blev nedlagt. Jeg kritiserede at kommunen havde tilsidesat pligten til at meddele afgørelser ved ikke at give ejeren udtrykkelig besked om afgørelsen samt ved slet ikke at have underrettet lejerne herom.

b) Klageren i *sag 14-4*, som modtog sygedagpenge, blev af kommunen indkaldt til en opfølgningssamtale. Da han udeblev fra samtalen, betragtede kommunen forholdet som udtryk for manglende medvirken til sagens oplysning og standsede dagpengene med virkning fra den følgende dag. Klageren, som ubestridt var uarbejdsdygtig på grund af sygdom på tidspunktet for indkaldelsen, gjorde gældende at han ikke havde fået

kommunens brev som var sendt med almindelig post. Jeg udtalte at bevisbyrden for at et brev der er afsendt af en offentlig myndighed, kan anses for at være kommet frem til modtageren, påhviler den offentlige myndighed. Bevisbyrden kan normalt løftes ved detaljeret at redegøre for proceduren for afsendelse af post. Brevet må herefter anses for at være kommet frem, medmindre der foreligger oplysninger der kan sandsynliggøre et andet forløb.

På baggrund af oplysningerne i den konkrete sag anså jeg det ikke for utvivlsomt om kommunen i tilstrækkeligt omfang havde dokumenteret afsendelsen af brevet.

B. Hjemmelsspørgsmål

1. Generelle spørgsmål

Forvaltningens konkrete afgørelsesvirksomhed er underlagt en række almindelige 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 imod regler fastsat ved lov. I den udstrækning afgørelsernes retlige forudsætninger eller deres indhold ikke er beskrevet i hjemmelsgrundlaget, 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 1-1* blev en medarbejder ved Arbejdsformidlingen afskediget i forbindelse med besparelser. Jeg gav udtryk for at det er fast antaget at besparelser kan udgøre det fornødne saglige grundlag for beslutningen om afsked, men at det må kræves at der ikke kan rejses rimelig tvivl om at der rent faktisk skulle ske besparelser. Denne betingelse anså jeg for opfyldt.

Jeg udtalte at den afskedigende myndighed er forpligtet til at vælge den eller de medarbejdere som bedst kan undværes, og at der heller ikke må kunne rejses rimelig tvivl om at denne betingelse er opfyldt. I det konkrete tilfælde havde Arbejdsformidlingen lagt afgørende vægt på at vedkommende havde vist mindre tilbøjelighed til at udvise selvstændige initiativer. Også dette kriterium anså ombudsmanden for lovligt. Derimod mente jeg at der ikke var tilstrækkelige oplysninger til at underbygge denne vurdering.

b) I 1999 besluttede Forsvarskommandoen at foretage en reduktion af udetillægget for udstationeret personel (*sag 3-1*). Jeg mente at Forsvarsministeriet havde hjemmel til denne regulering i § 11, stk. 2, i lov om forsvarets personel, at ministeriets beføjelse var blevet delegeret til Forsvarskommandoen, og at kommandoen derfor havde kompetence til at gennemføre den foretagne regulering. Jeg mente at alle som blev beordret til udsendelse inden ændringerne trådte i kraft, måtte anses for berørt af ændringerne og som følge heraf burde varsles om ændringerne, og at varslet burde være mindst 3 måneder svarende til personalets almindelige opsigelsesvarsel. Jeg udtalte at det var beklageligt at der ikke over for alle udstationerede var blevet givet en orientering om ændringerne på en hensigtsmæssig måde og med at varsel svarende til opsigelsesvarslet.

Reguleringen blev senere taget op, og der blev foretaget en tilbageregulering af en del af tillægget i erkendelse af at reduktionen var blevet for stor. Jeg kritiserede at denne ændring ikke kom til at omfatte alle som måtte anses at have en berettiget forventning om ved udstationering at modtage udetillægget på det hidtidige niveau.

c) I *sag 20-4* gjorde Odense Kommune gældende at lejerne i en ejendom kommunen havde tilladt blev revet ned, ikke var parter i nedrivningssagen. Som et led i denne argu-

mentation henviste kommunen til at kommunen i nedrivningssager kun ser på om nedrivningen er i overensstemmelse med planmæssige bestemmelser for området. Denne praksis anså jeg for at være i strid med at kommunen, inden afgørelsen træffes, skal påse om en eventuel nedlæggelse af boliger er i overensstemmelse med boligreguleringsloven. Ifølge denne lov har kommunen pligt til at foretage en samlet overvejelse af på den ene side de grunde der taler for nedlæggelse af boligerne, og på den anden side hensynet til boligsituationen i kommunen og hensynet til lejerne, herunder disses mulighed for at skaffe sig anden bolig. Jeg henstillede at kommunen ændrede sin praksis så den blev bragt i overensstemmelse med boligreguleringsloven.

d) I *sag 5-1* afslog Erstatningsnævnet en ansøgning om erstatning fra en ung mand der havde været udsat for et overfald og var blev stukket med en kniv i kind og kæbe. Stikket havde efterladt et sår på 15 centimeter. Den unge mand fremkom med nye oplysninger og anmodede nævnet om genoptagelse af sagen. Nævnet afviste at genoptage sagen blandt andet under henvisning til at det ikke var blevet godtgjort at den unge mand havde været udsat for en straffelovsovertrædelse, ligesom det ikke havde været muligt at retsforfølge en eventuel skadevolder. Jeg bemærkede at efter voldsofferlovens § 6 yder staten erstatning selv om skadevolderen er ukendt eller ikke kan findes. Nævnet sås endvidere ikke at have foretaget en selvstændig vurdering af om der var sket en overtrædelse af straffeloven – ligesom nævnet i øvrigt heller ikke sås at have anført nogen omstændigheder der talte imod formodningen om en straffelovsovertrædelse.

e) En varetægtsarrestant blev i *sag 5-2* henvist til at overnatte i et venterum på en politistation. Jeg gav udtryk for at denne anbringelse var i strid med § 770, stk. 2, i retsplejeloven om at varetægtsarrestanter anbringes i

varetægtsfængsel (arresthus). Efter omstændighederne mente jeg ikke at have fuldt tilstrækkeligt grundlag for at kritisere forholdet, blandt andet fordi der havde været overbelægning i politikredsens arresthus og i de nærliggende arresthuse samtidig med at kriminalforsorgen og politiet befandt sig i en helt speciel situation på grund af store EU-møder i hovedstadsområdet.

f) En landmand indgav i *sag 8-2* anmeldelse til kommunen om opførelse af en svinestald til 35 dyreenheder (ca. 1000 slagtesvin). Kommunen gav afslag i brev af 25. juni 2001. Hjemmelsgrundlaget for afgørelsen var § 4 i husdyrgødningsbekendtgørelsen. Ifølge denne bestemmelse kan kommunalbestyrelsen godkende etablering af svinestalde inden for de afstande der er nævnt i bestemmelsens stk. 3. I stk. 3 står der at afstanden for byggeri som det foreliggende er 300 meter til "eksisterende eller, ifølge kommuneplanens rammedel, fremtidig byzone- eller sommerhusområde". Byggeri uden for den nævnte afstand kunne opføres efter anmeldelse. Kommunen lagde til grund at byggeriet lå inden for afstandskravet fordi der i et forslag til ændring af kommuneplanen var et område inden for den nævnte afstand der var udlagt til åben, lav bebyggelse. Kommuneplanen blev først endeligt vedtaget den 18. september 2001 om aftenen. Jeg udtalte at afgørelsen af 25. juni 2001 ikke havde tilstrækkelig hjemmel i § 4 idet denne bestemmelse efter min mening ikke kunne forstås på anden måde end at der skulle foreligge en endelig kommuneplan, og en sådan forelå ikke da afgørelsen blev truffet. Landmanden havde imidlertid ikke i første omgang indgivet fyldestgørende anmeldelse og opfyldte derfor ikke betingelserne for opførelse af anmeldt byggeri. En sådan anmeldelse forelå først den 4. september 2001. Den 18. september 2001 – samme dag som kommuneplanen blev vedtaget – afslog kommunen på ny byggeriet. Herefter foretog jeg mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

g) En udvist udlænding som i to år havde haft ophold hos sin hustru, blev af Udlændingestyrelsen pålagt at tage ophold i Sandholmlejren (*sag 10-4*). Som hjemmel påberåbte styrelsen sig § 42 a, stk. 2, i udlændingeloven. Ifølge denne bestemmelse bestemmer styrelsen at en udlænding der er meddelt afslag på opholdstilladelse, men som ikke kan udsendes af landet (har "tålt ophold"), skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted "medmindre særlige grunde taler derimod". Bestemmelsen fik denne formulering ved lov nr. 291 af 30. april 2003. Styrelsen skønnede at sådanne særlige grunde ikke forelå i denne sag. Det forhold at udlændingen i mere end to år havde haft tilladelse til at bo privat hos sin ægtefælle, kunne ikke ændre herpå.

Jeg udtalte at i forhold til en udlænding som i lang tid har haft tilladelse til privat indkvartering, må en afgørelse om at udlændingen skal tage ophold i Sandholmlejren betegnes som indgribende. For at en myndighed kan træffe en så indgribende afgørelse, kræves klar hjemmel. Lovændringen i 2003 og forarbejderne udgjorde efter min mening ikke i sig selv tilstrækkelig hjemmel til under de foreliggende omstændigheder at træffe en sådan afgørelse.

h) *Sag 13-2* drejede sig om fortolkningen af § 72, stk. 2, i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Ifølge denne bestemmelse har en kommune pligt til at tilbyde personer som ikke modtager social pension, og som ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet, fleksjob på fuld tid medmindre pågældende foretrækker deltidsansættelse. (Se eventuelt også sagen der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 509).

I den konkrete sag var en kvinde blevet ansat i deltidsfleksjob i en told- og skatteregion. Da hun bad om at jobbet blev ændret til et fuldtidsfleksjob, afslog hendes arbejdsgiver anmodningen. En imødekommelse af anmodningen ville indebære at hun skulle

have aflønning for 37 timer ugentligt, og at arbejdsgiveren kunne udnytte hendes (ned-satte) arbejdsevne fuldt ud. I forhold til arbejdsgiveren ville denne ændring være udgiftsneutral.

Told- og skatteregionen gjorde under sagen gældende at pligten til at tilbyde fleksjob udelukkende var et kommunalt anliggende, og at regionen som arbejdsgiver i kraft af ledelsesretten uden videre begrundelse kunne afslå ansættelse i fleksjob. Heri var jeg ikke enig. Jeg henviste til at formålet med § 72, stk. 2, er at skabe en mulighed for at personer der er berettiget til fleksjob, kan udnytte deres fulde erhvervsevne gennem tilbud om ansættelse på fuld tid. Herefter må en offentlig arbejdsgiver i kraft af det almindelige saglighedskrav imødekomme en ansøgning som den foreliggende medmindre der foreligger særlige grunde til at afslå ansøgningen. Regionens afslag på at ændre ansættelsen havde været at en aflønning på 31 timer ugentligt – svarende til kvindens beskæftigelse før hun blev ansat i fleksjob – udgjorde et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag. Inddragelsen af dette hensyn til kvindens privatøkonomiske behov anså jeg ikke for foreneligt med bestemmelsens formål. Jeg mente at det endvidere var uholdbart at regionen havde fortolket begrebet "fuld tid" således at det svarede til kvindens hidtidige timetal på 31 timer og ikke 37 timer således som Ankestyrelsen i flere sager havde fortolket begrebet.

Regionen gjorde endvidere gældende at det ikke havde været nødvendigt at tilbyde kvinden et fleksjob for at hun kunne bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet, og regionen stillede sig tvivlende over for om betingelserne for fleksjob var opfyldt i hendes tilfælde. Endvidere så regionen hendes deltidsansættelse som udtryk for et selvvalg. Disse overvejelser anså jeg for uvedkommende for afgørelsen, da pligten til at tilbyde fleksjob gælder uafhængig af tidligere beskæftigelsesgrad ligesom vurderingen af om

betingelserne er opfyldt, tilkommer kommunen og ikke arbejdsgiveren.

Regionen fremsatte endvidere nogle bemærkninger som jeg opfattede således at regionen mente at kvinden ved en ændring til fuld tid ville opnå en uberettiget økonomisk begunstiggelse idet hun ville få betaling for 37 timer ugentligt selv om hendes faktiske timetal ville være langt lavere. Jeg bemærkede hertil at dette netop var en af ideerne med fleksjob, og at det harmonerede dårligt med grundtanken når regionen betragtede ændringen som en uberettiget "lønforhøjelse".

Sammenfattende udtalte jeg at regionens afgørelse savnede hjemmel, og at det var beklageligt at Told- og Skattestyrelsen afslog at ændre regionens afgørelse.

Jeg henstillede at styrelsen traf ny afgørelse i sagen, og henledte styrelsens opmærksomhed på Højesterets dom i U 2004, s. 2244, om erstatningsansvar for en kommune i en sag der lignede den foreliggende.

i) I *sag 14-1* fik en kvinde den 14. juli 2000 tilkendt førtidspension med virkning fra 1. november 1989. Dette bevirkede at hun også fik en privat invalidepension til udbetaling. Der blev i den anledning den 31. august 2001 indsat 171.381 kr. på hendes bankkonto. Hun fik samtidig besked af forsikringssselskabet om at der fremover ville blive indbetalt et månedligt invalidepensionsbeløb. Kvinden søgte om og fik af skattemyndighederne tilladelse til at tilbagefordele den private pension på de tidligere indkomstår. I den anledning efterregulerede kommunen hendes boligstøtte for årene 1999 og 2000, idet hun herefter havde uoplyste indkomststigninger for disse år på henholdsvis 21.000 kr. og 28.000 kr. Herved opstod der et tilbagebetalingskrav på 5.331 kr. Det retlige grundlag for denne afgørelse var boligstøtte-lovens § 47, stk. 1. Ifølge denne bestemmelse kan boligstøtte kræves tilbagebetalt hvis modtageren har undladt at give meddelelse om relevante ændringer i sine forhold eller har oppebåret støtte mod bedre vidende. Da

indkomststigningen var fremkommet efter at kvinden i 2001 fik tilbagereguleret sin skattepligtige indkomst, mente jeg ikke at det kunne lægges til grund at hun i løbet af årene havde forsømt sin oplysningspligt over for kommunen. Jeg mente derfor ikke at der var hjemmel i § 47 til at kræve tilbagebetaling af en del af støtten for 1999 og 2000. Jeg bemærkede at jeg ikke dermed havde taget stilling til om krav om tilbagebetaling eventuelt kunne rejses på andet grundlag, herunder princippet om dobbeltforsørgelse.

Kommunen foretog også en regulering for året 2002. Denne regulering blev foretaget efter en bestemmelse der tillader efterregulering hvis modtagerens indtægt er steget med mere end 16.000 kr. i forhold til den forventede indkomst der danner grundlag for støtteberegningen. Da myndighederne ikke havde påvist en sådan faktisk indkomststigning da efterreguleringen blev foretaget, mente jeg heller ikke at denne regulering var hjemlet i loven.

j) En mand kom i 1985 ud for en arbejdsulykke og pådrog sig en ryglidelse (*sag 14-5*). I 1986 fik han tilkendt laveste invalidepension samt en arbejdsskadeserstatning hvor hans erhvervsevnetab blev vurderet til 50 procent. Kommunen forhøjede i 2001 pensionen til mellemste pension med virkning fra 1. august 1996. Anledningen til denne forhøjelse var en Højesteretsdom fra december 1999. Derpå forhøjede arbejdsskademyndighederne hans erhvervsevnetaberstatning til 65 procent. Ændringen gennemførtes med virkning fra 1. august 1996. Af Ankestyrelsens brev herom fremgik at denne forhøjelse ikke var begrundet i en ændring af helbredsforholdene, men i realiteten var en anden og ny vurdering af erhvervsevnen på baggrund af Højesterets dom. Skæringstidspunktet var fastsat som sket fordi pensionen af kommunen var ændret med virkning fra dette tidspunkt. Manden klagede over at denne forhøjelse ikke blev tillagt virkning tilbage fra 1985 da han var udsat for arbejdsulykken.

Jeg udtalte at myndighederne var forpligtede til at foretage en selvstændig vurdering af erhvervsevnen efter arbejdsskadeforsikringsloven. Myndighederne var derfor ikke berettiget til uden videre at anvende samme skæringstidspunkt som kommunen idet skæringstidspunktet i pensionssagen beroede på særlige regler i pensionslovgivningen. Ændringstidspunktet måtte således fastsættes fra det tidspunkt da den pågældende opfyldte betingelserne for at få tilkendt erstatning efter arbejdsskadeloven.

k) I *sag 15-1* havde Statsministeriet givet en bestemt avis aktindsigt i en tale som statsministeren skulle holde om EU. Avisen ville bringe talen som kronik samme dag som talen skulle holdes. Dagen før viste andre medier interesse for talen, og en anden avis bad aftenen før talen skulle holdes, Statsministeriets pressechef om aktindsigt, men fik afslag med den begrundelse at den første avis havde fået aktindsigt. Dokumentet mistede ved udleveringen til den første avis sin interne karakter, og Statsministeriet kunne herefter ikke afslå at udlevere det til andre på grundlag af offentlighedslovens § 7 om interne dokumenter.

Jeg udtalte videre at en myndigheds interesse i at sikre at visse budskaber formidles på den mest effektive måde og opnår optimal gennemslagskraft ved at lade dem lancere som solohistorier, ikke i sig selv kan frakendes saglighed. Men dette hensyn kan ikke tillægges en så afgørende vægt over for det lovfæstede offentlighedsprincip og den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning at det i almindelighed vil kunne begrunde tilbageholdelse eller forsinkelse af indsigt i forhold til andre.

l) I *sag 16-1* gav jeg udtryk for at det var usikkert om Trafikministeriet havde fornøden hjemmel til i forbindelse med en delegation til styrelser af ministeriets kompetence at afskære den ulovbestemte adgang til at påkla-

ge afgørelser truffet i henhold til delegationen til ministeriets departement.

m) Et transportfirma søgte i *sag 16-2* om tilladelse til at transportere en bred last på blokvogn fra Frøslev Grænse til Grenå. Den 17. februar 2003 gav Politimesteren i Horsens tilladelse til transporten. Den 21. februar 2003 udsendte politimestrene i Gråsten og Tønder meddelelse til alle politimyndigheder om at de i forhold til et tysk firma havde afslået transporten og henvist ansøgeren til i stedet at benytte søvejen til transporten. De oplyste at de havde lagt vægt på at Grenå er en havneby, og på hensynet til færdselssikkerheden. De henledte opmærksomheden på at et dansk firma havde indgivet ansøgning om samme transport. Herefter tilbagekaldte Politimesteren i Horsens tilladelsen af 17. februar 2003.

Jeg gav udtryk for at hensynet til at godset kunne transporteres ad søvejen kan tillægges væsentlig betydning i forbindelse med udstedelse af transporttilladelse når væsentlige færdselssikkerhedsmæssige hensyn taler imod landtransport. I forbindelse med tilbagekaldelse af en lovligt udstedt tilladelse mente jeg imidlertid ikke at muligheden for transport ad søvejen kan indgå med tilsvarende vægt. Jeg gav endvidere udtryk for at det var tvivlsomt om hensynet til færdselssikkerheden i denne sag var så tungtvejende at det i ganske betydelig grad talte for en tilbagekaldelse uanset modstående hensyn.

Færdselsstyrelsen havde under sagen påberåbt sig at der forelå nye oplysninger da afgørelsen blev tilbagekaldt, i forhold til det tidspunkt da tilladelsen blev givet. Jeg var enig med styrelsen i at det normalt kan tillægges en vis vægt om tilbagekaldelsesgrunden er opstået før eller efter den oprindelige afgørelse. Jeg var imidlertid ikke enig med styrelsen i at der forelå nye oplysninger. De to afgørelser byggede i det væsentligste på samme oplysninger, men der forelå nu blot en anden vurdering af om der skulle være givet tilladelse. Horsens politi kunne have ta-

get dette forhold i betragtning ved f.eks. at have hørt de politikredse der blev berørt af transporten. Risikoen for at tilbagekaldelsesgrunden ikke indgik i den oprindelige afgørelse, påhvilede som udgangspunkt myndigheden medmindre parten har gjort sig skyldig i svig eller i øvrigt har tilsidesat en ham påhvilende oplysningspligt.

n) En dansk ambassade nægtede i *sag 17-1* en dansk statsborger adgang til personligt fremmøde på ambassaden. Den danske statsborger fik at vide at han fortsat ville kunne få hjælp blot han ikke personligt mødte op på ambassaden. Han modtog i forvejen hjælp fra ambassaden med at oversætte og legalisere dokumenter til brug for en person der var bosiddende i det pågældende land. Efter at være kommet hjem til Danmark klagede den danske statsborger over forholdet og fik i den forbindelse oplyst at baggrunden for nægtelsen var at han efter udsagn fra andre private skulle have forsøgt at skaffe opholdstilladelser og visum mod betaling. Disse påstande bestred klageren.

Jeg var enig med Udenrigsministeriet i at ambassaden havde hjemmel til at træffe en sådan afgørelse. Hjemlen følger af almindelige ordens- og anstaltsbetragtninger. Jeg mente endvidere efter min gennemgang af sagen ikke at der var grundlag for at kritisere at Udenrigsministeriet anså det for berettiget at nægte klageren adgang til ambassaden.

o) En studerende var i *sag 18-1* indskrevet på en 2-årig kandidatuddannelse på Syddansk Universitet. Sideløbende læste han statskundskab som sidefag ved Københavns Universitet. I sommeren 2000 fornyede han ved en fejl ikke sit årskort ved Syddansk Universitet, hvilket førte til at han i perioden 1. september til 4. oktober 2000, da han fornyede årskortet, ikke fik SU. Denne afgørelse støttede SU-styrelsen på § 2, stk. 1, i den dagældende studiestøttelov, hvorefter det var en betingelse for at få SU-støtte at pågældende "gennemgår en uddannelse". Under min be-

handling af sagen kom det frem at styrelsen fulgte den faste praksis kun at anse studerende der formelt er optaget på en bestemt uddannelse og indskrevet, for omfattet af udtrykket "gennemgår uddannelse".

Jeg bemærkede at hverken styrelsen, Ankenævnet for Uddannelsesstøtte eller Institutionsstyrelsen havde bestridt at den studerende reelt også i september 2000 gennemgik en uddannelse, og at han var studieaktiv. Jeg mente ikke at der var tilstrækkelig hjemmel til at myndighederne på denne måde kunne fravige de almindelige principper for sagsoplysning og fri bevisbedømmelse ved at afskære at den studerende ved erklæringer fra Syddansk Universitet og/eller Københavns Universitet dokumenterede sin studieaktivitet.

På baggrund af denne tilkendegivelse oplyste styrelsen at den var indstillet på at tildele støtte for september 2000. Undervisningsministeriet oplyste til min orientering at SU-loven var blevet ændret således at det nu er en udtrykkelig betingelse for at få SU at man er indskrevet på en SU-berettigende uddannelse.

p) En patientforening fik i *sag 20-2* afslag på at fremlægge en folder i venteværelset på sexologisk klinik på Rigshospitalet. Begrundelsen for afslaget var at folderen indeholdt anbefalinger der var i strid med den behandlingsmetode som anvendes på hospitalet, og det skønnedes at den kunne påvirke patientgruppen negativt.

Jeg lagde ved min bedømmelse af foreningens klage over afslaget til grund at afgørelsen var truffet på grundlag af anstaltsbeføjelser, og at ledelsen på dette grundlag var stillet forholdsvis frit med hensyn til at fastsætte regler for hvem der kan opholde sig i et venterum, tidspunkterne herfor, rummets indretning og brug, herunder i bekræftende fald hvilket materiale der lægges frem for de ventende. Ledelsen står dog ikke fuldstændig frit idet beføjelsen må udøves med respekt for overordnede retlige rammer, herunder

grundlovens § 77 og artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention. Dette betød at ved afgørelsen af om et venteværelse skal benyttes til informationsformidling, skal hensynet til ytrings- og informationsfriheden indgå og tillægges vægt. Hvis ledelsen har besluttet at venterummet ikke skal benyttes til informationsformidling, opstår der efter min mening ikke retlige problemer i en sag som den foreliggende. Har ledelsen omvendt besluttet at rummet kan benyttes til informationsformidling, må udgangspunktet være at et afslag på at få fremlagt materiale som indholdsmæssigt og emnemæssigt er relevant for den oplysningsformidling der finder sted, må betegnes som et indgreb i ansøgerens ytringsfrihed. For at være lovligt skal et afslag herefter være "nødvendigt i et demokratisk samfund", jf. artikel 10, stk. 2, i den europæiske menneskerettighedskonvention.

Jeg lagde til grund at myndighederne ikke havde vurderet anmodningen i overensstemmelse med den ovenfor beskrevne retsopfattelse, idet hensynet til foreningens ytringsfrihed slet ikke sås at være inddraget i beslutningen, og at myndighederne derfor heller ikke havde foretaget en selvstændig vurdering af den samfundsmæssige nødvendighed af at forhindre pjecen i at blive fremlagt. Jeg henstillede derfor at Rigshospitalet tog ansøgningen op til fornyet overvejelse.

q) I *sag 10-5* søgte en udlænding asyl og fik afslag. Afslaget blev stadfæstet af Flygtningegenævnet på et møde den 5. september 2002. I afslaget fastsattes udrejsefristen til "straks". Den 9. september 2002 sendte udlændingens advokat en e-mail til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration hvori han bekræftede "den ved forkyndelsen i nævnet fremsatte begæring om humanitær opholdstilladelse". I et svar af 18. september 2002 skrev ministeriet at ansøgningen om humanitær opholdstilladelse ikke havde opsættende virkning idet den ikke

som foreskrevet i udlændingelovens § 33 var indgivet "i tilknytning til forkyndelsen for udlændingen af udrejsefristen".

Under min behandling af sagen kom det frem at udlændingens advokat i forbindelse med nævnets behandling af sagen på møde den 5. september 2002 mundtligt over for Flygtningenævnet – herunder ministeriets repræsentant i nævnet – meddelte at han på sin klients vegne søgte om humanitær opholdstilladelse. Jeg henviste i en supplerende høring til ministeriet til forvaltningslovens § 7, stk. 1, 1. og 2. pkt., samt offentlighedslovens § 6 og bad ministeriet oplyse om ministeriet forud for afgørelsen om opsættende virkning havde overvejet den eventuelle betydning af de to bestemmelser i den foreliggende sag.

Flygtningenævnet oplyste i den anledning at advokaten under mødet den 5. september 2002 mundtligt indgav ansøgning om humanitær ophold, at nævnet havde vejledt advokaten om at indgive ansøgning til ministeriet, og at der var udarbejdet et notat herom i nævnet. Herved mente nævnet at have opfyldt sin forpligtelse efter forvaltningslovens § 7.

Ministeriet meddelte derpå i et brev til mig at ministeriet nu var af den opfattelse af ansøgningen om humanitær opholdstilladelse var indgivet i tilknytning til forkyndelsen af udrejsefristen, og at klagen over styrelsens afslag på opholdstilladelse derfor havde opsættende virkning. Ministeriet beklagede det tidligere afslag på at tillægge klagen opsættende virkning.

Jeg udtalte at jeg var enig med ministeriet både i at betingelserne for at klagen havde opsættende virkning, var opfyldt, og i beklagelsen over at ministeriet tidligere havde givet afslag herpå.

2. Ytringsfrihed

a) En vicekriminalkommissær havde som efterforskningsleder af en drabssag over for pressen givet udtryk for at problemer med efterforskningsassistance skyldes en struk-

turomlægning der var trådt i kraft den 1. april 2002 (*sag 5-3*). Den 7. juli 2003 fik han af vicekriminalinspektøren ordre om at han fremover ikke måtte udtale sig til pressen om interne forhold om struktur i afdelingen. Han måtte kun udtale sig i relation til drabssagen efter nærmere aftale med pågældende politimester. Vicekriminalkommissæren spurgte vicekriminalinspektøren om han havde fået "mundkurv på", og svaret var bekræftende for så vidt angik interne forhold. Vicekriminalinspektøren gjorde det ikke klart at forbuddet kun gjaldt vicekriminalkommissærens adgang til at udtale sig på Rigspolitechefens vegne. Jeg anså vicekriminalkommissæren for berettiget til som privatperson at udtale sig og mente at han under sit virke som efterforskningsleder ikke var undergivet særlige begrænsninger i sin ytringsfrihed. Jeg mente at det var beklageligt at den tjenstlige tilkendegivelse over for vicekriminalkommissæren ikke var blevet formidlet med den fornødne juridiske præcision. Endvidere kritiserede jeg at Rigspolitechefen under sagen ikke havde afgivet en dækkende og juridisk korrekt udtalelse i sagen.

b) I *sag 15-1* henviste Statsministeriet – som begrundelse over for en avis for at ministeriet afslog at give aktindsigt i en tale som statsministeren skulle holde dagen efter – til at ministeriet havde udleveret talen til en anden avis som solohistorie. Jeg udtalte at en myndighed ikke lovligt kan efterkomme et ønske fra en journalist som har fået en solohistorie, om at tilbageholde eller forsinke indsigt såfremt andre retter henvendelse om aktindsigt i samme sag. Jeg henviste herved til den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning samt til artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention hvori retten til at modtage informationer er fremhævet.

c) En patientforening fik i *sag 20-2* afslag på at fremlægge en folder i venteværelset på sexologisk klinik på Rigshospitalet. Begrundelsen for afslaget var at folderen indeholdt

anbefalinger der var i strid med den behandlingsmetode som anvendes på hospitalet, og det skønnedes at den kunne påvirke patientgruppen negativt.

Jeg lagde ved min bedømmelse af foreningens klage over afslaget til grund at afgørelsen var truffet på grundlag af anstaltsbeføjelser, og at ledelsen på dette grundlag var stillet forholdsvis frit med hensyn til at fastsætte regler for hvem der kan opholde sig i et ventorum, tidspunkterne herfor, rummets indretning og brug, herunder hvilket materiale der lægges frem for de ventende. Ledelsen står dog ikke fuldstændig frit idet beføjelsen må udøves med respekt for overordnede retlige rammer, herunder grundlovens § 77 og artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention. Dette betød at ved afgørelsen af om et venteværelse skal benyttes til informationsformidling, skal hensynet til ytrings- og informationsfriheden indgå og tillægges vægt. Hvis ledelsen har besluttet at venterummet ikke skal benyttes til informationsformidling, opstår der efter min mening ikke retlige problemer i en sag som denne. Har ledelsen omvendt besluttet at rummet kan benyttes til informationsformidling, må udgangspunktet være at et afslag på at få fremlagt materiale som indholdsmæssigt og emnemæssigt er relevant for den oplysningsformidling der finder sted, må betegnes som et indgreb i ansøgerens ytringsfrihed. Et afslag skal herefter for at være lovligt være "nødvendigt i et demokratisk samfund", jf. artikel 10, stk. 2, i den europæiske menneskerettighedskonvention.

Jeg lagde til grund at myndighederne ikke havde vurderet anmodningen i overensstemmelse med den ovenfor beskrevne retsopfattelse idet hensynet til foreningens ytringsfrihed slet ikke sås at være inddraget i beslutningen, og at myndighederne derfor heller ikke havde foretaget en selvstændig vurdering af den samfundsmæssige nødvendighed af at hindre pjecen i at blive fremlagt. Jeg henstillede derfor at Rigshospitalet tog ansøgningen op til fornyet overvejelse.

C. Kontrol med forvaltningen

1. Administrativ rekurs

a) I *sag 20-4* traf en kommune afgørelse dels om at tillade nedrivning af en ejendom, dels om at boligerne i ejendommen kunne nedlægges. Ifølge byggelovens § 23 kan afgørelser om nedrivning påklages til statsamtet for så vidt angår retlige spørgsmål. Derimod er der ikke i boligreguleringsloven, som er hjemmelsgrundlaget for afgørelser om at nedlægge boliger, bestemmelser om klageadgang. Da lejerne påklagede de to afgørelser til statsamtet, begrænsede dette sin behandling af sagen til spørgsmål vedrørende nedrivningstilladelsen. Ifølge byggelovgivningen skal kommunalbestyrelsen inden den giver blandt andet nedrivningstilladelse, påse om et byggearbejde er i strid med bl.a. reglerne i boligreguleringsloven. Under disse omstændigheder anså jeg spørgsmålet om hvorvidt der var meddelt et gyldigt samtykke efter boligreguleringsloven til nedlæggelse af boligerne, for et retligt spørgsmål efter byggeloven og dermed omfattet af klageadgangen efter § 23.

b) I *sag 4-2* havde Lægemedelstyrelsen givet delvis afslag på aktindsigt efter offentlighedsloven i en sag om godkendelse af et lægemiddel for en virksomhed. Afslaget var begrundet i at en række dokumenter dels var internt arbejdsmateriale og derfor kunne undtages efter § 7, dels indeholdt forretningshemmeligheder som kunne undtages i henhold til § 12, stk. 1, nr. 2. Styrelsen havde inden den traf afgørelse, indhentet en udtalelse fra virksomhedens advokat, men havde ikke forelagt udtalelsen til partshøring for ansøgeren inden der blev truffet afgørelse. Styrelsens afslag blev påklaget til Indenrigs- og Sundhedsministeriet som stadfæstede afgørelsen. Efter min mening var det kritisabelt at ministeriet ikke foretog en vurdering af hvilken betydning styrelsens manglende partshøring burde have for ministeriets videre behandling af sagen. Jeg henviste i den

forbindelse til at parthøringsreglerne har karakter af garantiforskrifter.

c) I *sag 14-1* fik en kvinde den 14. juli 2000 tilkendt førtidspension med virkning fra 1. november 1989. Dette bevirkede at hun også fik en privat invalidepension til udbetaling. Der blev i den anledning den 31. august 2001 indsat 171.381 kr. på hendes bankkonto. Hun fik samtidig besked af forsikringsselskabet om at der fremover ville blive indbetalt et månedligt invalidepensionsbeløb. Kvinden søgte om og fik af skattemyndighederne tilladelse til at tilbagefordere den private pension på de tidligere indkomstår. I den anledning efterregulerede kommunen hendes boligstøtte for årene 1999 og 2000, idet hun havde uoplyste indkomststigninger for disse år på henholdsvis 21.000 kr. og 28.000 kr. Herved opstod der et tilbagebetalingskrav på 5.331 kr. Denne afgørelse påklagede kvinden til det sociale nævn som stadfæstede kommunens afgørelse. Jeg kritiserede at nævnet til brug for sin afgørelse ikke havde sikret sig at kommunen havde genbehandlet sagen i forbindelse med kvindens klage, og at nævnet havde truffet afgørelse uden at have indhentet sagens akter fra kommunen. Endelig kritiserede jeg at nævnet ikke havde forholdt sig til om kommunen havde partshørt kvinden inden den traf afgørelse.

d) Klageren blev i *sag 14-2* sygemeldt den 16. januar 1999 og modtog derpå sygedagpenge fra kommunen. I perioden 8. juli til 25. november 1999 traf kommunen flere gange afgørelser om at stoppe dagpengene og om at genoptage udbetalingen på baggrund af nye lægelige oplysninger fra parten. Den 25. november 1999 traf kommunen på ny afgørelse om at stoppe dagpengene med virkning fra 29. november 1999. Det sociale nævn stadfæstede den 28. februar 2000 denne afgørelse. Nævnet anførte at det lagde vægt på det oplyste om helbredsforholdene på afgørelses-tidspunktet. Den 11. maj 2000 afslog kom-

munen at genoptage sagen, og denne afgørelse blev stadfæstet af nævnet den 16. november 2000. Begge myndigheder var enige om at der ikke var fremkommet væsentligt nye oplysninger der kunne begrunde en genoptagelse af sagen. I forbindelse med nævnets seneste afgørelse indsendte klageren nye lægelige oplysninger. Disse oplysninger blev ikke inddraget af nævnet i forbindelse med dets stillingtagen til sagen under henvisning til at kommunen ikke havde taget stilling hertil. Af samme grund mente nævnet ikke at burde hjemvise sagen til fornyet behandling.

Jeg kritiserede at nævnet i forbindelse med sin behandling af sagen ikke påså om kommunen havde overholdt sin forpligtelse til opfølgning og til at udarbejde skriftlig helhedsvurdering som foreskrevet i dagpengelovens § 24, stk. 2, og den sociale retssikkerhedslovs § 7.

Det sociale nævn burde desuden – i overensstemmelse med det almindelige princip om at rekursinstanser har ret og normalt også pligt til at inddrage nye oplysninger i forhold til underinstansens afgørelse – have inddraget de nye lægelige oplysninger der blev anført i klagen, selv om oplysningerne havde ændret sig i forhold til det faktiske oplysningsgrundlag kommunen havde truffet afgørelse på.

Nævnet beskrev i en supplerende udtalelse sin generelle praksis med hensyn til hjemvisning. Det fremgik heraf at nævnet hjemviste en sag hvis der først i forbindelse med sagens behandling i nævnet fremkom væsentlige nye oplysninger. Jeg udtalte at en praksis hvorefter nova i forbindelse med sagens behandling i klageinstansen automatisk førte til hjemvisning, efter min opfattelse var for ufleksibel. Efter min mening burde nævnet holde muligheden for at nævnet afgjorde sagen på grundlag af de nye oplysninger, åben.

Nævnet oplyste videre at hvis de nye oplysninger vurderedes ikke at have væsentlig betydning for sagen, hjemviste nævnet ikke

sagen. I stedet indskrænkede nævnet sig til at sige at oplysningerne ikke var indgået i kommunens vurdering af sagen. Denne praksis beroede på at kommunen i så fald ikke ville være bundet af en stillingtagen fra nævnets side, men ville kunne foretage sin egen vurdering i første instans af de nye oplysninger. Jeg udtalte i den anledning at rekursinstansens afgørelse binder underinstansen på de punkter hvor rekursinstansen har taget stilling. Hvis det sociale nævn havde taget stilling til at de nye oplysninger ikke var af væsentlig betydning, burde nævnet inddrage disse i deres afgørelse og forholde sig til deres (uvæsentlige) betydning for sagen. Da nævnet ikke havde forholdt sig udtrykkeligt til betydningen af de nye oplysninger, henstillede jeg at det genoptog sagen til ny behandling.

e) I *sag 16-1* gav jeg udtryk for at det var usikkert om Trafikministeriet havde fornøden hjemmel til i forbindelse med en delegation til styrelser af ministeriets kompetence at afskære den ulovbestemte adgang til at påklage afgørelser truffet i henhold til delegationen til ministeriets departement.

f) Klageren søgte i *sag 10-6* om ægtefællesammenføring, men fik på grund af udlændingelovens tilknytningskrav afslag af Udlændingestyrelsen. Tilknytningskravet i familiesammenføringsager fandt efter de dagældende regler ikke anvendelse hvis den herboende ægtefælle havde dansk statsborgerskab. Klageren havde, da styrelsen traf afgørelse i sagen, ikke dansk statsborgerskab. Afslaget blev påklaget til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, og mens sagen verserede her, fik ansøgeren dansk statsborgerskab. Ministeriet stadfæstede styrelsens afslag og meddelte i den forbindelse at det forhold at ansøgeren i mellemtiden havde fået dansk statsborgerskab, ikke kunne føre til en ændret vurdering af sagen.

I en høring til ministeriet anførte jeg at det antages at der normalt ikke gælder nogen

begrænsning i klagerens adgang til for rekursinstansen at fremføre nye påstande, anbringender og faktiske omstændigheder (nova). Jeg henviste videre til at hovedreglen endvidere er at rekursinstansen har pligt til at lægge mellemkommende nye faktiske oplysninger til grund for afgørelsen.

Jeg gav endvidere udtryk for at ny mellemkommende lovgivning og lignende ændringer i sagens retlige grundlag ikke skal lægges til grund hvis der er tale om en skærpelse af kriterierne for at en tilladelse kan gives. En lang sagsbehandlingstid i det administrative system bør ikke komme borgeren til skade.

Ministeriet meddelte derpå at det på baggrund af min gennemgang af relevant litteratur om nova havde besluttet at ændre sin retsopfattelse således at meddelelse af statsborgerskab til klageren blev inddraget i sagen. Herefter blev der givet tilladelse til ægtefællesammenføring.

Ministeriet tog endvidere syv andre sager op til ny behandling hvor den herboende ægtefælle havde opnået dansk indfødsret inden ministeriets afgørelse.

2. Tilsyn

a) En mand klagede i *sag 14-3* til Socialministeriet over Den Sociale Sikringsstyrelses behandlingstid i en sag om dansk pension i udlandet. Han klagede også over at styrelsen havde afslået at betale hans udgifter til en revisor som han havde følt sig nødsaget til at antage i forbindelse med at sagens behandling trak ud. Socialministeriet afviste at tage stilling til klagen og anførte at ministeriet ikke havde mulighed for at gå ind i konkrete sager. Jeg udtalte at klagen efter min opfattelse kunne indbringes for Socialministeriet som led i det almindelige ulovbestemte over- og underordningsforhold der består mellem ministeriet og Den Sociale Sikringsstyrelse på områder hvor klageadgangen ikke udtrykkeligt er afskåret ved lov. Ministeriet kunne derfor ikke afvise klagen med henvisning til at det ikke havde mulighed

for at behandle sagen. Jeg mente ikke at der var grundlag for at foretage en nærmere undersøgelse af om styrelsens stillingtagen til kravet på revisorudgifter kunne siges at udgøre en egentlig afgørelse, og dermed heller ikke om manden havde en egentlig klageret, eller om ministeriets behandling af sagen kunne ske som et led i det ulovbestemte ressorttilsyn.

3. Genoptagelse, tilbagekaldelse og ugyldighed

a) I *sag 5-1* afslog Erstatningsnævnet en ansøgning om erstatning efter voldsofferloven. En ung mand havde været ude for et overfald og var blevet stukket med en kniv i kind og kæbe. Der blev straks optaget politirapport, og dagen efter blev forholdet anmeldt til politiet. Fire dage senere ringede faren til politiet om sagen, og det blev noteret i sagen at han tilbagekaldte anmeldelsen. Nævnet afslog at yde erstatning under henvisning til at den unge mand ved at tilbagekalde anmeldelsen ikke havde medvirket til sagens opklaring. Senere anmodede en advokat på den unge mands vegne om genoptagelse af sagen under henvisning til en række nye oplysninger og indsigelser imod rigtigheden af nævnets afslag. Blandt andet oplyste han at faren ikke havde haft fuldmagt til med bindende virkning at kalde anmeldelsen tilbage, og at faren ikke ville have foretaget tilbagekaldelsen hvis han havde fået oplysning om følgerne heraf for retten til erstatning.

Jeg mente at det var kritisabelt at nævnet ikke på baggrund af advokatens henvendelser søgte at få de nærmere omstændigheder i sagen belyst og dermed sikrede sig det fornødne grundlag da nævnet afslog genoptagelse.

b) I *sag 5-4* mente jeg at der i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om ansættelse som politibetjent på prøve blev begået parts-høringsfejl og begrundelsesfejl, ligesom notatpligten ikke var blevet iagttaget. Disse fejl kunne dog efter min mening ikke ændre selve afgørelserne.

c) I *sag 6-1* traf Kirkeministeriet afgørelse om at rykke ministerens ægtefælle, som var sognepræst, op i lønramme 34. Jeg mente at ministeriet i kraft af kirkeministerens personlige inhabilitet måtte anses for myndighedsinhabil. Der forelå således en retlig mangel, og afgørelsen måtte som udgangspunkt anses for ugyldig. Under hensyn til at ministeren ikke personligt havde medvirket ved afgørelsens tilblivelse, afgørelsens begunstigen-de karakter og hensynet til at sognepræsten kunne have indrettet sig i tillid hertil, mente jeg ikke at der var grundlag for at henstille at ministeriet genoptog sagen.

d) I *sag 8-1* havde Miljøstyrelsen på grundlag af en klage fra en nabo skærpet vilkårene for en miljøgodkendelse af en forlystelsespark uden at virksomheden fik lejlighed til at udtale sig om det materiale naboen havde indsendt. Jeg anså dette for en tilsidesættelse af forvaltningslovens § 19, stk. 1. Da det ikke kunne udelukkes at afgørelsen i tilfælde af høring af virksomheden var blevet en anden, henstillede jeg at styrelsen genoptog sagen til ny afgørelse.

e) I *sag 8-3* havde en kommune godkendt en flugtskydebane uden at klageren og fem andre omboende som ifølge støjmålinger ville blive ramt af et støjniveau tæt på grænsen til det højest tilladte, var blevet tillagt partstatus. Efter min mening burde de pågældende have været tillagt partsbeføjelser, herunder ret til at blive partshørt efter § 19, stk. 1. Jeg mente imidlertid ikke at der var grundlag for at henstille at kommunen genoptog sagens behandling. Jeg lagde herved vægt på at klageren havde haft lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger under sagens behandling, blandt andet ved foretræde for teknisk udvalg.

f) I *sag 14-2* afslog både kommunen og det sociale nævn at tillade genoptagelse af en sygedagpengesag uanset at der var fremkommet nye lægelige oplysninger. Nævnet havde undladt at tage stilling til de nye oplys-

ninger i sin behandling af sagen fordi kommunen ikke havde taget stilling til dem.

Jeg henstillede at nævnet tog udtrykkelig stilling til oplysningernes betydning for sagen.

Jeg kritiserede endvidere at kommunen ikke havde foretaget en skriftlig helhedsvurdering som krævet i den sociale retssikkerhedslovs § 7. Jeg anførte at § 7 må anses for en garantiforskrift, og at en tilsidesættelse af reglen derfor kan medføre den pågældende afgørelses ugyldighed. Det sociale nævn anførte hertil at den pågældende kommunes sagsbehandling levede op til de forventninger med hensyn til helhedsvurdering som forelå på daværende tidspunkt idet det først på et senere tidspunkt var blevet fastslået af Ankestyrelsen at denne pligt også gjaldt i sygedagpengesager. Konsekvensen af en eventuel genoptagelse af den konkrete sag kunne blive at et stort antal sager skulle genoptages. I den anledning gjorde jeg opmærksom på at pågældende regler gjaldt da kommunen og nævnet traf afgørelse i sagen. Jeg fastholdt, uanset nævnets bemærkninger, en henstilling om at nævnet genoptog sagen til ny behandling.

g) Et transportfirma søgte i *sag 16-2* om tilladelse til at transportere en bred last på blokvogn fra Frøslev Grænse til Grenå. Den 17. februar 2003 gav Politimesteren i Horsens tilladelse til transporten. Den 21. februar 2003 udsendte politimestrene i Gråsten og Tønder meddelelse til alle politimyndigheder om at de i forhold til et tysk firma havde afslået transporten og henvist ansøgeren til i stedet at benytte søvejen til transporten. De oplyste at de havde lagt vægt på at Grenå er en havneby, og på hensynet til færdselssikkerheden. De henledte opmærksomheden på at et dansk firma havde indgivet ansøgning om samme transport. Herefter tilbagekaldte Politimesteren i Horsens tilladelsen af 17. februar 2003.

Jeg gav udtryk for at hensynet til at godset kunne transporteres ad søvejen, kan tillægges væsentlig betydning i forbindelse med udstedelse af transporttilladelse når væsentlige færdselssikkerhedsmæssige hensyn taler imod landtransport. I forbindelse med tilbagekaldelse af en lovligt udstedt tilladelse mente jeg imidlertid ikke at muligheden for transport ad søvejen kan indgå med tilsvarende vægt. Jeg gav endvidere udtryk for at det var tvivlsomt om hensynet til færdselssikkerheden i denne sag var så tungtvejende at det i ganske betydelig grad talte for en tilbagekaldelse uanset modstående hensyn.

Færdselsstyrelsen havde under sagen påberåbt sig at der forelå nye oplysninger da afgørelsen blev tilbagekaldt, i forhold til det tidspunkt da tilladelsen blev givet. Jeg var enig med styrelsen i at det normalt kan tillægges en vis vægt om tilbagekaldelsesgrunden er opstået før eller efter den oprindelige afgørelse. Jeg var imidlertid ikke enig med styrelsen i at der forelå nye oplysninger. De to afgørelser byggede i det væsentligste på samme oplysninger, men der forelå nu blot en anden vurdering af om der skulle være givet tilladelse. Horsens Politi kunne have taget dette forhold i betragtning ved f.eks. at have hørt de politikredse der blev berørt af transporten. Risikoen for at tilbagekaldelsesgrunden ikke indgår i den oprindelige afgørelse, påhviler som udgangspunkt myndigheden, medmindre parten har gjort sig skyldig i svig eller i øvrigt har tilsidesat en ham påhvilende oplysningspligt. Det måtte efter min opfattelse anses for tvivlsomt om styrelsens konkrete afvejning af de relevante hensyn for og imod tilbagekaldelse af tilladelsen fuldt ud var foretaget i overensstemmelse med de almindelige regler om tilbagekaldelse. Jeg henstillede at styrelsen genoptog sagen.

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. 883, 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 2004 til 31. december 2004 afsluttet 116 sager inden for Beskæftigelsesministeriets sagsområde. 80 af disse sager blev afvist.

De resterende 36 sager blev realitetsbehandlet: 30 sager handlede om afgørelser, 3 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, 2 sager handlede om generelle spørgsmål og 1 sag handlede om sagsbehandlingstid. I alt 2 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

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

Departementet

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

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 1-1: Afskedigelse i anledning af forventede besparelser. Begrundelse

Arbejdsmarkedets Ankenævnet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	25	0	0	0
<i>I alt</i>	25	0	0	0

Arbejdsmarkeds- styrelsen

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

Arbejds miljøklage- nævnet

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

*Arbejdsmarkedets
Tillægspension*

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

Arbejdsmarkedsråd

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

1-1. Afskedigelse i anledning af forventede besparelser

Begrundelse

Ansættelses- og arbejdsret 2.7. – Forvaltningsret 1121.1 – 1133.2 – 114.3 – 2.2.

En ansat i en arbejdsformidling blev afskediget med henvisning til at arbejdsformidlingen forventede at skulle spare det kommende år. De forventede krav om besparelser havde baggrund i finanslovsforslaget som lagde op til besparelser inden for området arbejdsformidling og virksomhedsservice.

Ombudsmanden kritiserede ikke at afskedigelsen, som skete før finansloven blev endeligt vedtaget, var foretaget med baggrund i forventede krav om besparelser.

Udvælgelsen af den ansatte som en af dem der skulle afskediges, var sket med henvisning til at den pågældende viste mindre tilbøjelighed til at tage selvstændige initiativer. Ombudsmanden mente at der i sagen burde have været tilvejebragt oplysninger som redegjorde nærmere for baggrunden for denne vurdering, herunder konkrete oplysninger om hvordan denne mindre tilbøjelighed til at tage selvstændige initiativer viste sig.

Ombudsmanden kritiserede også at begrundelsen for afgørelsen om afskedigelse ikke indeholdt en henvisning til at det var funktionærlovens regler om varsling som blev anvendt. (J.nr. 2002-3629-813).

Arbejdsmarkedsstyrelsen meddelte ved brev af 31. august 2001 Arbejdsformidlingen X at der til regionens drift for 2002 blev afsat en foreløbig bevilling på samlet 85.057.200 kr. hvilket var en nedgang i forhold til budgettet for 2001. Arbejdsmarkedsstyrelsen anførte bl.a. følgende:

”De foreløbige regionale budgetrammer er fastsat med udgangspunkt i det fremsatte forslag til finanslov for år 2002.

Udmeldingen af de foreløbige budgetrammer til regionens drift 2002 sker således med forbehold for Folketingets godkendelse af den opførte bevilling i forbindelse med vedtagelse af den endelige Finanslov for 2002.

Styrelsen vil, efter vedtagelse af finansloven for år 2002, foretage den endelige udmelding af AF's driftsbevilling for år 2002.

...

Styrelsen anmoder om, at budgetterne indsendes sammen med regionens kontraktoplæg til Arbejdsmarkedsstyrelsen senest d. 1. oktober 2001.”

Brevet af 31. august 2001 var vedlagt ”Budgetinstruks 2002 for AF's driftsbevilling” hvori bl.a. følgende var anført:

”2.2 Fordeling løn/øvrige drift

Der er i den udmeldte, foreløbige bevilling ikke foretaget en fordeling af den ordinære bevilling på udgifter til henholdsvis lønsum og øvrige drift.

Regionen foretager selv fordelingen, idet minimum 77 procent af bevillingen skal anvendes til lønsum og maksimum 23 procent af bevillingen kan anvendes til øvrige drift.

...

3. Bevillingsanvendelse

Når finansloven er vedtaget udmeldes den endelige bevilling for år 2002. Denne bevilling vil sammen med bevillingen til aktiveringsindsatsen være en del af grundlaget for de resultatkontrakter, der indgås for år 2002.

Efter den endelige bevillingsudmelding og indgåelse af resultatkontrakten – dvs. i løbet af finansåret 2002 – kan regionen ikke flytte bevillingsbeløb fra øvrige drift til lønsum. Dette forhold svarer til de generelle

budgetregler for statens institutioner, jfr. Finansministeriets budgetvejledning 2001."

Til brug for et møde den 24. september 2001 i det regionale samarbejdsudvalg udarbejdede Arbejdsformidlingen X et notat af 24. september 2001 vedrørende arbejdsformidlingens lønsumsrammer for 2002 og 2003 samt forslag til besparelser. I notatet er bl.a. følgende anført:

"Som det er RSU bekendt, har AF-(X) siden først i 2001 haft indført et generelt ansættelsesstop, idet AF-(X)'s lønsum ikke har været tilstrækkelig til at videreføre det nuværende niveau for personaleressourcerne.

RSU har løbende i 2001 på RSU-møderne fået forelagt lønsumsprognoser med lønsumssituationen for indeværende år, og konklusionen har her været, at der skulle være en naturlig personaleafgang i en størrelsesorden svarende til 1,5-1,9 mio. kr. for at få balance i lønbudgettet.

På det sidste RSU-møde den 15. august tilkendegav ledelsen, at det ikke var realistisk at få balance i lønbudgettet for 2001. Lønfremskrivningen viste en manko på ca. 1,5 mio. kr., som ikke var realistisk at hente via naturlig afgang. Kun 2 medarbejdere havde fået nyt job – heraf den ene pr. 1. oktober. Ledelsen meddelte i den forbindelse, at de manglende midler på lønbudgettet måtte findes på driftsbudgettet, og at beløbet søges dækket ind via besparelser, anvendelse af IDV-midler, forskud på refusioner etc., og der sigtes mod et samlet underskud på driften på ca. 0,5 mio. kr.

Ledelsen tilkendegav ved samme lejlighed, at størstedelen af de tiltag der tages er engangstiltag som ikke er mulige at gentage. Øvelsen kan derfor ikke bruges igen i 2002.

B-siden ønskede på mødet oplyst, om underskuddet ville få konsekvens for personalsituationen. Formanden svarede, at der ikke vil ske afskedigelser, men at ansættelsesstoppet fortsætter. Det har været nødvendigt at begrunde fortsættelsen af ansættelsesstoppet, men udmeldingen har alene lydt

på, at den udstukne kurs fastholdes. Ansættelsesgarantien holder således også.

Denne udmelding var ud fra en vurdering af, at driftsrammen for 2002 bliver af en tilsvarende størrelse som for 2001.

AF-(X) har den 3. september 2001 modtaget en udmelding omkring driftsbevillingen for 2002. Af den fremgår det, at Regionens bevilling for 2002 bliver på 84.290.000 kr. Det svarer til en nedgang på 2,5% i forhold til 2001 budgettet, når der er foretaget en PL-regulering. Det svarer til en nedregulering på ca. 2,1 mio. kr., og forudsætningen for ledelsens ansættelsesgaranti er dermed ikke længere til stede.

2. Prognose for AF-(X)'s lønsumsforbrug i 2002.

For 2002 har ledelsen foretaget en beregning af, hvilket lønsumsforbrug der vil være med det personale, som er ansat pr. 1. oktober i AF-(X) og efterfølgende forholdt det til den lønsum, som vil være til stede, hvis der foretages en række driftsbesparelser. Resultatet fremgår af skemaet herunder.

...

Som man kan se af fremskrivningen, vil der med de ansatte i AF-(X) pr. 1. oktober i år i 2002 komme et merforbrug på ca. 3,5 mio. kr.

Det er ledelsens vurdering, at der heller ikke i 2003 kan forventes en vækst i lønsummen, og at der derfor skal ske en tilpasning af lønsummen, så den på 2 års sigt passer til de udmeldte bevillingsrammer.

Det kan på baggrund heraf konkluderes, at det er nødvendigt at gennemføre afskedigelser i en størrelsesorden, så det sikres, at AF-(X) med udgangen af 2003 har balance i lønsummen. Dvs. at lønsumsbesparelserne set over 2 år gennemsnitlig skal være på 3,5 mio. kr. Konsekvensen heraf vil være, at der budgetteres med et merforbrug på lønsummen på ca. 1,5 mio. kr. i 2002, som skal hentes hjem i 2003.

Baggrunden for, at ledelsen finder, at der ikke allerede i 2002 kan være balance i lønbudgettet er, at vi er relativt langt henne i år

2001, og at afskedigelser kun vil have delvis effekt i 2002 pga. lange opsigelsesfrister, fratrædelsesgodtgørelse, feriepenge m.v. Dermed skulle der også foretages et meget stort antal afskedigelser for at få balance allerede i 2002.

...

Afskedigelser

På baggrund af ovenstående er det ledelsens vurdering, at der skal afskediges 10 medarbejdere. Afskedigelserne får på grund af opsigelsesvarsler m.m. først fuld helårsvirkning på lønsummen i 2003.

Den overordnede begrundelse for afskedigelserne er i alle tilfælde mangel på lønsum. Der sker ingen afskedigelser pga. manglende kvalifikationer eller pga. utilfredsstillende opgavevaretagelse.

Uanset, at den overordnede begrundelse er mangel på lønsum, skal der gives en individuel begrundelse til den enkelte, som bliver afskediget. I den forbindelse vil ledelsen ud fra en konkret vurdering udvælge de medarbejdere, som ud fra en samlet betragtning bedst kan undværes. I vurderingen har ledelsen valgt at fokusere på følgende kriterier:

- mindre grad af selvstændighed og ansvarlighed i opgaveløsningen
- mindre tilbøjelighed til at udvise selvstændige initiativer
- mindre grad af faglig og personlig fleksibilitet
- mindre grad af kvalitet i opgaveløsningen
- mindre grad af stabilitet

Hensynet til opgavevaretagelsen

I henhold til den regionale personalepolitik skal der ved afskedigelser på grund af bevillingsmangel sikres den bedst mulige overensstemmelse mellem de tilbageværende medarbejders kvalifikationer og opgavevaretagelsen.

Regionen vil tilstræbe, at der i forbindelse med afskedigelserne ikke sker signifikant skævvridning med hensyn til alder, køn, faggrupper og etnisk tilhørsforhold."

Det fremgår af brevet af 31. august 2001 at forskellen mellem det bevillingsbeløb der angives i brevet af 31. august 2001 (85.057.200 kr.), og det bevillingsbeløb der angives i notatet af 24. september 2001 (84.290.000 kr.), skyldes at sidstnævnte beløb er fratrukket øremærkede bevillinger mv. Sidstnævnte beløb er således det beløb der kunne anvendes til den ordinære drift.

Ved brev af 26. september 2001 meddelte Arbejdsformidlingen X en ansat, A, at arbejdsformidlingen påtænkte at afskedige ham fra hans stilling som erhvervsvejleder, og at arbejdsformidlingen i den anledning anmodede ham om inden 10. oktober 2001 at fremkomme med eventuelle bemærkninger hertil. Arbejdsformidlingen skrev bl.a. følgende:

"Baggrunden herfor er, at regionen har fået udmeldt driftsbevillingen for 2002. Af den fremgår, at regionens bevillingsramme for 2002 udgør ca. 84,3 mio. kr. Det svarer til en besparelse på 2,5% i forhold til rammen for 2001. Til belysning af regionens lønsumssituation vedlægges notat af 24. september 2001 om regionens bevillingsramme for 2002. Som det fremgår af notatet skal regionen i 2002 nedjustere lønsumsforbruget med 3,5 mio. kr. i forhold til en fremskrivning af det nuværende forbrug.

Det er således ledelsens vurdering, at der skal afskediges et antal medarbejdere begrundet i lønsumsmangel. Afskedigelserne ønskes gennemført i efteråret 2001 med henblik på at sikre maksimal økonomisk besparelse snarest muligt.

Det forventede budget- og aktivitetsgrundlag indebærer, at regionen er nødsaget til at reducere medarbejderstaben med i alt 16 medarbejdere.

Udvælgelsen af de medarbejdere, som påtænkes afskediget, er sket på grundlag af et individuelt skøn med hensyn til hvilke medarbejdere, der bør afskediges ud fra en samlet vurdering af, hvem der bedst kan undværes under hensyn til en sikring af den bedst mulige overensstemmelse mellem de tilba-

geværende medarbejders kvalifikationer og Arbejdsformidlingens opgavevaretagelse. Følgende kriterier er indgået i ledelsens skøn ved udvælgelsen:

- graden af selvstændighed og ansvarlighed i forhold til opgaveløsningen
- tilbøjeligheden til at udvise selvstændige initiativer
- graden af faglig og personlig fleksibilitet
- graden af kvalitet i opgaveløsningen
- graden af stabilitet

I henhold til de ovenfor anførte kriterier har ledelsen foretaget en relativ vurdering foranlediget af de ovennævnte besparelseskrav. I forhold hertil er det vurderet, at du er en af de medarbejdere, som påtænkes afskediget. Ved vurderingen er der lagt vægt på, at du set i forhold til de medarbejdere, som ikke påtænkes afskediget, udviser mindre tilbøjelighed til at udvise selvstændige initiativer.

Afskedigelse vil i givet fald ske i henhold til § 25 i fællesoverenskomsten mellem Finansministeriet og Lærernes Centralorganisation/Overenskomstansattes Centralorganisation med et varsel på fem måneder regnet fra den 1. november 2001."

A kommenterede i brev af 10. oktober 2001 til Arbejdsformidlingen X den påtænkte afskedigelse. A stillede sig uforstående over for at han skulle udvise "mindre tilbøjelighed til at udvise selvstændige initiativer", og anførte bl.a. følgende:

"Har d.d. modtaget akterne fra min personalemappe.

I skrivelse af 28. februar 1997 fremgår det, at jeg vedr. lønforhøjelse indplaceres på skatetrin 31: 'idet der er lagt vægt på, at du har udvist stor fleksibilitet, omstillingsvilje og kreativitet i løsningen af de daglige arbejdsopgaver, en arbejdsindsats som man benytter lejligheden til at takke dig for'. Det er, synes jeg, meget rammende for den indsats jeg yder for AF-(X) og som jeg til stadighed bestræber mig for at efterleve.

Det fremgår ikke af akterne, at jeg, som det fremgår af skrivelse af 26. september 2001

vedr. min påtænkte afskedigelse, skulle være: 'mindre tilbøjelig til at udvise selvstændigt initiativ'."

Den 25. oktober 2001 meddelte Arbejdsformidlingen X A at han blev afskediget. Arbejdsformidlingen skrev bl.a. følgende:

"Arbejdsformidlingen (X) har med brev af 26. september 2001 meddelt dig, at regionen agter at afskedige dig på grund af bevillingsmangel.

Regionen har løbende orienteret det regionale samarbejdsudvalg om lønsumssituationen, og i tidligere fremsendte notat af 24. september 2001 vedrørende regionens lønsumsrammer for 2002 og 2003 samt forslag til driftsbesparelser er der redegjort for situationen.

I henhold til den regionale personalepolitik skal der i forbindelse med afskedigelser sikres den bedst mulige overensstemmelse mellem de tilbageværende medarbejders kvalifikationer og de opgaver, der skal varetages.

På den baggrund heraf har ledelsen foretaget en samlet vurdering med henblik på at sikre, at de bedst kvalificerede medarbejdere fastholdes i regionen. Ved udvælgelsen af de pågældende medarbejdere har ledelsen lagt vægt på følgende kriterier:

- graden af selvstændighed og ansvarlighed i forhold til opgaveløsningen
- tilbøjeligheden til at udvise selvstændige initiativer
- graden af faglig og personlig fleksibilitet
- graden af kvalitet i opgaveløsningen
- graden af stabilitet

Regionen har efterfølgende modtaget dit høringssvar af 10. oktober 2001. I henhold til de i dit høringssvar fremkomne bemærkninger skal regionen fastslå,

- at ledelsen ikke er utilfreds med din embedsførelse og derfor ikke har fundet anledning til at kritisere denne.

Ved udvælgelsen af de personer, som regionen nu afskediger, har ledelsen foretaget en relativ vurdering foranlediget af de be-

sparelseskrav, som er opstået på baggrund af bevillingsmanglen.

Set ud fra denne relative vurdering er det på trods af dit høringssvar fortsat regionens opfattelse, at du – set i forhold til de medarbejdere, som ikke påtænkes afskediget – udviser mindre tilbøjelighed til at udvise selvstændige initiativer.

På baggrund af ovenstående skal regionen meddele, at regionen har truffet endelig afgørelse om, at du afskediges. I sin afgørelse har regionen lagt vægt på, at det er bevillingsmangel, som ligger til grund for at afskedige et antal medarbejdere.

I henhold til § 25 i fællesoverenskomsten mellem Finansministeriet og Lærernes Centralorganisation/Overenskomstansattes Centralorganisation afskediges du med et varsel på fem måneder regnet fra den 1. november 2001.”

A påklagede 26. oktober 2001 afgørelsen om afskedigelse til Arbejdsmarkedsstyrelsen idet han stillede sig uforstående over for at han skulle være mindre tilbøjelig til at udvise selvstændigt initiativ. A pegede bl.a. på at han havde deltaget i relevant efteruddannelse, og at han efter sin egen opfattelse besad en større ekspertviden om vejledning og it end visse af de tilbageblevne kolleger.

Ved brev af 20. november 2001 meddelte Landsforbundet Y A at forbundet havde besluttet at forfølge to sager om afskedigelse af erhvervsvejledere fra regionerne (...) og (...) ved en faglig voldgift. Landsforbundet ville nedlægge påstand om usaglig afsked på baggrund af at afskedigelserne var begrundet i forventninger til den kommende økonomi. Derimod ville landsforbundet ikke nedlægge en lignende påstand i A's afskedigelsessag på grund af at han efter at være blevet afskediget med virkning fra den 1. april 2002 havde opsagt sin stilling hos Arbejdsformidlingen X. En af mine medarbejdere har hos Arbejdsformidlingen X telefonisk fået oplyst at A den 11. november 2001 som følge af nyt arbejde opsagde sin stilling hos arbejdsformidlingen, og at A anmodede

om at opsigelsen fik virkning pr. 30. november 2001, hvilket blev imødekommet.

Arbejdsmarkedsstyrelsen meddelte den 9. januar 2002 A at styrelsen tiltrådte arbejdsformidlingens afgørelse. Styrelsen skrev bl.a. følgende:

”Arbejdsmarkedsstyrelsen har ved sin gennemgang af sagen ikke fundet anledning til at påpege formelle fejl eller mangler i Arbejdsformidlingen i (X)'s behandling af sagen.

Arbejdsmarkedsstyrelsen finder ikke anledning til at tilsidesætte det skøn, som Arbejdsformidlingen i (X) har udøvet i den konkrete sag.

Begrundelse

Arbejdsmarkedsstyrelsen lægger vægt på, at Arbejdsformidlingen i (X) inden afskedigelsen sendte dig en høring den 26. september 2001, hvor man forklarede baggrunden for den planlagte afskedigelse og redegjorde for de kriterier som var lagt til grund for udvælgelsen af de medarbejdere som skulle afskediges.

Arbejdsmarkedsstyrelsen lægger videre vægt på, at regionen efter at have modtaget dit svar på høringen traf endelig beslutning om at afskedige dig og begrundede denne beslutning skriftligt i brev af 25. oktober 2001.

Arbejdsmarkedsstyrelsen finder således, at forvaltningslovens regler herunder reglerne om partshøring er overholdt, og at der i øvrigt ikke ses at være fejl eller mangler i Arbejdsformidlingens håndtering af sagen.

Arbejdsmarkedsstyrelsen finder, at de kriterier som er lagt til grund for den konkrete beslutning om, hvilke medarbejdere der skulle afskediges er saglige og finder ikke grundlag for at tilsidesætte det konkret udøvede skøn.”

A påklagede Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse til Beskæftigelsesministeriet, og efter anmodning fra ministeriet sendte Arbejdsmarkedsstyrelsen den 15. februar 2002 en udtalelse til ministeriet i anledning af kla-

gen. Arbejdsmarkedsstyrelsen udtalte bl.a. følgende:

"Ad a) Afskedigelsen indeholder ikke tilstrækkelig begrundelse i henhold til forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2.

Arbejdsmarkedsstyrelsen skal hertil bemærke, at regionen har oplyst om både de økonomiske rammer for årene 2002-2005 og de konkrete kriterier som lå til grund for afskedigelsen. Arbejdsmarkedsstyrelsen har på den baggrund fundet, at forvaltningslovens krav til begrundelse er opfyldt. Arbejdsmarkedsstyrelsen skal bemærke, at den overordnede begrundelse for afskedigelsen er lønsumsmangel, og at der således ikke er foretaget afskedigelse begrundet i individuelle forhold. Regionen har foretaget en udvælgelse på baggrund af de udmeldte kriterier og henvist til et konkret kriterium som den individuelle begrundelse for udvælgelsen af (A).

Ad b) Arbejdsmarkedsstyrelsens manglende overholdelse af klagevejledning (inhabiliteret m.v.).

Arbejdsmarkedsstyrelsen skal hertil bemærke, at det er regionen ved regionschefen som har ansættelses- og afskedigelseskompetencen. Denne er delegeret fra Arbejdsmarkedsstyrelsen til regionerne ved cirkulære af 1. maj 1998 som vedlægges til orientering. Det følger af almindelige forvaltningsretlige principper, at der består en klageadgang til den overordnede myndighed, som har delegeret kompetencen. Regionens klagevejledning i afgørelsen af 25. oktober 2001 er således korrekt.

Arbejdsmarkedsstyrelsen er på samme baggrund ikke inhabil, men derimod forpligtet til at efterprøve regionernes afgørelser.

Ad c) AF-(X) har begrundet afskedigelsen med forventningerne til regionens økonomi i de kommende år.

Arbejdsmarkedsstyrelsen skal hertil bemærke, at (A) ikke tidligere har anført, at afskedigelsen var begrundet i forventninger til regionernes økonomi i de kommende år,

hvorfor Arbejdsmarkedsstyrelsen ikke har taget særskilt stilling hertil.

Arbejdsmarkedsstyrelsen skal dog i den forbindelse bemærke, at regionen i notat af 24. september 2001 redegør for, at den har modtaget driftsbevilling for 2002. Af denne fremgår det, at regionens bevilling for 2002 bliver beskåret med 2,5% i forhold til 2001 budgettet, hvilket svarer til nedregulering på ca. 2,1 mio. kr.

Arbejdsmarkedsstyrelsen skal bemærke, at når styrelsen melder en bevilling ud for 2002 som er beskåret i forhold til 2001 er regionen forpligtet til at handle i forhold hertil."

Beskæftigelsesministeriet meddelte den 7. marts 2002 A at ministeriet tiltrådte Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse af 9. januar 2002. Ministeriet skrev bl.a. følgende:

"Beskæftigelsesministeriet har til brug for behandlingen af Deres klage indhentet vedlagte udtalelse af 15. februar 2002 fra Arbejdsmarkedsstyrelsen.

For det første har De i klagen gjort gældende, at afskedigelsen ikke indeholder tilstrækkelig begrundelse i henhold til forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2, herunder at der ikke foreligger tilstrækkelig dokumentation for AF-(X)'s skønsudøvelse om, at De 'udviser mindre tilbøjelighed til at udvise selvstændige initiativer'.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har hertil bl.a. bemærket, at regionen har oplyst om både de økonomiske rammer for årene 2002-2005 og de konkrete kriterier som lå til grund for afskedigelsen, at den overordnede begrundelse for afskedigelsen er lønsumsmangel, at der ikke er foretaget afskedigelse begrundet i individuelle forhold, men at regionen har foretaget en udvælgelse på baggrund af de udmeldte kriterier og henvist til et konkret kriterium som den individuelle begrundelse for udvælgelsen af Dem.

Beskæftigelsesministeriet er enig i Arbejdsmarkedsstyrelsens vurdering vedrørende begrundelsen for Deres afskedigelse. Begrundelsen er efter Beskæftigelsesmini-

steriets opfattelse i overensstemmelse med forvaltningslovens krav til begrundelse, jf. lovens § 24, stk. 1 og 2. Beskæftigelsesministeriet lægger vægt på, at den overordnede begrundelse for Deres afsked er bevillingsmangel og dermed lønsumsmangel. I henhold til forvaltningslovens forskrifter om individuel begrundelse har regionen henvist til de udvælgelseskriterier, der på forhånd var meldt ud som grundlag for den konkrete udvælgelse af de medarbejdere, der skulle afskediges i den givne situation. Endvidere har regionen på baggrund af Deres høringsvar understreget, at ledelsen ikke har været utilfreds med Deres embedsførelse og derfor ikke har fundet anledning til at kritisere denne. Det må således lægges til grund, at det alene er i forbindelse med den relative vurdering af medarbejderne i forhold til hinanden, at AF-(X) er nået frem til at udpege Dem. Beskæftigelsesministeriet finder derfor ikke grundlag for at kritisere AF-regionens og Arbejdsmarkedsstyrelsens begrundelse for afskedigelsen af Dem.

Beskæftigelsesministeriet finder dog, at AF-(X) til brug for Deres fremtidige jobsøgning bør udstede en neutral attestasjon vedrørende Deres ansættelsesforløb og arbejdsopgaver under ansættelsen i regionen.

For det *andet* har De henvist til forvaltningslovens § 3, stk. 3, og gjort gældende, at Arbejdsmarkedsstyrelsen ikke har overholdt reglerne om inhabilitet m.v., da styrelsen 'deltager i ledelsen af eller i øvrigt har nær tilknytning til Arbejdsformidlingen i (X)'.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har hertil bemærket, at det er regionen ved regionschefen som har ansættelses- og afskedigelseskompetencen, hvilken er delegeret til regionerne ved vedlagte cirkulære af 1. maj 1998, at der ifølge almindelige forvaltningsretlige principper består en klageadgang til den overordnede myndighed, som har delegeret kompetencen, hvorfor regionens klagevejledning i afgørelsen af 25. oktober 2001 er korrekt. Endelig henviser Arbejdsmarkedsstyrelsen til, at styrelsen på samme bag-

grund ikke er inhabil, men derimod forpligtet til at afprøve regionernes afgørelser.

Beskæftigelsesministeriet er enig med Arbejdsmarkedsstyrelsen i, at det følger af det sædvanlige over- og underordningsforhold, at Arbejdsmarkedsstyrelsen er klagemyndighed for de afgørelser, der træffes i AF-regionerne ligesom Beskæftigelsesministeriet tilsvarende er klagemyndighed for Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelser.

Beskæftigelsesministeriet har således ikke fundet grundlag for at kritisere regionens og Arbejdsmarkedsstyrelsens behandling af Deres klagesag og den givne klagevejledning.

For det *tredje* har De fundet det problematisk, at AF-(X) begrunder Deres afskedigelse med forventninger til regionernes økonomi i de kommende år, og dermed ikke i en konkret mangel på lønsum.

Hertil har Arbejdsmarkedsstyrelsen bemærket, at De ikke tidligere har anført, at De anser afskedigelsen for begrundet i *forventninger* til regionernes økonomi i de kommende år, hvorfor styrelsen ikke tidligere har taget særskilt stilling hertil. Arbejdsmarkedsstyrelsen henviser til, at regionen i notat af 24. september 2001 redegør for, at den har modtaget driftsbevilling for 2002, af hvilken det fremgår, at regionens bevilling for 2002 bliver beskåret med 2,5% i forhold til 2001-budgettet svarende til en nedregulering med 2,1 mio. kr. Arbejdsmarkedsstyrelsen påpeger, at når styrelsen melder en bevilling ud for 2002, som er beskåret i forhold til 2001-budgettet, er regionen forpligtet til at handle i forhold hertil.

Beskæftigelsesministeriet finder det tilstrækkeligt dokumenteret ved AF-(X)'s høringsbrev af 26. september 2001 med tilhørende bilag (Notat af 24. september 2001 om regionens bevillingsramme for 2002), at regionen som følge af beskæringen af bevillingsrammen for 2002 set i forhold til 2001 har haft tilstrækkeligt grundlag for at iværksætte en afskedigelsesrunde begrundet i bevillingsmangel og dermed lønsumsmangel.

Beskæftigelsesministeriet kan også på dette punkt henholde sig til Arbejdsmarkedsstyrelsens redegørelse.”

A klagede til mig over afgørelserne om afskedigelse idet A gjorde gældende at der ikke forelå nogen dokumentation for påstanden om at A udviste mindre tilbøjelighed til at udvise selvstændige initiativer.

I anledning af A's klage anmodede jeg den 9. maj 2003 Beskæftigelsesministeriet om en udtalelse samt om at ministeriet forinden indhentede en udtalelse fra Arbejdsformidlingen X og Arbejdsmarkedsstyrelsen.

I udtalelse af 2. juli 2003 anførte Arbejdsmarkedsstyrelsen bl.a. følgende:

”*Ad a*) om hvorvidt den partshøring som AF-(X) foretog forud for afgørelsen af 25. oktober 2001, opfylder bestemmelsen i forvaltningslovens § 19 om partshøring.

Arbejdsmarkedsstyrelsen skal efter høring af AF-(X) udtale følgende:

Regionen oplyser, at (A) blev partshørt ved skrivelse af 26. september 2001 om oplysninger vedr. sagens faktiske omstændigheder. I skrivelserne redegjorde regionen for de faktiske omstændigheder, som dannede baggrund for den planlagte afskedigelse. Regionen redegjorde således i notat af 24. september 2001 for den bevillingsmangel, der fremstod på baggrund af Arbejdsmarkedsstyrelsens udmelding af den foreløbige driftsbevilling for 2002 og som ikke længere muliggjorde en opretholdelse af det hidtidige aktivitetsniveau og dermed følgende personaleforbrug. Regionens redegørelse for sagens faktiske omstændigheder omfattede blandt andet en forudsigtelse om, hvorledes lønsummen ville udvikle sig over en 2-årig periode.

I forbindelse med partshøringen redegjorde regionen endvidere for, hvilke kriterier, der var lagt til grund for udvælgelsen af de medarbejdere, som påtænkte afskediget.

(A) blev opfordret til at fremkomme med sine eventuelle bemærkninger til den påtænkte afskedigelse, herunder det rets-

grundlag, hvorpå afskedigelsen blev foretaget, og de dertil knyttede vilkår.

Med henvisning til AF-(X)'s udtalelse og Arbejdsmarkedsstyrelsens svar på (A)'s klage over AF-(X)'s afgørelse af 9. januar 2002 skal Arbejdsmarkedsstyrelsen fastholde, at styrelsen finder, at forvaltningslovens regler, herunder reglerne om partshøring i § 19 er overholdt, og at der ikke i øvrigt ses at være fejl eller mangler i Arbejdsformidlingens håndtering af sagen. Arbejdsmarkedsstyrelsen finder endvidere, at de kriterier som er lagt til grund for den konkrete beslutning om, hvilke medarbejdere der skulle afskediges er saglige og finder fortsat ikke grundlag for at tilsidesætte det konkrete udøvede skøn.

Ad b) baggrunden for den mindre driftsbevilling for 2002 til AF-(X), herunder hvornår den mindre driftsbevilling lå fast for AF-(X), og hvorfor grundlaget for afskedigelsen blev anset for tilstrækkeligt sikkert i september/oktober 2001. Opmærksomheden henledes på notits af 26. februar 2002 fra Personalestyrelsen om tidspunkt for iværksættelse af afskedigelser som følge af forventede besparelser.

Arbejdsmarkedsstyrelsen skal efter høring af regionen udtale følgende:

Regionen modtog d. 3. september 2001 fra Arbejdsmarkedsstyrelsen en udmelding af foreløbig driftsbevilling for 2002 bilagt budgetinstruks for AF's driftsbevilling. Styrelsen anmodede i denne sammenhæng om, at regionen udarbejdede budget for driftsbevillingen og indsendte dette til styrelsen senest d. 1. oktober 2001 sammen med oplæg til regionens resultatkontrakt.

Regionen modtog d. 14. september 2001 fra styrelsen en revideret budgetinstruks for AF's driftsbevilling 2002, som præciserede:

”Det er regionschefens ansvar at sikre overholdelsen af udmeldte bevillinger og regionschefen forudsættes således at iværksætte og gennemføre de tiltag, der er nødvendige for at sikre bevillingsoverholdelsen.

Det indebærer, at udgifter til såvel løn

som øvrig drift løbende må tilpasses den økonomiske ramme, som er til rådighed for regionens drift – også selv om tilpasningen måtte medføre personaleafskedigelser’.

På baggrund af, at budgetinstruksens indhold var formuleret i så klare og håndfaste vendinger, opfattede regionen styrelsens udmelding af foreløbig driftsbevilling for 2002 og den medfølgende budgetinstruks som en tjenstlig instruktion fra en overordnet myndighed, som regionen nødvendigvis måtte disponere i henhold til.

Havde regionen afventet finanslovens vedtagelse i februar 2002, som anbefalet i Personalestyrelsens notits, ville antallet af de afskedigelser, som regionen nødvendigvis måtte gennemføre for at overholde de udmeldte rammer for 2002, kunne forventes at blive af et sådant omfang, at der ikke længere ville være sammenhæng mellem de tilbageværende personaleressourcer og AF-(X)’s samlede opgaveportefølje. På baggrund af ovennævnte grundlag valgte regionen derfor at afskedige et antal medarbejdere – herunder (A).

Arbejdsmarkedsstyrelsen skal henholde sig til regionens redegørelse og i denne sammenhæng understrege, at de udmeldte bevillinger til AF-regionerne indeholdt besparelser som følge af den generelle reduktion på statens budgetter samt budgetoverslaget for de kommende finansår. Regionen var på baggrund heraf nødsaget til at foretage en tilpasning af personaleressourcerne så hurtigt som muligt, og dermed følge den normale procedure. Regionen kunne i denne sammenhæng naturligvis ikke forudse, at vedtagelsen af finansloven blev udsat til februar 2002.”

I udtalelse af 11. august 2003 anførte Beskæftigelsesministeriet bl.a. følgende:

”1) *Partshøring af 25. oktober 2001 [må være 26. september 2001; min bemærkning] i forhold til forvaltningsloven*

...

Beskæftigelsesministeriet kan henholde sig til Arbejdsmarkedsstyrelsens udtalelse.

Beskæftigelsesministeriet skal bemærke, at partshøringen af 26. september 2001 omfatter oplysninger om de økonomiske tal og forudsætninger, som var baggrunden for iværksættelsen af afskedigelsesrunden. Vedlagt høringen var således notat af 24. september 2001 vedrørende AF-(X)’s lønsumsrammer for 2002 og 2003 og forslag til besparelser. Endvidere var der i høringen beskrevet de kriterier, som lå til grund for udvælgelsen af medarbejdere til afskedigelse og det konkrete kriterium, som var lagt til grund for udvælgelsen af (A).

Udvælgelsen af de medarbejdere, som blev påtænkt afskediget skete på grundlag af et individuelt skøn med hensyn til hvilke medarbejdere der burde afskediges ud fra en samlet relativ vurdering af, hvem der bedst kunne undværes under hensyn til sikring af den bedst mulige overensstemmelse mellem de tilbageværende medarbejders kvalifikationer og Arbejdsformidlingens opgavevaretagelse.

Beskæftigelsesministeriet skal understrege, at den overordnede begrundelse for afskedigelsen var lønsumsmangel og således ikke utilfredshed med (A) og hans arbejdsindsats.

Beskæftigelsesministeriet finder på denne baggrund fortsat, at høringen opfyldte kravene i forvaltningslovens § 19.

2) *Partshøring af oplysninger i brev af 15. februar 2002 fra Arbejdsmarkedsstyrelsen*

Beskæftigelsesministeriet vurderede, at der ikke var nye oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse i Arbejdsmarkedsstyrelsens brev af 15. februar 2002. Det var Beskæftigelsesministeriets vurdering, at Arbejdsmarkedsstyrelsen i det væsentligste gentager argumenter fra deres afgørelse af 9. januar 2002. Brevet blev derfor ikke sendt til høring, men vedlagt Beskæftigelsesministeriets afgørelse i sagen af 7. marts 2002 til orientering.

3) *Grundlaget for afskedigelserne*

...

Beskæftigelsesministeriet kan henholde sig til Arbejdsmarkedsstyrelsens udtalelse.

Beskæftigelsesministeriet skal bemærke, at afskedigelserne i AF-(X) blev iværksat i efteråret 2001 på baggrund af udmelding af bevillinger for 2002. I vejledningen fra Personalestyrelsen af 26. februar 2002 anbefales det, at man venter med at effektuere afskedigelser indtil finansloven er vedtaget ved 3. behandling. Det understreges dog samtidig, at der ikke er noget i vejen for, at der tillige foretages de fornødne personalemæssige tilpasninger med henblik på at kunne overholde de fremtidige udgiftsrammer, der fulgte af budgetoverslagene i finansloven for 2002, hvilket efter Personalestyrelsen svarede til, hvad man tidligere havde gjort.

Beskæftigelsesministeriet skal videre bemærke, at AF-(X) iværksatte afskedigelserne i efteråret 2001 for at begrænse antallet af afskedigelser og undgå unødvendig usikkerhed. Beskæftigelsesministeriet skal videre pege på, at der for AF-(X)'s vedkommende var tale om en betydelig besparelse på 3,5 millioner kr., som nødvendiggjorde afskedigelse af 16 personer, et tal, der var blevet endnu større, hvis regionen havde ventet med afskedigelserne.

Beskæftigelsesministeriet skal endelig fremhæve den særlige situation, som AF er i. Den enkelte AF-region får ikke bevilget midler direkte på finansloven, men får udmeldt midler via Arbejdsmarkedsstyrelsen, jf. det af Arbejdsmarkedsstyrelsen anførte om udmelding af driftsbevilling og budgetinstruks. Den enkelte AF-region er således underlagt de rammer og instrukser, som udstedes af Arbejdsmarkedsstyrelsen."

A kommenterede i brev af 13. september 2003 udtalelserne fra Arbejdsmarkedsstyrelsen og Beskæftigelsesministeriet.

Ombudsmandens udtalelse

"Min gennemgang af sagen har givet mig anledning til at udtale mig om dels Arbejdsformidlingen (X)'s afgørelse af 25.

oktober 2001, Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse af 9. januar 2002 og Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 7. marts 2002 om Deres afskedigelse, herunder myndighedernes sagsoplysning, dels myndighedernes sagsbehandling (partshøring og begrundelse).

1. Afgørelsen om afskedigelse

Arbejdsformidlingen (X)'s afgørelse af 25. oktober 2001, Arbejdsmarkedsstyrelsens afgørelse af 9. januar 2002 og Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 7. marts 2002 om Deres afskedigelse skete med henvisning til § 25 i fællesoverenskomsten mellem Finansministeriet og Lærernes Centralorganisation/Overenskomstansattes Centralorganisation. Det følger af denne bestemmelse at for funktionærer og månedslønnede ikke-funktionærer gælder funktionærlovens regler om bl.a. varsling. I § 2 i funktionærloven (lovbekendtgørelse nr. 691 af 20. august 2002) bestemmes det at en arbejdsaftale mellem arbejdsgiveren og funktionæren kan bringes til ophør ved opsigelse efter forudgående varsel i overensstemmelse med nærmere i bestemmelsen angivne regler.

I overenskomstens § 26, stk. 1, er det bl.a. bestemt at ved afskedigelse af en arbejdstager må der ikke finde vilkårligheder sted.

Der er således ikke i overenskomstens § 25 eller i funktionærloven fastsat nærmere bestemmelser om af hvilke grunde afskedigelse kan ske, men overenskomstens § 26, stk. 1, sætter dog visse grænser. Afskedigelsesretten er for så vidt diskretionær (skønsmæssig). Det er imidlertid fast antaget i såvel den juridiske litteratur som i praksis at afgørelser om afskedigelse er undergivet de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger for udøvelse af administrativt skøn, herunder kravet om at forvaltningen udelukkende må varetage saglige hensyn, jf. i den forbindelse

også det anførte om overenskomstens § 6, stk. 1.

Ligeledes er det fast antaget at besparelser kan udgøre det fornødne saglige grundlag for en beslutning om afskedigelse.

I sager om afsked på grund af besparelser skal en forvaltningsmyndighed vælge den eller de medarbejdere som bedst kan undværes. Der skal således foretages en individuel vurdering af de ansattes kvalifikationer med henblik på at afgøre spørgsmålet om hvem der fortsat skal være ansat, og hvem der skal afskediges. Jeg kan bl.a. henvise til Højesterets dom af 12. september 1996 refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 1996, s. 1462, Jørgen Mathiasen, Forvaltningspersonellet, tjenestemænd og overenskomstansatte, 2. udgave (2000), s. 157 f, og Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 243 f.

Afskedigelsesbeslutningens alvorlige karakter tilsiger at det bevismæssige grundlag for tilstedeværelsen af afskedsbegrundende forhold er særlig sikkert. Der må således ikke kunne rejses rimelig tvivl om at der rent faktisk skulle ske besparelser, og at det var den der bedst kunne undværes, som blev afskediget.

Det følger af det almindelige forvaltningsretlige officialprincip at det er den enkelte forvaltningsmyndighed der har ansvaret for at en sag er tilstrækkeligt oplyst, før der træffes afgørelse. I forbindelse med en beslutning om afskedigelse er sagsoplysningen underlagt dette almindelige princip. Afgørelser om uansøgt afskedigelse anses i almindelighed for indgribende, og kravene til undersøgelsens udstrækning og til sikkerheden for de relevante oplysningers rigtighed er derfor relativt høje.

Inden for disse rammer bygger afgørelsen af om der foreligger fornødent grundlag for afskedigelse på grund af besparelser, på vurderinger og afvejninger af en række forskellige hensyn og omstændig-

heder. Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at afveje disse forskellige hensyn og omstændigheder på en anden og bedre måde end den pågældende myndighed. Normalt kan jeg derfor ikke gå ind i en nærmere efterprøvelse af disse vurderinger og afvejninger. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere myndighedens afgørelse. Det kan f.eks. være tilfældet hvis sagen er mangelfuldt oplyst.

Jeg har i denne sag fundet anledning til nærmere at vurdere om sagen forud for Deres afskedigelse den 25. oktober 2001 var tilstrækkeligt oplyst.

Som nævnt er det fast antaget at besparelser kan udgøre det fornødne saglige grundlag for en beslutning om afskedigelse. Som også nævnt skal en forvaltningsmyndighed i sager om afsked på grund af besparelser vælge den som bedst kan undværes. Der skal således foretages en individuel vurdering af de ansattes kvalifikationer med henblik på at afgøre spørgsmålet om hvem der fortsat skal være ansat, og hvem der skal afskediges. Som ligeledes nævnt tilsiger afskedigelsesbeslutningens alvorlige karakter at det bevismæssige grundlag for tilstedeværelsen af afskedsbegrundende forhold er særlig sikkert. Der må således ikke kunne rejses rimelig tvivl om at der rent faktisk skulle ske besparelser, og at det var den der bedst kunne undværes, som blev afskediget. Det er således disse to forhold som sagsoplysningen i denne sag har skullet rette sig imod.

For så vidt angår de besparelser som var årsag til at spørgsmålet om afskedigelse af Dem opstod, fremgår det at Arbejdsmarkedsstyrelsen ved brev af 31. august 2001 meddelte Arbejdsformidlingen (X) at der til regionens drift for 2002 blev afsat en foreløbig bevilling som var mindre end bevillingen for 2001. Arbejdsmarkedsstyrelsens udmelding var fastsat med udgangspunkt i det forslag til finanslov for

finansåret 2002 som var blevet fremsat af den daværende regering den 28. august 2001. Det fremgik af finanslovsforslaget at bevillingen angående arbejdsformidling og virksomhedsservice for finansåret 2002 var mindre end for finansåret 2001, og at bevillingen i øvrigt i budgetoverslagene for finansårene 2003-2005 blev angivet som faldende. Arbejdsmarkedsstyrelsen bemærkede i brevet af 31. august 2001 at udmeldingen skete med forbehold for Folketingets godkendelse af den foreslåede bevilling i forbindelse med den endelige vedtagelse af finansloven for finansåret 2002, og at den endelige udmelding af arbejdsformidlingens driftsbevilling for år 2002 ville blive foretaget efter vedtagelsen af finansloven for år 2002.

Der var således udsigt til at der skulle ske besparelser, om end der ikke var truffet en endelig politisk beslutning herom. Jeg bemærker i den forbindelse at der ikke i sagen ses at være rejst tvivl om de budgetoplysninger som omtales i Arbejdsmarkedsstyrelsens brev af 31. august 2001 og i Arbejdsformidlingens notat af 24. september 2001 og brev af 26. september 2001.

Jeg bemærker endvidere at sagen om Deres afskedigelse vedrører en situation hvor de pågældende besparelser havde baggrund i det forslag til finanslov som blev fremsat den 28. august 2001 af den daværende regering, og hvor partshøringen af Dem skete ved brev af 26. september 2001, og afskedigelsen blev meddelt Dem den 25. oktober 2001. Der blev herefter den 31. oktober 2001 udskrevet valg til Folketinget, og den efterfølgende regering fremsatte den 29. januar 2002 et nyt forslag til finanslov for 2002, og den 20. marts 2002 blev finansloven for 2002 endeligt vedtaget. Afskedigelsen af Dem blev således gennemført fuldt ud før finansloven for 2002 var vedtaget.

Spørgsmålet er om beslutningen om at varsle afskedigelse af Dem og gennemføre afskedigelsen af Dem på et tidspunkt hvor

der endnu ikke forelå en endelig politisk beslutning om besparelsernes omfang og gennemførelse, kan anses for at være i strid med officialprincippet. Hertil skal jeg for det første bemærke at også beslutninger om at gennemføre besparelser, herunder ved at afskedige ansatte, er undergivet officialprincippet, og at der derfor skal foreligge et forsvarligt oplysningsgrundlag inden der træffes beslutning herom. En tilkendegivelse til en ansat om at myndigheden agter at gennemføre en afskedigelsessag, vil normalt blive anset som ganske indgribende og bør derfor kun afgives i tilfælde hvor myndigheden anser det for overvejende sandsynligt at en undersøgelse af sagen vil kunne føre til at den pågældende kan afskediges. Det samme vil gælde så meget desto mere med hensyn til at træffe afgørelse om afskedigelse.

Hvor omfattende et oplysningsgrundlag der skal foreligge inden en myndighed beslutter sig for at gribe til besparelser gennem afskedigelser, beror efter min opfattelse i nogen grad på et skøn som jeg kun kan kritisere hvis der foreligger særlige omstændigheder. Det forhold at Arbejdsformidlingen (X) besluttede sig til at handle på grundlag af en udmelding om en foreløbig bevilling for 2002 der indebar en nedgang i forhold til bevillingen for år 2001, og som havde grundlag i et forslag til finanslov som – hvis det blev vedtaget – indebar at bevillingen for arbejdsformidling og virksomhedsservice for finansåret 2002 var mindre end for finansåret 2001, og at bevillingen i øvrigt i budgetoverslagene for finansårene 2003-05 blev angivet som faldende, kan efter min mening ikke give grundlag for kritik. Jeg henviser bl.a. til at Arbejdsformidlingen (X) efter det oplyste i notatet af 24. september 2001 siden først i 2001 havde indført et generelt ansættelsesstop idet arbejdsformidlingens lønsum allerede på det tidspunkt var utilstrækkelig til at videreføre det daværende niveau for personaleressourcerne. Ar-

bejdsformidlingen havde således allerede for 2001 været nødt til at anvende driftsbevillingen til lønudgifter, og ifølge notatet af 24. september 2001 havde dette problem for størstedelens vedkommende været løst ved engangstiltag som det ikke var muligt at gentage for 2002. Det var i denne økonomisk trængte situation at udmeldingen om forventede yderligere besparelser fremkom. Jeg henviser endvidere til det af Arbejdsmarkedsstyrelsen og Beskæftigelsesministeriet anførte om at hvis Arbejdsformidlingen (X) havde afventet den endelige vedtagelse af finansloven for 2002 og i forlængelse heraf Arbejdsmarkedsstyrelsens endelige udmelding af bevillingen for 2002, ville antallet af de afskedigelser som arbejdsformidlingen måtte gennemføre for at overholde de udmeldte rammer for 2002, kunne forventes at blive af et sådant omfang at der ikke længere ville være sammenhæng mellem de tilbageværende personaleressourcer og Arbejdsformidlingen (X)'s samlede opgaveportefølje.

For så vidt angår afskedigelsen af Dem, fremgår det at den overordnede begrundelse for afskedigelsen var besparelser og ikke manglende kvalifikationer eller utilfredsstillende opgavevaretagelse. Endvidere fremgår det at udvælgelsen af dem der skulle afskediges, skulle ske ud fra en vurdering af hvem der bedst kunne undværes under hensyn til en sikring af den bedst mulige overensstemmelse mellem de tilbageværende medarbejderes kvalifikationer og Arbejdsformidlingen (X)'s opgavevaretagelse. Arbejdsformidlingens ledelse havde i den forbindelse fokuseret på fem kriterier, herunder tilbøjeligheden til at udvise selvstændige initiativer. Som begrundelse for at De blev udvalgt som en af dem der blev påtænkt afskediget, anførte arbejdsformidlingen i partshøringsbrevet af 26. september 2001 at De set i forhold til dem som ikke blev påtænkt afskediget, udviste 'mindre tilbøjelighed til at udvise

selvstændige initiativer'. De stillede Dem uforstående over for denne vurdering, men ved afgørelsen af 25. oktober 2001 om at afskedige Dem fastholdt arbejdsformidlingen sin vurdering og pointerede at der var tale om en relativ vurdering af Dem i forhold til de øvrige ansatte. Arbejdsmarkedsstyrelsen og Beskæftigelsesministeriet stadfæstede arbejdsformidlingens afgørelse om at afskedige Dem og anførte i den forbindelse ikke noget vedrørende arbejdsformidlingens vurdering, herunder grundlaget for den.

Jeg må ud fra de sagsakter jeg har modtaget, lægge til grund at den individuelle begrundelse for at afskedige Dem var en vurdering hvorefter De udviste 'mindre tilbøjelighed til at udvise selvstændige initiativer'. Der foreligger ikke i de sagsakter jeg har modtaget, oplysninger som redegør nærmere for baggrunden for denne vurdering, herunder konkrete oplysninger om hvorledes denne mindre tilbøjelighed hos Dem til at udvise selvstændige initiativer viste sig. Jeg må derfor gå ud fra at der ikke blev tilvejebragt sådanne oplysninger i forbindelse med udvælgelsen af Dem som en af dem der skulle afskediges.

I en sag hvor der af ledelsen er truffet beslutning om at opnå besparelser ved at foretage afskedigelser, må et fyldestgørende grundlag for beslutningen om hvilke ansatte som skal afskediges, bl.a. omfatte oplysninger om de enkelte medarbejdere og deres opgaver. Jeg henviser til Højesterets dom af 12. september 1996 refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 1996, s. 1462.

Jeg er herefter af den opfattelse at det havde været mest i overensstemmelse med sagsoplysningsprincippet hvis der i sagen havde været tilvejebragt oplysninger som redegjorde nærmere for baggrunden for vurderingen hvorefter De udviste mindre tilbøjelighed til at udvise selvstændige initiativer, herunder konkrete oplysninger om hvorledes denne mindre

tilbøjelighed hos Dem til at udvise selvstændige initiativer viste sig. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at vurderingen hvorefter De var relativt mindre tilbøjelighed til at udvise selvstændige initiativer – bortset for hovedbegrundelsen om besparelser – var det eneste forhold som blev angivet som begrundelse for at udvælge Dem som en af dem der skulle afskediges. I forlængelse heraf har jeg også lagt vægt på at formålet med sagsoplysningsprincippet er at bidrage til at sagerne bliver tilstrækkeligt oplyst for at sikre at myndighederne træffer lovlige afgørelser, og at den pågældende via reglerne i forvaltningslovens § 19 om partshøring over sagsoplysningsgrundlaget får mulighed for at kommentere, korrigere og supplere de foreliggende oplysninger.

Jeg har overvejet om det anførte giver mig grundlag for at henstille til Beskæftigelsesministeriet at genoptage sagen, men jeg har efter omstændighederne, herunder navnlig det forhold at De kort tid efter afskedigelsen fik nyt arbejde, ikke fundet tilstrækkeligt grundlag herfor.

Jeg har gjort Arbejdsformidlingen (X), Arbejdsmarkedsstyrelsen og Beskæftigelsesministeriet bekendt med min opfattelse.

2. Myndighedernes sagsbehandling

Ved min bedømmelse af myndighedernes sagsbehandling har jeg koncentreret mig om reglerne om partshøring og begrundelse.

Det er fast antaget i den juridiske litteratur og praksis at beslutninger om afskedigelse af overenskomstansatte i den offentlige forvaltning (og af tjenestemænd) er afgørelser i forvaltningslovens forstand. Det medfører bl.a. at forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse finder anvendelse i sådanne sager, herunder i Deres afskedigelsessag.

2.1. Partshøring

De almindelige regler om offentlige 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.'

Formålet med denne partshøring er at give parten i sagen lejlighed til at kommentere de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder som myndigheden vil lade indgå i grundlaget for sin afgørelse. Parten vil hermed have mulighed for at kommentere, korrigere og supplere de foreliggende oplysninger og vil i det hele taget have mulighed for at redegøre for sit syn på sagen.

Det følger af formålet med reglerne om partshøringspligt at i sager om uansøgt afsked skal den ansatte have lejlighed til at udtale sig inden der tages stilling til om afskedigelsen skal gennemføres.

Min gennemgang af sagen har givet mig anledning til at udtale mig om partshøring i to situationer. For det første forud for Arbejdsformidlingen (X)'s afgørelse af 25. oktober 2001 om at afskedige Dem, og for det andet forud for Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 7. marts 2002.

For så vidt angår partshøring forud for Arbejdsformidlingen (X)'s afgørelse af 25. oktober 2001, skal jeg bemærke at partshøringspligten efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, i sager om uansøgt afskedigelse på grund af besparelser vedrører oplysninger såvel om de besparelser der skal ske, som om de individuelle oplysninger der er baggrunden for at den pågældende er den der påtænkes afskediget, for så vidt disse oplysninger er blevet tillagt væsentlig betydning for udvælgelsen af den pågældende. Bestemmelsen stiller således krav om at det oplysningsgrundlag som myndigheden rent faktisk har tænkt sig at benytte i forbindelse med en afgørelse, forelægges parten til udtalelse forudsat

betingelserne i § 19, stk. 1, i øvrigt er opfyldt.

Det fremgår at Arbejdsformidlingen (X) ved brev af 26. september 2001 meddelte Dem at arbejdsformidlingen påtænkte at afskedige Dem. Arbejdsformidlingen redegjorde for at det skyldtes besparelser, og at De var vurderet som en af dem der bedst kunne undværes da De udviste mindre tilbøjelighed til at udvise selvstændige initiativer. Som nævnt ovenfor i afsnit 1 må jeg ud fra de sagsakter jeg har modtaget, lægge til grund at den individuelle begrundelse for at afskedige Dem var vurderingen om at De udviste 'mindre tilbøjelighed til at udvise selvstændige initiativer', og at der ikke var tilvejebragt oplysninger som redegjorde nærmere for baggrunden for denne vurdering. På den baggrund må jeg lægge til grund at de oplysninger som Arbejdsformidlingen (X) forelagde Dem den 26. september 2001, var i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19, stk. 1, i den forstand at det var disse oplysninger der af arbejdsformidlingen blev tillagt væsentlig betydning ved udvælgelsen af Dem som en af dem der blev påtænkt afskediget. Et andet spørgsmål er så om sagsoplysningsprincippet var opfyldt, hvortil jeg henviser til det jeg har anført ovenfor i afsnit 1.

For så vidt angår partshøring forud for Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 7. marts 2002, fremgår det at ministeriet forud for afgørelsen indhentede en udtalelse fra Arbejdsmarkedsstyrelsen i anledning af Deres klage. I udtalelse af 15. februar 2002 bemærkede Arbejdsmarkedsstyrelsen bl.a. at De ikke tidligere havde anført at afskedigelsen af Dem var begrundet i forventninger til regionernes økonomi i de kommende år, hvorfor Arbejdsmarkedsstyrelsen ikke havde taget særskilt stilling hertil. Arbejdsmarkedsstyrelsen udtalte herefter at regionen i notat af 24. september 2001 redegjorde for at den havde modtaget driftsbevilling for 2002 hvoraf det

fremgik at regionens bevilling for 2002 blev beskåret med 2,5 pct. i forhold til budgettet for 2001, og at når styrelsen meldte en bevilling ud for 2002 som var beskåret i forhold til 2001, var regionen forpligtet til at handle i forhold hertil.

Arbejdsmarkedsstyrelsens udtalelse af 15. februar 2002 blev ikke forud for Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 7. marts 2002 forelagt Dem med henblik på Deres eventuelle bemærkninger.

Udtalelsen af 15. februar 2002 ses ikke at indeholde oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder som De ikke allerede var bekendt med. Som følge heraf var der ikke i henhold til forvaltningslovens § 19, stk. 1, pligt til forud for Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 7. marts 2002 at partshøre Dem over oplysninger i udtalelsen.

2.2. Begrundelse

Forvaltningslovens §§ 22 og 24 indeholder følgende bestemmelser om begrundelse:

§ 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 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 inte-

resser, jfr. § 15.'

Arbejdsformidlingen (X) meddelte Dem i brev af 25. oktober 2001 at De blev afskediget fra Deres stilling som erhvervsvejleder. Det følger af forvaltningslovens § 22 at denne afgørelse skulle ledsages af en begrundelse, og begrundelsen skulle opfylde betingelserne i forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2.

I brevet af 25. oktober 2001 blev der henvist til § 25 i fællesoverenskomsten mellem Finansministeriet og Lærernes Centralorganisation/Overenskomstansattes Centralorganisation. Som begrundelse for afgørelsen blev der henvist til bevillingsmangel og heraf følgende lønsumsmangel samt til at De ud fra en relativ vurdering i forhold til de medarbejdere der ikke blev påtænkt afskediget, udviste mindre tilbøjelighed til at udvise selvstændige initiativer. Sidstnævnte var et ud af de fem kriterier som blev angivet som dem ledelsen havde lagt vægt på ved udvælgelsen af dem der skulle afskediges.

Begrundelsen i Arbejdsformidlingen (X)'s brev af 25. oktober 2001 indeholdt en henvisning til overenskomstens § 25 som den retsregel i henhold til hvilken afgørelsen var truffet. Det følger af denne bestemmelse at for funktionærer og månedslønnede ikke-funktionærer gælder funktionærlovens regler om bl.a. varsling. I § 2 i funktionærloven (lovbekendtgørelse nr. 691 af 20. august 2002) bestemmes det at en arbejdsaftale mellem arbejdsgiveren og funktionæren kan bringes til ophør ved opsigelse efter forudgående varsel i overensstemmelse med nærmere i bestemmelsen angivne regler. Begrundelsen indeholdt ikke oplysning om at det var funktionærlovens regler om varsling der fandt anvendelse, herunder en henvisning til de relevante regler i loven. Arbejdsformidlingen (X)'s begrundelse i brevet af 25. oktober 2001 opfyldte således ikke kravet i forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt., hvilket den burde have gjort. Jeg har gjort Arbejds-

formidlingen (X) bekendt med min opfattelse.

Det fremgår at hverken Arbejdsmarkedsstyrelsen i afgørelse af 9. januar 2002 eller Beskæftigelsesministeriet i afgørelse af 7. marts 2002 påtalte Arbejdsformidlingen (X)'s overtrædelse af forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt., hvilket de burde have gjort. Jeg har gjort Arbejdsmarkedsstyrelsen og Beskæftigelsesministeriet bekendt med min opfattelse.

Afgørelsen om at afskedige Dem i henhold til overenskomstens § 25 beroede på Arbejdsformidlingen (X)'s administrative skøn. Begrundelsen skulle således i henhold til forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt., angive de hovedhensyn der havde været bestemmende for skønsudøvelsen. Endvidere skulle begrundelsen i henhold til forvaltningslovens § 24, stk. 2, om fornødent tillige indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder som var tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

I Arbejdsformidlingen (X)'s brev af 25. oktober 2001 blev der bl.a. under henvisning til arbejdsformidlingens brev af 26. september 2001 til Dem redegjort for den bevillingsmangel og heraf følgende lønsumsmangel som lå til grund for at spørgsmålet om afskedigelse var opstået, og det blev angivet at De ud fra en relativ vurdering i forhold til de medarbejdere der ikke blev påtænkt afskediget, udviste mindre tilbøjelighed til at udvise selvstændige initiativer. Sidstnævnte var et ud af de fem kriterier som blev angivet som dem ledelsen havde lagt vægt på ved udvælgelsen af dem der skulle afskediges. Som nævnt ovenfor i afsnit 1 må jeg på grundlag af de sagsakter jeg har modtaget, lægge til grund at den individuelle begrundelse for at afskedige Dem var en vurdering hvorefter De udviste 'mindre tilbøjelighed til at udvise selvstændige initiativer', og at der ikke var tilvejebragt oplysninger som redegjorde nærmere for

baggrunden for denne vurdering. På den baggrund er det min opfattelse at Arbejdsformidlingen (X) ved sit brev af 25. oktober 2001 har opfyldt forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, idet det var de angivne hovedhensyn der havde været bestemmende for skønsudøvelsen, og det var de angivne oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder der af arbejdsformidlingen blev tillagt væsentlig betydning ved afgørelsen om at afskedige Dem.

3. Konklusion

Jeg finder at det havde været mest i overensstemmelse med sagsoplysningsprincippet hvis der forud for afskedigelsen af Dem havde været tilvejebragt oplysninger som redegjorde nærmere for baggrunden for vurderingen hvorefter De udviste mindre tilbøjelighed til at udvise selvstændige initiativer, herunder konkrete oplysninger om hvorledes denne mindre tilbøjelighed hos Dem til at udvise selvstændige initiativer viste sig.

Jeg har overvejet om det anførte giver mig grundlag for at henstille til Beskæftigelsesministeriet at genoptage sagen, men jeg har efter omstændighederne, herunder navnlig det forhold at De kort tid efter afskedigelsen fik nyt arbejde, ikke fundet tilstrækkeligt grundlag herfor.

Endvidere finder jeg at Arbejdsformidlingen (X)'s begrundelse i afgørelsen af 25. oktober 2001 ikke opfyldte kravet i forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt., om henvisning til de retsregler i henhold til hvilke en afgørelse er truffet, og at Arbejdsmarkedsstyrelsen og Beskæftigelsesministeriet burde have påtalt dette i deres afgørelser.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen."

Ved brev af 19. oktober 2004 meddelte Beskæftigelsesministeriet mig at ministeriet havde taget mine synspunkter til efterretning, og at ministeriet ved brev af samme dato havde beklaget over for A.

Finansministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2004 til 31. december 2004 afsluttet 13 sager inden for Finansministeriets sagsområde. 8 af disse sager blev afvist.

De resterende 5 sager blev realitetsbehandlet: de 5 sager handlede om afgørelser. I alt 3 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

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

Departementet

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

1 sag fra departements sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 2-1: Afslag på aktindsigt i regeringens klimastrategi

Personalestyrelsen

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

1 sag fra Personalestyrelsens sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 2-2: Aktindsigt i direktørkontrakter i generel sag hos Personalestyrelsen

Christiania-udvalget

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

2-1. Afslag på aktindsigt i regeringens klimastrategi

Forvaltningsret 11241.2 – 11241.3.

En fond klagede over Finansministeriets afslag på aktindsigt i en udvalgssag om regeringens klimastrategi. Finansministeriet var formand for udvalget.

Ombudsmanden var enig med Finansministeriet i at udvalget var en selvstændig myndighed i offentlighedslovens forstand. På den baggrund kunne han ikke kritisere at Finansministeriet undtog mødeindkaldelser, referater mv. fra udvalgets møder fra aktindsigt. Ombudsmanden mente imidlertid ikke at de baggrundsnotater der var udarbejdet hos de myndigheder der havde repræsentanter i udvalget, kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7 om "interne dokumenter".

Ombudsmanden var derimod enig med Finansministeriet i at kapiteludkast, baggrundsnotat, policy-udspil mv. som blev udarbejdet med henblik på præsentation af udvalgets arbejde for ministrene, kunne undtages fra aktindsigt efter § 10, nr. 1, i offentlighedsloven.

Ombudsmanden var ikke enig med Finansministeriets i at oplysninger om fremskrivninger eller skøn over fremtidige forhold generelt ikke er omfattet af ekstraheringsforpligtelsen. I det omfang der i de dokumenter der blev undtaget efter § 7 og § 10, nr. 1, i offentlighedsloven, indgik væsentlige udtalelser eller vurderinger fra eksterne kilder, var disse efter ombudsmandens opfattelse omfattet af ekstraheringsforpligtelsen.

Ombudsmanden henstillede til Finansministeriet at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse i lyset af det som han havde anført. (J.nr. 2003-1242-101).

Det fremgik af sagens akter at regeringen i marts 2002 med henblik på opfyldelsen af den danske CO₂-reduktionsforpligtelse i henhold til Kyoto-protokollen og EU's interne byrdefordeling besluttede at foretage en vurdering af samfundsøkonomiske, statsfinansielle og fordelingsmæssige konsekvenser ved anvendelsen af forskellige tiltag. Arbejdet blev foreslået organiseret i 2 udvalg hvor henholdsvis Miljøministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet skulle varetage formandskabet. Ud over de to underudvalg skulle der nedsættes et koordinerende udvalg med Finansministeriet som formand. Af kommissoriet for arbejdet fremgik følgende:

"Danmark er i henhold til Kyoto-protokollen samt EU's interne byrdefordeling forpligtet til at reducere den gennemsnitlige emission af drivhusgasser i perioden 2008-2012 med 21 pct. i forhold til basisåret 1990.

I den forbindelse er der blevet igangsat en

række initiativer, der skal bidrage til reduktion af udledningen af drivhusgasser. Den indenlandske indsats består af kvoteordningen for elværkerne, energiafgifter samt andre tiltag blandt andet i form af en række tilskudsordninger. Derudover eksisterer der en manko i forhold til forpligtelsen. Denne manko skal opfyldes med nye initiativer. De klart mindst effektive reduktionstiltag har hidtil været tilskudsordninger på energiområdet, som er blevet reduceret ved Finanslovsforslaget for år 2002.

Danmarks reduktionsforpligtelse kan, udover de eksisterende tiltag, herunder eventuelt en yderligere reduktion af energitilskud samt en forlængelse af udvidelse af kvoteordninger for elværkerne, tilvejebringes gennem blandt andet skatteomlægninger og anvendelse af internationale fleksible mekanismer. De internationale fleksible mekanismer består af kvotehandel samt to projektbaserede mekanismer: 'Joint Implementation' (JI), der kan anvendes mellem lande

med reduktionsforpligtelse og 'Clean Development Mechanism' (CDM), der kan implementeres i lande uden reduktionsforpligtelse.

Hovedparten af reduktionsforpligtelsen har hidtil været forudsat at skulle opfyldes ved initiativer på energiområdet. Økonomi- og erhvervsministeren har med udgangspunkt i regeringsgrundlaget påbegyndt forhandlinger med aftaleparterne bag elreformen om en omlægning af energipolitikken med henblik på at reducere erhvervslivets energiomkostninger ved liberalisering af energisektoren og en mere omkostningseffektiv prioritering af energisektorens bidrag til opfyldelse af klimaforpligtelserne.

I regeringens udspil til drøftelserne vedr. omlægningen af energipolitikken indgår bl.a. spørgsmålet om videreførelsen af CO₂-kvoter for elselskaberne, mulighederne for at gennemføre udbygning med havmøller på markedsmæssige betingelser og mulighederne for at erstatte CO₂-reduktion i Danmark med erhvervelse af CO₂-kreditter på et internationalt marked.

I forbindelse med en hensigtsmæssig koordinering og prioritering mellem disse tiltag er det nødvendigt at foretage en vurdering af både samfundsøkonomiske, statsfinansielle og fordelingsmæssige konsekvenser ved anvendelsen af de enkelte tiltag.

Dette arbejde foreslås organiseret i 2 udvalg. Det ene udvalg skal opgøre CO₂-mankoen i lyset af den forventede indsats på de enkelte områder og den endelige fastsættelse af Danmarks reduktionsforpligtelse. Udvalget skal i den sammenhæng medvirke til opgørelse af konsekvenserne af en afklaring af Danmarks såkaldte '1990-basis år problem'. Udvalget skal også vurdere virkningerne af omprioriteringen af indsatsen på de forskellige områder, herunder konsekvenserne af Finanslovsforslaget for 2002 hvor tilskudsordningerne er reducerede og af ophævelsen af påbuddet om tre planlagte vindmølleparker. Udvalget skal endvidere belyse de ikke-energifpolitiske virkemidler – af-

gifter, kvoter, fleksible mekanismer og aftaler om CO₂-refusion. Endeligt skal der gennem dette udvalg sikres en koordination i forhold til regeringens arbejde med at sikre internationale aftaler, der muliggør overførsel af CO₂-kreditter til opfyldelsen af Danmarks reduktionsforpligtelser. Ansvar for internationale forhandlinger og aftaler i forbindelse hermed er således Miljøministeriets.

Miljøministeriet varetager formandskabet for dette udvalg, øvrige ministerier kan indgå i sekretariatet efter behov.

I lyset af at hovedparten af indsatsen for at opfylde klimaforpligtelsen skal ske ved en afvejning af en indsats, der direkte påvirker det danske erhvervsliv og den danske energisektor, skal det andet udvalg analysere de forskellige energipolitiske virkemidler – afgifter, kvoter, fleksible mekanismer og aftaler om CO₂-refusion. Økonomi- og Erhvervsministeriet varetager formandskabet for dette udvalg, øvrige ministerier kan indgå i sekretariatsarbejdet efter behov. Arbejdet i udvalget organiseres som en del af projektet vedr. liberalisering af energiområdet, som Økonomi- og Erhvervsministeriet allerede har igangsat og hvor Finansministeriet indgår i styregruppen.

Udover disse to udvalg nedsættes der et koordinerende udvalg med Finansministeriet som formand og med deltagelse af Miljøministeriet, Skatteministeriet, Udenrigsministeriet samt Økonomi- og Erhvervsministeriet. Udvalget får ansvaret for på baggrund af input fra de to andre udvalg at lave et samlet oplæg til Økonomiudvalget om, hvordan Danmarks reduktionsforpligtelse kan håndteres på den mest hensigtsmæssige måde, herunder fastlægge principperne for prioriteringen af indsatsen mellem de forskellige områder. Sigtet i oplægget til Økonomiudvalget er at opnå en optimal kombination ud fra en afvejning af de statsfinansielle, samfundsøkonomiske og fordelingsmæssige konsekvenser.

Proces og tidsplan

Arbejdet skal koordineres med arbejdet vedrørende rapport om 'grøn markedsøkonomi' samt arbejde vedrørende liberalisering af energimarkederne. Der udarbejdes beslutningsgrundlag til regeringens Økonomiudvalg ultimo 2002."

I brev af 2. december 2002 søgte en fond, A, Finansministeriet om aktindsigt "i forhold til udarbejdelsen af regeringens strategi til imødegåelse af globale klimaforandringer". Fonden anførte at den gik ud fra at aktindsigten omfattede korrespondance, udkast og andet materiale i forbindelse med det tværministerielle udvalgsarbejde.

Den 9. januar 2003 gav Finansministeriet fonden delvis afslag på begæringen om aktindsigt i regeringens klimastrategi. Af ministeriets afgørelse fremgår bl.a. følgende:

"Finansministeriet kan imødekomme Deres aktindsigtsanmodning for så vidt angår kommissoriet for udvalget vedrørende opfyldelse af den danske klimaforpligtelse, som forestår det nævnte arbejde.

Ministeriet kan endvidere imødekomme Deres anmodning om aktindsigt for så vidt angår følgende baggrundsrapporter og -notater udarbejdet af eksterne konsulenter for udvalget:

- Priser og risici på internationale markeder for fleksible mekanismer. Copenhagen Economics.
- Nye markeder for Kyoto mekanismer. Econ Center for økonomisk analyse.
- Hvad koster det at reducere CO₂-mankoen? Reduktionspotentiale og omkostninger i udvalgte sektorer. COWI.
- Beregninger af CO₂-tiltag på transportområdet. COWI.

Finansministeriet kan ikke imødekomme Deres anmodning om aktindsigt for så vidt angår en række interne dokumenter udarbejdet af det nedsatte udvalg. Dokumenterne omfatter henholdsvis dagsordener og mødeindkaldelser til samt referater af udvalgets møder, faglige baggrundsnotater og arbejdsrapporter. Disse dokumenter er ikke om-

fattet af retten til aktindsigt, idet der er tale om en myndigheds interne arbejdsdokumenter, jf. offentlighedslovens § 7.

Ministeriet kan ej heller imødekomme Deres anmodning for så vidt angår dokumenter udarbejdet til brug for møder mellem ministre. Dokumenterne omfatter henholdsvis kapiteludkast af selve 'klimarapporten', notater og baggrundsnotater. Disse dokumenter er i medfør af offentlighedslovens § 10, nr. 1, ikke omfattet af retten til aktindsigt.

Finansministeriet gør opmærksom på, at det er hensigten at offentliggøre selve 'klimarapporten' i begyndelsen af 2003, jf. den energipolitiske aftale af 19. juni 2002 og Pressemeddelelse af 29. november 2002: Beslutningsgrundlag for klimapolitik udsættes."

Fonden klagede herefter til mig i brev af 20. januar 2003. I klagen anførte fonden bl.a. at tre tværministerielle udvalg med deltagelse af embedsmænd fra fem ministerier ikke kunne opfattes som én myndighed, at fonden ikke fandt det dokumenteret at kapiteludkast, notater mv. alene var udarbejdet til brug for møder mellem ministre, men havde været forelagt embedsmandsudvalg, at Finansministeriet overså pligten til ekstrahearing af faktiske omstændigheder, og at ministeriet overså at der er tale om miljøoplysninger omfattet af miljøoplysningsloven.

Da ministeriet ikke havde taget stilling til de af fonden anførte punkter, valgte jeg i brev af 27. januar 2003 at sende fondens brev videre til Finansministeriet som en anmodning fra fonden om at ministeriet tog stilling til klagen (§ 16, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand).

Regeringens klimastrategi "En omkostningsfri klimastrategi" blev offentliggjort 26. februar 2003.

I brev af 3. marts 2003 til fonden fremkom ministeriet med en uddybende begrundelse for det delvise afslag på aktindsigt i regeringens klimastrategi. Ministeriet skrev bl.a. således:

"Vedrørende det tværministerielle udvalg

De i kommissoriet nævnte to underudvalg

har i praksis ikke virket som anført, idet underudvalgenes arbejdsopgaver besluttedes indarbejdet i det i kommissoriet beskrevne koordinerende udvalg. De to underudvalg har således aldrig holdt møder, idet alle aktiviteter er foregået i det koordinerende udvalg. Dette udvalg har netop virket som én myndighed i offentlighedslovens forstand.

Finansministeriet er af den opfattelse, at interne dokumenter udarbejdet af det nedsatte udvalg ikke er omfattet af retten til aktindsigt, idet der er tale om en myndigheds interne arbejdsdokumenter, jf. offentlighedslovens § 7.

Vedrørende materiale til brug for møder mellem ministre mv.

De pågældende dokumenter – henholdsvis kapiteludkast af selve 'klimarapporten', notater og baggrundsnotater – har været udarbejdet til brug for møder mellem ministre. Det materiale, der er forelagt ministrene, er udarbejdet på udvalgets ansvar og har ikke været afgivet til andre embedsmandsudvalg.

Finansministeriet er af den opfattelse, at disse dokumenter i medfør af offentlighedslovens § 10, nr. 1, ikke er omfattet af retten til aktindsigt. Hertil kommer hensynet til den politiske beslutningsproces i forbindelse med politiske drøftelser om klimapolitiske forhold, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Vedrørende ekstrahering

Faktuelle baggrundsrapporter er naturligvis omfattet af ekstraheringspligten. Ekstrahering har været overvejet, men notaterne omhandler fremskrivninger – det vil sige vurderinger. Der er således ikke tale om faktiske omstændigheder.

Finansministeriet er af den opfattelse, at vurderinger, fremskrivninger mv. ikke har karakter af faktiske omstændigheder, hvorfor materialet ikke er omfattet af ekstraheringspligten, jf. offentlighedslovens § 11. De fremskrivninger mv., som er indeholdt i dokumenterne, fremgår af det nu offentliggjorte materiale: *Oplæg til klimastrategi for Dan-*

mark, En Omkostningseffektiv klimastrategi samt 10 baggrundsrapporter mv. Det ønskede materiale er således offentliggjort og er tilgængeligt på hjemmesiderne www.fm.dk, www.mst.dk, www.ens.dk og www.trm.dk.

Vedrørende miljøoplysninger

Miljøoplysningsloven henviser til offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.

Finansministeriet er derfor af den opfattelse, at bestemmelserne i miljøoplysningsloven ikke har konsekvenser i forhold til ovenstående."

Den 4. april 2003 klagede fonden igen til mig. I klagen kommenterede fonden ministeriets afgørelse således:

"1. Vedrørende det tværministerielle udvalgs status.

Finansministeriet anfører, at der ikke var tale om tre udvalg men ét, og mener på den baggrund, at der har været tale om én myndighed i Offentlighedslovens forstand. (A) mener ikke, at den omstændighed at arbejdet ikke er udført efter kommissoriet, og at der derfor kun har været ét udvalg, har betydning for, om der er tale om en myndighed i lovens forstand. Det afgørende er efter vores opfattelse, at der var tale om et tværministerielt udvalg med repræsentanter fra fem ministerier, og at udvalget arbejdede over så lang en periode, at repræsentanterne har været tilbage i deres ministerier og søge mandater til forhandlingerne. Under sådanne omstændigheder kan et udvalg ikke betragtes som en myndighed, og Finansministeriet bør derfor udlevere alt materiale fra udvalgsarbejdet.

2. Vedrørende materiale til brug for møder mellem ministre mv.

Finansministeriet afviser aktindsigt med henvisning til, at materialet har været 'udarbejdet til brug for møder mellem ministre', og at dette materiale er udarbejdet på udvalgets ansvar. Dette svarer imidlertid ikke på (A)'s klage. Hvis der været materiale, som har været udarbejdet til møder mellem ministre, bør dette dokumenteres. Som sagen foreligger, har Finansministeriet overfor (A)

end ikke oplyst hvor mange af den slags møder, der har fundet sted, og hvornår. Det bør også dokumenteres, at de til disse møder udarbejdede kapiteludkast, baggrundsnotater og andet materiale, ikke forinden har været forelagt embedsmandsudvalget i udkast. Hvis Finansministeriet ikke kan dokumentere dette, bør dokumenterne være omfattet af aktindsigt, idet Offentlighedslovens § 10 nr. 1 alene omhandler dokumenter til møder mellem ministre.

Finansministeriet henviser endvidere til Offentlighedslovens § 13 nr. 6, og anfører 'hensynet til den politiske beslutningsproces i forbindelse med politiske drøftelser om klimapolitiske forhold'. (A) er ikke enig i, at man kan anvende § 13 i denne sammenhæng, idet § 13 omhandler situationer, der er anderledes alvorlige for nationen end en klimastrategi: statens sikkerhed, udenrigspolitiske hensyn, etc. Det er naturligvis et skøn, hvorvidt der i det foreliggende tilfælde er tale om hvad der i § 13 nr. 6 kaldes 'forholdets særlige karakter', men (A) finder ikke, at Finansministeriet på nogen måde har argumenteret for, at der i den foreliggende sag er tale om ganske særlige forhold.

3. Vedr. ekstrahering.

Finansministeriet anfører, at notaterne omhandler fremskrivninger og dermed vurderinger, hvorfor Finansministeriet har konkluderet, at der ikke er tale om faktiske omstændigheder og at notaterne derfor ikke er omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 11. (A) er uenig i denne vurdering ud fra følgende argumentation: Omdrejningspunktet i klimastrategien er en analyse af faktuelle forhold: hvad er Danmarks CO₂-udledninger i dag og hvorledes vil de se ud om 10 år med anvendelse af eksisterende virkemidler. Dette er muligvis en vurdering, men jo ikke en der er grebet ud af luften, idet den bygger på faktuelle, solide data. Finansministeriets argument ville i praksis udelukke næsten enhver brug af ekstraheringspligten i politiske forhold, idet politik jo som regel handler om at forme frem-

tiden, og derfor som regel beskriver mulige scenarier, som de vil se ud afhængig af den politiske indgriben. Ekstraheringspligten har ingen mening i politiske sammenhænge, hvis Finansministeriets vurdering antages.

4. Vedr. retten til miljøoplysninger i h.t. Miljøoplysningsloven.

Finansministeriet konstaterer om retten til at få oplysninger om miljøet i h.t. Miljøoplysningsloven blot, at Offentlighedsloven rummer undtagelsesbestemmelser herom, og at bestemmelserne i Miljøoplysningsloven derfor ingen konsekvenser har for sagen. Dette er en snæver juridisk vurdering, som er meget langt fra den tone og ånd, der er grundlaget for Miljøoplysningsloven, herunder dens forlæg, Århus-konventionen. (A) vil fastholde synspunktet, at eftersom klimaforandringer internationalt – og også af den danske regering – anses som en af dette århundredes største miljømæssige udfordringer, så kan man ikke i nærværende sag blot afvise Miljøoplysningslovens relevans. Hvis ikke en strategi til begrænsning af klimaforandringer er omfattet af Miljøoplysningslovens § 3, hvad er så?"

Den 28. maj 2003 anmodede jeg Finansministeriet om en udtalelse i anledning af fondens klage. Jeg bad ministeriet om i sit svar til mig dels at tage stilling til det af fonden anførte og dels til spørgsmålet om hvilke af udvalgets dokumenter som måtte anses for henholdsvis eksterne og interne.

Ministeriets svarede den 24. juni 2003 bl.a. således:

"I februar 2003 offentliggjorde regeringen den såkaldte klimastrategi. Klimastrategien udgøres af publikationerne *Oplæg til klimastrategi for Danmark* og *En omkostningseffektiv klimastrategi* samt 10 baggrundsrapporter mv.

Regeringen ønsker en offentlig debat om sammensætningen af en omkostningseffektiv strategi til brug for opfyldelsen af Danmarks ambitiøse reduktionsforpligtelse i medfør af Kyoto-protokollen. Med offentliggørelsen af såvel regeringens oplæg til kli-

mastrategi som hele det baggrundsmateriale, strategien hviler på, er netop sikret størst mulig åbenhed om problemstillingerne vedrørende opfyldelsen af Danmarks internationale forpligtelse til reduktion af drivhusgasudledningen. Alle har således fået mulighed for at gå klimastrategiens forudsætninger efter i sømmene.

Hvad angår det af (A) påklagede henvises til Finansministeriets tidligere besvarelser, idet der supplerende kan bemærkes:

Vedrørende det tværministerielle udvalg

Regeringen besluttede primo 2002 at organisere udarbejdelsen af et beslutningsgrundlag for opfyldelsen af Danmarks forpligtelse til reduktion af udledningen af drivhusgasser i et tværministerielt udvalg.

Dette tværministerielle udvalg har dermed haft en emne- og tidsmæssigt begrænset opgave, hvorfor udvalget netop har virket som en selvstændig myndighed i offentlighedslovens forstand.

Finansministeriet er af den opfattelse, at dokumenter udarbejdet af og udvekslet inden for det nedsatte udvalg ikke er omfattet af retten til aktindsigt, idet der er tale om en myndigheds interne arbejdsdokumenter, jf. offentlighedslovens § 7.

Det bemærkes i den forbindelse, at dokumenterne ikke – så vidt Finansministeriet er orienteret – har været udvekslet med andre myndigheder. Således er ingen dokumenter overgået fra at være interne til at være eksterne i offentlighedslovens forstand.

...

Vedrørende materiale til brug for møder mellem ministre mv.

De pågældende dokumenter – henholdsvis kapiteludkast af selve 'klimarapporten', notater og baggrundsnotater – er udarbejdet af en myndighed til brug for møder mellem ministre.

Finansministeriet er af den opfattelse, at disse dokumenter i medfør af offentlighedslovens § 10, nr. 1, ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Finansministeriet er endvidere af den opfattelse, at ministeriet ikke er forpligtet til at redegøre for mødeaktiviteten i regeringens ministerudvalg over for tredje part, jf. (A)'s bemærkninger herom. Hensynet er netop at beskytte den politiske beslutningsproces.

Vedrørende ekstrahering

Faktuelle baggrundsrapporter er naturligvis omfattet af ekstraheringspligten. Ekstrahering har været overvejet, men notaterne omhandler fremskrivninger – det vil sige skøn og vurderinger, jf. nedenstående.

Usikkerheden forbundet med vurderinger af omfanget af udledningen af drivhusgasser i forpligtelsesperioden 2008-2012 understreges af den reviderede opgørelse af Danmarks manko, som er beskrevet i kapitel 2 i *En omkostningseffektiv klimastrategi*.

I publikationen er udledningen af drivhusgasser i forpligtelsesperioden 2008-2012 vurderet til 80,1 mio. ton CO₂-ækvivalenter, med en klimamanko på vurderet 25,0/20,0 mio. ton CO₂-ækvivalenter. I en tilsvarende vurdering udarbejdet af myndighederne ca. et halvt år tidligere – i april 2002 – vurderes drivhusgasudledningen henholdsvis klimamankoen til 75,2 henholdsvis 20,1/15,2 mio. ton CO₂-ækvivalenter. Klimamankoen er således på godt et halvt år opjusteret med ca. 25-30 pct.

Dette demonstrerer med alt ønskelig tydelighed, at vurderinger af fremtidige indenlandske udledninger – herunder af bagvedliggende faktorer – i høj grad er baseret på skøn og vurderinger af fremtidige forhold, som næppe kan karakteriseres som faktuelle, solide data, således som (A) gør gældende.

Vedrørende retten til miljøoplysninger i henhold til miljøoplysningsloven

Miljøoplysningsloven henviser i § 2 til offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. Således henvises til en ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger under de betingelser og med de undtagelser, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven.

Finansministeriet er derfor af den opfattelse, at bestemmelserne i miljøoplysningsloven ikke har konsekvenser i forhold til ovenstående.”

Ombudsmandens udtalelse

”Jeg går ud fra at Finansministeriets afgørelse af 9. januar 2003 er truffet i Finansministeriets egenskab af sekretariat for det koordinerende udvalg.

1. Lov om aktindsigt i miljøoplysninger

I sin oprindelige klage til mig af 20. januar 2003 anførte fonden at Finansministeriet havde overset at der var tale om aktindsigt i miljøoplysninger omfattet af miljøoplysningsloven.

Finansministeriet skrev i sin uddybende begrundelse af 3. marts 2003 at ministeriet var af den opfattelse at bestemmelserne i miljøoplysningsloven ikke havde betydning for sagen idet miljøoplysningsloven henviste til offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.

I klagen til mig af 4. april 2003 anførte fonden at den ikke var enig i at miljøoplysningsloven ikke havde betydning for sagen. I udtalelsen af 24. juni 2003 fastholdt Finansministeriet sine synspunkter.

§§ 2 og 3 i lov om miljøoplysninger (lov nr. 292 af 27. april 1994 som ændret ved lov nr. 447 af 31. maj 2000) har følgende ordlyd:

’§ 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, jf. dog stk. 2-5 og § 3, stk. 2.

Stk. 2. Ret til aktindsigt efter denne lov begrænses ikke af særlige bestemmelser om aktindsigt i anden lovgivning. Dette gælder dog ikke bestemmelser fastsat til gennemførelse af fællesskabsretlige forpligtelser.

Stk. 3. § 10, stk. 1, nr. 5, i lov om offentlighed i forvaltningen gælder ikke for miljøoplysninger, jf. dog § 4a.

Stk. 4. Bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, i lov om offentlighed i forvaltningen finder ikke anvendelse på oplysninger om emissioner, der er relevante for beskyttelsen af miljøet, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne herom i Konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.

Stk. 5. § 13, stk. 1, nr. 4-6, i lov om offentlighed i forvaltningen finder ikke anvendelse, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne i den i stk. 4 nævnte konvention.

§ 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, kulturområder og bygningsmæssige strukturer, hvis de er eller kan blive påvirket af de enkelte miljøelementers tilstand eller vis disse elementer af faktorer, aktivite-

ter eller foranstaltninger som omtalt i nr. 2.'

I forarbejderne til bestemmelsen i § 2 (især § 2, stk. 5) er bl.a. anført følgende (Folketingstidende 1999-2000, Tillæg A, spalte 4678f):

'Konventionens generelle udgangspunkt er, at adgangen til at begrænse aktindsigten skal fortolkes restriktivt under hensyn til offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres.

...

Hvad angår de konkrete undtagelsessituationer bemærkes, at de i langt størstedelen af situationerne er fuldstændig overensstemmelse imellem konventionen og de danske regler. Offentlighedsloven går dog på enkelte områder videre end det, der umiddelbart kan forenes med konventionen.

...

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, indeholder mulighed for efter et konkret skøn at begrænse retten til aktindsigt af hensyn til det offentliges kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed (nr. 4), det offentliges økonomiske interesser (nr. 5) og private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet (nr. 6). Det følger herudover af offentlighedslovens § 13, stk. 2, at myndighederne under alle omstændigheder skal udlevere de oplysninger, der ikke har følsom karakter (ekstraeringspligt).

Lovforslaget indeholder en fortolkningsregel, hvorefter oplysninger alene kan undtages efter disse bestemmelser, i det omfang dette ikke vil stride imod reglerne i konventionens artikel 4.

En sådan fortolkningsregel gælder allerede i nogen grad i dag, idet det fremgår af bemærkningerne til miljøoplysningsloven fra 1994, at adgangen til at nægte aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, af hensyn til gennemførelsen af direktivet forudsættes begrænset til helt be-

stemte situationer, hvor undtagelsen er forenelig med direktivet. Det drejer sig om miljøoplysninger, der er givet fra tredjemand, uden at denne var forpligtet til det, og oplysninger der, hvis de offentliggøres, kan skade miljøet.

Denne fortolkningsregel indsættes nu i loven med en henvisning til konventionen og udvides til at omfatte § 13, stk. 1, nr. 4, 5 og 6.

...

I forhold til § 13, stk. 1, nr. 6, vil reglen indebære, at der fremover kan undtages oplysninger, når man er indenfor rammerne af § 13, stk. 1, nr. 6, og situationen samtidig kan forenes med en af undtagelsessituationerne i konventionens artikel 4. Udover de hensyn, der blev nævnt i bemærkningerne til den gældende miljøoplysningslov, der begge er omfattet af konventionen (artikel 4, stk. 4, litra g og h), vil dette bl.a. indebære, at beskyttelse af oplysninger af hensyn til forskningsmæssige interesser kan varetages med hjemmel i bestemmelsen, når der er tale om materiale under udarbejdelse (artikel 4, stk. 3, litra c).

Det bemærkes i øvrigt, at lovforslaget alene omfatter miljøoplysninger. Efter gældende ret vil disse i praksis formentlig i vid udstrækning være omfattet af reglerne om ekstrahering, hvorfor denne type oplysninger antagelig kun yderst sjældent overhovedet ville kunne undtages efter de nævnte undtagelsesregler i offentlighedsloven.'

Jeg mener ligesom fonden at oplysningerne som fonden anmodede om aktindsigt i, er omfattet af lov om miljøoplysninger, jf. lovens § 3, nr. 2. Jeg forstår Finansministeriet sådan at ministeriet ikke er uenig heri, men at det forhold at oplysningerne er omfattet af miljøoplysningsloven, ikke har betydning, idet der i denne lov er en henvisning til offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.

Finansministeriet har i sin uddybende begrundelse for det delvise afslag på aktindsigt af 3. marts 2003 bl.a. henvist til bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Som det fremgår af bestemmelsen i § 2, stk. 5 i miljøoplysningsloven, kan bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, kun finde anvendelse i det omfang et afslag på aktindsigt ikke vil stride mod bestemmelserne i Århus-konventionen. Der er således tale om at § 13, stk. 1, nr. 6, hvis oplysningerne er omfattet af miljøoplysningsloven, har et endnu mere indskrænket anvendelsesområde end vanligt. Jeg er derfor ikke enig med Finansministeriet i at det er uden betydning at de oplysninger der blev begæret aktindsigt, var omfattet af lov om miljøoplysninger, når undtagelse af oplysninger i sagen bl.a. skete i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

I sin udtalelse til mig af 24. juni 2003 har Finansministeriet imidlertid ikke gentaget synspunktet om at også offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, kunne anvendes som hjemmel til at undtage oplysninger i sagen fra aktindsigt. Jeg går ud fra at det skyldes at ministeriet mener at de øvrige undtagelsesbestemmelser der er henvist til (§ 7 og § 10, nr. 1), er tilstrækkelige til at kunne undtage de oplysninger som der ikke blev givet aktindsigt i.

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende spørgsmålet om lov om miljøoplysninger idet jeg er enig med ministeriet i at loven for så vidt angår spørgsmålet om undtagelse af dokumenter efter offentlighedslovens § 7 og § 10, ikke umiddelbart har selvstændig betydning, jf. lovens § 2, stk. 1.

2. Det tværministerielle udvalgs status som selvstændig myndighed

Jeg må efter min gennemgang af sagens akter og ud fra det som er anført i Finansministeriets uddybende begrundelse over for fonden af 3. marts 2003, lægge til

grund at de to underudvalg som er nævnt i kommissoriet, ikke i praksis virkede som anført, men at alle aktiviteter foregik i det koordinerende udvalg hvor Finansministeriet varetog formandskabet. Det koordinerende udvalg arbejdede i øvrigt inden for kommissoriets rammer.

Sagen rejser spørgsmål om hvorvidt det koordinerende udvalg var en selvstændig myndighed i offentlighedslovens forstand. Hvis ikke udvalget er en selvstændig myndighed, måtte referater mv. anses for udsendt til den række af myndigheder som de enkelte medlemmer af udvalget repræsenterede, og dokumenterne ville dermed være eksterne.

Det fremgår af sagens akter at Finansministeriet ved udvalgsarbejdets start anmodede de ministerier som skulle deltage i arbejdet (ud over Finansministeriet Økonomi- og Erhvervsministeriet, Udenrigsministeriet, Miljøministeriet og Skatteministeriet, jf. kommissoriet), om at udpege en repræsentant til at deltage i udvalget. Ved udarbejdelse af referat fra det 1. møde i udvalget blev der samtidig udfærdiget en deltagerliste.

Sådan som jeg har forstået det ud fra sagens akter, foregik tilrettelæggelsen af møderne i udvalget herefter på den måde at sekretariatet for udvalget i Finansministeriet via e-mail indsamlede (baggrunds)materiale fra deltagerne og andre og herefter – ligeledes via e-mail – udsendte mødeindkaldelser, referater og baggrundsmateriale til deltagerne i de respektive ministerier. Mødereferater mv. blev udarbejdet på Finansministeriets brevpapir.

Det fremgår at deltagerkredsen i udvalget ikke var den samme i hele den periode hvor udvalget arbejdede; nogle repræsentanter for 'deltagerministerierne' blev undervejs udskiftet med andre. Herudover blev udvalget fra og med det 11. møde den 4. december 2002 udvidet til også at om-

fatte repræsentanter for Statsministeriet, Fødevareministeriet og Trafikministeriet.

Det koordinerende udvalgs opgave bestod ifølge kommissoriet i at foretage en vurdering af samfundsøkonomiske, statsfinansielle og fordelingsmæssige konsekvenser ved anvendelsen af forskellige tiltag med henblik på opfyldelsen af den danske CO₂-reduktionsforpligtelse i henhold til Kyoto-protokollen og EU's interne byrdefordeling. Udvalgsarbejdet skulle munde ud i et samlet oplæg til Økonomiudvalget om hvordan Danmarks reduktionsforpligtelse kan håndteres på den mest hensigtsmæssige måde, og herunder fastlægge principperne for prioriteringen af indsatsen mellem de forskellige områder. Opgaven var således tids- og emnemæssigt afgrænset og var af selvstændig karakter. På den baggrund kan jeg tilslutte mig Finansministeriets opfattelse hvorefter det koordinerede udvalg var en selvstændig forvaltningsmyndighed i offentlighedslovens forstand. At mødereferatet mv. blev udarbejdet på Finansministeriets brevpapir, og at udvalgets medlemskreds skiftede undervejs, kan ikke ændre på min opfattelse. Jeg henviser til de sager der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1979, s. 257*, for 1989, s. 175*, og for 1994, s. 401f*, og Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 116f og s. 411f.

3. Undtagelse af interne arbejdsdokumenter efter offentlighedslovens § 7

Finansministeriet har efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 undtaget dagsordener, mødeindkaldelser og referater fra det koordinerende udvalgs arbejde og herudover også faglige baggrundsnotater og arbejdsrapporter. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 har følgende ordlyd:

‘§ 7. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

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

Da det koordinerede udvalg var en selvstændig myndighed, jf. ovenfor, var dokumenter der blev udarbejdet af udvalget, alene til eget brug, og brevveksling mellem udvalgets medlemmer var som udgangspunkt interne arbejdsdokumenter undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7.

Det er imidlertid fast antaget at interne arbejdsdokumenter mister deres interne karakter hvis dokumenterne bliver afgivet til en anden administrativ myndighed eller til andre udenforstående. De interne arbejdsdokumenter kunne således alligevel ikke undtages fra aktindsigt efter § 7 hvis de måtte anses for afgivet til udenforstående.

I sagen som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 175 (og som også er omtalt ovenfor), anførte jeg følgende om den særlige problemstilling der opstår når en særligt oprettet myndighed brevveksler med de ministerier og andre myndigheder der er repræsenteret i samarbejdet:

‘Som anført ovenfor må det antages, at dokumenter, der udarbejdes af og alene til brug for en særligt oprettet myndighed samt brevveksling mellem myndighedens forskellige dele og medlemmer må anses for internt arbejdsmateriale og således som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7. Omvendt følger det af den særlige myndighedskonstruktion, at brevveksling mellem på den ene side den særlige (samarbejds)myndighed og dele af denne og på den anden side de ministerier eller andre myndigheder, der er repræsenteret i

samarbejdet, må betragtes som ekstern i relation til offentlighedsloven og dermed som udgangspunkt undergivet aktindsigt.

Et særligt problem foreligger, når der fremsendes oplysninger, udarbejdes udkast, forslag og lignende af personer, der både er tilknyttet den særlige myndighed og en anden myndighed (den pågældendes normale ansættelsessted). Afgørende for, om sådanne dokumenter er interne eller eksterne, må være i hvilken egenskab den pågældende har udarbejdet dokumentet.

Besvarelsen af dette spørgsmål afhænger principielt af, om den pågældende medarbejder ved dokumentets udarbejdelse er undergivet instruktion af ledelsen for den myndighed, der er medarbejderens normale ansættelsessted, således at dokumentet må siges at være afgivet på denne myndigheds vegne og ansvar – eller om dokumentet er tilbageværet som en del af arbejdet for den særlige myndighed, alene under instruktion af og ansvar over for denne myndigheds ledelse.

Der er en risiko for, at det i praksis vil være vanskeligt at afgøre ovennævnte spørgsmål, og der kan derfor ofte være grund til at træffe praktiske foranstaltninger til klargørelse af forholdet. En sådan præcisering kan eksempelvis ske ved anvendelse af særligt brevpapir for den særligt oprettede myndighed samt – om nødvendigt – ved, at det udtrykkeligt fastlægges, hvilke personer der er knyttet til den særlige myndighed. Uklarhed i denne henseende kan meget vel få som konsekvens, at det ikke kan godtgøres, i hvilken egenskab et dokument er udfærdiget. Udgangspunktet må da være, at dokumentet betragtes som eksternt.'

I en af de andre sager nævnt ovenfor (Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, s. 401ff), er angivet eksempler på situationer hvor dokumenter og oplysninger må anses for afgivet til udenforstående, bl.a. 1) den situation hvor oplysninger

fra særmyndigheden har været drøftet med en minister eller en anden udenforstående, og 2) den situation hvor materialet indgår på en sag hos en af de myndigheder der er repræsenteret i samarbejdet, og hvor sagen ikke er forbeholdt medarbejdere med tilknytning til særmyndigheden. Det ansås i sagen ikke i sig selv for afgørende om materialet var journaliseret hos en af de myndigheder som var repræsenteret i samarbejdet, hvis sagen hos denne myndighed var 'reserveret' for de medarbejdere som indgår i særmyndigheden.

Der er ikke i sagen præcise oplysninger om hvordan det interne arbejdsmateriale har været håndteret i forhold til udenforstående, herunder de myndigheder som havde repræsentanter i udvalget. Der er ikke brevveksling i sagen hvorved materialet 'aktivt' sendes til andre end udvalgets medlemmer.

Finansministeriet har i udtalelsen til mig af 24. juni 2003 anført at materialet – så vidt Finansministeriet ved – ikke er blevet udvekslet med andre myndigheder. For så vidt angår mødeindkaldelser, dagsordener og referater fra udvalgets møder, har jeg ikke anledning til at lægge andet til grund. Jeg har således ikke grundlag for at kritisere at Finansministeriet undtog disse dokumenter fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7. Se dog nedenfor i afsnit 5 om ekstrahering.

Baggrundsnotater og arbejds papirer har Finansministeriet også undtaget som interne arbejdsdokumenter.

Det fremgår af sagens akter at nogle af baggrundsnotaterne blev udarbejdet efter aftale på møderne i udvalget. Det gælder imidlertid ikke alle baggrundsnotaterne.

Nogle af baggrundsnotaterne er udarbejdet hos de myndigheder som deltog i samarbejdet. Andre er udarbejdet hos andre myndigheder eller hos private.

Det er utvivlsomt at notater der er udarbejdet hos andre myndigheder end dem som deltog i samarbejdet, eller hos priva-

te, ikke kan betragtes som interne arbejdsdokumenter. Fonden fik i forbindelse med Finansministeriets afgørelse af 9. januar 2003 aktindsigt i 4 baggrundsrapporter udarbejdet af eksterne konsulenter for udvalget. Ved min gennemgang af sagen har jeg imidlertid fundet yderligere baggrundsnotater udarbejdet af eksterne myndigheder eller private: Med mødeindkaldelsen af 20. juni 2002 til det 3. møde den 24. juni 2002 blev udsendt et notat fra Konkurrencestyrelsen som ikke havde repræsentanter i udvalget. Med mødeindkaldelsen af 23. oktober 2002 til det 7. møde den 25. oktober 2002 blev udsendt en baggrundsrapport fra Risø. Det er min opfattelse at disse dokumenter ikke kunne undtages med henvisning til offentlighedslovens § 7 om interne arbejdsdokumenter.

Jeg har gjort Finansministeriet bekendt med min opfattelse.

De baggrundsnotater som blev udarbejdet hos de myndigheder som var repræsenteret i samarbejdet i udvalget, fremstår typisk som almindelige notater udarbejdet af myndigheden; de er udarbejdet på myndighedens brevpapir med angivelse af kontor og sagsbehandler. Der er ikke specifikt angivet at de er udarbejdet i udvalgets regi eller til brug for udvalget. I beslutningsreferaterne er der eksempelvis anført følgende vedrørende beslutninger om at lade bestemte notater udarbejde: 'FM [Finansministeriet; min bemærkning] udarbejder udkast som sendes til høring i de øvrige ministerier' eller 'MSt og EnS [Miljøstyrelsen og Energistyrelsen; min bemærkning] udarbejder fælles notat' (eksemplerne er fra beslutningsreferatet fra det 2. møde i udvalget).

Det forekommer mest nærliggende at antage at dokumenter af denne type ikke blev udarbejdet af medarbejderne hos myndighederne som led i varetagelsen af deres medlemskab af udvalget.

På den baggrund er det min opfattelse at notaterne ikke kunne anses for interne arbejdsdokumenter, jf. det ovenfor anførte fra sagen gengivet i Folketingets Ombudsmand beretning for 1989, s. 175ff.

Jeg har gjort Finansministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg har samtidig henstillet til Finansministeriet at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse vedrørende aktindsigt i baggrundsnotater. En del af baggrundsnotaterne i sagen blev offentliggjort sammen med selve klimarapporten. Jeg har skrevet til Finansministeriet at ministeriet i det omfang de pågældende notater efterfølgende er blevet offentliggjort, evt. blot kan henvise til disse offentliggjorte baggrundsnotater.

4. Undtagelse af dokumenter udarbejdet til brug for møder mellem ministre

Finansministeriet har efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 1, undtaget kapiteludkast, notater og baggrundsnotater fra aktindsigt. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

'§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:
1) Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.'

I det foreliggende tilfælde er det kun sidste led af bestemmelsen 'dokumenter, der udarbejdes til brug for sådanne møder' (møder mellem ministre) der er relevant. Bestemmelsen finder anvendelse hvad enten dokumentet er udarbejdet af et ministerium eller en anden forvaltningsmyndighed. Det afgørende er om dokumentet er udarbejdet netop med henblik på at skulle indgå i drøftelser på et møde mellem ministre, hvorimod det ikke kan kræves at dokumentet faktisk bliver anvendt på mødet. Det er uden betydning for anvendelsen af bestemmelsen om der er tale om egentlige ministermøder med deltagelse af samtlige regeringens med-

lemmer eller om et møde i et ministerudvalg eller en mere uformel drøftelse mellem to eller flere ministre, jf. s. 229, 2. spalte, i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision.

I sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 175ff, anførte jeg at det var klart at dokumenter som blev udarbejdet på grundlag af en drøftelse i et departementschefsudvalg med henblik på forelæggelse i regeringens koordinationsudvalg, måtte anses for omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 1. Derimod anså jeg det for usikkert om bidrag fra andre ministerier som blev sendt til underudvalgene (under departementschefsudvalget) med henblik på teknisk bearbejdelse og koordinering, kunne anses for omfattet af bestemmelsen. Jeg fandt det betænkeligt at anerkende at bestemmelsen blev benyttet på dokumenter som ikke var udarbejdet direkte med henblik på møder mellem ministre, men i første række var tilvejebragt til brug for en ren embedsmandsmæssig bearbejdning.

Det fremgår af kommissoriet at udvalgsarbejdet skulle munde ud i udarbejdelse af et 'beslutningsgrundlag til regeringens Økonomiudvalg ultimo 2002'.

Det fremgår af sagens akter at de dokumenter som udvalget i første omgang arbejdede på med henblik på forelæggelse i regeringens økonomiudvalg og senere i regeringens koordinationsudvalg, dels var selve klimarapporten 'En omkostningsfri klimastrategi' og dels materiale til præsentation af rapporten for ministrene: covernote, baggrundsnotat og udkast til pressemeddelelse.

Mellem det 10. og det 11. møde i udvalget blev det nævnte materiale forelagt først for Regeringens Økonomiudvalg og herefter for Regeringens Koordinationsudvalg. Det fremgår af mødeindkaldelsen af 3. december 2002 til det 11. møde den 4. december 2002 at det på mødet i Koordinationsudvalget havde vist sig nødven-

digt med en yderligere gennemgang af nogle af de tekniske beregninger i rapporten. Herudover havde mødet vist at regeringen havde behov for at se et konkret oplæg til hvilke typer politiske beslutninger der ville være knyttet til klimaproblemstillingen. Dette oplæg skulle forelægges for regeringen i form af et notat vedrørende mulige løsninger for en klimastrategi og i form af et udkast til 'policy-udspil'. På de følgende møder i udvalget blev der herefter arbejdet på at færdiggøre klimarapporten og på at udfærdige de nævnte dokumenter. På møder i regeringens koordinationsudvalg henholdsvis den 22. januar 2003 og den 19. februar 2003 blev dokumenterne forelagt for ministrene sammen med materiale til brug for præsentation af dokumenterne.

Jeg er på ovenstående baggrund enig med Finansministeriet i at kapiteludkastene, baggrundsnotat, policy-udspil og det øvrige nævnte materiale som blev udarbejdet med henblik på præsentation af udvalgets arbejde for ministrene, er undtaget fra retten til aktindsigt, jf. § 10, nr. 1, i offentlighedsloven. Jeg har herved lagt vægt på at materialet er udarbejdet direkte med henblik på forelæggelse på møder mellem ministre. Idet jeg går ud fra at det er det nævnte materiale som Finansministeriet henviser til i sin afgørelse, har jeg således ikke grundlag for at kritisere ministeriet på dette punkt. Se dog nedenfor i afsnit 5 om ekstrahering.

5. Ekstrahering

a) Oplysninger om fremtidige forhold

Finansministeriet har tilkendegivet at oplysningerne i de undtagne dokumenter angår fremskrivninger eller skøn over fremtidige forhold, og at de derfor ikke er omfattet af ekstraheringspligten.

Både for dokumenter omfattet af offentlighedsloven § 7 og offentlighedslovens § 10, nr. 1, gælder der en pligt til ekstrahe-

ring, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

‘§ 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.’

Bestemmelsen finder ikke anvendelse såfremt de oplysninger der skulle ekstraheres, fremgår af offentligt tilgængelige oplysninger i sagen, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 211.

Ekstraheringspligten gælder ‘oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet’. Udtrykket ‘oplysninger om (sagens) faktiske omstændigheder’ anvendes ikke kun i offentlighedslovens § 11, men også i andre lovbestemmelser, bl.a. forvaltningslovens § 19 og offentlighedslovens § 6. Betingelsen for at der skal foretages ekstrahering, må således forstås på samme måde som betingelsen for at der skal foretages parts-høring, eller at der foreligger notatpligt.

Afgørende for om en oplysning skal ekstraheres, er herefter ikke i første række afhængig af om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men beror i højere grad på hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. En oplysning skal på den baggrund ekstraheres hvis oplysningen er af en sådan karakter at den bidrager til at supplere sagsforholdets bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagsforholdets faktiske omstændigheder. Se hertil bl.a. forarbejderne til offentlighedslovens § 6 (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 217) hvoraf desuden fremgår følgende:

‘Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagel-

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

På den baggrund må det antages at også forudsigelser om hvorledes et faktisk forløb vil ændre sig, og som bidrager til myndighedens kvalificering af det administrative beslutningsgrundlag, også hører til de faktiske oplysninger i et sagsforhold. Se bl.a. Jon Andersen, mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 518.

Jeg er således ikke enig i den retsopfattelse som Finansministeriet har tilkendegivet i den uddybende begrundelse af 3. marts 2003 og i udtalelsen til mig af 24. juni 2003 hvorefter det forhold at oplysningerne angår fremskrivninger eller skøn over fremtidige forhold i sig selv, gør at oplysningerne ikke er omfattet af ekstraheringsforpligtelsen.

Jeg har gjort Finansministeriet bekendt med min opfattelse.

b) Ekstraheringspligtige oplysninger i den konkrete sag?

Det er Finansministeriets opfattelse at der i de dokumenter der blev undtaget efter § 7 og § 10, nr. 1, i offentlighedsloven, ikke var oplysninger der skulle ekstraheres.

Jeg har i flere tidligere sager anført at bestemmelsen i § 11, stk. 1, i offentlighedsloven må forstås sådan at interne vurderinger, dvs. udtalelser eller vurderinger fra en myndigheds eget personale mv., ikke er omfattet af offentlighedslovens § 11 (og den tilsvarende bestemmelse i forvaltningslovens § 12, stk. 2). Derimod er udtalelser eller vurderinger fra eksterne kilder omfattet af ekstraheringspligten. Se bl.a. sagerne gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 216ff*, for 1995, s. 305ff*, for 1996, s. 221*, og for

2002, s. 402ff*. I Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, s. 305f, udtalte jeg at beregninger foretaget af en myndighed på baggrund af allerede foreliggende og offentligt tilgængeligt materiale, og uden at myndigheden ved besigtigelser mv. tilførte nye iagttagelser, ikke var omfattet af ekstraheringsforpligtelsen.

I forhold til vurderinger angår ekstraheringspligten således navnlig oplysninger i form af udtalelser eller vurderinger fra eksterne kilder der på tidspunktet for anmodningen om aktindsigt ikke fremgik af offentligt tilgængelige oplysninger i sagen. Finansministeriet har ikke har overvejet ekstraheringsforpligtelsen i dette lys, og jeg har derfor samtidig henstillet til Finansministeriet at genoptage sagen for på ny at overveje om der i de dokumenter der blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens 7 og § 10, nr. 1, er oplysninger der skal ekstraheres.

Ved vurderingen af om oplysninger der er ekstraheringspligtige, kan undtages efter andre bestemmelser i offentlighedsloven, henviser jeg til det som jeg har anført ovenfor under pkt. 1 vedrørende anvendelsen af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Selve klimarapporten og noget yderligere materiale er senere blevet offentliggjort. Jeg har meddelt Finansministeriet at ministeriet, hvis de oplysninger som ellers skulle ekstraheres, indgår i dette offentliggjorte materiale, eventuelt blot kan henviser til det offentliggjorte materiale.

6. Sammenfatning

1. Det er min opfattelse at de oplysninger som fonden søgte om aktindsigt i, var omfattet af lov om miljøoplysninger. Jeg er ikke enig med Finansministeriet i at det var uden betydning at oplysningerne var omfattet af loven, idet undtagelse af oplysninger i sagen bl.a. skete med henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

2. Jeg kan tilslutte mig Finansministeriets opfattelse hvorefter det koordinerede udvalg var en selvstændig myndighed i offentlighedslovens forstand. Bl.a. på den baggrund har jeg ikke grundlag for at kritisere at Finansministeriet undtog mødeindkaldelser, dagsordener og referater fra udvalgets møder fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7 om interne arbejdsdokumenter.

3. Jeg mener at der i sagen var flere eksterne baggrundsnotater som var underlagt aktindsigt, end dem som fonden fik aktindsigt i den 9. januar 2003. Jeg mener ikke at de baggrundsnotater der var udarbejdet hos de myndigheder der indgik i samarbejdet i udvalget, kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7.

4. Jeg er enig med Finansministeriet i at kapiteludkastene til klimarapporten, baggrundsnotat, policy-udspil og det øvrige nævnte materiale som blev udarbejdet med henblik på præsentation af udvalgets arbejde for ministrene, kunne undtages fra aktindsigt efter § 10, nr. 1, i offentlighedsloven.

5. Jeg er ikke enig i den retsopfattelse som Finansministeriet har tilkendegivet vedrørende ekstrahering hvorefter det forhold at oplysninger angår fremskrivninger eller skøn over fremtidige forhold, i sig selv gør at oplysningerne ikke er omfattet af ekstraheringsforpligtelsen.

I det omfang der i de dokumenter der er undtaget efter § 7 og § 10, nr. 1, i offentlighedsloven, indgår udtalelser eller vurderinger fra eksterne kilder, mener jeg at de er omfattet af ekstraheringspligten.

6. Jeg har henstillet til Finansministeriet at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt i lyset af det jeg har anført. Klimarapporten mv. er blevet offentliggjort siden fonden fik delvis afslag på aktindsigt den 9. januar 2003. Jeg har skrevet til Finansministeriet at mini-

2-1. Afslag på aktindsigt i regeringens klimastrategi

steriet, hvis de oplysninger der i lyset af det jeg har anført, skulle meddeles aktindsigt i, er indeholdt i det offentliggjorte materiale, eventuelt kan meddele aktindsigt ved at henvise hertil.”

NOTER: (*) FOB 1979, s. 257, FOB 1989, s. 175, FOB 1990, s. 216, FOB 1994, s. 401, FOB 1995, s. 305, FOB 1996, s. 221, og FOB 2002, s. 402.

2-2. Aktindsigt i direktørkontrakter i generel sag hos Personalestyrelsen

Forvaltningsret 1121.1 – 11241.3 – 114.3 – 115.2.

Personalestyrelsen afslog en journalists ønske om aktindsigt i direktørkontrakter, som lå i en generel sag i styrelsen. Styrelsens begrundelse var at kontrakter i personalesager kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3, og at der ved afgørelsen af om der kunne gives aktindsigt i den generelle sag, måtte lægges afgørende vægt på de hensyn der lå bag bestemmelsen i § 2. Afslaget blev givet med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Efterfølgende gav 27 direktører aktindsigt i deres kontrakter.

Ombudsmanden udtalte at de bagvedliggende omstændigheder for resultatløn til direktører kunne undtages fra aktindsigt efter § 2. Til brug ved vurderingen af om afslag kunne gives efter § 13, stk. 1, nr. 6, burde Personalestyrelsen have indhentet en udtalelse fra de pågældende direktører. Da journalisten selv efterfølgende havde rettet henvendelse til direktørerne, foretog ombudsmanden sig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Ombudsmanden henstillede at Personalestyrelsen genoptog sagen for så vidt angik de kontrakter som de pågældende direktører ikke havde givet indsigt i, med henblik på om der kunne gives indsigt i dele af kontrakterne.

Ombudsmanden kritiserede endvidere begrundelsen for afslaget og Personalestyrelsens manglende overholdelse af 10-dages-fristen i offentlighedslovens § 16, stk. 2.

I brev af 2. november 2004 meddelte Personalestyrelsen mig at styrelsen havde taget min udtalelse til efterretning og havde genoptaget sagen i overensstemmelse med henstillingen. I brev af 26. april 2005 orienterede styrelsen mig om at klager nu havde fået aktindsigt i de resterende direktørkontrakter i deres helhed. (J.nr. 2003-3629-801).

Den 14. august 2003 bad en journalist, A, Personalestyrelsen om aktindsigt i det materiale der lå til grund for tallene i publikationen "Status for direktørkontrakter 2002". A bad om kopi af de kopier af direktørkontrakter som var indleveret fra ministeriernes departementer (58), og det materiale som lå til grund for beregningen af det udbetalte beløb.

Personalestyrelsen bekræftede samme dag modtagelsen af anmodningen, og den 26. august 2003 beklagede styrelsen at A endnu ikke havde fået en tilbagemelding. Sagen beroede på principielle overvejelser, og styrelsen forventede at kunne give en tilbagemelding inden for ca. en uge.

I e-mail af 29. august 2003 til Personalestyrelsen udvidede A anmodningen til også at

omfatte årene fra 1995 og frem. A skrev dog at for årene frem til 2001 kunne han nøjes med lønoplysningerne for de enkelte direktører, herunder resultatlønnen.

Personalestyrelsen oplyste den 1. september 2003 at den vedrørende anmodningen af 14. august 2003 havde iværksat en procedure med henblik på forhåndsorientering af de enkelte direktører, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 3. Der ville derfor gå nogle dage før oversigten var klar. Vedrørende anmodningen af 29. august 2003 oplyste styrelsen at sagen af rent praktiske grunde kunne tage noget tid.

Personalestyrelsen underrettede i brev af 5. september 2003 de enkelte direktører om A's anmodning af 14. august 2003 og om hvilke oplysninger styrelsen ville udlevere.

Den 5. september 2003 meddelte styrelsen A at han ville få svar på den første anmodning den 10. september 2003. Svar på den anden anmodning ville foreligge i løbet af 2-3 uger.

I brev af 10. september 2003 til A skrev Personalestyrelsen bl.a. følgende:

”Der vedlægges i den forbindelse en oversigt over Personalestyrelsens oplysninger om størrelsen af resultatløn til direktører, udbetalt i 2002 på grundlag af kontrakterne for 2001. Personalestyrelsen har modtaget oplysning om udbetalinger på grundlag af 58 af i alt 63 kontrakter for 2001.

E-mailen af 14. august 2003 omfatter herudover en anmodning om kopi af direktørkontrakterne for 2002 og oplysninger om beregningsgrundlag for udbetalt resultatløn i 2002.

I medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, jf. § 2, stk. 2 og 3, er Personalestyrelsen ikke indstillet på at imødekomme Deres anmodning om aktindsigt i kopier af direktørkontrakterne og i materiale om opgørelsen og beregningen af de enkelte direktørers målpfyldelse og resultatløn.

Om det nærmere grundlag herfor kan oplyses følgende:

Ifølge lovens § 13, stk. 1, nr. 6, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvis hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Bestemmelsen finder bl.a. anvendelse i forbindelse med Personalestyrelsens *generelle sager* om direktørkontrakter, men skal ses i sammenhæng med lovens § 2, stk. 2 og stk. 3, om personalesager.

Adgangen til at meddele aktindsigt i offentligt ansattes *personalesager* er således reguleret i § 2, stk. 2 og stk. 3, i offentlighedsloven.

Det følger heraf, at der kun er adgang til aktindsigt i personalesager vedrørende oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige for-

hold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger gælder loven endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner som advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse er truffet.

Adgangen til at meddele aktindsigt i oplysninger om lønmæssige forhold efter offentlighedslovens § 2, stk. 3, omfatter kun oplysninger om løn i økonomisk forstand. Derimod følger det af lovforslagets bemærkninger, at nærmere oplysninger om omstændighederne i forbindelse med tildelingen af et tillæg ikke er omfattet af bestemmelsen.

Derfor finder Personalestyrelsen, at i en personalesag er hverken oplysningerne i en bagvedliggende direktørkontrakt om kriterierne for resultatløn eller den efterfølgende opgørelse af målpfyldelsesgrader og beregning af direktørens resultatløn omfattet af adgangen til aktindsigt.

For så vidt angår aktindsigt i Personalestyrelsens generelle sager om direktørkontrakter henvises til lovforslagets bemærkninger til § 2, stk. 2. Det anføres bl.a. følgende:

’Det kan forekomme, at dokumenter fra konkrete personalesager indgår i (tilakteres) generelle personalesager. Der kan f.eks. være tale om, at et dokument fra en konkret personalesag anvendes som baggrunds- eller dokumentationsmateriale i en sag om generelle personalemæssige spørgsmål. Den foreslåede bestemmelse vil ikke kunne anvendes på en begæring om aktindsigt i sidstnævnte sag, jf. ovenfor. I sådanne tilfælde vil der imidlertid normalt – på grundlag af de hensyn, der ligger bag bestemmelsen – kunne gives afslag på aktindsigt i de nævnte dokumenter fra den konkrete sag efter § 13, stk. 1, nr. 6.’

Det skal nævnes, at Personalestyrelsen har overvejet spørgsmålet om meroffentlighed. Det følger af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., at en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, end der efter reglerne i lovens §§ 7-11 er pligt til. Det gælder

dog ikke, hvis andet følger af reglerne om tavshedspligt mv.

Bestemmelsen gælder ikke umiddelbart i sager, der er omfattet af lovens § 2, stk. 2, 2. pkt., men et tilsvarende princip finder anvendelse, jf. John Vogter, Kommenteret Offentlighedslov (3. udgave, 1998), side 99 f.

Det anføres side 77 i betænkning 1349/1997 om aktindsigt i personalesager (grundlaget for de gældende regler), at der i disse tilfælde må foretages en afvejning mellem på den ene side de beskyttelsesinteresser, der ligger bag lovens § 2, stk. 2, 2. pkt., og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag begæringen om aktindsigt. Det anføres endvidere, at der ved behandlingen af begæringer om aktindsigt fra journalister til brug for f.eks. research-projekter vedrørende den offentlige sektor bør tages særlige hensyn til mediernes mulighed for at kunne belyse spørgsmål af almen interesse.

For så vidt angår det sidstnævnte er Personalestyrelsen opmærksom på, at styrelsen som ressortmyndighed for statens generelle løn- og personalepolitik og kollektive overenskomster mv. skal tilgodese hensynet til mediernes og offentlighedens mulighed for i almindelighed at kunne få indsigt i disse områder.

I den foreliggende sag er der imidlertid også væsentlige, modstående hensyn, som vedrører de enkelte direktørers individuelle vilkår. Bl.a. er der et hensyn til ikke unødigt at vanskeliggøre forhandlingspositioner i forbindelse med indgåelse af fremtidige direktørkontrakter mellem de respektive departementer og direktører.

Personalestyrelsen har i sagens natur ikke et nærmere kendskab til forholdene i forbindelse med indgåelsen af den enkelte direktørkontrakt og opgørelsen af målopfyldelsesgrader mv. Det ville være stærkt problematisk, hvis Personalestyrelsen generelt valgte at imødekomme aktindsigt efter princippet om meroffentlighed på et sådant ufuldstændigt grundlag.

Dette udelukker naturligvis ikke, at det enkelte ministerium eller den enkelte styrelse ud fra en konkret afvejning af hensyn træffer beslutning om at give aktindsigt i f.eks. en direktørkontrakt efter princippet om meroffentlighed.

Personalestyrelsen vender snarest tilbage vedrørende oplysninger om udbetalt resultatløns i andre år, jf. Deres anmodning af 29. august 2003."

Ligeledes den 10. september 2003 orienterede styrelsen de enkelte direktører om afgørelsen.

I e-mail af 11. september 2003 til styrelsen bad A om klagevejledning. Samme dag bad A styrelsen om at oplyse hvad de enkelte direktører havde fået i samlet løn (ekskl. resultatlønnen), og hvor stor en procentdel den udbetalte resultatløns udgjorde af det maksimale beløb der kunne udbetales ifølge kontrakten.

Den 12. september 2003 bad A styrelsen oplyse hvad der var udbetalt i resultatløns til hver direktør på resultatkontrakt i 2002, samt direktørens øvrige løn. Desuden bad A om at få oplyst hvad den enkelte maksimalt kunne have fået udbetalt.

I brev af 15. september 2003 meddelte styrelsen A at afgørelsen af 10. september 2003 ikke kunne indbringes for anden administrativ myndighed.

Ved breve af henholdsvis 24. og 25. september 2003 underrettede styrelsen de enkelte direktører om A's anmodninger af 29. august 2003, 11. og 12. september 2003 og om hvilke oplysninger der ville blive udleveret.

Ved brev af 26. september 2003 fik A aktindsigt i den udbetalte resultatløns for direktører på grundlag af direktørkontrakter for perioden 1995 til 2002. Desuden fik A oplysning om den samlede løn og/eller det lønmæssige beregningsgrundlag for udmøntningen af resultatlønnen i de tilfælde hvor det var oplyst for Personalestyrelsen. Styrelsen var fortsat ikke indstillet på at imødekomme anmodningen om aktindsigt i kopier af direktørkontrakterne og i materiale om

opgørelsen og beregningen af de enkelte direktørers målopfyldelse og resultatlø. Det gjaldt bl.a. oplysninger om maksimum for resultatlø. Styrelsens begrundelse for afslaget var stort set identisk med begrundelsen for afgørelsen af 10. september 2003. Styrelsen kommenterede dog A's indsigelse om at styrelsen måtte have kendskab til de målopfyldelsesgrader der lå til grund for oplysningerne om samlet målopfyldelsesgrad i publikationen "Status for direktørkontrakter 2002". Styrelsen anførte bl.a.:

"Særligt om meroffentlighed, princippet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

...

Hertil bemærkes, at ganske vist har Personalestyrelsen hidtil modtaget kopi af de indgåede direktørkontrakter. Men udformningen af den enkelte direktørkontrakt sker decentralt, typisk koordineret med indholdet af en resultatkontrakt mellem det enkelte departement og den pågældende styrelse. Udformningen sker med udgangspunkt i retningslinierne i Personalestyrelsens vejledning om resultatlø for chefer. Retningslinierne er imidlertid ikke retligt bindende for ministerierne, der kan foretage tilpasninger efter egne behov.

Det er således forhandlinger mellem det enkelte departement (departementschefen) og den enkelte styrelse (direktøren), der er afgørende for fastlæggelsen af de konkrete resultatmål, vægtningen af disse, måleskalaer, metoder for opgørelse af målopfyldelse samt rammer for resultatlønnens størrelse. Personalestyrelsen er ikke involveret i disse forhandlinger og har således ikke kendskab til de hensyn, der gør sig gældende over for parterne, herunder hensyn til den enkelte direktørs individuelle forhold.

Vurderingen af og beregningen af de enkelte målopfyldelsesgrader foretages ligeledes decentralt uden Personalestyrelsens deltagelse.

Målopfyldelsesgraden er en faktor i beregningen af resultatlønnens størrelse. Herudover indgår størrelsen af lønnen (lønramme

og varige tillæg af cheføluspuljen). Endelig kan den enkelte departementschef foretage en skønsmæssig forhøjelse af den beregnede resultatlø. Også fastsættelsen af resultatlønnens størrelse foretages således af de enkelte ministerier uden Personalestyrelsens medvirken.

Personalestyrelsens status på hjemmesiden baserer sig selv sagt på oplysninger om målopfyldelsesgrad og om udbetalt resultatlø, der er modtaget fra de enkelte departementer.

Men som uddybet ovenfor, har Personalestyrelsen ikke et nærmere kendskab til forholdene i forbindelse med udformningen af kontrakter og opgørelsen af målopfyldelsesgrader mv. Personalestyrelsen er derfor fortsat ikke indstillet på at imødekomme en videregående aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. brevet af 10. september 2003.

Som også anført i brevet af 10. september 2003 udelukker dette ikke, at det enkelte ministerium eller den enkelte styrelse ud fra en konkret afvejning af hensyn træffer beslutning om at give aktindsigt i f.eks. en direktørkontrakt efter princippet om meroffentlighed."

Ligeledes den 26. september 2003 orienterede styrelsen direktørerne om afgørelsen.

A klagede til mig i brev af 20. oktober 2003 over styrelsens afslag af 10. september 2003. A skrev bl.a. følgende:

"I en tid, hvor resultatløskontrakter er på hastig fremmarch i det offentlige, og finansministeren har sagt, at de skal bruges meget mere, er der behov for at kunne se, hvilke præstationer lederne af de enkelte institutioner belønnes for. Tidligere fik de blot deres løn, som offentligheden havde krav på at få oplyst. Nu får de noget mere, en bonus afmålt efter deres præstation, men den må vi ikke få noget at vide om. Kun beløbet, ikke forudsætningerne for udbetalingen af beløbet, endside hvor stor en procentdel af det maksimale beløb, der kan udbetales, beløbet udgør. Vi må altså ikke få at vide, hvorvidt

præstationen består i at skulle sørge for, at der er kontorstole til alle de ansatte eller andre, mere vægtige kriterier. Det er usundt for demokratiet og befolkningens tillid til højt placerede, skatteyderbetalte embedsmænd, og, som jeg nævnte tidligere, i strid med offentlighedslovens hensigt.”

Jeg bad Personalestyrelsen om en udtalelse, herunder om styrelsen havde foretaget en konkret vurdering i relation til de enkelte kontrakter, og i bekræftende fald på hvilket grundlag vurderingen var foretaget.

I brev af 9. januar 2004 udtalte Personalestyrelsen bl.a. følgende:

”Særligt om resultatløn

Det nuværende koncept for ’direktørkontrakter’

Som nævnt ovenfor afgør det enkelte ministerium selv, om man ønsker at anvende resultatløn.

Finansministeriet udsendte i december 2000 *vejledningen Resultatløn for chefer*, der er baseret på ovennævnte aftalehjemmel. Et eksemplar af vejledningen vedlægges til orientering.

Vejledningen præsenterer et koncept for resultatløn for direktører og andre chefer. Konceptet er ikke retligt bindende, men har karakter af anbefalinger, jf. dog ministeriernes pligt til at indsende kontrakter og oplysninger vedrørende udbetalt løn til Personalestyrelsen (se herom nedenfor).

Af vejledningen fremgår bl.a., at en resultatlønskontrakt er en personlig, skriftlig aftale mellem en direktør mv. og typisk dennes departementschef, som indgås for et år ad gangen.

For styrelser og institutioner med resultatkontrakt bør der være en klar sammenhæng mellem resultatkontrakten for institutionen og direktørkontrakten.

Det anbefales i vejledningen, at direktørkontrakten indeholder konkrete mål for direktøren inden for 3 dimensioner:

1. institutionens resultater
2. Strategi og udvikling
3. intern ledelse og personaleudvikling.

Den førstnævnte dimension bør gives størst vægtning.

Det anbefales endvidere, at der inden for hver dimension opstilles mål med indbyrdes vægtning og måleskalaer. Det bør tilstræbes, at målsætningerne kan kvantificeres i objektive målbare resultater, men ofte vil der være elementer af skøn i forbindelse med nogle af måleskalaerne.

Der bør fastlægges et måleudgangspunkt og hvad fuld målopfyldelse (100 pct.) svarer til, jf. nedenfor.

Når kontraktperioden er gået, kan der foretages en opgørelse af resultaterne inden for de enkelte mål og dimensioner. På grundlag af resultat og vægtning kan der beregnes en pointscore for hvert mål. Pointscorerne kan herefter sammenlignes til den samlede målopfyldelse.

Værdien af en fuld målopfyldelse (100 pct.) aftales i den enkelte kontrakt, men bør normalt ikke overstige 15 pct. af lønrammelønnen inkl. varige tillæg fra cheflønspuljen.

Departementschefen kan foretage en skønsmæssig forhøjelse af den således beregnede resultatløn. En sådan forhøjelse bør dog højst udgøre et beløb svarende til det beregnede beløb og maksimalt 25 pct. af den ovennævnte løn. Ligeledes kan departementschefen skønsmæssigt nedsætte den beregnede resultatløn.

Det skal nævnes, at Finansministeriet i oktober 2003 udsendte vejledningen ’Effektiv opgavevaretagelse i staten’ som et led i regeringens moderniseringsprogram. Vejledningen vedlægges til orientering. I vejledningen anbefales en række ændringer i konceptet for styrelser og institutioners resultatkontrakter og i konceptet for direktørkontrakter.

For sidstnævntes vedkommende er det er hovedprincip i den nye vejledning, at der bør være en endnu tættere sammenhæng mellem direktørkontrakter og resultatkontrakter. Mindst trejerdedele af direktørkontraktens mål bør relatere sig direkte til målene i resultatkontrakten for institutionen. Endelig foreslås det i vejledningen, at ministe-

rierne og institutionerne kan vælge at vedlægge direktørkontrakterne som et bilag til resultatkontrakten for institutionen, der normalt offentliggøres, jf. nedenfor, side 10. Der henvises til vejledningens kapitel 3, især afsnit 3.8.

Tidligere ordninger for direktørkontrakter

Bestemmelserne i cheflønsordningen fra 1999 gjorde det muligt at etablere resultatløns for styrelses- og institutionschefer generelt samt for de fleste øvrige chefer.

Tidligere var resultatløns til direktører/institutionschefer hjemlet i nu ophævede aftaler mellem Finansministeriet og Akademikernes Centralorganisation af 19. december 1996 og 21. december 1998. Forud for disse blev direktørkontrakter etableret med hjemmel i nogle nu ophævede rammeaftaler mellem Finansministeriet og centralorganisationerne om effektivisering og udvikling.

De tidligere ordninger fandt således anvendelse for en mindre kreds af chefer. Endvidere var retningslinierne i resultatlønsordningerne bindende for ministerierne og mere detaljerede.

Personalestyrelsens rolle i forbindelse med de enkelte direktørkontrakter

Direktørkontrakter og resultatlønsudbetalinger for årene 1995, 1996 og 1997 blev forelagt Finansministeriet til godkendelse.

Fra 1998 til nu har ministerierne været forpligtet til at indsende kontrakterne og oplysninger om resultatlønsudbetalingerne til Finansministeriet/Personalestyrelsen, til orientering, jf. 'Resultatløn til chefer', p. 10.

Det fremgår af 'Effektiv opgavevaretagelse i staten', p. 37 og p. 69, at ministerierne fremover ikke skal indsende direktørkontrakter eller opgørelser over målopfyldelse og resultatlønsudbetaling i tilknytning til den enkelte kontrakt til Personalestyrelsen. Personalestyrelsen vil fra 2004 i stedet anmode de enkelte ministerier om oplysning om antallet af kontrakter, udmøntningsniveauer og udbetalt resultatløns til brug for styrelsens lønstatistiske arbejde og som led i den generelle lønovervågning. Der foretages ikke en

selvstændig afrapportering på opfyldelsen af mål i direktørkontrakten. De mål, der er sammenfaldende med mål i resultatkontrakten, vil dog være omfattet af afrapporteringen i årsrapporten, jf. nedenfor, side 10.

Finansministeriet/Personalestyrelsens hidtidige sagsbehandling i forbindelse med direktørkontrakterne har været koncentreret om at følge med i udbredelsen af ordningen, at følge kontrakternes indhold for at vidt angår antal mål inden for de enkelte dimensioner samt at følge målopfyldelsesgrader og resultatlønsudbetalinger, herunder omfanget af departementschefernes skønsmæssige forhøjelser af beløbene.

Der har således været tale om at påse, at konceptet overordnet set blev fulgt, og at det ikke gav anledning til en umotiveret lønslidning for de øverste chefer.

Derimod har Finansministeriet/Personalestyrelsen ikke foretaget – og ikke kunnet foretage – en materiel vurdering og prøvelse af de enkelte måls relevans og indbyrdes vægtning samt af de enkelte direktørers målopfyldelsesgrader på de enkelte områder, endelige vurdere målopfyldelsen på de enkelte punkter.

Generelle, anonymiserede observationer er blevet offentliggjort i Resultatløn for chefer, p. 53, og på Personalestyrelsens hjemmeside (senest 'Status for direktørkontrakter 2002', der vedlægges).

Den skitserede udvikling i Personalestyrelsens rolle har sammenhæng med den almindelige decentralisering på lønområdet, hvor skøn og ansvar i forbindelse med fastsættelsen af lønnen i stigende grad ligger lokalt.

Begrundelsen for Personalestyrelsens afgørelse

Som det fremgår af sagen, har Personalestyrelsen udleveret oplysninger om udbetalt resultatløns samt andre lønoplysninger, i det omfang ministerierne har oplyst disse til Personalestyrelsen. Derimod har Personalestyrelsen ikke udleveret direktørkontrakterne, herunder disses vilkår mht. maksimum

for resultatlønnen. Ligeledes har styrelsen ikke givet oplysninger i øvrigt om opgørelse af målopfyldelsesgrader og beregning af den enkelte direktørs resultatløn.

Personalestyrelsen har i sin afgørelse peget på, at det enkelte ministerium eller den enkelte styrelse ud fra en konkret afvejning af hensyn kan træffe beslutning om at give aktindsigt i f.eks. en direktørkontrakt efter princippet om meroffentlighed.

Baggrunden for afgørelsen er uddybet i det følgende.

Vedrørende offentlighedslovens § 2, stk. 2 og stk. 3

Det følger af lovbemærkningerne, at adgangen til at meddele aktindsigt i oplysninger om offentligt ansattes lønmæssige forhold efter offentlighedslovens § 2, stk. 3, kun omfatter oplysninger om løn i økonomisk forstand. Derimod er de nærmere oplysninger om omstændighederne i forbindelse med tildelingen af et tillæg ikke omfattet af bestemmelsen.

Personalestyrelsen har lagt til grund, at det ovennævnte fortsat udtrykker gældende ret i relation til offentligt ansattes lønforhold. Personalestyrelsen antager, at lovgiver har fundet, at der er behov for at beskytte den enkelte ansatte mod aktindsigt i forhold og vilkår af personlig karakter i forbindelse med lønfastsættelsen – hensyn der også betinger, at der ikke er adgang til aktindsigt i personelbedømmelser og referater af udviklingssamtaler (herunder ledelsesudviklingssamtaler) mv.

Personalestyrelsen har hverken i lovforarbejderne eller andet materiale fundet grundlag for en antagelse om, at de nævnte hensyn ikke skulle gælde i relation til visse embedsmænd, f.eks. direktører – eller at de ikke skulle gælde i tilfælde, hvor kriterier for og bedømmelser af grundlaget for lønforbedringer udformes som resultatlønsordninger eller som mere eller mindre resultatlønslige konstruktioner.

Personalestyrelsen har i vurderingen af sagen endvidere lagt vægt på Folketingets

Ombudsmands udtalelse af 20. maj 2003 til (...) i en sag, hvor (...) havde klaget over Justitsministeriets afslag på aktindsigt i rigspolitichefens direktørkontrakter.

Det er således fortsat Personalestyrelsens opfattelse, at retten til aktindsigt i lønoplysninger ikke omfatter direktørkontrakter.

Vedrørende offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6

Personalestyrelsen har i sin afgørelse henvist til lovbemærkningerne til § 2, stk. 2, for så vidt angår tilaktering af akter fra personalesager til generelle sager og anvendelsen af § 13, stk. 1, nr. 6 (jf. i øvrigt også betænkning nr. 1349, p. 76 og bilag 1 til retsudvalgets betænkning, udvalgets spørgsmål 12 og justitsministerens svar herpå).

Personalestyrelsen er ikke ansættelsesmyndighed for de enkelte direktører, hvis personalesager selvsagt ligger i vedkommende ministerium. Anmodningen om aktindsigt er rettet til Personalestyrelsen som ressortmyndighed for løn- og ansættelsesvilkår for personale i staten.

Det følger af Personalestyrelsens almindelige virksomhed, at styrelsen i en række situationer modtager materiale om enkeltpersoners løn- og ansættelsesvilkår. Det kan følge af styrelsens almindelige rådgivningsvirksomhed eller af bestemte procedurer og kompetenceforhold i øvrigt.

Det sker således bl.a. i forbindelse med konkret rådgivning af ministerier og styrelser i sager af personaleadministrativ art. Det forekommer f.eks. også i forbindelse med de fagretlige procedurer for behandling af afskedigelser og afskedigelser af tillidsrepræsentanter. Endvidere følger det af gældende kompetenceforhold, at visse beslutninger og aftaler vedrørende lønforhold for chefer i staten kun kan træffes af Personalestyrelsen eller med Personalestyrelsens godkendelse, eller at der i forbindelse med de pågældende dispositioner skal ske en orientering af Personalestyrelsen.

Personalestyrelsens udgangspunkt er således, at § 13, stk. 1, nr. 6, giver hjemmel til at

meddele afslag på aktindsigt i Personalestyrelsens sager, for så vidt angår sådanne oplysninger, der efter § 2, stk. 2 og stk. 3 ikke er omfattet af aktindsigten i en personalesag. Et modsat udgangspunkt ville i mange tilfælde gøre den enkelte ansattes beskyttelse i medfør af loven illusorisk og ville indebære alvorlige konsekvenser for Personalestyrelsens virke som statslig arbejdsgivermyndighed.

For så vidt angår den konkrete sag har Personalestyrelsen foretaget en gennemgang af akterne i de sager, anmodningen om aktindsigt vedrører, såvel de omhandlede direktørkontrakter som andet materiale. Det er Personalestyrelsens vurdering, at hver enkelt af de pågældende kontrakter må karakteriseres som en aftale, der fastlægger kriterier og rammer for en individuel, personlig løndel i overensstemmelse med Finansministeriets overordnede retningslinier og anbefalinger. Personalestyrelsen er af den opfattelse, at de i en personalesag ikke kan være omfattet af retten til aktindsigt, jf. de betragtninger, der er anført ovenfor vedrørende offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3.

Den omstændighed, at ministerierne har været forpligtet til at indsende kontrakterne til Finansministeriet, henholdsvis Personalestyrelsen, oprindeligt som led i en godkendelsesordning, senere hen til orientering, indebærer ikke, at de beskyttelseshensyn, der tilgodeses i offentlighedslovens § 2, herefter ikke skulle foreligge.

Personalestyrelsen har – på baggrund af en afvejning af disse hensyn over for offentlighedens mulighed for indsigt i spørgsmål af almen interesse – fundet, at der bør lægges afgørende vægt på de hensyn, der ligger bag § 2, herunder risikoen for retstab eller skadevirkning i forhold til det enkelte ministerium eller den enkelte direktør. Styrelsen har herved lagt vægt på, at der i vidt omfang er taget hensyn til mediernes og offentlighedens adgang til oplysninger om styringen af statsinstitutionerne og direktørernes lønforhold, jf. nedenfor, side 10-11.

Styrelsen finder hermed, at retten til aktindsigt kan begrænses efter § 13, stk. 1, nr. 6, jf. Personalestyrelsens afgørelse af 10. september 2003.

Vedrørende meroffentlighed

Personalestyrelsen har i brevet af 10. september 2003 til (A) redegjort for sine overvejelser vedrørende meroffentlighed. Synspunkterne er uddybet i styrelsens brev af 26. september 2003 til (A). Personalestyrelsen kan henholde sig hertil.

Det kan tilføjes, at det må anses for givet, at kontrakterne er udformet i tillid til, at den pligtmæssige indsendelse til Finansministeriet/Personalestyrelsen ikke ville medføre et retstab eller en skadevirkning i øvrigt for det enkelte ministerium eller den enkelte direktør mv.

Men som også anført i brevene til (A) har de enkelte ministerier mv. mulighed for at bevilge meroffentlighed på baggrund af en konkret vurdering af forholdene i forbindelse med de pågældende kontrakter.

Generelt vedrørende offentlighed i forbindelse med lønfastsættelse og mål- og resultatstyring

Offentlighedsloven indebærer en ret til aktindsigt i oplysninger om den enkelte offentligt ansattes løn, herunder de enkelte lønde. Herudover kan de enkelte ministerier give yderligere aktindsigt i baggrunden for lønforbedringer efter princippet om meroffentlighed.

I vejledningen 'Resultatløn for chefer', p. 27, anbefales det, at der internt i institutionerne er åbenhed omkring indholdet i resultatlønskontrakten og opfyldelsen af resultatlønskontrakten, selvom kontrakten kan anses som en personlig aftale mellem den pågældende chef og dennes overordnede.

Ligeledes er direktørkontrakterne omtalt i aftale af 29. maj 2002 om samarbejde og samarbejdsudvalg i statens virksomheder og institutioner mv. og i vejledningen herom. Aftalens pkt. 3 fastsætter således bl.a.: 'Efter indgåelse af resultatlønsaftaler for direktører informeres samarbejdsudvalget om de

dele af kontrakten, som vedrører institutionens resultater.’

I vejledningen om samarbejdsaftalen bemærkes der herom:

‘Resultatlønskontrakter for direktører er en personlig aftale mellem institutionens øverste chef og dennes overordnede. I kontrakten fastsættes f.eks. en række personlige mål og en række mål vedrørende institutionens resultater. De personlige mål, som aftales i resultatlønskontrakten, er ikke til orientering i samarbejdsudvalget ligesom vægtingen af målopfyldelsen, som danner basis for direktørens/institutionschefens løn, heller ikke er omfattet af informationspligten. Samarbejdsudvalget skal imidlertid orienteres om de dele af kontrakten, som vedrører institutionens resultater og eventuelle personalepolitiske forhold.’

Som ovenfor nævnt bør der for styrelser og institutioner med resultatkontrakt være en klar sammenhæng mellem resultatkontrakten for institutionen og direktørkontrakten – en sammenhæng, der yderligere styrkes i forbindelse med de ændringer, der fremgår af ‘Effektiv opgavevaretagelse i staten’, jf. ovenfor, side 5.

Om institutionernes resultatkontrakter anfører ‘Effektiv opgavevaretagelse i staten’, p. 38: ‘På linie med finanslov og årsrapport bør resultatkontrakter for institutioner derfor gøres tilgængelige for offentligheden fx på institutionens hjemmesider’. Dette er almindelig praksis.

Afrapporteringen vedrørende de eksternt rettede mål i institutionernes resultatkontrakter sker i årsrapporterne (tidligere virksomhedsregnskaberne), jf. bl.a. ‘Effektiv opgavevaretagelse i staten’, p. 69 ff. og aktstykke 63 af 26. november 2002 til Finansudvalget. Det fremgår af aktstykket, at årsrapporterne tilsendes ressortdepartementerne, Finansministeriet, Finansudvalget og Rigsrevisionen, og at de i øvrigt skal være offentligt tilgængelige. Tilsvarende var gældende for virksomhedsregnskaberne.

Rigsrevisionen fører i øvrigt tilsyn og kontrol med statsinstitutionernes forvaltning, bl.a. løn- og personaleadministrationen.

Det er således Personalestyrelsens opfattelse, at der allerede i medfør af offentlighedsloven – sammenholdt med Finansministeriets og Personalestyrelsens vejledningsmateriale og principperne for resultatkontrakter og årsrapporter – er en betydelig grad af åbenhed omkring mål- og resultatstyringen, både i relation til de enkelte institutioners medarbejdere og i forhold til offentligheden.

I konsekvens af ændringerne, der er anført i ‘Effektiv opgavevaretagelse i staten’ vil Personalestyrelsen i den forbindelse generelt anbefale, at der i så høj grad som muligt udvises åbenhed om direktørkontrakterne, jf. bl.a. princippet om meroffentlighed.

Vedrørende behandlingen af begæringen om aktindsigt

(A)’s første anmodning til Personalestyrelsen om aktindsigt blev fremsendt med e-mail torsdag den 14. august 2003, kl. 17.14. Personalestyrelsen kvitterede for modtagelsen ved e-mail af 14. august 2003, kl. 17.21. Den 19. august 2003 kl. 11.45 fremsendte (A) en udtalelse fra Ombudsmanden til brug for sagsbehandlingen. Ved e-mails mandag den 25. august 2003, kl. 12.04 og tirsdag den 26. august 2003, kl. 16.28 fremsendte (A) rykkelser.

Personalestyrelsen afsendte et foreløbigt svar med e-mail tirsdag den 26. august kl. 17.28. Personalestyrelsen beklager, at det foreløbige svar ikke blev afsendt på et tidligere tidspunkt, hvilket skyldes en fejl. Styrelsen har beklaget forholdet over for (A) i sidstnævnte mail.”

A kommenterede styrelsens udtalelse i brev af 29. januar 2004. A skrev bl.a. følgende:

“På side 7 skriver styrelsen, at den ‘antager at lovgiver har fundet, at der er behov for at beskytte den enkelte ansatte mod aktindsigt i forhold og vilkår af personlig karakter i forbindelse med lønfastsættelsen’. Der henvises til lovforarbejderne.

Af disse og debatten i Folketinget fremgår det med stor klarhed, at spørgsmålet om resultatlønskontrakter for topcheferne i det offentlige overhovedet ikke blev berørt. Der var ingen diskussion om dette emne overhovedet.

Tværtimod handlede hele lovarbejdet om at beskytte de såkaldte frontliniemedarbejdere som f.eks. politifolk, fængselspersonale og ansatte i skatteforvaltningerne mod chikane fra emsige borgere, der havde set sig sure på sagsbehandlerne.

Jeg skal fastholde, at en kontrakt, der beskriver de mål, som departementet ønsker at direktøren skal opfylde for at gøre institutionen så effektiv som muligt, er et offentligt anliggende og ikke en privat sag. I det omfang, der er stærkt private ting i kontrakten, kan disse så udelades.

At hemmeligholde alt – som princip, som Personalestyrelsen gør – er i lodret strid med offentlighedslovens hensigt.

Personalestyrelsens beskrivelser af, hvordan den nu vil anbefale størst mulig offentlighed, når resultatlønskontrakter i fremtiden skal være så identiske som muligt med institutionskontrakterne, må holdes uden for vurderingen i denne sag, idet denne sag drejer sig om 2002 og 2001. Så alt det, styrelsen skriver herom på side 10 og 11 bør ombudsmanden se helt bort fra.

Når Personalestyrelsen nu svinger sig op til at tale om, at der – hvis kontrakterne udleveres – er risiko for 'retstab eller skadevirkning i forhold til det enkelte ministerium eller den enkelte direktør', forekommer helt ude af proportion, når henses til, at 27 af ca. 60 direktører – efter Personalestyrelsens afslag – har udleveret deres kontrakter, fordi de ikke ser, at det kan skade dem på nogen måde."

Ombudsmandens udtalelse

"Vedrørende offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, og stk. 2

Personalestyrelsen har som begrundelse for afslaget på aktindsigt henvist til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, jf. § 2, stk. 2 og 3. § 13, stk. 1, nr. 6, og stk. 2 i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer) har følgende ordlyd:

'§ 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

...

6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

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

I forbindelse med fremsættelsen af forslaget til den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 4, som danner grundlag for den nuværende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6, blev bl.a. følgende bemærkninger fremsat (Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 587 ff):

'Til stk. 2. Efter stk. 2 kan en begæring om at få oplysninger afslås efter et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde, hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for visse nærmere opregnede væsentlige hensyn.

...

ad nr. 4.

...

Justitsministeriet har i overensstemmelse med kommissionsudkastet fundet det påkrævet at indsætte en bestemmelse, hvorefter interesser, der enten ikke egner sig til selvstændig formulering, eller som man ikke ved lovens udformning har kunnet overskue, vil kunne begrunde undtagelse fra offentlighedsprincippet. Det forudsættes, at der kun vil blive gjort brug af bestemmelsen i tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentlige eller enkeltpersoners interesse er klart påkrævet.'

I betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 260 f, har udvalget om den tidligere bestemmelses rækkevidde bl.a. skrevet således:

'Der kan være anledning til indledningsvis at fastslå, at den eksemplifikation på bestemmelsens anvendelsesområde, der er givet i forarbejderne [Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 589; min bemærkning], utvivlsomt ikke er udtømmende, men at også andre beskyttelsesinteresser end de nævnte kan komme i betragtning. Tværtimod er forholdet antagelig det, at der næppe på forhånd kan drages absolutte grænser for, hvilke *typer* af interesser der i givet fald vil kunne varetages gennem anvendelse af generalklausulen. I det omfang, der er spørgsmål om at begrænse offentlighedsprincippet af hensyn til interesser, der falder uden for de i lovmotiverne nævnte, vil der dog givetvis blive stillet strengere krav med hensyn til styrken af det aktuelle beskyttelsesbehov. I det hele taget må det i overensstemmelse med forarbejderne lægges til grund, at undtagelse efter bestemmelsen kun kan gøres, *hvor det er klart påkrævet*, jfr. (...)

En samlet vurdering af de tilfælde, hvor bestemmelsen efter de foreliggende oplysninger har været bragt i anvendelse i praksis, efterlader det indtryk, at den i betydelig udstrækning – til dels med støtte i den ovenfor gengivne motivudtalelse – er blevet benyttet til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådanne er anerkendt ved udformningen af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig utilstrækkelige.'

Endvidere anførte udvalget bl.a. følgende om den generelle forståelse af bestemmelserne i den dagældende offentlighedslovs § 2, stk. 2 (s. 263):

'Indledningsvis bemærkes, at den i bestemmelserne forudsatte interesseafvejning på grundlag af et væsentlighedskri-

terium indebærer, at der skal foretages et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde, og der må herunder også foretages en konkret vurdering for hvert enkelt dokument for sig (...). At adgangen til aktindsigt kun kan begrænses af hensyn til *væsentlige* interesser må endvidere antages at indebære, at begæringer om at få oplysninger kun kan afslås, såfremt der er *nærliggende fare* for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning (...).'

Udvalget henviste endvidere (s. 265) til en udtalelse i en tidligere ombudsmandsrapport, gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1974, s. 328* (340 f), hvoraf bl.a. fremgår:

'Jeg finder i denne forbindelse at burde pege på den bestående almindelige risiko for, at de meget generelt formulerede undtagelsesregler i offentlighedslovens § 2, stk. 2, herunder navnlig reglen vedrørende nr. 4 (...), kan føre til en betænkelig udvanding af offentlighedslovens hovedprincip. Denne risiko må efter min mening imødegås, dels ved en forholdsvis stram fortolkning af undtagelsesreglerne, jfr. herved offentlighedskommissionens betænkning nr. 325/1963, side 61, ('... oplysning kun kan nægtes, hvor der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning') og Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 589, hvorefter afslag på aktindsigt efter nr. 4 forudsætter, at der foreligger 'tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentlige eller enkeltpersoners interesse er klart påkrævet', dels ved at der i forbindelse med kontrol med lovens overholdelse, bl.a. fra ombudsmandsinstitutionens side, fordres en konkretiseret og solid begrundelse for vedkommende myndigheds afslag på aktindsigt.'

Udvalget skrev herefter bl.a. følgende om bestemmelsen (s. 285):

'Det er udvalgets opfattelse, at en sådan generalklausul bør opretholdes i forbindelse med offentlighedslovens revision.

Udvalget har i så henseende navnlig lagt vægt på, at der ikke i den periode, offentlighedsloven har været i kraft, er indhøstet så udførlige erfaringer, at det er muligt med rimelig grad af sikkerhed at overskue alle de undtagelsesbehov, der vil kunne opstå i praksis, at en generalklausul er påkrævet for at undgå, at visse meget specielle undtagelsesbehov opregnes udtrykkeligt i loven *samt* at en generalklausul giver loven en ønskelig smidighed med hensyn til at kunne tilpasses nye undtagelsesbehov, der måtte opstå i fremtiden, således at hyppige ændringer af loven kan undgås. Udvalget skal dog samtidig understrege, at generalklausulen som hidtil kun forudsættes anvendt i begrænset omfang og kun, hvor der er et klart behov derfor.'

På denne baggrund blev bestemmelsen i den nuværende offentlighedslovs § 13 vedtaget. Det fremgår af forarbejderne (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 229) at det forudsættes at bestemmelsen som hidtil kun anvendes i begrænset omfang hvor der er et klart behov derfor, og i øvrigt henvises der til beskrivelsen i den nævnte betænkning.

Justitsministeriet har i vejledning om offentlighedsloven (1986) pkt. 44 bl.a. anført følgende:

'I tilfælde, hvor der kan være begrundet tvivl om, hvorvidt en begæring om aktindsigt bør afslås efter § 13, vil det kunne være rimeligt at indhente en udtalelse fra den, hvis interesse kan være til hinder for, at begæringen imødekommes. Hvis der f.eks. således i en sag indgår dokumenter vedrørende en straffesag, bør der efter omstændighederne indhentes en udtalelse fra vedkommende politimester om, hvorvidt efterforskningshensyn taler imod meddelelse af aktindsigt.'

Som det ses, forudsætter anvendelse af § 13 som helhed at vurderingen af de beskrevne hensyn foretages konkret. Dertil kommer at anvendelse af § 13, stk. 1, nr. 6,

yderligere forudsætter at de hensyn der skal kunne begrunde at en oplysning tilbageholdes, gør sig gældende med betydelig vægt.

Konkret vurdering

Personalestyrelsen har i sin afgørelse af 10. september 2003 begrundet afslaget efter § 13, stk. 1, nr. 6, med en henvisning til forarbejderne til offentlighedslovens § 2, stk. 2. Styrelsen har ikke herudover – heller ikke i afgørelsen af 26. september 2003 – angivet hvilke konkrete hensyn der ligger bag afslaget. (Jeg er i den forbindelse opmærksom på at afslaget på meroffentlighed er anderledes begrundet.) Dette kunne give indtryk af at styrelsen ikke har foretaget en konkret vurdering som krævet efter § 13, stk. 1, nr. 6.

Styrelsen har imidlertid i sin udtalelse til mig anført at styrelsen har foretaget en gennemgang af akterne i de sager anmodningen om aktindsigt vedrører, såvel de omhandlede direktørkontrakter som andet materiale, og at styrelsen – på baggrund af en afvejning af de beskyttelseshensyn der tilgodeses i § 2, over for offentlighedens mulighed for indsigt i spørgsmål af almen interesse – har fundet at der skulle gives afslag på aktindsigt.

Jeg må herefter lægge til grund at styrelsen har foretaget en konkret vurdering af de modstående interesser.

Vurderingen og grundlaget herfor

De hensyn som styrelsen har henvist til, er hensynene bag § 2, stk. 2 og 3. Bestemmelserne har denne ordlyd:

'§ 2.

...

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

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

Bestemmelserne fik deres nuværende formulering ved lov nr. 276 af 13. maj 1998 om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen. Af forarbejderne vedrørende de nævnte bestemmelser fremgår bl.a. følgende (Folketingstidende 1997-98 (2. samling), tillæg A, s. 894-896):

'Uden for bestemmelsens anvendelsesområde falder sager vedrørende personalemæssige spørgsmål, der ikke angår enkeltpersoner (generelle personalesager). Der kan f.eks. være tale om sager vedrørende generel lønforhandling med personaleorganisationer eller sager vedrørende generelle udvekslingsordninger mv. med andre myndigheder. Sådanne sager vil i det hele være undergivet aktindsigt efter de almindelige regler i lovens §§ 4-14.

Det kan forekomme, at dokumenter fra konkrete personalesager indgår i (tilakteres) generelle personalesager. Der kan f.eks. være tale om, at et dokument fra en konkret personalesag anvendes som baggrunds- eller dokumentationsmateriale i en sag om generelle personalemæssige spørgsmål. Den foreslåede bestemmelse vil ikke kunne anvendes på en begæring om aktindsigt i sidstnævnte sag, jf. ovenfor. I sådanne tilfælde vil der imidlertid normalt – på grundlag af de hensyn, der ligger bag bestemmelsen – kunne gives afslag på aktindsigt i de nævnte dokumenter fra den konkrete sag efter § 13, stk. 1, nr. 6.

...

Det anførte vedrørende § 13, stk. 1, nr. 6, gælder ikke for oplysninger, der er omfat-

tet af stk. 3, og som ikke i konkrete personalesager ville kunne undtages fra aktindsigt, jf. nedenfor.

...

Til stk. 3.

1. Bestemmelsen indebærer, at visse oplysninger i konkrete personalesager som nævnt i stk. 2, 2. pkt., alligevel er omfattet af offentlighedsloven.

...

Endvidere er oplysninger om lønmæssige forhold omfattet af loven. Det gælder ikke kun oplysninger om grundløn mv., men også oplysninger om f.eks. merarbejdsvederlag, kvalifikations- og funktionsløn, særlige tillæg, fratrædelsesgodtgørelse og pension mv. I forlængelse heraf er også oplysninger om tjenesterejser, herunder bl.a. rejseregnskaber, undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. Oplysninger om de nærmere omstændigheder i forbindelse med f.eks. tildeling af tillæg eller indgåelse af aftaler om fratrædelsesgodtgørelse er derimod ikke omfattet af bestemmelsen.'

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget er bl.a. anført at den i 1997 nedsatte arbejdsgruppe vedrørende aktindsigt i personalesager i sin betænkning nr. 1349/1997 gav udtryk for at den dagældende ordning gav anledning til helt særlige problemer på personalesagsområdet. Herom er bl.a. anført følgende (Folketingstidende 1997-98 (2. samling), tillæg A, s. 891 og 892):

'Arbejdsgruppen lægger herved navnlig vægt på den utryghed og usikkerhed, der kan følge af, at der, f.eks. som reaktion på en tjenstlig handling, som led i almindelig nysgerrighed eller som led i et rent privat mellemværende mellem ansøgeren og den ansatte, begæres aktindsigt i oplysninger, som den ansatte kan betragte som følsomme, og som efter den ansattes opfattelse – ofte med rette – må anses for helt irrelevante i forhold til en saglig bedømmelse af den pågældendes udførelse af sin

tjeneste. Særligt for så vidt angår begæringer om aktindsigt, der fremsættes som reaktion på tjenstlige handlinger, peger arbejdsgruppen på, at det i mange tilfælde må anses for mest rimeligt og naturligt at henvise den pågældende til at 'gå efter bolden' ved at klage til en eventuel overordnet myndighed mv. over den trufne afgørelse eller den udviste adfærd i stedet for at 'gå efter manden' ved at begære aktindsigt i den ansattes personalesag.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er den nævnte utryghed og usikkerhed – sammenholdt med, at en række af de pågældende oplysninger som nævnt må anses for at være uden eller af meget begrænset interesse for offentligheden – uacceptabel.

Hertil kommer efter arbejdsgruppens opfattelse nogle mere håndgribelige forhold. De ansatte bør således af hensyn til forvaltningens effektivitet mv. så vidt muligt kunne arbejde under rammer, der er præget af tryghed, og ikke udsættes for urimelige psykiske belastninger, f.eks. i form af uvished om, hvad udleverede personaleoplysninger kan eller vil blive anvendt til. Arbejdsgruppen peger også på vigtigheden af, at de ansatte – ikke mindst det såkaldte frontliniepersonale – ikke kan blive udsat for pression i form af trusler om aktindsigt, og på risikoen for, at det med den nævnte utryghed og usikkerhed kan blive vanskeligt at tiltrække kvalificerede ansøgere og at fastholde allerede ansatte i deres stillinger.

...

4.2.2. Ved vurderingen af, hvilke oplysninger i personalesager der herefter bør være omfattet af loven, har arbejdsgruppens principielle udgangspunkt været, at der skal være tale om oplysninger, som på den ene side kan siges at være af reel interesse for offentligheden, og som på den anden side kan offentliggøres uden væsentlige skadevirkninger for de ansatte eller for den pågældende ansættelsesmyndighed.'

I et bilag til Retsudvalgets betænkning over lovforslaget afgivet den 30. april 1998 er optrykt Justitsministeriets svar på et spørgsmål (nr. 25) vedrørende et notat udarbejdet af professor Claus Haagen Jensen og lektor Oluf Jørgensen, Aalborg Universitet. Ministeriet har bl.a. anført følgende vedrørende forslaget virkning på generelle personalesager (Folketingstidende 1997-98 (2. samling), tillæg B, s. 97):

'Lovforslaget har til formål at beskytte de enkelte offentligt ansatte gennem en begrænsning i offentlighedens adgang til aktindsigt i oplysninger om deres forhold, jf. pkt. 1 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Lovforslaget har derimod ikke til formål at begrænse retten til aktindsigt i dokumenter og oplysninger vedrørende generelle personalemæssige forhold, der bl.a. kan belyse den offentlige forvaltnings personalepolitik.

...

Som anført i de citerede bemærkninger vil det dog kunne forekomme, at oplysninger vedrørende enkelte ansatte, som efter den foreslåede ordning ville kunne undtages fra aktindsigt, hvis de lå i konkrete personalesager, (også) ligger i generelle personalesager. Lovforslagets formål taler i sådanne tilfælde afgørende for, at det ikke er det formelle sagstilhørsforhold, men derimod oplysningernes karakter, der er afgørende for spørgsmålet om aktindsigt. Det er på den baggrund, at det i de citerede bemærkninger er anført, at der i så fald normalt vil kunne gives afslag på aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 6. Efter Justitsministeriets opfattelse er der her ikke tale om noget 'klart brud med offentlighedslovens formål', men om en naturlig konsekvens af den foreslåede ordning vedrørende konkrete personalesager.

Det tilføjes, at det anførte svarer til, hvad der allerede gælder på andre lignende områder. Efter offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., gælder loven f.eks. ikke for sager inden for strafferetsplejen. I det om-

fang oplysninger fra sådanne sager indgår i andre sager, der ikke er undtaget fra lovens anvendelsesområde, kan bestemmelsen ikke anvendes på begæringer om aktindsigt i sidstnævnte sager. I sådanne tilfælde er det imidlertid almindeligt antaget, at der efter omstændighederne kan gives afslag efter § 13, stk. 1, nr. 3 og 6, jf. nærmere John Vogter, Offentlighedsloven (1992), side 69, og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret (1994), side 269.'

Om de overvejelser der ligger bag lovens regler, er det i forarbejderne generelt anført, som det fremgår, at oplysninger i personalesager bør være omfattet af adgangen til aktindsigt hvis de på den ene side kan siges at være af reel interesse for offentligheden og på den anden side kan offentliggøres uden væsentlige skadevirkninger for de ansatte eller den pågældende ansættelsesmyndighed. De hensyn der ligger bag ændringen af § 2, er således først og fremmest hensynet til de enkelte offentligt ansatte. Der er lagt vægt på at de ansatte skal kunne arbejde under trygge rammer og ikke udsættes for urimelige psykiske belastninger. Der tales særligt om frontlinjepersonale, men der skelnes ikke mellem ansatte i chefstillinger og andre ansatte, bortset fra i stk. 3, 2. og 3. pkt., om disciplinære reaktioner. Bestemmelsen i § 2, stk. 3, 1. pkt., gælder således også for ansatte i chefstillinger, og der er ikke i loven eller dens forarbejder bemærkninger om at undtagelsen om at de nærmere omstændigheder i forbindelse med f.eks. tildeling af tillæg ikke er omfattet af bestemmelsen, ikke skulle gælde for ansatte i chefstillinger. Jeg bemærker i denne forbindelse at ordningen med resultatløn til styrelseschefer fandtes da bestemmelserne i § 2 blev vedtaget. Ordningen var imidlertid ikke så udbredt som nu.

Jeg har derfor overvejet om der alligevel er omstændigheder som bør føre til at direktørkontrakter ikke kan undtages fra aktindsigt efter § 2, nemlig ud fra den be-

tragtning at sådanne aflønningsformer ikke var almindelige da lovændringen blev vedtaget, og at det primære sigte med bestemmelserne var at beskytte de menige ansatte.

Det har været muligt at indgå direktørkontrakter siden 1995, jf. Personalestyrelsens 'Status for direktørkontrakter 2002'. Fra 1995 til 2001 har antallet været støt stigende fra 5 til 63, hvorefter der var et lille fald til 58 i 2002. I 1997 var tallet 21 og i 1998 35. Med cheflønsordningen fra 1999 blev det muligt at indgå resultatlønskontrakter for styrelseschefer generelt samt for de fleste øvrige chefer. Det fremgår af den nævnte status at der med resultatløn kan skabes direkte sammenhæng mellem løn og institutionens mål, og at målopfyldelsesgraden ikke nødvendigvis er udtryk for succes eller mangel på samme. Målopfyldelsen afhænger bl.a. af ambitionsniveauet i målfastsættelsen.

Resultatlønnen afspejler således i hvor høj grad målene for den enkelte institution er nået. Dette er utvivlsomt af almen interesse og har ikke nødvendigvis sammenhæng med den enkelte direktørs kvalifikationer. Det er endvidere min opfattelse at offentligheden af naturlige grunde har en særlig interesse for de vilkår hvorunder topchefer i staten virker, og at de hensyn til de enkelte ansatte der ligger bag bestemmelserne i § 2, ikke gør sig gældende i samme grad for topchefer. Aktindsigt i direktørkontrakter har derfor efter min opfattelse meget lidt til fælles med de eksempler der tales om i forarbejderne til lovændringen. Resultatløn og direktørkontrakter blev slet ikke omtalt.

Uanset disse omstændigheder mener jeg at det uden specifikke holdepunkter for andet i loven og dens forarbejder må lægges til grund at de bagvedliggende omstændigheder for resultatløn til direktører kan undtages fra aktindsigt efter lovens § 2. Jeg har også tidligere (den 20. maj 2003) udtalt mig på linje hermed i en sag

om aktindsigt i Rigspoliti- og Rigsretsafdelingens resultatkontrakter (...).

Ud over hensynet til de enkelte offentligt ansatte er der i forarbejderne nævnt hensynet til 'forvaltningens effektivitet mv.' og 'skadevirkninger for (...) den pågældende ansættelsesmyndighed'. Der er i forarbejderne foretaget en sammenkædning mellem disse hensyn og hensynet til de enkelte ansatte, og der er ikke holdepunkter for at antage at der kan varetages andre hensyn til det offentlige end det ønskelige i gennem trykke rammer for de ansatte at skabe mulighed for den nødvendige effektivitet.

Personalestyrelsen har i sin udtalelse til mig henvist til 'de hensyn der ligger bag § 2, herunder risikoen for retstab eller skadevirkning i forhold til det enkelte ministerium ...'. Styrelsen har ikke forklaret dette nærmere. Hvis der tænkes på det offentliges forhandlingsposition ved indgåelse af direktørkontrakter, kan hensyn hertil – som det fremgår af det ovenfor anførte – ikke anses for omfattet af § 2. Tilsvarende gælder hensyn til Personalestyrelsens virke som statslig arbejdsgivermyndighed.

Som nævnt ovenfor er det imidlertid min opfattelse at oplysninger om de bagvedliggende omstændigheder for direktørkontrakterne kan undtages fra aktindsigt efter § 2.

De hensyn der kan begrunde undtagelse fra aktindsigt efter § 2, stk. 2 og 3, vil i en generel personalesag kunne begrunde undtagelse fra aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 6, efter en konkret vurdering og afvejning af de modstående interesser. Jeg har som nævnt lagt til grund at Personalestyrelsen har foretaget en sådan konkret vurdering og afvejning. Denne er foretaget efter en gennemgang af akterne i de sager anmodningen vedrørte.

Styrelsen har ikke indhentet en udtalelse fra de pågældende direktører eller departementer hvis interesse kunne være til

hinder for at begæringen blev imødekommet. Som det senere viste sig, gav 27 direktører efterfølgende aktindsigt i deres kontrakter. Der er ikke noget krav om at der skal indhentes en udtalelse, men som anført i Justitsministeriets vejledning bør der efter omstændighederne indhentes en sådan. Hertil kommer at formålet med at underrette den ansatte efter offentlighedslovens § 16, stk. 3, om at der er fremsat begæring om aktindsigt i en sag om den pågældendes ansættelsesforhold, bl.a. er at give den ansatte lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger til brug ved myndighedens afgørelse af aktindsigtsspørgsmålet. Det er forudsat i forarbejderne at myndigheden bør fastsætte en kort frist for den ansatte til at fremkomme med sine bemærkninger. Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), s. 292. Personalestyrelsen har oplyst at den ikke havde kendskab til omstændighederne i forbindelse med indgåelse af de enkelte kontrakter. Endvidere oplyste styrelsen i e-mailen af 26. august 2003 til Dem at sagen beroede på principielle overvejelser. Det må derfor antages at sagen har givet anledning til en vis tvivl. Det havde været nærliggende om styrelsen – når den under alle omstændigheder skulle underrette de enkelte direktører om Deres anmodning – samtidig havde bedt disse om en udtalelse.

Denne opfattelse bestyrkes af at Personalestyrelsen alene har begrundet afslaget med de hensyn der ligger bag § 2. Under disse omstændigheder mener jeg at styrelsen burde have indhentet en udtalelse fra de pågældende direktører. Jeg henviser til at det efter officialprincippet påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed selv at fremskaffe fornødne oplysninger om de foreliggende sager eller dog foranledige at private yder medvirken til sagens oplysning inden der træffes afgørelse i sagen. Uden en udtalelse fra de enkelte direktører var det efter min opfattelse ikke muligt

for Personalestyrelsen, der ikke havde kendskab til de konkrete omstændigheder i forbindelse med indgåelsen af de enkelte direktørkontrakter, at vurdere om de hensyn der kunne begrunde afslag, var tilstrækkeligt tungtvejende.

Jeg anser det for kritisabelt at styrelsen undlod dette idet afgørelsen herved blev truffet på et utilstrækkeligt grundlag. Jeg har gjort styrelsen bekendt med min opfattelse. Da De selv efterfølgende har rettet henvendelse til de pågældende direktører, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Der er herefter ikke tilstrækkelig anledning for mig til at komme nærmere ind på om hensyn til det offentliges forhandlingsposition eller til Personalestyrelsens virke som statslig arbejdsgivermyndighed kunne begrunde afslag efter § 13, stk. 1, nr. 6 (eller § 13, stk. 1, nr. 5).

§ 13, stk. 2, indeholder en regel om ekstraheringspligt, det vil sige en pligt for myndigheden til at give aktindsigt i de dele af et dokument som ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i § 13, stk. 1. Det fremgår ikke af sagen om Personalestyrelsen har taget stilling til om der er oplysninger i direktørkontrakterne som er omfattet af ekstraheringspligten. Jeg går derfor ud fra at det ikke er tilfældet, og jeg har henstillet til styrelsen at genoptage sagen for så vidt angår de kontrakter som De ikke har fået indsigt i, med henblik på en stillingtagen til om De kan få indsigt i dele af kontrakterne.

Begrundelse

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt., skal en begrundelse for en afgørelse der beror på et administrativt skøn, angive de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

I Personalestyrelsens afgørelse af 10. september 2003 er der henvist til lovforslagets bemærkninger til § 2, stk. 2, hvorfra det bl.a. er citeret at der normalt – på

grundlag af de hensyn der ligger bag bestemmelsen – vil kunne gives afslag på aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 6. Det fremgår imidlertid ikke af afgørelsen hvilke hensyn der her er tale om. Efter min opfattelse skulle styrelsen have angivet disse hensyn. Jeg anser det for beklageligt at dette ikke skete. Jeg har gjort styrelsen bekendt med min opfattelse, men foretager mig herudover ikke mere vedrørende dette.

Meroffentlighed

Offentlighedslovens § 4, stk. 1, har denne 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 mv.’

Efter § 4, stk. 1, 2. pkt., kan der gives aktindsigt i videre omfang end myndigheden er forpligtet til, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt.

Personalestyrelsen har i sit afslag henvist til hensynet til ikke unødigt at vanskeliggøre forhandlingspositioner i forbindelse med indgåelse af fremtidige direktørkontrakter og til at styrelsen ikke har nærmere kendskab til forholdene i forbindelse med indgåelsen af kontrakterne.

I sager om meroffentlighed kan ombudsmanden efterprøve om myndigheden har overvejet meroffentlighed, og om myndigheden har inddraget relevante og lovlige hensyn i interesseafvejningen. Ombudsmanden vil derimod normalt være tilbageholdende med at efterprøve resultatet af en lovlig afvejning.

Styrelsens manglende kendskab til forholdene i forbindelse med indgåelsen af kontrakterne kan efter min opfattelse ikke

i sig selv begrunde et afslag på meroffentlighed. Styrelsen har nemlig, som nævnt ovenfor, pligt til at undersøge sagen i fornødent omfang.

Hensynet til ikke unødigt at vanskeliggøre forhandlingspositioner må derimod anses for et lovligt hensyn.

Efter omstændighederne mener jeg ikke at jeg har grundlag for at kritisere Personalestyrelsens afgørelse om ikke at give meroffentlighed.

Begrundelse

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt., skal en begrundelse for en afgørelse indeholde en henvisning til de retsregler i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Henvisningen skal naturligvis være korrekt og må ikke være misvisende.

Personalestyrelsen har i afgørelsen henvist til at der kan gives aktindsigt i videre omfang end der 'efter reglerne i lovens §§ 7-11' er pligt til. Det korrekte er §§ 7-14.

Endvidere har styrelsen anført at bestemmelsen om meroffentlighed ikke gælder i sager omfattet af lovens § 2, stk. 2, 2. pkt. Dette er korrekt, men misvisende da den konkrete sag ikke er omfattet af § 2.

Jeg anser disse mangler for beklagelige. Jeg har gjort styrelsen bekendt med min opfattelse, men foretager mig herudover ikke mere vedrørende dette.

Sagsbehandlingstid

De har desuden klaget over at Personalestyrelsen ikke overholdt 10-dages-fristen.

Efter offentlighedslovens § 16, stk. 2, skal den myndighed der har modtaget en begæring om aktindsigt – hvis der ikke kan træffes afgørelse inden for 10 dage – give den der har fremsat begæringen, underretning om grunden til at der ikke kan træffes afgørelse, samt om hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge. Underretningen skal afsendes fra myndigheden inden udløbet af den 10. dag efter modtagelsen af begæringen om aktindsigt. Jeg

henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), s. 291.

De bad om aktindsigt den 14. august 2003, og styrelsen bekræftede samme dag modtagelsen af anmodningen. Først den 26. august 2003 meddelte styrelsen Dem at sagen beroede på principielle overvejelser, og at styrelsen forventede at give en tilbagemelding inden for ca. en uge. Styrelsen beklagede at De ikke havde fået tilbagemelding før.

Jeg er enig med Personalestyrelsen i at det er beklageligt at 10-dages-fristen ikke blev overholdt. Jeg har gjort styrelsen bekendt med min opfattelse. Da styrelsen allerede har beklaget dette forhold, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette.

Klagevejledning

De har endvidere klaget over at De ikke fik klagevejledning.

Efter forvaltningslovens § 25, stk. 1, skal enhver afgørelse der meddeles skriftligt, og som kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, være ledsaget af en klagevejledning. Det gælder dog ikke hvis afgørelsen giver parten fuldt ud medhold.

Efter bestemmelsen skal der ikke vejledes om muligheden for at klage til Folketingets Ombudsmand da denne står uden for den almindelige, umiddelbare klageadgang. Det følger dog af den almindelige vejledningspligt at myndighederne, når der skønnes behov herfor, tillige skal oplyse om denne prøvelsesmulighed. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (2001), s. 471.

Jeg har ikke i den konkrete sag grundlag for at kritisere at Personalestyrelsens afgørelse af 10. september 2003 ikke var ledsaget af en klagevejledning. Efter modtagelsen af afgørelsen bad De styrelsen om klagevejledning hvilket De fik ved brev af 15. september 2003.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen."

I brev af 2. november 2004 meddelte Personalestyrelsen mig at styrelsen havde taget min udtalelse til efterretning og havde genoptaget sagen i overensstemmelse med henstillingen.

I brev af 26. april 2005 orienterede styrelsen mig om at klager nu havde fået aktind-

sigt i de resterende direktørkontrakter i deres helhed.

Jeg meddelte herefter Personalestyrelsen at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

NOTER: (*) FOB 1974, s. 328.

Der er i perioden 1. januar 2004 til 31. december 2004 afsluttet 22 sager inden for Forsvarsministeriets sagsområde. 17 af disse sager blev afvist.

De resterende 5 sager blev realitetsbehandlet: 3 sager handlede om afgørelser, 1 sag handlede om sagsbehandlingsspørgsmål og 1 sag handlede om generelle spørgsmål. 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. 21, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

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

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 3-1: Udetillæg til forsvarspersonel

Forsvarsakademiet

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

Forsvars-kommandoen

	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. Udetillæg til forsvarspersonel

Ansættelses- og arbejdsret 1.1. – Forvaltningsret 12.4 - 2.2 – 292.2.

Forsvarsministeriet regulerede i 1999 udetillægget for udstationeret personel. For en del af personellet medførte reguleringen en betydelig reduktion af tillægget. For personel der allerede var udsendt da reguleringen trådte i kraft, tilbageregulerede ministeriet dog senere børnetillægget, som var en del af udetillægget. Det medførte at de hidtidige satser for børnetillægget skulle anvendes indtil udgangen af 2001. Perioden blev senere forlænget til 1. november 2002.

Ombudsmanden kritiserede at Forsvarsministeriet ikke orienterede alle ansatte som var berørt af reguleringen, på en hensigtsmæssig måde og med et rimeligt varsel. Ombudsmanden kritiserede desuden at ministeriet i forbindelse med tilbagereguleringen af børnetillægget ikke tilgodeså de berettigede forventninger som måtte forventes at have dannet sig hos i hvert fald en del af det personel som var blevet beordret til udsendelse, men endnu ikke udsendt, inden reguleringen trådte i kraft.

Ombudsmanden henstillede at Forsvarsministeriet genoptog sagen. (J.nr. 2002-1079-811).

Det fremgik af sagen at Udetillægsnævnet i februar 1996 anmodede Finansministeriet og Udenrigsministeriet om i samarbejde at foretage en analyse af udetillægssystemet. Analysen førte til at Udetillægsnævnet den 17. juni 1998 besluttede at regulere Udenrigsministeriets udetillægsordning i nedadgående retning ved at ændre beregningsmetoden.

Ved brev af 18. juni 1999 tiltrådte Forsvarsministeriet Forsvarskommandoens forslag af 17. februar 1999 til en tilsvarende justering af udetillægget for personel udsendt af Forsvarsministeriet med virkning pr. 1. august 1999. Forsvarskommandoen fastlagde herefter to reguleringstidspunkter: 1. august 1999 for de lande hvor reguleringen var positiv, og 1. november 1999 for de lande hvor reguleringen var negativ.

Den 18.-19. maj 1999 havde Forsvarskommandoen orienteret om de planlagte ændringer på udetillægsområdet ved et seminar for regnskabsførere og ledere af de danske elementer i udlandet.

Den 1. juli 1999 udsendte Forsvarskommandoen en særskilt orientering til alt udsendt personel. I orienteringen oplystes om de forestående reguleringer af ferieelementet, børnetillægget, transportelementet og

subtotalprocenten. Af udetillægsorienteringen fremgik bl.a. følgende:

"1. Nybudgettering af udetillægget pr. 1 AUG 1999.

a. Udetillægsnævnet vedtog i DEC 1997 at gennemføre visse justeringer i udetillæggen som følge af en gennemført udetillægsanalyse. Vedtagelsen medførte, at der i 1998 blev gennemført reduktioner af udetillæggen i forsvaret i form af en generel nedsættelse af subtotalprocenten for alle personelgrupper med undtagelse af chefer på højeste niveau.

b. De konkrete justeringer af udetillægssystemet fra 1999 blev forelagt på et orienterende møde i Forsvarsministeriet (FMN) den 14 JAN 1999. FMN har herefter bestemt, i hvilket omfang der skal ske ændringer for forsvarets område.

Følgende justeringer gennemføres samtidig med Udenrigsministeriets omlægning med virkning fra 1 AUG 1999:

- Ændring af ferieelementet.
- Ændring af børnetillægget.
- Ændring af transportelementet.
- Ændring af subtotalprocenten.
- ...

d. Som følge af ændringerne vil det fremtidige lønkernerresultat med de nuværende satser blive negativt for kategorierne II, III, IV og V. Dette skyldes, at der ved den nye inddeling dels er søgt opnået en bedre tilpasning til UMN kategorier og dels en følge af ændringer i procentandelen for transportelementet. De indplacerede personelgrupper i kategorierne I og VI vil dog opnå en forbedring, fordi der her er tale om nye kategorier, der ikke var med tidligere. Herudover vil kategori VII og VIII opnå en lille forbedring på grund af ændringen af beregningen af den daglige husholdningssats fra 330 dage til 335 dage pr. år.

FKO forventer imidlertid, at udetillæggets lønkerne vil falde yderligere for alle kategorier, idet de nye regler om ferieelementet, grundet manglende oplysninger fra UMN, ikke p.t. er medregnet. Nedgangen i ferieelementet vil dog ramme alle udsendte med lige stor værdi, da elementet er ens for alle kategorier."

Den 11. august 1999 gav Forsvarskommandoen endvidere orientering om ændringerne til Ældste Danske Officerer (ÆDO) ved et ÆDO-møde i København.

Den 19. oktober 1999 udsendte Forsvarskommandoen et brev til alt udsendt personel hvoraf de nye udetillægssatser bl.a. fremgik. Af brevet fremgik endvidere bl.a. følgende:

"1. Fra Forsvarsministeriet (FMN) har Forsvarskommandoen modtaget meddelelse om, at Udetillægsnævnet har tiltrådt, at der med virkning fra 1 AUG 1999 er foretaget regulering af udetillægget for en række lande.

I forbindelse hermed har FMN bestemt, at der samtidig skal foretages en række justeringer af udetillægget som meddelt ved ref. b.

De nye lønkerner fremgår af vedlagte bilag.

2. Ovennævnte pris- og kursregulering iværksættes således, at der for lande, hvor reguleringen er positiv, reguleres pr. 1 AUG 1999 og for øvrige lande pr. 1 NOV 1999.

...

3. Kommandantskabet i Vedbæk anmodes om at orientere berørt personel på tjenestesteder, der ikke er omfattet af ovennævnte adressater, om den foretagne regulering."

A klagede ved brev af 22. december 1999 på vegne af det danske personel i X-land til Forsvarskommandoen over reduktionen af udetillægget. Af klagen fremgik bl.a. følgende:

"2. Personel, der skal tilkommanderes til tjeneste i udlandet, bliver inden udstationeringens påbegyndelse orienteret om udetillæggets størrelse af FKO [Forsvarskommandoen; min bemærkning] jf. ref. d. Denne orientering danner normalt baggrund for personellets budgetmæssige dispositioner i forbindelse med udstationeringen. Der er ikke umiddelbart mulighed for at ændre på disse dispositioner, idet medfølgende ægtefælle enten har opsagt sit tidligere arbejde eller har fået helt eller delvis orlov for den forventede udstationeringsperiode, børnene har skiftet skole til udstationeringsstedet, boligen i Danmark er enten afhændet eller udlejet for hele perioden jf. lejelovens bestemmelser, hele familiens indbo er flyttet, bil, møbler og andet indbo er købt mv.

Den bestemte reduktion af udetillægget er en markant ændring af forudsætningerne omkring de økonomiske dispositioner før udstationeringen. Justeringens økonomiske konsekvenser kommer uventet for personel befalet til udstationering før ref. a udsendelse, og reduktionen ses derfor også som et indgreb i personellets ret til og mulighed for at planlægge deres privatøkonomi.

3. Reduktionen har især stor indflydelse på børnefamiliernes rådighedsbeløb.

...

4. På den baggrund konkluderes, at de bestemte reduktioner ikke er acceptable for personel befalet til udstationering før ref. a. udsendelse, da disse familiers økonomiske forudsætninger helt uventet er radikalt ændret i negativ retning.

Disse reduktioner fremstår som manglende troværdighed til FKO forvaltning af personel, som i dette tilfælde på ingen måde le-

ver op til Forsvarschefens intentioner om åbenhed og troværdighed i forvaltningen."

Ref. a, der omtaltes i brevet, var brevet af 19. oktober 1999 fra Forsvarskommandoen til alt udsendt personel hvori Forsvarskommandoen bl.a. orienterede om de nye udetillægssatser efter ændringen af beregningsmetoden.

Ved brev af 1. juni 2000 svarede Forsvarskommandoen på A's klage. Følgende fremgår bl.a. af brevet:

"FKO skal meddele, at reglerne for udetillæg er fastsat af Forsvarsministeriet (FMN), hvorfor FKO ikke har kompetence til at ændre heri. FKO kan dog oplyse, at udetillægsspørgsmålet er fremlagt for FMN af personaleorganisationerne, og FKO afventer resultatet heraf.

Så snart en afklaring foreligger, vil FKO vende tilbage med et endeligt svar."

Ved brev af 4. maj 2000 meddelte Forsvarsministeriet Forsvarskommandoen at der efter ministeriets skrivelse af 18. juni 1999 var konstateret "en ikke uvæsentlig og uforudset ændring i børnetillæggets størrelse". Som konsekvens heraf bestemte Forsvarsministeriet at der for personel udsendt inden den 1. november 1999 skulle ske en tilbage-regulering af børnetillægget således at børnetillægget under udsendelsen blev beregnet efter de satser som gjaldt pr. 1. januar 1999. Tilbage-reguleringen skulle dog ophøre den 31. december 2001.

Den 9. maj 2000 blev dette fulgt op af en skrivelse fra Forsvarskommandoen til det udsendte personel mfl. Heri orienterede Forsvarskommandoen om den af Forsvarsministeriet truffede afgørelse af 4. maj 2000 og fremsendte endvidere en oversigt over de nye børnetillægssatser.

Ved brev af 13. juni 2000 bad A Forsvarskommandoen om et skriftligt svar på sin klage af 12. december 1999.

Forsvarskommandoen traf afgørelse den 27. juni 2000. Følgende fremgår bl.a. af afgørelsen:

"1. Som svar på den ved ref. a. fremsendte anke om den foretagne reduktion af udetillægget pr. 1 NOV 1999, skal FKO fremhæve, at der allerede ved skr. af 10 MAJ 1999 til de danske elementer i udlandet samt ved udetillægsorientering af 1 JUL 1999 blev gjort opmærksom på, at udsendte, i forbindelse med den af Udetillægsnævnet bekendtgjorde regulering, måtte påregne en væsentlig reduktion, hvorfor det efter FKO vurdering ikke kan have været Dem ubekendt, at en reduktion ville blive aktuel.

2. Udetillægget er beregnet til at skulle dække de faktiske merudgifter, der er ved at bo og arbejde i udlandet. Udetillægget er således ikke en fast påregnelig løndel, men et beløb til dækning af forøgede leveomkostninger i forhold til Danmark, og som reguleres løbende efter omkostningsniveauet i det pågældende land, dels ved kvartårlige pris- og kursændringer og dels ved årlig nybudgettinger. Den omtalte regulering er en følge af en sådan nybudgetting.

En væsentlig årsag til reduktionen af udetillægget for (X)-land, skyldtes ikke primært ændringer i omkostningsniveauet i (X)-land men den omstændighed, at Udetillægsnævnet havde bestemt, at man fremover skulle have ferieelementet beregnet efter de omkostninger, der er forbundet med at foretage en hjemrejse til Danmark og holde ferie dér, i modsætning til tidligere hvor det var baseret på en kombination af dels ferie i opholdslandet og dels ferie i Danmark. Ferieelementets beregning har herudover indflydelse på børnetillæggets størrelse.

3. FKO bekendtgjorde, at Deres anke ville blive besvaret, når resultatet af mødet mellem Forsvarsministeriet (FMN) og Personelorganisationerne var kendt. FKO skal på baggrund heraf henvise til ref. c, bilag 1, hvori det anføres, at FMN har truffet beslutning om, at kun børnefamilier udsendt før 1 NOV 1999 skal have tilbage-reguleret deres børnetillæg efter den før 1 AUG 1999 gældende ordning. For øvrigt personel vil der

ikke ske tilbagereguleringer, hvilket blev tiltrådt af Deres faglige organisation.”

Ved brev af 28. august 2000 klagede A på personelletts vegne til Forsvarsministeriet over Forsvarskommandoens afgørelse af 27. juni 2000. Klagen vedrørte to forhold. For det første anførte A at personel der var udsendt før 1. november 1999, ikke før udsendelsen havde været bekendt med reduktionerne i udetillægget, og at dette personel derfor ikke havde haft korrekt grundlag for at træffe de budgetmæssige dispositioner vedrørende udsendelsen. A opfordrede på baggrund heraf Forsvarsministeriet til at tilbageføre lønkernen til det niveau der var gældende før 1. november 1999.

For det andet anførte A at det personel der var udsendt før den 1. november 1999, kunne være befalet udsendt indtil den 31. oktober 2002, det vil sige 10 måneder ud over det tidspunkt hvor ordningen med 2 børnetillægssatser ophørte. A opfordrede på baggrund heraf Forsvarsministeriet til at tilbageføre børnetillægget til den gamle ordning i denne periode.

Ved brev af 7. november 2000 besvarede Forsvarsministeriet A's klage. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

”Det er ministeriets opfattelse, at personellet i udsendelsesperioden er blevet tilstrækkeligt orienteret om, at udetillægget ikke er en fast løndel, men udelukkende skal tjene til at dække merudgifter under udsendelsen.

Det er derfor ikke en markant ændring af de økonomiske forhold for den enkelte, når Forsvarskommandoens fremadrettet har reguleret et tillæg, der hidtil har medført en godtgørelse, der er større end de merudgifter, som Udenrigsministeriet har vurderet at være gældende i forbindelse med udstationeringen i det pågældende land.

Forsvarsministeriet kan derfor ikke imødekomme Deres anmodning om at få tilbagereguleret lønkernen til niveauet før 1/11 1999.

I erkendelse af, at reguleringen har haft en relativ stor negativ effekt på børnetillægget,

er dette tilbagereguleret i en periode som beskrevet ovenfor.

Slutdatoen for denne tilbagereguleringsperiode er fastsat ud fra det forhold, at Udenrigsministeriet efter dette tidspunkt ikke længere anvender 2 beregningsmetoder til fastsættelse af udetillæg, da alle udsendte under Udenrigsministeriet derefter modtager tillæg efter den nye ordning.

Det er ministeriets opfattelse, at denne tilbageregulering i høj grad kompenserer for de reduktioner i totallønnen, som det nye udetillæg har medført for børnefamilier.

Forsvarskommandoens har med skrivelsen af 27/6 2000 givet det udsendte personel, der ydes børnetillæg, et varsel på ca. 1½ år indtil det tidspunkt, hvor børnetillægget fastsættes efter det nye udetillæg. Det skal endvidere anføres, at også størrelsen af det nye børnetillæg af Udenrigsministeriet er vurderet til at dække meromkostninger ved at have børn med under opholdet i det pågældende land.

Forsvarsministeriet kan derfor ikke imødekomme Deres anmodning om at få perioden for tilbageregulering af børnetillægget forlænget.

Forsvarskommandoens har overfor Forsvarsministeriet tilkendegivet, at såfremt enkeltpersoner er af den opfattelse, at udetillægget totalt set ikke dækker de med udsendelsen forbundne merudgifter, er man indstillet på at behandle konkrete henvendelser herom.”

Med brev af 29. august 2001 klagede A til mig over Forsvarsministeriets og Forsvarskommandoens forvaltning i forbindelse med nedsættelsen af udetillægget for personel udsendt til X-land. Af A's klage fremgår det bl.a.:

”Personellet finder, at forvaltningen i denne sag har været kritisabel, idet der er foretaget ændringer i det beslutningsgrundlag, der har ligget forud for udsendelse i et omfang, som ikke kan henføres til reguleringer. Ændringerne er de facto gennemført med tilbagevirkende kraft for personel befalet før 1.

november 1999, hvilket efter personellets opfattelse er i modstrid med hidtil gældende forvaltningsprincipper.

...

1. I det efterfølgende redegøres der for et sagsforløb, der har bevirket, at en gruppe ansatte i forsvaret er blevet meddelt et økonomisk dispositionsgrundlag, der senere reduceres betydeligt, og ikke kan henføres til pris- eller kursjusteringer eller andre faktuelle forhold. Der kan på denne baggrund rejses tvivl om det retslige grundlag, og om den aktuelle forvaltning har været i overensstemmelse med god forvaltningsskik."

Med brev af 14. september 2001 meddelte jeg A at som sagen lå oplyst for mig, havde Forsvarsministeriet ikke taget stilling til hans indsigelser. Derfor oversendte jeg A's brev af 29. august 2001 med bilag til Forsvarsministeriet som en anmodning fra ham om at Forsvarsministeriet tog stilling til hans indsigelser.

I forbindelse med Forsvarsministeriets behandling af sagen udarbejdede ministeriet i januar 2002 et notat vedrørende A's klage over reduktionen i udetillægget. Af notatet fremgår bl.a. følgende:

"Et væsentligt spørgsmål i sagen er, om udetillægget bør anses som værende et regulært løntillæg, eller om det blot skal ses som en godtgørelse af faktiske udgifter i forbindelse med en udstationering?

Det fremgår i den sammenhæng af Udenrigsministeriets pjece 'Orientering om fastsættelsen af udetillæg' at 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.'

Men samtidig anføres det videre at:

'Merudgifterne skyldes bl.a. de særlige krav, som stilles til udsendte medarbejders levestandard (herunder repræsentation i videre forstand), og omstændigheder, der er en direkte følge af opholdet i udlandet (herunder behovet for ferierejser til Danmark).'

Der er altså i udgangspunktet tale om en kompensation for faktiske udgifter, men samtidig er disse angivet temmelig bredt som værende eksempelvis en forhøjet levestandard og repræsentation i videre forstand.

Udetillægget har hidtil i væsentlig grad 'overkompenseret' for udgifterne i forbindelse med udstationering. Dette forhold har været praksis i næsten 40 år – siden budgetmetoden blev taget i anvendelse i 1961 – og man kan med rette hævde, at den hidtidige praksis på området har skabt en begrundet forventning om, at udetillægget fastholdes på et kompensationsniveau, der ligger over niveauet for de faktiske udgifter."

Den 18. februar 2002 traf Forsvarsministeriet afgørelse på baggrund af en fornyet behandling af sagen. Det fremgik af afgørelsen at Forsvarsministeriet ville fastfryse børnetillægget for personel udstationeret før den 1. november 1999 på det niveau der var gældende den 31. december 2001. Fastfrysningen skulle være gældende indtil den 1. november 2002 hvorefter den nye beregningsmetode ville være gældende for alt udstationeret personel. Af afgørelsen fremgår det nærmere:

"...

Forsvarsministeriet skal med den givne anledning fastslå, at forsvarsministeren er bemyndiget til at fastsætte ydelser til udstationeret personel, og at reguleringer af disse ydelser derfor kan foretages administrativt efter bemyndigelse fra forsvarsministeren.

Herudover kan det anføres, at det om udetillægget er bestemt, at dette reguleres løbende på baggrund af en konkret vurdering af forholdene på udstationeringstidspunktet og de øjeblikkelige priser og valutakurser. En sådan regulering er altså forventelig og foretages løbende og periodisk.

Den i sagen omhandlede regulering pr. 1. november 1999 havde imidlertid ikke karakter af pris- og/eller kursregulering, men skyldtes en ændret beregningsmetode for udetillægget. Denne ændrede beregningsmetode blev indført, fordi det af Udetillægs-

nævnet vurderedes, at udetillægget i høj grad overkompenserede for de faktisk udgifter, der er forbundet med en udstationering.

Udetillægget sigter mod at kompensere for en række af de udgifter, der er forbundet med udstationering, og udetillægget skal derfor ikke ses som et egentligt løntillæg, men snarere som en godtgørelse for de merudgifter, der påføres medarbejderen under udstationering. Udetillægget har imidlertid gennem længere tid ligget på et niveau, der mere end kompenserer for de faktiske udgifter, og det må derfor erkendes, at der er skabt en begrundet forventning blandt det udstationerede personel om, at udetillægget ville ligge rimeligt fast på dette forhøjede niveau. Reelt set har der således været tale om at udetillægget har udgjort en forventelig løndel, snarere end blot en merudgiftsgodtgørelse.

Det forhold, at den af Udetillægsnævnet vedtagne ændring af beregningsmetoden medførte en mærkbar nedsættelse af visse medarbejders udetillæg, samt at ændringen ikke kunne henføres til almindelige reguleringer medførte, at Forsvarsministeriet den 4. maj 2000 besluttede at tilbageregulere den del af udetillægget, som afstedkom den største reduktion i medfør af den ændrede beregningsmetode – nemlig børnetillægget – til den beregningsmetode, der anvendtes før 1. november 1999. Det bestemtes samtidigt, at tilbagereguleringen skulle være gældende frem til 31. december 2001, hvor Udenrigsministeriet ville ophøre med at beregne efter den gamle sats, idet al Udenrigsministeriets personel herefter ville være udstationeret under den nye ordning.

Det af Forsvarsministeriets personel, som er udstationeret i perioden mellem 1. januar 1999 og 1. november 1999, blev imidlertid, grundet forsvarrets senere varslingsdato, udsendt under den gamle ordning, og vil stadig være udsendt 31. december 2001. For dette personel betyder en tilbageregulering, der kun er gældende indtil 31. december 2001, at

der vil forekomme en betydelig reduktion i udetillægget i løbet af udstationeringsperioden. For at undgå dette vurderes og bestemmes det således hermed af Forsvarsministeriet, at der bør ske en fastfrysning af børnetillægget for den pågældende personelgruppe.

Det er Forsvarsministeriets opfattelse, at en sådan fastfrysning modvirker hovedparten af nedgangen i udetillægget, og at der således undgås nedadgående reguleringer udover det niveau, der i forvejen kan forventes i forbindelse med de almindelige periodiske tilpasninger af udetillægget.

De har endvidere fremsat ønske om, at de gamle udetillægssatser skal finde anvendelse på al personel, der var beordret til udsendelse inden 1. november 1999, og dette uanset om udstationeringen reelt var påbegyndt den 1. november 1999.

Forsvarsministeriet finder imidlertid ikke, at personel, der er udstationeret fra 1. november 1999 og fremefter, er berettiget til at modtage udetillæg efter den gamle sats, uanset hvornår beordringen fandt sted, idet disse personer ved udstationeringstidspunktet var oplyst de nye satser. Denne personelgruppe har således ikke ved udrejsen kunne forvente en højere udetillægssats, ligesom personellet ikke har oplevet en nedgang i udetillæg, da man fra første dag modtog udetillæg efter den nye, lavere sats.

..."

Den 26. marts 2002 rettede A igen henvendelse til mig og bad mig om at tage stilling til Forsvarsministeriets og Forsvarskommandoens forvaltning i forbindelse med nedsættelsen af udetillægget for personel udsendt til X-land. I den forbindelse anførte A bl.a. følgende:

"Med sin fornyede afgørelse tager Forsvarsministeriet kun i meget begrænset omfang hensyn til de grundlæggende problemstillinger, der knytter sig til denne sag. Som det eksplicit er fremhævet i Forsvarsministeriets skrivelse, var der ikke tale om reguleringer, men om egentlige ændringer i hele bereg-

ningsgrundlaget for fastsættelse af udetillæg. De overvejelser, der har ført til den fornyede afgørelse i Forsvarsministeriet, kan efter personellets opfattelse ikke med rimelighed ses isoleret i relation til børnetillæggene.

Det forekommer endvidere vanskeligt at forstå, at Forsvarsministeriet med sin afgørelse ikke finder beordringstidspunktet relevant i forhold til ændringerne og den iværksatte overgangsordning. Det har hidtil været god forvaltningspraksis at tage udgangspunkt i beordringsdatoen i sammenhænge, der relaterer sig til mulighederne for at foretage økonomiske bindinger og dispositioner.

Forsvarsministeriet er tilsyneladende bragt en opfattelse af, at ændringerne var kendt af det personel, der blev beordret før 1. november 1999, men reelt ikke var påbegyndt tjeneste før denne dato. Denne opfattelse må basere sig på et ufuldstændigt grundlag og er på ingen måde korrekt. Der har på intet tidspunkt været givet meddelelse om ændringerne til dette personel, hverken i forbindelse med beordringen, hvor bindende dispositioner normalt træffes, eller i perioden indtil tiltrædelse af tjeneste pr. november 1999. Det kan i denne sammenhæng oplyses, at den udbetalte løn for november måned 1999 var efter de hidtil gældende regler, hvorfor der fandt en tilbageregulering sted i den efterfølgende måned for alt personel, også for det personel der tiltrådte tjeneste i november 1999. Dette kan bekræftes af Kommandantskabet i Vedbæk, som hører under Forsvarskommandoen. Den iværksatte overgangsordning må derfor betragtes som forskelsbehandling og ses ikke at være i overensstemmelse med almindelige grundlæggende forvaltningsmæssige lighedsprincipper.

Personellet finder fortsat, at forvaltningen i denne sag har været kritisabel, idet der er foretaget ændringer i det beslutningsgrundlag, der har ligget forud for udsendelsen i et omfang, som ikke kan henføres til reguleringer. Det er et faktum, at ændringerne de facto er gennemført med tilbagevirkende kraft

for alt personel *befalet* før 1. november 1999, hvilke efter personellets opfattelse er i modstrid med hidtil gældende forvaltningsprincipper og god forvaltningsskik."

Den 22. august 2002 bad jeg Forsvarsministeriet om en udtalelse i anledning af A's brev af 26. marts 2002. Jeg bad Forsvarsministeriet om forinden at indhente en udtalelse fra Forsvarskommandoen. Endvidere bad jeg Forsvarsministeriet om særligt at oplyse hvorledes og hvornår ændringen af udetillægget blev meddelt over for de af Forsvarsministeriets ansatte som var beordret ud inden den 1. november 1999, men først udstationeret efter denne dato.

Af Forsvarskommandoens udtalelse af 12. september 2002 fremgik bl.a. følgende:

"2. FKO skal indledningsvis bemærke, at personellet selv er ansvarlig for at holde sig orienteret om deres fremtidige tjeneste, herunder også lønforhold. Personellet har således selv en forpligtelse til aktivt at søge tilgængelig information om forhold vedrørende udetjenesten.

I ref. b er angivet, at udetillægget reguleres flere gange om året. Sådanne reguleringer kan være såvel positive som negative.

For det personel, der rettede henvendelse til FKO inden udsendelsen i perioden op til 1. november 1999 om oplysninger om udetillægget, blev der i hvert enkelt tilfælde gjort opmærksom på, at der ville ske en regulering i negativ retning pr. 1. august 1999. En regulering som af tekniske grunde af FKO dog blev udskudt til 1. november 1999.

3. FKO udsender jævnligt orienteringer til det udsendte personel, men har sjældent mulighed for at orientere det personel, der endnu ikke er befalet til tjeneste, da udeposten i vid udstrækning bliver besat efter ansøgning.

FKO gjorde således allerede i forbindelse med reguleringen af udetillægget pr. 1. februar 1999 i en skrivelse opmærksom på, at der måtte forventes en negativ regulering senere på året, som følge af Udetillægsnævnets

beslutning om at foretage justeringer i udetillægget.

4. Den 1. juli 1999 udsendte FKO til samtlige medarbejdere i udetjenesten i en særskilt orientering oplysninger om den forestående regulering. Orienteringen vedlægges som bilag 1. Forinden havde FKO ved et seminar for regnskabsførere og ledere af de danske elementer i udlandet den 18.-19. maj 1999 orienteret om omlægningen af udetillægget, ligesom orienteringen blev givet til Ældste Danske Officerer (ÆDO) ved ÆDO-mødet i København den 11. august 1999.

Aflønningsforhold m.v. i forbindelse med tjeneste i udlandet er ikke reguleret ved aftaler. Reglerne blev fastsat af Udetillægsnævnet, der efter indstilling fra Udenrigsministeriet, bestemte hvorledes disse skulle ændres/tolkes m.v.

5. Til de stillede spørgsmål skal FKO anføre, at personellet kan blive beordret op til et år før udsendelsen. Når beordringen er kendt modtager de pågældende en orienteringsskrivelse der vedlægges som bilag 3. samt en kopi af ref. b. tillige med diverse skemaer til udfyldelse med henblik på indplacering i udetillægssystemet.

Personellet bliver alene oplyst på anfordring om de i ref. b. angivne forhold samt fortolkninger i relation hertil.

Personellet bliver ikke på arbejdsgiverens foranledning særskilt oplyst om ændrede forhold i perioden mellem beordring og udstationering medmindre de pågældende selvstændig retter henvendelse til FKO eller Kommandantskabet i Vedbæk. De oplysninger som personellet her modtager om udetillæggets størrelse bliver udtrykkeligt givet med forbehold for senere ændringer og reguleringer."

Ref. b. der omtales i brevet, er FKOVEJL. PS 400-3, kapitel 24.

Forsvarsministeriet udtalte i brev af 8. november 2002 bl.a. følgende:

"Det fremgår af vedlagte udtalelse fra Forsvarskommandoen af 12. september 2002:

- At personellet kan blive beordret op til et år før udsendelsen. Af bilag fremgår det, hvornår de enkelte personer i sagen blev beordret til tjeneste i udlandet.
- At personellet herefter modtager en orienteringsskrivelse, en kopi (særtryk) af Forsvarskommandoens Vejledning, kap. 24, hvori der generelt oplyses om aflønning mv. for udsendt personel, samt diverse skemaer til brug for indplacering i udetillægssystemet.
- At personellet ikke på arbejdsgivers foranledning bliver særskilt informeret om ændrede forhold vedr. udetillægssystemet i perioden mellem beordring og udstationering.
- At personellet selv er ansvarlig for at holde sig orienteret om lønforhold mv. for deres fremtidige tjeneste.
- At Forsvarskommandoen jævnlige orienterer det udsendte personel om evt. ændringer eller reguleringer af udetillægget. Indledningsvis skal Forsvarsministeriet på baggrund af ovenstående udtalelse fra Forsvarskommandoen bemærke, at den af Udetillægsnævnet vedtagne ændring af beregningsmetoden – som bekendt – medførte en mærkbar nedsættelse af visse medarbejders udetillæg, særligt børnetillægget.

Baggrunden herfor var, at Udetillægsnævnet vurderede, at udetillægget i høj grad overkompenserede de faktiske merudgifter. Der var således ikke blot tale om en almindelig regulering, men en egentlig ændring af beregningsmetoden.

Det afgørende spørgsmål er derfor, hvordan skæringsdatoen for indførelsen af den nye udetillægsordning rettelig bør fastsættes.

Ved skrivelse af 18. februar 2002 bestemte Forsvarsministeriet, at det afgørende i den henseende var udstationeringstidspunktet og ikke beordringstidspunktet i forhold til datoen den 1. november 1999.

Ved skrivelse af 26. marts 2002 har det berørte personel v/ (B) gjort gældende, at beordringstidspunktet i stedet bør være afgø-

rende, da de pågældende i tiden efter beordringen og inden selve udsendelsen har truffet økonomiske dispositioner på grundlag af de satser for udetillægget, som forelå på det tidspunkt.

Det fremgår dog af Forsvarskommandoens høringsvar, at personalet ikke særskilt og på Forsvarskommandoens foranledning oplyses om de aktuelle og faktiske udetillægssatser, men kun hvis de selv måtte have rettet henvendelse til Forsvarskommandoen og anmodet derom. I så fald er satsernes størrelse blevet oplyst, men med udtrykkeligt forbehold om senere ændringer og reguleringer.

...

Efter en samlet vurdering er det Forsvarsministeriets opfattelse, at klagernes argumentation om, at de efter beordringen har truffet økonomiske dispositioner på grundlag af de på daværende tidspunkt gældende – høje – satser, må anses for mindre relevant. Hertil kommer det meget væsentlige forhold, at forsvarets personel ikke ved beordringen automatisk modtager orientering om de aktuelle udetillægssatser, og personalet er derved heller ikke af den grund bragt i en situation, som kunne skabe en berettiget og rimelig forventning om et bestemt niveau for udetillægget.

Da der i øvrigt er fast praksis for, at Forsvarsministeriet generelt følger Udenrigsministeriets udetillægsordning, finder Forsvarsministeriet således fortsat, at udstationeringstidspunktet og ikke beordringstidspunktet bør være afgørende. Det må dog erkendes, at udetillægget før den ændrede beregningsmetode i et vist omfang var overkompenserende, men det kan efter ministeriets opfattelse ikke indebære, at beordringstidspunktet i stedet skulle være afgørende, når der principielt ikke er tale om et egentligt løntillæg."

Ved brev af 19. december 2002 kommenterede A Forsvarsministeriets og Forsvarskommandoens udtalelser.

Ombudsmandens udtalelse

"1. Ændring af metoden til beregning af udetillæg

Reglerne om udetillæg til tjenestemænd mfl. der af Forsvarsministeriet udsendes til fast tjeneste ved ambassader og internationale stabe mv., er fastsat i lov om forsvarets personel (dagældende lovbe kendtgørelse nr. 527 af 6. juli 1998). Personellovens § 11, stk. 2, har følgende ordlyd:

'§ 11.

...

Stk. 2. Personel, der forretter tjeneste i udlandet, vil kunne oppebære udetillæg mv. efter regler, der fastsættes af forsvarsministeren.'

Ifølge cirkulære om dansk personel, der forretter tjeneste i udlandet eller ved allierede stabe i Danmark (cirkulære af 5. august 1994), § 3, fastsættes retningslinjerne for forvaltning og administration af udsendt personel af Forsvarskommandoen, og det er som følge heraf også Forsvarskommandoen der fastsætter reglerne på udetillægsområdet.

Det fremgår endvidere af sagen at Forsvarskommandoen følger de retningslinjer som gælder for udenrigstjenesten, ved fastlæggelsen af reglerne på udetillægsområdet. Ifølge lov nr. 5 (Lovtidende B) af 7. juni 1958 om normering og klassificering af statstjenestemandstillinger var det Udetillægsnævnet der fastsatte Udenrigsministeriets udetillægssatser. Da den nugældende tjenestemandsløvslov trådte i kraft, blev denne lov ophævet, men visse af lovens bestemmelser, herunder § 9, stk. 1 og 2, om Udetillægsnævnet forblev dog i kraft, jf. § 2, nr. 3, i Finansministeriets bekendtgørelse nr. 706 af 22. oktober 1991 om bestemmelser efter den tidligere stats-tjenestemandsløvgivning, der forbliver i kraft. Udetillægsnævnet blev efterfølgende nedlagt ved lov nr. 410 af 6. juni 2002.

Ifølge den dagældende bestemmelse i § 7, litra r, i ligningsloven (dengang lovbe-

kendtgørelse nr. 819 af 3. november 1997 om påligningen af indkomstskat til staten med senere ændringer) medregnes udetillæg, hjemflytningstillæg og bosættelsespenge som oppebæres af danske statsborgere der af den danske stat er udsendt til tjeneste uden for riget, samt andre lignende ydelser der tjener til dækning af merudgifter som følge af tjenesten i udlandet, ikke til den skattepligtige indkomst. Efter en lovændring i 2002 findes bestemmelsen nu i ligningslovens § 7, nr. 15.

Forsvarsministeriet har oplyst at Udetillægsnævnet i februar 1996 anmodede Finansministeriet og Udenrigsministeriet om i samarbejde og under inddragelse af et eksternt konsulentfirma at foretage en analyse af udetillægssystemet. Konsulentfirmaet påviste en række fejl ved udetillægssystemet der førte til at Udetillægsnævnet i juni 1998 besluttede at ændre reguleringen af ferieelementet, børnetillægget, transportelementet og subtotalprocenten. Begrundelsen var at det var almindeligt kendt at udetillægget oversteg de merudgifter som fulgte af tjenesten i udlandet. Udetillægsnævnet ønskede derfor med den ændrede beregningsmetode at bringe udetillægget ned på et niveau der var i overensstemmelse med udetillæggets formål, det vil sige at dække de merudgifter som er forbundet med udstationeringen.

Forsvarsministeriet har endvidere oplyst at det, siden den oprindelige budgetmetode blev vedtaget i 1961, havde været praksis at udetillægget i væsentlig grad overkompenserede for udgifterne i forbindelse med udstationeringen, og at den hidtidige praksis havde skabt en berettiget forventning om at udetillægget blev fastholdt på et kompensationsniveau der lå over niveauet for de faktiske udgifter.

Det er endvidere oplyst at der hidtil kun havde været foretaget justeringer på baggrund af prisudviklingen, og at den nye beregningsmetode som Udetillægsnæv-

net vedtog i juni 1998, og som Forsvarsministeriet tiltrådte efter forslag fra Forsvarskommandoen, således var den første store ændring i udetillægssystemet i næsten 40 år.

Selv om der efter det oplyste tidligere kun har været foretaget justeringer på baggrund af prisudviklingen, er det min opfattelse at Forsvarskommandoen ikke var afskåret fra at foretage mere vidtgående ændringer i udetillægssystemet som den her omhandlede ændring af beregningsmetoden. Det må således antages at den kompetence til at fastsætte regler om udetillæg mv. som forsvarsministeren har efter personellovens § 11, stk. 2, giver mulighed for at fastlægge ændrede metoder for beregning af satserne for udetillæg, og det må endvidere antages at ministerens beføjelser efter denne bestemmelse er blevet overladt til Forsvarskommandoen uden begrænsninger af betydning for denne sag. Jeg er herefter af den opfattelse at Forsvarskommandoen havde kompetence til at følge Udetillægsnævnets beslutning om at ændre beregningsmetoden, også selv om dette medførte en ændring i nedadgående retning.

Da jeg således ikke mener at der er tvivl om at Forsvarskommandoen havde adgang til at ændre beregningsmetoden, har jeg koncentreret min undersøgelse om gennemførelsen af den ændrede beregningsmetode.

2. Udetillæggets karakter

Formålet med udetillægget var som ovenfor omtalt at kompensere for en række af de merudgifter der er forbundet med udstationering, jf. FKOVEJL PS.400-3, pkt. 2.

Af et notat udarbejdet af Forsvarsministeriet i januar 2002 fremgår det at der som udgangspunkt var tale om en kompensation for faktiske udgifter i forbindelse med udsendelsen, men at disse udgifter samtidig var angivet temmelig bredt som ek-

sempelvis en forhøjet levestandard og repræsentation i videre forstand.

I Forsvarsministeriets afgørelse af 18. februar 2002 udtalte ministeriet at udetillægget gennem længere tid havde ligget på et niveau der mere end kompenserede for de faktiske udgifter, og at ministeriet derfor måtte erkende at der var skabt en begrundet forventning blandt det udstationerede personel om at udetillægget ville ligge rimeligt fast på dette forhøjede niveau.

Imidlertid anførte Forsvarsministeriet i sit notat af 6. november 2002 at udetillægget alene dækker de meromkostninger der er forbundet med udsendelsen, under selve udstationeringen, og at udetillægget dermed ikke var et egentligt løntillæg. Ministeriet erkendte dog at udetillægget før den ændrede beregningsmetode i et vist omfang var overkompenserende.

Endvidere udtalte Forsvarsministeriet i sin udtalelse af 8. november 2002 at idet det befalede, men endnu ikke udstationerede personel ikke ved beordringen automatisk modtager orientering om de aktuelle udetillægssatser, kunne personellet heller ikke derved af den grund være bragt i en situation der kunne skabe en berettiget og rimelig forventning om et bestemt niveau for udetillægget.

Det følger af den almindelige hovedregel i dansk ret at en arbejdsgiver i kraft af ledelsesretten ensidigt kan foretage ændringer af ansættelsesforholdets vilkår. Hvis der er tale om væsentlige ændringer af løn- og arbejdsvilkårene, betragtes ændringen dog som en misligholdelse af ansættelseskontrakten med den virkning at ændringen kun kan gennemføres efter reglerne om opsigelse af ansættelsesforholdet. Dette indebærer bl.a. at arbejdsgiveren skal varsle ændringen med en frist der svarer til den ansattes opsigelsesvarsel, og at varslingen skal indeholde oplysninger om at den ansatte er opsagt fra en bestemt dato, men at den ansatte samtidig

tilbydes ansættelse på de ændrede vilkår. Grænsen mellem væsentlige og mindre væsentlige ændringer af løn- og arbejdsvilkårene er ikke altid skarp, men lønmæssig nedgang vil som udgangspunkt blive betragtet som en væsentlig ændring. Jeg henviser til Advokatfirmaet Norrbom & Vinding, Personalejuridisk håndbog, s. 247ff, Jens Kristiansen, Arbejdsretlig Lærebog, s. 311ff, og Ruth Nielsen, Lærebog i Arbejdsret, 8. udgave (2001), s. 326f.

Jeg har overvejet om disse regler fandt anvendelse i forbindelse med ændringerne af udetillægget. Der er dog flere forhold som efter min opfattelse medfører at det må anses for tvivlsomt om disse regler skulle anvendes i denne sag.

Det må således efter min opfattelse give anledning til en vis tvivl om udetillægget – eller den del af tillægget som lå ud over kompensationen for merudgifter som følge af tjeneste i udlandet – kan betragtes som en del af lønnen sådan at en nedgang i udetillægget kan betragtes som en løn- og dermed som udgangspunkt som en væsentlig ændring af løn- og arbejdsvilkårene. Der er ganske vist flere forhold som taler for at anse ændringen af udetillægget som en ændring af de ansattes løn. Jeg henviser navnlig til den omstændighed at udetillægget til en vis grad overkompenserede for de nævnte udgifter, at der efter det oplyste gennem en meget lang årrække var blevet ydet et tillæg på dette niveau, at et sådant tillæg derfor var en påregnelig del af de ydelser som de ansatte modtog i kraft af ansættelsesforholdet, at de ansatte ikke var forpligtet til at dokumentere at de havde afholdt udgifter af en bestemt art og størrelse som betingelse for at modtage tillægget, men at tillægget tværtimod blev beregnet efter generelt formulerede regler og stillet til fri rådighed for de ansatte. Sagen rummer dog også omstændigheder som peger i retning af at udetillægget – herunder den del af tillægget som lå ud over kompensa-

tionen for merudgifter som følge af tjeneste i udlandet – ikke kan betragtes som en del af lønnen i den her angivne forstand. Jeg henviser bl.a. til at udetillægget ikke bliver fastlagt i overensstemmelse med de regler som gælder for fremgangsmåden i forbindelse med fastsættelsen af offentlig ansattes lønvilkår, jf. bl.a. tjenestemandens lovens kapitel 10, og at udetillægget ikke bliver beskattet som lønindtægt.

Det er i sagen ikke oplyst hvilken ansættelsesform der var anvendt for de ansatte som blev berørt af ændringen af udetillægget, men jeg går ud fra at i hvert fald hovedparten af dem var ansat som tjenestemænd. I den forbindelse henviser jeg til Finansministeriets cirkulære nr. 210 af 11. december 2000 om anvendelse af tjenestemandsansættelse i staten og folkekirken, § 2.

Det må efter min opfattelse give anledning til tvivl om den ovennævnte regel hvorefter væsentlige ændringer af løn- og arbejdsvilkårene betragtes som en misligholdelse af ansættelseskontrakten med den virkning at ændringen kun kan gennemføres efter reglerne om opsigelse af ansættelsesforholdet, finder anvendelse for tjenestemænd. Disses ansættelsesforhold reguleres som udgangspunkt af tjenestemandsløvgivningen (og i et mindre omfang af bestemmelser i grundloven), men ikke af individuelle kontrakter eller generelle overenskomster. Netop hvad angår lønfastsættelsen, er dette udgangspunkt dog blevet fraveget ved bestemmelsen i § 45 tjenestemandens loven (dengang lovbekendtgørelse nr. 678 af 17. september 1998 om tjenestemænd med senere ændringer) der bestemmer at løn- og andre ansættelsesvilkår for tjenestemænd fastsættes ved aftale mellem finansministeren og de centralorganisationer der er nævnt i lovens § 49.

Uanset at der består en vis tvivl om dette spørgsmål, er det min opfattelse at den nævnte regel hvorefter væsentlige æn-

dringer af løn- og arbejdsvilkårene betragtes som en misligholdelse af ansættelseskontrakten med den virkning at ændringen kun kan gennemføres efter reglerne om opsigelse af ansættelsesforholdet, ikke er anvendelig i forbindelse med ændringer af udetillægget. Jeg har lagt vægt på at det fremgår af personellovens § 11, stk. 2, at reglerne for beregningen af udetillægget fastsættes af forsvarsministeren. En ændring af disse regler kan derfor ikke betragtes som en ændring af vilkårene for en gensidigt bebyrdende ansættelseskontrakt, men kun som en ændring af regler der fastsættes ensidigt af forsvarsministeren (eller af Forsvarskommandoen efter bemyndigelse fra ministeren). Det samme må antages at gælde hvis den foretagne ændring som omtalt nedenfor må betragtes som en ændring af Forsvarskommandoens hidtidige administrative praksis.

Da jeg som nævnt går ud fra at i hvert fald hovedparten af dem som blev berørt af ændringen af udetillægget, var ansat som tjenestemænd, har jeg tillige overvejet om ændringen var omfattet af bestemmelserne i tjenestemandens loven. Loven indeholder i § 12 regler som regulerer den pågældende myndigheds mulighed for at foretage ændringer i en tjenestemandens stilling. Disse regler i tjenestemandens loven kan til en vis grad betragtes som et sidestykke til den ovennævnte regel hvorefter væsentlige ændringer af løn- og arbejdsvilkårene betragtes som en misligholdelse af ansættelseskontrakten, men de er ikke knyttet til en ændring af en gensidigt bebyrdende ansættelseskontrakt. Ifølge § 12 har en tjenestemand inden for sit ansættelsesområde pligt til at underkaste sig sådanne forandringer i sine tjenesteforretningers omfang og beskaffenhed der ikke ændrer tjenestens karakter, og som ikke medfører at stillingen ikke længere kan anses for passende for ham, og i samme omfang kan det pålægges tjenestemanden at overtage en anden stilling. En ændring

der går ud over den grænse som fremgår af § 12, anses for en forflyttelse som tjenestemanden ikke er forpligtet til at acceptere. Da der i denne sag var tale om en generel ændring af beregningen af udetillæg som blev foretaget for at sikre at disse tillæg alene blev ydet til de formål som de var tiltænkt, er det min opfattelse at denne ændring ikke ændrede karakteren af de pågældendes stillinger eller i øvrigt medførte at disse ikke længere kunne anses for passende, og der var således ikke tale om en forflyttelse af de berørte tjenestemænd.

Det fremgår af den hidtidige bestemmelse i tjenestemandslovens § 55 at hvis en tjenestemand i medfør af reglerne i lovens § 12 eller af anden ham utilregnelig årsag overgår til en stilling der er henført til en lavere lønramme end den hidtidige, ydes der ham et personligt tillæg til udligning af forskellen. Tillægget fastsættes så det udligner den til enhver tid værende forskel mellem den samlede faste løn i den lavere stilling og den samlede faste løn tjenestemanden ville have opnået ved forbliven i den hidtidige stilling, og det er således ikke blot forskellen i lønrammen der udlignes. § 55 blev ændret med virkning fra 1. januar 2004 ved lov nr. 1155 af 19. december 2003 om ændring af lov om tjenestemænd, lov om tjenestemandspension og lov om tidsbegrænset ansættelse og om ophævelse af lov om åremålsansættelse af tjenestemænd og ansatte på tjenestemandslignende vilkår og lov om kongelig udnævnelse og åremålsansættelse af visse tjenestemænd.

Bestemmelsen i tjenestemandslovens § 55 kan ikke anses for anvendelig i den foreliggende sag idet der ikke var tale om at de pågældende overgik til en anden stilling. Endvidere må det som ovenfor anført anses for tvivlsomt om udetillægget – eller den del af tillægget som lå ud over compensationen for merudgifter som følge af tjeneste i udlandet – kan betragtes som en del af lønnen.

Ud over tjenestemandslovens regler må den foretagne ændring af beregningen af udetillæg bedømmes efter de almindelige forvaltningsretlige regler. I henhold til disse regler vil enkeltstående fravigelser fra en lovlig administrativ praksis som udgangspunkt blive anset for usaglig forskelsbehandling, mens en generel ændring af praksis for fremtiden vil blive anset for lovlig hvis den nye praksis har en saglig begrundelse og ikke strider mod overordnede regler. Det må dog i almindelighed kræves at en ændring af praksis bekendtgøres på en i forhold til de berørte borgere hensigtsmæssig måde, og at der bliver givet de berørte borgere et rimeligt varsel til at omstille sig. Jeg henviser til Jens Garde og Jørgen Mathiasen mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 3. udgave (1997), s. 118f, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 347.

Grænsen mellem formulerede regler, herunder generelle tjenestebefalinger, og administrativ praksis er ikke skarp. Ofte formuleres administrative vejledninger netop på grundlag af administrativ praksis. Det kan således give anledning til tvivl om reglerne om udetillæg i Forsvarskommandoens vejledning skal betragtes som generelle tjenestebefalinger eller som en vejledning om forsvarets hidtidige praksis. Under disse omstændigheder er det min opfattelse at ændringen af reglerne for beregning af udetillægget i hvert fald ganske må sidestilles med en ændring af en fast administrativ praksis.

Det kan på den baggrund ikke give mig anledning til bemærkninger at ændringen af udetillægget blev gennemført med et vist varsel, idet der blev udsendt en generel orientering om ændringen som efterfølgende blev suppleret med en orientering om de konkrete udetillægssatser, og at der blev fastlagt en overgangsordning for gennemførelsen af ændringen.

3. Varsel

Ved bedømmelsen af om ændringen af udetillægget blev gennemført i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler om generelle ændringer af administrativ praksis, må der lægges vægt på hvorledes og med hvilken frist ændringen blev varslet over for de ansatte som blev berørt af ændringen.

Som nævnt skal en ændring af administrativ praksis varsles over for de berørte borgere. Det er min opfattelse at alle ansatte som blev beordret til udsendelse i tiden inden ændringen trådte i kraft den 1. november 1999, må anses for at være blevet berørt af ændringen. Disse ansatte skulle således varsles om ændringen.

Som nævnt er det min opfattelse at reglen hvorefter væsentlige ændringer af løn- og arbejdsvilkårene betragtes som en misligholdelse af ansættelseskontrakten med den virkning at ændringen kun kan gennemføres efter reglerne om opsigelse af ansættelsesforholdet, ikke er anvendelig i forbindelse med ændringer af udetillægget. Alligevel er det min opfattelse at der ved bedømmelsen af hvilket varsel der kan anses for rimeligt i forbindelse med ændringen af beregningen for udetillægget, må tages udgangspunkt i de ansattes opsigelsesvarsel. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at selv om det må give anledning til tvivl om udetillægget – eller den del af tillægget som lå ud over kompensationen for merudgifter som følge af tjeneste i udlandet – kunne betragtes som en del af lønnen, var der klare lighedspunkter mellem lønydelser og de ydelser som de ansatte havde krav på efter reglerne om udetillæg.

Det fremgår af sagen at Forsvarskommandoen den 1. juli 1999 udsendte en særskilt orientering om de forestående reguleringer af ferieelementet, børnetillægget, transportelementet og subtotalprocenten til samtlige medarbejdere i udetjenesten. Det fremgik bl.a. heraf at der ville blive

foretaget reduktioner af udetillæggene i forsvaret i form af en generel nedsættelse af subtotalprocenten for alle personelgrupper med undtagelse af chefer på højeste niveau. Dette blev den 19. oktober 1999 fulgt op af et brev fra Forsvarskommandoen til alt udsendt personel hvoraf de nye udetillægssatser fremgik.

Som nævnt går jeg ud fra at i hvert fald hovedparten af de ansatte som blev berørt af omlægningen af udetillægget, var tjenestemænd. Det følger af tjenestemandslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., at en tjenestemand kan opsiges med tre måneders varsel til udgangen af en måned. Det er derfor min opfattelse at ansatte der senest den 1. august 1999 (det vil sige tre måneder inden den nye beregningsmetode trådte i kraft) modtog udetillægsorienteringen af 1. juli 1999 eller på anden hensigtsmæssig måde blev orienteret om de forestående ændringer i udetillægget, var blevet orienteret om ændringerne med et passende varsel.

Det er endvidere min opfattelse at ansatte som blev udsendt efter den 1. juli 1999, og som ikke inden den 1. august 1999 modtog udetillægsorienteringen af 1. juli 1999 eller på anden hensigtsmæssig måde blev orienteret om ændringerne i beregningsmetoden, ikke fik et tilstrækkeligt varsel om de ændringer der trådte i kraft den 1. november 1999. Disse ansatte burde også have haft et varsel på tre måneder efter at de var blevet orienteret om de forestående ændringer på en hensigtsmæssig måde. Det er ikke oplyst hvornår og hvordan ansatte som blev udsendt efter den 1. juli 1999, blev orienteret om ændringen af udetillægget. Men hvis ansatte der blev udsendt inden Forsvarskommandoen's brev af 19. oktober 1999 først blev orienteret om de forestående ændringer ved dette brev, må varslet regnes fra tidspunktet for modtagelsen af dette brev.

Vedrørende ansatte som blev udsendt efter den 19. oktober 1999, fremgår det

heller ikke af sagen at denne gruppe blev orienteret om de forestående ændringer i udetillægssystemet, men også for denne gruppe burde der have været givet et passende varsel efter at gruppen på en hensigtsmæssig måde var orienteret om de forestående ændringer.

Som tidligere nævnt er det min opfattelse at alle ansatte som blev beordret til udsendelse i tiden inden ændringen trådte i kraft den 1. november 1999, skulle varsles om ændringen på en hensigtsmæssig måde og med et passende varsel.

Det af myndighederne anførte om at personellet selv er ansvarlig for at holde sig orienteret om den fremtidige tjeneste, og at den vejledning der sendes til ansatte der beordres til udsendelse, kun indeholder generelle oplysninger om udetillægssystemet, kan ikke føre til et andet resultat. Disse forhold ville kun kunne tillægges betydning hvis der var grundlag for at antage at de almindelige forvaltningsretlige regler om varsling i forbindelse med ændring af en administrativ praksis er blevet fraveget i sager som den foreliggende, men det er ikke tilfældet.

Jeg bemærker i øvrigt at i henhold til § 3 i ansættelsesbevisloven (lovbekendtgørelse nr. 692 af 20. august 2002 om arbejdsgiverens pligt til at underrette lønmodtageren om vilkårene for ansættelsesforholdet) skal arbejdsgiveren – uanset om der er sket ændringer af vilkårene for ansættelsesforholdet – sikre at udstationerede lønmodtagere inden afrejsen har fået dokumenter i hænde som giver oplysninger om alle væsentlige vilkår for ansættelsesforholdet.

Jeg anser det for beklageligt at der – som sagen foreligger oplyst – ikke over for alle ansatte som blev udsendt efter den 1. juli 1999, blev givet en orientering om ændringen af udetillægssystemet på en hensigtsmæssig måde og med et varsel svarende til opsigelsesvarslet.

Jeg har gjort Forsvarsministeriet bekendt med min opfattelse og har henstillet at ministeriet genoptager sagen vedrørende dette spørgsmål.

4. Tilbagereguleringen af børnetillægget

Den 4. maj 2000 besluttede Forsvarsministeriet at tilbageregulere børnetillægget for personel udsendt inden den 1. november 1999 således at børnetillægget under udsendelsen blev beregnet efter de satser som gjaldt pr. 1. januar 1999. Tilbagereguleringen skulle dog ophøre den 31. december 2001.

Efter Forsvarsministeriets fornyede behandling af sagen besluttede ministeriet den 18. februar 2002 frem til den 1. november 2002 at fastfryse børnetillægget for personel udstationeret før den 1. november 1999 på det niveau der var gældende den 31. december 2001.

Af Forsvarsministeriets beslutning af 18. februar 2002 fremgår det at begrundelsen for at tilbageregulere børnetillægget var at de vedtagne ændringer af beregningsmetoden medførte en mærkbar nedsettelse af visse medarbejderes udetillæg, at ændringen ikke kunne henføres til almindelige reguleringer, og at ministeriet derfor besluttede at tilbageregulere den del af udetillægget som afstedkom den største reduktion i medfør af den ændrede beregningsmetode. Begrundelsen for alene at lade tilbagereguleringen gælde for personel der var udsendt inden den 1. november 1999, var at det personel der alene var beordret ud den 1. november 1999, men endnu ikke udsendt på dette tidspunkt, på udstationeringstidspunktet blev oplyst om de nye satser, og at denne gruppe derfor ikke kunne forvente en højere udetillægssats, samt at denne gruppe ikke i udstationeringsperioden havde oplevet en nedgang i udetillægget da man fra første dag modtog udetillæg efter den nye, lavere sats.

Jeg har forstået det af Forsvarsministeriet anførte således at ministeriet har lagt vægt på at tilbagereguleringen af børnetillægget skulle omfatte de ansatte som havde en berettiget forventning om at modtage udetillægget på det hidtidige niveau. Jeg er enig i at der ved fastlæggelsen af hvem der skal være omfattet af tilbagereguleringen af børnetillægget, lovligt kan lægges vægt på berettigede forventninger. Jeg henviser til Bent Christensen, Forvaltningsret: opgaver, hjemmel, organisation, 2. udgave, (1997), s. 150f, Jens Garde mfl., Forvaltningsret, almindelige emner, 3. udgave (1997), s. 205f, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 354f.

Forsvarsministeriet har ved bedømmelsen af om ansatte som stod foran en udsendelse, havde en berettiget forventning om at modtage udetillægget på det hidtidige niveau, tillagt det væsentlig betydning at disse ansatte ikke særskilt og på Forsvarskommandoens foranledning blev oplyst om de aktuelle og faktiske udetillægssatser medmindre de selv måtte rette henvendelse til Forsvarskommandoen. Dette kan dog efter min opfattelse kun tillægges mindre betydning. Udetillægssystemet havde fungeret efter de hidtidige principper i en mangeårig periode og havde væsentlig betydning for et stort antal ansatte i Forsvarsministeriet. Under disse omstændigheder må det forventes at ikke alene de ansatte som aktuelt var udstationerede, men i vidt omfang også andre af ministeriets ansatte havde et i hvert fald grundlæggende kendskab til udetillæggets hidtidige niveau. Navnlig må det forventes at mange af de ansatte som var blevet beordret til udetjeneste, men som endnu ikke var blevet udsendt da udetillægssatserne blev ændret, havde et betydeligt kendskab hertil. Antagelig måtte de fleste af disse ansatte foretage en række væsentlige økonomiske dispositioner inden udsendelsen, og de havde derfor en naturlig tilskyndelse til at sætte sig nærmere ind i

den gældende udetillægsordning. Jeg henviser til at det fremgår af Forsvarskommandoens befalingsskrivelser at personellet ikke bør påføre sig udgifter i forbindelse med udstationeringen før beordringen har fundet sted, idet sådanne udgifter ikke vil blive dækket i tilfælde af forfald. Det må herved anses for forudsat at de ansatte inden udstationeringen foretager visse økonomiske dispositioner.

Der må således ved bedømmelsen af kendskabet til de aktuelle og faktiske udetillægssatser hos de ansatte som var blevet beordret til udetjeneste, men endnu ikke var udsendt da ændringen blev gennemført, lægges vægt på at de havde en naturlig tilskyndelse til at sætte sig nærmere ind i den gældende udetillægsordning.

Efter min opfattelse må det dog ved bedømmelsen af om der hos disse ansatte forelå berettigede forventninger om at modtage udetillægget på det hidtidige niveau, ikke alene tages i betragtning hvilket kendskab de havde til de aktuelle og faktiske udetillægssatser. Herudover, men i betydelig grad sammenfaldende hermed, må der lægges vægt på om de efter at være blevet beordret til udetjeneste i forventning om at modtage udetillægget på det hidtidige niveau havde foretaget væsentlige økonomiske dispositioner som ikke lod sig ændre i den periode udetjeneren varede, eller dog kun med et betydeligt varsel. For sådanne ansatte er der næppe sagligt grundlag for at antage at de i mindre grad end dem der allerede var udstationeret da ændringen blev gennemført, havde berettigede forventninger om at modtage udetillægget på det hidtidige niveau.

Det er ikke af Forsvarsministeriet blevet anfægtet at de ansatte som stod foran en udsendelse, i almindelighed måtte forventes at foretage økonomiske dispositioner af den førnævnte art inden udsendelsen. Herefter kan det af ministeriet anførte hvorefter disse ansatte ikke særskilt og på

Forsvarskommandoens foranledning blev oplyst om de aktuelle og faktiske udetillægssatser medmindre de selv måtte rette henvendelse til Forsvarskommandoen, ikke medføre et andet resultat.

Det fremgår dog af sagen at Forsvarsministeriet i sin afgørelse af 7. november 2000 meddelte de ansatte at Forsvarskommandoens over for Forsvarsministeriet havde tilkendegivet at såfremt enkeltpersoner var af den opfattelse at udetillægget ikke dækkede de med udsendelsen forbundne merudgifter, var man indstillet på at behandle konkrete henvendelser herom. Det fremgår ikke af sagen om enkeltpersoner har rettet henvendelse herom til Forsvarskommandoens.

Jeg har overvejet om det i Forsvarsministeriets afgørelse anførte skal forstås således at Forsvarskommandoens ikke blot var indstillet på at behandle konkrete klager over at udetillægget ikke dækkede de med udsendelsen forbundne meromkostninger, og dermed foretage en individuel

vurdering i tilfælde hvor udetillægget ikke dækkede de med udsendelsen forbundne meromkostninger, men at Forsvarskommandoens også ville kompensere de ansatte for økonomiske dispositioner foretaget forud for udsendelsen som ikke eller kun vanskeligt lod sig ændre. Der er dog ikke noget i sagen der støtter denne forståelse af det af ministeriet anførte. Jeg må derfor lægge til grund at de berettigede forventninger om at modtage udetillægget på det hidtidige niveau som det må forventes havde dannet sig hos i hvert fald en del af de ansatte som var blevet beordret til udsendelse inden den 1. november 1999, ikke blev tilgodeset, hverken ved tilbagereguleringen af børnetillægget eller på anden måde. Dette anser jeg for beklageligt.

Jeg har gjort Forsvarsministeriet bekendt med min opfattelse og har henstillet at ministeriet genoptager sagen vedrørende dette spørgsmål.”

Indenrigs- og Sundhedsministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2004 til 31. december 2004 afsluttet 222 sager inden for Indenrigs- og Sundhedsministeriets sagsområde. 147 af disse sager blev afvist.

De resterende 75 sager blev realitetsbehandlet: 53 sager handlede om afgørelser, 11 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, 2 sager handlede om generelle spørgsmål og 9 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 8 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	20	0	0	1
Sagsbehandlingsspørgsmål	3	1	1	0
Generelle spørgsmål	1	0	0	0
Sagsbehandlingstid	3	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>27</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 4-2: Aktindsigt i dokumenter vedrørende markedsføringstilladelse og anden registreringsdokumentation for lægemiddel. Parts-høring

Statsamter

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	4	0	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	0	0	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>6</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Tilsynet med kommunerne

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	20	1	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	3	0	0	1
Sagsbehandlingstid	2	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>25</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

Sundhedsstyrelsen

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

Sundhedsvæsenets Patientklagenævn

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	8	0	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	4	1	0	0
Sagsbehandlingstid	3	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>15</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

1 sag fra Sundhedsvæsenets Patientklagenævns sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 4-1: Sagsbehandlingstid i Sundhedsvæsenets Patientklagenævn og nævnets manglende underretning om sagens behandling

4-1. Sagsbehandlingstid i Sundhedsvæsenets Patientklagenævn og nævnets manglende underretning om sagens behandling

Forvaltningsret 115.2.

En ansat i sundhedssektoren der havde været indklaget for Sundhedsvæsenets Patientklagenævn, klagede til ombudsmanden over nævnets sagsbehandlingstid.

Ombudsmanden udtalte at en samlet sagsbehandlingstid på næsten 20 måneder var kritisabel.

Under henvisning til ombudsmandens tidligere undersøgelse af 60 sager fra Sundhedsvæsenets Patientklagenævn bad ombudsmanden om nærmere oplysninger om sagsbehandlingstiderne i Patientklagenævnet og om hvorvidt nævnet havde indført procedurer til sikring af at sagsbehandlingstiden i sager der krævede indhentelse af udtalelser fra flere af hinanden uafhængige sagkyndige, ikke blev unødigt forlænget.

Ombudsmanden kritiserede at Sundhedsvæsenets Patientklagenævn ikke havde handlet i overensstemmelse med pkt. 206 og 207 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986). I den forbindelse bad ombudsmanden Patientklagenævnet om nærmere oplysninger om den procedure for underretning af sagsparter som nævnet efter det oplyste havde indført på baggrund af ombudsmandens undersøgelse af 60 sager fra nævnet, og om hvornår proceduren var blevet iværksat. (J.nr. 2004-1255-400).

Sundhedsvæsenets Patientklagenævn modtog den 29. maj 2002 en klage af 21. maj 2002 fra A over en sundhedsperson, B. Klagen blev den 12. juni 2002 udvidet til også at omfatte sundhedsperson C idet A tilkendegav at han tillige var utilfreds med at C i september 2001 havde henvist ham til behandling på en rygscole.

Den 13. juni 2002 sendte Patientklagenævnet sagen til Embedslægeinstitutionen X.

Ved brev af 14. juni 2002 anmodede embedslægen C om en udtalelse i sagen.

Den 18. juni 2002 modtog Patientklagenævnet C's udtalelse og sendte den videre til embedslægeinstitutionen således at udtalelsen var denne i hænde den 26. juni 2002.

I brev af 10. juli 2002 fremsendte Embedslægeinstitutionen X en sammenfatning af klagesagen til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn. Heraf fremgår bl.a. følgende:

”På baggrund af det indhentede materiale har det imidlertid vist sig at (C) ikke henviste til rygr træning, men blot vurderede at det ville gavne – det var kommunen der henviste –

og at der ikke er foretaget egentlig behandling, men træning.

Klagepunkterne er herefter af Embedslægen (X) efter aftale med Sundhedsvæsenets Patientklagenævn sammenfattet som følger, idet substansen i klagen er bibeholdt:

1. At (C) begik en fejl, da han på attest om uarbejdsdygtighed af 26. september 2001 skrev at (A) formentlig ville kunne profitere af TRIM (træning på Rygscolen i (...)).”

Ligeledes den 10. juli 2002 underrettede Embedslægeinstitutionen bl.a. C om at sagen efter endt forundersøgelse var sendt til Patientklagenævnet.

Den 5. august 2002 sendte Patientklagenævnet sagen – for så vidt angik klagen over C – til udtalelse nævnets sagkyndige og modtog herfra den 13. august 2002 en udtalelse af 12. august 2002.

Den 13. marts 2003 sendte Patientklagenævnet sagen til en anden sagkyndig med henblik på en udtalelse i anledning af klagen over B. En udtalelse derfra forelå den 19. marts 2003 og sås modtaget i Patientklagenævnet den 1. april 2003.

I e-mail af 22. april 2003 til Patientklagenævnet forespurgte C til sagen. C anførte i den forbindelse at C ikke havde hørt fra Patientklagenævnet siden den 13. juni 2002. I besvarelse heraf oplyste Patientklagenævnet i en e-mail samme dag at Patientklagenævnets sekretariat var ved at udarbejde forslag til afgørelse i sagen samt at sagen forventedes afgjort i løbet af to-tre måneder.

Den 9. oktober 2003 rettede C på ny henvendelse til Patientklagenævnet for at høre til sagen. Patientklagenævnet meddelte C i en e-mail samme dag at nævnet uden held havde forsøgt at kontakte ham telefonisk den pågældende dag med henblik på en orientering om sagen. Det blev yderligere oplyst at sekretariatet var ved at udarbejde forslag til afgørelse af sagen.

I brev af 19. december 2003 sendte Patientklagenævnet forslag til afgørelse til høring hos sagens parter, herunder C.

Den 5. januar 2004 modtog Patientklagenævnet partshøringssvar af 2. januar 2004 fra A. I partshøringssvaret anførte A et klagepunkt der gav Patientklagenævnet anledning til at oprette en ny sag. Af hensyn til færdigbehandlingen af den første sag udskilte Patientklagenævnet dette særlige klagepunkt til selvstændig behandling.

Den 9. februar 2004 traf Sundhedsvæsenets Patientklagenævn afgørelse i den første sag. Afgørelsen blev samme dag sendt til C.

Ved brev af 4. april 2004 klagede C til mig over Patientklagenævnets sagsbehandlingstid i den første sag.

I en udtalelse af 23. juni 2004 redegjorde Patientklagenævnet for sagens faktiske forløb. Nævnet oplyste endvidere bl.a. følgende:

”Nævnet kan endvidere for så vidt angår nævnets underretning i henhold til Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven punkt 206 og 207 om underretning af den, der er part i sagen, når sagsbehandlingen trækker ud, oplyse, at sekretariatet underrettede (C) på den-

nes initiativ om sagsbehandlingstid den 22. april og den 9. oktober 2003.

Nævnet kan i den forbindelse oplyse, at sagens parter ikke herudover har modtaget underretning om sagens behandling, hvilket vi meget skal beklage.

Nævnet har imidlertid nu på baggrund af Ombudsmandens rapport i forbindelse med undersøgelse af sagsbehandlingen i nævnet indført en procedure til underretning af sagsparterne, således at nævnet nu opfylder punkt 206 og 207 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven.

Endelig kan det oplyses, at der i nævnet er et meget stort antal sager under behandling, hvorfor det desværre ikke altid er muligt at afgøre sagerne så hurtigt, som det kunne være ønskeligt. Nævnet har stor forståelse for, at dette er til ulempe for sagsparterne.”

Ved brev af 28. juni 2004 sendte jeg en kopi af Patientklagenævnets udtalelse til C med henblik på at han fik lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger hertil. Jeg modtog ingen bemærkninger fra C i den anledning.

Ombudsmandens udtalelse

”Der er ikke i forvaltningsloven fastsat generelle regler om myndighedernes sagsbehandlingstid. Spørgsmålet om på hvilket tidspunkt en myndigheds sagsbehandlingstid overskrider det acceptable, kan derfor ikke besvares generelt, men bygger på en konkret vurdering.

Ved vurderingen af en myndigheds sagsbehandlingstid må man, ud over den absolutte sagsbehandlingstid, tage andre forhold i betragtning. Her tænkes på sagens kompleksitet både for så vidt angår det faktiske og det retlige grundlag, og partens interesse i at der træffes en afgørelse inden for kort tid, i forhold til parterne i myndighedens øvrige sager sammenholdt med de ressourcer som myndigheden har til rådighed, den sædvanlige sagsbehandlingstid samt de løbende ekspedi-

tioner i sagen. Andre forhold – som f.eks. at en sag giver anledning til principielle overvejelser – vil endvidere kunne bevirke at sagen trækker ud.

Fra Sundhedsvæsenets Patientklagenævn den 12. juni 2002 modtog klagen over Dem, og til Patientklagenævnet den 9. februar 2004 traf afgørelse i sagen, gik der næsten 20 måneder.

Jeg har tidligere undersøgt 60 sager fra Sundhedsvæsenets Patientklagenævn og har i den anledning i marts 2002 udarbejdet 'Rapport om undersøgelse af 60 sager fra Sundhedsvæsenets Patientklagenævn'. Rapporten er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 807 ff*. I rapporten anførte jeg bl.a. (beretningen s. 861):

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 at en afgørelse om eventuel overtrædelse af centralstyrelsesloven eller en autorisationslov må anses for en for den enkelte patient såvel som for den enkelte sundhedsperson forholdsvis indgribende afgørelse som efter omstændighederne kan have ret væsentlig betydning. På den anden side må der tages hensyn til at den behandling sagerne skal gennemgå hos Patientklagenævnet, er grundig og forholdsvis omfattende, og at nævnsbehandlingen i sig selv kræver en vis sagsbehandlingstid, men at der dog er stor forskel på sagernes omfang og kompleksitet.

Derimod kan der efter min opfattelse ved vurderingen af den generelt acceptable sagsbehandlingstid på et område ikke tages hensyn til myndighedens (og medarbejdernes) subjektive forhold idet vurderingen må hvile på et objektivt grundlag. At myndigheden således i almindelighed har utilstrækkelige ressourcer, eller at der på et sagsområde kommer flere sager end forventet, kan således nok for myn-

dighedens medarbejdere være subjektivt undskyldende momenter, men kan ikke bevirke en forlængelse af den tid som må anses for en i almindelighed acceptabel sagsbehandlingstid på området.

På denne baggrund er det min opfattelse at en samlet sagsbehandlingstid på mere end ca. ½ år ikke kan anses for acceptabel i sager som de undersøgte som må anses for ukomplicerede. En noget længere sagsbehandlingstid må accepteres i mere komplicerede sager som de undersøgte, men der vil efter min opfattelse skulle særlige konkrete omstændigheder i den enkelte sag til for at en længere sagsbehandlingstid end ca. 1 år trods alt ikke overskrider det rimelige.'

Den foreliggende sag kan efter min opfattelse ikke anses for at være af kompliceret karakter – hverken i henseende til det retlige eller det faktiske grundlag.

Hertil kommer at Patientklagenævnet – i stedet for at sende sagen til begge sagkyndige på samme tidspunkt eller i umiddelbar forlængelse af hinanden – først syv måneder efter at have modtaget udtalelsen fra den ene sagkyndige sendte sagen til den næste sagkyndige.

Yderligere er det af betydning for min vurdering af sagsbehandlingstiden at Patientklagenævnet fra nævnet modtog den sidste sagkyndige vurdering den 1. april 2003, og til nævnet sendte sit forslag til afgørelse bl.a. til Dem den 19. december 2003, ikke foretog andre ekspeditioner i sagen end at besvare Deres rykkere.

På den baggrund er en samlet sagsbehandlingstid på næsten 20 måneder kritisk. Jeg har samtidig hermed gjort Patientklagenævnet bekendt med min opfattelse.

I forbindelse med min undersøgelse af 60 sager fra Sundhedsvæsenets Patientklagenævn havde Patientklagenævnet lejlighed til at fremsætte bemærkninger til en foreløbig rapport inden min udarbejdelse af den endelige rapport. Patientkla-

genævnet bemærkede i den forbindelse bl.a. følgende (beretningen s. 881) den 15. februar 2002:

'Patientklagenævnet er enig i, at nævnets virksomhed skal søges tilrettelagt således, at sagsbehandlingstiden bliver så kort som muligt samtidig med, at de involveredes retssikkerhed og kvaliteten i afgørelserne er forsvarlig.

Det fremgår af Patientklagenævnets kontraktstyringsaftale med Sundhedsministeriet for 1999-2001, at det er målsætningen, at de ukomplicerede sager behandles på gennemsnitlig 3 måneder og at de komplicerede sager behandles på gennemsnitlig 6 måneder.

Nævnet beklager meget, at sagsbehandlingstiden i flere sager har været for lang. Nævnet har som omtalt foran gennemført en grundlæggende ændring af sekretariatets organisation og arbejdstilrettelæggelse i 2001 bl.a. med det sigte at øge produktiviteten, og arbejdet med at øge produktiviteten pågår løbende. Der kan især peges på to årsager til, at sagsbehandlingstiden i flere af de undersøgte sager har været for lang: Nævnet havde i år 2000 en stor udskiftning af medarbejdere i sekretariatet, samtidig med at antallet af nye sager steg med mere end 10%.'

Jeg har samtidig hermed anmodet Sundhedsvæsenets Patientklagenævn om nærmere oplysninger om de nuværende sagsbehandlingstider i Patientklagenævnet og om hvorvidt nævnet har indført procedurer til sikring af at sagsbehandlingstiden i sager der nødvendiggør indhentelse af udtalelser fra flere af hinanden uafhængige sagkyndige, ikke forlænges unødigt.

Efter punkt 206 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986) bør en forvaltningsmyndighed hvis myndigheden – som følge af sagens karakter eller den almindelige sagsbehandlingstid for den pågældende myndighed – ikke kan træffe afgørelse inden for kortere tid efter

sagens modtagelse, give parten underretning om hvorpå sagen beror, og så vidt muligt oplysning om hvornår myndigheden regner med at afgørelsen kan foreligge.

Efter punkt 207 i vejledningen bør myndigheden endvidere give parten underretning når behandlingen af den konkrete sag på grund af særlige omstændigheder vil tage længere tid end sædvanligt.

Det fremgår af sagen at Sundhedsvæsenets Patientklagenævn først efter Deres rykkere af henholdsvis 22. april og 9. oktober 2003 gav Dem underretning om sagens behandling. Patientklagenævnet oplyste således over for Dem den 22. april 2003 at sekretariatet var ved at udarbejde forslag til afgørelse i sagen, og at sagen forventedes afgjort i løbet af to-tre måneder. Patientklagenævnet gav Dem ikke på eget initiativ yderligere underretning efter udløbet af de angivne 'to-tre måneder'. Hertil kommer at Patientklagenævnet ved besvarelsen af Deres rykker af 9. oktober 2003 blot (igen) oplyste at sekretariatet var ved at udarbejde forslag til afgørelse. Denne gang uden nærmere angivelse af hvornår Patientklagenævnet regnede med at træffe afgørelse i sagen.

Jeg finder det ligeledes kritisabelt at Sundhedsvæsenets Patientklagenævn ikke har handlet i overensstemmelse med pkt. 206 og 207 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986). Jeg har samtidig hermed gjort Patientklagenævnet bekendt med min opfattelse.

I min rapport om undersøgelse af 60 sager fra Sundhedsvæsenets Patientklagenævn har jeg om dette spørgsmål bl.a. anført følgende (beretningen s. 863 f):

'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 Patientklagenævnet ikke i noget tilfælde foretaget underretning i overensstemmelse med pkt. 206 og 207 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven.

I øvrigt er det min opfattelse at der – selv i de mere komplicerede af de undersøgte sager – i alt fald burde have været givet underretning efter pkt. 206 og 207 i Justitsministeriets vejledning da der var gået ca. 3 måneder fra sagens rejsning, og herefter igen ca. hver 3. måned. I de 50 sager der har været behandlet af en anden myndighed (vedkommende embedslægeinstitution), burde Patientklagenævnet have underrettet parten straks efter Patientklagenævnets modtagelse af sagen hvis der da var gået mere end ca. 3 måneder siden sagens start (Patientklagenævnets modtagelse af klagen). Hvis sagen har været forbehandlet af en anden myndighed og det i Patientklagenævnets sag er godtgjort at denne anden myndighed har givet parterne underretning i overensstemmelse med

pkt. 206 og 207 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, vil Patientklagenævnet dog normalt først skulle foretage underretning ca. 3 måneder efter den forbehandlende myndigheds underretning af sagens parter.'

Patientklagenævnet havde for så vidt angår dette spørgsmål, i sit brev af 15. februar 2002 fremsat følgende bemærkninger til min foreløbige rapport (beretningen s. 881):

'...

Patientklagenævnet er enig i, at nævnets nuværende praksis ikke er i overensstemmelse med pkt. 206-207 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, og nævnet vil derfor søge at ændre nævnets orienteringspraksis.'

I udtalelsen af 23. juni 2004 i Deres sag har Sundhedsvæsenets Patientklagenævn oplyst at Patientklagenævnet på baggrund af den ovenfor nævnte rapport har indført en procedure til underretning af sagsparterne således at nævnet nu opfylder pkt. 206-207 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven.

Jeg har samtidig hermed anmodet Patientklagenævnet om dels nærmere oplysninger om den procedure som nævnet har indført til underretning af sagsparterne, dels tidspunktet for dens iværksættelse.

..."

NOTE: (*) FOB 2001, s. 807.

4-2. Aktindsigt i dokumenter vedrørende markedsføringstilladelse og anden registreringsdokumentation for lægemiddel Partshøring

Forvaltningsret 11241.3 – 1133.2.

En advokat klagede på vegne af sin klient over at Indenrigs- og Sundhedsministeriet havde tiltrådt Lægemedelstyrelsens afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende godkendelse af et lægemiddel.

Det fremgik af sagen at Lægemedelstyrelsen i forbindelse med behandlingen af anmodningen om aktindsigt havde indhentet en udtalelse fra den advokat der repræsenterede virksomheden som i sin tid søgte om godkendelse af lægemidlet.

Ombudsmanden kritiserede at Lægemedelstyrelsen ikke havde overvejet om der skulle partshøres over den indhentede udtalelse, og at styrelsen i givet fald ikke havde foretaget en sådan partshøring, inden der blev truffet afgørelse i aktindsigtssagen. Ombudsmanden kritiserede endvidere at Indenrigs- og Sundhedsministeriet ikke havde foretaget en vurdering af hvilken betydning den manglende partshøring burde have for ministeriets videre behandling af sagen.

Ombudsmanden henstillede at ministeriet genoptog sagens behandling med henblik på at ministeriet nu foretog en sådan vurdering, og med henblik på at der blev truffet ny afgørelse i sagen.

Ministeriet genoptog sagens behandling, foretog partshøring og traf en ny afgørelse. Ombudsmanden foretog sig herefter ikke mere. (J.nr. 2003-3968-401).

Ved brev af 15. oktober 2002 til Lægemedelstyrelsen anmodede advokat A om aktindsigt i "alle dokumenter i Lægemedelstyrelsens besiddelse vedrørende produktet (Q) – herunder virksomhed (X)'s ansøgning om markedsføringstilladelse med bilag samt anden registreringsdokumentation."

Lægemedelstyrelsen kontaktede i den anledning virksomheden X ved brev af 29. oktober 2002 og bad virksomheden oplyse om der var dokumenter eller oplysninger der burde undtages fra aktindsigt, samt i givet fald begrundelserne herfor. Styrelsen gjorde opmærksom på at oplysninger der kan have karakter af "forretningshemmeligheder", efter offentlighedsloven kun kan undtages fra aktindsigt hvis udlevering af oplysningerne kan antages at medføre et økonomisk tab af nogen betydning for virksomheden.

I e-mail af 4. november 2002 oplyste advokat A over for Lægemedelstyrelsen at hans

klient særligt ønskede aktindsigt i dokumenterne "DMF, Part II, afsnit C1 (II C1) og Part II, afsnit b (II b)."

Med brev af 6. december 2002 til Lægemedelstyrelsen fremsendte advokat B på vegne af X to notater om henholdsvis "generelle synspunkter af betydning for aktindsigt i dokumentationsmaterialet for (X)'s produkt (Q)" og "bemærkninger til enkelt dokumenter vedrørende (Q)".

I det førstnævnte notat henviste advokat B til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og § 13, stk. 1, nr. 6, og redegjorde mere generelt for hvorfor de dokumenter som var omtalt i notatet vedrørende enkelt dokumenter, efter hans opfattelse burde undtages fra aktindsigt. Han gjorde bl.a. gældende at der var tale om oplysninger vedrørende erhvervs-hemmeligheder, og at offentliggørelse heraf ville være af uvurderlig betydning for konkurrenter og for generiske producenter idet metoder og teknikker kunne kopieres til

brug for egen udvikling og registrering. Offentliggørelse af sådanne oplysninger ville således medføre væsentlig økonomisk skade for X. Derudover anførte advokat B at visse af oplysningerne som isoleret set ikke klart var omfattet af offentlighedslovens § 12, ofte ville være oplysninger der indirekte kunne føre læseren videre til oplysninger der klart var fortrolige, eller som kunne give den kyndige læser mulighed for at foretage slutninger om eksistensen af oplysninger der var fortrolige. Han henviste endvidere til at frigivelse af oplysningerne kunne give mulighed for bevidst misbrug fra konkurrenters side i form af misrekommandering på punkter hvor der var mulighed for misforståelse. Desuden blev det anført at det var af afgørende betydning for virksomheden at forretningsforhold til underleverandører ikke blev truet af henvendelser fra konkurrenter. Advokaten henviste yderligere til at produktet fortsat var patentbeskyttet i en række lande, og at en offentliggørelse i Danmark således ville udgøre en betydelig risiko for forringelse af X's kommercielle og økonomiske stilling idet – som jeg forstod det – oplysningerne ville kunne fremskynde produktionen af tilsvarende produkter ved patentets udløb. Endelig pegede advokaten på Danmarks internationale forpligtelser i form af TRIPS-aftalen og EU-retlige regler.

Det andet notat var på 29 sider og indeholdt en nærmere beskrivelse af de dokumenter der var omfattet af ansøgningen om aktindsigt, med begrundelser for hvorfor de enkelte dokumenter efter advokat B's opfattelse burde undtages fra indsiget. Advokaten anførte afslutningsvis at notatet selv indeholdt fortrolige oplysninger, f.eks. en række præcise referencer til dokumenter som konkurrenter ville kunne udnytte, og notatet skulle derfor i sin helhed undtages fra aktindsigt.

Den 6. februar 2003 klagede advokat A til Indenrigs- og Sundhedsministeriet over at Lægemedelstyrelsen ikke havde truffet afgørelse i anledning af hans anmodning om

aktindsigt. Samtidig bad A om at ministeriet pålagde styrelsen at fremsende alle godkendte produktresuméer vedrørende Q idet han anførte at dokumenterne ubestridt var omfattet af retten til aktindsigt.

Den 12. februar 2003 svarede Indenrigs- og Sundhedsministeriet på advokat A's klage. Ministeriet skrev at ministeriet ved telefonisk henvendelse til Lægemedelstyrelsen havde fået oplyst at styrelsen samme dag ville sørge for fornyet fremsendelse af alle godkendte produktresuméer idet en tidligere fremsendelse af 13. januar 2003 måtte være gået tabt. Ministeriet oplyste endvidere at ministeriet havde anmodet styrelsen om at fremskynde sagens behandling med henblik på at A hurtigst muligt og helst inden for 10 dage modtog de dokumenter som utvivlsomt var omfattet af adgangen til aktindsigt; hvis der herudover måtte være dokumenter hvis offentlighed ikke kunne afgøres inden for denne frist, ville Lægemedelstyrelsen underrette A herom med oplysning om hvornår dette spørgsmål kunne være afklaret.

Den 4. marts 2003 traf Lægemedelstyrelsen følgende afgørelse i sagen:

”Efter modtagelse af Deres anmodning om aktindsigt af 15.10.02 i alle dokumenter i Lægemedelstyrelsens besiddelse vedrørende produktet (Q) rettede Lægemedelstyrelsen henvendelse til (X)'s advokat med henblik på at indhente kommentarer til den fremsatte anmodning.

Med brev af 12. december 2002 [må være 6. december 2002; min bemærkning] svarede firmaets advokat, at man modsatte sig aktindsigten, idet dette ville forårsage stor økonomisk skade for firmaet.

Ved tlf.samtale den 04.11.2002 oplyste De på forespørgsel LMS om, at det registreringsmateriale, De umiddelbart er interesseret i at opnå aktindsigt i består af Drug Master Filen samt Part 2.

Lægemedelstyrelsen finder under henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, hvorefter retten til akt-

indsigt ikke omfatter tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes, at de oplysninger i dokumentationsmaterialet der vedrører Drug Master Filen og Part 2 skal undtages aktindsigt. Lægemedelstyrelsen har ved sin vurdering lagt vægt på, at dette materiale, indeholder præcise oplysninger om kompositionen for (Q), specifikationer for råvarerne, fremstilling af produktet.

Det er på denne baggrund styrelsens opfattelse, at en afsløring af disse oplysninger må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – vil kunne påføres skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning.

Lægemedelstyrelsen har endvidere på baggrund af bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 vurderet, at styrelsens interne arbejdsmateriale ligeledes skal undtages fra aktindsigt. Det følger således af bestemmelsen, at retten til aktindsigt ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsdokumenter.

..."

Den 20. marts 2003 klagede advokat A til Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Han henviste til offentlighedslovens § 12, stk. 2, om ekstrahering, og anmodede om at ministeriet pålagde Lægemedelstyrelsen at give aktindsigt i den del af dokumenternes indhold der ikke kunne undtages efter § 12, stk. 1, nr. 2. Endvidere klagede advokaten over Lægemedelstyrelsen sagsbehandlingstid i forbindelse med hans aktindsigtsanmodning.

Den 28. marts 2003 bad ministeriet Lægemedelstyrelsen om en udtalelse i anledning af advokatens klage, og i en udtalelse dateret den 16. april 2003 refererede Lægemedelstyrelsen sagens forløb og begrundelsen for styrelsens afslag.

I brev af 28. april 2003 påpegede Indenrigs- og Sundhedsministeriet over for Lægemedelstyrelsen at det ikke fremgik af styrel-

sens udtalelse om styrelsen havde forholdt sig til hvorvidt der i henhold til offentlighedslovens § 12, stk. 2, skulle gives aktindsigt i dele af dokumenterne. Ministeriet bad styrelsen om at foretage en vurdering af dette spørgsmål, og – såfremt vurderingen førte til at dele af dokumenterne blev undergivet aktindsigt – da at sende disse direkte til advokat A.

Den 4. juni 2003 skrev Lægemedelstyrelsen således til advokat A:

"Lægemedelstyrelsen har modtaget Deres brev af 20. marts, hvori De anmoder om lægemedelstyrelsen giver aktindsigt i den del af dokumenternes indhold, der ikke kan undtages efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og stk. 2. Styrelsen har på baggrund af Deres henvendelse foretaget en fornyet vurdering af sagen, men skal fastholde afgørelsen, som blev meddelt Dem i brev af 04.03.03.

Lægemedelstyrelsen finder dog at Deres begæring kan imødekommes for så vidt angår refererede offentlig tilgængelige videnskabelige artikler i part II, idet der for sådanne dokumenter ikke gælder noget beskyttelsesensyn.

En liste over artiklerne med angivelse af kilde, titel og forfatter ses på side 2 i dette dokument.

..."

Den 20. juni 2003 fastholdt advokat A over for Indenrigs- og Sundhedsministeriet at Lægemedelstyrelsen burde pålægges at give aktindsigt i den del af dokumenternes indhold som ikke kunne undtages efter § 12, stk. 1, nr. 2. Advokaten anførte bl.a. at såfremt det var ministeriets opfattelse at offentlighedslovens regler skulle kunne fraviges i dette omfang, særligt for så vidt angår Lægemedelstyrelsens registreringsdokumentation, burde en sådan fravigelse ikke gennemføres ad "bagvejen".

Indenrigs- og Sundhedsministeriet indhentede sagens akter fra Lægemedelstyrelsen, og den 19. august 2003 traf ministeriet følgende afgørelse i sagen:

”...

Indenrigs- og Sundhedsministeriets afgørelse:

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

Ifølge offentlighedslovens § 7 omfatter retten til aktindsigt ikke en myndighedsinterne arbejdsdokumenter, herunder dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug.

Ifølge § 12, stk. 1, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Ifølge § 12, stk. 2, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold, hvis kun en del af et dokument omfattes af bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2.

På baggrund af sagens oplysninger lægger Indenrigs- og Sundhedsministeriet til grund, at Deres anmodning om aktindsigt i godkendte produktresuméer for lægemidlet (Q) er imødekommet fuldt ud.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet lægger endvidere til grund, at Deres anmodning om aktindsigt i dokumenter vedrørende (X)'s ansøgning om markedsføringstilladelse med bilag samt anden registreringsdokumentation alene omfatter dokumenterne Drug Master File, Part II, afsnit C1(II C 1) og Part II, afsnit b (II b).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har foretaget en gennemgang af den dokumentation, De har søgt aktindsigt i. Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder herefter, at de oplysninger, der er begæret aktindsigt i, vedrører tekniske indretninger, fremgangsmåder, forretningsforhold og lignende.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at dokumenterne indeholdt i Drug Master Filen og Part II for lægemidlet (Q) indeholder meget detaljerede oplysninger om den kemiske sammensætning af lægemidlet, herunder de af firmaet udviklede og anvendte kontrol- og testmetoder, måleparametre og statistiske beregningsmetoder.

Sådanne oplysninger er ikke omfattet af retten til aktindsigt, hvis indrømmelse af aktindsigt efter et konkret skøn må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der påføres virksomheden skade, navnlig økonomisk tab af nogen betydning.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets vurdering, at der ved en videregivelse af disse oplysninger er risiko for, at de kan anvendes af konkurrerende virksomheder til udarbejdelse af dokumentationsmateriale i forbindelse med godkendelse af lægemidler generelt eller til udvikling af kopiprodukter. Dette støttes bl.a. på den udtalelse, (X) har afgivet over for Lægemiddelstyrelsen vedrørende dokumentationen. Det fremgår heraf, at de pågældende dokumenter indeholder fortrolige oplysninger af forretningsmæssig karakter, og at en udlevering af det pågældende materiale i aktindsigt af konkurrencemæssige grunde vil kunne medføre væsentlig økonomisk skade for firmaet.

Der er derfor nærliggende risiko for, at indrømmelse af aktindsigt og dermed offentliggørelse vil påføre den producerende virksomhed skade, navnlig i form af et økonomisk tab af nogen betydning, hvorfor det er af væsentlig betydning, at oplysningerne i dokumenterne Drug Master File og Part II, C 1 (II C 1) og Part II, afsnit b (II b) undtages fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

For så vidt angår de i materialet omfattede refererede offentligt tilgængelige videnskabelige artikler i Part II finder Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at der kan gives aktindsigt heri, idet der for sådanne dokumenter ikke gælder noget beskyttelseshensyn.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder endvidere, at Lægemeddelstyrelsens indeholdte interne arbejdsdokumenter er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i forbindelse med gennemgang af sagsmaterialet foretaget en vurdering af, hvorvidt der, udover de anførte artikler, kan gives aktindsigt i dele af de omfattede dokumenter, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 2.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder, at enkelte dokumenter, der alene indeholder overskrifter, bilagsnummer o.lign., kan udleveres i aktindsigt. Disse bilag vedlægges i kopi.

På denne baggrund stadfæster Indenrigs- og Sundhedsministeriet Lægemeddelstyrelsens afgørelse af 4. marts 2003, som ændret 4. juni 2003, idet der dog som anført ovenfor vedlægges kopi af enkelte dokumenter.

For så vidt angår Deres klage over Lægemeddelstyrelsens sagsbehandlingstid bemærker Indenrigs- og Sundhedsministeriet, (...)

...

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder det derimod uheldigt, at Lægemeddelstyrelsen ikke ved sin første afgørelse den 4. marts 2003 havde foretaget en fuldstændig gennemgang af materialet med henblik på vurdering af, hvorvidt dele af materialet kunne udleveres i aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 2. Lægemeddelstyrelsen burde således allerede ved denne afgørelse have foretaget ekstrahering af de publicerede artikler, De senere har modtaget.

For så vidt angår Deres anmodning om aktindsigt i godkendte produktresuméer for (Q) bemærker Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at disse utvivlsomt er omfattet af adgangen til aktindsigt.

..."

I brev af 10. november 2003 klagede advokat A til mig over Indenrigs- og Sundhedsministeriets afgørelse. Efter en gennemgang af sagens forløb anførte han følgende:

"Det er min opfattelse, at Lægemeddelstyrelsens afgørelse ikke er i overensstemmelse med offentlighedslovens regler om aktindsigt.

Ledetråden i den generelle praksis om myndighedernes anvendelse af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser synes at være, at dokumenterne skal udleveres, medmindre myndighederne har overbevisende retlige argumenter for at nægte aktindsigt, ligesom oplysninger, der måtte være omfattet af en undtagelsesbestemmelse skal ekstraheres, således at der kan gives aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.

Jeg stiller mig derfor uforstående over for, at der i denne sag skulle være grundlag for at tilbageholde samtlige sagens dokumenter fra aktindsigt og helt undlade ekstrahering. Det bemærkes i den sammenhæng, at hovedparten af de enkelte dokumenter vedlagt afgørelsen af 19. august 2003 er blanke sider og således ikke en egentlig ekstrahering.

En sådan fravigelse af lovens offentlighedsprincip særligt for så vidt angår Lægemeddelstyrelsens registreringsdokumentation synes at fordre en ændring af lovens ordlyd, der ikke bør gennemføres ad 'bagvejen'."

Den 12. december 2003 bad jeg Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Lægemeddelstyrelsen om udlån af sagens akter og om udtalelser i anledning af klagen.

I en udtalelse af 23. april 2004 skrev Lægemeddelstyrelsen således:

"...

For god ordens skyld skal det bemærkes, at ansøgningen om markedsføringstilladelse for produktet (Q) i den konkrete sag ikke indeholder en selvstændig Drug Master File. De oplysninger, der normalt er indeholdt i en Drug Master File, er i den omhandlede ansøgning om markedsføringstilladelse for produktet (Q) er integreret i ansøgningens øvrige dele, herunder navnlig Part II, der har været vurderet i forbindelse med behandlingen af anmodningen om aktindsigt.

Lægemedelstyrelsen har på baggrund af Deres henvendelse foretaget en fornyet gennemgang af sagens omfattende dokumenter.

For så vidt angår den udleverede liste af 4. juni 2003 over de i ansøgningen refererede offentlig tilgængelige videnskabelige artikler i ansøgningens part II har Lægemedelstyrelsen hæftet sig ved, at det ikke af denne liste umiddelbart ses, om klager er blevet gjort bekendt med 6 nærmere bestemte videnskabelige artikler fra henholdsvis European Pharmacopoeia, United States Pharmacopoeia og French Pharmacopoeia (9th Edition), hvorfor Lægemedelstyrelsen vedlægger disse videnskabelige artikler i kopi.

Afslutningsvis skal Lægemedelstyrelsen meget beklage tidsforbruget ved fremsendelsen af de godkendte produktresuméer for (Q). Styrelsen er således enig med Indenrigs- og Sundhedsministeriet i, at sådanne produktresuméer utvivlsomt er omfattet af adgangen til aktindsigt, og at de godkendte produktresuméer for (Q) under normale omstændigheder burde være fremsendt klager inden for den i offentlighedslovens § 16, stk. 2, fastsatte 10-dages frist."

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skrev således i en udtalelse af 2. juni 2004:

"...

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal indledningsvist bemærke, at anmodningen fra (Y) v/advokatfirma (C) [nærmere bestemt advokat (A); min bemærkning] om aktindsigt blev fremsat over for Lægemedelstyrelsen i breve af 15. oktober og 28. november 2002 og omfattede bestemte dele af Drug Master File og alle godkendte produktresuméer vedrørende lægemidlet (Q). Som anført i Indenrigs- og Sundhedsministeriets afgørelse og endvidere fremhævet i Lægemedelstyrelsens udtalelse af 23. april 2004, blev den oprindelige anmodning af 15. oktober 2002 præciseret ved e-mail og telefonsamtale af 4. november 2002.

Vedrørende Indenrigs- og Sundhedsministeriets begrundelse for afgørelsen af 19. august 2003:

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal henvise til, at ministeriet i sin afgørelse nøje har redegjort for de retsregler, afgørelsen hviler på, og de hensyn, der har været bestemmende for ministeriets skønsudøvelse, ligesom der i afgørelsen er redegjort for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Det fremgår af afgørelsen, at de dokumenter, der var omfattet af aktindsigtsanmodningen, bortset fra de nedenfor omtalte godkendte produktresuméer og videnskabelige artikler, indeholder meget detaljerede oplysninger om den kemiske sammensætning af lægemidlet (Q), herunder de af firmaet udviklede og anvendte kontrol- og testmetoder, måleparametre og statistiske beregningsmetoder. Der er således tale om oplysninger vedrørende tekniske indretninger, fremgangsmåder, forretningsforhold og lignende.

Sådanne oplysninger er i medfør af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, ikke omfattet af retten til aktindsigt, hvis indrømmelse af aktindsigt efter et konkret skøn må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der påføres virksomheden skade, navnlig økonomisk tab af nogen betydning.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet vurderede i sin afgørelse, at der ved en videregivelse af disse oplysninger er risiko for, at de kan anvendes af konkurrerende virksomheder til udarbejdelser af dokumentationsmateriale i forbindelse med godkendelse af lægemidler generelt eller til udvikling af kopi-præparater. Indenrigs- og Sundhedsministeriet støttede dette på bl.a. den udtalelse, som indehaveren af markedsføringstilladelsen for (Q) var fremkommet med over for Lægemedelstyrelsen, og hvoraf det fremgik, at de pågældende dokumenter indeholder fortrolige oplysninger af forretningsmæssig karakter, og at en udlevering af det pågældende materiale i aktindsigt af konkurrence-

mæssige grunde vil kunne medføre væsentlig økonomisk skade for firmaet.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet vurderede på denne baggrund, at der er nærliggende risiko for, at indrømmelse af aktindsigt og dermed offentliggørelse vil påføre den producerende virksomhed skade, navnlig i form af et økonomisk tab af nogen betydning, hvorfor det er af væsentlig betydning, at oplysningerne i dokumenterne Drug Master File, Part II, C1 (II C 1) og Part II, afsnit b (II b) undtages fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

For så vidt angår de i materialet omfattede refererede offentligt tilgængelige videnskabelige artikler i Part II fandt Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at der kunne gives aktindsigt heri, idet der for sådanne dokumenter ikke gælder noget beskyttelseshensyn.

Af tilsvarende grunde fandt Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at der kunne gives aktindsigt i alle godkendte produktresuméer vedrørende det pågældende lægemiddel.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet fandt endvidere, at Lægemedelstyrelsens indeholdte interne arbejdsdokumenter er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7.

Endelig fandt Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at der kunne foretages ekstrahering af enkelte dokumenter udover de dokumenter, der allerede var udleveret af Lægemedelstyrelsen, jf. nedenfor.

Vedrørende klage angående ekstrahering af oplysninger:

Det fremgår af beskrivelsen i Indenrigs- og Sundhedsministeriets afgørelse af 19. august 2003, at Lægemedelstyrelsen den 11. februar 2003 fremsendte alle godkendte produktresuméer til advokatfirma (C), og at styrelsen den 4. juni 2003 fremsendte en række nærmere oplyste, refererede offentligt tilgængelige videnskabelige artikler i Drug Master File, Part II.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet lagde på denne baggrund ved sin afgørelse af 19. august 2003 til grund, at Lægemedelstyrel-

sen dels havde imødekommet anmodningen om aktindsigt i alle godkendte produktresuméer for lægemidlet (Q) fuldt ud, dels havde foretaget ekstrahering i Drug Master File, Part II af de ovenfor anførte videnskabelige artikler. Herudover fandt Indenrigs- og Sundhedsministeriet ved gennemgang af de dokumenter i Drug Master File, som var omfattet af aktindsigtsanmodningen, at der kunne udleveres enkelte yderligere dokumenter, hvoraf der for visse dokumenters vedkommende blev foretaget overstregning af oplysninger, som var omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, jf. nedenfor.

Det er på denne baggrund Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at der i forbindelse med Lægemedelstyrelsens og ministeriets behandling af aktindsigtsanmodningen og den fremsatte klage til ministeriet er foretaget ekstrahering i overensstemmelse med offentlighedslovens § 12, stk. 2.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal dog henvise til, at det af Lægemedelstyrelsens udtalelse af 23. april 2004 fremgår, at styrelsen ved den fornyede gennemgang af sagen har hæftet sig ved, at det af den udleverede liste af 4. juni 2003 over de i ansøgningen refererede offentligt tilgængelige videnskabelige artikler i ansøgningens part II ikke umiddelbart ses, om klager er blevet gjort bekendt med 6 nærmere bestemte videnskabelige artikler fra henholdsvis European Pharmacopoeia, United States Pharmacopoeia og French Pharmacopoeia (9th Edition). Lægemedelstyrelsen har vedlagt de pågældende videnskabelige artikler i kopi.

Da der således kan herske tvivl om, hvorvidt klager er gjort bekendt med disse videnskabelige artikler, har Indenrigs- og Sundhedsministeriet fremsendt disse direkte til klager, jf. vedlagte kopi af brev til advokat (A).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal stærkt beklage, at Lægemedelstyrelsen tilsyneladende ikke tidligere har fremsendt disse dokumenter, og at ministeriet ikke har

bemærket dette ved gennemgang af sagen.
..."

Ved brev af 7. juni 2004 bad jeg om advokat A's eventuelle bemærkninger til udtalelserne. Jeg hørte ikke fra advokaten i den anledning.

I brev af 8. oktober 2004 til advokat A udtalte jeg følgende:

Ombudsmandens udtalelse

"Jeg bemærker først at min gennemgang af sagen har koncentreret sig om Lægemiddelstyrelsens og Indenrigs- og Sundhedsministeriets afgørelser om afslag på aktindsigt. Som sagen har været forelagt for mig, bl.a. ved Deres klage af 10. november 2003, har min undersøgelse derimod ikke omfattet det spørgsmål om Lægemiddelstyrelsens sagsbehandlingstid som har været rejst i forbindelse med sagens behandling ved myndighederne; jeg har således ikke taget stilling til dette spørgsmål.

Lægemiddelstyrelsen og Indenrigs- og Sundhedsministeriets afgørelser er truffet under henvisning til offentlighedslovens § 7 og § 12, stk. 1, nr. 2, og stk. 2. Bestemmelserne har følgende indhold:

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

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

'§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

...

- 2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for

den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Stk. 2. Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelsen i stk. 1, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.'

Af betydning for sagen er endvidere forvaltningslovens § 19 der 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.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

...

- 1) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger.

...'

1. I tilfælde hvor der kan være begrundet tvivl om hvorvidt en begæring om aktindsigt bør afslås efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, bør myndigheden indhente en udtalelse fra den hvis interesse kan være til hinder for at begæringen om aktindsigt imødekommes, jf. pkt. 42 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven (vejledning nr. 11687 af 3. november 1986). I overensstemmelse hermed indhentede Lægemiddelstyrelsen en udtalelse af 6. december 2002 (brev med to tilhørende notater) fra (X)'s advokat.

Efter min opfattelse er brevet af 6. december 2002 med tilhørende notater omfattet af partshøringspligten i forvaltningslovens § 19, stk. 1. Jeg henviser i den forbindelse også til den sag som er omtalt

i Folketingets Ombudsmands beretning for 2000, s. 399 ff*, særligt s. 406, med en ganske tilsvarende problemstilling i en anden sag på Lægemiddelstyrelsens område. Jeg har dog ikke taget stilling til om dele af udtalelsen og notaterne kan undtages fra partshøring efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4.

Jeg mener på den baggrund at det er kritisabelt at Lægemiddelstyrelsen – som sagen foreligger oplyst – ikke overvejede i hvilket omfang De skulle partshøres over advokatens udtalelse og i givet fald foretog en sådan partshøring. Jeg har gjort Lægemiddelstyrelsen bekendt med min opfattelse.

Jeg må endvidere lægge til grund at Indenrigs- og Sundhedsministeriet ved ministeriets prøvelse af Lægemiddelstyrelsens afgørelse ikke tog stilling til betydningen af den manglende partshøring i styrelsen. Ministeriet foretog heller ikke en selvstændig partshøring af Dem vedrørende udtalelsen inden der blev truffet afgørelse i sagen.

Det er efter min opfattelse kritisabelt at Indenrigs- og Sundhedsministeriet således ikke ved ministeriets prøvelse foretog en vurdering af hvilken betydning styrelsens manglende partshøring burde have for ministeriets videre behandling af sagen.

Jeg henviser i den forbindelse til at partshøringsreglerne har karakter af såkaldte garantiforskrifter der bl.a. har til formål at sikre at parten får lejlighed til at kontrollere myndighedens beslutningsgrundlag inden der træffes afgørelse. Den manglende partshøring har således bevirket at De aldrig har fået indsigt i de oplysninger som den berørte virksomheds advokat fremkom med, og som dannede grundlaget for myndighedernes afgørelser; herved svigtede muligheden for at De kunne påpege eventuelle fejl eller tvivlsomme punkter i beslutningsgrundlaget og tilføje egne (yderligere) synspunkter.

Jeg har gjort Indenrigs- og Sundhedsministeriet bekendt med min opfattelse, og jeg har på baggrund heraf henstillet til Indenrigs- og Sundhedsministeriet at sagens behandling genoptages med henblik på at ministeriet nu foretager en vurdering af hvilke konsekvenser Lægemiddelstyrelsens manglende partshøring eventuelt bør have for sagens behandling, og med henblik på at der derefter træffes ny afgørelse i sagen. Jeg har bedt ministeriet underrette mig om ministeriets fornyede afgørelse i sagen.

2. Som det fremgår af § 12, stk. 1, nr. 2, kan oplysninger om drifts- eller forretningsforhold eller lignende kun undtages fra de almindelige regler om aktindsigt for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed oplysningerne angår, at begæringen om aktindsigt ikke imødekommes.

Efter forarbejderne er bestemmelsen kun anvendelig hvis indrømmelsen af aktindsigt efter et konkret skøn må antages at medføre en nærliggende risiko for at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende virksomhed et økonomisk tab af nogen betydning, jf. Folketingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 3088.

Jeg har til brug for min gennemgang af sagen modtaget et meget stort antal sagsakter fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet. På baggrund af det ovenfor anførte, hvorefter jeg henstiller til Indenrigs- og Sundhedsministeriet at genoptage sagens behandling, har jeg ikke grundlag for konkret at tage stilling til hvorvidt betingelserne i offentlighedslovens § 7 og § 12, stk. 1, nr. 2, for undtagelse fra aktindsigt var opfyldt for så vidt angår de omhandlede akter. Jeg bemærker dog – med henblik på Deres eventuelle senere overvejelser om på ny at rette henvendelse hertil om sagen efter at ministeriet har truffet ny afgørelse i sagen – at jeg kun vil kunne kritisere en sådan vurdering hvis der foreligger særlige omstændigheder. Det skyldes bl.a. at

en egentlig efterprøvelse kræver en sagskundskab på det lægemiddelfaglige område som jeg som ombudsmand ikke har.

3. Jeg har endvidere over for Indenrigs- og Sundhedsministeriet bemærket at jeg går ud fra at ministeriet eller Lægemiddelstyrelsen i givet fald dels vejleder om det forhold at visse sagsoplysninger vedrørende lægemiddelregistrering kan være offentligt tilgængelige efter patentloven, dels vejleder om at aktindsigt i sagsakter vedrørende danske patenter kan fås ved henvendelse til Patent- og Varemærkestyrelsen. Jeg henviser i den forbindelse til Folкетинgets Ombudsmands beretning for 2003, s. 725 ff*.

..."

Med brev af 8. februar 2005 fremsendte Indenrigs- og Sundhedsministeriet ministeriets fornyede afgørelse i sagen af samme dato. Ministeriet oplyste over for mig at ministeriet forinden gennemførelse af partshøring af advokat A havde foretaget høring af advokat B til brug for ministeriets afgørelse af om alle eller dele af de dokumenter der var fremsendt af B med brev af 6. december 2002, skulle undtages fra partshøring i medfør af forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4, jf. § 15. Advokat B havde i den forbindelse oplyst, at han ikke havde bemærkninger til partshøring over disse dokumenter.

Ministeriets fornyede afgørelse til advokat A havde følgende indhold:

"...

Med brev af 6. december 2004 fremsendte Indenrigs- og Sundhedsministeriet brev af 6. december 2002 med tilhørende notater fra advokat B i partshøring.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har modtaget Deres udtalelse med brev af 4. januar 2005.

De har heri anført følgende:

'Advokat B henviser til Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og § 13, stk. 1, nr. 6, som grundlag for at undtage dokumenter og

visse oplysninger i dokumentationsmaterialet for (Q) fra aktindsigt.

Hertil bemærkes, at det følger af offentlighedslovens § 12, stk. 2, at omfattes kun en del af et dokument af en undtagelsesbestemmelse, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold. Adgangen til at undlade en sådan ekstrahering og tilbageholde samtlige sagens dokumenter fra aktindsigt anses for at være begrænset, jf. Offentlighedsloven med kommentarer, side 231.

Det bestrides ikke, at dokumenter i dokumentationsmaterialet for (Q) kan indeholde oplysninger, der må karakteriseres som erhvervshemmeligheder og således vil være omfattet af ovennævnte undtagelsesbestemmelser. I det tilfælde har Lægemiddelstyrelsen imidlertid pligt til at ekstrahere de fortrolige oplysninger og give aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.

Baggrunden for min klients klage over Lægemiddelstyrelsens afgørelse er, at min klient stiller sig uforstående over for, at der i denne sag skulle være grundlag for at tilbageholde *samtliche sagens dokumenter* fra aktindsigt under henvisning til ovennævnte undtagelsesbestemmelser. Det bemærkes i den sammenhæng, at hovedparten af de enkelte dokumenter vedlagt afgørelsen af 19. august 2003 var blanke sider.'

I denne anledning skal Indenrigs- og Sundhedsministeriet oplyse følgende:

Indenrigs- og Sundhedsministeriet fastholder ministeriets afgørelse af 19. august 2004 af de grunde, der er anført heri, samt under henvisning til nedenstående.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin afgørelse nøje redegjort for de retsregler, afgørelsen hviler på, og de hensyn, der har været bestemmende for ministeriets skønsudøvelse, ligesom der i afgørelsen er redegjort for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Det fremgår af afgørelsen, at de dokumenter, der var omfattet af aktindsigtsanmod-

ningen, bortset fra de nedenfor omtalte godkendte produktresuméer og videnskabelige artikler, indeholder meget detaljerede oplysninger om den kemiske sammensætning af lægemidler (Q) (...), herunder de af firmaet udviklede og anvendte kontrol- og testmetoder, måleparametre og statistiske beregningsmetoder. Der er således tale om oplysninger vedrørende tekniske indretninger, fremgangsmåder, forretningsforhold og lignende.

Sådanne oplysninger er i medfør af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, ikke omfattet af retten til aktindsigt, hvis indrømmelse af aktindsigt efter et konkret skøn må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der påføres virksomheden skade, navnlig økonomisk tab af nogen betydning.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet vurderede i sin afgørelse, at der ved en videregivelse af disse oplysninger er risiko for, at de kan anvendes af konkurrerende virksomheder til udarbejdelse af dokumentationsmateriale i forbindelse med godkendelse af lægemidler generelt eller til udvikling af kopi-præparater. Indenrigs- og Sundhedsministeriet støttede dette på bl.a. den udtalelse, som indehaveren af markedsføringstilladelsen for (Q) (...) var fremkommet med over for Lægemedelstyrelsen, og hvoraf det fremgik, at de pågældende dokumenter indeholder fortrolige oplysninger af forretningsmæssig karakter, og at en udlevering af det pågældende materiale i aktindsigt af konkurrencemæssige grunde vil kunne medføre væsentlig økonomisk skade for firmaet.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet vurderede på denne baggrund, at der er nærliggende risiko for, at indrømmelse af aktindsigt og dermed offentliggørelse vil påføre den producerende virksomhed skade, navnlig i form af et økonomisk tab af nogen betydning, hvorfor det er af væsentlig betydning, at oplysningerne i dokumenterne Drug Master File, Part II, C1 (II C1) og Part II; afsnit b (II b) undtages fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

For så vidt angår de i materialet omfattede refererede offentligt tilgængelige videnskabelige artikler i Part II fandt Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at der kunne gives aktindsigt heri, idet der for sådanne dokumenter ikke gælder noget beskyttelseshensyn.

Af tilsvarende grunde fandt Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at der kunne gives aktindsigt i alle godkendte produktresuméer vedrørende det pågældende lægemiddel.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet fandt endvidere, at Lægemedelstyrelsens indeholdte interne arbejdsdokumenter er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7.

Endelig fandt Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at der kunne foretages ekstrahering af enkelte dokumenter udover de dokumenter, der allerede var udleveret af Lægemedelstyrelsen, jf. nedenfor.

Det fremgår af beskrivelsen i Indenrigs- og Sundhedsministeriets afgørelse af 19. august 2003, at Lægemedelstyrelsen den 11. februar 2003 fremsendte alle godkendte produktresuméer til advokatfirma (C), og at styrelsen den 4. juni 2003 fremsendte en række nærmere oplyste, refererede offentligt tilgængelige videnskabelige artikler i Drug Master File, Part II.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet lagde på denne baggrund ved sin afgørelse af 19. august 2003 til grund, at Lægemedelstyrelsen dels havde imødekommet anmodningen om aktindsigt i alle godkendte produktresuméer for lægemidlet (Q) (...) fuldt ud, dels havde foretaget ekstrahering i Drug Master File, Part II af de ovenfor anførte videnskabelige artikler. Herudover fandt Indenrigs- og Sundhedsministeriet ved gennemgang af de dokumenter i Drug Master File, som var omfattet af aktindsigtsanmodningen, at der kunne udleveres enkelte yderligere dokumenter, hvoraf der for visse dokumenters vedkommende blev foretaget overstregning af oplysninger, som var omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, jf. nedenfor.

Det er på denne baggrund Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at der i forbindelse med Lægemiddelstyrelsens og ministeriets behandling af aktindsigtsanmodningen og den fremsatte klage til ministeriet er foretaget ekstrahering i overensstemmelse med offentlighedslovens § 12, stk. 2.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal endvidere henvise til, at det af Lægemiddelstyrelsens udtalelse af 23. april 2004 fremgik, at styrelsen ved den fornyede gennemgang af sagen havde hæftet sig ved, at det af den udleverede liste af 4. juni 2003 over de i ansøgningen refererede offentligt tilgængelige videnskabelige artikler i ansøgningens part II ikke umiddelbart fremgik, om De var blevet gjort bekendt med 6 nærmere bestemte videnskabelige artikler fra henholdsvis

European Pharmacopoeia, United States Pharmacopoeia og French Pharmacopoeia (9th Edition).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet fremsendte på denne baggrund disse artikler til Dem med brev af 1. juni 2004, idet ministeriet beklagede forløbet.”

Jeg meddelte i brev af 15. februar 2005 Indenrigs- og Sundhedsministeriet at jeg ikke havde hørt fra advokat A i anledning af ministeriets fornyede afgørelse, og at jeg på det foreliggende grundlag ikke foretog mig mere i sagen.

NOTER: (*) FOB 2000, s. 399, og FOB 2003, s. 725.

Justitsministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2004 til 31. december 2004 afsluttet 788 sager inden for Justitsministeriets sagsområde. 503 af disse sager blev afvist.

De resterende 285 sager blev realitetsbehandlet: 150 sager handlede om afgørelser, 30 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, 34 sager handlede om generelle spørgsmål, 50 sager handlede om faktisk forvaltningsvirksomhed og 21 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 55 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	14	1	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	6	1	0	1
Sagsbehandlingstid	6	2	0	0
Generelle spørgsmål	1	0	1	0
<i>I alt</i>	<i>27</i>	<i>4</i>	<i>1</i>	<i>1</i>

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 5-4: Afslag på ansættelse som politibetjent og aktindsigt i form af kopi af prøvedokumenter

Civilrets-direktoratet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	53	0	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	3	3	0	0
Sagsbehandlingstid	3	0	0	0
Generelle spørgsmål	1	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>60</i>	<i>4</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Civilstyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	8	0	0	0
<i>I alt</i>	8	0	0	0

Datatilsynet

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

*Direktoratet for
Kriminalforsorgen*

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	31	1	1	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	11	7	0	0
Sagsbehandlingstid	7	1	0	0
Faktisk forvaltningsvirk-somhed	26	0	0	0
Generelle spørgsmål	2	0	0	0
<i>I alt</i>	77	9	1	0

Statsfængsler

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Generelle spørgsmål	5	0	1	2
Faktisk forvaltningsvirk-somhed	6	0	0	0
<i>I alt</i>	11	0	1	2

Arresthuse

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Sagsbehandlingsspørgsmål	4	4	0	0
Faktisk forvaltningsvirk-somhed	16	0	0	0
Generelle spørgsmål	6	1	0	5
<i>I alt</i>	26	5	0	5

1 sag fra arresthusenes sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 5-5: Obduktionserklærings betydning i sager om selvmord og dødsfald i kriminalforsorgens institutioner

Kriminalforsorgspensioner

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

Erstatningsnævnet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	5	0	0	2
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>6</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>2</i>

1 sag fra Erstatningsnævnets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 5-1: Afslag på voldsoffererstatning på grund af skadelidtes manglende medvirken til sagens oplysning

Rigsadvokaten

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	11	0	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	2	0	0	0
Sagsbehandlingstid	2	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>15</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Rigspolitichefen

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

1 sag fra Rigspolitichefens sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 5-3: Polititjenestemandes adgang til at udtale sig offentligt

Politimestre

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	1	0	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
Faktisk forvaltningsvirksomhed	2	1	0	0
Generelle spørgsmål	18	2	3	7
<i>I alt</i>	22	4	3	7

1 sag fra politimestrenes sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 5-2: Anvendelse af venterum til overnatning

Statsadvokater

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	24	1	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	2	2	0	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	27	3	0	0

5-1. Afslag på voldsoffererstatning på grund af skadelidtes manglende medvirken til sagens oplysning

Forvaltningsret 1121.1 – 113.2 – 1133.2 – 12.2 – 29.9.

Erstatningsnævnet afslog at give erstatning til en ung mand der var blevet stukket med en kniv under et overfald.

Erstatningsnævnet fremhævede i sit afslag at den unge mand ikke havde medvirket til sagens opklaring idet hans far, ifølge politiets oplysninger, havde henvendt sig til politiet og meddelt at sønnen ønskede at trække anmeldelsen tilbage. Nævnet afslog efterfølgende at genoptage sagen idet nævnet ikke fandt det godtgjort at sønnen havde været udsat for en straffelovsovertrædelse fordi politianmeldelsen var trukket tilbage.

Ombudsmanden kritiserede at nævnet ikke, før afgørelsen blev truffet, partshørte den unge mand over oplysningerne i politiets rapportmateriale som havde afgørende betydning for afslaget. Endvidere mente ombudsmanden det var kritisabelt at nævnet ikke undersøgte de nærmere omstændigheder da nævnet lagde til grund at politianmeldelsen efter farens henvendelse var trukket tilbage. Ombudsmanden mente ikke at nævnet uden videre kunne slutte at faren havde handlet på sønnens vegne, og at sønnen med rimelighed måtte bære konsekvenserne heraf. Nævnet havde derfor efter ombudsmandens opfattelse ikke tilvejebragt et fyldestgørende grundlag da nævnet traf afgørelse om at afslå ansøgningen om erstatning.

Ombudsmanden kritiserede også at nævnet ikke på baggrund af henvendelser fra den unge mands advokat forsøgte at få de nærmere omstændigheder i sagen belyst. Efter ombudsmandens mening havde nævnet således ikke haft det nødvendige grundlag for at afslå en genoptagelse af sagen. Ombudsmanden mente heller ikke det var berettiget at afslå erstatning med henvisning til at en straffelovsovertrædelse ikke var godtgjort.

Ombudsmanden henstillede herefter at nævnet genoptog behandlingen af sagen da han anså nævnets afslag på genoptagelse for uberettigede. (J.nr. 2002-2045-660).

Advokat A klagede til mig over at Nævnet Vedrørende Erstatning for Ofre for forbrydelser (nu Erstatningsnævnet) havde afslået erstatning til B.

Det fremgik af sagen at B om natten den 3. juni 2000 blev overfaldet og herunder pådrog sig et knivsnit på 15 cm igennem venstre kind og kæbeparti. I forbindelse med overfaldet blev politiet alarmeret, og en patruljebil blev sendt til stedet. Politiets rapportmateriale indgik i sagens bilag. Af politiets "Rapport" med rapportdato lørdag den 3. juni 2000 fremgik følgende:

"...

Under patrulje d.d. kl. 0108 i patruljebil (...), blev (C) og undertegnede af (D) sendt til (...), hvor der havde været vold med kniv.

Ved patruljens ankomst (...) ud for nr. 3 en ambulance fra Københavns Brandvæsen tilstede og kørte med forurettede (B).

Patruljen sikrede generalier på forurettede og vidnerne.

Forurettede (B) skønnes ikke i egnen til afhøring, grundet hans skader i ansigtet.

Forurettede (E) skønnes påvirket af alkohol og oprevet, derfor ikke egnen til afhøring.

Vidnet (F) skønnes oprevet, dog delvis egnen til afhøring.

Vidnet forklarede kort, at hun skændes med sin kæreste (E), hvorefter ca. 8 unge mænd, ca. 18 år, dansker og anden generations indvandrere, overfaldt dem og skar forurettede (B) i ansigtet med en kniv, samt sparkede og slog de forurettede, hvorefter

de flygtede fra stedet.

Vidnet kunne ikke genkende gerningsmændene.

Forurettede (E) mente, at kunne genkende nogle af gerningsmændene.

Forurettede (E) blev herefter afhentet med ambulance og bragt til Rigshospitalets Traume afd.

Patruljen fortsatte herefter til Rigshospitalet og sikrede generalier på forurettede (B).

Alle blev vejledt om at henvende sig til kriminalpolitiet på herværende station med anmeldelse om vold.

Fra stedet så dørmændene (...) 2 mænd løbe fra området ved gerningsstedet og til personbil (...), der holdt parkeret (...). De kørte fra stedet med høj hastighed.

Vidnerne kunne ikke genkende dem."

Af "Afhøringsrapport Forurettet" med rapportdato lørdag den 3. juni 2000 fremgik bl.a. følgende:

"Afhøringens resultat

Forur. forklarer, at han g.d. havde indfundet sig ved Park Cafe, sammen med (E) og (F) og en anden kvinde ved navn (G). Man ville ikke lukke (E) ind, hvorfor man ville gå videre. Kommet ud på gaden var (E) ret utilfreds med, at man ikke ville lukke ham ind, og han gik ca. 30m foran de øvrige da man gik i retning (...). Pludselig var 5-7 udlændinge, alle omkring 16-17 år, kommet til stede og havde overfaldet forur. Kort efter var (E) kommet for at hjælpe forur., og han var blevet slået. Det hele var gået meget hurtigt, og pludselig var gerningsmændene forsvundet. Efter gerningsmændene var forsvundet havde forur. og (E) sat sig ned, og forur. var da blevet opmærksom på, at han var blevet skåret i kinden og blødte. Han kan intet oplyse vedr. gerningsmand eller de nærmere omstændigheder, idet han ikke havde mærket noget da han blev skåret.

På forespørgsel oplyser forur. at de alle var halvfulde, og han er ikke i stand til at oplyse yderligere.

...

Ansøgning om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser udl.

Fortsat 07.06.2000

Forurettedes far (H) henvendte sig g.d. tlf. til pa. (...) og oplyste, at hans søn, forur. ønskede at trække herv. anmeldelse om vold tilbage, idet forur. ikke turde stå frem.

Hans beslutning var urokkelig.

Afhøringen blev afsluttet

Lørdag den 03/06-2000 kl. 11.00"

Afhøringsrapporten gav mulighed for at afhørte kunne underskrive rapporten, hvilket ikke var sket.

Af rapportmaterialet fremgik at politiet foretog afhøring af E, F, G og I. Af "Afhøringsrapport Vidne" – rapportdato lørdag den 3. juni 2000 – fremgår bl.a. at F den 3. juni 2000 forklarede følgende til politiet:

"...

Kommet frem til stedet ved en 01-tiden gik afh., (B og G) ind. (E) blev hevet tilbage af en dørmænd og kunne ikke komme ind grundet alder. (E) blev nu en smule halv-mobset og ville gå fra stedet. De øvrige forlod herefter '(...)' for evt. at gå et andet sted hen eller videre i byen. Afh. og (E) begyndte nu at halvskændes. (E) gik fra stedet og svingede til venstre (...). Han råbte, at han ville tage hjem og de øvrige kunne gå i byen uden ham. Det udviklede sig nu til at afh. og (E) råbte af hinanden. Afh. bemærkede her, at der kom en gruppe af unge mænd v. parkeringspladsen (...). Gruppen, der bestod af unge udenlandske mænd begyndte nu at råbe efter afh. og (E). Afh. bad dem om at blande sig udenom, hvilket fik gruppen til at råbe bl.a. luder efter afh. Adspurgt kunne afh. ikke nærmere beskrive denne gruppe af unge mænd, udover at der var en del udenlandsk udseende imellem. Pludselig blev situationen meget truende og afh. så her, at (B) løb henimod (E). Herefter var der én fra gruppen, der gik frem mod (B). Afh. ville give følgende sign. af pgl. (J): mand, omkring de 18 år, ca. 180 cm. høj, dansker men talte med accent, mellemløst, kort hår, iført sort dynejakke.

Kan muligvis genkendes in natura.

Afh. bemærkede, at (J) holdt en: sølvfarvet springkniv med sølvfarvet skæfte i sin højre hånd.

(B) sagde, at gruppen skulle slappe af, og han ikke ønskede at slås eller lign. Det næste afh. oplevede var, at (J) ligesom slog ud og ramte (B) i ansigtet. (B) faldt om på asfalten. Samtidig med dette kom (E) løbende mod stedet. Han blev kort tid efter slået ned bagfra af én fra gruppen. Det næste gik meget hurtigt, idet (E) blev overdænget med slag og spark mens han lå på fortovet. Der blev sparket fra alle sider og vinkler. (G) stod lidt derfra og råbte og skreg samtidig med at hun dækkede ansigtet med sine hænder. Afh. bemærkede nu, at (B) blødte kraftigt fra ansigtet. Afh. blev meget chokeret over at se (B) bløde, hvorfor ligeledes skreg for at få gruppen til at lade være med at slå på (E).

Afh. hørte nu én fra gruppen sige:

'lad os løbe nu, jeg har snittet én af dem !!!!!'

Afh. kunne her se, at (E) havde ramt én fra gruppen. Gruppen tog nu flugten og afh. fik via nogle unge mænd ringet efter ambulance og politi.

Adspurgt havde afh. aldrig før set overfaldsmanden sign. som (J), ligesom hun ikke kunne beskrive de andre fra gruppen.

...

Det skal til rapporten bemærkes, at afh. var meget svær at afhøre. Hun kunne ikke fastholdes i et egentligt handlingsforløb. 'Alt flød sammen' og oplevelsen har virket traumatisk på afhørte."

Samme dag henvendte ligeledes I sig telefonisk som vidne til politiet og forklarede følgende ifølge afhøringsrapporten:

"...

Da de skulle tilbage (...) blev de opmærksomme på forur.s selskab der gik (...), og tilsyneladende var i skænderi med 6-7 2.-gere, tyrkere, 18-20 år, der var meget aggressive. På et tidspunkt bemærkede vidnet, at forur. blev slået ned, så han faldt om på fortovet, hvorefter han blev sparket i hovedet og på

kroppen. En kammerat til forur. (E), kom forur. til undsætning, men blev selv slået. En kvinde (F) og en anden kvinde som ville hjælpe forur. blev ligeledes slået. Efter at gerningsmændene var forsvundet havde vidnet rekvireret ambulance via (F)'s tlf., idet hun havde været meget oprevet. På vidnets forespørgsel om, hvorvidt hun vidste hvem gerningsmændene var, havde hun sagt, at hun kendte dem.

Vidnet havde bemærket, at forur. blødte kraftigt fra kinden, men han havde ikke set hvem der havde skåret ham.

Vidnet kan ikke give noget signalement af gerningsmændene ud over, at de var tyrkere.

Som det fremgår af bilag 3 skulle en personbil, reg. nr. (...), muligt kunne sættes i forb. med volden. Forespurgt oplyser vidnet, at han havde bemærket den omh. bil, og han havde set føreren af bilen komme (...), og sætte sig ind i bilen og køre fra stedet. I forb. med sin kørsel fra stedet havde vidnet bemærket, at føreren havde påkørt en parkeret bil der havde holdt bag her omh. Vidnet mener ikke at omh. bil ell. fører har nogen forbindelse til her omh. sag."

Politiets anmeldelsesrapport med rapportdato den 3. juni 2000 var påstemplet "I bero – 7. juni 2000".

Kopi af Rigshospitalets journal fra B's indlæggelse indgik i sagens bilag. Endvidere fremgik følgende af speciallægeerklæring udfærdiget den 10. juli 2000:

"Pt. har fået et snitsår på venstre side af kæben med overskæring af gren af nervus facialis. Der er således ophævet bevægelse i muskulaturen på venstre side af underlæben, og der er total anæstesi, svarende til venstre del af underlæben gående ned til snitsåret, som strækker sig ud til laterale mundvig. Der er ikke mulighed for rekonstruktion af nerven.

Efter ca. 1 år kan der tages stilling til, om såret skal revideres af plastikkirurg."

Blandt sagens bilag indgik et brev af 19. juni 2000 fra Københavns Politi, Kriminalpolitiet

Station X, til B hvorved politiet kvitterede for anmeldelse til politiet af *"vold m/ skade på legeme eller helbred"* med tidspunkt: *"03/06-2000 – 0108 Henv.: Personlig"*.

B ansøgte den 1. august 2000 om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser. På ansøgningsskemaet var oplyst under punkt 5 at lovovertrædelsen den 4. juni 2000 blev anmeldt til politiet, station X. Ansøgningen blev fremsendt af B's far, H, for B via Københavns Politi ved brev af 3. august 2000 og stemplet modtaget i Erstatningsnævnet den 10. august 2000.

Erstatningsnævnet afslog i brev af 22. februar 2001 ansøgningen om erstatning. Nævnet anførte bl.a.:

"Nævnet har ved afgørelsen lagt vægt på, at De efter de i sagen foreliggende oplysninger ikke har medvirket til sagens opklaring. Det fremgår således af sagen, at Deres far den 07-06-2000 henvendte sig til politiet og oplyste, at De ønskede at trække anmeldelsen tilbage, idet De ikke turde stå frem, og at Deres beslutning var urokkelig.

Nævnets afgørelse er truffet i medfør af lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser (offererstatningsloven) § 10 eller dennes analogi. Efter § 10 i offererstatningsloven er erstatning fra staten betinget af, at lovovertrædelsen er anmeldt til politiet uden unødigt ophold. Det fremgår af forarbejderne til denne bestemmelse, jf. betænkning 75/751, side 37, at frygt for represalier ikke er nogen undskyldning for ikke at anmelde forholdet til politiet."

I brev af 16. maj 2001 til B meddelte Københavns Byret at advokat A – efter begæring fremsendt af Kriminalpolitiet, Station X – var beskikket som bistandsadvokat i sagen *"hvor De (B) har anmeldt til politiet, at De har været udsat for vold"*.

Den 6. juni 2001 rettede advokat A på vegne af B henvendelse til Erstatningsnævnet. I henvendelsen anmodede han Erstatningsnævnet om at genoptage B's sag og anførte:

...

Til støtte for min anmodning om genoptagelse af sagens behandling skal jeg fremføre, at min klient ikke har forsømt at anmelde voldsepisoden overfor politiet, idet anmeldelse er sket d. 03. juni 2000, jf. vedlagte kvittering, bilag 2.

Min klient har endvidere ved afhøringsrapport af samme dato, bilag 3, overfor politiet meddelt, at min klient intet kan oplyse omkring de/den formodede gerningsmand, idet min klient var spirituspåvirket og overfaldet var aldeles uprovokeret.

Det fremgår endvidere af afhøringsrapporten, at det ikke er min klient, men min klients far (H) som har meddelt politiet, at den tidligere indgivne anmeldelse skulle trækkes tilbage.

Henset til hændelsesforløbet i sagen sammenholdt med de alvorlige følger som overfaldet har medført for min klient, er det min klare opfattelse, at nærværende sag ikke bør afvises under henvisning til Offererstatningslovens § 10, idet jeg lægger til grund, at min klients far (H)'s opringning til politiet ikke kan afskære min klients krav på erstatning i en sag, som på ingen måde ville være blevet bedre oplyst, såfremt min klients anmeldelse var blevet fastholdt.

Jeg lægger endvidere til grund, at såfremt (H) var blevet oplyst omkring følgerne af tilbagekaldelsen af anmeldelsen, var dette aldrig sket, idet (H) naturligvis ikke er interesseret i at afskære sin søn fra erstatning.

Endelig skal jeg ikke undlade at gøre opmærksom på at min klient er myndig, hvorfor en handling som foretaget af (H) skal bero på en fuldmagt fra min klient, som min klient aldrig har afgivet."

I brev af 15. juni 2001 meddelte Erstatningsnævnet at nævnet efter fornyet gennemgang af sagen måtte fastholde sin afgørelse af 22. februar 2001 med den deri angivne begrundelse.

Den 19. april 2002 rettede advokat A første gang henvendelse til mig og skrev bl.a.:

"Til støtte for min klage over sagens behandling skal jeg indledningsvis anføre, at min

klient ikke har forsømt at anmelde voldsepisoden overfor politiet eller har undladt at medvirke til sagens opklaring, idet anmeldelse er sket den 19. juni 2000, jf. vedlagte kopi af kvittering for anmeldelse.

Jeg henviser endvidere til politiets afhøringsrapport af 3. juni 2000 umiddelbart efter overfaldet, jf. vedlagte kopi af rapporten. Det fremgår bl.a. af afhøringsrapporten, at min klient ikke kan huske noget om de nærmere omstændigheder ved selve overfaldet, og at det ikke er min klient, men min klients far (H) som den 7. juni 2000 har meddelt politiet, at den tidligere indgivne anmeldelse skulle trækkes tilbage.

...

Jeg lægger endvidere til grund, at hvis min klients far var blevet orienteret om følgerne af tilbagekaldelse af anmeldelsen, var dette aldrig sket, idet han naturligvis ikke er interesseret i at afskære sin søn fra erstatning.

Endelig skal jeg ikke undlade at gøre opmærksom på, at min klient er myndig, hvorfor en handling som foretaget af faderen skal bero på en fuldmagt fra min klient, som min klient aldrig har afgivet."

I mit svar af 29. maj 2002 skrev jeg at jeg anså for det for mest korrekt at sende advokat A's klage med bilag videre til Erstatningsnævnet. Henvendelsen blev sendt som en anmodning fra A om at nævnet tog stilling til om det A havde anført, kunne give nævnet grundlag for at genoptage sin behandling af sagen og – hvis det ikke var tilfældet – som en anmodning fra A om at nævnet uddybede begrundelsen for sin afgørelse.

Den 17. juni 2002 afslog Erstatningsnævnet på ny at genoptage B's sag. Af nævnets svar fremgik bl.a.:

"Ved skrivelse af 22-02-2001 afslog nævnet i medfør af § 10 i lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser eller dennes analogi Deres klients ansøgning om erstatning. Nævnet oplyste samtidig, at afslaget skyldtes, at Deres klient ikke har medvirket til sagens opklaring, idet Deres klients fader den

07-06-2002 [rettelig 07-06-2000; min bemærkning] henvendte sig til politiet og oplyste, at Deres klient ønskede at trække anmeldelsen tilbage. Nævnet fastholdt dette afslag i skrivelse af 15-06-2001.

I skrivelse af 29-05-2002 fra Folketingets Ombudsmand er nævnet på ny blevet anmodet om at tage afgørelsen op til nyvurdering.

I den anledning skal man meddele, at nævnet efter en fornyet gennemgang af sagen må fastholde sine afgørelser af 22-02-2001 og 15-06-2001 med de deri angivne begrundelser.

Det bemærkes, at kravet om, at der skal ske politianmeldelse uden unødigt ophold, især skyldes hensynet til opklaring af sagen, herunder muligheden for at sikre eventuelle vidneforklaringer og om muligt at retsforfølge en eventuel skadevolder. I det foreliggende tilfælde, hvor anmeldelsen er trukket tilbage, har det ikke været muligt for politiet at efterforske sagen og det er derfor ikke blevet godtgjort, hvorvidt Deres klient har været udsat for en straffelovsovertrædelse, ligesom det ikke har været muligt at retsforfølge en eventuel skadevolder."

I brev af 20. juni 2002 rettede advokat A på ny henvendelse til mig og oplyste at han ønskede at fastholde sin klage, herunder at han fandt nævnets begrundelser aldeles usaglige og helt ude af proportioner. Særligt fandt A påstanden om at det ikke var godtgjort at B havde været udsat for en straffelovsovertrædelse, direkte usand og fornærmende mod B som voldsoffer.

Den 1. juli 2002 anmodede jeg Erstatningsnævnet om en udtalelse i anledning af advokat A's klage. Jeg bad om at nævnet i udtalelsen bl.a. redegjorde for hvilken betydning nævnet tillagde oplysningen fra A om at B's far den 7. juni 2000 havde trukket anmeldelsen tilbage uden fuldmagt fra B. Jeg bad også nævnet komme ind på betydningen af at Københavns Byret den 16. maj 2001 meddelte B at A var beskikket som bistandsadvokat under den sag hvor B havde anmeldt til politiet at han havde været udsat for vold. Endelig

bad jeg nævnet redegøre for hjemmelsgrundlaget for afgørelserne.

Den 21. august 2002 modtog jeg Erstatningsnævnets udtalelse. Af udtalelsen af 20. august 2002 fremgår bl.a. følgende:

”Efter § 10 i lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser er erstatning fra staten i almindelighed betinget af, at forbrydelsen uden unødigt ophold anmeldes til politiet. Et sådant krav om politianmeldelse er i henhold til betænkning nr. 751/1975 medtaget i loven, dels for at lette politiets efterforskning, dels for at hindre misbrug af ordningen. Efter stk. 2, kan kravet om anmeldelse i særlige tilfælde fraviges. Der tænkes her bl.a. på tilfælde, hvor skadelidte med rimelighed kunne gå ud fra, at forbrydelsen ville blive anmeldt fra anden side. Derimod vil skadelidtes frygt for repressalier i almindelighed ikke kunne betragtes som undskyldningsgrund. Er et forhold rettidigt anmeldt, men trækker skadelidte efterfølgende anmeldelsen tilbage, er kravet om anmeldelse i henhold til § 10 ikke opfyldt, og nævnet kan i henhold til praksis ikke behandle sagen.

I det foreliggende tilfælde, hvor anmeldelsen er trukket tilbage, har det ikke været muligt for politiet at efterforske sagen, og det er derfor ikke blevet godtgjort, hvorvidt (B) har været udsat for en straffelovsovertrædelse, ligesom det ikke har været muligt at retsforfølge en eventuel skadevolder, jf. § 1, stk. 1, 1. pkt. i lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser. Efter denne bestemmelse kan staten kun yde erstatning og godtgørelse for personskade, der forvoldes ved overtrædelse af straffeloven.

I ombudsmandens skrivelse anmodes om en redegørelse for, hvilken betydning nævnet har tillagt advokat (A)'s oplysninger om, at (B)'s fader handlede uden fuldmagt, da han den 07-06-2000 meddelte politiet, at (B) ønskede at trække anmeldelsen tilbage. Det skal hertil oplyses, at nævnet på det foreliggende grundlag ikke har fundet anledning til at lægge til grund, at (B) har været uvidende om faderens tilbagekaldelse af anmeldel-

sen. Nævnet har herved lagt vægt på afhøringsrapport af 07-06-2000, hvoraf fremgår, at (B)'s fader (H) henvendte sig til pa. (...) og oplyste, at hans søn ønskede at trække anmeldelsen om vold tilbage, idet (B) ikke turde stå frem. Hans beslutning var urokkelig. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at spørgsmålet om, (B)'s fader var berettiget til overfor politiet at trække anmeldelsen tilbage, først er rejst overfor nævnet ved advokat (A)'s skrivelse af 06-06-2001. Nævnet har endelig noteret sig, at (B)'s ansøgning om erstatning af 01-08-2000 er fremsendt til Københavns politi af (B)'s fader (H) ved skrivelse af 03-08-2000.

Ombudsmanden har ligeledes anmodet nævnet om at redegøre for betydningen af, at Københavns Byret den 16-05-2001 meddelte (B), at advokat (A) var blevet beskikket som hans bistandsadvokat. Nævnet, der ikke af Københavns Byret er blevet anmodet om en udtalelse, forinden beskikkelsen af den pågældende advokat fandt sted, har ikke fundet, at beskikkelsen af bistandsadvokat i sig selv kan tillægges betydning ved nævnets selvstændige vurdering af, om det anmeldte, men senere tilbagekaldte, forhold henset til bestemmelsen i offererstatningslovens § 10 eller dennes analogi – bør anses for omfattet af loven og dermed bør realitetsbehandles.”

Med brev af 25. september 2002 modtog jeg advokat A's bemærkninger til Erstatningsnævnets udtalelse af 20. august 2002. A fastholdt at B korrekt havde anmeldt overfaldet til politiet, og at han ikke havde trukket sin anmeldelse tilbage, men at hans far gjorde det uden B's vidende og accept. A skrev endvidere at han var uenig med nævnet når nævnet udtalte at det ikke fandt at beskikkelsen som bistandsadvokat kunne tillægges betydning for vurderingen af om den anmeldte forbrydelse burde realitetsbehandles. Endelig fastholdt A at Erstatningsnævnets begrundelser var usaglige og forkerte, herunder påstanden om at det ikke var godtgjort at B havde været udsat for en straffe-

lovsovertrædelse, fordi politiet ikke havde kunnet efterforske sagen. Erstatningsnævnet fandt at A's brev ikke gav anledning til yderligere bemærkninger.

Ombudsmandens udtalelse

"1. Afslaget på erstatning – nævnets afgørelse af 22. februar 2001

Nævnet afslog med sin afgørelse af 22. februar 2001 (B)'s ansøgning om erstatning under henvisning til § 10 i lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser eller dennes analogi.

§ 10 i lovekendtgørelse nr. 470 af 1. november 1985 om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser (voldsoffererstatningsloven) har følgende ordlyd:

'§ 10. Erstatning er betinget af, at lovovertrædelsen uden unødigt ophold er anmeldt til politiet, og at skadelidte under en eventuel straffesag mod skadevolderen nedlægger påstand om erstatning.

Stk. 2. I særlige tilfælde kan erstatning dog ydes, selv om betingelsen i stk. 1 ikke er opfyldt.

Stk. 3. Politiet vejleder skadelidte om retten til at få erstatning efter denne lov.'

Med lovændringen i 1985 – lov nr. 233 af 6. juni 1985 – fik ofre for forbrydelser et egentligt retskrav på erstatning fra staten, når lovens betingelser er opfyldt.

Bestemmelsen i § 10, stk. 2, er senere ændret ved lov nr. 463 af 7. juni 2001 med virkning for skader indtrådt efter lovens ikrafttræden pr. 1. juli 2002. Den ændrede formulering har derfor ingen betydning for denne sag.

Under henvisning til det jeg har anført nedenfor om oplysningsgrundlaget i sagen, har jeg ikke fundet anledning til at fortsætte en undersøgelse af nævnets henvisning til lovens § 10 eller dennes analogi. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i ombudsmandsloven, hvoraf det fremgår at ombudsmanden afgør om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

1.1. Manglende partshøring

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, har en myndighed pligt til at partshøre når der i en afgørelsessag foreligger væsentlige nye 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.

Erstatningsnævnet ses ikke forud for sin afgørelse af 22. februar 2001 at have partshørt Deres klient over oplysningerne i de politirapporter mv. som nævnet lagde vægt på ved beslutningen om at afslå Deres klients ansøgning om erstatning.

Jeg bemærker at oplysningerne i politirapporterne dermed blev anvendt til ugunst for Deres klient og var af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Det fremgår ikke af sagsakterne at Deres klient forud for nævnets afgørelse var blevet gjort bekendt med og givet lejlighed til at gennemlæse og kommentere politirapporterne. De oplysninger som fremgår af rapporterne, herunder politiets gengivelse af udsagn fra såvel Deres klient som dennes far, fremstår således som oplysninger meddelt af politiet.

Da Deres klient ikke kunne antages at være bekendt med oplysningerne i de omtalte rapporter, er det min opfattelse at Deres klient skulle have været partshørt over oplysningerne i dette materiale inden de blev lagt til grund for nævnets afgørelse.

Jeg finder det derfor kritisabelt at nævnet ikke foretog partshøring over oplysningerne som blev tillagt afgørende betydning for afslaget på erstatning. Jeg har meddelt nævnet min opfattelse.

1.2 Oplysningsgrundlaget i øvrigt

Af det grundlæggende princip i forvaltningsretten – official- eller undersøgelsesprincippet – følger at det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed selv, even-

tuet i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe de fornødne oplysninger om en foreliggende sag eller dog foranledige at private, navnlig sagens part(er), medvirker til sagens oplysning. En forvaltningsmyndighed har således pligt til at tilvejebringe et fyldestgørende og retligt grundlag for en afgørelse.

Formålet med undersøgelsesprincippet er at bidrage til at sikre at forvaltningsmyndighedernes afgørelse bliver materielt lovlige og rigtige. 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 bevisvurdering kan afgøres om den pågældende oplysning kan lægges til grund for afgørelsen. Jeg henviser herved til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 448ff.

Erstatningsnævnet lagde ved afgørelsen af 22. februar 2001 vægt på at Deres klient ikke havde medvirket til sagens opklaring, idet nævnet herved lagde til grund at Deres klients politianmeldelse den 7. juni 2000 blev trukket tilbage. Dette forhold blev således tillagt afgørende vægt for nævnets afslag.

Nævnet lagde herved til grund for sin behandling at Deres klients far ved sin henvendelse til politiet af 7. juni 2000 optrådte efter bemyndigelse fra Deres klient, og at faren derfor med bindende virkning for Deres klient kunne trække politianmeldelsen tilbage med den konsekvens at Deres klient ikke kunne få erstatning efter voldsoffererstatningsloven. I sin udtalelse til mig af 20. august 2002 anførte Erstatningsnævnet at nævnet ikke fandt anledning til at lægge til grund at Deres klient var uvidende om farens tilbagekaldelse af anmeldelsen. Nævnet lagde herved vægt på politiets oplysninger i afhøringsrapporten samt at Deres klients ansøgning om erstatning var fremsendt til Københavns Politi af Deres klients far.

Det fremgår af sagen at Deres klient er

født i 1978. Han var således myndig på tidspunktet for overfaldet og dermed for politianmeldelsen og for farens henvendelse til politiet.

Politiet blev ved overfaldet den 3. juni 2000 tilkaldt til gerningsstedet og udarbejdede rapportmateriale herom. Af dette materiale og af sagen i øvrigt må jeg anse det for godtgjort at der blev indgivet anmeldelse uden unødigt ophold til politiet den 3. juni 2000, herunder af Deres klient.

Jeg har endvidere lagt til grund at Deres klients far den 7. juni 2000 telefonisk henvendte sig til politiet og gav oplysninger om at Deres klient ønskede at trække anmeldelsen tilbage. Omstændighederne i forbindelse med farens henvendelse fremgår (alene) af politiets afhøringsrapport.

Jeg mener ikke at farens fremsendelse af Deres klients ansøgning om erstatning i sig selv kan tillægges afgørende betydning for vurderingen af om farens henvendelse den 7. juni 2000 skete på vegne af Deres klient.

Nævnet ses samtidig ikke at have undersøgt om politiets behandling og vejledning gjorde at det sikkert og ubetænkeligt kunne lægges til grund at Deres klient var – eller måtte være – klar over at hans politianmeldelse var trukket tilbage efter et ønske fra ham herom. Der foreligger således ikke på sagen en bekræftelse fra politiets side over for Deres klient om tilbagekaldelsen af anmeldelsen. Derimod foreligger der en kvittering af 19. juni 2000 – således efter farens henvendelse af 7. juni 2000 – hvorved Københavns Politi bekræftede at Deres klient havde foretaget anmeldelse af vold til politiet.

I sager der er under behandling i den offentlige forvaltning, skal spørgsmål om repræsentation bedømmes efter forvaltningslovens 8 eller den forvaltningsretlige grundsætning som bestemmelsen er udtryk for. Jeg henviser herved til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 223ff.

Af punkt 41 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (vejledning nr. 11740 af 4. december 1986) fremgår følgende om dokumentation for partsrepræsentation:

'41. Den myndighed, der behandler sagen, afgør, om den, der optræder som partsrepræsentant, skal fremlægge en skriftlig fuldmagt eller på anden måde godtgøre, at den pågældende kan optræde som repræsentant for parten. Er den, der optræder på partens vegne, advokat, revisor, landinspektør eller socialrådgiver eller optræder den pågældende i øvrigt typisk som partsrepræsentant inden for det pågældende forvaltningsområde, vil der i almindelighed ikke være grund til at forlange dokumentation for fuldmagtsforholdet, medmindre det er særligt begrundet i sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt. *Det kan f.eks. være tilfældet, hvor sagsbehandlingen vil kunne påføre den pågældende part økonomiske omkostninger eller i øvrigt få afgørende betydning for den pågældende parts personlige forhold. Nærlig vil der kunne være grund til at forlange dokumentation for fuldmagtsforholdet i de tilfælde, hvor myndigheden ikke i forvejen er eller i løbet af sagsbehandlingen kommer i kontakt med parten selv eller på anden måde kan konstatere, at parten er indforstået med, at sagen er under behandling [min fremhævning]*

...'

Jeg henviser herved tillige til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 230f.

Nævnet ses ikke at have undersøgt om der forelå dokumentation for at faren den 7. juni 2000 handlede efter bemyndigelse fra Deres klient således at han med bindende virkning for denne kunne tilbagekalde politianmeldelsen. Dette kunne nævnet efter min opfattelse ikke uden videre lægge til grund. Ikke mindst i lyset af at farens tilbagetrækning af anmeldelsen var udslagsgivende for nævnets bedømmelse af sagen, burde nævnet have sikret

sig dokumentation eller bevis for bemyndigelsen.

På baggrund af det ovenfor anførte finder jeg at det ikke uden videre kunne sluttes at Deres klients far handlede på vegne af Deres klient, og at Deres klient var gjort bekendt hermed og derfor med rimelighed måtte bære konsekvenserne heraf. Uden forudgående partshøring og uden at have undersøgt de faktiske omstændighederne nærmere havde nævnet efter min opfattelse ikke det fornødne og sikre grundlag for at afslå Deres klients ansøgning om erstatning da nævnet traf afgørelse den 22. februar 2001. Dette må jeg anse for kritisabelt. Jeg har gjort nævnet bekendt med min opfattelse.

2. Afslagene på genoptagelse – nævnets afgørelser af 15. juni 2001 og 17. juni 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 fremkommet væsentlige nye oplysninger som må antages at kunne medføre en ændret bedømmelse af sagen. Det må i almindelighed antages at borgeren har retskrav på genoptagelse og ny realitetsbehandling af sagen når det skønnes at der er en vis sandsynlighed for at sagen ville have fået et andet udfald hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med myndighedernes oprindelige stillingtagen til sagen. Jeg henviser herved til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret (2002), s. 920ff.

I Deres henvendelse til nævnet af 6. juni 2001 og i Deres henvendelse hertil af 19. april 2002 – som jeg oversendte til nævnet den 29. maj 2002 – havde De særligt gjort gældende:

- at Deres klient ikke havde forsømt at anmelde voldsepisoden,
- at Deres klient på grund af spirituspåvirkning og omstændighederne i øvrigt intet kunne oplyse om den eller de formodede gerningsmænd,

- at det ikke var Deres klient, men Deres klients far der uden fuldmagt fra Deres myndige klient meddelte politiet at den tidligere indgivne anmeldelse skulle trækkes tilbage, og at en sådan oprøring efter Deres opfattelse – henset til hændelsesforløbet og sagens alvorlige følger for Deres klient – ikke kunne afskære Deres klient fra krav på erstatning efter loven, og
- at De lagde til grund at Deres klients far aldrig havde villet tilbagekalde anmeldelsen hvis han havde fået oplysning om følgerne for Deres klients erstatningssag.

De henviste i den forbindelse til politiets rapportmateriale og kvitteringen af 19. juni 2000 fra politiet for Deres klients anmeldelse. Endvidere sendte De kopi af byrettens brev af 16. maj 2001 om beskikkelsen af Dem som bistandsadvokat.

Nævnet afslog med sine afgørelser af 15. juni 2001 og 17. juni 2002 Deres anmodninger om sagens genoptagelse og fastholdt afgørelsen af 22. februar 2001 med den deri angivne begrundelse. Som begrundelse for at nævnet ikke kunne tillægge disse oplysninger betydning, konstaterede nævnet i sin afgørelse af 17. juni 2002 at anmeldelsen var trukket tilbage, og at det af den grund ikke havde været muligt for politiet at efterforske sagen. Derved fandt nævnet at det heller ikke var blevet godtgjort om Deres klient havde været udsat for en straffelovsovertrædelse, ligesom det ikke havde været muligt at retsforfølge en eventuel skadevolder. I udtalelsen hertil af 20. august 2002 henviste nævnet endvidere til lovens § 1, stk. 1, hvorefter staten kun kan yde erstatning og godtgørelse for personskade der forvoldes ved overtrædelse af straffeloven. Endvidere lagde nævnet i udtalelsen til mig vægt på at spørgsmålet om Deres klients fars berettigelse først var rejst ved Deres brev af 6. juni 2001. Endelig anførte nævnet i udtalelsen at beskikkelsen af Dem

som bistandsadvokat, meddelt ved byrettens brev af 16. maj 2001, ikke i sig selv kunne tillægges betydning ved nævnets selvstændige vurdering af om det anmeldte, men senere tilbagekaldte forhold burde anses for omfattet af loven og dermed burde realitetsbehandles.

§ 1, stk. 1, i voldsoffererstatningsloven (lovbekendtgørelse nr. 470 af 1. november 1985 om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser) har følgende ordlyd:

‘§ 1. Staten yder erstatning og godtgørelse for personskade, der forvoldes ved overtrædelse af borgerlig straffelov, hvis overtrædelsen er begået i den danske stat. Det samme gælder personskade, der indtræder i forbindelse med hjælp til politiet under anholdelse eller i forbindelse med handlinger, der foretages med henblik på lovlig privat anholdelse eller forhindring af strafbare handlinger.’

§ 6 i voldsoffererstatningsloven har følgende ordlyd:

‘§ 6. Erstatning ydes, selv om skadevolderen er

- 1) ukendt eller ikke kan findes,
- 2) under 15 år eller
- 3) utilregnelig.’

Efter min gennemgang af sagen må jeg anse det for ubestridt at Deres klient den 3. juni 2000 blev udsat for et overfald hvorved han pådrog sig et knivsnit i kind og kæbeparti. Der foreligger således en klar formodning om en straffelovsovertrædelse som forudsat i voldsoffererstatningslovens § 1, stk. 1.

Efter § 6 i voldsoffererstatningsloven yder staten erstatning selv om skadevolderen er ukendt eller ikke kan findes. I tilfælde hvor skadevolderen er ukendt eller ikke kan findes, påhviler det dermed nævnet at foretage en selvstændig vurdering af om der er sket en overtrædelse af straffeloven.

Nævnet ses ikke at have foretaget en sådan selvstændig vurdering. Nævnet ses heller ikke i øvrigt at have anført hensyn eller omstændigheder der taler imod for-

modningen om en straffelovsovertrædelse. På den baggrund finder jeg det uberettiget at nævnet afslog erstatning også under henvisning til § 1, stk. 1, i voldsoffererstatningsloven. Jeg har gjort nævnet bekendt med min opfattelse.

I øvrigt bemærker jeg til nævnets udtalelse af 20. august 2002 at jeg ikke er enig i at tidspunktet for fremsættelsen af indsigelsen til nævnets oplysningsgrundlag i denne sag kan tillægges betydning.

Til det nævnet i udtalelsen har anført til byrettens brev af 16. maj 2001, bemærker jeg at beskikkelsen af Dem som bistandsadvokat ifølge byretten skete efter en begæring fremsendt af politiet i den sag hvor Deres klient havde anmeldt til politiet at han havde været udsat for vold. På den baggrund finder jeg også at byrettens brev bidrager til usikkerhed om væsentlige omstændigheder i sagen, herunder om politianmeldelsen måtte anses for opretholdt.

Samlet set er det min opfattelse at Deres indsigelser og bemærkninger måtte give anledning til tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum i sagen, således om henvendelsen fra Deres klients far skete på vegne af Deres klient, og herunder om henvendelsen – i sin form og under de givne omstændigheder – kunne afskære Deres klients krav på erstatning.

Jeg finder det kritisabelt at nævnet ikke på baggrund af Deres henvendelser søgte at få de nærmere omstændigheder i sagen belyst og dermed sikrede sig det fornødne grundlag da nævnet afslog genoptagelse og fastholdt at anmeldelsen kunne anses for trukket tilbage. Det er min opfattelse at nævnets afslag på genoptagelse dermed er uberettigede. Jeg har gjort nævnet bekendt med min opfattelse og samtidig henstillet at nævnet genoptager sagen. Jeg har bedt nævnet underrette mig om nævnets fornyede stillingtagen til sagen.”

5-2. Anvendelse af venterum til overnatning

Retspleje 35.3.

Ombudsmanden modtog oplysninger om at en varetægtsarrestant før fremstillingen i retten havde været henvist til at overnatte i et venterum på en politistation. Ombudsmanden besluttede af egen drift at iværksætte en undersøgelse af sagen.

Ombudsmanden indhentede oplysninger fra politimesteren om baggrunden for at varetægtsarrestanten var blevet anbragt i venterummet, og udtalelser fra politimesteren, Rigspolitichefen og Justitsministeriet om det forhold at et venterum var blevet anvendt til overnatning.

Ombudsmanden udtalte at han forstod politimesterens, Rigspolitichefens og Justitsministeriets udtalelser således at det er myndighedernes generelle opfattelse at politiets venterum ikke kan anvendes til overnatning. Ombudsmanden erklærede sig enig i denne opfattelse.

Efter omstændighederne mente ombudsmanden ikke at han havde fuldt tilstrækkeligt grundlag for at kritisere politimesteren for anvendelsen af venterummet i det konkrete tilfælde. Ombudsmanden henviste bl.a. til at der på det tidspunkt da anbringelsen fandt sted, var overbelægning i arresthuset, at der ikke var plads i nærliggende arresthuse, og til den særlige situation som politiet og kriminalforsorgen befandt sig i på grund af EU-møder i hovedstadsområdet. (J.nr. 2001-2411-819).

En advokat klagede for A over den behandling som A havde fået af politiet i forbindelse med fremstilling den 11. december 2002 i Retten i Vordingborg. Advokaten havde samtidig klaget til Statsadvokaten for Fyn, Sydøstsjælland, Lolland, Falster og Bornholm.

Jeg henviste i brev af 20. december 2002 advokaten til at afvente afgørelsen fra statsadvokaten før advokaten tog stilling til om der var grundlag for at klage til mig. Samtidig udbad jeg mig underretning om statsadvokatens svar.

Statsadvokaten meddelte mig i brev af 20. december 2002 at hun i brev af 18. december 2002 havde henvist advokaten til at afvente at Politimesteren i Vordingborg tog stilling til klagen.

I brev af 13. februar 2003 meddelte Politimesteren i Vordingborg at han – ”under hensyn til de ekstraordinære personalemæssige forhold, der var på det pågældende tidspunkt” – ikke fandt anledning til at kritisere de foretagne dispositioner. I et vedhæftet no-

tat af 27. december 2002 var der redegjort nærmere for sagen.

Jeg modtog orientering om afgørelsen den 10. april 2003.

Jeg anmodede herefter i brev af 24. april 2003 Politimesteren i Vordingborg om at oplyse om det der var anført i rapporten af 27. december 2002, skulle forstås således at A var blevet anbragt i politistationens venterum i tiden fra den 10. december 2002 kl. 19.30 til den 11. december 2002 kl. 9.45. Hvis dette var tilfældet, anmodede jeg om at modtage oplysning

om målene på venterummet,

om der er lysindfald,

om der er ventilation i venterummet,

om der er mulighed for tilkald, og

om A under opholdet modtog tilbud om mad.

Med brev af 22. maj 2003 sendte Politimesteren i Vordingborg mig en notits af 28. april 2003 hvori det var oplyst

at A opholdt sig i venterummet fra den 10. december 2002 kl. 19.30 til den 11. december 2002 kl. 9.45,

at venterummet har målene 2,10 x 3,90 m,
at der for enden af venterummet er opbygget en briks i hele rummets bredde (2,10 m) 42 cm over gulvet,

at der på briksen var anbragt en sovemadrass, og at der blev udleveret to tæpper,

at der i venterummet er et trykknapsystem med mulighed for tilkald af vagthavende,

at der ikke er lysindfald, men almindelig elbelysning,

at venterummet er tilsluttet det almindelige ventilationssystem, og

at A om morgenen den 11. december 2002 kl. 8.30 fik tilbudt kaffe og en ostemad, men at han kun ønskede kaffe.

Jeg meddelte herefter i brev af 17. juni 2003 til Politimesteren i Vordingborg at jeg havde besluttet af egen drift efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, at iværksætte en undersøgelse af sagen. Jeg anmodede politimesteren om at oplyse

om A var anbragt i venterummet fordi der ikke var plads i Arresthuset i Vordingborg, og

om A da han ankom til politistationen den 10. december 2003 kl. 19.30, var blevet tilbudt aftensmad.

Jeg bad endvidere politimesteren om at udtale sig om det forhold at et venterum var blevet anvendt til overnatning. Jeg anmodede om at Rigspolitechefen og Justitsministeriet ligeledes udtalte sig om denne anvendelse.

Politimesteren i Vordingborg anførte i en udtalelse af 8. september 2003:

"...

Det følger af Retsplejelovens § 770, stk. 2, at varetægtsarrestanter anbringes i varetægtsfængsel (arresthus), så vidt muligt på det sted, hvor straffesagen behandles. Anbringelse uden for varetægtsfængsel kan ske af helbredsmæssige grunde eller i medfør af lovens § 77.

Lovens udgangspunkt om anbringelse i Vordingborg arrest var ikke mulig, idet arresten bl.a. som følge af EU-topmødet var

overbelagt. Endvidere var arresterne i Næstved, Køge og Nykøbing Falster fuldt belagt/overbelagt. Jeg tilføjer i forbindelse med placering i et arresthus, at (A) er medlem af (...).

...

Det er ikke muligt konkret at få oplyst, om (A) blev spurgt om aftensmad, da ingen af de involverede politifolk præcist kan huske det. Efter almindelig praksis bliver arrestanter spurgt om mad, når de omkring spisetid overføres fra andre politikredse eller arrester. Arresten i Helsingør serverer mad kl. 17.30 og (A)'s kørsel fra arresten blev påbegyndt kl. ca. 18.00. Morgenen efter blev (A) tilbudt kaffe og franskrød med ost, hvor han alene ønskede kaffe. Det må således antages, at (A) – der i øvrigt er bekendt med trykknapsystemet i venterummet – af Vordingborg politi blev spurgt om aftensmad.

ad placering i venterum: Indledningsvis skal jeg bemærke, at (A) blev anholdt den 24. oktober 2003 sigtet for vold efter straffelovens § 245 og varetægtsfængslet næste dag. Senere blev varetægtsfængslingen forlænget flere gange, bl.a. af Østre Landsret to gange, senest den 28. november 2002 med frist til den 11. december 2002. Kort efter blev sagen berammet til domsforhandling den 20. december 2002. Den 10. december 2002 var det således politiets forventning, at der ville ske frivillig forlængelse uden fremstilling, da der kun var ti dage til domsforhandling og da fængsling flere gange var stadfæstet af landsretten. Advokaten meddelte imidlertid den 10. december 2002 om eftermiddagen, at hans klient skulle fremstilles.

Som anført under besvarelsen under 1 anbringes arrestanter i varetægtsfængsel (arresthus), jf. Retsplejelovens § 770, stk. 2. De undtagelser hertil, der er nævnt i bestemmelsen, var ikke opfyldt i forbindelse med placeringen af (A). Det er imidlertid almindelig praksis i politikredsene, at arrestanter af praktiske grunde kan placeres i venterum, f.eks. ved afbrydelse af længerevarende afhøringer på politigård, ved udfindelse af arresthus efter grundlovsforhør eller ved tidlig

afhentning i forbindelse med fremstilling. Det er imidlertid formentlig usædvanligt at afhente en arrestant aftenen før en fremstilling næste dag kl. 09.45. Det er således umiddelbart beklageligt, at (A) blev placeret i et venterum, uanset at man forsøgte at gøre venterummet så komfortabelt som muligt med sovemadras og tæpper.

Jeg finder imidlertid fortsat ud fra nødretslignende synspunkter ikke grundlag for at kritisere politiets fremgangsmåde, idet jeg har lagt afgørende vægt på de helt særegne og ekstraordinære forhold for politiet og kriminalforsorgen som følge af EU-topmødet i København medio december 2003. Den eneste mulighed for, at arrestanten med sikkerhed kunne være til stede ved retsmødet, var at anmode to kriminalassistenter fra NEC/rejseholdet, der bistod politikredsen med efterforskningen i en omfattende narkoefterforskning, om at afhente (A). De pågældende kriminalfolk havde aftalt andre afhøringer næste morgen med overværelse af advokat, således at afhentningen måtte finde sted aftenen før, hvor der i øvrigt ikke forventedes samme trafikale problemer som næste morgen.

..."

Rigspolitichefen anførte i en udtalelse af 22. oktober 2003:

"...

Rigspolitiet skal i sagens anledning nævne, at varetægtsarrestanter i medfør af retsplejelovens § 770, stk. 2, skal anbringes i arresthuse. Direktoratet for Kriminalforsorgen har ved bekendtgørelse nr. 491 af 12. september 1978 med senere ændringer og ved cirkulære nr. 156 af 13. september 1978 fastsat nærmere bestemmelser om anbringelse af varetægtsarrestanter.

Rigspolitiet finder ikke, at der ved en stillingtagen til den konkrete sag er behov for at forholde sig til det omtalte regelsæt, som i øvrigt administreres af Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Rigspolitiet kan om fremstilling af varetægtsarrestanter for domstolene oplyse, at

det er almindelig praksis, at varetægtsarrestanter før et retsmøde typisk bliver udtaget af varetægtsarresten og overført til et venterum i domstolens lokalemasse eller på politigården. Opholdet i disse venterum vil typisk være af kortere varighed for at afvente, at varetægtsfængslingen eller forlængelsen heraf kan blive behandlet af retten.

I den konkrete sag blev den varetægtsfængslede overført til et venterum på Vordingborg politistation. Rigspolitiet har ikke fastsat landsdækkende materielle regler om politiets anvendelse af venterum. Venterummene er primært beregnet til kortvarige ophold af personer, som venter på, at politiet kan foretage afhøring af den tilbageholdte.

Venterummene anvendes endvidere til kortvarige ophold af personer, som af den ene eller anden grund skal fremstilles for domstolene. Venterummene på landets politistationer er ikke beregnet til længerevarende tilbageholdelse af varetægtsarrestanter.

Venterummene på landets politistationer er som følge af det oplyste endvidere relativt spartansk udstyret med stol, evt. bord mv. Allerede som følge heraf bør tilbageholdelse af personer i politiets venterum begrænses så meget som muligt.

Rigspolitiet vil under normale omstændigheder ikke finde det rigtigt at tilbageholde varetægtsfængslede i politiets venterum i et tidsrum, som det skete i den konkrete sag. Rigspolitiet finder imidlertid ikke – selv om den langvarige anbringelse må sige at være beklagelig – grundlag for at kritisere den beslutning, som blev truffet af Vordingborg politi. Rigspolitiet har ved sin stillingtagen lagt til grund, at det ikke var praktisk muligt at tilbageholde den varetægtsfængslede i Vordingborg arrest og i nærhed liggende arresthuse. Rigspolitiet har i den forbindelse navnlig taget hensyn til den helt specielle situation, som dansk politi og kriminalforsorgen befandt sig i på det konkrete tidspunkt på grund af de store EU-møder i hovedstadsområdet. Rigspolitiet har endvidere taget hensyn til, at venterummet i den konkrete

te situation blev udstyret med madras, tæppe mv.

Rigspolitiet vil ud fra en samlet vurdering af den helt ekstraordinære situation således ikke kritisere den konkrete anbringelse af varetægtsarrestanten i et af politigårdens venterum.”

Justitsministeriet anførte i en udtalelse af 8. december 2003:

”...

På denne baggrund skal Justitsministeriet bemærke, at ministeriet finder den langvarige venterumsanbringelse i den konkrete sag beklagelig. Det fremgår imidlertid af sagen, at der er tale om en enkeltstående episode, der opstod som følge af de helt ekstraordinære forhold i forbindelse med EU-topmødet i København i december 2002. Selv om der under mere normale forhold ville være tale om en uacceptabelt langvarig anbringelse, finder ministeriet derfor ikke anledning til at udtale kritik i den konkrete sag.

Justitsministeriet kan i øvrigt i det hele tilslutte sig Rigspolitichefens udtalelse, herunder at venterummene på landets politistationer ikke er beregnet til længerevarende tilbageholdelse af varetægtsarrestanter, og at tilbageholdelse af personer i politiets venterum generelt bør begrænses så meget som muligt.

...”

Ombudsmandens udtalelse

”At varetægtsarrestanter kortvarigt anbringes i venterum, f.eks. i forbindelse med behandling af sager ved domstolene, giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Jeg forstår politimesterens, Rigspolitichefens og Justitsministeriets udtalelser

således at det er disse myndigheders opfattelse at politiets venterum ikke kan anvendes til overnatning.

Denne opfattelse er jeg enig i. Jeg gør i øvrigt opmærksom på at jeg fra Folketingets Ombudsmands inspektionsvirksomhed har kendskab til venterum der har en sådan størrelse og indretning at overnatning slet ikke vil kunne lade sig gøre.

Jeg forstår at det er myndighedernes opfattelse at anbringelse af (A) i venterummet i tiden fra den 10. december 2002 kl. 19.30 til den 11. december 2002 kl. 9.45 er beklagelig.

Denne opfattelse er jeg enig i.

Når Rigspolitichefen og Justitsministeriet desuagtet ikke har fundet at der er grundlag for at udtale kritik af Politimesteren i Vordingborg, skyldes det sagens helt specielle omstændigheder, herunder

- forløbet op til at spørgsmålet om eventuel fristforlængelse skulle besluttes,
- det forhold at der var overbelægning i Arresthuset i Vordingborg, og at der ikke var plads i nærliggende arresthuse,
- den særlige situation som politiet og kriminalforsorgen befandt sig i på grund af EU-møder i hovedstadsområdet, og
- venterummets størrelse og udstyr.

Efter omstændighederne finder heller ikke jeg at have fuldt tilstrækkeligt grundlag for at udtale kritik af Politimesteren i Vordingborg.

Med hensyn til spørgsmålet om hvorvidt (A) i fornødent omfang under opholdet i venterummet blev tilbudt kost, må jeg konstatere at dette spørgsmål ikke lader sig endeligt afklare. Jeg foretager mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål.”

5-3. Polititjenestemandes adgang til at udtale sig offentligt

Ansættelses- og arbejdsret 1.9. – Forvaltningsret 112.2.

En vicekriminalkommissær ved Rigspolitechefen der var efterforskningsleder i en drabs-sag, udtalte sig offentligt om manglende mandskab til efterforskningen af sagen. En vicekriminalinspektør, ligeledes ved Rigspolitechefen, meddelte vicekriminalkommissæren at han ikke måtte udtale sig til pressen om interne forhold i en afdeling hos Rigspolitechefen. Vicekriminalinspektøren bekræftede på et spørgsmål fra vicekriminalkommissæren at han havde fået en "mundkurv".

Efter bestemmelsen i ombudsmandslovens § 17, stk. 1, iværksatte ombudsmanden en undersøgelse. Ombudsmanden udtalte sig generelt om offentligt ansattes ytringsfrihed og udtalte om den konkrete sag at vicekriminalinspektøren ikke var berettiget til, på den måde det var sket, at meddele vicekriminalkommissæren begrænsninger i hans adgang til at udtale sig til pressen. Ombudsmanden mente det var beklageligt at Rigspolitechefen ikke på baggrund af de regler der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed, afgav en dækkende og juridisk korrekt udtalelse i sagen.

Ombudsmanden noterede sig at Rigspolitechefen havde givet tilsagn om i fremtiden at være opmærksom på vigtigheden af at tjenstlige tilkendegivelser i f.eks. sager som den foreliggende formidles med den fornødne præcision. (J.nr. 2003-2449-815).

I nogle artikler i Politiken for den 11. juli 2003 var det oplyst at der var givet meddelelse fra Rigspolitechefen til medarbejderne ved Rigspolitechefen om at undlade at udtale sig offentligt om manglende mandskab ved efterforskning af en drabs-sag.

I brev af 11. juli 2003 anmodede ombudsmanden Rigspolitechefen om at modtage underretning om en undersøgelse som det var bebudet at Rigspolitechefen ville iværksætte. Ombudsmanden henviste til ombudsmandslovens § 17, stk. 1.

I anledning af et spørgsmål til justitsministeren fra et folketingsmedlem gav Rigspolitechefen den 21. juli 2003 et bidrag til ministeren til besvarelsen af spørgsmålet om hvorvidt en vicekriminalkommissær havde fået "mundkurv" på i forhold til den kritik der blev rejst af rigspolitiet i forbindelse med den igangværende efterforskning af drabs-sagen. Ministeren blev i samme forbindelse bedt om at bekræfte at alle offentligt ansatte som en selvfølge har ret til at udtale sig.

Rigspolitechefen anførte følgende i bidraget af 21. juli 2003:

"Mandag den 7. juli 2003 havde vicekriminalinspektøren, der fungerede som leder af Kriminalteknisk Afdeling og Rejsehold, som er en underafdeling i Rigspolitechefens afdeling A, en samtale med den efterforskningsleder, en vicekriminalkommissær, der fra Rejseholdet var stillet til rådighed for Politimesteren i Ringsted i forbindelse med drabs-sagen i (...).

Baggrunden for samtalen var, at der i den forgangne uge havde været betydelig presseomtale af nogle udtalelser fra navnlig kriminalinspektøren i Ringsted Politi om problemer med at få tilstrækkelig efterforskningsbistand stillet til rådighed i drabs-sagen. Disse problemer var løst, og mandag morgen var der tilført yderligere 21 efterforskere til drabs-sagen.

Efterforskningslederen fra Rejseholdet, der som nævnt er en chargeret medarbejder, mellemlider i Rigspolitiet, havde også i ugens løb udtalt sig til pressen og givet udtryk for, at problemerne med at få efterforskningsassistance skyldtes den strukturlægning i Afdeling A, der var trådt i kraft den 1. april 2002. Bl.a. havde han sagt: 'Før

kunne vi have mødt med tolv til femten garvede drabsefterforskere, samme dag som vi blev tilkaldt. Nu kan vi kun stille med tre til fire af slagsen.'

Vicekriminalinspektøren var uenig i disse udtalelser, der også var med til at flytte fokus fra opklaringen af den meget alvorlige forbrydelse. Vicekriminalinspektøren tilkendegav herefter over for vicekriminalkommissæren, at denne ikke måtte udtale sig til pressen om interne forhold om struktur m.v. i Afdeling A, men at han måtte udtale sig som efterforskningsleder i relation til drabs-sagen efter nærmere aftale med Politimesteren i Ringsted.

På direkte spørgsmål om han havde fået 'mundkurv' på, var svaret fra vicekriminalinspektøren: 'Ja, når det vedrører interne forhold.' Tilkendegivelsen var i øvrigt i overensstemmelse med den kommunikationspolitik, der var vedtaget i afdelingens samarbejdsudvalg, og hvorefter spørgsmål fra pressen af mere generel karakter, herunder f.eks. om strukturomlægningen i Rigspolitiet, skulle henvises til kriminalinspektøren eller vicekriminalinspektøren i afdelingen.

På den således beskrevne baggrund finder Rigspolitichefen ikke grundlag for at kritisere den tilkendegivelse, der blev meddelt vicekriminalkommissæren den 7. juli 2003.

Rigspolitichefen lægger hermed navnlig vægt på, at vicekriminalkommissæren allerede havde udtalt sig til pressen, at udtalelserne også efter Rigspolitichefens opfattelse var faktisk forkerte og misvisende og havde skabt unødigt bekymring for mulighederne for at opklare forbrydelsen, at assistance-spørgsmålet var løst, og at det derfor var rigtigt, at vicekriminalkommissæren under sit fortsatte virke som efterforskningsleder i drabssagen i (...) begrænsede sine udtalelser til pressen til sagsrelaterede spørgsmål.

..."

Ombudsmanden modtog en ligelydende udtalelse fra Rigspolitichefen.

I brev af 22. juli 2003 anmodede ombudsmanden Rigspolitichefen om at sende om-

budsmanden et eksemplar af den omtalte uskrevne kommunikationspolitik, eventuelt i form af referat fra samarbejdsudvalgs-møde.

Rigspolitichefen oplyste herefter følgende i brev af 5. august 2003:

"I den anledning kan det oplyses, at det er den generelt gældende kommunikationspolitik i Rigspolitiet, at spørgsmål fra pressen af den karakter, der er nævnt i skrivelsen af 21. juli 2003, forelægges for rigspolitichefen eller eventuelt en af vicerigspoliticheferne/politimestrene – typisk via kommunikationsrådgiveren. Efter de fornødne interne drøftelser tager Rigspolitiets øverste ledelse, ofte rigspolitichefen, stilling til, hvilken opfattelse Rigspolitiet skal have til det rejste spørgsmål, og hvem der skal give udtryk for denne opfattelse på Rigspolitiets vegne.

I den forbindelse er der i et referat af et samarbejdsudvalgs-møde i Kriminalteknisk Afdeling og Rejsehold i december 2002 anført følgende:

'PRESSEPOLITIK I KTA OG REJSEHOLD.

Frank Jensen redegjorde for fremgangsmåden. På lokalt plan skal tingene forelægges Frank Jensen og Bent Espensen, der i hvert tilfælde vil kontakte Rigspolitichefens kommunikationsrådgiver.

...'

De nævnte personer er kriminalinspektøren og vicekriminalinspektøren i afdelingen."

I brev af 13. august 2003 til Rigspolitichefen anførte ombudsmanden herefter følgende:

"Det der er anført i Rigspolitichefens brev af 5. august 2003 om Rigspolitichefens kommunikationspolitik, forstår jeg således at det *alene* angår spørgsmålet om hvem der kan udtale sig på vegne af Rigspolitichefen.

Dette giver for så vidt ikke anledning til noget, ud over at jeg bemærker at henvisningen til disse regler er uden relevans hvis det lægges til grund at vicekriminalkommissæren udtalte sig på egne vegne (som privat

person) og ikke på Rigspolitichefens vegne.

Det afgørende spørgsmål for bedømmelsen af sagen er om vicekriminalkommissæren udtalte sig på egne vegne eller på Rigspolitichefens vegne, eller mest naturligt måtte opfattes som udtalende sig på den ene eller den anden måde.

I brevet af 21. juli 2003 har Rigspolitichefen oplyst om vicekriminalkommissærens udtalelser til pressen:

'at problemerne med at få efterforskningsassistance skyldtes den strukturomlægning i Afdeling A, der var trådt i kraft den 1. april 2002. Bl.a. havde han sagt: 'Før kunne vi have mødt med tolv til femten garvede drabsefterforskere, samme dag som vi blev tilkaldt. Nu kan vi kun stille med tre til fire af slagsen'.'

Rigspolitichefen har videre oplyst at vicekriminalinspektøren meddelte vicekriminalkommissæren at han 'ikke måtte udtale sig til pressen om interne forhold om struktur m.v. i Afdeling A (...)'.
Jeg anmoder Rigspolitichefen om at udtale sig om hvorvidt Rigspolitichefen ved sin stillingtagen til sagen har lagt til grund at vicekriminalkommissæren udtalte sig på egne vegne eller på Rigspolitichefens vegne, og om vicekriminalinspektørens forbud alene dækkede udtalelser på Rigspolitichefens vegne eller også dækkede udtalelser på kriminalkommissærens egne vegne.

Der kan eventuelt være anledning til forinden at indhente udtalelser fra vicekriminalkommissæren og vicekriminalinspektøren.

Jeg bemærker endvidere at jeg umiddelbart ikke forstår hvilken betydning det har for bedømmelsen af den foreliggende sag – spørgsmålet om en offentligt ansats mulighed for at udtale sig til pressen – at den pågældende allerede havde udtalt sig til pressen, samt at spørgsmålet om assistance var løst.

For så vidt angår spørgsmålet om udtalelsernes indholdsmæssige korrekthed, henleder jeg opmærksomheden på Rigspolitiche-

fens mulighed for i givet fald over for pressen at berigtige oplysningerne.

Jeg anmoder om at Rigspolitichefens udtalelse tilbagesendes gennem Justitsministeriet som jeg ligeledes anmoder om en udtalelse."

I en udtalelse af 19. august 2003 til Justitsministeriet anførte Rigspolitichefen følgende:

"Den tilkendegivelse, vicekriminalinspektøren meddelte vicekriminalkommissæren den 7. juli 2003, gik ud på, at vicekriminalkommissæren under sit fortsatte virke som efterforskningsleder i drabssagen i (...) skulle begrænse sine udtalelser til sagsrelaterede spørgsmål, og at han på den tidligere beskrevne baggrund ikke længere samtidig (på arbejdsstedet og i arbejdstiden) over for pressen måtte give udtryk for sin egen personlige opfattelse af interne forhold – omstruktureringen i Rigspolitiets afdeling A.

Efter udførelsen af denne arbejdsopgave skal vicekriminalkommissæren, når det drejer sig om at udtale sig på Rigspolitiets vegne, følge den gældende kommunikationspolitik, mens han i øvrigt har den ytringsfrihed til at udtale sig som privatperson, som tilkommer offentligt ansatte, og herunder f.eks. kan kritisere Rigspolitiet og beslutninger, truffet af Rigspolitiets ledelse også bl.a. om strukturspørgsmål, ressourcer m.v."

Justitsministeriet anførte følgende i en udtalelse af 26. marts 2004:

"Justitsministeriet kan henholde sig til den fremstilling af sagens faktiske omstændigheder, der fremgår af den nævnte skrivelse samt af Rigspolitichefens skrivelser af 21. juli og 5. august 2003 til ombudsmanden.

Med hensyn til de rejste spørgsmål om offentligt ansattes ytringsfrihed skal Justitsministeriet herefter bemærke følgende:

Den del af den pågældende vicekriminalinspektørs tilkendegivelse, der gik ud på, at vicekriminalkommissæren 'under sit fortsatte virke som efterforskningsleder i drabssagen i ... skulle begrænse sine udtalelser til sagsrelaterede spørgsmål' (jf. Rigspolitiche-

fens skrivelse af 19. august 2003), kan ikke give Justitsministeriet anledning til bemærkninger.

Det skyldes, at der her var tale om en fastlæggelse af vicekriminalkommissærens adgang til at udtale sig til pressen på *Rigspolitiet's* vegne, og at vicekriminalkommissæren derfor var underlagt Rigspolitichefens almindelige instruktionsbeføjelse, jf. bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret (2. udg., 2004 [2002; min rettelse]), side 186 f.

Den anden del af vicekriminalinspektørens tilkendegivelse er i skrivelsen af 19. august 2003 beskrevet således, at vicekriminalkommissæren ikke 'på arbejdsstedet og i arbejdstiden over for pressen måtte give udtryk for sin egen personlige opfattelse af de interne forhold – omstruktureringen i Rigspolitiet's afdeling A'.

Justitsministeriet lægger til grund, at de udtalelser om ressourcemæssige forhold i Rigspolitiet, som var grundlaget for tilkendegivelsen, var fremsat af vicekriminalkommissæren på *egne* vegne. Det indebærer, at udtalelserne – og reaktionen på dem – skal vurderes i lyset af forvaltningsrettens almindelige principper om offentligt ansattes ytringsfrihed, jf. bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., a.st., side 180 ff.

Efter det, der er anført bl.a. i Rigspolitichefens skrivelse af 21. juli 2003 til ombudsmanden, lægger Justitsministeriet endvidere til grund, at de pågældende udtalelser var faktisk forkerte og misvisende.

På den baggrund – og i lyset af de øvrige omstændigheder, der er anført i den nævnte skrivelse – finder Justitsministeriet ligesom Rigspolitichefen, at vicekriminalkommissæren ikke var berettiget til at fremkomme med disse udtalelser. Det er således almindeligt antaget, at offentligt ansatte ikke i kraft af deres ytringsfrihed er berettiget til at fremsætte urigtige udtalelser om væsentlige forhold inden for deres tjenesteområde, jf. bl.a.

Hans Gammeltoft-Hansen, a.st., side 185.

Justitsministeriet kan derfor tilslutte sig, at der har været grundlag for en tjenstlig reaktion over for vicekriminalkommissæren.

Den tjenstlige reaktion, som vicekriminalinspektøren iværksatte i den foreliggende sag, er – som omtalt ovenfor – beskrevet således, at vicekriminalkommissæren ikke på arbejdsstedet og i arbejdstiden over for pressen måtte give udtryk for sin egen personlige opfattelse af de interne strukturforhold i Rigspolitiet's afdeling A.

Rigspolitichefen har over for Justitsministeriet efterfølgende præciseret, at sigtet hermed fra vicekriminalinspektørens side var over for vicekriminalkommissæren at tilkendegive, *at* de oplysninger om konsekvenserne af omstruktureringen i Rigspolitiet's afdeling A, som vicekriminalkommissæren var fremkommet med, var faktisk forkerte og misvisende, og *at* vicekriminalkommissæren derfor ikke på ny måtte fremkomme med sådanne urigtige eller misvisende udtalelser vedrørende dette spørgsmål.

Justitsministeriet kan tilslutte sig, at der var grundlag for en sådan tilkendegivelse, jf. det, der er anført ovenfor.

Rigspolitichefen har over for Justitsministeriet yderligere oplyst, at han er opmærksom på, at vicekriminalinspektørens tilkendegivelse – der blev meddelt mundtligt og under omstændigheder, som var præget af meget betydelig travlhed i forbindelse med den verserende drabsefterforskning – kunne have været mere præcist formuleret. I den forbindelse har Rigspolitichefen tilkendegivet, at man – bl.a. i lyset af den omhandlede sag – vil være yderligere opmærksom på vigtigheden af, at tjenstlige tilkendegivelser i f.eks. sager som den foreliggende formuleres med den fornødne præcision.

Justitsministeriet kan tilslutte sig det anførte.

Justitsministeriet skal meget beklage den lange sagsbehandlingstid.”

Ombudsmandens udtalelse

"1. Retsgrundlag

a. Grundlovens § 77 har følgende indhold:

'Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde påny indføres.'

Bestemmelsen må forstås således at den er til hinder for at der etableres censurordninger, herunder en ordning hvorefter ansatte i den offentlige forvaltning kan forbydes som privatpersoner at ytre sig offentligt om deres arbejdsplads. Den beskytter således den formelle ytringsfrihed.

Efter ordlyden beskytter bestemmelsen ikke den materielle ytringsfrihed, dvs. den beskytter ikke imod at det ved lov eller ved andre retskilder bestemmes at ytringer af et bestemt indhold skal anses for retsstridige, eventuelt strafbare. En vis beskyttelse af den materielle ytringsfrihed følger af andre grundlovsbestemmelser, bl.a. grundlovens § 31 (om den almindelige valgret) samt §§ 68-70 (om religionsfrihed). Desuden indeholder den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 10 en beskyttelse af den materielle ytringsfrihed.

Lovfastsatte begrænsninger i den materielle ytringsfrihed er for offentligt ansattes vedkommende bl.a. fastsat i reglerne om tavshedspligt, jf. straffelovens §§ 152-152 f samt kapitel 8 i forvaltningsloven.

b. Ledelsen af en myndighed har bestemmelsen om hvem der har adgang til at udtale sig offentligt på myndighedens vegne. Der er således ikke noget i vejen for at ledelsen generelt eller i et konkret tilfælde bestemmer at det alene er ledelsen selv der har adgang til at udtale sig offentligt på myndighedens vegne.

Spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed har navnlig interesse for så vidt angår adgangen for den ansatte til på egne vegne (som privatperson) at udtale

sig offentligt om forhold på arbejdspladsen. Som udgangspunkt har den offentligt ansatte fuld adgang til som privatperson at udtale sig om emner der vedrører myndigheden, men han har da pligt til at gøre det klart at han ikke udtaler sig på myndighedens vegne. Adgangen til at ytre sig er imidlertid begrænset af den ulovbestemte loyalitetspligt. Jeg har flere gange tidligere udlagt indholdet af den ulovbestemte loyalitetspligts betydning for de offentligt ansattes ytringsfrihed. Jeg har formuleret min opfattelse på denne måde:

'...

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 gælder. 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 forvalt-

ningsområder, 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 ressourcspørgsmål 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.

Jeg henviser i øvrigt til Bent Christensens responsum vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, der er gengivet i Juristen for 1980, s. 85 ff.

...'

(Folketingets Ombudsmands beretning for 1987, s. 237*).

2. Vurderingen af den foreliggende sag

a. Jeg er bekendt med at Justitsministeriet og Rigspolitichefen efter afgivelsen af Rigspolitichefens udtalelse af 19. august 2003 har afholdt møder. I det følgende ser jeg bort fra indholdet af udtalelsen af 19.

august 2003 med undtagelse af nogle enkelte bemærkninger nedenfor under punkt e. Jeg betragter Justitsministeriets udtalelse af 26. marts 2004 som dækkende for både Rigspolitichefens og Justitsministeriets vurdering af sagen. Jeg henviser herved også til det som Justitsministeriet har anført om at ministeriet henholder sig 'til den fremstilling af sagens faktiske omstændigheder, der fremgår af de nævnte skrivelser (...)'.
b. Jeg har ikke præcist kendskab til hvad vicekriminalinspektøren den 7. juli 2003 meddelte vicekriminalkommissæren. Ved min bedømmelse af sagen lægger jeg på grundlag af de foreliggende oplysninger (navnlig Rigspolitichefens udtalelse af 21. juli 2003) følgende til grund:

Vicekriminalkommissæren havde i tiden op til den 7. juli 2003 over for pressen givet udtryk for den opfattelse at problemer med efterforskningsassistance skyldtes den strukturomlægning i afdeling A der var trådt i kraft den 1. april 2002. Vicekriminalkommissæren havde i den forbindelse udtalt: 'Før kunne vi have mødt med tolv til femten garvede drabsefterforskere, samme dag som vi blev tilkaldt. Nu kan vi kun stille med tre til fire af slagten.'

Vicekriminalinspektøren havde herefter den 7. juli 2003 meddelt vicekriminalkommissæren at han ikke måtte udtale sig til pressen om interne forhold om struktur mv. i afdeling A. Han måtte (alene) udtale sig som efterforskningsleder i relation til drabssagen efter nærmere aftale med Politimesteren i Ringsted.

Vicekriminalkommissæren havde da spurgt om han havde fået 'mundkurv' på. Hertil havde vicekriminalinspektøren svaret at det var tilfældet vedrørende interne forhold.

Jeg lægger endvidere til grund at vicekriminalinspektøren ikke i forbindelse med sin udtalelse gjorde det klart for vicekriminalkommissæren at hans tilkendegivelse ('mundkurven') alene dækkede over

vicekriminalkommissærens adgang til at udtale sig på Rigspolitechefens vegne. Jeg lægger også til grund at vicekriminalinspektøren ikke tilkendegav over for vicekriminalkommissæren at de oplysninger som han havde givet til pressen, var faktisk forkerte, og gav en nærmere begrundelse for hvorfor dette var tilfældet. Om de allerede givne oplysninger faktisk var forkerte – som senere anført af Rigspolitechefen og Justitsministeriet – finder jeg det uforholdsmæssigt at undersøge for at tage stilling til sagen. Hvis oplysningerne var faktisk forkerte, foreligger spørgsmålet om hvorvidt vicekriminalkommissæren da han fremsatte sine udtalelser, vidste eller burde vide dette. Dette spørgsmål er ikke belyst i sagen, og det har for så vidt ikke betydning for spørgsmålet om vicekriminalkommissærens adgang til i fremtiden at udtale sig til pressen. Om spørgsmålet kan jeg i øvrigt henvise til den sag der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, s. 381* (s. 396).

Justitsministeriet har ved ministeriets bedømmelse af sagen i brevet af 26. marts 2004 valgt at tage udgangspunkt i to citater fra Rigspolitechefens brev af 19. august 2003. Jeg går ud fra at der ikke er tale om at ministeriet herved tager afstand fra den beskrivelse af indholdet af tilkendegivelserne der er anført i Rigspolitechefens udtalelse af 21. juli 2003.

c. Vicekriminalinspektørens tilkendegivelse til vicekriminalkommissæren var rettet mod hans adgang til i fremtiden at udtale sig til pressen. Som det fremgår af det der er anført ovenfor, var der intet i vejen for at vicekriminalinspektøren kunne have givet den meddelelse som han gav vicekriminalkommissæren den 7. juli 2003, forudsat at han samtidig havde tilkendegivet at der alene var tale om et forbud mod i fremtiden at udtale sig på Rigspolitechefens vegne, dvs. at vicekriminalkommissæren ved sine eventuelle fremtidige udtalelser måtte præcisere at han tal-

te på egne vegne. Der var heller ikke noget i vejen for at vicekriminalinspektøren kunne have meddelt vicekriminalkommissæren at hans allerede faldne udtalelser til pressen indeholdt forkerte faktuelle oplysninger, og at vicekriminalkommissæren måtte afholde sig fra i fremtiden også som privatperson at fremkomme med urigtige oplysninger. Det havde da efter min opfattelse været påkrævet at vicekriminalinspektøren havde redegjort nærmere for hvori det fejlagtige i oplysningerne bestod. Som nævnt kan jeg ikke lægge til grund at vicekriminalinspektøren meddelte vicekriminalkommissæren at de allerede faldne udtalelser var forkerte, med en nærmere angivelse af hvori det urigtige bestod. Der er således efter min opfattelse ikke tale om at vicekriminalkommissæren har fået meddelt en tjenstlig reaktion i anledning af de allerede faldne udtalelser. Jeg forstår da også det der er anført i Justitsministeriets udtalelse af 26. marts 2004 om en 'tjenstlig reaktion', som alene sigtende mod vicekriminalkommissærens adgang til i fremtiden at udtale sig offentligt.

d. Vicekriminalinspektørens meddelelse den 7. juli 2003 var efter min opfattelse overordentlig upræcis i relation til det beskrevne retsgrundlag for offentligt ansattes ytringsfrihed. Dette kan vel til dels tilskrives den pressede situation der da forelå. En sådan presset situation forelå imidlertid ikke da Rigspolitechefen afgav udtalelsen af 21. juli 2003.

Når vicekriminalinspektørens meddelelse den 7. juli 2003 også ses i sammenhæng med at spørgsmålet om hvorvidt der var tale om en 'mundkurv', blev besvaret bekræftende, er det min opfattelse at det var uberettiget at vicekriminalinspektøren på den måde som det skete den 7. juli 2003, meddelte vicekriminalkommissæren begrænsninger i hans adgang til at udtale sig til pressen. Min opfattelse dækker hele vicekriminalinspektørens

meddelelse. Og jeg finder det beklageligt at Rigspolitechefen ikke – første gang i brevet af 21. juli 2003 – på baggrund af de regler der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed, afgav en dækkende og juridisk korrekt udtalelse.

e. Til noget af det som Rigspolitechefen og Justitsministeriet under sagen har anført, bemærker jeg:

Rigspolitechefen har i udtalelsen af 21. juli 2003 som begrundelse for ikke at kritisere vicekriminalinspektøren også lagt vægt på at vicekriminalkommissæren allerede havde udtalt sig til pressen. Dette er efter min opfattelse uden betydning for i hvilket omfang vicekriminalkommissæren skulle være afskåret fra i fremtiden at udtale sig til pressen. Rigspolitechefen har også tillagt det betydning at assistancespørgsmålet var løst. Heller ikke dette forhold kan efter min opfattelse tillægges betydning.

Rigspolitechefen tillægger det tilsyneladende betydning (udtalelsen af 19. august 2003) om udtalelsen fremkommer i arbejdstiden og/eller fra arbejdsstedet. Ved bedømmelse af offentligt ansattes ytringsfrihed er der efter min opfattelse ikke grundlag for at inddrage dette kriterium, bortset fra den betydning det eventuelt kan have for den ansattes eget ansvar for

at hans udtalelser ikke fejlagtigt vil kunne opfattes som fremsat på myndighedens vegne.

I udtalelsen af 19. august 2003 giver Rigspolitechefen tilsyneladende udtryk for den opfattelse at vicekriminalkommissæren i den tid da han virkede som efterforskningsleder ('under sit fortsatte virke som efterforskningsleder'), var underkastet særlige begrænsninger i sin ytringsfrihed, og at det først var efter 'udførelsen af denne arbejdsopgave' at han var omfattet af de almindelige regler om offentligt ansattes ytringsfrihed. Rigspolitechefen har ikke nærmere argumenteret for denne sondring. Efter min opfattelse er der ikke belæg for en sådan sondring medmindre der herved i dette konkrete tilfælde sigtes til det ovenfor anførte om den ulovbestemte loyalitetspligt.

f. Jeg har noteret mig at Rigspolitechefen i fremtiden vil være (yderligere) opmærksom på vigtigheden af at tjenstlige tilkendegivelser i f.eks. sager som den foreliggende formidles med den fornødne præcision. Jeg er enig i at den foreliggende sag viser at der er behov for det."

NOTER: (*) FOB 1987, s. 237, og FOB 1995, s. 381.

5-4. Afslag på ansættelse som politibetjent og aktindsigt i form af kopi af prøvedokumenter

Ansættelses- og arbejdsret 1.1. – Forvaltningsret 1133.2 – 1134.3 – 114.1 – 114.3 – 11.9 – 2.2 – 29.5.

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

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

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

Ansøgeren klagede endvidere over et afslag på aktindsigt i form af kopi af nogle af hans referatstile. Ombudsmanden udtalte at retten til aktindsigt efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, under normale omstændigheder ikke kunne begrænses ud fra betragtninger af rent ressourcemæssig karakter, og at begrundelsen for afslaget var mangelfuld. På grund af de særlige forhold i forbindelse med afholdelsen af prøver foretog ombudsmanden sig dog ikke yderligere. (J.nr. 2002-0406-810).

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

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

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

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

A oplyste i sin klage til mig følgende om holdopgaven:

”Der indkaldes 6 ansøgere ad gangen. Fra Rigspolitichefens Personaleafdeling møder

to polititjenestemænd, hvoraf den ene er prøveleder og den anden observatør.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

Prøvedeltagerens prøvedokument skal med navn afleveres til prøveledelsen.

Efterfølgende (...).

De indsamlede prøvedokumenter var ikke til stede ved min aktindsigt.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bedømmelseskommissionen vurderede den 24. juni 1997 A egnet 3.

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

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

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

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

Bedømmelseskommissionen vurderede den 5. februar 1998 A egnet 2.

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

Ansøgning 4. Ved holdopgaven den 16. februar 1999 blev A sammenfattende vurderet

ikke egnet. Han fik vurderingen "i mindre grad opfyldt" ud for 2 personlige egenskaber (...) og "opfyldt" ud for 7.

Rigspolitichefens afslag af 1. marts 1999 blev begrundet således:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

...

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

...

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

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

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

...

Du sammenligner vurderingskemaerne for holdopgaverne og mener, at vurderingen

vedrørende 4. ansøgning er udtryk for en 'fejlkrydsning'.

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

...

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

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

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

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

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

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

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

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

...

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

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

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

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

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

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

...

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

Justitsministeriet kan i den forbindelse ligeledes henholde sig til Rigspolitichefens brev af 12. juli 2001, hvoraf det fremgår, at De har set de pågældende prøver den 18. april 2001 på (Y)-by Politigård. Årsagen til at

der ikke kan meddeles aktindsigt i de pågældende prøver er, at de fortsat anvendes ved politiets optagelsesprøver og derfor ikke ønskes offentliggjort. Hvis De alligevel på ny ønsker at gennemse de pågældende prøver, er De velkommen til at rette henvendelse til (...), der vil kunne arrangere et gennemsyn af prøverne i Justitsministeriet.

De har videre anfægtet Rigspolitechefens synspunkt om, at det ikke har haft afgørende betydning for bedømmelsen af Dem, at De efterfølgende overfor Rigspolitechefen har berigtiget et prøveresultat. Det er således Deres synspunkt, at dette har haft afgørende betydning for helhedsindtrykket af Dem som ansøger.

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

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

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

Justitsministeriet har endvidere – ligesom Rigspolitechefen – ingen bemærkninger til Deres påstand om, at vicepolitikommissær

(C) ikke var til stede ved holdprøven i (X)-by den 16. februar 1999.

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

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

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

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

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

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

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

vet i forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt.

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

”Rigspolitiet modtager til stadighed et stort antal ansøgninger, som løbende vurderes, således at de bedst egnede udvælges til at fortsætte ansøgningsproceduren. Vurderingen foretages blandt andet på baggrund af forholdet mellem antallet af ledige stillinger og antallet af kvalificerede ansøgere.

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

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

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

lighed til at udtale sig om vurderingen/skemaet.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I brev af 12. juli 2002 kommenterede A myndighedernes udtalelser. Han skrev bl.a. at han undrede sig over at myndighederne ikke havde undersøgt indsigtelsen om at den person der stod som observatør ved prøven

den 16. februar 1999, ikke havde været til stede.

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

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

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

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

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

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

Rigspolitichefen henviste endvidere til uddrag af POLPLAN (politiets planlægningssystem) hvoraf det fremgik at C og D på deres tjenestested i Z-by var registreret med "Særlig tjeneste" hele dagen i X-by den 16. februar 1999. Rigspolitichefen oplyste i den forbindelse at der altid afholdes to holdopgaver samme dag, en om formiddagen og en om eftermiddagen.

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

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

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

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

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

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

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

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

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

"1. Afslagene på ansættelse

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

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

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

Partshøring og notatpligt

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

Reglerne om partshøring fremgår af forvaltningslovens § 19 (lov nr. 571 af 19.

december 1985). § 19, stk. 1, har denne ordlyd:

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

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

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

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

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

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

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

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

Formålet med holdopgaven var at vurdere (A)'s personlige egenskaber ud fra den måde han tacklede de stillede opgaver på. Vurderingen blev foretaget af to særligt udpegede og uddannede personer ved iagttagelse af prøveforløbet, og den

blev efterfølgende noteret på et skema ved afkrydsning som beskrevet ovenfor. Iagttagelsen under prøven (og den efterfølgende afkrydsning) har efter min opfattelse karakter af en umiddelbar bevisoptagelse foretaget af sagkyndige personer, og det udfyldte skema indgik i grundlaget for sagens afgørelse. Der var derfor tale om oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder. Oplysningerne indgik som et væsentligt element i grundlaget for afgørelsen om ikke at ansætte (A). Det er derfor min foreløbige opfattelse at (A) skulle have haft lejlighed til at udtale sig om vurderingsskemaet, herunder de faktiske oplysninger om hvem der havde foretaget vurderingen.

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

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

Iagttagelserne under prøven var som nævnt oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten gælder også oplysninger der mundtligt meddeles af den pågældende ansøger

selv, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 155. Der skulle derfor gøres notat om indholdet af oplysningerne.

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

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

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

I forbindelse med karaktergivning som led i uddannelsesforløb gør der sig særlige hensyn og omstændigheder gældende, f.eks. ressourcemæssige betragtninger og det forhold at der ofte foreligger et udbyg-

get klagesystem hvorved retssikkerheden i høj grad tilgodeses. Tilsvarende hensyn og omstændigheder gør sig efter min mening ikke gældende i sager om ansættelse, og jeg mener derfor ikke at de to situationer er sammenlignelige. At der i visse tilfælde, bl.a. i den foreliggende sag, er mulighed for at klage over et afslag, ændrer ikke herved.

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

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

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

Jeg har overvejet om (A) tillige skulle have været partshørt over det spørgeskema som de øvrige prøvedeltagere afleverede med bedømmelse af hans indsats. (A) blev under prøven gjort bekendt med de andres vurdering af ham, men det fremgår ikke klart af sagen om han fik lejlighed til at ytre sig herom. Det fremgår heller ikke om de andres vurdering af (A) fik be-

tydning for prøveledelsens vurdering af ham, eller om de andres vurdering af ham kun fik betydning for prøveledelsens vurdering af de andre. Jeg har herefter ikke grundlag for at antage at de nævnte spørgeskemaer havde væsentlig betydning for prøveledelsens vurdering af (A), og dermed at han skulle have været partshørt over skemaerne.

(A) har oplyst at de indsamlede prøvedokumenter ikke var til stede da han fik aktindsigt. Dokumenterne findes heller ikke blandt de akter som jeg har modtaget. Jeg har derfor overvejet om myndighederne har overholdt gældende regler for kassation. Under hensyn til usikkerheden om hvorvidt de nævnte spørgeskemaer har haft betydning for (A)'s sag, har jeg besluttet ikke at undersøge kassationsspørgsmålet nærmere.

Afgørelsestidspunktet

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

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

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

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

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

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

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

Begrundelse

Forvaltningslovens § 24 har denne ordlyd:

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

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

Stk. 3. Begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv

eller til andre private eller offentlige interesser, jfr. § 15.’

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

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

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

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

på ved vurderingen af at han ikke kunne ansættes.

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

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

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

Andre forhold

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

Ifølge myndighedernes oplysninger var den pågældende person til stede.

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

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

(A) har herudover fremsat yderligere kritikpunkter bl.a. vedrørende prøveledelsens uddannelse og det forhold at han er

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

Sammenfatning

Som det fremgår af ovenstående, er det min foreløbige opfattelse at (A) skulle have været partshørt over vurderingsskemaet. Endvidere er det min foreløbige opfattelse at notatpligten ikke kan anses for opfyldt i tilstrækkelig grad. Endelig er det min foreløbige opfattelse at begrundelserne for det første, andet og tredje afslag ikke var fyldestgørende. Det er min foreløbige opfattelse at disse mangler er beklagelige, og at Justitsministeriet burde have påtalt manglerne over for Rigspolitichefen.

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

2. Aktindsigt

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

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

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

...

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

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

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

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

Stk. 2.

...

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

...'

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

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

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

...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Jeg har tidligere haft lejlighed til at udtale mig om et afslag på aktindsigt be-

grundet i ressourcemæssige betragtninger. Jeg henviser til Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 431 ff*. Sagen drejede sig om aktindsigt i rettevejledninger. Jeg udtalte at der ikke var belæg for at antage at betragtninger af rent ressourcemæssig karakter kunne inddrages ved afgørelsen om at afslå aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Det antages således at rettevejledninger kan undtages fra aktindsigt indtil eksamen er afholdt, men ikke herefter. Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 190.

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

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

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

Den 27. maj 2004 drøftede jeg sagen på et møde med repræsentanter for Rigspolitichefen og Justitsministeriet, og i brev af 9. sep-

tember 2004 fremkom Justitsministeriet – efter at have indhentet en udtalelse fra Rigspolitichefen – med sine bemærkninger til den foreløbige redegørelse. Af brevet fremgår bl.a. følgende:

”Partshøring og notatpligt

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

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

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

Ved opgave 1 har gruppen en time til at udarbejde en fælles indstilling på løsningen af nogle problemer skitseret i en skriftlig opgave. Prøvelederen giver en kort indledende instruktion til gruppen. Ved opgave 2 har gruppen 20 minutter til at (...). Prøvelederen og observatøren deltager ikke i gruppens drøftelser under løsningen af de to opgaver.

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

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

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

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

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

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

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

prøver, herunder også resultatet af holdopgaven.

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

Begrundelse

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

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

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

I andre tilfælde vil flere elementer i ansættelsesforløbet imidlertid udgøre grundlaget for Rigspolitichefens afslag. En ansøger kan eksempelvis have fået en relativ tilfredsstillende bedømmelse i bedømmelseskommissionen, mens den pågældende i forbindelse med et eller flere af de øvrige prøveresultater ligger under niveauet for de ansøgere, som opnår ansættelse. I sådanne tilfælde be-

grunder Rigspolitichefen afslaget med en henvisning til en samlet vurdering af ansøgerens egnethed i forhold til de øvrige ansøgere, hvorunder resultaterne af samtlige de aflagte prøver er indgået i vurderingen. Der vil ikke i disse tilfælde være et (eller enkelte) udslagsgivende kriterium/-er.

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

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

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

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

Aktindsigt

For så vidt angår det i den foreløbige redegørelse anførte om aktindsigt i dokumenter fra den skriftlige prøve har Rigspolitichefen anført, at de skriftlige prøver stort set anvendes dagligt i politikredsene uden for Storkøbenhavn og i Rigspolitichefens Personaleafdeling. De skriftlige prøver (ca. 1500 om året) afvikles således ikke på samme dag

ved indkaldelse af alle ansøgere på én gang. De afvikles derimod løbende med de ansøgere, som er på dette trin i ansættelsesforløbet.

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

Rigspolitchefen har supplerende oplyst, at flere højskoler mv. tilbyder kurser, som skal gøre deltagerne i stand til at bestå politiets prøver i forbindelse med ansættelsesforløbet, og disse uddannelsesinstitutioner er selvsagt interesseret i at få kendskab til de opgaver, som politiet anvender ved de skriftlige prøver.

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

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

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

Justitsministeriet kan i det hele henholde sig til det af Rigspolitchefen anførte.”

Ombudsmandens endelige udtalelse

”Partshøring, notatpligt og begrundelse

Det er fortsat min opfattelse at myndighe-

derne har begået en række sagsbehandlingsfejl vedrørende partshøring, notatpligt og begrundelse for så vidt angår afslagene på ansættelse.

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

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

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

En ordning som den nævnte, hvor de ansøgere der bliver vurderet ikke egnet (1), mundtligt partshøres inden der træffes beslutning om at give afslag på ansættelse, og hvor der udarbejdes et notat til sagen om baggrunden, giver mig efter omstændighederne ikke anledning til bemærkninger.

For så vidt angår de øvrige ansøgere, må jeg forstå det således at disse også vil få mulighed for under samtalen at komme med bemærkninger om vurderingen. Jeg må endvidere forstå ministeriets oplysninger således at der i disse tilfælde ikke vil blive udarbejdet notat om baggrunden for vurderingen. Uanset at ansøgerne har haft mulighed for at kommentere vurderingen af holdopgaven ved den efterfølgende samtale, er det min opfattelse at der også i disse tilfælde bør udarbejdes et –

eventuelt kortfattet – notat, jf. offentlighedslovens § 6, om baggrunden for vurderingen. Resultatet af holdprøven er også i disse tilfælde af betydning for om ansættelse kan ske, og notatet vil give bedre mulighed for at bedømme vurderingen ved en eventuel klagesag. Jeg henstiller derfor til Justitsministeriet at der udarbejdes notat også i disse tilfælde.

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

Aktindsigt

Det er fortsat min opfattelse at retten til aktindsigt under normale omstændigheder ikke kan begrænses efter forvaltnings-

lovens § 15, stk. 1, ud fra betragtninger af rent ressourcemæssig karakter. I min foreløbige redegørelse henviste jeg til en tidlige sag om aktindsigt i rettevejledninger og nævnte at det antages at rettevejledninger kan undtages fra aktindsigt indtil ekssamen er afholdt, men ikke herefter.

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

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

Jeg foretager mig ikke mere i sagen.”

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

5-5. Obduktionserklærings betydning i sager om selvmord og dødsfald i kriminalforsorgens institutioner

Forvaltningsret 1121.1.

Efter et dødsfald i et arresthus kritiserede ombudsmanden blandt andet at Direktoratet for Kriminalforsorgen tog en indberetning om dødsfaldet til efterretning uden at have set den foreløbige obduktionserklæring, og inden der forelå en endelig konklusion på obduktionserklæringen. Med henvisning til formålet med kriminalforsorgens interne undersøgelser af dødsfald i kriminalforsorgens institutioner og til det forvaltningsretlige officialprincip udtalte ombudsmanden at foreliggende (eller forøvede) obduktionserklæringer i almindelighed skal indhentes før sådanne undersøgelser afsluttes.

Ombudsmanden henledte desuden opmærksomheden på at han i flere tidligere sager havde kritiseret at direktoratet havde afsluttet sager om selvmord og dødsfald uden at afvente de endelige obduktionserklæringer, og bemærkede at denne sags faktiske forhold illustrerede vigtigheden af at afvente det endelige obduktionsresultat.

Også arresthuset blev kritiseret for at have afsluttet sin undersøgelse af dødsfaldet før det endelige obduktionsresultat forelå.

Ombudsmanden mente ikke der var grundlag for kritik af personalets adfærd eller omstændighederne i øvrigt i forbindelse med dødsfaldet. (J.nr. 2003-0447-626).

A blev indsat i et arresthus den 3. oktober 2002.

Den 7. januar 2003 om eftermiddagen fandt personalet i arresthuset A død i sin celle. Han lå livløs på sin seng.

A led af astma hvilket han var i behandling for. Ved indsættelsen i arresthuset vejede A angiveligt 90 kg. På dødstidspunktet vejede A 138 kg. A var medicinmisbruger. Han var ordineret 80 ml metadon dagligt. A røg dagligt mange cigaretter.

A havde forud for den 7. januar 2003 klaget over at han havde vejrtrækningsbesvær. Den 6. januar 2003 kl. 10.30 blev han derfor i forbindelse med arresthuslægens ugentlige besøg tilset af lægen. Der skete ingen ændring af A's medicinering. Senere på dagen klagede A igen over vejrtrækningsbesvær hvorfor vagtlægen blev tilkaldt og ankom kl. 23.30. Vagtlægen gav A noget astmamedicin.

Den 7. januar 2003 var personalet (ifølge arresthusets indberetning til direktoratet) i kontakt med A om morgenen, flere gange i løbet af formiddagen og ved middagstid i forbindelse med udleveringen af frokost. Personalet registrerede ikke nogen ændret

adfærd hos A. A frabad sig morgenmad og frokost, men det var ikke usædvanligt.

Personalet havde de sidste uger forud for dødsfaldet opfordret A til at ændre sine spisvaner ("indtagelse af 'søde sager' fra købmanden") og til at begynde at dyrke motion. A havde afslået at dyrke motion og havde oplyst at han var gået på diæt. Den sidste uge inden dødsfaldet havde A dog angiveligt taget 2 kg på. Også arresthuslægen havde uden resultat opfordret A til at tabe sig og desuden til at holde op med at ryge.

Kl. ca. 15.05 (den 7. januar 2003) da personalet åbnede døren til A's opholdsrum, blev han fundet livløs. En fængselsfunktionær gav A kunstigt åndedræt. Politiet og ambulance blev tilkaldt og ankom. A blev erklæret død da han ankom til sygehuset.

Den 21. januar 2003 modtog direktoratet fra arresthuset skriftlig indberetning om dødsfaldet vedlagt bilag, herunder politirapporter, en dødsattest underskrevet af embedslægen den 8. januar 2003 og påtegnet af politiet samme dato og en telefax fra Retsmedicinsk Institut hvorpå er anført "UDKAST". Af telefaxen fremgår videre en beskrivelse af

det "retslægelige ligsyn". Beskrivelsen er dateret den 30. december 2002.

Endelig fremgår nederst i telefaxen følgende:

" ...

Overvægt,

LD 015/03: Væsentligste obduktionsfund: /Store, udvidede lunger, betændelsesekret i luftvejene, forstørrelse og udvidelse af hø. side af hjertet, akut blodopstemning af organerne. Ingen tegn på vold. *Dødsårs* kan være følger efter astma-anfald i forbindelse med luftvejsinfektion.

Suppl. mikroskopi, bakteriologi, alkohol-analyse + retskemi"

Erklæringen er underskrevet, men ikke dateret.

Af politimesterens rapport af 7. januar 2003 vedrørende dødsfaldet fremgår følgende af s. 2:

" ...

Fax fra RI – den foreløbige obduktionskonklusion: 'Ingen tegn på vold. Dødsårsag kan være følger efter astmaanfald i forbindelse med luftvejsinfektion'. Resultat af retskemiske undersøgelser følger.

..."

Den 29. januar 2003 sendte direktoratet sagen tilbage til arrestinspektøren med anmodning om at indberetningen – der kun var underskrevet af arrestforvareren – blev underskrevet af arrestinspektøren.

Den 31. januar 2003 fik direktoratet sagen retur påført arrestinspektørens underskrift.

Den 4. februar 2003 meddelte direktoratet arrestinspektøren at direktoratet havde taget indberetningen om dødsfaldet til efterretning, dog med bemærkning om at indberetninger om dødsfald, selvmord og selvmordsforsøg altid skal underskrives af institutionens leder. Samme dag blev sagen fremsendt her til embedet.

I brev af 21. februar 2003 bad jeg direktoratet om en udtalelse om sagen. Jeg bad direktoratet om at oplyse om direktoratet inden direktoratet (den 4. februar 2003) tog ar-

restinspektørens indberetning til efterretning, dels overvejede at beskrivelsen af ligsynet var dateret den 30. december 2002, dvs. 8 dage inden datoen for A's dødsfald, dels modtog en mere endelig obduktionserklæring, herunder resultatet af nævnte retskemiske undersøgelser. I givet fald bad jeg om en kopi af disse akter.

Hvis direktoratet ikke havde modtaget en mere endelig erklæring, herunder resultatet af de nævnte undersøgelser, bad jeg direktoratet om at oplyse hvorfor direktoratet på det foreliggende grundlag havde taget indberetningen til efterretning. Jeg bad i så fald desuden direktoratet om at fremsende en kopi af den endelige erklæring når den måtte foreligge.

Jeg henledte endvidere direktoratets opmærksomhed på at jeg ikke som vanligt var blevet underrettet om dødsfaldet umiddelbart efter at direktoratet (den 21. januar 2003) modtog underretning herom.

Den 26. februar 2003 bad direktoratet arrestinspektøren om en supplerende udtalelse om sagen. Direktoratet bad arrestinspektøren om at oplyse årsagen til at erklæringen fra Retsmedicinsk Institut var dateret den 30. december 2002, og at den var stempet som et udkast. Videre bad direktoratet arrestinspektøren om at oplyse om der forelå resultat af de i erklæringen nævnte retskemiske undersøgelser.

I brev af 27. februar 2003 skrev arrestinspektøren følgende:

"I Deres brev har De stillet følgende spørgsmål:

1. Årsagen til at erklæringen fra Retsmedicinsk Institut er dateret den 30. december 2002 og er stempet som værende et udkast. Den endelige erklæring bedes indhentet.

2. Hvorvidt der foreligger et resultat af de i ovennævnte erklæring nævnte retskemiske undersøgelser.

I anledning af ovennævnte spørgsmål kan jeg oplyse følgende:

Ad 1: Det anførte dokument må være fotokopi af dødsattestens side 2, der påføres de

umiddelbare obduktionsfund (bilag 1) – der er således ikke tale om en erklæring vedrørende obduktionen, men alene de fund, der skal anføres på dødsattesten. Hvorfor der er sket datering som nævnt på udkastet kan jeg ikke belyse nærmere, idet denne dato er anført af embedslægen, men jeg kan oplyse, at den endelige dødsattest (bilag 2) er dateret den 21.01.03 på side 2 – jeg må formode, at udkastet (bilag 1) er et arbejdsprodukt.

Den egentlige obduktionserklæring er udfærdiget af Retsmedicinsk institut i (...) den 09.01.03 og er tilgået herværende politistation den 13.01.03.

Kopi af obduktionserklæringen vedlægges (bilag 3).

Ad 2: Politikredsen har endnu ikke modtaget den supplerende erklæring vedrørende de retskemiske undersøgelser, og politiinspektør (...) har ved telefonisk henvendelse til Retsmedicinsk Institut i (...) i dag fået oplyst, at en sådan supplerende erklæring tidligst må forventes i slutning af april måned 2003."

Af den ovenfor nævnte obduktionserklæring af 9. januar 2003 fremgår følgende under erklæringens resumé og konklusion:

"...

Dødsårsagen antages på basis af det i sagen oplyste og obduktionen at være astmaanfald i forbindelse med luftvejsinfektion. Samtidig medicinpåvirkethed/forgiftning kan ikke udelukkes.

Der vil blive foretaget alkoholanalyse, mikroskopisk, bakteriologisk og retskemisk undersøgelse. Når resultaterne foreligger, fremsendes supplerende erklæring."

Med brev af 4. juni 2003 sendte arrestinspektøren direktoratet en erklæring af 30. april 2003 fra Retsmedicinsk Institut vedrørende de retskemiske undersøgelser.

Af erklæringen fremgår det at der i A's blod blev påvist metadon i en koncentration på 1,6 mg/kg, og at denne koncentration er af en størrelsesorden som ses ved dødelige

forgiftninger. Af erklæringens afsluttende konklusion fremgår følgende:

"På basis af det i sagen oplyste, obduktionen og de yderligere undersøgelser må dødsårsagen antages at være en forgiftning med metadon i forbindelse med luftvejsinfektion hos denne kraftigt byggede og overvægtige mand, der desuden led af astma."

I brev af 25. juni 2003 bad direktoratet på den baggrund arrestinspektøren om en supplerende udtalelse om sagen. Direktoratet bad herunder arrestinspektøren om en udtalelse om hvorvidt man efter fremkomsten af den supplerende obduktionserklæring havde foretaget nogen undersøgelse af eventuelle uregelmæssigheder i forbindelse med metadonudleveringen forud for dødsfaldet, herunder om andre af arresthusets indsatte i metadonbehandling havde været syge eller lignende i perioden omkring dødsfaldet.

I brev af 25. juli 2003 skrev arrestinspektøren følgende:

"Som foreløbigt svar på de ovennævnte skrivelser kan jeg oplyse, at politiets efterforskning på dødstidspunktet godtgjorde, at nu afdøde (A) fik udleveret/indtog 90 ml metadon hver morgen, og jfr. det allerede indsendte rapportmateriale fremkom der ved politiets efterforskning ikke antydninger af uregelmæssigheder heri, hvorfor efterforskningen på det punkt anses for afsluttet.

Embedslægerne i (...) Amt er ved brev af 14.07.03 anmodet om en udtalelse i anledning af Deres skrivelse af 25.06.03 – grundet ferie er der først mulighed for at kontakte den sagsbehandlende embedslæge i begyndelsen af næste uge med henblik på oplysning om, hvornår en udtalelse fra embedslægeinstitutionen forventes at foreligge.

..."

Med brev af 26. august 2003 sendte arrestinspektøren en redegørelse af 14. august 2003 fra amtets embedslæger og en udtalelse af 22. august 2003 fra arrestforvareren til direktoratet.

Af embedslægenes redegørelse fremgår følgende:

"...

En metadon-koncentration i blodet på 1,6 mg/kg er på et niveau hvor der er tale om en sikker dødelig forgiftning, da dødelige forgiftninger ses hos tilvænnede ved koncentrationer over 1 mg/kg.

(...) Arrest modtager metadon i literflasker. Arrestbetjenten måler den ordinerede mængde af i et måleglas, og hælder metadonen over i et plastikkrus som suppleres med vand til passende mængde. Metadonen indtages af den indsatte under opsyn. Der føres regnskab med de forbrugte mængder i henhold til gældende regelsæt, og efter aftale med arrestlæge (...).

Det er ikke ud fra de foreliggende oplysninger muligt at fastlægge hvorledes der opnås en blodkoncentration af metadon på 1,6 mg/kg. 80 ml. metadon dagligt indtaget som engangsdosis om morgenen er en helt almindelig, og ikke specielt høj dosering ved kendt stofmisbrug. Det kan ikke udelukkes, at der kan have været tale om et sidemisbrug.

Det må konkluderes, at den beskrevne brug af metadon ikke giver anledning til yderligere reaktioner fra Embedslægeinstitutionens side.

..."

Af arrestforvarerens udtalelse fremgår følgende:

"Undertegnede skal oplyse at arresthuset ikke har foretaget nogen nærmere undersøgelse af eventuelle uregelmæssigheder i forbindelse med metadonudleveringen.

Resultatet af obduktionserklæringen er blevet drøftet i arresthuset, herunder procedure i forbindelse med udlevering/ophældning af metadon, men arresthuset finder ikke at kunne påvise nogen fejl.

Ved metadonudlevering i arresthuset skal den indsatte indtage metadonen i personalets påsyn. Metadonen er forinden hældt op i plastikkrus. Metadonen opmåles i måleglas

med 1 ml. streger. Hvis arresthuset har flere indsatte som får metadon, bliver kruset påført navn og cellenummer.

Personalet oplyser at A altid stod klar ved opmønstring kl. 07.00 for at få udleveret sin metadon. Dette gjorde han også den 7. januar 2003.

Metadonen som blev udleveret er modtaget fra apoteket den 23. december 2002 hvor der blev leveret 2 x 1 liter metadon 1 mg/ml. til arresthuset.

I perioden op til dødsfaldet samt den pågældende dag var der 1 indsat mere i metadonbehandling. Pågældende var ordineret 25 ml. dagligt. Der er efterfølgende 2 indsatte som har fået af samme metadon.

..."

Den 12. september 2003 svarede direktoratet på mit brev af 21. februar 2003. Af udtalelsen fremgår følgende:

"...

Direktoratet skal meget beklage at direktoratet den 4. februar 2003 traf afgørelse før den supplerende obduktionserklæring forelå. Direktoratet skal desuden beklage at direktoratet ikke har været opmærksomt på fejldateringen i ligsynet. Der henvises i den forbindelse til arrestinspektørens udtalelse af 27. februar 2003, ad 1.

Derudover skal direktoratet beklage at De ikke modtog det foreløbige indberetnings-skema af 7. januar 2003. Fejlen skyldes at den telefoniske indberetning blev modtaget af direktoratets vagthavende efter arbejdstids ophør og at man ikke fra Klientkontorets side har været opmærksom på at omdele indberetningsskemaet. Det indgår i den justering af de administrative regler om indberetningspligten at der for fremtiden kun i meget få tilfælde skal ske indberetning uden for kontortid. Direktoratet vil derudover træffe foranstaltninger til at det udelukken-de er Klientkontoret der har ansvaret for orientering af Folketingets Ombudsmand. Direktoratet har dermed sørget for at en sådan fejl ikke sker igen.

Direktoratet har den 25. juni 2003 desuden anmodet Arrestinspektøren ved Arresthuset i (...) om en udtalelse om hvorvidt man efter fremkomsten af den supplerende obduktionserklæring har foretaget nogen undersøgelse af eventuelle uregelmæssigheder i forbindelse med metadonudleveringen forud for dødsfaldet, herunder om andre indsatte i metadonbehandling har været syge i perioden omkring dødsfaldet eller lignende.

Direktoratet har modtaget svar herpå i brev af 25. juli 2003 og 26. august 2003, hvortil der henvises.

Direktoratet har ved en fornyet gennemgang af sagen ikke fundet anledning til at ændre konklusionen i direktoratets brev af 4. februar 2003 hvorved direktoratet tog Arrestinspektøren ved Arresthuset i (...)’s indberetning af dødsfaldet til efterretning.”

Den 15. september 2003 modtog jeg direktoratets udtalelse af 12. september 2003 med bilag. Efter en gennemgang af de fremsendte bilag konstaterede jeg at jeg ikke havde modtaget alle sagens bilag, herunder ikke den supplerende erklæring af 30. april 2003 og heller ikke obduktionserklæringen af 9. januar 2003 i sin helhed, samt at nogle af de akter som jeg havde modtaget, forelå i ufuldstændige kopier (som fremsendte telefaxer). Jeg anmodede derfor i brev af 22. september 2003 direktoratet om at fremsende de pågældende akter og om at sikre at der ikke var yderligere akter i sagen som jeg ikke havde modtaget.

Videre skrev jeg følgende:

”Direktoratet har over for mig beklaget at direktoratet traf afgørelse den 4. februar 2003 før den supplerende obduktionserklæring (af 30. april 2003) forelå. Som sagen indtil nu har været oplyst for mig, ser det ud som om direktoratet traf afgørelse i sagen også uden at direktoratet havde set obduktionserklæringen af 9. januar 2003. Den ses først fremsendt som bilag til Politimesteren i (...)’s brev af 27. februar 2003, og den var ikke vedlagt de akter som direktoratet sendte til mig den 4. februar 2003. Jeg må gå ud fra at det

var disse akter der udgjorde oplysningsgrundlaget for direktoratets afgørelse af 4. februar 2003.

Jeg beder direktoratet oplyse om ovenstående er korrekt.”

Med brev af 26. september 2003 sendte direktoratet mig de pågældende bilag. Direktoratet oplyste at grunden til at akterne forelå i kopi (som fremsendte telefaxer), var at direktoratet havde været nødt til at rekonstruere sagen ved genfremsendelse af akter via telefax fra arrestinspektøren (fordi akterne var bortkommet i direktoratet, går jeg ud fra). Videre oplyste direktoratet at grunden til at jeg ikke havde modtaget samtlige akter, var at direktoratet ved rekonstruktionen ikke havde været opmærksom på de manglende akter. Direktoratet beklagede disse forhold. Direktoratet beklagede videre at direktoratet ikke tidligere havde informeret mig om at sagen var rekonstrueret, og oplyste at alle sagens bilag nu var vedlagt.

Videre skrev direktoratet følgende:

”...

Efter en gennemgang af sagen har direktoratet måttet konstatere at det er korrekt at direktoratet tog indberetningen til efterretning inden direktoratet havde set obduktionserklæringen af 9. januar 2003. Dette finder direktoratet er meget beklageligt og direktoratet har mundtligt indskærpet proceduren i forbindelse med sagsbehandlingen af denne type sager over for den pågældende medarbejder.”

Ombudsmandens udtalelse

”Min undersøgelse af sagen har vedrørt dels Direktoratet for Kriminalforsorgens beslutning om tage arrestinspektørens indberetning om (A)’s dødsfald den 7. januar 2003 til efterretning, herunder at personalet i arresthuset efter arrestinspektørens opfattelse handlede korrekt (1), dels arresthusets og direktoratets sagsbehandling (2).

1. Dødsfaldet, herunder personalets adfærd

Ifølge obduktionserklæringens afsluttende konklusion af 30. april 2003 må dødsårsagen antages at være en forgiftning med metadon i forbindelse med luftvejsinfektion. (Det bemærkes at hverken politirapporterne vedrørende afhøringerne af henholdsvis arresthuslægen og den praktiserende læge hvis praksis (A) havde været tilknyttet, eller erklæringerne fra Retsmedicinsk Institut indeholder oplysninger om eventuelle særlige helbredsmæssige grunde til (A)'s betydelige vægtforøgelse under det forholdsvis korte ophold i arresthuset).

Arresthuset var ansvarlig for udlevering af metadon til (A). De nærmere omstændigheder i forbindelse med arresthusets metadonudlevering blev oplyst i embedslægenes redegørelse af 14. august 2003 og i arrestforvarerens udtalelse af 22. august 2003.

På den baggrund og efter en fornyet gennemgang af sagen meddelte direktoratet den 12. september 2003 at direktoratet ikke havde fundet anledning til at ændre konklusionen i direktoratets brev af 4. februar 2003 hvorved direktoratet tog arrestinspektørens indberetning af (A)'s dødsfald i arresthuset den 7. januar 2003 til efterretning, herunder at personalet i arresthuset efter arrestinspektørens opfattelse havde handlet korrekt.

Direktoratets afgørelse af 12. september 2003 giver mig ikke anledning til kritik. Heri ligger at jeg ikke har grundlag for at kritisere arresthuset for hverken omstændighederne i forbindelse med metadonudleveringen eller personalets adfærd i forbindelse med dødsfaldet i øvrigt.

Jeg har ved min vurdering af sagen navnlig lagt vægt på oplysningerne om arresthusets praksis for metadonudlevering, herunder at metadonen opmåles af personalet og indtages af de indsatte i personalets påsyn, og at embedslægerne har

udtalt at den af arresthuset beskrevne brug af metadon ikke giver anledning til reaktioner fra embedslægeinstitutionens side. Jeg har desuden lagt vægt på det af embedslægerne anførte om at det ikke kan udelukkes at (A) havde et sidemisbrug.

2. Myndighedernes sagsbehandling

Efter § 4, stk. 1, nr. 6, i lov nr. 402 af 13. juni 1990 om ligsyn mv. skal den læge som tilkaldes i tilfælde af dødsfald i kriminalforsorgens institutioner, altid afgive indberetning til politiet om dødsfaldet. Der vil således altid foregå en politimæssig undersøgelse af eventuelle strafbare forhold i forbindelse med sådanne dødsfald.

Den undersøgelse som foretages i den pågældende anstalt og i Direktoratet for Kriminalforsorgen i forbindelse med dødsfald, har til formål at klarlægge om der er begået fejl eller forsømmelser i kriminalforsorgens institutioner, og om institutionens procedurer, overvågningen eller placeringen af indsatte eller andet kan ændres med henblik på fremtidigt at forebygge lignende dødsfald i institutionen. Kriminalforsorgens interne undersøgelse skal ikke erstatte eller supplere den politimæssige undersøgelse af dødsfaldet med hensyn til opklaring af eventuelle strafbare forhold.

Imidlertid skal der i såvel institutionens som direktoratets undersøgelse foretages de oplysningsskridt som på baggrund af de foreliggende oplysninger og henset til formålet med undersøgelsen må anses for at være naturlige og nødvendige. Herunder vil foreliggende (eller forventede) obduktionserklæring i almindelighed skulle indhentes før undersøgelserne afsluttes.

Jeg har tidligere udtalt mig i overensstemmelse med ovenstående over for direktoratet (se direktoratets sag med j.nr. (...)), og jeg henviser i det hele til det forvaltningsretlige officialprincip. Jeg henleder desuden opmærksomheden på at jeg i

flere tidligere sager – under henvisning til at obduktionserklæringens konklusion må anses for at være central i sager om dødsfald – har kritiseret at direktoratet har afsluttet sager om selvmord og dødsfald uden at have afventet de endelige obduktionserklæringer.

I denne sag traf direktoratet den 4. februar 2003 afgørelse om at tage arresthusets indberetning – herunder om at der ikke var begået fejl fra arresthuspersonalets side i forbindelse med dødsfaldet – til efterretning uden at have set obduktionserklæringen af 9. januar 2003, og inden der forelå et resultat af de retskemiske analyser og dermed en endelig konklusion på obduktionserklæringen. I direktoratets oplysningsgrundlag indgik fra Retsmedicinsk Institut udelukkende en telefax der åbenbart fremstod ufærdig.

Direktoratet traf således afgørelse på et mangelfuldt grundlag.

Jeg er på den baggrund – navnlig under henvisning til mine tidligere udtalelser om at direktoratet efter min opfattelse bør se det endelige obduktionsresultat inden direktoratet træffer afgørelse i sager som denne (og til at direktoratet selv flere gange tidligere har beklaget at dette ikke er sket) – enig med direktoratet i at det er meget beklageligt at direktoratet afsluttede sagsbehandlingen uden at have set de ovennævnte erklæringer, og desuden beklageligt at direktoratet ikke var opmærksom på den fejldatering af ligsynet der fremgik af den nævnte telefax.

Jeg finder det ligeledes meget beklageligt at arresthuset afsluttede undersøgelsen af sagen og afgav indberetning til direktoratet før resultatet af de bebudede supplerende retskemiske undersøgelser og dermed den endelige konklusion på obduktionen forelå. Hvis baggrunden herfor var den at arresthuset hurtigst muligt ville afgive skriftlig indberetning til direktoratet, burde arresthuset efter min opfattelse udtrykkeligt have taget forbe-

hold for udfaldet af den supplerende obduktionserklæring.

...

Jeg bemærker at denne sag kan tjene til illustration af vigtigheden af at afvente det endelige obduktionsresultat idet den primære dødsårsag i dette tilfælde ændrede sig fra at være angivet som astmaanfald i forbindelse med luftvejsinfektion til metadonforgiftning i forbindelse med luftvejsinfektion. Dette ændrer (fuldstændig) rammen for den undersøgelse der skal ske af dødsfaldet. Jeg henviser til at det efterfølgende blev nødvendigt at iværksætte en undersøgelse af omstændighederne i forbindelse med arresthusets metadonudlevering og (A)'s og øvrige indsattes metadonindtag den pågældende dag samt at stille embedslægerne supplerende spørgsmål i den forbindelse.

Det giver mig ikke anledning til bemærkninger at arresthuset ikke selvstændigt iværksatte en undersøgelse af omstændighederne i forbindelse med metadonudlevering mv. da det endelige resultat af obduktionen forelå. Jeg har herved lagt vægt på at sagen på det tidspunkt blev behandlet i direktoratet.

Jeg har gjort arrestinspektøren bekendt med min opfattelse.

Direktoratet har nu fastsat cirkulære nr. 116 af 10. oktober 2003 om indberetning til Direktoratet for Kriminalforsorgen vedrørende indsatte, der under indsættelse i kriminalforsorgens institutioner afgår ved døden eller udsætter sig selv for livsfare. Jeg har noteret mig at cirkulæret indeholder regler om at skriftlige indberetningsskemaer vedrørende selvmord og dødsfald (henholdsvis § 9, stk. 3, og § 10, stk. 4) skal vedlægges kopi af 'eventuel obduktionserklæring, herunder eventuel erklæring fra retskemiker, embedslægen og eventuel supplerende obduktionserklæring'.

Jeg har endvidere noteret mig at direktoratets instruks om særlige sagstypers

ekspedition nr. 17 af 10. oktober 2003 indeholder en detaljeret vejledning for direktoratets sagsbehandling af blandt andet sager om selvmord og dødsfald, herunder om hvad sagsbehandleren skal

være opmærksom på for at sikre at der foreligger endelige obduktionserklæringer inden der træffes afgørelse.

Jeg foretager mig herefter ikke videre i denne sag.”

Kirkeministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2004 til 31. december 2004 afsluttet 29 sager inden for Kirkeministeriets sagsområde. 27 af disse sager blev afvist.

De resterende 2 sager blev realitetsbehandlet: 1 sag handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om sagsbehandlingsspørgsmål. I alt gav 1 af sagerne 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>	2	1	0	0

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 6-1: Myndighedsinhabilitet for ministerium i sag om oprykning af ministerens ægtefælle til en højere lønramme

6-1. Myndighedsinhabilitet for ministerium i sag om oprykning af ministerens ægtefælle til en højere lønramme

Ansættelses- og arbejdsret 1.1. – Forvaltningsret 1114.1. – Statsforfatningsret 2.2.

Indtil 2004 gjaldt en ordning hvorefter Kirkeministeriet kunne oprykke en sognepræst til lønramme 34 efter aftale med Præsteforeningen, hvis sognepræsten havde været på slutløn i 2 år og den pågældendes tjenstlige forhold i enhver henseende havde været tilfredsstillende. Oprykning kunne først ske når en klassificering i denne lønramme blev ledig, og som regel var der mulighed for at foretage oprykning når en sognepræst var fyldt 60 år eller var nær denne alder. I 2004 indførte Kirkeministeriet af sparehensyn et stop for sådanne lønrammeoprykninger.

I forbindelse med behandlingen af en henvendelse fra en sognepræst om oprykning til lønramme 34 gjorde kirkeministeren ministeriet opmærksom på at hendes egen ægtefælle, som var sognepræst, ikke var blevet rykket op i lønramme 34 selv om han var fyldt 67 år og havde været på slutløn siden 1989. Efterfølgende konstaterede ministeriet at 5 andre sognepræster var i en tilsvarende situation. Kirkeministeren erklærede sig inhabil i forbindelse med behandlingen af sin ægtefælles sag, og Kirkeministeriet besluttede at rykke ministerens ægtefælle og de 5 øvrige præster op i lønramme 34 med virkning fra det tidspunkt hvor de hver især var fyldt 60 år.

Ombudsmanden tog sagen op til behandling af egen drift.

Ombudsmanden udtalte at der for en umiddelbar betragtning ikke kunne herske fuld tillid til at de ansatte i et ministerium fuldstændigt uhildede ville kunne behandle en sag hvis udfald var af væsentlig økonomisk betydning for en person der stod deres øverste chef så nær som en ægtefælle. Kirkeministeriet var derfor som myndighed inhabil i spørgsmålet om oprykning af ministerens ægtefælle til lønramme 34 og burde have foranlediget at sagen blev overladt til et andet ministerium. At dette ikke skete, var efter ombudsmandens opfattelse en fejl, og ombudsmanden anså af denne grund Kirkeministeriets behandling af sagen for beklagelig. Ombudsmanden mente dog ikke at der var grundlag for at henstille til Kirkeministeriet at genoptage sagen. (J.nr. 2004-1964-811).

1. De faktiske omstændigheder i forbindelse med Peter Fergos og fem andre sognepræsters oprykning til lønramme 34

På baggrund af nogle artikler bragt på dagbladet Politikens hjemmeside den 8. juni 2004 og nogle artikler i Politiken den 8. og 9. juni 2004 bad jeg til brug for mine overvejelser om at undersøge sagen af egen drift Kirkeministeriet om en udtalelse om oprykningen af kirkeministerens ægtefælle, sognepræst Peter Fergo, og fem andre sognepræster til lønramme 34. Det fremgik af presseomtalen at Peter Fergo og de fem øvrige sognepræster var blevet rykket op i lønramme

34 selv om Kirkeministeriet i februar 2004 havde indført et generelt stop for sådanne lønrammeoprykninger af besparelsmæssige hensyn.

a) Generelt om fællesfonden og folkekirkens lønudgifter

Folkekirkens økonomiske forhold er reguleret ved lov om folkekirkens økonomi, jf. lov bekendtgørelse nr. 707 af 29. juni 2004 (økonomiloven). Loven indeholder bl.a. regler om fællesfonden som afholder folkekirkens fællesudgifter, og om statens tilskud til folkekirken.

Fællesfonden har historisk set aldrig været tænkt som en egentlig fond sådan som dette begreb er fastlagt i fondslovgivningen, men udelukkende som en form for (mellemregnings)konto til finansiering af bl.a. lønninger og en række fælles og mere generelle opgaver, jf. Rigsrevisionens beretning om Fællesfonden af 28. april 2003.

Økonomiloven angiver ikke udtømmende hvilke områder der forudsættes finansieret af fællesfonden. Det følger dog af lovens § 11 at fællesfonden som udgangspunkt kan afholde udgifter vedrørende de dele af folkekirkens område som ikke i forvejen er dækket af de lokale kirkelige kasser eller af staten.

Fællesfondens udgifter omfatter primært aflønning af folkekirkens præster og provster som dækkes af statskassen og fællesfonden i forholdet 40-60, idet statskassen yder et årligt tilskud til fællesfonden svarende til 40 pct. af disse udgifter, jf. økonomilovens § 20, stk. 2.

Kirkeministeriet er overordnet ansvarlig for forvaltningen af fællesfonden og for fondens budget.

Ansættelsesformen for præster og provster i folkekirken er som tjenestemand, jf. § 3, stk. 1, i cirkulære nr. 210 af 11. december 2000 om anvendelse af tjenstemandsansættelse i staten og folkekirken. Ansættelsesmyndigheden er Kirkeministeriet, jf. tjenstemandslovens § 3 hvorefter tjenstemænd udnævnes af kongen eller vedkommende minister.

Udbetalingen af provsternes og præsteres løn foretages af staten hvorfor fællesfondens del af lønudgifterne på de årlige finanslove optræder som en indtægtsmæssig bevilling til Kirkeministeriet i form af refusion fra fællesfonden.

Fællesfondens lønudgifter afhænger af det til enhver tid antal besatte præste- og provstestillinger og disse stillingers lønrammeklassificering. Kirkeministeriet udsender årligt en bevillingsskrivelse til stiftsadministrationerne der angiver stiftets samlede

præstebevilling og antal præstestillinger. Den årlige tildeling af præstenormeringer sker på baggrund af tidligere udvalgsarbejder, jf. senest betænkning 1264/1994 og betænkning 1327/1996, og biskoppernes begrundede indstillinger.

Fordeling og omfordeling af bevillingerne til præstestillinger inden for det enkelte stift hører under biskoppen efter bemyndigelse fra Kirkeministeriet, jf. cirkulæreskrivelse af 7. februar 1990 om ændret procedure vedrørende fordeling af præstestillinger. Af Kirkeministeriets vejledning til stiftsadministrationerne vedrørende bevillingsstyring af præstestillinger som er tilknyttet den nævnte cirkulæreskrivelse, fremgår det endvidere udtrykkeligt at det budgetmæssige ansvar for så vidt angår lønudgifter til provster og præster, påhviler biskopperne.

I vejledningen hedder det endvidere om stifternes overholdelse af de udmeldte budgetter:

”Den samlede statsbevilling bliver fordelt til stifterne.

Ministeriet ligger altså ikke inde med en reserve til uforudsete behov eller opfangning af fejldispositioner.”

Vejledningen indeholder herudover en række henstillinger til brug for stifternes bevillingskontrol.

I vejledningens forslag til procedure for stifternes bevillingskontrol anføres det desuden at der ved oprettelsen af de enkelte stillingsindehavere i stiftets edb-register bør tages højde for anciennitetsoprykninger i finansåret.

Den årlige bevilling til vikardækning er omfattet af tilskud fra staten, jf. kirkeministerens besvarelse af Kirkeudvalgets spørgsmål nr. 34 af 2. februar 2004 (Alm. del – bilag 93).

b) Generelt om ordningen for oprykning af sognepræster til lønramme 34

Kirkeministeriet oplyste i sin udtalelse til mig at sognepræster i folkekirken er klassifi-

ceret i lønrammeforløbet 16-21-29-31, jf. lov nr. 13 af 18. juni 1969 om tjenestemandslønninger m.m. og klassificering af tjenestemandstillinger i staten, folkeskolen og folkekirken (lønnings- og klassificeringsloven), § 30, stk. 1. Slutløntrinnet for en tjenestemandstilling som præst er 3. løntrin i lønramme 31.

Kirkeministeriet oplyste endvidere at der på sognepræstområdet findes 203 personlige genanvendelige klassificeringer i lønramme 34. Det fremgår af kirkeministerens besvarelse af spørgsmål nr. 49 af 2. juni 2004 fra Folketingets Kirkeudvalg (Alm. del – bilag 129) at 124 af disse klassificeringer stammer fra tjenestemandreformen i 1969, jf. lønnings- og klassificeringslovens § 25, stk. 3, mens de resterende 79 klassificeringer er omklassificeringer til lønramme 34 med hjemmel i lønnings- og klassificeringslovens § 30, stk. 3.

De personlige genanvendelige klassificeringer i lønramme 34 medtages af den pågældende præst ved stillingsskift. Ved præstens fratræden skifter klassificeringen til en anden præst efter aftale mellem Kirkeministeriet og Den danske Præsteforening (Præsteforeningen), jf. Steffen Brunés, Folkekirken personale, 2. udgave (2003), s. 20 f.

Det fremgår af Kirkeministeriets udtalelse til mig at det er en betingelse for oprykning til lønramme 34 at præsten har været på slutløn i to år, og at den pågældendes tjenstlige forhold i enhver henseende har været tilfredsstillende. Ifølge udtalelsen er det naturligvis en yderligere betingelse for oprykning at der er en ledig klassificering i lønramme 34.

Der gælder ikke noget alderskrav for oprykning til lønramme 34. Det fremgår imidlertid af Kirkeministeriets udtalelse til mig at en præst med et sædvanligt ansættelsesforløb på grund af det begrænsede antal klassificeringer i lønramme 34 normalt vil have været på slutløn i en årrække før den pågældende kan komme i betragtning til lønram-

meoprykning. Oprykning til lønramme 34 sker derfor normalt først når præsten er meget nær 60 år.

Ud over den lønmæssige virkning har oprykning til lønramme 34 endvidere betydning for præstens pensionsmæssige forhold. Det fremgår af Kirkeministeriets udtalelse til mig at den pensionsmæssige virkning ved oprykning efter præstens fyldte 60. år dog kun indtræder hvis der er forløbet mindst to år mellem oprykningstidspunktet og pensionsstidspunktet.

Det fremgår desuden af Kirkeministeriets udtalelse at den hidtidige procedure for oprykning har været den at Præsteforeningen har taget initiativ til genanvendelse af en ledigbleven klassificering i lønramme 34 og har indsendt forslag til ministeriet efter forhandling med vedkommende biskop om hvorvidt præstens tjenstlige forhold som forudsat under den generelle ordning i enhver henseende har været tilfredsstillende.

Ifølge Kirkeministeriets udtalelse var det en forudsætning for denne ordning at Præsteforeningen indstillede præster der ikke var medlem af foreningen, til lønrammeoprykning på lige fod med foreningens medlemmer.

Af kirkeministerens besvarelse af spørgsmål nr. 50 af 2. juni 2004 fra Folketingets Kirkeudvalg (Alm. del – bilag 129) fremgår det at der ikke eksisterer nogen generel aftale mellem Kirkeministeriet og Præsteforeningen om aldersbetinget oprykning til lønramme 34. Oprykning til lønramme 34 foretages ved aftale i hvert enkelt tilfælde. I samme svar anføres det til spørgsmålet om hvorvidt en sådan aftale i givet fald giver præsterne et retskrav på oprykning til lønramme 34, at denne lønramme ikke er slutløn for præster, og at der ikke findes nogen regler om at præster automatisk omklassificeres til lønramme 34 når de har opnået en vis alder og anciennitet. Kirkeministeren konkluderer på denne baggrund at der ikke er noget retskrav på oprykning til lønramme 34.

c) Fællesfondens økonomiske forhold i perioden 1999 frem til februar 2004

I april 2002 bad kirkeministeren statsrevisorerne om at lade Rigsrevisionen foretage en undersøgelse af fællesfonden. Den 14. maj 2003 fremsendte Statsrevisoratet i henhold til § 18, stk. 1, i lov om revision af staternes regnskaber m.m. Rigsrevisionens beretning om folkekirkens Fællesfond af 28. april 2003.

Beretningen, der omfattede perioden 1999-2002, indeholdt bl.a. en vurdering af Kirkeministeriets forvaltning af fællesfonden. Det fremgik af beretningen at fællesfonden i den undersøgte periode havde haft et samlet driftsunderskud på 151 mio. kr. og ved udgangen af december 2002 havde en negativ egenkapital på 57 mio. kr. Driftsunderskuddet og den negative egenkapital kunne til dels tilskrives uventet høje forsikringsudgifter til folkekirkens forsikringsordning og væsentlige overskridelser af fællesfondens it-budget. Udgifterne til løn og godtgørelse til folkekirkens præster og provster og tilskud til den kirkelige ligning mv. havde derimod stort set ligget inden for de budgetmæssige rammer. Rigsrevisionen påpegede endvidere en række styringsmæssige problemer i Kirkeministeriets forvaltning af fællesfonden. Rigsrevisionen vurderede at Kirkeministeriets forvaltning af fællesfonden samlet set ikke havde været tilfredsstillende.

Kirkeministeriet havde inden tidspunktet for beretningens afgivelse oplyst at ministeriet ville iværksætte en række initiativer med henblik på en forbedret styring og genopretning af fællesfondens økonomi.

I forlængelse af beretningen anmodede kirkeministeren således Finansministeriet om assistance til håndtering af de økonomiske og styringsmæssige problemer som Rigsrevisionen havde peget på. På den baggrund blev der i Finansministeriet nedsat en projektgruppe med henblik på at yde Kirkeministeriets departement faglig bistand. Projektgruppen bistod Kirkeministeriet i arbej-

det med styring og kvalitetssikring af fællesfondens budget og regnskab for 2003.

I maj 2003 blev der på baggrund af dette arbejde truffet beslutning om et revideret budget for fællesfonden i det pågældende år. Som led i budgetrevisionen blev en række af fællesfondens udgiftsposter reduceret med 0,69 pct. hvilket med hensyn til løn og øvrige udgifter til provster og præster indebar en besparelse på 3,4 mio. kr.

På grund af risikoen for overskridelser af fællesfondens budget iværksatte kirkeministeren med virkning fra den 18. juni 2003 endvidere et generelt udgifts- og ansættelsesstop for de aktiviteter der finansieredes af fællesfonden. Det fremgår af kirkeministerens svar på Folketingets Arbejdsmarkedsudvalgs spørgsmål nr. 138 af 1. juli 2004 (Alm. del – bilag 448) at der – mens udgifts- og ansættelsesstoppet stod på – ikke skete oprykning af de præster som Præsteforeningen havde indstillet hertil.

Den 28. oktober 2003 meddelte Kirkeministeriet ved en pressemeddelelse at udgifts- og ansættelsesstoppet ville blive ophævet med virkning fra 1. januar 2004. Baggrunden for ophævelsen var en budgetopfølgning foretaget af projektgruppen i september 2003 som viste at ansættelsesstoppet ikke havde været tilstrækkeligt til at sikre lønbudgettets overholdelse, og at der havde været budgetmæssige overskridelser i stifterne.

d) Stoppet for oprykning til lønramme 34 i februar 2004 og forløbet vedrørende den efterfølgende oprykning af Peter Fergo og fem andre sognepræster

Den 9. februar 2004 meddelte Kirkeministeriet ved brev til Præsteforeningen at man i enighed med stiftsadministrationerne havde besluttet midlertidigt at stoppe udmøntningen af studieorlov i 2004 samt genfordelingen af regenerable puljemidler. Udtrykket "regenerable puljemidler" omfattede navnlig oprykning til lønramme 34. Kirkeministeriets beslutning var begrundet i et uforudset behov for udbetaling af feriegodtgørelse op-

stået som følge af at den 6. ferieuge i juli 2002 var blevet omlagt til særlige feriedage. Kirkeministeriets brev havde følgende ordlyd:

"I forbindelse med fordelingen og udmeldingen af bevillinger til præsteløn for 2004 er spørgsmålet vedrørende særlige udgifter i budgetåret 2004 blevet drøftet mellem stiftsadministrationerne og Kirkeministeriet og herunder særligt eventuel betaling for ikke afholdte særlige feriedage.

Ordningen med de særlige feriefridage blev indført på baggrund af et hovedkrav fra arbejdstagernes hovedorganisationer om tilvejebringelse af yderligere tjenestefri primært i form af en 6. ferieuge.

Efter at ordningen nu ved aftale om ferie af 2. juli 2002 er blevet omlagt til særlige feriedage, er der opstået et særligt problem med de akkumulerede ikke afholdte eller udbetalte særlige feriedage.

Dette problem er på grund af overgangsordningen særlig stort i budgetåret 2004.

Da man har forstået, at der er en del præster, som i modsætning til det oprindelige hovedkrav ønsker økonomisk godtgørelse frem for afholdelse af de særlige feriedage, har man i enighed med stiftsadministrationerne besluttet, at der ikke foreløbig vil ske udmøntning af studieorlov til præster i 2004.

De opslag om studieorlov, der har været bragt i Præsteforeningens blad nr. 4, 5 og 6, vil således ikke blive effektueret, ligesom øvrige regenerable puljemidler ikke foreløbig genfordeles.

Disse foranstaltninger træffes for at sikre, at normal besættelse af alle præstestillinger kan ske i budgetåret 2004. Såfremt det kan konstateres i løbet af året, at kravet om økonomisk godtgørelse af særlige feriedage ikke nødvendiggør forbrug af de omhandlede bevillinger vil ministeriet være sindet at overveje om en udmøntning af studieorlov m.v. i et omfang kan komme på tale til den tid."

Foranlediget af Kirkeministeriets meddelelse, som efter udsendelsen var blevet omtalt på Præsteforeningens hjemmeside, henvendte sognepræst (A) sig ved brev af 24. fe-

bruar 2004 til kirkeministeren. I brevet udtrykte (A) håb om at den undladte udmøntning af de regenerable puljer ikke indebar et stop for oprykning til lønramme 34, idet han i april 2004 fyldte 59 år og oprykning efter hans opfattelse skulle finde sted inden det fyldte 60. år for at få pensionsmæssig betydning.

Departementets udkast til ministersvar til (A) var vedlagt et notat til ministeren af 26. februar 2004. Af notatet fremgik bl.a. følgende:

"Fordelen for præsten ved oprykning til lønramme 34 er en lønforhøjelse på ca. 30.600 kr. årligt og – ikke mindst – pensionering på grundlag af lønramme 34.

Der bliver ca. 20 klassificeringer ledige om året, svarende til en besparelse på ca. 612.000 kr. årligt, hvis de ikke genanvendes.

Efter ansættelsesstoppet pr. 18. juni 2003 er der 'stoppet' 12 lønramme 34 klassificeringer. Heraf nogle der ikke er blevet ledige endnu. Efterslæbet fra 2003 + 2004 bliver formentlig højst 30 ledige klassificeringer.

Hvis de personlige oprykninger til lønramme 34 genoptages, således at de tidligst har virkning fra 1. januar 2004 vil det betyde en udgift i 2004 på mellem en halv og en hel million kr. – eller rettere en ikke-besparelse i 2004 på mellem en halv og en hel million kr. og en lønmæssig (og pensionsmæssig) anerkendelse til ca. 30 præster."

Af kirkeministerens svar af 1. marts 2004 til (A) fremgik bl.a. følgende:

"Jeg må desværre bekræfte, at også genanvendelse af de regenerable lønramme 34 klassificeringer er sat i bero.

Hvis en tjenestemand omklassificeres, efter at han/hun er fyldt 60 år, har omklassificeringen kun virkning for beregning af tjenestemandspensionen, når der er forløbet 2 år eller mere mellem omklassificeringstidspunktet og pensioneringstidspunktet. Man kan altså godt blive omklassificeret, efter at man er fyldt 60 år, men man får kun glæde af

det pensionsmæssigt, hvis man forbliver i stillingen i 2 år.

Jeg forstår fuldt ud din frustration, og jeg vil se på sagen.”

Den 15. marts 2004 henvendte sognepræst (B) sig ved brev til kirkeministeren idet han anmodede ministeren om at undersøge om det skulle bero på en fejl at han, der var født i december 1944, ikke var blevet oprykket til lønramme 34 den 1. januar 2004 til trods for at Præsteforeningen havde afgivet indstilling herom i juli 2003.

Det fremgår af Kirkeministeriets udtalelse til mig at kirkeministeren i anledning af (B)'s henvendelse bad om at få en mundtlig orientering fra den pågældende sagsbehandler om ordningen for oprykning til lønramme 34. Det blev under denne orientering oplyst at alle præster der opfyldte betingelserne for oprykning, efter ministeriets viden var blevet oprykket i overensstemmelse med hidtidig praksis hvorefter de pågældende skulle være fyldt 60 år eller være nær derved. Kirkeministeren udtrykte undren over dette forhold idet hun kendte en præst, nemlig sognepræst Peter Fergo, som på dette tidspunkt var fyldt 67 år, og som ikke var blevet oprykket til lønramme 34.

Ved en gennemgang af Peter Fergos personalesag konstaterede Kirkeministeriet at Præsteforeningen aldrig havde indstillet Peter Fergo til oprykning uanset at han havde været på slutløns siden den 1. august 1989 og var fyldt 60 år den 18. juni 1996.

Med henblik på at afklare om andre præster skulle være blevet forbigået i forbindelse med oprykning til lønramme 34, anmodede Kirkeministeriet Statens Lønssystem om at udarbejde en liste over præster som var fyldt 60 år, og som var indplaceret lavere end lønramme 34.

Kirkeministeriet modtog den ønskede liste ved e-mail af 19. marts 2004. Af Kirkeministeriets gennemgang af listen i form af et notat af 21. marts 2004 fremgik det at der ved Kirkeministeriets meddelelse om stoppet for lønrammeoprykning den 9. februar 2004 var

seks præster der var fyldt 60 år, og som havde været på slutløns i mindst to år. Blandt disse seks præster havde Præsteforeningen kun indstillet én som tillige var medlem af Præsteforeningen. Det drejede sig om sognepræst (C). De øvrige fem præster, som ikke var medlemmer af foreningen, var derimod ikke blevet indstillet. Det drejede sig om sognepræsterne (D), (E), (F), (G) og Peter Fergo.

Den 20. marts 2004 bad Peter Fergo ved brev til Kirkeministeriet om at få oplyst om der forelå en særskilt grund til at han ikke var blevet rykket op i lønramme 34.

Den 23. marts 2004 blev der afholdt møde mellem Kirkeministeriet og Præsteforeningen hvor man bl.a. drøftede Kirkeministeriets stop for udmøntning af studieorlov og Præsteforeningens manglende indstilling til lønrammeoprykning af andre end foreningens medlemmer.

Det fremgår af Kirkeministeriets notat om mødet at ministeriet sammen med stiftsmyndighederne på dette tidspunkt var i færd med at foretage en opgørelse over det beløb der skulle anvendes til betaling af særlige feriedage. Ministeriet bekræftede på mødet at den årlige aftale om studieorlov i henhold til lokallønsordningen ikke ville blive indgået før det lå klart at der var penge til det. Ministeriet oplyste desuden at midlerne til lokalløn befandt sig på præstelønsskontoen og blev brugt til betaling af særlige feriedage.

Med hensyn til Præsteforeningens manglende indstilling til lønrammeoprykning af præster som ikke var medlem af foreningen, tilkendegav Kirkeministeriet ifølge ministeriets notat om mødet at man straks ville sørge for oprykning af de præster som opfyldte de aftalte betingelser herfor. Præsteforeningen anførte hertil at foreningen ikke var i besiddelse af de fornødne oplysninger om personer der ikke var medlem af foreningen, og at foreningen derfor ikke kunne varetage disse personers interesser i relation til oprykning til lønramme 34. Kirkeministeriet gav tilsagn om et nyt møde med Præsteforenin-

gen i august 2004 hvor ministeriet forventede at have tilvejebragt et overblik over de midler som stod til rådighed med henblik på en udmøntning af eventuel studieorlov.

Det fremgår af Kirkeministeriets udtalelse til mig af 25. juni 2004 at Kirkeministeriet efter mødet med Præsteforeningen foretog en telefonisk høring af de tilsynsførende biskopper for hver af de seks omhandlede præster med henblik på at fastslå om præsternes tjenstlige forhold i enhver henseende havde været tilfredsstillende som forudsat i den generelle aftale om lønrammeoprykning. Det blev i den forbindelse tilkendegivet over for biskopperne at ministeriet ville tilføre de nødvendige midler hvis omklassificeringen gav problemer for stiftets præste-lønsbevilling.

Biskoppen over Københavns Stift anmodede om en skriftlig høring for så vidt angik oprykningen af Peter Fergo, hvilket skete ved Kirkeministeriets brev af 25. marts 2004 til den pågældende stiftsøvrighed. De øvrige adspurgte biskopper havde ingen bemærkninger.

Kirkeministeriet tog derpå telefonisk kontakt til sognepræsterne (D) og (E).

Ministeriet spurgte (D) om hvorvidt han i lyset af at lønrammeoprykning efter det fyldte 60. år først ville få pensionsmæssig virkning efter to år, ønskede lønrammeoprykning med tilbagevirkende kraft. (D) oplyste hertil at han var fuldt tilfreds med lønrammeoprykning uden tilbagevirkende kraft.

Kirkeministeriet spurgte på tilsvarende vis sognepræst (E) som oplyste at hun havde tænkt sig at søge sin afsked ved årets udgang. Hendes lønrammeoprykning skulle for at få pensionsmæssig virkning derfor ske med virkning fra den 1. januar 2003.

Den 25. marts 2004 meddelte Kirkeministeriet ved brev til Stiftsøvrigheden over Roskilde Stift med kopi til Præsteforeningen at det mellem Præsteforeningen og Kirkeministeriet var aftalt at en ledigbleven lønramme 34-klassificering blev genanvendt ved

oprykning af sognepræst (D) til lønramme 34 med virkning fra den 1. april 2004.

Den 26. marts 2004 reagerede Præsteforeningen over for Kirkeministeriets meddelelse om lønrammeoprykning af (D) idet foreningen bestred at dette skulle være sket efter aftale med foreningen. Præsteforeningen skrev i den forbindelse bl.a. følgende:

”På mødet mellem Præsteforeningen og Kirkeministeriet den 23. marts 2004 om Kirkeministeriets skrivelse af 9. februar 2004 blev det tilkendegivet, med henvisning til den af Kirkeministeriet på mødet udleverede oversigt over præster der er fyldt 60 år, men som er indplaceret lavere end LR 34, at der på et senere tidspunkt skulle ske en ’oprydning’ ved et møde mellem parterne i forsommeren og eftersommeren. Her nævnte Præsteforeningen bl.a. at man ligeledes havde en række kandidater, der ville komme i klemme i systemet.”

Ved e-mail af 30. marts 2004 bekræftede Præsteforeningen at man var indforstået med at oprykning til lønramme 34 omfattede både organiserede og ikke-organiserede præster. Foreningen fastholdt imidlertid at det på mødet den 23. marts 2004 blev tilkendegivet at den bebudede oprydning først skulle ske på et efterfølgende møde. Foreningen oplyste desuden at man var parat til et sådant møde snarest belejligt.

Kirkeministeriet sendte den 13. april 2004 ministeriets ovennævnte notat om mødet den 23. marts 2004 til Præsteforeningen og skrev i tilknytning hertil bl.a. følgende:

”Et konkret resultat af mødet var, at der – efter Kirkeministeriets opfattelse – blev konstateret enighed om, at det er uheldigt, at nogle præster, der opfylder de aftalte betingelser for oprykning til lønramme 34, ved en fejl ikke er blevet oprykket til lønramme 34, fordi de ikke er medlemmer af Præsteforeningen.

Kirkeministeriet tilkendegav, at ministeriet straks ville sørge for oprykning af de pågældende, og man var af den opfattelse, at

Præsteforeningen var enig heri, jf. ovenfor. Det bemærkes i denne forbindelse, at det vil være et ulovligt hensyn, hvis Præsteforeningen nægter at indgå aftale om oprykning på grund af manglende medlemskab af Præsteforeningen.

Det er en ganske uholdbar situation, hvis Kirkeministeriet på nogen måde skulle lægge navn til fagforeningsmagtfordrejning, og for at beskytte sig mod en sådan situation vil Kirkeministeriet i givet fald oprykke de pågældende på anden måde.”

Den 28. april 2004 kom Præsteforeningen med bemærkninger og tilføjelser til Kirkeministeriets notat om mødet den 23. marts 2004. Med hensyn til oprykningen til lønramme 34 anførte foreningen bl.a. at man på grund af manglende oplysninger om andre præster end foreningens egne medlemmer havde vanskeligt ved at indstille ikke-medlemmer til oprykning.

Kirkeministeriet besvarede denne henvendelse ved brev af 6. maj 2004. I svaret gjorde Kirkeministeriet bl.a. opmærksom på at ministeriets oplysninger om de præster som ikke var medlemmer af Præsteforeningen, stammede fra Teologisk Stat/Kirkelig Håndbog der udgives af Præsteforeningen.

Den 16. april 2004 meddelte Kirkeministeriet ved brev til Stiftsøvrigheden over Fyens Stift med kopi til Præsteforeningen at sognepræst (E) blev rykket op til lønramme 34 med virkning fra den 1. januar 2003. Det fremgik som i Kirkeministeriets meddelelse vedrørende (D) at oprykningen skete efter aftale mellem Præsteforeningen og Kirkeministeriet.

Det fremgår af Kirkeministeriets udtalelse til mig af 25. juni 2004 at brevet var skrevet i forlængelse af Kirkeministeriets tidligere telefonkontakt med (E), men at det på grund af Præsteforeningens indsigelser i forbindelse med lønrammeoprykningen for (D) ikke var sendt tidligere.

Det fremgår endvidere af Kirkeministeriets udtalelse at det undervejs i forløbet blev klart at det var nødvendigt at fastsætte en

generel regel for fra hvilket tidspunkt der skulle ske lønrammeoprykning af de seks præster. Efter ministeriets opfattelse skulle der så vidt muligt rettes op på den fejl der var sket fordi de pågældende ikke var blevet rykket op til lønramme 34 på lige fod med andre sognepræster og derfor ikke havde fået samme løn- og pensionsmæssige stilling som dem.

Under Kirkeministeriets overvejelser om en sådan regel inddrog ministeriet en række forhold der i ministeriets udtalelse til mig er gengivet således:

”

- For sognepræsterne (C) og (E) har omklassificeringen til LR 34 kun pensionsmæssig betydning og stort set ingen lønmæssig betydning, da de begge er ansat i en stilling, hvortil der er knyttet et tillæg, der nogenlunde svarer til forskellen mellem 3. løntrin i LR 31 og LR 34. Dette tillæg bortfalder ved omklassificering til LR 34.
- For sognepræst (G) har omklassificering til LR 34 kun lønmæssig betydning og ingen pensionsmæssig betydning, da han er ansat på tjenstemandslignende vilkår og ikke har ret til tjenstemandspension, men har en pensionsordning via (...).
- For sognepræsterne Peter Fergo, (F) og (D) har omklassificering til LR 34 både lønmæssig og pensionsmæssig betydning.
- Omklassificering kan tidligst finde sted fra det tidspunkt, hvor præsten har været to år på slutløn.
- Omklassificering kan ikke finde sted fra et tidspunkt, der ligger forud for ordningens start i 1990.
- Omklassificering sker normalt først, når præsten er ret nær på de 60 år. Frem til 1. april 1995 var der væsentlig flere personlige genanvendelige LR 34 klassificeringer end der er nu. Den normale omklassificeringsalder lå derfor et par år lavere end nu. Hvis sognepræsterne Peter Fergo og (F) var blevet omklassificeret 'normalt', ville de derfor nok have været 57-58 år gamle ved klassificeringen.”

Det fremgår af Kirkeministeriets udtalelse til mig at medarbejdere i Kirkeministeriet på denne baggrund drøftede fastlæggelsen af en generel regel om tidspunktet for oprykning af de seks præster, og at det i den forbindelse blev besluttet at oprykning skulle ske fra den 1. i den måned hvor den pågældende præst fyldte 60 år, under forudsætning af at den pågældende på dette tidspunkt havde været på slutløn i to år.

Det skal hertil bemærkes at Kirkeministeriet i ministeriets supplerende udtalelse til mig efterfølgende anførte at udtrykket "fastlæggelse af en generel regel for tidspunktet for oprykning" burde erstattes af "valg af en praktisk løsning" som en mere dækkende sproglig formulering.

I ministeriets udtalelse henvises der som begrundelse for at lade oprykning ske med virkning fra præsternes fyldte 60. år til et konkret tilfælde fra 1993 hvor en præst klagede til mig over at han ikke var blevet rykket op i lønramme 34. Det viste sig at Præsteforeningen havde undladt afgive indstilling om oprykning af klageren som ikke var medlem af foreningen. Den pågældende præst var fyldt 60 år da han indgav sin klage, og blev som følge af Kirkeministeriets optagelse af sagen rykket op i lønramme 34 med virkning fra den 1. i den måned hvor han fyldte 60 år. Det hedder i Kirkeministeriets udtalelse med henvisning til mit brev af 23. december 1993 at jeg ingen bemærkninger havde hertil.

Det skal hertil bemærkes at jeg i det nævnte brev af 23. december 1993 skrev til præsten at jeg var blevet orienteret af Kirkeministeriet om at han var blevet rykket op til lønramme 34 med virkning fra den 1. marts 1993. Jeg skrev endvidere at jeg derfor gik ud fra at hans klage kunne betragtes som bortfaldet.

Den 28. april 2004 meddelte Kirkeministeriet ved brev til Stiftsøvrigheden over Fyens Stift at sognepræst (F) var blevet rykket op i lønramme 34 med virkning fra den 1. marts 1995.

Den 28. april 2004 meddelte Kirkeministeriet ved brev til Stiftsøvrigheden over Københavns Stift at sognepræst Peter Fergo var blevet rykket op i lønramme 34 med virkning fra den 1. juni 1996.

Det fremgår af Kirkeministeriets udtalelse til mig af 25. juni 2004 at de pågældende sognepræster var født henholdsvis den 27. marts 1935 og den 18. juni 1936. Begge oprykninger fik således tidsmæssig virkning i overensstemmelse med den af Kirkeministeriet fastsatte generelle regel.

Det fremgår endvidere af Kirkeministeriets udtalelse at oprykningen af Peter Fergo skete uden at afvente høringssvaret fra Biskoppen over Københavns Stift idet ministeriet var bekendt med at biskoppens betænkeligheder var af økonomisk eller budgetmæssig art og ikke vedrørte sognepræst Peter Fergos tjenstlige forhold.

Biskoppen over Københavns Stift besvarede Kirkeministeriets høring ved brev af 29. april 2004. Biskoppen henviste i sit høringssvar til et tidligere brev fra Kirkeministeriet af 26. april 2004 hvori stiftet var blevet opfordret til fortsat at vise tilbageholdenhed med hensyn til forbruget af bevillingen til aflønning af præster. Biskoppen anførte derpå følgende:

"Da ministeriet dernæst alene vil være sindet eventuelt at foretage en mindre justering af bevillingen, kan jeg på grund af den økonomiske usikkerhed ikke umiddelbart anbefale, at Peter Fergo oprykkes til lønramme 34 umiddelbart inden hans forventede opsigelse af sin stilling."

Det fremgår af Kirkeministeriets udtalelse til mig at ministeriets departementschef derpå kontaktede Biskoppen over Københavns Stift telefonisk og oplyste ham om at merudgiften til omklassificeringen af sognepræst Peter Fergo ikke skulle afholdes inden for den bevillingsramme til præsteløn som Københavns Stift havde fået udmeldt fra Kirkeministeriet. Ministeriets begrundelse herfor var at det ikke skulle gå ud over stiftet at der tidligere var begået en fejl. Tilsvarende op-

lysninger blev ifølge Kirkeministeriets udtalelse til mig givet til de øvrige stiftsmyndigheder.

I samme forbindelse udarbejdede ministeriet den 30. april 2004 et notat til belysning af lønramme 34-problematikken i relation til reglerne om forældelse. I notatet anføres bl.a. følgende:

”Præsteforeningen har højtideligt lovet og bedyret, at også ikke-medlemmer af Præsteforeningen bliver bragt i forslag på lige fod med medlemmer. Det har imidlertid vist sig, at der er 5 ikke-medlemmer, der ikke er blevet omklassificeret, selvom de opfylder de aftalte kriterier.

2 af disse præster, nemlig Peter Fergo (født 18.6.36) og (F) (født ...) får ved oprykning med virkning umiddelbart forud for det fyldte 60. år betaling henholdsvis 8 og 9 år tilbage.

De pågældende præster ville have en rigtig god sag, hvis de gik til Ombudsmanden eller domstolene med et krav om oprykning med tilbagevirkning. Kirkeministeriet ville under en retssag kunne gøre gældende, at kravet kun kan gøres gældende 5 år tilbage. Domstolene statuerer imidlertid kun forældelse, hvis det gøres gældende under sagen. Forældelsesindsigelsen tages altså ikke i betragtning ex officio.

Der er tale om, at ministeriet retter op på en fejl. Derfor betales der tilbage til det tidspunkt, da oprykning til LR 34 normalt ville være sket. Der betales dog ikke morarenter.

Der er ikke noget kritisabelt ved at Kirkeministeriet som arbejdsgiver behandler folk på en ordentlig og anstændig måde. I denne sag er det Præsteforeningen der har et problem.”

Den 30. april 2004 meddelte sognepræst Peter Fergo ved brev til Kirkeministeriet at han ikke som ellers bestemt ønskede at lade sin oprykning være gældende med virkning fra den 1. juni 1996, men derimod først fra den 1. juni 1999 således at loven om forældelsesfrist var overholdt.

Kirkeministeriet bad brev af 11. maj 2004

Stiftsøvrigheden over Københavns Stift om at ændre virkningstidspunktet for Peter Fergos lønrammeoprykning i overensstemmelse med dennes eget ønske.

Den 21. maj 2004 besvarede kirkeminister (B)'s brev af 15. marts 2004. Af ministerens svar fremgik bl.a. følgende:

”Det er korrekt, at Præsteforeningen har indstillet til Kirkeministeriet, at der indgås aftale mellem ministeriet og Præsteforeningen om, at du oprykkes til lønramme 34 med virkning fra den 1. januar 2004.

I forbindelse med ansættelsesstoppet blev også genanvendelsen af de regenerable lønramme 34 klassificeringer sat i bero. Kirkeministeriet har givet Præsteforeningen tilsagn om et møde til august d.å., hvor der skulle være tilvejebragt overblik over, hvilke midler der er til rådighed, med henblik på blandt andet en nyordning med hensyn til oprykning til lønramme 34.

Det beror altså ikke på en fejl, at du (endnu) ikke er oprykket til lønramme 34.”

Den 28. maj 2004 meddelte Kirkeministeriet ved brev til Stiftsøvrigheden over Århus Stift at sognepræst (C) var blevet rykket op i lønramme 34 med virkning fra den 1. maj 2003.

Den 28. maj 2004 meddelte Kirkeministeriet ved brev til Stiftsøvrigheden over Ribe Stift at sognepræst (G) var blevet rykket op i lønramme 34 med virkning fra den 1. april 2001.

Det fremgår af Kirkeministeriets udtalelse til mig af 25. juni 2004 at de pågældende sognepræster var født henholdsvis den (...)1943 og den (...)1941. Begge oprykninger fik således tidsmæssig virkning i overensstemmelse med den af Kirkeministeriet fastsatte generelle regel.

I en artikel bragt i Politiken den 9. juni 2004 bekræftede en medarbejder i Kirkeministeriet at både Biskoppen over Københavns Stift og de øvrige biskopper blev holdt skadesløse for oprykningen af de seks præster. Den pågældende medarbejder udtalte ifølge artiklen endvidere at man havde pen-

ge til at stoppe sådanne "huller", og oplyste at "hullekassen" indeholdt omkring 30 mio. kr.

Den 10. juni 2004 stillede Folketingets Finansudvalg en række spørgsmål til kirkeministeren (§ 22 – bilag 11), herunder om hvor på finansloven "hullekassen" var budgetteret, og hvad kriterierne for anvendelse af "hullekassen" var.

Kirkeministeren oplyste i sit svar til udvalget af 16. juni 2004 (§ 22 – bilag 13) bl.a. følgende:

"Lønbevillingen til præster udgøres af en finanslovsbevilling under § 22 Kirkeministeriet, konto 22.21.03. Præster og provster, og af en bevilling på Fællesfonden, jf. lov om folkekirkens økonomi § 11.

Den samlede bevilling er efter en møderække med stiftsadministrationerne fordelt til forvaltning i de enkelte stifter. Der er i denne forbindelse aftalt en procedure om eventuel omflytning af bevillinger i sidste halvdel af året, ligesom der til imødegåelse af udsving i belastningen af de enkelte stifters lønbevilling ved blandt andet afholdelse af udgifter til særlige feriedage er tilbageholdt en mindre lønreserve. Det er i forbindelse hermed at Københavns Stift i bevillingsmæssig sammenhæng vil blive søgt holdt skadesløs."

2. Kirkeministerens ægtefælle, Peter Fergo, og dennes økonomiske forhold som følge af oprykningen til lønramme 34

Det fremgik af sagen at sognepræst Peter Fergo var gift med kirkeministeren.

Kirkeministeren oplyste i sit svar til Folketingets Finansudvalg af 16. juni 2004 (§ 22 – bilag 13) følgende om størrelsen af det beløb Peter Fergo vil få efterbetalt som følge af sin oprykning til lønramme 34 med virkning fem år tilbage:

"I forbindelse med sin oprykning til LR 34 vil sognepræst Peter Fergo få efterbetalt differencen mellem LR 34 og slutløntrinet i LR 31. For perioden 1. juni – 31. december 1999

er efterbetalingsbeløbet 16.484,44 kr. For 2000 er efterbetalingsbeløbet 28.470,27 kr. For 2001 er efterbetalingsbeløbet 29.365,71 kr. For 2002 er efterbetalingsbeløbet 30.048,21 kr. For 2003 er efterbetalingsbeløbet 30.466,77 kr., og for perioden 1. januar – 30. april 2004 er efterbetalingsbeløbet 10.239,26 kr."

Peter Fergos økonomiske interesse i sin oprykning til lønramme 34 udgjordes ud over summen af de nævnte efterbetalingsbeløb endvidere af en varig indtægtsforhøjelse, ligesom oprykningen måtte antages at få positiv indvirkning på hans pensionsmæssige forhold.

3. Ombudsmandens undersøgelse af sagen

På baggrund af Politikens omtale af sagen bad jeg som nævnt til brug for mine overvejelser om at undersøge sagen af egen drift Kirkeministeriet om en udtalelse om oprykningen af sognepræst Peter Fergo og fem andre sognepræster til lønramme 34.

Jeg bad ministeriet om særligt at udtale sig om følgende spørgsmål: 1) overvejelser om kirkeministerens habilitet i forbindelse med deltagelse i beslutningen om at oprykke sognepræst Peter Fergo til lønramme 34, 2) overvejelser om myndighedshabilitet i forbindelse med ministeriets behandling af sagen om sognepræst Peter Fergos oprykning, 3) meddelelsen til sognepræst (B) om at han ikke kunne blive oprykket til lønramme 34, og om hvorvidt denne afgørelse var udtryk for en forskelsbehandling som ikke var sagligt begrundet. Jeg bad om at få kopi af de akter der knyttede sig til de ovennævnte spørgsmål, herunder interne notater.

Jeg skrev at jeg var opmærksom på at der kunne blive tale om at kirkeministeren blev indkaldt til samråd i Folketingets Kirkeudvalg. Jeg orienterede derfor udvalget om henvendelsen til ministeriet. Jeg bad udvalget orientere mig hvis det modtog en anmodning om indkaldelse af ministeren til samråd. Jeg bad desuden udvalget om un-

derretning om karakteren af det samråd som måtte blive afholdt.

Den 11. juni 2004 blev kirkeministeren indkaldt til samråd i Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg om sagen. Med henvisning hertil bad jeg i brev af 17. juni 2004 Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg om underretning af karakteren af samrådet når det havde været afholdt.

Jeg underrettede endvidere Kirkeministeriet om min henvendelse til Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg og tilkendegav i den forbindelse at jeg afventede udvalgets underretning inden jeg traf endelig beslutning om hvorvidt jeg skulle undersøge sagen af egen drift. Jeg tilkendegav endvidere over for ministeriet at jeg var opmærksom på de oplysninger som var kommet frem i Politiken, om at (B) ikke var fyldt 60 år, men at jeg fortsat ønskede en besvarelse af punkt 3 i min oprindelige anmodning til ministeriet.

Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg meddelte i brev af 24. juni 2004 at der ikke var blevet gjort notat i udvalgets protokol om karakteren af samrådet som var blevet holdt samme dag. 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 30. juni 2004 modtog jeg Kirkeministeriets udtalelse af 25. juni 2004. Vedrørende spørgsmålet om kirkeministerens habilitet skrev Kirkeministeriet følgende:

”Kirkeminister Tove Fergo har ikke medvirket ved beslutningen om at oprykke sognepræst Peter Fergo til LR 34. Der var tale om administrationsfejl, som så vidt muligt skulle rettes op, uanset hvem fejladministrationen var gået ud over.”

Kirkeministeriet skrev endvidere følgende for så vidt angik spørgsmålet om myndighedsinhabilitet:

”Ministeriet overvejede, om der kunne være tale om myndighedsinhabilitet i forbindelse med ministeriets behandling af sagen om

sognepræst Peter Fergos oprykning. Da der ikke er tale om nogen særskilt begunstiging til sognepræst Peter Fergo, og hans sag behandles sammen med og på samme måde som fem lignende sager, fandt Kirkeministeriet det ubetænkeligt at behandle sagen og ikke foreslå sagen overført til en anden minister.”

I brev af 5. juli 2004 meddelte jeg Kirkeministeriet at jeg havde besluttet at tage sagen op til undersøgelse for så vidt angik de habilitetsspørgsmål som sagen rejste. Jeg meddelte samtidig at jeg havde besluttet ikke at tage sagen om sognepræst (B) op til behandling. Jeg oplyste desuden at det ikke gav mig anledning til bemærkninger at kirkeministeren i forbindelse med orienteringen om ministeriets praksis angående oprykning af sognepræster til lønramme 34 gjorde opmærksom på at hendes mand, Peter Fergo, ikke var blevet rykket op til lønramme 34. Jeg skrev at min undersøgelse således ville være koncentreret om selve beslutningen om oprykning af sognepræst Peter Fergo og de fem andre præster.

Jeg bad ministeriet om en supplerende udtalelse og stillede i den forbindelse følgende spørgsmål med henblik på at belyse spørgsmålet om myndighedsinhabilitet:

”Jeg har forstået ministeriets redegørelse således at det ikke var en betingelse for de individuelle aftaler mellem Kirkeministeriet og Den Danske Præsteforening om oprykning af sognepræster til lønramme 34 at de pågældende sognepræster skulle have opnået en bestemt alder, men at de faktiske forhold indebar at omklassificering normalt første skete når de pågældende sognepræster havde en alder der var ret nær 60 år. Jeg har endvidere forstået redegørelsen sådan at ministeriet i forbindelse med vurderingen af om de seks sognepræster skulle rykkes op, opstillede en fast generel regel om at de pågældende præster skulle rykkes op fra den 1. i den måned hvor de fyldte 60 år.

Jeg beder ministeriet oplyse om det er korrekt forstået at kirkeministeren ikke blev

inddraget i beslutningen om at ændre oprykninggrundlaget. Jeg beder om ministeriets kommentarer til dette forhold.

Jeg beder også om at ministeriet kommer ind på hvorfor ministeriet anså det for ubetænkeligt at ministeriet behandlede sagen, sammenholdt med at ministeriets vurdering indebar en række særlige overvejelser (bl.a. om forældelse) og fastsættelse af en generel aldersmæssig betingelse."

Den 29. juli 2004 modtog jeg Kirkeministeriets supplerende udtalelse af 28. juli 2004. Af udtalelsen fremgik bl.a. følgende:

"Ministeriet skal indledningsvis understrege, at sagen drejede sig om at rette op på tidligere fejl. Hvis alt var gået 'normalt' til, ville spørgsmålet om oprykning af de seks sognepræster være blevet behandlet hver for sig på forskellige tidspunkter, men efter samme retningslinier.

Der er ved behandlingen af sagen om oprykning af de seks sognepræster til lønramme 34 ikke opstillet en ny generel regel, men valgt en praktisk løsning. Den samme praktiske løsning blev valgt i sagen fra 1993 og blev ikke påtalt af Folketingets Ombudsmand.

Udtrykket 'fastlæggelse af en generel regel for tidspunktet for oprykning' i Kirkeministeriets brev til Dem af 25. juni 2004 (side 4 og 5) bør derfor erstattes af 'valg af en praktisk løsning' som en mere dækkende sproglig formulering.

I og med at der ikke er truffet beslutning om at ændre oprykninggrundlaget, men alene er valgt en praktisk løsning, som tidligere er blevet anvendt til fejlrettelse i en lignende situation, har ministeriet ikke yderligere kommentarer til dette punkt, idet man for god ordens skyld skal bemærke, at kirkeministeren ikke blev inddraget i håndteringen af fejlrettelsen.

I stedet for en meget individuel behandling af de seks fejlrettelsessager, der ville indebære en række særlige overvejelser, bl.a. om forældelse, valgte ministeriet en praktisk løsning, der gjorde de nævnte særlige over-

vejelser irrelevante. På baggrund heraf fandt ministeriet det ubetænkeligt at afgøre de omhandlede sager på samme måde som fejlrettelsessagen fra 1993, der som nævnt ikke dengang gav Folketingets Ombudsmand anledning til kritik."

Den 13. august 2004 sendte jeg sognepræst Peter Fergo og de fem andre sognepræster som var blevet oprykket til lønramme 34, kopi af min anmodning om en udtalelse fra Kirkeministeriet, ministeriets udtalelse af 25. juni 2004, min anmodning om en supplerende udtalelse fra ministeriet og ministeriets supplerende udtalelse af 28. juli 2004. Jeg bad de seks sognepræster om at fremsætte eventuelle bemærkninger til Kirkeministeriets udtalelser eller sagen i øvrigt inden fire uger.

Jeg modtog efterfølgende bemærkninger fra sognepræst (D) ved brev af 20. august 2004. Jeg fandt ikke anledning til at bede om Kirkeministeriets bemærkninger hertil.

I redegørelse af 1. november 2004 udtalte jeg herefter følgende:

Ombudsmandens udtalelse

"1. Retsgrundlaget

I forvaltningslovens kapitel 2 er der fastsat regler om personlig, speciel inhabilitet.

Reglerne i § 3, stk. 1, nr. 1, 2 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,
- 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 repræ-

sentant for nogen, der har en sådan interesse,

...

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. Reglernes egentlige mål er forebyggelse af konkrete afgørelser af usaglig karakter. I reglerne er man imidlertid gået et skridt videre og har opstillet et forbud mod en række situationer som ikke med sikkerhed ville føre til konkret usaglige afgørelser, men som i sig selv kan indeholde en mere abstrakt risiko herfor, eller i hvert fald af omverdenen (borgeren) kunne op-

fattes som risikable og dermed ville kunne nedbryde tilliden til myndighederne. Der etableres således en sikkerhedszone mellem den abstrakte risiko og den konkrete usaglighed. Se bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 143-145, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 252-253.

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 f, og Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, s. 219 ff.

Efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 2, foreligger der inhabilitet for den hvis ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linje eller i sidelinjen så nær som søskendebørn eller andre nærstående er part i sagen eller i øvrigt har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagen. Baggrunden for bestemmelsen er en nærliggende formodning om at de nævnte beslægtede mv. vil identificere sig med hinandens personlige og økonomiske interesser. Bestemmelsen fastslår at et

nært familiemæssigt tilknytningsforhold til en person der selv ville være inhabil efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, medfører inhabilitet. Se bl.a. Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 80 f, og John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 169.

Efter forvaltningslovens § 3, stk. 3, må en person der er inhabil, ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag. Er der tale om en hierarkisk sammensat myndighed, må afgørelsen træffes af en anden – typisk overordnet – person eller myndighed, alt afhængig af på hvilket niveau i hierarkiet den pågældende befinder sig. I et vist omfang vil afgørelsen dog kunne henskydes til myndighedens souschef, om end denne fremgangsmåde ikke altid vil være uden principielle betænkeligheder. Se bl.a. Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, s. 249 f, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 273.

Efter forvaltningslovens § 6, stk. 1, skal den der er bekendt med at der for den pågældende foreligger en af de inhabilitets-situationer som er nævnt i § 3, stk. 1, snarest 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 Folketingets Ombudsmands beretning for 1987, s. 119 ff*.

Forvaltningslovens § 3 omfatter kun personers inhabilitet og regulerer således ikke udtrykkeligt spørgsmålet om hvorvidt en myndighed som sådan kan anses for inhabil. Det er dog fast antaget at der gælder en almindelig ulovbestemt rets-

grundsætning om inhabilitet som bl.a. omfatter myndigheders inhabilitet. En myndighed kan selv være part i sagen eller i øvrigt have en uvedkommende interesse i forhold til sagens behandling og afgørelse. De hensyn der bærer reglerne om myndighedsinhabilitet, svarer således til de hensyn der bærer reglerne om den personlige inhabilitet.

Ombudsmanden har i spørgsmål om myndighedsinhabilitet gennem årene tilagt det betydning at forvaltningens virksomhed tilrettelægges på en sådan måde at det modvirkes at der skabes mistillid til den offentlige forvaltning. Et gennemgående element i praksis har været en principiel betænkelighed over for at acceptere at forskellige funktioner forenes hos samme person eller myndighed på en sådan måde at de ordinære kontrolmekanismer formelt eller reelt udhules. Se for eksempel den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 160 ff*, om kæretilladelse i forbindelse med en retssag hvor vedkommende myndighed selv var part. Jeg henviser desuden til Østre Landsrets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1996, s. 1104, hvor et af Politimesteren i Nykøbing udstedt tilhold til en person om ikke at trænge sig ind på politiet i Nykøbing blev anset for ugyldigt. Se endvidere bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning om Nørrebro-sagen, s. 254 ff, Niels Eilschou-Holm, Juristen, 1986, s. 238 ff, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 280 ff, og Lars Nordskov Nielsen i Kommunestyre i retlige rammer (1999), s. 65 ff.

I visse tilfælde vil myndighedsinhabilitet kunne opstå som følge af personlig inhabilitet hos myndighedens leder. Dette er tilfældet hvor kompetencen er henlagt til lederen som sådan og der ikke inden for myndighedshierarkiet er en egentlig stedfortræder. Se bl.a. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 281, og Sten Rønsholdt, Forvaltningsret, Retssik-

kerhed, Proces, Sagsbehandling, s. 242 f. Der er som baggrund for denne opfattelse blevet peget på det afhængighedsforhold som må antages at bestå mellem myndighedens leder og de underordnede medarbejdere. Der er i den forbindelse rejst spørgsmål om hvorvidt et sådant tilfælde skal henføres under begrebet myndighedsinhabilitet, eller om det blot må antages at samtlige underordnede medarbejdere er personligt inhabile, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, idet de alle vil kunne være under indflydelse af den nævnte uvedkommende interesse. Se Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 101.

Hvis der er mulighed for at en forvaltningsmyndighed er myndighedsinhabil, bør det af hensyn til retsvirkningerne heraf afklares om der foreligger en inhabilitetssituation. Jeg henviser til den sag som er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 160 ff. Hvis der herefter findes at foreligge myndighedsinhabilitet, skal myndigheden så vidt muligt substitueres med en anden myndighed. Se Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 101.

Substitution vil dog kunne anses for betænkelig i det omfang den overtagende myndighed ikke besidder den fornødne grad af sagkundskab til at træffe den pågældende afgørelse. Drejer det sig om en underordnet myndighed, vil substitution til den overordnede myndighed ofte kunne ske samtidig med at kravet om den fornødne sagkundskab hos den kompetente myndighed tilgodeses. Den øverste myndighed i et administrativt hierarki vil derimod typisk udelukkende kunne substitueres med en sideordnet myndighed som ikke nødvendigvis vil være i besiddelse af den tilstrækkelige sagkundskab til at behandle sagen på forsvarlig vis, og derfor vil substitution i disse tilfælde kunne anses for betænkelig. Se bl.a. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s.

281 f. Se endvidere den ovennævnte sag fra Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 160 ff, hvor Justitsministeriet havde truffet afgørelse om kærertiladelse i en sag vedrørende samme ministeriums afgørelse om udlevering. Ombudsmanden fandt at pligten til at overveje spørgsmålet om myndighedsinhabilitet i en situation som den foreliggende også omfattede de tilfælde hvor substitution af den inhabile myndighed med en anden ikke må anses for mulig.

I tilfælde af en ministers personlige inhabilitet vil den heraf udspringende myndighedsinhabilitet undertiden kunne søges løst ved at lade ministerens funktioner overtage af en anden minister ved kongelig resolution. Den overtagende ministers beslutning vil i givet fald blive truffet efter behandling og indstilling af embedsmændene i det ministerium hvis minister er personligt inhabil, således at tab af sagkundskab i forbindelse med sagens overtagelse undgås. Se bl.a. Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, s. 242 f, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udg. (2002), s. 281 f. – Heroverfor kan det imidlertid anføres at afhængighedsforholdet mellem den personligt inhabile minister og dennes embedsmænd fortsat kan påvirke afgørelsen selv om den inhabile minister ikke konkret skal medvirke ved behandlingen af sagen. Se Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 102.

Som eksempel på en sådan substitution kan nævnes den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 67 ff*, hvor statsministeren overtog en sag fra fiskeriministerens efter at der var rejst spørgsmål om fiskeriministerens habilitet i sagen. Som et yderligere eksempel fra administrativ praksis kan det nævnes at kirkeministerens kompetence i en konkret, aktuelt verserende sag om tjenestefritagelse af en sognepræst under lig-

nende omstændigheder er blevet overført til justitsministeren, hvis breve i sagen efterfølgende har været paraferet af Kirkeministeriets embedsmænd. Der henvises bl.a. til Kirkeministeriets dokument nr. 193899.

2. Den konkrete sag

Som det fremgår af sagen, er sognepræst Peter Fergo gift med kirkeministeren.

Kirkeministeren er øverste ansættelsesmyndighed for folkekirkens præster og var således kompetent til at træffe afgørelse om Peter Fergos oprykning til lønramme 34.

Det fremgår endvidere af sagen at oprykningen af Peter Fergo til lønramme 34 med virkning fra juni 1999 har haft en ikke ubetydelig positiv indvirkning på hans lønforhold samt på hans pensionsmæssige forhold.

Det er på denne baggrund min opfattelse at Peter Fergo klart havde en sådan økonomisk interesse i sagen at hans ægtefælle, kirkeministeren, ikke måtte træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen heraf, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 3, jf. stk. 1, nr. 2.

På baggrund af sagens oplysninger, herunder det af Kirkeministeriet oplyste hvorefter kirkeministeren ikke medvirkede ved beslutningen om at oprykke Peter Fergo til lønramme 34 og ikke blev inddraget i den fejlrettelse som oprykningen efter ministeriets opfattelse var udtryk for, har jeg imidlertid lagt til grund at ministeren ikke havde direkte indflydelse på sagens udfald eller i øvrigt var involveret i ministeriets konkrete håndtering af sagen.

Jeg skal i den forbindelse nævne kirkeministerens talepapir til brug for et samråd i Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg den 24. juni 2004 hvoraf det fremgår at ministeren ved denne lejlighed bl.a. udtalte følgende:

'Jeg vil gerne som det første fastslå, at jeg *ikke* har medvirket ved beslutningen

om at oprykke sognepræst Peter Fergo til lønramme 34. Beslutningen blev truffet af ministeriets embedsmænd, da det var konstateret, at der var sket administrationsfejl, som berørte ikke blot sognepræst Peter Fergo, men også fem andre præster. Disse er ligeledes blevet oprykket til LR 34.

...

På denne baggrund [dvs. oplysningen om at sognepræst Peter Fergo ikke var blevet oprykket til lønramme 34, selv om han var fyldt 67 år; min tilføjelse] indledte ministeriets embedsmænd en undersøgelse af, om der var sket en fejl i dette og eventuelt i andre tilfælde.

...

Der er således af embedsmændene blevet fastsat den generelle regel for omklassificering af de seks præster, at oprykningen skulle have virkning fra den 1. i den måned, hvor den pågældende præst fyldte 60 år, under forudsætning af at den pågældende på dette tidspunkt også opfyldte kravet om at have været på slutløn i mindst to år.

...

Som sammenfatning vil jeg gerne sige, 1. at jeg ikke har deltaget i beslutningen om oprykning af sognepræst Peter Fergo til LR 34. Jeg har alene i forbindelse med en generel orientering til mig om denne ordning nævnt, at Peter Fergo ikke var omklassificeret til denne lønramme.'

Jeg forstår denne udtalelse således at initiativet til lønrammeoprykningen af sognepræst Peter Fergo og de fem øvrige sognepræster udelukkende udgik fra Kirkeministeriets embedsmænd, og at kirkeministerens konkrete involvering i sagen var begrænset til hendes oplysning om Peter Fergos lønforhold i forbindelse med den generelle orientering af ministeren i marts 2004.

Ministeriets beslutning om oprykning af Peter Fergo og de fem øvrige sognepræster til lønramme 34 må herefter antages

udelukkende at have været truffet af de involverede embedsmænd efter sædvanlig delegation fra kirkeministeren.

Spørgsmålet kan rejses om der i et departement vil kunne træffes afgørelse efter delegation fra ministeren i en sag i hvilken ministeren er personligt inhabil, uden at ministeren derved må anses for at have medvirket til den konkrete afgørelse. Henset til sagens øvrige omstændigheder har jeg imidlertid ikke fundet anledning til at gå nærmere ind i vurderingen af dette spørgsmål.

Der er imidlertid anledning til at overveje spørgsmålet om hvorvidt kirkeministerens personlige inhabilitet medfører myndighedsinhabilitet hos Kirkeministeriet i relation til ministeriets beslutning om oprykning af Peter Fergo (sammen med de fem øvrige præster) til lønramme 34 og beslutningen om at tillægge oprykningen virkning fra det tidspunkt hvor de pågældende var fyldt 60 år.

Det er herved et spørgsmål om en personligt inhabil ministers overordnede ansvar for sagens behandling som følge af forretningernes fordeling mellem ministre i henhold til grundlovens § 14 og ministerens forpligtelse til efter ministeransvarlighedsloven i rimeligt omfang at føre tilsyn med og meddele instrukser for embedsmændenes sagsbehandling i sig selv vil kunne give anledning til sådanne betænkeligheder ved gennemførelsen af forvaltningens virksomhed i relation til den konkrete sag at der kan siges at foreligge myndighedsinhabilitet.

I den konkrete sag er det således min opfattelse at kirkeministeren har været afskåret fra at føre et forsvarligt tilsyn med sine embedsmænds behandling af sagen, eftersom enhver udtrykkelig eller stiltiende stillingtagen fra ministerens side i forhold til denne behandling under de givne omstændigheder måtte anses for udelukket efter forvaltningslovens § 3, stk. 3.

Hertil kommer at inhabilitetsreglerne som anført ikke blot skal forebygge usaglige afgørelser, men tillige tager sigte på at styrke omverdenens tillid til myndighederne og deres virksomhed. I den foreliggende sag – hvor der er tale om en klar og stærk inhabilitetsgrund for kirkeministeren, afgørelse vedrørende ægtefællens løn- og pensionsmæssige forhold – forekommer det mig åbenbart at det nævnte tillidshensyn ikke er blevet tilgodeset. For en umiddelbar betragtning vil der ikke kunne herske fuld tillid til at de ansatte i et ministerium fuldstændigt uhildede vil kunne behandle en sag hvis udfald er af væsentlig økonomisk betydning for en person der står deres øverste chef så nær som en ægtefælle – og hvor det ligefrem må formodes at sagens afgørelse vil have indflydelse nu og i fremtiden på ministerens egne privatøkonomiske forhold.

Tilliden til at de argumenter som måtte tale imod en begunstigende afgørelse, vil indgå med fuld vægt, kunne efter min opfattelse ikke forventes etableret under de foreliggende omstændigheder. Og dette gælder uanset at ministeren ikke på nogen måde medvirkede i den konkrete behandling af sagen; ministerens interesse i sagens udfald var evident for enhver ansat i ministeriet der måtte komme til at beskæftige sig med sagen.

For god ordens skyld understreger jeg at de anførte betragtninger henviser til inhabilitetsreglernes forebyggelse af de såkaldte abstrakte risici med henblik på generelt at styrke tilliden til de offentlige myndigheders virksomhed.

Som det fremgår, deler jeg ikke Kirkeministeriets opfattelse hvorefter ministeriets fortsatte behandling af sagen i stedet for at foranledige at sagen blev overført til en anden minister, måtte anses for ubetænkelig.

Kirkeministeriet har som begrundelse for denne opfattelse anført at der ikke var tale om nogen særskilt begunstigelse af

sognepræst Peter Fergo, og at Peter Fergos sag blev behandlet sammen med og på samme måde som fem lignende sager. Kirkeministeriet har endvidere anført at retningslinjerne for oprykning af de pågældende præster ikke havde karakter af en generel regel, men derimod var udtryk for valg af en praktisk løsning.

Jeg skal hertil bemærke at en afgørelses eventuelle lighed med andre afgørelser i tilsvarende sager er uden betydning for selve habilitetsspørgsmålet. At oprykningen til lønramme 34 for såvel sognepræst Peter Fergo som for de fem øvrige sognepræster foregik på samme måde, forekommer i denne sammenhæng mindre væsentligt end det forhold at ministeriets fastlæggelse af den generelle regel som dannede grundlag for den fælles behandling af sagerne, netop skete med henblik på disse seks konkrete tilfælde og herunder således også Peter Fergos.

Jeg minder desuden om at spørgsmålet om inhabilitet, herunder myndighedsinhabilitet, skal overvejes og afgøres forud for påbegyndelsen af den egentlige sagsbehandling, hvor den vurdering og afvejning af forskellige elementer i sagen og dens retlige grundlag som skal foretages, endnu ikke er sket.

Jeg står endvidere tvivlende over for det som Kirkeministeriet har anført om at den nævnte generelle regel bl.a. havde baggrund i en tidligere ombudsmandssag fra 1993 hvor det ifølge Kirkeministeriets udtalelse ikke gav mig anledning til bemærkninger at klageren i sagen var blevet oprykket med virkning fra den 1. i den måned hvor han fyldte 60 år. Som ovenfor anført gav jeg i den nævnte sag kun udtryk for at jeg efter at være blevet orienteret om at klageren i sagen var blevet rykket op til lønramme 34 med virkning fra den 1. marts 1993, gik ud fra at hans klage kunne betragtes som bortfaldet. Jeg skal derfor for god ordens skyld bemærke at jeg i den pågældende sag ikke havde an-

ledning til at udtale mig om fra hvilket tidspunkt der i tilfælde som det omhandlede måtte forudsættes at skulle ske oprykning til lønramme 34.

Hertil kommer at den fremgangsmåde Kirkeministeriet fulgte, i flere henseender indebar en fravigelse fra den hidtil fulgte fremgangsmåde i sager om oprykning til lønramme 34. Det kan ikke udelukkes at ministeriets overvejelser angående forældelsesreglens betydning indebar en særskilt fordel for de berørte præster. Jeg henviser i den forbindelse navnlig til følgende:

1. At beslutningen om oprykning af sognepræst Peter Fergo og de fem øvrige sognepræster mod sædvanlig praksis blev truffet uden at høre Præsteforeningen i hvert enkelt tilfælde, men udelukkende på baggrund af ministeriets ensidige tilkendegivelse over for Præsteforeningen på mødet i marts 2004. I den sag fra 1993 som Kirkeministeriet henviser til som forlæg for den valgte fremgangsmåde, fremgår det i modsætning hertil af sagens akter at beslutningen om oprykning af den pågældende præst blev truffet med Præsteforeningens udtrykkelige samtykke i form af en påtegning på et brev fra Kirkeministeriet.

2. At Kirkeministeriets generelle beslutning om kun at lade oprykningerne omfatte præster som på tidspunktet for oprykningstoppets indførelse i februar 2004 var fyldt 60 år, ligeledes fraveg den gældende ordning hvorefter præsternes alder på tidspunktet for oprykning afhang af antallet af ledige klassificeringer i lønramme 34 på et givet tidspunkt.

3. At der herved i princippet kunne ske en forbigåelse af de præster som ved ansættelsesstopets ophævelse den 1. januar 2004 opfyldte betingelserne for oprykning – uden dog at være fyldt 60 år – og af Præsteforeningen derfor var blevet indstillet til oprykning (forudsat at der på dette

tidspunkt i øvrigt var lønramme 34-klassificeringer til rådighed til fordeling).

4. At Kirkeministeriet i forbindelse med ministeriets generelle beslutning om at lade oprykningerne ske med virkning fra det tidspunkt hvor de pågældende præster var fyldt 60 år, undlod at tage udtømmende stilling til i hvilket omfang ministeriet var retligt forpligtet hertil over for de pågældende. I ministeriets notat af 30. april 2004 anføres det således på den ene side at de pågældende ville have en rigtig god sag hvis de indbragte et eventuelt krav om oprykning for ombudsmanden eller domstolene, mens det på den anden side fremgår at det er Præsteforeningen (og ikke ministeriet) der har et problem. Endvidere synes ministeriet ikke i fuldt omfang at have taget konsekvenserne af det der er anført i notatet om forældelse, idet oprykningerne i såvel (F)'s som Peter Fergos tilfælde som udgangspunkt fik virkning mere end fem år tilbage, uanset at ministeriet ifølge notatet havde mulighed for at modsætte sig dette ved en eventuel retssag.

5. At den herved valgte 'praktiske løsning' blev sat i stedet for en individuel behandling af de enkelte sager og således fik karakter af en generel regel som ikke på alle punkter stemte med ministeriets hidtidige praksis, og som ikke udsprang af nøjere overvejelser om ministeriets retlige forpligtelser over for de pågældende præster. Selv når der ses bort fra at Kirkeministeriets efterfølgende behandling af sagen som ovenfor anført ikke har betydning for selve inhabilitetsspørgsmålet, deler jeg således ikke umiddelbart ministeriets opfattelse af at der med oprykningen ikke skete nogen særskilt begunstigelse af de pågældende sognepræster set i forhold til de øvrige præster som på daværende tidspunkt var omfattet af stoppet for oprykninger til lønramme 34, og som efter ministeriets opfat-

telse ikke havde noget retskrav på oprykning.

Som ovenfor anført skal spørgsmålet om inhabilitet imidlertid afgøres før sagens behandling påbegyndes, og dermed for så vidt uafhængigt af sagsbehandlingsindhold og udfald.

Jeg mener således på baggrund af ovenstående at der som følge af kirkeministerens personlige inhabilitet i forhold til oprykningen af sognepræst Peter Fergo til lønramme 34 ligeledes har foreligget myndighedsinhabilitet hos Kirkeministeriet.

Det er således min opfattelse at Kirkeministeriet i stedet for at anse det for ubetænkeligt selv at påtage sig den videre behandling af sagen om oprykning af sognepræst Peter Fergo til lønramme 34 og fastlæggelsen af den generelle regel herfor burde have foranlediget at sagen i det hele blev overført til afgørelse i et andet ministerium.

Henset til sagens almindelige tjenstemandsretlige karakter har de betænkkeligheder vedrørende tab af sagkundskab som under andre omstændigheder måtte næres ved en sådan løsning, efter min opfattelse ikke samme betydning i denne sag idet eksempelvis Personalestyrelsen eller Justitsministeriet må antages at være i besiddelse af den nødvendige sagkundskab på området.

Sammenfattende anser jeg det for en fejl at Kirkeministeriet uanset ministeriets manglende habilitet som myndighed i sagen selv traf afgørelse om oprykning af sognepræst Peter Fergo til lønramme 34 frem for at foranledige at sagens behandling og afgørelse blev overladt til et andet ministerium. Jeg anser af denne grund Kirkeministeriets behandling af sagen for beklagelig.

Forvaltningslovens regler om personlig inhabilitet har karakter af garantiforskrifter hvis tilsidesættelse i forbindelse med en konkret afgørelse generelt må anses for en væsentlig retlig mangel ved den pågæl-

dende afgørelse der som udgangspunkt vil medføre ugyldighed. Se bl.a. Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 336 ff, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 274 ff, og Steen Rønsholdt, Forvaltningsret: Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, s. 250 ff.

Også tilsidesættelse af den forvaltningsretlige grundsætning om myndighedsinhabilitet vil som udgangspunkt medføre at afgørelsen er ugyldig i tilfælde hvor afgørelsen i øvrigt uden vanskelighed kunne have været overladt til en anden myndighed. I den ovennævnte sag gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1996, s. 1104, bemærkede landsretten således at spørgsmålet om tilhold uden vanskelighed kunne have været afgjort af et sideordnet politimesterembede efter den overordnede myndigheds bestemmelse.

Selv i tilfælde hvor habilitetsreglernes tilsidesættelse efter en konkret vurdering ikke kan antages at have haft indflydelse på afgørelsens indhold, vil afgørelsens ugyldighed som udgangspunkt blive fastholdt, jf. Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen, 1963, s. 973. Dette skyldes navnlig hensynet til at skabe den stærkest mulige prævention over for overtrædelser af inhabilitetsreglerne med den deraf følgende undergravelse af tilliden til myndighedsudøvelsen. Se Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 276 ff.

Der er dog kun tale om et udgangspunkt som fraviges i en række særlige tilfælde. Som eksempel på sådanne tilfælde kan nævnes begunstigende afgørelser som den begunstigede – der ikke har haft kendskab til inhabilitetsfejlen – har indrettet sig i tillid til, eventuelt gennem længere tid. Se Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 276 ff. – Imod sådanne fravigelser er det blevet anført at inhabili-

tet som retlig mangel netop er karakteriseret ved eksistensen af en forbindelse mellem kompetenceindehaveren og adressaten for den primære afgørelse. Jeg henviser til Steen Rønsholdt, Forvaltningsret: Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, s. 253 ff.

I den konkrete sag udspringer Kirkeministeriets inhabilitet ganske vist af kirkeministerens personlige inhabilitet i sagen. Jeg har dog som nævnt ligeledes lagt til grund at ministeren ikke selv personligt har medvirket ved afgørelsens tilblivelse. På denne baggrund og under hensyn til sagens øvrige omstændigheder finder jeg i spørgsmålet om afgørelsens gyldighed at afgørelsens begunstigende karakter i forhold til sognepræst Peter Fergo og hensynet til at han kan have indrettet sig i tillid hertil, bør tillægges afgørende vægt.

Jeg har således ikke grundlag for at henstille over for Kirkeministeriet at sagen genoptages.

Jeg har gjort Kirkeministeriet bekendt med min opfattelse.”

Under min behandling af sagen havde jeg løbende kontakt med Rigsrevisionen. Rigsrevisor omtalte endvidere sagen i sin beretning om revision af statsregnskabet for 2003. Heraf fremgik det at Rigsrevisionen i det hele var enig i min afgørelse hvorefter Kirkeministeriet burde have ladet et andet ministerium træffe afgørelse i sagen. Det ville efter Rigsrevisionens opfattelse have været naturligt at overgive sagen til Finansministeriet. Undersøgelsen havde således vist at uanset at ministeriet valgte selv at behandle sagen, opstod der en række problemer som ministeriet efter Rigsrevisionens vurdering burde have inddraget Finansministeriet i løsningsgen af.

NOTER: (*) FOB 1987, s. 119, FOB 1990, s. 67, og FOB 1996, s. 160.

Kulturministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2004 til 31. december 2004 afsluttet 27 sager inden for Kulturministeriets sagsområde. 23 af disse sager blev afvist.

De resterende 4 sager blev realitetsbehandlet: de 4 sager handlede om afgørelser. Ingen af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 24, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	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>

Danmarks Radio

	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>

1 sag fra Danmarks Radios sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 7-1: Kritik af medarbejder. Afgørelsesbegrebet

Kulturarvstyrelsen

	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. Kritik af medarbejder Afgørelsesbegrebet

Ansættelses- og arbejdsret 9.9. – Forvaltningsret 114.1.

En arbejdsgiver fremsatte kritik af en medarbejders omgangsform. Tilkendegivelsen indeholdt ingen sanktion og havde ingen omtale af negative følgevirkninger for ansættelsesforholdet.

Ombudsmanden udtalte at uanset at der blev lagt et notat om kritikken på personalesagen, talte mest for ikke at anse tilkendegivelsen for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. (J.nr. 2004-0990-814).

Det fremgik af sagen at en chef i Danmarks Radio på et møde fremsatte kritik af medarbejderen A's omgangsform. Der blev udarbejdet et notat herom, og notatet blev lagt på A's personalesag.

A's fagforening klagede efterfølgende til mig over bl.a. at forvaltningslovens regler om partshøring ikke var overholdt i forbindelse med den kritiske tilkendegivelse.

Ombudsmandens udtalelse

"Overholdelse af forvaltningslovens regler

Jeg har gennemgået foreningens klage med bilag, og jeg har på dette grundlag besluttet ikke at undersøge dette spørgsmål yderligere. Det skyldes at jeg ikke mener der er udsigt til at jeg kan kritisere Danmarks Radios sagsbehandling.

Hvis en klage ikke giver ombudsmanden anledning til kritik, henstilling mv., kan sagen afsluttes uden at ombudsmanden først forelægger sagen til udtalelse for vedkommende myndighed (§ 16, stk. 2, i

lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand).

Jeg har lagt vægt på at forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse kun finder anvendelse i afgørelsessager, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1. Den kritik som i kraft af ledelsesretten blev tilkendegivet, jf. notatet af 20. januar 2004, vedrørte (A)'s omgangsform. Tilkendegivelsen indeholdt ingen sanktion og havde ingen omtale af negative følgevirkninger for ansættelsesforholdet. Det fremgik dog at notatet ville blive lagt på (A)'s personalesag. På denne baggrund er det min opfattelse at mest taler for ikke at anse tilkendegivelsen for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det forhold at notatet blev lagt på personalesagen, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at anse tilkendegivelsen for en afgørelse. Der er således ikke udsigt til at jeg vil kunne kritisere Danmarks Radio for ikke at have overholdt forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse."

Der er i perioden 1. januar 2004 til 31. december 2004 afsluttet 81 sager inden for Miljøministeriets sagsområde. 49 af disse sager blev afvist.

De resterende 32 sager blev realitetsbehandlet: 27 sager handlede om afgørelser, 4 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål og 1 sag om generelle spørgsmål. I alt 3 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 24, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

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

Miljøstyrelsen

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

2 sager fra Miljøstyrelsens sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 8-1: Partshøring ved ændring af miljøgodkendelse

Sag nr. 8-3: Partsstatus i forbindelse med behandling af miljøgodkendelse vedrørende en flugtskydebane

Naturklagenævnet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	21	0	0	0
<i>I alt</i>	21	0	0	0

Skov- og Natur-
styrelsen

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

1 sag fra Skov- og Naturstyrelsens sagsområde er optaget i denne be-
retning:

*Sag nr. 8-2: Afslag på opførelse af svinestald. Hjemmel. Begrundelse. Kla-
gevejledning*

8-1. Partshøring ved ændring af miljøgodkendelse

Forvaltningsret 1133.2. – Miljøret 1.3.

En kommune gav en forlystelsespark en miljøgodkendelse. En nabo til forlystelsesparken klagede over godkendelsen til Miljøstyrelsen. Styrelsen stadfæstede miljøgodkendelsen, men skærpede dog bl.a. et vilkår om støj.

Ombudsmanden mente ikke at miljøbeskyttelseslovens regler om forhåndsvarsling var blevet overtrådt, men han kritiserede at Miljøstyrelsen ikke havde partshørt forlystelsesparken. Ombudsmanden henstillede at Miljøstyrelsen genoptog behandlingen af sagen. (J.nr. 2002-0594-104).

Den 8. maj 2000 meddelte K Kommune forlystelsesparken F en ny samlet miljøgodkendelse. Samtidig bortfaldt to tidligere godkendelser. I den nye miljøgodkendelse var der i punkt 1.3.4. fastsat bl.a. følgende vilkår om støj:

”Virksomhedens bidrag til det ækvivalente, korrigerede støjniveau, målt og/eller beregnet ved boliger uden for virksomhedens grund, må i målepunkterne ikke overskride følgende grænseværdier:

TIDSRUM	STØJGRÆNSE	MIDLINGSTID
Alle dage kl. 07.00-18.00	45 d(B)A	8 timer
Alle dage kl. 18.00-22.00	45 d(B)A	1 time
Alle dage kl. 22.00-07.00	35 d(B)A	½ time

Maksimalværdien må om natten ikke overskride 50 d(B)A.”

Med brev af 8. juni 2000 til K Kommune påklagede A, som var nabo til forlystelsesparken F, kommunens afgørelse til Miljøstyrelsen. Kommunen videresendte den 13. juni 2000 klagen til Miljøstyrelsen, og i brev af 19. juni 2000 meddelte styrelsen A at styrelsen havde modtaget klagen, og oplyste hvilke medarbejdere som ville behandle sagen. Miljøstyrelsen sendte kopi af brevet til K Kommune og forlystelsesparken. I brev af 15. juni 2000 fremkom A med tilføjelser til klagen, og med brev af 29. juli 2000 sendte A Miljøstyrelsen kopi af sine breve af 20. juni og 29. juli 2000 til Politimesteren i X-by.

K Kommune sendte den 6. september 2000 Miljøstyrelsen en kopi af den tidligere lokal-

plan nr. 49 for F samt Naturklagenævnets afgørelse af 17. januar 2000. Det fremgik af kommunens brev at virksomhedens støjrapport ville blive fremsendt direkte af virksomheden B.

Med brev af 7. september 2000 til Miljøstyrelsen sendte B kopi af rapport af 27. juni 2000 samt brev af 26. juli 2000 vedrørende eksternt støj fra forlystelsesparken. Det fremgik af brevet at materialet blev sendt til Miljøstyrelsen efter aftale med K Kommune.

Den 14. marts 2001 meddelte Miljøstyrelsen F at K Kommunes afgørelse af 8. maj 2000 blev stadfæstet, idet dog bl.a. vilkåret om støj blev ændret. Styrelsen skrev bl.a. følgende:

”Den første del af vilkår 1.3.4, som vedrører det ækvivalente, korrigerede støjniveau, ophæves og erstattes af følgende:

’1.3.4 Støj

Virksomhedens bidrag til støjbelastningen, målt eller beregnet ved boliger udenfor virksomhedens grund, må ikke overstige:

- 45 dB indenfor åbningstiden, og
- 35 dB udenfor åbningstiden.

Støjbelastningen betegner det energiækvivalente korrigerede A-vægtede støjniveau, målt eller beregnet over et referencetidsrum som er 1 time indenfor åbningstiden og ½ time udenfor åbningstiden. Støjkilometer skal overholdes for den samlede støj fra alle aktiviteter, forlystelser og støjkilder, herunder højtalere. Heri medregnes støjbidrag fra publikum i de enkelte aktiviteter eller forlystelser.’

Den anden del af vilkår 1.3.4, som vedrører lavfrekvent støj, *opretholdes uændret.*

...

Oplysninger i sagen

...

Det fremgår ikke af vilkåret eller af den miljøtekniske beskrivelse, om støjgrænsen gælder for den mekaniske støj alene eller for den samlede støj, dvs. inklusive publikumsstøj. Af den miljøtekniske beskrivelse fremgår, at støjen fra arrangementer med brug af højtalere skønnes at kunne holdes indenfor støjgrænsen på 45 dB.

...

Klagernes bemærkninger

...

Klager anfører, at støj fra publikum er særligt generende, og at der bør gælde en særlig lav grænseværdi for den form for støj.

...

Miljøstyrelsens bemærkninger

...

Støjforhold

Siden den første miljøgodkendelse trådte i kraft, har (F) været reguleret af en støjgrænse på 45 dB. Denne støjgrænse svarer til den vejledende grænseværdi i Miljøstyrelsens vejledning nr. 5/1984 ('støjvejledningen') for boliger i det åbne land i aftenperioden samt i weekends. Det er Miljøstyrelsens opfattelse, at der med denne støjgrænse sikres tilfredsstillende støjforhold i omgivelserne.

De nye beregninger, som (B) har foretaget for den mekaniske støj, viser at støjgrænsen vil kunne overholdes.

Miljøklagenævnet tog ved sin første behandling af klager over støj fra (F) i 1981 stilling til, hvorvidt støjen fra publikum kunne reguleres med et vilkår om det maksimalt tilladte støjniveau. Nævnet var af den opfattelse, at dette ikke var hensigtsmæssigt, fordi et sådant støjvilkår ikke kunne eftervises ved reproducerbare målinger. Nævnet vurderede endvidere, at der i betragtning af afstanden mellem forlystelsesparken og klagers ejendom (300 m) ikke var anledning til at

stille krav om yderligere undersøgelser til belysning af den forekommende støjulempe.

Miljøstyrelsen finder, at der med den nuværende miljøgodkendelse kan ske en udvidelse og en ændring af forlystelsesparkens indretninger og forlystelser, herunder også sådanne ændringer som kan medføre en tydelig forøgelse af publikumsstøjen, fx ved indretning af rutschebaner og lignende. Det er derfor efter styrelsens opfattelse uheldigt, hvis der ikke kan ske en regulering af dette støjbidrag. Ved at miljøgodkendelsen indeholder vilkår for publikumsstøjen, kan det sikres at indretningerne udføres og placeres således, at udsendelsen af såvel den mekaniske støj som af publikumsstøjen til omgivelserne bliver mindst mulig. Miljøstyrelsen finder derfor, at miljøgodkendelsens støjgrænser skal gælde for den samlede støj fra indretningerne og forlystelserne i (F), herunder også støj fra publikum i de enkelte indretninger. Styrelsen finder ikke grundlag i den foreliggende viden om støjs skadelige og generende virkning på menneskers sundhed for at fastsætte en særlig skærpet grænseværdi for publikumsstøj, men vil ligesom for den mekaniske støj fra forlystelserne tage udgangspunkt i de sædvanlige vejledende støjgrænser i støjvejledningen.

...

I Miljøstyrelsens afgørelse af 25. august 1998 om udendørsarrangementer med brug af højtaleranlæg blev der fastsat et støjvilkår med en støjgrænse på 45 dB. Det blev samtidig specificeret, at støjgrænsen skulle gælde for støjens middelværdi over et tidsrum på en time (referencetidsrum). For at sikre, at støjen fra brug af udendørs højtaleranlæg ikke i kortere tidsrum overskrider denne grænse væsentligt, vil styrelsen også i denne godkendelse fastsætte et referencetidsrum på en time. Der sker efter styrelsens vurdering ikke hermed en ændret bedømmelse af støjbidragene fra parkens andre anlæg, idet disse enten er i konstant drift eller i intermitterende drift med en cyklustid væsentligt kortere end en time.

Styrelsen ændrer derfor miljøgodkendelsens støjvilkår 1.3.4 således at det præciseres, at støjgrænserne gælder for den samlede støj fra parkens indretninger og forlystelser inklusive støj fra publikum i forlystelserne, og det præciseres at grænserne skal overholdes af støjens middelværdi målt (eller beregnet) over en time."

Miljøstyrelsens afgørelse blev påklaget til Miljøklagenævnet der den 9. juli 2001 afviste at realitetsbehandle klagen. Nævnet skrev bl.a. følgende:

"Nævnet finder ikke, at den af Miljøstyrelsen truffene afgørelse rummer sådanne principielle aspekter eller regulerer spørgsmål af en sådan rækkevidde, at betingelserne for en nævnsbehandling er opfyldt.

Miljøklagenævnet må derfor afvise at behandle de for nævnet indbragte klager.

Det bemærkes herved, at det ikke er i strid med praksis at indregne støj fra publikum ved bedømmelse af støj fra forlystelsesparker."

Advokat C rettede den 31. januar 2002 på vegne af F på ny henvendelse til Miljøstyrelsen om sagen idet han gjorde gældende at der forelå nogle sagsbehandlingsmæssige fejl.

Miljøstyrelsen besvarede den 12. februar 2002 advokat C's henvendelse og skrev i den forbindelse bl.a. følgende:

"Miljøstyrelsens bemærkninger:

Med hensyn til støj fra publikum skal Miljøstyrelsen bemærke, at det ikke er noget nyt princip at inddrage støjen fra publikum i reguleringen af støj fra forlystelsesparker. (Som eksempel kan nævnes Dyrehavsbakken). Det skal i den forbindelse nævnes at det ved støjmålinger foretaget i 1990 er eftervist at publikumsstøjen er væsentligt lavere end støjgrænsen. Miljøstyrelsens bemærkninger om indregningen af publikumsstøjen har derfor snarest karakter af en præcisering, og vurderes ikke at have nogen væsentlig betydning for støjreguleringen af (F) ved den nuværende indretning.

Miljøstyrelsen skal oplyse at for så vidt angår midlingstiden for støjniveaue på 1 time blev dette allerede anvendt ved Miljøstyrelsens afgørelse af 25. august 1998 om (F). Denne afgørelse blev ikke påklaget af virksomheden. Den kortere midlingstid benyttes sædvanligvis i forbindelse med bl.a. regulering af støj fra udendørsarrangementer o. lign.

Da der efter Miljøstyrelsens opfattelse ikke har været tale om ny praksis og da der i øvrigt ikke har foreligget nye oplysninger har Miljøstyrelsen ikke foretaget partshøring. Det skal her bemærkes, at Miljøstyrelsen føler sig forpligtiget til at behandle påklagede sager så hurtigt som muligt. I tilfælde hvor der ikke foreligger nye oplysninger, foretager Miljøstyrelsen derfor ikke rutinemæssig partshøring inden der træffes afgørelse.

Miljøstyrelsen kan tilslutte sig bemærkningerne om at der i mange situationer kan foreligge en pligt for klagemyndigheden til at foretage forvarsling, uanset at dette ikke direkte fremgår af Miljøbeskyttelsesloven. I praksis foretager Miljøstyrelsen således ofte forvarsling af sine afgørelser. I den foreliggende sag har Miljøstyrelsen imidlertid anset varsling for åbenbar unødvendig. Baggrunden herfor er som ovenfor nævnt, at der dels alene er tale om en præcisering af hvad der skal medregnes ved støjberegningen, dels er tale om en midlingsform, som tidligere er anvendt af Miljøstyrelsen ved regulering af (F)."

I brevet af 15. februar 2002 til mig har advokat C bl.a. anført følgende:

"Anbringender

a) Manglende partshøring (og manglende sagsoplysning)

Miljøstyrelsen foretog som nævnt ovenfor ingen partshøring af (F), idet der ikke tilgik (F) nogen skrivelser fra Miljøstyrelsen om sagen overhovedet, før (F) modtog Miljøstyrelsens afgørelse.

(F) blev således i strid med forvaltningslovens § 19 ikke gjort bekendt med, hvilke op-

lysninger Miljøstyrelsen lå inde med, og fik derfor heller ikke lejlighed til at komme med kommentarer hertil.

Miljøstyrelsen ændrede endda kommunens vurdering på de to vitale punkter nævnt ovenfor til skade for virksomheden, hvilket styrker den forvaltningsretlige forpligtelse til at foretage partshøring.

Det er således et væsentligt og helt nyt moment, når Miljøstyrelsen over for en ca. 20 år gammel forlystelsespark inddrager publikumsstøjen som værende omfattet af de fastsatte støjgrænser.

Desuden er Miljøstyrelsens stramning af midlingstidsperioden ganske kontroversiel. Støjområdet er således i betydelig grad normeret af den af Miljøstyrelsen udarbejdede støjvejledning (vejledning 5/1984). Det er ved utallige afgørelser, herunder afgørelser fra Miljøklagenævnet, fastslået, at denne vejledning udgør et fast udgangspunkt for den støjmessige sagsbehandling af virksomheder.

I denne vejledning s. 17 (*bilag 4*) er det fastsat, at midlingstiden i dagtimerne er 8 timer, nøjagtigt som det var fastsat i kommunens miljøgodkendelse. Miljøstyrelsen går således med sin afgørelse ind og laver en opstramning i forhold til sin egen vejledning. Det er som nævnt materielt kontroversielt og særegent at fastsætte støjgrænser, der er strengere end de vejledende niveauer, og det er formelt uholdbart og ulovmedholdeligt, at dette sker uden partshøring af den mest oplagte part, adressaten for afgørelsen.

At det i teorien og Ombudsmandens afgørelser er fastslået, at der i særlig grad er en partshøringsforpligtelse i sådanne situationer, hvor der sker skift i afgørelsesgrundlaget, fremgår af Den Kommenterede Forvaltningslov, s. 358 f.

At Miljøstyrelsen ikke foretog nogen form for partshøring kan måske skyldes, at Miljøstyrelsen var af den opfattelse, at de ændringer, Miljøstyrelsen foretog i forhold til kommunens afgørelse, var teknisk set af mindre betydning. Er det holdningen hos Miljøsty-

relsen, illustrerer det en manglende forståelse af partshøringsreglens dobbelte formål.

For det første ville (F), om (F) var blevet hørt, kunne have redegjort for, at ændringerne har stor betydning for virksomheden. (F) kunne have kvalificeret og kvantificeret dette, herunder opgjort hvad kompenserende støjdæmpninger ville koste, og dermed tilført sagen relevant faktum. Faktum, der kunne have suppleret de oplysninger, Miljøstyrelsen i øvrigt havde, og være indgået i Miljøstyrelsens overvejelser omkring de to ændringer. Oplysningerne kunne således som eksempel have indgået ved overvejslen om det proportionale i indgrebet sammenholdt med bl.a. de modstående hensyn til én (måske flere) ombøende.

Ved at disse oplysninger pga. den manglende partshøring ikke er indgået i sagen, bliver Miljøstyrelsens afgørelse, som en sideeffekt af den manglende partshøring, i strid med den pligt, Miljøstyrelsen har til at oplyse sagen i henhold til officialprincippet.

For det andet er partshøring en retsgaranti, der gælder, uanset om Miljøstyrelsen havde haft ret i, at (F) ikke kunne tilføre sagen yderligere relevante oplysninger. Det betragtes ganske simpelt som et selvfølgelig led i den sagsbehandlingsmæssig korrekte håndtering i et demokratisk retssamfund, at personer/virksomheder, der er væsentligt og individuelt berørt af en afgørelse, inddrages i sagen, inden der træffes afgørelse, uanset hvad myndigheden måtte mene, de pågældende kan bidrage med.

b) Manglende forvarslng

Ud over partshøringsforpligtelsen i forvaltningsloven gælder der inden for miljøbeskyttelseslovens område en forpligtelse til at foretage forvarslng, jf. miljøbeskyttelseslovens § 75.

Bestemmelsen gælder kun direkte ved påbud og forbud, men suppleres af godkendelsesbekendtgørelsens § 19, hvorefter godkendelsesmyndigheden skal sende et udkast til afgørelse til adressaten.

Det kunne hertil anføres, at disse bestemmelser ikke gælder, når Miljøstyrelsen som klagemyndighed sagsbehandler en miljøgodkendelse. Reale grunde taler imidlertid for, at forvarslingspligten også gælder, når Miljøstyrelsen ændrer på 1. instansens miljøgodkendelse til skade for adressaten.

Det er således en i sammenhængen tilfældighed, om man som virksomhed reguleres ved miljøgodkendelse eller påbud. Ikke godkendelsespligtige virksomheder (som antalmæssigt er langt den overvejende del af danske virksomheder) reguleres således via påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 42. Sådanne § 42 afgørelser kan påklages til Miljøstyrelsen, og i disse situationer vil forvarslingsbestemmelsen i § 75 utvivlsomt finde anvendelse.

På samme måde kunne godkendelsen af ændringerne hos (F) for så vidt angår de hidtidige aktiviteter have været meddelt ved påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 41 og dermed utvivlsomt være omfattet af miljøbeskyttelseslovens § 75. Det var således alene af hensigtsmæssighedsgrunde, at kommunen valgte at lade reguleringen af de hidtidige aktiviteter indgå sammen med miljøgodkendelsen af de nye aktiviteter i én samlet miljøgodkendelse.

Behovet for forvarsling er endvidere nøjagtig den samme om man som virksomhed mødes med ændringer af f.eks. støjrammer for virksomhedens aktiviteter i form af et påbud, eller samme ændringer sker via en ændring af støjvilkårene i en miljøgodkendelse.

Til belysning af Miljøklagenævnets praksis i relation til kontradiktion ved egen sagsbehandling henvises til Den Kommenterede Miljøbeskyttelseslov s. 794 ff.

Endelig henvises til en afgørelse fra Miljøklagenævnet af 11. oktober 2001 (*bilag 5*).

I sagen havde Miljøstyrelsen skærpet et påbud meddelt en miljøgodkendelsespligtig virksomhed. Et påbud, der var meddelt efter den før nævnte § 41 i miljøbeskyttelsesloven, der tillige kunne have været anvendt i rela-

tion til (F) for så vidt angår de allerede godkendte aktiviteter.

I sagen havde der gennem en årrække været en uenighed mellem på den ene side virksomheden og på den anden side en nabo om, hvorvidt og i hvilket omfang virksomheden skulle have adgang til at støje mere end, hvad der fremgår af Miljøstyrelsens støjvejledning. Dette havde været genstand for en række afgørelser.

Amtet forvarslede afgørelsen og meddelte herefter en afgørelse, der blev påklaget til Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen sendte ikke kopi af klagen til virksomheden, men alene et brev, hvoraf fremgik, at afgørelsen var påklaget. Miljøstyrelsen partshørte eller forvarslede heller ikke sin afgørelse. Ved afgørelsen foretog Miljøstyrelsen en opstramning i forhold til amtets afgørelse.

Virksomheden påklagede Miljøstyrelsens afgørelse til Miljøklagenævnet med henvisning til den manglende partshøring/forvarsling.

Miljøstyrelsen henviste over for Miljøklagenævnet til, at Miljøstyrelsen var bekendt med virksomhedens standpunkt via den tidligere behandling, der havde været af sagen.

Miljøklagenævnet fastslog imidlertid i sin afgørelse, at der burde have været givet virksomheden adgang til at udtale sig, forinden afgørelse blev truffet. Der blev i den forbindelse henvist til såvel miljøbeskyttelseslovens § 75 som forvaltningslovens § 19.

Jeg mener således, at det er i strid med miljøbeskyttelseslovens § 75 (analogisk), subsidiært i strid med god forvaltningsskik, at der ikke sker en forvarsling, når Miljøstyrelsen som klageinstans ændrer på 1. instansens afgørelse til skade for adressaten."

I brev af 20. september 2002 bad jeg Miljøklagenævnet og Miljøstyrelsen om udtalelser.

Miljøklagenævnet anførte i en udtalelse af 7. november 2002 bl.a. at nævnet ikke fandt at betingelserne for en nævnsprøvelse var opfyldt. Nævnet henledte desuden opmærksomheden på at F's daværende advokat ikke over for nævnet gjorde gældende at Miljø-

styrelsens afgørelse var ugyldig under hensyn til at Miljøstyrelsen ikke havde foretaget partshøring mv. Desuden bemærkede nævnet at nævnet fandt at det ikke – med den i loven fastsatte begrænsning i nævnets kompetence – påhviler nævnet i enhver sag af egen drift at påse om der er sket sagsbehandlingsfejl under Miljøstyrelsens behandling af klagesagen, og, i bekræftende fald, om den konstaterede fejl bør medføre at nævnet tager sagen op til behandling. Miljøklagenævnet henviste i øvrigt til Karsten Revsbech, Lærebog i Miljøret, 3. udgave, s. 221, samt til nævnets afgørelse af 4. januar 1995 (...) der vedlagdes i kopi. I denne afgørelse, der angik en godkendelse i henhold til miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, anførte Miljøklagenævnet bl.a. følgende:

”Det fremgår af sagens akter, at virksomheden ikke er blevet orienteret af Miljøstyrelsen om indholdet af klagerne til styrelsen over Svendborg Kommunes miljøgodkendelse af 17. december 1992.

Miljøstyrelsen har i denne forbindelse over for virksomheden oplyst, at der ikke foreligger forskrifter for styrelsens klagesagsbehandling, hvorefter en virksomhed skal høres direkte, ligesom styrelsen har vurderet, at Svendborg Kommune i tilstrækkeligt omfang var informeret om virksomhedens synspunkter, jf. styrelsens skrivelse af 25. januar 1994, der er refereret ovenfor i afsnittet ’Nye oplysninger under nævnsbehandlingen’.

Miljøklagenævnet skal bemærke, at det efter nævnets opfattelse påhviler Miljøstyrelsen at sikre, at klager, som styrelsen modtager over de kommunale myndigheders afgørelser, jf. miljøbeskyttelseslovens § 91, stk. 1, forelægges sagens parter, således at disse har mulighed for at udtale sig, forinden styrelsen træffer sin afgørelse i sagen. Nævnet henviser herved til bestemmelsen om parts høring i forvaltningslovens § 19.

Det er efter nævnets opfattelse ikke tilstrækkeligt, at styrelsen – som sket i denne

sag – har orienteret virksomheden om, at der er indgivet en klage.

I det foreliggende tilfælde har Svendborg Kommune imidlertid i forbindelse med fremsendelsen af klageskrivelserne til Miljøstyrelsen med skrivelse af 21. januar 1993 sendt virksomheden kopier af de pågældende klageskrivelser. På denne baggrund finder nævnet ikke, at styrelsens manglende forelæggelse af klagerne for virksomheden kan tillægges afgørende betydning ved nævnets behandling af nærværende klagesag.

Det forhold, at styrelsen ikke har forhåndsvarslet skærpelsen af vilkårene over for virksomheden, jf. lovens § 75, stk. 1, findes heller ikke at burde føre til ophævelse af afgørelsen og hjemvisning til fornyet behandling i styrelsen. Det bemærkes herved, at virksomheden har haft lejlighed til at belyse konsekvenserne af de fastsatte krav i forbindelse med klagen til nævnet.”

Miljøstyrelsen har i brev af 10. oktober 2002 afgivet en udtalelse om sagen. Styrelsen har bl.a. anført følgende:

”Miljøstyrelsen har den 12. februar 2002 besvaret en henvendelse fra advokat (C) om samme anbringender. Miljøstyrelsen har i denne forbindelse bemærket følgende:

’Da der efter Miljøstyrelsens opfattelse ikke har været tale om ny praksis og da der i øvrigt ikke har foreligget nye oplysninger har Miljøstyrelsen ikke foretaget partshøring. Det skal her bemærkes, at Miljøstyrelsen føler sig forpligtet til at behandle påklagede sager så hurtigt som muligt. I tilfælde, hvor der ikke foreligger nye oplysninger, foretager Miljøstyrelsen derfor ikke rutinemæssig partshøring inden der træffes afgørelse.

Miljøstyrelsen kan tilslutte sig bemærkningerne om at der i mange situationer kan foreligge en pligt for klagemyndigheden til at foretage forvarsling, uanset at dette ikke direkte fremgår af miljøbeskyttelsesloven. I praksis foretager Miljøstyrelsen således ofte forvarsling af sine afgørelser. I den foreliggende sag har Miljøstyrelsen imidlertid an-

set varsling for åbenbar unødvendig. Baggrunden herfor er, at der dels alene er tale om en præcisering af, hvad der skal medregnes ved støjberegningen, dels er tale om en midlingsform, som tidligere er anvendt af Miljøstyrelsen ved regulering af (F).'

Det kan oplyses at Miljøstyrelsen efterhånden i vid udstrækning sender udkast til afgørelser i høring hos sagens parter, uanset at der efter Miljøstyrelsens opfattelse generelt ikke foreligger nogen formaliseret pligt hertil.

Hvis derfor Miljøklagenævnet eller Folketingets Ombudsmand finder, at Miljøstyrelsen burde have foretaget høring omkring afgørelsesudkastet, er Miljøstyrelsen indstillet på at trække sin afgørelse af 12. februar 2001 [2002; min bemærkning] tilbage og foretage høring inden der træffes fornyet afgørelse."

Da Miljøstyrelsen ikke sås at have forholdt sig konkret til de punkter som var anført i mit brev af 20. september 2002, bad jeg i et brev af 15. november 2002 Miljøstyrelsen om at dette nu skete.

I brev af 9. december 2002 udtalte har Miljøstyrelsen på ny sig om sagen. Hvad angik spørgsmålet om hvorvidt der burde have været foretaget partshøring, henviste styrelsen til sit brev af 12. februar 2002 til advokat C, og herudover anførte styrelsen bl.a. følgende:

"Miljøstyrelsen skal med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt (F) blev underrettet om, at der verserede en klagesag, henvise til Miljøstyrelsens skrivelse af 19. juni 2000 til (A) (klager). Der er tale om en anerkendelsesskrivelse, som ifølge Miljøstyrelsens faste praksis sendes til klagerne til orientering om, at Miljøstyrelsen har modtaget den pågældende klage. Der oplyses heri om, hvilke sagsbehandlere, der behandler sagen. Kopi af dette brev er ligeledes i overensstemmelse med fast praksis sendt til orientering til (K) Kommune og (F). Brevet indgår i de sagsakter, som er tilsendt Folketingets Ombudsmand. Det skal i øvrigt bemærkes, at brevet af 19. juni 2002 [2000; min bemærkning]

nævnes i brev af 7. november 2002 fra Miljøklagenævnet til Folketingets Ombudsmand.

(A) har ved brev af 8. juni 2000 påklaget miljøgodkendelsen af (F) til Miljøstyrelsen. Årsagen til at Miljøstyrelsen først har sendt anerkendelsesskrivelse den 19. juni 2000 er, at i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 94, skal klage indgives til den myndighed, der har truffet afgørelsen. Denne myndighed videresender efter klagefristens udløb det samlede sagsmateriale til Miljøstyrelsen. I den foreliggende sag har Miljøstyrelsen modtaget klagen fra (A) sammen med sagens akter ved brev af 13. juni 2002 [2000; min bemærkning] fra (K) Kommune.

Miljøstyrelsen må således fastholde, at (F) var orienteret om, at miljøgodkendelsen var påklaget og sagen under behandling i Miljøstyrelsen."

I et brev af 3. januar 2003 afgav Miljøklagenævnet en udtalelse hvoraf det fremgik at nævnet henholdt sig til den udtalelse som nævnet afgav i brevet af 7. november 2002.

Advokat C fremsatte i brev af 20. januar 2003 bemærkninger til udtalelserne fra Miljøstyrelsen og Miljøklagenævnet.

Den 30. januar 2004 afgav jeg en foreløbig redegørelse om sagen som blev sendt til advokat C og Miljøklagenævnet med henblik på at de kunne få lejlighed til at komme med bemærkninger til min foreløbige vurdering af sagen. Jeg bad endvidere Miljøankenævnet om at indhente bemærkninger fra Miljøstyrelsen og A.

Miljøstyrelsen oplyste i brev af 8. marts 2004 til Miljøklagenævnet at styrelsen gerne tilbagekaldte sin afgørelse af 14. marts 2001 med henblik på at foretage partshøring inden der blev truffet fornyet afgørelse.

Miljøklagenævnet oplyste i brev af 1. april 2004 til mig at A ikke var kommet med bemærkninger til sagen, og at Miljøklagenævnet henholdt sig til nævnets udtalelse af 7. november 2002.

Det som myndighederne havde anført til min foreløbige redegørelse, gav mig ikke anledning til bemærkninger.

Ombudsmandens endelige udtalelse

”Sagen rejser spørgsmål om hvorvidt (F) burde have været orienteret nærmere om klagesagen i Miljøstyrelsen og have haft lejlighed til at afgive en udtalelse i henhold til reglerne om partshøring og forhåndsvarsling.

1. Forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 som ændret ved lov nr. 347 af 6. juni 1991) indeholder i § 19 følgende bestemmelse om partshøring:

’§ 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.’

Som det fremgår, indebærer bestemmelsen at hvis en part ikke kan antages at være bekendt med at en myndighed er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske omstændigheder, og disse oplysninger er til ugunst for parten og af væsentlig betydning for sagens afgørelse, må myndigheden ikke træffe afgørelse i sagen før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Når der er flere parter i en sag, vil sagen ofte være rejst af den ene part uden at den anden part er bekendt hermed. Det materiale der fremkommer i sagen, typisk ved at det indsendes af den ene part, skal derfor forelægges den eller de øvrige parter til partshøring, jf. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 513f. § 19 indeholder i stk. 2 visse undtagelser fra reglen om partshøring.

Miljøbeskyttelsesloven (dengang lovbekendtgørelse nr. 698 af 22. september 1998 om miljøbeskyttelse med senere ændringer) indeholder i § 75 følgende bestemmelse om forhåndsvarsling:

’§ 75. Inden der træffes afgørelse om påbud eller forbud, skal adressaten for disse beslutninger skriftligt underrettes om sagen og gøres bekendt med sin adgang til aktindsigt og til at udtale sig efter forvaltningsloven. Adressaten bør i samme forbindelse opfordres til at bidrage med op-

lysninger, der kan belyse omkostninger, fordele og ulemper ved beslutningen.

Stk. 2. Underretning efter stk. 1 kan undlades, hvis en øjeblikkelig afgørelse er nødvendig, eller hvis underretning må anses for åbenbart unødvendig.'

Både miljøbeskyttelseslovens § 75 og forvaltningslovens § 19 har til formål at sikre borgerens retsstilling idet den førstnævnte bestemmelse dog kun sigter på adressaten for afgørelsen. På ét punkt er adressatens retsstilling imidlertid ringere efter miljøbeskyttelseslovens § 75 end efter forvaltningslovens § 19 idet kun den sidstnævnte bestemmelse sikrer adressaten at denne automatisk bliver forelagt de relevante oplysninger i sagen. Til gengæld er adressatens retsstilling bedre efter den førstnævnte bestemmelse på et andet punkt idet den indebærer at adressaten skal oplyses om sin lovbestemte ret til aktindsigt og til at udtale sig efter forvaltningslovens § 21. Jeg henviser til Karsten Revsbech, Ugeskrift for Retsvæsen, 1989, afd. B, s. 339f.

Det må lægges til grund at ingen af de to bestemmelser, miljøbeskyttelseslovens § 75 og forvaltningslovens § 19, fortrænges af den anden, men at de inden for deres anvendelsesområde supplerer hinanden, jf. Karsten Revsbech, Lærebog i Miljøret, 3. udgave (2002), s. 216ff.

Bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 75 er dog efter sin ordlyd kun anvendelig i sager om påbud eller forbud. Den foreliggende sag angik ikke et påbud eller et forbud, men en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5.

Advokat (C) har anført at reale grunde taler for at pligten til forhåndsvarsling efter miljøbeskyttelseslovens § 75 også gælder når Miljøstyrelsen ændrer på 1. instansens miljøgodkendelse til skade for adressaten. Han har i den forbindelse henvist til at det beror på en tilfældighed om man som virksomhed reguleres ved miljøgodkendelse eller påbud, og at behovet for

forhåndsvarsling er nøjagtig det samme i de to situationer. Desuden har advokat (C) fremhævet at virksomheder som ikke er godkendelsespligtige, reguleres ved hjælp af påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 42 hvor bestemmelsen om forhåndsvarsling utvivlsomt finder anvendelse, og at i den konkrete sag kunne godkendelsen af ændringerne for så vidt angår de hidtidige aktiviteter, have været meddelt ved påbud efter lovens § 41.

Bestemmelsen i lovens § 75 er en videreførelse af bestemmelsen i § 68 i miljøbeskyttelsesloven af 1973. I forarbejderne til denne bestemmelse (Folketingstidende 1972-73, tillæg A, sp. 4009f) var det anført at man var meget tilbage fra at foreslå en tilsvarende bestemmelse i tilfælde hvor det drejede sig om udfærdigelse af tilladelser og godkendelser, f.eks. til etablering af en virksomhed.

Miljøklagenævnet har i afgørelsen af 4. januar 1995, som nævnet har sendt til mig med brevet af 7. november 2002, taget stilling til spørgsmålet om kontradiktion og varsling i en sag hvor en miljøgodkendelse blev påklaget til Miljøstyrelsen. Miljøklagenævnet behandlede dette spørgsmål på grundlag af forvaltningslovens § 19. Afgørelsen er omtalt i Ellen Margrethe Basse, Miljøretten I, s. 433f, hvor det er anført at reglen i miljøbeskyttelseslovens § 75 ikke omhandler forhåndsvarsel ved meddelelse af eller klagebehandling af begunstigende afgørelser hvor indføjelser af vilkår kan medføre byrder for adressaten der modsvarer påbud mv., og det tilføjes at man i sådanne situationer i praksis har henvist til forvaltningslovens § 19. Jørgen Bjerring og Gorm Møller, Miljøbeskyttelsesloven af 1991 med kommentarer, s. 668, anfører at miljøbeskyttelseslovens § 75 ligesom § 68 i miljøbeskyttelsesloven af 1973 efter sin ordlyd ikke tager sigte på udfærdigelse af tilladelser og godkendelser. Det anføres tillige at en pligt til at foretage underretning af klageberettigede om-

boende mv. forud for meddelelse af tilladelser og godkendelser derimod kan følge af reglerne om partshøring i forvaltningslovens § 19.

På den baggrund må det lægges til grund at bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 75 ikke er anvendelig i en sag som den foreliggende der drejer sig om en klage over en godkendelse efter loven.

Advokat (C) har endvidere henvist til § 19 i den dagældende godkendelsesbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 646 af 29. juni 2001 om godkendelse af listevirksomhed som nu er afløst af bekendtgørelse nr. 652 af 3. juli 2003). Stk. 1 i denne bestemmelse lyder således:

‘§ 19. Før godkendelsesmyndigheden træffer afgørelse efter lovens § 33, stk. 1, skal myndigheden sende et udkast til afgørelse til virksomheden og gøre virksomheden bekendt med dens adgang til aktindsigt og til at udtale sig i henhold til forvaltningsloven.’

Denne bestemmelse kan ikke anses for anvendelig i en sag som den foreliggende der angår klage over en afgørelse truffet af godkendelsesmyndigheden. Spørgsmålet om kontradiktion må således bedømmes på grundlag af bestemmelsen i forvaltningslovens § 19.

2. Det fremgår af sagen at Miljøstyrelsen som grundlag for sin behandling af sagen havde modtaget materiale fra (A), som havde klaget over miljøgodkendelsen til styrelsen, samt fra (K) Kommune og (B). Miljøstyrelsen gav ikke (F) oplysning om at styrelsen havde modtaget de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder som dette materiale indeholdt, ligesom (F) ikke blev anmodet om sine eventuelle bemærkninger angående disse oplysninger.

På grundlag af oplysningerne i sagen traf Miljøstyrelsen en afgørelse som indebærer at vilkårene der var indeholdt i den godkendelse som (K) Kommune havde udstedt, blev skærpet i to henseender. De

oplysninger om sagens faktiske omstændigheder som havde dannet grundlag for denne skærpelse, må anses for at have været til ugunst for (F) og for at have haft væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Miljøstyrelsen har bl.a. henvist til at der ikke har foreligget nye oplysninger i sagen. Jeg bemærker hertil at det efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, ikke er afgørende om sagen er blevet behandlet på grundlag af nye oplysninger. Det afgørende er om parten i sagen kan antages at være bekendt med at myndigheden er i besiddelse af de pågældende oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, om disse oplysninger er til ugunst for parten, og om de er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Herefter, og da ingen af undtagelsesbestemmelserne i forvaltningslovens § 19, stk. 2, kan anses for anvendelige i sagen, havde Miljøstyrelsen pligt til at foretage en partshøring over for (F) angående de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder som havde dannet grundlag for skærpelsen af vilkårene, hvis det ikke kunne antages at (F) var bekendt med at styrelsen var i besiddelse af disse oplysninger.

De eneste oplysninger om behandlingen af sagen som (F) modtog fra Miljøstyrelsen inden styrelsen traf afgørelse, var dem som styrelsens brev af 19. juni 2000 indeholdt. Heraf fremgik det at styrelsen havde modtaget en klage fra (A) over miljøgodkendelsen, og det fremgik hvilke af styrelsens medarbejdere som ville behandle sagen. Der er ikke oplysninger om at (F) fra anden side modtog oplysninger om Miljøstyrelsens behandling af sagen. På den baggrund måtte Miljøstyrelsen gå ud fra at (F) ikke var bekendt med hvilke oplysninger om sagens faktiske omstændigheder styrelsen var i besiddelse af. Det er derfor min opfattelse at Miljøstyrelsen inden afgørelsen blev truffet, havde pligt til at foretage partshøring angående de oplysninger om sagens faktiske omstæn-

digheder som dannede grundlag for styrelsens afgørelse om at skærpe vilkårene for miljøgodkendelsen. Jeg har på den baggrund ikke tilstrækkeligt grundlag for at undersøge om der som anført af advokat (C) tillige var en pligt til at foretage partshøring fordi der indtraf et skifte i det retlige grundlag for bedømmelsen af sagen.

Det er min opfattelse at det må anses for beklageligt at Miljøstyrelsen undlod at foretage partshøring inden styrelsen traf afgørelse i sagen.

3. Forvaltningslovens regler om partshøring giver parten mulighed for at kom-

mentere, korrigere og supplere myndighedens oplysningsgrundlag inden der træffes afgørelse. Reglerne har til formål at skabe garanti for at afgørelsen behandles mere grundigt og alsidigt.

Der er således bristet en garanti for rigtigheden af Miljøstyrelsens afgørelse, og det kan ikke udelukkes at afgørelsen i tilfælde af høring af (F) var blevet en anden. Jeg henstiller derfor at Miljøstyrelsen genoptager sagen med henblik på at vurdere om der skal træffes en ny afgørelse i sagen, efter en forudgående høring af sagens parter.”

8-2. Afslag på opførelse af svinestald Hjemmel. Begrundelse. Klagevejledning

Forvaltningsret 114.3 – 114.4 – 12.2. – Miljøret 1.3 – 21.1.

En landmand anmeldte opførelse af en svinestald til en kommune.

Kommunen afslog at godkende byggeriet fordi afstanden fra stalden til et planlagt boligområde var under 300 m.

Ombudsmanden udtalte at hverken en regionplan eller et forslag til kommuneplan kunne udgøre tilstrækkelig hjemmel for afslaget. Hertil krævedes en endelig vedtaget kommuneplan, og en sådan forelå først efter at afslaget var givet. Da den endelige kommuneplan imidlertid blev vedtaget samme dag som afslaget blev givet, foretog ombudsmanden sig efter omstændighederne ikke mere i sagen.

Ombudsmanden udtalte endvidere at både kommunens begrundelse for afslaget og kommunens klagevejledning var mangelfulde. Desuden havde Skov- og Naturstyrelsen ikke orienteret landmanden tilstrækkeligt om sagens behandling. (J.nr. 2003-2721-110).

Det fremgik af sagen at A den 1. december 2000 indgav anmeldelse til X Kommune om opførelse af en svinestald til 35 dyreenheder (ca. 1.000 slagtesvin).

Den 6. december 2000 blev kommunalbestyrelsens kommuneplanstrategi bekendtgjort. Heraf fremgik bl.a. at der skulle udlægges nye boligområder ved bl.a. (...). Et forslag til kommuneplan forventedes fremlagt til offentlig debat i begyndelsen af 2001.

Kommunen meddelte den 7. december 2000 A at det indsendte materiale var utilstrækkeligt. Desuden blev det oplyst at ansøgningen ville blive forelagt udvalget for teknik og miljø den 2. januar 2001 til politisk vurdering.

I brev af 14. december 2000 til kommunen fremkom A med supplerende oplysninger.

Kommunen meddelte i brev af 20. december 2000 A at materialet stadig ikke var fyldestgørende.

Den 14. januar 2001 skrev A til kommunalbestyrelsen om et fremsat regionplanforslag. Det fremgik af brevet at A ved samtale med teknisk forvaltning og borgmesteren havde erfaret at grunden til at han endnu ikke havde fået en positiv tilbagemelding fra kommunen om byggeriet, var at regionplanforslaget gav kommunen mulighed for at udvikle

de byen mod (...). A ønskede ikke at hans jord blev inddraget i denne udvidelse. (Kommunen anførte i et bilag til brev af 29. november 2001 til Tilsynsrådet for Roskilde Amt at A's brev af 14. januar 2001 ikke sås modtaget i kommunen).

Den 23. januar 2001 skrev A til kommunen at han ikke kunne respektere kommunens beslutning på møde den 16. januar 2001 om at byggeriet ikke var nødvendigt for driften.

I brev af 24. januar 2001 meddelte kommunen A at den ikke anså det anmeldte byggeri for erhvervsmæssigt nødvendigt for ejendommens drift. Der skulle derfor indhentes landzonetilladelse.

A fremsatte den 24. januar 2001 erstatningskrav mod kommunen som følge af kommunens manglende accept.

Kommunen svarede den 26. januar 2001 på A's brev af 23. januar 2001 og gjorde opmærksom på at den stadig ikke havde modtaget fyldestgørende anmeldelse.

I brev af 31. januar 2001 søgte A Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) om landzone-tilladelse.

Ligeledes den 31. januar 2001 sendte A supplerende oplysninger til kommunen om byggeriet.

I brev af 1. februar 2001 klagede A til Tilsynsrådet for Roskilde Amt over kommunens behandling af hans anmeldelse. A var ikke blevet hørt forud for beslutningen om at byggeriet ikke var erhvervsmæssigt nødvendigt, og han havde ikke fået en begrundelse for afgørelsen. A mente desuden at kommunen forhalede sagen fordi den ikke ønskede byggeriet.

Den 27. februar 2001 vedtog kommunen et forslag til ny kommuneplan. Forslaget blev fremlagt til offentlig høring fra den 8. marts 2001 til den 3. maj 2001.

Den 5. marts 2001 sendte kommunen en udtalelse til HUR. Heri oplystes bl.a. at staldbygningens afstand til det i regionplanforslaget udlagte areal til boligformål ved (...) ikke ville kunne overholde de pr. 1. januar 2001 ændrede regler for afstand til fremtidige byzoneområder. Desuden oplystes at hvis der blev givet zonetilladelse, ville kommunen være indstillet på at godkende byggeriet når A havde fremsendt alle nødvendige oplysninger. A fik kopi af brevet.

HUR sendte den 22. maj 2001 ansøgningen tilbage til kommunen da det ansøgte ikke krævede landzonetilladelse.

I brev af 1. juni 2001 meddelte kommunen A HUR's afgørelse og oplyste at sagen ville blive forelagt for økonomiudvalget den 11. juni 2001 og eventuelt efterfølgende for kommunalbestyrelsen den 19. juni 2001.

Kommunen skrev herefter den 25. juni 2001 bl.a. følgende til A:

"Efter at kommunen, fra Hovedstadens Udviklingsråd, har modtaget meddelelse om, at den anmeldte svinestald er nødvendig for den landbrugsmæssige drift af ejendommen, har anmeldelsen været forelagt for kommunalbestyrelsen på mødet den 19. juni 2001, hvor det blev besluttet at tage afgørelsen til efterretning.

Samtidig besluttede kommunalbestyrelsen, at sagen henlægges under henvisning til skrivelse af 1. juni 2001 fra Skov- og Naturstyrelsen, med følgende tilføjelse: 'idet ansø-

ger ikke har opfyldt bygningsreglementets bestemmelser'.

Det skal bemærkes, at kommunalbestyrelsens beslutning ikke var enstemmig.

Den trufne beslutning om at sagen henlægges, er taget på baggrund af Skov- og Naturstyrelsens brev af 1. juni 2001 – vejledende udtalelse om administration af de skærpede afstandskrav. Ifølge den vejledende udtalelse fremgår bl.a.

'Fristen er fastsat sådan, at en sag skal behandles efter de hidtidige regler, hvis der før den 1. januar 2001 forelå forhåndsansøgning, som opfylder de formelle krav om dokumentation efter §§ 29-30 i husdyrsbekendtgørelsen.

Det betyder for et byggeris vedkommende, at 'anmeldelsen skal indeholde konstruktionstegninger mv., som anført i bygningsreglementet, dokumentation for, at de i kapitel 3-8 nævnte krav til styrke, tæthed og bestandighed opfyldes, samt angivelse af anlæggets placering i forhold til vandindvindingsanlæg, vandløb (herunder dræn), søer, omgivende ejendomme, bebyggelse og eksisterende, eller ifølge kommuneplanen, fremtidig udlagte byzone- og sommerhusområder, samt områder, der i kommuneplanen og/eller lokalplan er udlagt til boligformål eller blandet bolig og erhverv eller til offentlige formål med henblik på beboelse, institutioner eller lignende.' – jfr. § 29, stk. 2.'

Den forhåndsansøgte staldbygning opfyldte den 1. januar 2001 ikke de formelle krav om dokumentation, hvilket bl.a. er nævnt i forvaltningens brev af 26. januar 2001. Kommunalbestyrelsens beslutning betyder, at den anmeldte staldbygning skal overholde de skærpede afstandskrav i bekendtgørelse om erhvervsmæssigt dyrehold. Dette bevirker, at bygningen skal holdes mindst 300 m fra det i forslag til kommuneplanen benævnte område (...) udlagt til åben-lav boligbebyggelse.

Den forhåndsansøgte staldbygning ligger inden for denne afstand, hvilket medfø-

rer, at godkendelse til opførelse ikke kan meddeles, hvorfor sagen henlægges.

Til orientering vedlægges kopi af kommunalbestyrelsens beslutningsark samt kopi af udtalelse fra Skov- og Naturstyrelsen.

Klagevejledning:

I henhold til § 34, stk. 2, i bekendtgørelse om erhvervsmæssig dyrehold kan kommunalbestyrelsens afgørelse efter § 29 og § 30 ikke påklages til anden administrativ myndighed."

Et advokatfirma klagede den 25. juli 2001 på A's vegne til Tilsynsrådet for Roskilde Amt over kommunens afgørelse af 24. juni 2001. Det blev bl.a. gjort gældende at sagen burde behandles på grundlag af de før 1. januar 2001 gældende regler, og at kommunen ikke kunne anvende byggelovens regler til fremme af en senere påtænkt lokalplan for et nærliggende område. Kommunen søgte således at forhale sagen.

I brev af 17. august 2001 skrev A til kommunen og præciserede at han havde fremsendt alle krævede oplysninger.

Kommunen svarede den 21. august 2001 at den ikke ville indgå i en dialog om hvorvidt det modtagne materiale overholdt kravene. Der henvistes i den forbindelse til afgørelsen om at kravene ikke var overholdt pr. 1. januar 2001, og at staldbygningen derfor skulle overholde de skærpede afstandskrav. Hvis A ønskede at opføre en svinestald med overholdelse af de skærpede afstandskrav, måtte han fremsende en plan der viste hvor stalden skulle placeres. Herefter ville kommunen i givet fald meddele A hvilke supplerende oplysninger der ville være påkrævet.

Tilsynsrådet for Roskilde Amt traf den 3. september 2001 afgørelse vedrørende klagen af 1. februar 2001. Tilsynsrådet tog stilling til kommunens brev af 24. januar 2001 for så vidt angik begrundelse og partshøring. Da sagen var afgjort af HUR, fandt tilsynsrådet ikke grundlag for at foretage sig videre. Tilsynsrådet ville i forbindelse med behandlin-

gen af klagen af 25. juli 2001 tage stilling til spørgsmålet om magtmisbrug.

Den 4. september 2001 sendte A supplerende oplysninger vedrørende byggeriet til kommunen. Det drejede sig om oplysninger/tegninger vedrørende opdeling af brandceller, indvendig vægbeklædning, redegørelse for flugttejve og facadeudseende mv.

I brev af 7. september 2001 til kommunen skrev A at han fastholdt anmeldelsen af 1. december 2000, og at han ville påbegynde byggeriet. A havde ikke fået at vide med hvilken hjemmel byggeriet kunne stoppes.

Kommunen svarede i brev af 7. september 2001 at byggeriet var omfattet af bestemmelserne i BR-95, afsnit 1.6, stk. 1f og stk. 2. Kommunen skrev desuden at en meddelelse om byggearbejder skulle være givet senest 2 uger efter at kommunen havde modtaget det nødvendige materiale. A kunne derfor forvente besked 14 dage fra den 5. september 2001 hvor kommunen havde modtaget det sidste projektmateriale. Når sagen ikke kunne behandles før, skyldtes det at A's byggesagsbehandler var på ferie. Det betød at den person som skulle behandle sagen, skulle udføre to mands arbejde i perioden, men det "tilstræbes, at alle kræfter sættes ind for, at sagen kan behandles indenfor 14 dages fristen".

Den 18. september 2001 godkendte kommunen kommuneplan 2001-2012. Område (...) blev udlagt til åben-lav boligbebyggelse.

Ved brev af 18. september 2001 fik A afslag på byggeriet. Kommunen begrundede dette med at stalden stadig lå for tæt på det område ved (...) som var udlagt i Regionplan 2001 (oktober 2000). Stalden var placeret under 300 m fra det udlagte areal.

Efter en telefonisk henvendelse fra et rådgivningscenter om klagevejledning sendte kommunen den 26. september 2001 A en standardklagevejledning "da det ikke umiddelbart kan ses, at der er nyt i sagen som ikke allerede er anket". Af den vedlagte klagevejledning fremgik at klager vedrørende afgø-

relser efter bygge-loven kunne indbringes for statsamtet, og at klager vedrørende afgørelser efter planloven kunne indbringes for Naturklagenævnet.

Efter at rådgivningscentret på ny havde rettet henvendelse til kommunen, sendte kommunen den 4. oktober 2001 A vejledning om at afgørelsen efter bekendtgørelse om erhvervsmæssigt dyrehold kunne indbringes for Skov- og Naturstyrelsen, og at klagefristen først ville blive regnet fra dateringen af kommunens brev.

Rådgivningscentret ankede den 16. oktober 2001 på A's vegne afslaget til Skov- og Naturstyrelsen. Samtidig blev der over for kommunen taget forbehold for at rejse et erstatningskrav som følge af forsinkelse af sagen på grund af forkert sagsbehandling.

I klagen blev det bl.a. anført at afgørelserne af henholdsvis 25. juni 2001 og 18. september 2001 var mangelfuldt begrundede, at sidstnævnte afgørelse ikke var ledsaget af en klagevejledning, og at klagevejledning om indbringelse for Skov- og Naturstyrelsen først blev givet efter to henvendelser til kommunen. I øvrigt var det forkert at klagefristen regnedes fra dateringen af kommunens brev. Endvidere anførtes bl.a. følgende:

”Såfremt kommunen mener, at den mangler nogle oplysninger, må den præcisere det og træffe en afgørelse herom. Det kan f.eks. være en afgørelse om, at byggeriet ikke må gå i gang, inden de og de oplysninger mv. foreligger.

...

Den bestemmelse, der er relevant her er § 4, stk. 3, nr. 3, i husdyrgødningsbekendtgørelsen, hvor det står anført, at 300 m grænsen gælder *’til eksisterende eller, ifølge kommuneplanens rammedel, fremtidigt byzone- eller sommerhusområde’*.

Det kan heraf umiddelbart udledes, at det ikke er nok at arealet er udlagt til eventuelt kommende byzoneområder i en regionplan.

Det fremgår også, at der skal være en endelig godkendt kommuneplan for at bestemmelserne gælder. I den konkrete sag var der

et forslag, som først blev endeligt vedtaget den 18. september 2001 om aftenen.

...

I øvrigt er det forkert, når kommunen ’bare’ siger nej, hvis en staldbygning ligger inden for de 300 m. Kommunen skal i stedet for tage stilling til, om de kan godkende opførelse af stalden indenfor de 300 m. Men som nævnt er det ikke aktuelt i den konkrete sag, da byggeriet var anmeldt inden 300 m reglen kom til at gælde.”

Kommunen kommenterede klagen i brev af 23. oktober 2001 til Skov- og Naturstyrelsen. Kommunen erkendte at tidspunktet for klagefristens begyndelse beklageligvis var angivet forkert. Endvidere anførtes at A fra starten var gjort opmærksom på hvilket materiale der var nødvendigt til behandling af anmeldelsen, at anmeldelsen pr. 1. januar 2001 ikke opfyldte de formelle krav, og at de skærpede afstandskrav derfor skulle overholdes. Det var kommunens opfattelse at fyldestgørende anmeldelse først var modtaget den 5. september 2001.

I brev af 29. november 2001 afgav kommunen en udtalelse til Tilsynsrådet for Roskilde Amt om klagen af 25. juli 2001. Kommunen fastholdt at der først i september 2001 var modtaget en korrekt anmeldelse, og at sagen derfor skulle behandles efter reglerne om de skærpede afstandskrav der blev indført pr. 1. januar 2001.

Skov- og Naturstyrelsen anerkendte i brev af 11. februar 2002 til rådgivningscentret modtagelsen af klagen.

I brev af 4. marts 2002 skrev kommunen til A at den havde besluttet at tage hans erstatningskrav af 24. januar 2002 til orientering. Når tilsynsrådet havde truffet beslutning i klagesagen, ville sagen på ny blive taget op.

Rådgivningscentret rykkede den 30. april 2002 Skov- og Naturstyrelsen for svar i sagen.

Tilsynsrådet for Roskilde Amt traf den 15. maj 2002 afgørelse om klagen af 25. juli 2001. Tilsynsrådet udtalte at anmeldelsen af byggeriet ikke opfyldte betingelserne inden den

1. januar 2001. Tilsynsrådet fandt ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering hvorefter alle oplysninger til brug for en egentlig byggesagsbehandling først blev modtaget i kommunen i september 2001. Tilsynsrådet fandt i den forbindelse heller ikke at kommunen bevidst havde forhalet sagen, idet kommunen havde meddelt A at der manglede oplysninger ved brev af 14. [skal være 7.; min bemærkning] december 2000, brev af 20. december 2000 og brev af 26. januar 2001. Tilsynsrådet lagde vægt på at de oplysninger kommunen manglede, allerede fremgik af brev af 14. [skal antagelig være 7.; min bemærkning] december 2000.

Skov- og Naturstyrelsen traf afgørelse i sagen den 20. juni 2002. Heraf fremgik bl.a. følgende:

”Det fremgår af sagen, at den pågældende byggeanmeldelse for opførelse af ny slagtesvinestald på (Y)-vej (...) inden 1. januar 2001 *ikke* opfyldte kravene til dokumentation efter husdyrgødningsbekendtgørelsens § 29, og det fremgår endvidere, at ansøger af (X) Kommune er blevet gjort opmærksom på dette forhold ved modtagelse af byggeanmeldelsen. Her henvises til brev af 7. december 2000 og 20. december 2000 fra (X) Kommune til (A).

Kommunen oplyser, at den anmeldte svinestald er tænkt placeret inden for 300 m fra et planlagt boligområde med tæt-lav og åben-lav boligbebyggelse (...) ifølge (X) Kommunes Kommuneplan 2001-2012. Af kommuneplanens rammebestemmelser fremgår det, at området udlægges til tæt-lav og åben-lav boligbebyggelse (...).

Med baggrund i ovenstående har kommunalbestyrelsen afgjort, at godkendelse til opførelse af slagtesvinestald med den ønskede placering *ikke* kan meddeles.

Skov- og Naturstyrelsen finder ikke, at der foreligger oplysninger der kan tilsidesætte det af kommunen udviste skøn og stadfæster dermed (X) Kommunes afgørelse om *ikke* at meddele godkendelse af opførelse af ny slagtesvinestald, (Y)-vej (...) i henhold til

§ 4 i husdyrgødningsbekendtgørelsen nr. 877 af 10. december 1998, som ændret ved bekendtgørelse nr. 1369 af 15. december 2000.”

I brev af 20. september 2002 afviste kommunen A's erstatningskrav.

A klagede herefter den 18. december 2002 til mig. Han anførte bl.a. at Skov- og Naturstyrelsen ikke havde forholdt sig til om reglen i husdyrgødningsbekendtgørelsens § 4, stk. 3, om en afstand på mindre end 300 m gælder i forhold til arealer der i regionplanen er udlagt til eventuelt kommende byzonearealer, og om reglen gælder i forhold til et forslag til ændring af kommuneplanen. A anførte desuden at det var hans klare opfattelse at kommunen bevidst havde forhalet sagen.

Da Skov- og Naturstyrelsen ikke havde taget stilling til alle A's indsigelser, sendte jeg klagen videre til styrelsen som en anmodning fra A om at styrelsen tog stilling til disse.

Styrelsen svarede i brev af 11. juli 2003 bl.a. at udpegningen af området (...) på ansøgningstidspunktet, dvs. det tidspunkt hvor ansøgningen forelå i endelig form, forelå i en form som måtte anses for at opfylde betingelserne for at anvende § 4, stk. 3, nr. 3, i husdyrgødningsbekendtgørelsen som hjemmelsgrundlag.

I brev af 7. august 2003 klagede A til mig igen og bad mig behandle den tidligere indsendte klage af 18. december 2002. A anførte bl.a. at myndighederne ikke havde undersøgt forholdene tilstrækkeligt forud for afslaget og stadfæstelsen heraf, og at alle nødvendige oplysninger var fremsendt inden den 1. januar 2001. Det var ikke muligt at placere stalden et andet sted på grunden.

Den 9. oktober 2003 meddelte jeg A at jeg havde gennemgået styrelsens akter, og at jeg på grund af forældelse var afskåret fra at foretage mig noget vedrørende kommunens afgørelse af 24. januar 2001 og tilsynsrådets afgørelse af 3. september 2001 og sagsbehandlingens i tilknytning til disse afgørelser.

Jeg var derimod ikke afskåret fra at behandle kommunens afgørelser af 25. juni 2001 og 18. september 2001, tilsynsrådets afgørelse af 15. maj 2002 og Skov- og Naturstyrelsens afgørelse af 20. juni 2002.

Jeg meddelte endvidere A at jeg var enig med kommunen og tilsynsrådet i at anmeldelsen ikke inden den 1. januar 2001 kunne anses for at opfylde betingelserne i husdyrgødningsbekendtgørelsens § 29, stk. 2 og 3. Jeg foretog mig derfor ikke mere vedrørende spørgsmålet om tidspunktet for indgivelsen af anmeldelsen.

Jeg bad imidlertid kommunen og Skov- og Naturstyrelsen om en udtalelse om hjemmelsgrundlaget for afslaget i relation til husdyrgødningsbekendtgørelsens § 4, stk. 3, nr. 3. Jeg bad desuden myndighederne komme ind på om forvaltningslovens regler om begrundelse og klagevejledning var overholdt.

I brev af 31. oktober 2003 udtalte kommunen bl.a. følgende:

”På grundlag af Regionplan 2001 blev (X) Kommunes Kommuneplan, Hovedstruktur og Rammer og Forudsætninger parallelt med anmelderens sag gennemført. Kommunalbestyrelsen vedtog kommuneplanforslaget den 27. februar 2001 og forslaget var i offentligt høring fra den 8. marts 2001 til den 3. maj 2001. Rammeplanen indeholdt blandt andet et nyt boligområde, benævnt i rammeplanen (...), der er beliggende ved anmelders ejendom, hvor svinestalden var tænkt opført, ved den eksisterende byzone. Kommuneplanen blev endelig vedtaget den 18. september 2001.

...

(X) Kommune tilskriver den 18. september 2001 anmelder, at sagsbehandlingen er påbegyndt. Anmelder har i brev opretholdt den tidligere placering af svinestalden, hvorfor det oplyses, at det er kommunens opfattelse, at stalden stadig ligger for tæt på boligområdet ved (...), som er udlagt i Regionplan 2001.

Med baggrund i Skov- og Naturstyrelsens vejledende udtalelse om administration af

skærpede afstandsregler i Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, og ensilage mv., Bekendtgørelse nr. 1369 af 15. december 2000 og Kommuneplanen, hovedstruktur samt rammer og forudsætninger meddelte (X) Kommune afslag på den anmeldte svinestald for så vidt angår placeringen.

(X) Kommune har brugt ordvalget Regionplan 2001 med begrundelse om, at denne plan er kommunens retslige grundlag for udarbejdelse af Kommuneplanen, herunder Hovedstruktur, Ramme og Forudsætninger.

(X) Kommune har i sagsbehandlingen skønnet, at lovhjemmelen med udgangspunkt i afstandsbestemmelserne, § 4, stk. 3, 3) i Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, og ensilage mv., Bekendtgørelse nr. 1369 af 15. december 2000 var til stede, idet Kommuneplanens reelle indhold, herunder rammeplanen, var på plads i en sådan form, at der var tilstrækkelig lovhjemmel til at meddele afslag på den søgte placering.”

Skov- og Naturstyrelsen udtalte i brev af 24. februar 2004 bl.a. følgende:

”Det vil sige, at der på det tidspunkt, hvor ansøgningen fra (A) forelå i endelig form 5. september 2001, var planer for etablering af et fremtidigt byzoneområde indenfor 300 m af det påtænkte staldbyggeri, og at klager var orienteret herom af kommunen.

Spørgsmålet er herefter, om planlægningen for området (...), forelå i en form, som må anses for at opfylde betingelserne for at anvende § 4, stk. 1, første punktum, jf. stk. 3, nr. 3, i husdyrgødningsbekendtgørelsen som hjemmelsgrundlag for kommunens afgørelser.

Kommunens afgørelse af 18. september 2001 blev truffet samme dag, som den endelige kommuneplan blev godkendt af kommunalbestyrelsen.

Medmindre der er fastsat regler om andet skal myndighederne træffe afgørelse på det regelgrundlag, som gælder på afgørelses-

tidspunktet, hvilket også vil være udgangspunktet i denne sag. (jf. også ombudsmandens afgørelse af 13. september 2001, j.nr. 2001-2826-142). I den forbindelse bemærkes, at overgangsbestemmelsen i § 2 i bkg. nr. 1369 alene fraviger dette udgangspunkt for så vidt angår de anmeldelser, som er indgivet inden 1. januar 2001, men ikke generelt forholder sig til spørgsmålet, om det er det planmæssige grundlag på ansøgningstidspunktet eller på afgørelsestidspunktet, der er afgørende. Det er Skov- og Naturstyrelsens vurdering, at det er det planmæssige grundlag på afgørelsestidspunktet, der skal lægges til grund for en afgørelse om, hvorvidt afstandskravet på 300 meter i § 4, stk. 3, nr. 3, er opfyldt og dermed for, om sagen skal behandles efter § 4, stk. 1, 1. eller 2. punktum.

Bekendtgørelsen indeholder ikke udtrykkelige bestemmelser om, hvornår retsvirkningen af en kommuneplan indtræder i forhold til husdyrgødningsbekendtgørelsens § 4, stk. 3, nr. 3.

Det er imidlertid styrelsens opfattelse, at vedtagelse af kommuneplanen er tilstrækkelig.

Det kan derimod anses for mere tvivlsomt, om et vedtaget forslag til kommuneplan er tilstrækkelig hjemmel til at afvise et forhåndsansmeldt byggeri med henvisning til, at byggeriet ikke overholder de skærpede afstandskrav til fremtidigt byzoneområde ifølge rammedelen i et forslag til kommuneplan. Det er ligeledes tvivlsomt, om § 4, stk. 1, 1. punktum, jf. stk. 3, nr. 3, finder anvendelse i denne situation. Dette gælder også selvom forslaget til kommuneplan er udarbejdet til realisering af en regionplan og selv om regionplanen er vedtaget.

Såfremt bestemmelsen skulle finde anvendelse i de tidligere faser af planlægningen, havde det således på den ene side været mere nærliggende i § 4, stk. 3, nr. 3, at anvende udtrykket kommuneplanlægningen i stedet for kommuneplanen.

På den anden side har det været Skov- og Naturstyrelsens vurdering, at et forslag til kommuneplan, der – på ansøgningstidspunktet, dvs. det tidspunkt hvor anmeldelsen forelå i endelig form – er så fremskredent i processen som i denne sag, opfylder intentionerne i husdyrgødningsbekendtgørelsens 'eksisterende eller, ifølge kommuneplanens rammedel, fremtidigt byzone- eller sommerhusområde', selv om dette ikke fremgår udtrykkeligt af bestemmelsens ordlyd. I den konkrete sag får denne betragtning imidlertid ikke selvstændig betydning under hensyn til, at sagen efter styrelsens opfattelse skal afgøres efter forholdene på afgørelsestidspunktet den 18. september 2001, hvor kommunalbestyrelsen vedtager kommuneplanen endeligt.

Det er herefter Skov- og Naturstyrelsens vurdering, at den af klager ønskede lokalisering af byggeriet med vedtagelsen af kommuneplanen forudsatte kommunalbestyrelsens godkendelse efter § 4, stk. 1, første punktum i husdyrgødningsbekendtgørelsen.

Reglen i husdyrgødningsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, jf. stk. 2, betyder, at kommunalbestyrelsen *kan* godkende etablering af husdyrbrug på sådanne vilkår, at risikoen for forurening eller ikke uvæsentlige gener for omgivelserne begrænses. Det bemærkes, at (A) ikke tidligere har haft husdyr, men udelukkende plantebrug på ejendommen.

Efter Skov- og Naturstyrelsens vurdering er reglen i § 4 en undtagelse, som indebærer, at kommunen *kan*, men *ikke skal*, godkende en etablering – på baggrund af en i øvrigt lovlig begrundelse.

Det er Skov- og Naturstyrelsens opfattelse, at kommunalbestyrelsen med en i øvrigt lovlig begrundelse, har ret til at være restriktiv i sin meddelelse af tilladelser til etablering af husdyrbrug inden for de fastsatte afstandsgrænser uden at lave yderligere undersøgelser af de konkrete indvirkninger på miljøet, og gener for omboende. Efter Skov- og Naturstyrelsens vurdering er det således

tilstrækkelig begrundelse for kommunens afgørelse, at stalden ønskes lokaliseret mindre end 300 meter fra planlagt boligbebyggelse (...) ifølge (X) Kommunes Kommuneplan 2001-2012, jf. kommuneplanens rammebestemmelser, under hensyn til, at reglerne om mindstefastand er udtryk for, at der er en formodning for, at husdyrbrug, der etableres inden for denne afstand, vil kunne give anledning til ikke uvæsentlige gener, herunder lugtgener for naboerne. Dette indebærer også, at det kun, *hvis* kommunalbestyrelsen beslutter at godkende, er påkrævet at foretage en nærmere undersøgelse og skønsafvejning af indvirkningen af en sådan etablering.

...

Skov- og Naturstyrelsen har vurderet, at der i sagen ikke var oplysninger, der kunne begrunde en omgørelse af kommunens afslag. Skov- og Naturstyrelsen har i sin afgørelse af 20. juni 2002 begrundet stadfæstelsen af kommunens afgørelse med baggrund i alle de foreliggende oplysninger, og ikke udelukkende ud fra den begrundelse, der forelå i (X) Kommunes afslag af 18. september 2001, hvilket der også er redegjort for. Desuden er der redegjort for klagemulighederne, og henvist til de relevante hjemmelsbestemmelser.

(A) har også klaget over Skov- og Naturstyrelsens langsommelige sagsbehandling. Hertil bemærkes, at Skov- og Naturstyrelsen naturligvis beklager, at sagen ikke som forventet blev besvaret senest 6 uger efter modtagelsen af alle oplysninger, som det ellers fremgår af styrelsens svarbrev af 11. februar 2002. Dette skyldes et stort arbejdspress på landbrugsområdet i Skov- og Naturstyrelsen.

...

(X) Kommunes sagsbehandling.

For så vidt angår kommunens afgørelse af 18. september 2001 bemærkes, at det er Skov- og Naturstyrelsens vurdering, at afgørelsen burde have indeholdt en henvisning til kommuneplanens rammedel og ikke kun til Regionplan 2001. For så vidt angår

spørgsmålet om klagevejledning har Skov- og Naturstyrelsen noteret, at klagevejledning er fremsendt efterfølgende, og at kommunen i den forbindelse har præciseret, at klagefristen beregnes fra tidspunktet for meddelelse af klagevejledning."

I brev af 24. marts 2004 kommenterede A myndighedernes udtalelser.

Ombudsmandens udtalelse

"Indledningsvis bemærkes at spørgsmålet om tidspunktet for indgivelsen af anmeldelsen ikke er omfattet af min undersøgelse. Jeg lægger til grund at fyldestgørende anmeldelse først forelå med Deres brev af 4. september 2001.

1. Afgørelserne

Regelgrundlaget for kommunens og Skov- og Naturstyrelsens afgørelser er bekendtgørelse om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage mv. (nr. 877 af 10. december 1998 med senere ændringer). Bekendtgørelsens § 4 havde denne ordlyd (som affattet ved bekendtgørelse nr. 1369 af 15. december 2000):

'§ 4. Kommunalbestyrelsen kan godkende etablering, udvidelse og ændring af husdyrbrug, herunder stalde og lignende, og gødningsopbevaringsanlæg inden for de i stk. 3 nævnte afstande. Etablering, udvidelse og ændring uden for de i stk. 3 nævnte afstande, samt udvidelse og ændring, der inden for disse afstande ikke medfører forøget forurening, kan ske uden godkendelse, jf. dog §§ 29-30.

Stk. 2. ...

Stk. 3. Afstande for lokalisering af husdyrbrug med mere end 15 dyreenheder, jf. dog stk. 4:

...

3) Til eksisterende eller, ifølge kommuneplanens rammedel, fremtidigt byzone- eller sommerhusområde 300 m

...'

Reglerne trådte i kraft den 1. januar 2001, og det var disse regler Deres sag skulle behandles efter, da De ikke inden den 1. januar 2001 havde indgivet behørig anmeldelse. (Efter de før 1. januar 2001 gældende regler var afstandskravet 100 m).

Som det fremgår af reglerne, skulle etablering af husdyrbrug inden for den nævnte afstand af 300 m godkendes af kommunen. Afstanden blev beregnet til eksisterende eller ifølge kommuneplanens rammedel fremtidigt byzone- eller sommerhusområde.

Kommunen har i sin afgørelse af 25. juni 2001 henvist til at bygningen skulle 'holdes mindst 300 m fra det i forslag til kommuneplanen benævnte område (...) udlagt til åben-lav boligbebyggelse'. Da bygningen skulle ligge inden for denne afstand, kunne kommunen ikke godkende opførelsen.

I kommunens afgørelse af 18. september 2001 henviste kommunen til at stalden lå for tæt på det område ved (...) som var udlagt i Regionplan 2001.

Jeg lægger til grund at kommunens oplysning om afstanden er korrekt.

Som det ses, henviste kommunen dels til forslaget til kommuneplan, dels til regionplanen. Skov- og Naturstyrelsen stadfæstede afgørelsen. Styrelsen skrev i brev af 11. juli 2003 at udpegningen af området (...) på ansøgningstidspunktet forelå i en form som måtte anses for at opfylde betingelserne for at anvende bekendtgørelsens § 4, stk. 3, nr. 3. I udtalelsen til mig har styrelsen anført at det ikke var det planmæssige grundlag på ansøgningstidspunktet, men derimod det planmæssige grundlag på afgørelsestidspunktet der var afgørende for om opførelsen krævede godkendelse efter § 4, stk. 1, 1. pkt. Styrelsen har endvidere givet udtryk for den opfattelse at et forslag til kommuneplan der på ansøgningstidspunktet var så fremskredent som

i denne sag, opfylder intentionerne bag bekendtgørelsens § 4, stk. 3, nr. 3.

Således som bestemmelsen i § 4, stk. 3, nr. 3, er formuleret, er det efter min opfattelse uden videre klart at en regionplan ikke kan anses for omfattet af bestemmelsen.

I kommunens afgørelse af 25. juni 2001 henvistes til et forslag til kommuneplan.

Spørgsmålet er om et forslag til kommuneplan kan udgøre tilstrækkelig hjemmel til afslaget efter § 4, stk. 3, nr. 3. Det er almindeligt antaget at en kommuneplan først har retsvirkning fra tidspunktet for planens endelige vedtagelse og i enkelte tilfælde – som ikke har betydning for denne sag – først når der er foretaget offentlig bekendtgørelse af planen. Jeg henviser til Anne Birte Boeck, Lov om planlægning, 2. udgave (2002), s. 155. Begrundelsen herfor er navnlig hensynet til grundejeres mulighed for at forudse hvilken bebyggelse der vil kunne etableres på en ejendom. Hvis det havde været hensigten at afstandsreglen skulle gælde i forhold til et forslag til kommuneplan, burde dette have fremgået udtrykkeligt af bestemmelsen. Det er på denne baggrund min opfattelse at det alene er en endeligt vedtaget kommuneplan som kan anses for omfattet af bestemmelsen.

Jeg er enig med Skov- og Naturstyrelsen i at det er det planmæssige grundlag på afgørelsestidspunktet der er afgørende for om opførelsen krævede godkendelse.

Da kommunen traf afgørelse den 25. juni 2001, var kommuneplanen ikke vedtaget endnu. Opførelsen af bygningen krævede derfor ikke godkendelse forudsat at der var indgivet behørig anmeldelse. Fyldestgørende anmeldelse forelå først med Deres brev af 4. september 2001, og kommunens frist på 2 uger til at komme med indsigelser løb derfor fra den dag anmeldelsen blev modtaget, hvilket var den 5. september 2001, jf. Bygningsreglement 1995, afsnit 1.6, stk. 2, 2. pkt. Afslaget af 18.

september 2001 blev givet inden fristens udløb og samme dag som kommuneplanen blev vedtaget. I afslaget henviste kommunen imidlertid ikke til den vedtagne kommuneplan, men til regionplanen, angiveligt fordi denne udgjorde det retlige grundlag for udarbejdelse af kommuneplanen. Kommunen har i udtalelsen af 31. oktober 2003 til mig anført at kommuneplanens reelle indhold var på plads i en sådan form at kommunen skønnede at der var tilstrækkelig lovhjemmel til at meddele afslag. Dette kan efter min mening kun forstås således at kommuneplanen endnu ikke var vedtaget da afgørelsen om afslaget blev truffet. For dette taler tillige at kommuneplanen først blev vedtaget på kommunalbestyrelsens møde om aftenen den 18. september 2001.

Som nævnt ovenfor er det min opfattelse at det alene er en endeligt vedtaget kommuneplan som kan udgøre tilstrækkelig hjemmel til et afslag efter § 4, stk. 3, nr. 3. Jeg anser det for beklageligt at kommunen såvel ved afslaget af 25. juni 2001 som ved afslaget af 18. september 2001 lagde til grund at forslaget til kommuneplanen alene eller sammen med regionplanen kunne udgøre hjemmelsgrundlaget efter husdyrgødningsbekendtgørelsens § 4, stk. 3, nr. 3.

Skov- og Naturstyrelsen burde have været opmærksom på at kommuneplanen, som oplyst i klagen, først blev vedtaget om aftenen den 18. september 2001, og at der derfor kunne være et hjemmelsproblem. Styrelsen burde endvidere have påtalt over for kommunen at afslaget af 25. juni 2001 til dels byggede på en fejlagtig opfattelse vedrørende hjemmelsgrundlaget.

Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse. Da kommuneplanen imidlertid blev vedtaget samme dag som afslaget af 18. september 2001 og inden udløbet af 2-ugers-fristen, foretager jeg

mig efter omstændighederne ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

De har anført at kommunen lige fra starten bevidst forhalede sagen med det formål at få gennemført det planmæssige grundlag som gjorde det muligt at afslå opførelsen af stalden.

Tilsynsrådet for Roskilde Amt udtalte den 15. maj 2002 at det ikke fandt at kommunen bevidst havde forhalet sagen idet kommunen havde meddelt Dem at der manglede oplysninger, ved breve af 7. og 20. december 2000 og brev af 26. januar 2001. Tilsynsrådet lagde vægt på at de oplysninger der manglede, fremgik af brevet af 7. december 2000.

Jeg kan tilslutte mig tilsynsrådets opfattelse hvorefter der ikke er grundlag for at antage at kommunen bevidst forhalede sagen. Der er ikke i sagens akter tilstrækkeligt belæg for at antage at kommunens beslutning om at der skulle indhentes landzonetilladelse, skyldtes et ønske om at forhale sagen. Det kan heller ikke give mig grundlag for kritik at sagen lå stille mens landzonesagen verserede i HUR. Herefter traf kommunen afgørelse som blev meddelt Dem i brev af 25. juni 2001. Som nævnt beroede afgørelsen på en fejlagtig opfattelse vedrørende retsgrundlaget idet kommunen antog at forslaget til kommuneplanen udgjorde tilstrækkelig hjemmel for et afslag. Dette taler ligeledes imod at der var tale om en bevidst forhalning af sagen indtil kommuneplanen var vedtaget. Kommunen oplyste desuden i afgørelsen af 25. juni 2001 at De ikke havde indgivet fyldestgørende anmeldelse.

Det er efter min mening et ejendommeligt sammentræf at afgørelsen af 18. september 2001 blev truffet samme dag som kommuneplanen blev vedtaget. Kommunen skrev i brev af 7. september 2001 at De kunne forvente besked 14 dage fra den 5. september 2001. Det skyldtes at Deres byggesagsbehandler var på ferie, men det ville blive tilstræbt at sagen blev behand-

let inden for fristen på de 14 dage. Dette giver mig anledning til at bemærke at der ikke i bygningsreglementet er mulighed for at dispensere fra fristen. Afgørelsen blev da også truffet inden fristen udløb. Ud fra de foreliggende oplysninger har jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at antage at kommunen bevidst forhalede sagen efter modtagelsen af Deres brev af 4. september 2001.

2. Øvrige spørgsmål

a. Begrundelse

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt., skal en begrundelse for en afgørelse indeholde en henvisning til de retsregler i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Der skal være en præcis henvisning til den eller de bestemmelser der er anvendt. Hvis afgørelsen beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. § 24, stk. 1, 2. pkt. Endvidere må begrundelsen ikke være misvisende eller være affattet på en måde der kan give anledning til misforståelser. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven (2001), s. 442 ff.

Kommunens afgørelse af 25. juni 2001 om ikke at godkende det planlagte byggeri blev begrundet med dels at der ikke var indgivet fyldestgørende anmeldelse, dels at byggeriet ikke kunne opfylde det skærpede afstandskrav. Der var således tale om en afgørelse truffet dels efter husdyrgødningsbekendtgørelsens § 29, stk. 2 og 3, herunder Bygningsreglement 1995, dels efter husdyrgødningsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, 1. pkt., jf. stk. 3, nr. 3.

Begrundelsen skulle derfor have været ledsaget af en direkte henvisning til disse regler, herunder de relevante punkter i bygningsreglementet. Den indirekte henvisning til § 29, stk. 2, som er anført i citatet fra Skov- og Naturstyrelsens brev, er efter min mening ikke tilstrækkelig. Dette

gælder ligeledes henvisningen i klagevejledningen til § 29. Henvisningen til § 30 er irrelevant og derfor misvisende.

Kommunen har bl.a. brugt følgende formulering: 'Den forhåndsansmeldte staldbygning ligger inden for denne afstand, hvilket medfører, at godkendelse til opførelse ikke kan meddeles, hvorfor sagen henlægges.' Denne kategoriske formulering kan give indtryk af at kommunen ikke har skønnet om tilladelse alligevel kunne gives.

Det fremgår imidlertid af sagens akter at kommunen under behandlingen af sagen har været opmærksom på at etableringen kunne medføre lugtgener. Jeg lægger derfor til grund at kommunen udøvede et skøn i forbindelse med afslaget. Begrundelsen burde derfor have indeholdt en angivelse af de hovedhensyn der var bestemmende for skønsudøvelsen.

Kommunens anvendelse af formuleringen 'sagen henlægges' var efter min mening egnet til at skabe misforståelser. Herved kunne modtageren få indtryk af at der var tale om en intern administrativ beslutning i stedet for meddelelse af en myndighedsafgørelse. At det ikke var tilfældet, fremgik først i slutningen af brevet.

Afgørelsen af 18. september 2001 indeholdt heller ingen angivelse af de hovedhensyn der havde været bestemmende for skønsudøvelsen.

Det er min opfattelse at de nævnte begrundelsesmangler er beklagelige. Skov- og Naturstyrelsen burde have påtalt manglerne over for kommunen. Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse.

b. Klagevejledning

Efter forvaltningslovens § 25, stk. 1, skal afgørelser der kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, være ledsaget af en klagevejledning.

Afgørelsen af 25. juni 2001 angav ikke at der efter husdyrgødningsbekendtgørel-

sens § 4 kunne klages over afgørelsen til Skov- og Naturstyrelsen, jf. bekendtgørelsens § 34, stk. 1.

Afgørelsen af 18. september 2001 var ikke ledsaget af en klagevejledning. Først efter to henvendelser til kommunen fik De ved brev af 4. oktober 2001 vejledning om at afgørelsen kunne indbringes for Skov- og Naturstyrelsen.

Jeg anser den mangelfulde klagevejledning for beklagelig. Skov- og Naturstyrelsen burde have påtalt manglerne over for kommunen. Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse.

Kommunen har i brev af 23. oktober 2001 til Skov- og Naturstyrelsen beklaget at kommunen i brev af 4. oktober 2001 angav et forkert tidspunkt for klagefristens begyndelse.

c. Skov- og Naturstyrelsens sagsbehandlings-tid

En borger der rejser en sag over for en myndighed, bør have et svar fra myndigheden inden 1 måned efter sagens modtagelse. Dette fremgår bl.a. af Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling

mv. (X) Kommune sendte klagen videre til styrelsen med brev af 23. oktober 2001, og De hørte ikke fra styrelsen før denne i brev af 11. februar 2002 bekræftede modtagelsen.

Styrelsen oplyste i brevet af 11. februar 2002 at sagen normalt kunne forventes afsluttet senest 6 uger efter modtagelse af alle oplysninger. Det skete ikke.

Når behandlingen af en sag vil tage længere tid end sædvanligt, bør myndigheden underrette den der er part i sagen, jf. Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven, 1986, pkt. 207. De modtog ingen underretning ved udløbet af de 6 uger.

I brev af 30. april 2002 rykkede De for svar. Rykkerskrivelser fra den der er part i sagen, og som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden, bør i almindelighed besvares med det samme, jf. vejledningen til forvaltningsloven, pkt. 208. Deres rykker ses ikke besvaret.

Jeg anser disse mangler for beklagelige. Jeg har gjort styrelsen bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen."

8-3. Partsstatus i forbindelse med behandling af miljøgodkendelse vedrørende en flugtskydebane

Forvaltningsret 113.1.

En nabo til en flugtskydebane klagede over at han i forbindelse med kommunens sag om miljøgodkendelse af skydebanen ikke var blevet anset for part.

Det fremgik af sagen at kommunen havde naboorienteret 233 omboende om sagens behandling, og at der var mange der blev berørt af støjen fra skydebanen. Naboen og 5 andre omboende lå enkeltvis og isoleret rundt om skydebanen, og naboen og disse 5 andre ville ifølge støjmålinger alle blive ramt af det højeste støjniveau. Uanset at dette støjniveau lå inden for det tilladte for nye skydebaner, mente ombudsmanden at det høje støjniveau adskilte disse 6 omboende fra det meget store antal af øvrige omboende der efter det oplyste blev berørt i mindre grad.

På grund af den omfattende og intense støjpåvirkning var det ombudsmandens opfattelse at naboens interesse i sagen var tilstrækkelig væsentlig og individuel til at anse ham for part i forvaltningslovens forstand. At afstanden mellem skydebanen og naboens bolig var ca. 500 meter, kunne ikke føre til et andet resultat. (J.nr. 2002-0617-110).

A klagede i brev af 17. februar 2002 til mig over at Århus Kommune i strid med planlægningen og kommunens tidligere tilkendegivelser havde miljøgodkendt Z Flugtskytteklubs flugtskydebane i stedet for at nedlægge den, og at Miljøstyrelsen havde tiltrådt afgørelsen. A – der var nabo til flugtskydebanen – bad mig bl.a. undersøge om det var korrekt at han ikke var part i kommunens sag.

Det fremgik af sagens akter at Århus Kommune i brev af 5. februar 1999 orienterede A om at kommunen – i forbindelse med behandling af en indstilling om udstykning og salg af 37 villaparceller i et lokalplanområde – havde besluttet at igangsætte en miljøsagsbehandling af den tilstødende flugtskydebane med henblik på en eventuel miljøgodkendelse efter de gældende regler. Kommunen bad om A's eventuelle kommentarer inden 3 uger.

Ved brev af 21. februar 1999 anførte A bl.a. at han altid havde været meget generet af skyderiet og havde klaget når der var mulighed herfor. I de seneste år havde A dog af fundet sig med at der ikke var politisk vilje til at bringe skyderiet til ophør før der skulle opføres boliger i det tilstødende lokalplan-

område. A henviste til at borgmesteren i 1988 havde skrevet til ham at skydebanen skulle nedlægges når disse boliger inden for en kortere årrække skulle opføres. A bad Århus Kommune om foretræde for det udvalg der skulle behandle miljøsagen samt om fuld og løbende aktindsigt i sagen.

Kommunen meddelte i brev af 12. marts 1999 at A's kommentarer ville indgå i den videre sagsbehandling.

Den 7. september 1999 indgav Z Flugtskytteklub en ansøgning om miljøgodkendelse der bl.a. indeholdt en ansøgning om udvidelse af skydetider og opførelse af en ny skydebane.

Århus Kommune sendte den 16. september 1999 A kopi af klubbens ansøgning hvorefter A i brev af 22. september 1999 gentog sin anmodning om at der ikke blev truffet afgørelse i sagen før han havde haft foretræde for det behandelende udvalg og havde haft lejlighed til at afgive en udtalelse.

Kommunen orienterede i brev af 24. september 1999 A om at det alene var Århus Byråd der kunne træffe beslutning om eventuel behandling i teknisk udvalg, og at man ville underrette ham når sagen blev fremsendt til byrådet.

Ved brev af 21. oktober 1999 sendte kommunen A en kopi af byrådets beslutning om at igangsætte miljøsagsbehandlingen samt kopi af en erklæring afgivet af teknisk udvalg i den forbindelse.

Ved brev af 6. december 1999, der tilsyneladende blev sendt til 233 husstande (inklusive A) og 3 grundejerforeninger, orienterede Århus Kommune om sagens behandling, herunder ansøgningen om den udvidede skydetid og etablering af en ny bane, med henblik på at modtage de pågældendes eventuelle kommentarer hertil.

I brev af 10. januar 2000 til byrådet fremkom A med bemærkninger til ansøgningen om miljøgodkendelse. A anførte bl.a. at han havde investeret væsentlige beløb og arbejdskraft i sin ejendom i tillid til kommunens tilkendegivelser om nedlæggelse af skydebanen, og at hans investering var tabt såfremt skydebanen skulle bestå. A mente at kommunen måtte erstatte ham det tab den herved påførte ham.

Den 19. januar 2000 sendte kommunen A kopi af andre naboers bemærkninger til sagen.

Århus Kommune sendte ved brev af 23. februar 2000 til A bl.a. kopi af Z Flugtskytteklubs kommentarer til den gennemførte naboorientering. Kommunen oplyste at sagen ville blive fremsendt til Århus Byråd, og at A ville blive orienteret om tidspunktet for byrådets behandling af sagen.

Den 28. marts 2000 fremsendte forvaltningen en indstilling til byrådet vedrørende ansøgningen om miljøgodkendelse fra Z Flugtskytteklub. Forvaltningen indstillede at godkendelsen blev meddelt, dog således at skydetiderne ikke blev udvidede. Forvaltningen begrundede bl.a. indstillingen med at der ville blive foretaget en udbygning af de eksisterende volde således at støjniveauet ville ligge inden for rammerne i Miljøstyrelsens vejledning om skydebaner. På den baggrund mente forvaltningen ikke der ville være grundlag for erstatningskrav mod kommunen.

Den 11. april 2000 orienterede kommunen A og andre naboer mv. om oversendelsen til Århus Byråd samt om at der ville være mulighed for foretræde for teknisk udvalg såfremt byrådet sendte sagen til drøftelse i udvalget.

Byrådet sendte efterfølgende sagen til teknisk udvalg.

Af et notat af 28. juni 2000 fremgik at A den 19. juni 2000 havde foretræde for teknisk udvalg hvor A bl.a. gentog sine tidligere anførte synspunkter. A afleverede i øvrigt sine bemærkninger skriftligt. Ifølge A's skriftlige bemærkninger var han bekendt med indholdet af forvaltningens indstilling af 28. marts 2000 til byrådet. Under mødet i teknisk udvalg blev følgende spørgsmål rejst: om godkendelse af skydebanen ville betyde at de nye villaparceller ikke kunne sælges, om byggemodningen måtte opgives på grund af tilkendegivelsen om nedlæggelse i lokalplanen, samt om godkendelse kunne medføre berettigede erstatningskrav. Sagen blev herefter udsat.

I et notat af 11. august 2000 til udvalget besvarede forvaltningen spørgsmålene således:

"...

Ad 1.

Oplysningen i lokalplan 402 om, at skydebanen forudsættes nedlagt ved ibrugtagningen af lokalplanområdet, findes i lokalplanens redegørelsesdel. Lokalplanen refererer her en oplysning i Kommuneplanen. Oplysningen bygger på bestemte forudsætninger med hensyn til støjniveauet i lokalplanområdet ved benyttelse af skydebanen. Ved en udbygning af støjvoldene, så støjgrænserne i Miljøstyrelsens vejledning for nye skydebaner overholdes, er disse forudsætninger ændret.

Når de gældende støjgrænser overholdes i forhold til alle omboende, findes der ikke at være grundlag for et erstatningskrav mod kommunen.

Ad 2.

Udbygningen af støjvoldene indebærer, at

støjgrænserne også overholdes i forhold til kommende boliger i lokalplanområde nr. 402. Der er derfor ikke nogen miljømæssig begrundelse for at afstå fra at byggemodne i lokalplanområdet.”

Det under pkt. 1 anførte svarede til hvad forvaltningen havde anført i sin indstilling af 28. marts 2000 til byrådet.

Århus Kommune orienterede i brev af 26. september 2000 A om at man samme dag havde godkendt Z Flugtskytteklubs flugtskydebane i henhold til miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. Man havde dog afslået at udvide den tilladte skydetid. A blev vejledt om muligheden for at klage til Miljøstyrelsen samtidig med at A modtog en kopi af miljøgodkendelsen. Af godkendelsen fremgik at en lang række af andre naboer mv. var blevet underrettet om afgørelsen.

Sammen med tre andre private borgere klagede A den 18. oktober 2000 til Miljøstyrelsen over Århus Kommunes afgørelse.

På baggrund af en bilagsliste fremsendt af Århus Kommune blev A opmærksom på at han ikke forud for kommunens afgørelse af 26. september 2000 havde fået aktindsigt i alle sagens dokumenter. A anmodede på den baggrund om at modtage kopi af nogle nærmere angivne bilag, herunder bl.a. forvaltningens notat af 11. august 2000 til teknisk udvalg.

Samtidig meddelte A den 12. december 2000 Miljøstyrelsen at hans klage af 18. oktober 2000 skulle udvides til også at omfatte det forhold at han ikke havde fået fuld aktindsigt og adgang til at udtale sig på baggrund af samtlige oplysninger i sagen inden Århus Kommune traf afgørelse. A anførte specifikt at såfremt han havde været bekendt med svarene til teknisk udvalg af 11. august 2000 inden der blev truffet afgørelse, havde han kunnet påpege at svarene var uforståelige og vildledende.

Miljøstyrelsen anmodede den 19. december 2000 Århus Kommune om bemærkninger til A's brev af 12. december 2000. I den anledning anførte kommunen i en udtalelse

af 4. januar 2001 bl.a. at A efter kommunens opfattelse i forbindelse med sagens behandling i kommunen ikke havde partsstatus i forvaltningslovens forstand. Vedrørende notat af 11. august 2000 anførte kommunen at A havde været fuldt ud bekendt med forvaltningens vurdering af spørgsmålet om eventuel erstatningsansvar idet der i brevet alene var fremført de synspunkter som allerede var anført i indstillingen til Byrådet. Kommunen fandt i øvrigt at A's anmodning om aktindsigt og om at få lejlighed til at udtale sig var fuldt ud imødekommet før der var blevet truffet afgørelse.

Miljøstyrelsen tiltrådte ved brev af 16. oktober 2001 Århus Kommunes miljøgodkendelse af Z Flugtskytteklubs skydebane og anførte i den forbindelse bl.a. således:

“(A)’s formalitetsindsigelser går ud på at han ikke løbende har fået aktindsigt i sagen, og dermed ikke har haft mulighed for at afgive en udtalelse i sagen før miljøgodkendelsen blev givet. En kommune er ikke forpligtet til at vente med at meddele en miljøgodkendelse før naboer har afgivet en udtalelse.”

A klagede i brev af 12. november 2001 til Miljøklagenævnet over Miljøstyrelsens afgørelse. Nævnet afviste den 24. januar 2002 at behandle A's klage under henvisning til at Miljøstyrelsens afgørelse ikke rummede sådanne aspekter eller regulerede miljømæssige spørgsmål af en sådan rækkevidde at betingelserne for en nævnbehandlings var opfyldt. I afgørelsen skrev nævnet bl.a. følgende:

”Hvad angår Deres anmodning om løbende aktindsigt under Århus Kommunes behandling af sagen, har kommunen i en skrivelse af 4. januar 2001 til Miljøstyrelsen udtalt, at De efter Miljøkontorets opfattelse ikke har partsstatus efter forvaltningslovens regler, og at Århus Kommune derfor ikke har haft pligt til over for Dem at foretage parthøring, før der blev truffet afgørelse i sagen. Miljø-

styrelsen har i den til nævnet påklagede afgørelse tiltrådt dette synspunkt.

...

Nævnet skal om det af Dem rejste spørgsmål om løbende aktindsigt bemærke, at reglen i forvaltningslovens § 21 om, at den, der er part i en sag, på ethvert tidspunkt af sagens behandling kan forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil parten har afgivet en udtalelse, som anført forudsætter, at den, der begærer en sådan udsættelse, er part i sagen.

Det kan ikke give nævnet anledning til bemærkninger, at såvel Århus Kommune som Miljøstyrelsen ikke har anset Dem som part i sagen om Århus Kommunes godkendelse af det omhandlede skydebaneanlæg, og nævnet finder derfor ikke, at der ved kommunens og Miljøstyrelsens afgørelser på dette punkt foreligger formelle fejl, der kan begrundes, at den meddelte miljøgodkendelse bør ophæves.

Nævnet bemærker herved, at De, som anført foran, såvel forud for Århus Kommunes som Miljøstyrelsens afgørelser har haft anledning til ved skete forhåndsvarslinger og stedfundne møder at varetage Deres interesser. "

På grundlag af A's klage til mig bad jeg i brev af 13. november 2002 Miljøklagenævnet om en udtalelse samt om forinden at indhente en udtalelse fra Århus Kommune og Miljøstyrelsen om sagen. Jeg bad bl.a. myndighederne om at redegøre nærmere for begrundelsen for at A efter myndighedernes opfattelse i forbindelse med sagens behandling i Århus Kommune ikke havde status som part i forvaltningslovens forstand.

I en udtalelse af 6. december 2002 skrev Miljøstyrelsen bl.a. således:

"Det er Miljøstyrelsens opfattelse, at en klageberettiget omboende jf. miljøbeskyttelseslovens § 98 nr. 2 (enhver der har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald) ikke er at betragte som part i en sag på linie med afgørelsens adressat, - heller ikke selv om klageretten udnytted. Det bør i denne forbindelse

erindres, at kredsens af klageberettigede i henhold til den nævnte bestemmelse i mange tilfælde er ganske stor, idet klageadgangen langt fra indskrænker sig til egentlige naboer.

I mange tilfælde vil der således blive accepteret klager fra personer, der bor i en afstand på op til adskillige hundrede meter fra den aktivitet, der klages over. (Netop for skydebaner accepteres således traditionelt klager fra beboere, der bor i stor afstand fra den pågældende skydebane). Afstanden mellem skydebanen og (A)'s beboelse, er i henhold til foreliggende kortmateriale 4-500 meter.

Det er i øvrigt Miljøstyrelsens opfattelse at de omboende i vid udstrækning er blevet inddraget ved behandlingen af den her foreliggende sag."

I en udtalelse af 19. december 2002 anførte Århus Kommune bl.a. følgende:

"Med hensyn til spørgsmålet om partsstatus har Århus Kommune henholdt sig til Miljøstyrelsens udtalelse af 26. april 1989. Det fremgår heraf, at Miljøstyrelsen er af den opfattelse, at en virksomheds naboer ikke er omfattet af forvaltningslovens regler om partshøring i sager om miljøgodkendelse af virksomheder jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2 nr. 5, hvorefter bestemmelsen om partshøring ikke gælder, hvis den påtænkte afgørelse vil berøre en videre kreds af personer, virksomheder m.v.

Beboerne i området omkring skydebanen er imidlertid i vid udstrækning blevet inddraget ved behandlingen af sagen. Der er således gennemført en forudgående høring af beboerne, før sagen blev fremsendt til behandling i Århus Byråd, ligesom der har været mulighed for at få foretræde for Teknisk Udvalg under udvalgets behandling af sagen.

(A) har i forbindelse med naboerhøringen fremsendt bemærkninger ved brev af 10. januar 2000 (sagens bilag 41 og 42), der er fremsendt til Byrådet sammen med de øvrige bemærkninger, der er modtaget i forbindelse med naboerhøringen. Han har endvidere den 19. juni 2000 haft foretræde for Teknisk Udvalg, hvor han såvel mundtligt som skriftligt har givet udtryk for sine synspunkter (sagens bilag 90), herunder

også i relation til den i brevet af 17. februar 2002 til Folketingets Ombudsmand omtalte problemstilling om salget af byggegrunde i det område, der er omfattet af lokalplan nr. 402.

Med hensyn til spørgsmålet om aktindsigt henvises til (A)'s klage af 12. december 2000 til Miljøstyrelsen over kommunens sagsbehandling (sagens bilag 115) og til Århus Kommunes brev af 4. januar 2001 til Miljøstyrelsen (sagens bilag 116), hvori der nærmere er gjort rede for, hvilke sagsakter der under sagens behandling er fremsendt til (A).

Det er med henvisning til ovenstående Århus Kommunes opfattelse, at (A)'s anmodning om aktindsigt og om at få mulighed for at afgive en udtalelse fuldt ud er imødekommet."

Miljøklagenævnet udtalte i brev af 30. januar 2003 bl.a. følgende:

"Hvad angår nævnets tilkendegivelse i den nævnte afvisningsskrivelse vedrørende spørgsmålet om sammenhængen mellem forvaltningslovens § 21 og (A)'s eventuelle partstatus, skal nævnet supplerende anføre følgende:

Nævnets tilkendegivelse, der tillige omfatter følgende afsnit,

'Nævnet bemærker herved, at De, som foran anført, såvel forud for Århus Kommunes som Miljøstyrelsens afgørelser har haft anledning til ved skete forhåndsvarslinger og stedfundne møder at varetage Deres interesser.'

havde til formål – på klagerens anmodning, at udtrykke nævnets opfattelse af, om der ved Århus Kommunes behandling af sagen var sket en sådan tilsidesættelse af reglerne om løbende aktindsigt, at den trufne afgørelse måtte ophæves som ugyldig.

Der skal efter nævnets opfattelse i sager om miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven foreligge særlige grunde til at anerkende omboende, der har klageadgang efter miljøbeskyttelsesloven, som parter i forvaltningslovens forstand i forbindelse med 1. instansens afgørelse om en miljøgodkendelses meddelelse.

Om begrundelsen herfor henvises til Miljøstyrelsens udtalelse af 6. december 2002 om den relativt vide kreds, der anerkendes som klageberettigede i medfør af miljøbeskyttelsesloven.

Det væsentlighedskriterium, som skal være opfyldt for, at enkelte personer blandt en større kreds af klageberettigede kan anses som part i en sag som den foreliggende, må bero på en konkret vurdering, jf. Hans Gammeltoft Hansen Forvaltningsret (1994) pag. 46.

De forhold, (A) har gjort gældende i den omhandlede miljøgodkendelsessag herunder spørgsmålet om værdiforringelse af omliggende ejendomme som følge af kommunens dispositioner i medfør af miljø og planlovgivningen, er efter nævnets opfattelse ikke af en sådan art, at det omhandlede væsentlighedskriterium kan anses for opfyldt.

Når hertil kommer, at (A) desuagtet af Århus Kommune, som det også fremgår af Århus Kommunes udtalelse af 19. december 2002, i et meget betydeligt omfang har været inddraget i kommunens behandling af sagen forud for godkendelsens meddelelse, må nævnet finde den omhandlede tilkendegivelse i nævnets afgørelse af 24. januar 2002 for berettiget."

Ved brev af 6. februar 2003 sendte jeg A kopi af myndighedernes udtalelser. A anførte i brev af 2. marts 2003 navnlig at uanset antallet af berørte naboer, og det forhold at afstanden mellem hans bolig og skydebanen var ca. 400-500 meter, måtte det ved en konkret bedømmelse af hans interesse i sagen være afgørende at støjniveauet ved hans bolig var angivet til 68 dBA, og at det kun var beregnet så højt ved tre boliger. Herudover anførte A at han ved sit foretræde for udvalget den 19. juni 2000 alene kunne give udtryk for sine synspunkter på grundlag af det da foreliggende materiale, men at han ikke havde haft lejlighed til at kommentere det centrale notat af 11. august 2002 til udvalget.

I min afsluttende udtalelse til A skrev jeg bl.a. følgende:

Ombudsmandens udtalelse

”Spørgsmålet om partsstatus

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, gælder der under visse omstændigheder en pligt for myndigheden til inden der træffes afgørelse, at høre parten over bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder som er af væsentlig betydning for sagen, og som må antages ikke at være parten bekendt.

Herudover har parten ret til aktindsigt i sagen. Benytter parten sig af denne ret, skal sagens afgørelse normalt udsættes indtil parten har haft lejlighed til at gøre sig bekendt med dokumenterne, ligesom parten på ethvert tidspunkt af sagens behandling kan forlange at sagens afgørelse udsættes indtil han har afgivet en udtalelse, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1, § 11 og § 21.

På den baggrund er det af betydning for Deres rettigheder under Århus Kommunes behandling af sagen om De kan betragtes som part i forvaltningslovens forstand i forbindelse med kommunens afgørelse om miljøgodkendelse af flugtskydebanen.

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 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. I tvivlstilfælde lægges der vægt på hvor væsentlig den pågældendes interesse i sagen er, og hvor nært denne interesse er knyttet til sagens udfald.

I sager om byggetilladelser, miljøgodkendelsessager mv. vil en nabo ikke uden videre være part, men hvis det anlæg der er søgt om tilladelse til, vil udsætte den enkelte nabo for konkrete og væsentlige gener, må den pågældende anses for part, jf. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 69 og s. 73.

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 (1999), s. 131 f, Carl Aage Nørgaard mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 174, Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 1. udgave (2001), 113 f, 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. Det store antal af berørte personer kan bevirke en sådan udtynding af den enkeltes interesse at den falder under væsentlighedstærsklen. Er der derimod i den omfattede personkreds enkelte der i særlig grad berøres, stiger deres interesse i afgørelsen til en sådan styrke at de må tillægges partsstatus, jf. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 72 ff.

I udtalelsen af 6. december 2002 har Miljøstyrelsen anført at en klageberettiget omboende der efter miljøbeskyttelseslovens § 98, nr. 2, har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald, ikke er at betragte som part i en sag på linie med afgørelsens adressat – heller ikke selvom klageretten udnyttes. Styrelsen har henvist til at kredsens af klageberettigede i henhold til den nævnte bestemmelse i mange tilfælde er ganske stor idet klageadgangen langt fra indskrænker sig til egentlige naboer.

Jeg er enig i det af styrelsen anførte.

Det fremgår af sagen at De er én blandt mange omboende der berøres af støjen fra flugtskydebanen.

Der er ikke tale om en ubestemt kreds af berørte (jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 5) idet Århus Kommune har identificeret og individuelt orienteret de omboende forud for afgørelsen.

Det fremgår endvidere af sagen at De sammen med 5 andre omboende (beliggende ved beregningspunkterne B, C, D, K og L) ligger enkeltvis og isoleret rundt om skydebanen, og at De og disse andre 5 omboende alle bliver ramt af det højeste støjniveau der ifølge sagen ligger på ca. 67-68 DB. Dette støjniveau ligger tæt på den støjrænse der gælder for nye skydebaner efter vejledning nr. 14001 af 31. marts 1995. Uanset at støjniveauet ligger inden for det tilladte, adskiller det Dem imidlertid fra det meget store antal af øvrige omboende der efter det oplyste bliver berørt i noget mindre grad.

På baggrund af dette høje støjniveau set i forhold til de øvrige omboende er det min opfattelse at den støjmæssige påvirkning som De (og disse 5 andre) udsættes for fra flugtskydebanen, er så omfattende og intens at Deres interesse i sagen er tilstrækkelig væsentlig og individuel til at anse Dem for part i forvaltningslovens forstand. At afstanden mellem skydebanen og Deres bolig ifølge det oplyste er ca. 500 meter, kan efter min opfattelse ikke føre til et andet resultat.

Århus Kommune og Miljøstyrelsen burde derfor have anset Dem for part efter forvaltningsloven i forbindelse med kommunens behandling af sagen.

Jeg har gjort kommunen, Miljøstyrelsen og Miljøklagenævnet bekendt med min opfattelse.

Spørgsmålet er herefter om dette i den konkrete sag ville have haft betydning for Deres rettigheder til at blive gjort bekendt med oplysninger i sagen forinden der blev truffet afgørelse i sagen.

De har navnlig været utilfreds med at De ikke fik kendskab til indholdet af notatet af 11. august 2000 fra forvaltningen til teknisk udvalg til trods for Deres anmodning om løbende aktindsigt.

Notatet af 11. august 2000 er et internt dokument der er undtaget fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, litra 3), idet der er tale om brevveksling mellem to kommunale enheder. Notatet indeholder ikke faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagen der alene er indeholdt i dette dokument, og som De ikke allerede var blevet gjort bekendt med via forvaltningens indstilling til byrådet af 28. marts 2000. Der var således heller ikke pligt for kommunen til at gøre Dem bekendt med enkelte oplysninger i notatet efter forvaltningslovens § 12, stk. 2, eller til at partshøre Dem herover efter forvaltningslovens § 19.

Uanset at De efter min opfattelse burde have været anset for part i forbindelse med kommunens behandling, har jeg derfor ikke grundlag for at henstille at myndighederne genoptager behandlingen af sagen.

Jeg har herved også lagt vægt på at De – som anført af myndighederne – under kommunens behandling af sagen har haft lejlighed til at fremkomme med Deres bemærkninger til sagen, herunder bl.a. ved foretræde for teknisk udvalg.

Herefter foretager jeg mig ikke mere i sagen."

NOTER: (*) FOB 1979, s. 288.

Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggenders sagsområde

Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender blev oprettet ved kongelige resolutioner af 2. og 9. august 2004 (jf. bekendtgørelse nr. 855 af 12. august 2004). Der er i perioden 2. august 2004 til 31. december 2004 afsluttet 29 sager inden for Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggenders sagsområde. 13 af disse sager blev afvist.

De resterende 16 sager blev realitetsbehandlet: 15 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. 24, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Familiestyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	15	1	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>16</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2004 til 31. december 2004 afsluttet 490 sager inden for Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsområde. 402 af disse sager blev afvist.

De resterende 88 sager blev realitetsbehandlet: 79 sager handlede om afgørelser, 4 handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 5 handlede om sagsbehandlingstid. I alt 7 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	70	1	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	3	3	0	0
Sagsbehandlingstid	5	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>78</i>	<i>5</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

5 sager fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

- Sag 10-1: *Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsbehandlingstid i forbindelse med anmodning om genoptagelse af sag om opholdstilladelse*
- Sag 10-2: *Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsbehandlingstid i forbindelse med anmodning om genoptagelse af sag om humanitær opholdstilladelse*
- Sag 10-3: *Afslag på visum. Ukorrekte oplysninger om retsgrundlaget for afgørelsen og om praksis på området*
- Sag 10-6: *Opholdstilladelse til ægtefælle. Inddragelse af nye faktiske omstændigheder under rekursmyndighedens behandling af sagen*

1 af sagerne fra departementets sagsområde, som er optaget i denne beretning, er afsluttet i 2003:

Sag nr. 10-5: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations afslag på opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen på baggrund af mundtlig ansøgning om humanitær opholdstilladelse indgivet under Flygtningenævnets behandling af asylsag

Udlændingestyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	9	0	0	1
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>10</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

1 sag fra Udlændingestyrelsens sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 10-4: Afgørelse om indkvartering i asylcenter for udlænding udvist ved dom. Ikke fornøden hjemmel

10-1. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsbehandlingstid i forbindelse med anmodning om genoptagelse af sag om opholdstilladelse

Forvaltningsret 115.2 – 115.3.

En advokat bad på vegne af sine klienter ministeriet om at genoptage en sag om opholdstilladelse. Advokaten rettede gentagne gange henvendelse til ministeriet og erindrede om sagen. Ombudsmanden kritiserede at sagen – bortset fra et enkelt telefonopkald til advokatens kontor – lå uekspereret i ca. 16 måneder, at ministeriet ikke besvarede advokatens rykkere, og at ministeriet heller ikke gav ham underretning om at sagen trak ud eller orienterede ham om hvorfor sagen ikke blev færdigbehandlet. Ombudsmanden modtog efterfølgende oplysning fra ministeriet om at anmodninger om genoptagelse i sager af den foreliggende art nu som udgangspunkt skal behandles inden en måned. (J.nr. 2003-2989-643).

A søgte den 29. august 2000 via den danske ambassade i Sarajevo om opholdstilladelse på baggrund af ægteskab indgået med den herboende B.

Udlændingestyrelsen meddelte den 6. juli 2001 A afslag på ansøgningen. Udlændingestyrelsens afgørelse og sagsbehandlingstid blev den 12. juli 2001 påklaget til Indenrigsministeriet der den 3. april 2002 stadfæstede styrelsens afgørelse.

Ved brev af 18. april 2002 til integrationsministeren forespurgte parrets advokat om ministeriets afgørelse af 3. april 2002 var i overensstemmelse med praksis og anførte i den forbindelse en række omstændigheder der efter hans opfattelse talte for at meddele A opholdstilladelse.

Ved breve af 14. maj og 21. juni 2002 til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration bragte advokaten sagen i erindring.

Af et telefonnotat af 8. august 2002 udarbejdet i ministeriet fremgik blandt andet følgende:

”Ringet til advokaten ... Oplyst, at IM vil besvare anmodningen ... i løbet af september måned, ...”

Ved breve af 10. og 24. oktober 2002 til ministeriet fremsendte advokaten nye oplysninger til sagen.

Den 25. november 2002 og 25. februar 2003 rykkede advokaten ministeriet for en afgørelse i sagen og for oplysning om hvornår sagen kunne forventes afsluttet.

Ved breve af 23. maj og 1. juli 2003 til ministeriet bragte advokaten atter sagen i erindring. Han fremsendte samtidig yderligere dokumentation til brug for sagens behandling.

Den 15. august 2003 traf ministeriet afgørelse. Ministeriet henholdt sig til sin afgørelse af 3. april 2002. Vedrørende sagsbehandlingstiden skrev ministeriet således:

”Ministeriet skal beklage den lange sagsbehandlingstid, herunder at det ikke har været muligt at overholde den udmeldte sagsbehandlingstid, samt at ministeriet ikke tidligere har besvaret flere af Deres henvendelser i sagen.”

Den 26. august 2003 klagede advokaten til mig. Han anførte at afgørelsen ikke var i overensstemmelse med myndighedernes praksis på området, og at hans forespørgsel til ministeriet herom ikke var blevet besvaret, og bad mig udtale mig om hvorvidt sagsbehandlingen i ministeriet var i overensstemmelse med god forvaltningsskik.

Den 5. september 2003 bad jeg Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration om en udtalelse, blandt andet vedrørende

sagsbehandlingen i forbindelse med ministeriets afgørelse af 15. august 2003.

I udtalelse af 14. november 2003 skrev ministeriet følgende for så vidt angår sagsbehandlingen:

”Ministeriet skal henvise til beklagelsen af sagsbehandlingen og sagsbehandlingstiden i afgørelsen.

Ministeriet kan oplyse, at ministeriets 1. Udlændingekontor – blandt andet på baggrund af sagsforløbet i den konkrete sag – har erindret sagsbehandlerne om indholdet af punkt 206-208 i vejledning om forvaltningsloven. Ministeriet kan endvidere oplyse, at ministeriet for tiden overvejer tiltag, der skal sikre en mere hensigtsmæssig prioritering af behandlingen af anmodninger om genoptagelse.”

Ved brev af 21. november 2003 vedlagt kopi af ministeriets udtalelse bad jeg advokaten om hans eventuelle bemærkninger til sagen. Jeg modtog den 1. december 2003 advokatens svar.

Jeg udtalte herefter følgende om ministeriets sagsbehandlingstid i forbindelse med sagen:

Ombudsmandens udtalelse

”...

Der er ikke i forvaltningsloven fastsat generelle bestemmelser om en myndigheds sagsbehandlingstid. Spørgsmålet om hvornår den forløbne tid overskrider det acceptable, kan derfor ikke besvares generelt. Ud over den samlede sagsbehandlingstid må man tage andre forhold i betragtning, herunder sagens karakter, omfanget af de undersøgelser myndigheden skal foretage, den sædvanlige sagsbehandlingstid samt de løbende ekspeditioner i sagen.

De rettede den 18. april 2002 henvendelse til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration og bragte ved breve af 14. maj og 21. juni 2002 sagen i erindring. Den 8. august 2002 blev De telefo-

nisk oplyst om at ministeriet ville besvare anmodningen om genoptagelse af sagen i løbet af september måned.

Herefter fulgte en periode på godt et år hvor ministeriet efter det oplyste ingen ekspeditioner foretog trods henvendelser fra Dem henholdsvis 10. oktober, 24. oktober og 25. november 2002 samt 25. februar, 23. maj og 1. juli 2003.

I perioden fra den 18. april 2002 til den 15. august 2003 – altså knap 16 måneder – foretog ministeriet således kun én ekspedition, nemlig en telefonisk henvendelse til Deres kontor.

Punkterne 206-208 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven har følgende ordlyd:

’206. Hvis en forvaltningsmyndighed som følge af sagens karakter eller den almindelige sagsbehandlingstid for den pågældende myndighed ikke kan træffe 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.’

Ministeriet har i udtalelsen af 14. november 2003 over for mig henvist til beklagelsen af sagsbehandlingen og sagsbehandlingstiden i afgørelsen af 15. august 2003.

Efter min opfattelse har ministeriets sagsbehandling været meget beklagelig.

Ved min vurdering heraf har jeg særligt lagt vægt på at sagen – bortset fra et enkelt telefonopkald – henlå uekspederet i perioden fra den 18. april 2002 til den 15. august 2003, at ministeriet ikke besvarede Deres ganske mange rykkere, og at ministeriet heller ikke gav Dem underretning(er) om at sagen trak ud, eller orienterede Dem om hvorpå sagen beroede.”

Jeg gjorde ministeriet bekendt med min opfattelse, og jeg bemærkede i den forbindelse over for ministeriet at jeg havde noteret mig at ministeriet havde erindret sagsbehandlere om indholdet af punkt 206-208 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, og at ministeriet overvejede tiltag til sikring af en mere hensigtsmæssig prioritering af behandlingen af anmodninger om genoptagelse. Jeg bad ministeriet underrette mig om udfaldet af disse overvejelser.

I brev af 11. marts 2004 oplyste ministeriet herefter følgende:

”Indtil den 5. februar 2004 blev anmodninger om genoptagelse af sager, hvori ministeriets 1. Udlændingekontor havde truffet afgørelse som klageinstans, behandlet efter samme principper – og dermed med samme gennemsnitlige sagsbehandlingstid – som almindelige klagesager i kontoret.

Pr. 5. februar 2004 er proceduren for behandling af sådanne anmodninger ændret.

Anmodninger om genoptagelse skal nu behandles inden en måned. Hvis det i enkelte sager skulle vise sig, at fristen ikke kan overholdes, skal klageren orienteres herom snarest muligt og senest en måned efter ministeriets modtagelse af anmodningen om genoptagelse. Orienteringen skal indeholde en frist for, hvornår anmodningen forventes færdigbehandlet samt efter omstændighederne oplysning om, hvorpå sagen beror.”

10-2. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsbehandlingstid i forbindelse med anmodning om genoptagelse af sag om humanitær opholdstilladelse

Forvaltningsret 115.2 – 115.3.

En advokat klagede til ombudsmanden over Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsbehandlingstid i forbindelse med genoptagelse af en sag om humanitær opholdstilladelse.

Ombudsmanden undersøgte sagen og mente at sagsbehandlingen, herunder sagsbehandlingstiden, havde været meget kritisabel.

Den samlede sagsbehandlingstid var 2 år og 9 måneder – et tidsforløb ombudsmanden efter gennemgangen af sagen mente var helt urimelig langt.

I en periode på 9½ måned havde ministeriet ladet sagen ligge. Først meget sent i sagsforløbet tog ministeriet initiativ til at undersøge mulighederne for at ansøgeren, der var syg, kunne blive behandlet i hjemlandet. Ministeriets undersøgelser heraf havde et yderst begrænset omfang, og bortset fra lidt over 2 måneder i alt afhang sagsbehandlingstiden udelukkende af ministeriet selv.

Ministeriet var endvidere meget længe om at tage stilling til om genoptagelsesansøgningen kunne tillægges opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen.

Ministeriet havde endelig ikke besvaret en række rykkerbreve, ikke givet underretning om at sagen trak ud, eller om grunden til at sagen ikke kunne behandles færdig. (J.nr. 2003-4500-600).

Den 7. maj 2001 afslog Indenrigsministeriet den libanesiske statsborger A's ansøgning om humanitær opholdstilladelse.

Samme dag rettede A's advokat (advokat I) på A's vegne henvendelse til Indenrigsministeriet om sagen. Han vedlagde journaludskrifter fra Dansk Røde Kors dækkende perioden fra den 6. december 2000 til den 20. april 2001 hvoraf det bl.a. fremgik at A tidligere havde forsøgt selvmord med piller og forsøgt at kvæle sig.

Den 18. juli 2001 skrev Indenrigsministeriet at man havde opfattet advokatens henvendelse som en genoptagelsesansøgning. Ministeriet bad i den forbindelse advokaten indsende aktuelle helbredsoplysninger vedrørende A – herunder oplysninger om hvorvidt der var selvmordsrisiko. Ministeriet bad om at modtage oplysningerne inden syv dage da ministeriet ellers ville træffe afgørelse på det da foreliggende grundlag i sagen. Ministeriet oplyste endvidere i brevet at mi-

nisteriet – efter modtagelsen af oplysningerne fra advokaten – ville tage stilling til om anmodningen om genoptagelse af sagen kunne tillægges opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen. Ministeriet beklagede den sene besvarelse af advokatens henvendelse.

Den 20. juli 2001 meddelte advokaten at han ikke længere repræsenterede A.

Indenrigsministeriet fremsendte derfor den 3. august 2001 sin anmodning om oplysninger direkte til A. A svarede den 9. august 2001 at hun ventede på at få en tid hos sin psykiater, og at hun ville vende tilbage når hun havde modtaget en udtalelse fra denne.

Indenrigsministeriet modtog den 31. oktober 2001 en erklæring af 28. oktober 2001 fra speciallæge i psykiatri, overlæge B, vedrørende A. Han skrev bl.a. følgende:

”En 27-årig gift, muslimsk kvinde fra Libanon, som sammen med ægtefællen kom til Danmark i december 1998. De har to børn,

som begge er født i Danmark. Det sidste barn er født i indeværende år. Hun er anal-fabet og har aldrig gået i skole.

Hun er blevet mishandlet og angiveligt flere gange forsøgt voldtaget af stedfaderen.

I 1996 mistede hun et barn i en trafikulykke. Ægtefællen der kørte bilen, mistede herredømmet over den, fordi der blev skudt efter dem.

Der er flere familiemedlemmer, der er blevet dræbt i krigen, og hun har set ligene.

Hun er blevet truet af Hizbollah-bevægelsen, angiveligt fordi ægtefællen samarbejdede med Israel.

Da jeg første gang så hende primo 2001, var hun plaget af søvnbesvær med mareridt og genoplevelse for hende livstruende oplevelser. Hun var svært irritabel, hvilket ofte gik ud over ægtefællen. Der var undgåelsesadfærd, hvor hun forsøgte at undgå det der var ubehageligt, hvilket resulterede i at hun udeblev fra den psykolog, som havde hende i behandling i år 2000. Han fandt hende svært forpint og plaget af tidligere livsoplevelser.

Jeg har ikke set hende i perioden april måned og indtil midt i oktober, hvor hun nu fremtræder i en betydelig dårligere tilstand, end da jeg så hende sidst. Hun er nu mere opgivende og depressiv. Hun er angst med somatiske symptomer. Hun er stadig plaget af belastningssymptomer, og hun er blevet sat i behandling med antidepressiv medicin i form af tabl. Remeron 30 mg til aften.

Da hun forsøgte at begå selvmord med medicinen ved at sluge tabletterne blev de med magt taget fra hende af ægtefællen, hvorefter han skyllede dem ud i toilettet. Hun fik derefter udleveret medicinen dagligt i klinikken. Hun har tidligere forsøgt at begå selvmord ved at drikke klorvand og har efterfølgende kastet op. Et par gange er hun blevet stoppet i at sluge medicinen af ægtefællen. En gang er det lykkedes for hende, hvorefter hun var til udpumpning på skadestuen.

Hun giver klart udtryk for, at hun ikke på noget tidspunkt vil få det bedre, og hun er forpint at tilbagevendende tanker. Hun mener ikke, at der er noget håb for hende, og at der intet er tilbage, når alting bliver sort.

Hun virker særdeles opgivende og mener egentlig ikke, at der er nogen, der kan hjælpe hende.

Diagnose:

Depressiv enkeltepisode af moderat grad, Posttraumatisk belastningsreaktion.

Der er ingen tvivl om, at tilstanden er forværret, og da hun har forsøgt selvmord flere gange sidst medio oktober måned, og hun fremtræder i en depressiv tilstand af middelsvær grad, hvor risikoen for, at hun begår fuldbyrdet selvmord, vil være forholdsvis høj.

Den depressive tilstand skulle gerne under medicinsk behandling være aftaget inden for de næste 4-6 uger, men hun skal fortsætte med denne behandling ca. et år. Er der tilbagefald forventes en livslang behandling."

A's nye advokat (advokat II) sendte den 28. december 2001 på A's vegne speciallægeerklæringen af 28. oktober 2001 fra psykiateren til (nu) Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Advokaten bad om at ansøgningen blev tillagt opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen under sagens behandling.

I breve af 31. januar og 18. februar 2002 rykkede advokaten for svar på sit brev af 28. december 2001.

Den 11. marts 2002 sendte advokaten yderligere lægelige oplysninger om A til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration i form af en erklæring af 25. februar 2002 fra speciallæge i psykiatri, overlæge B. Heraf fremgik bl.a. følgende:

"Hun har hørelsehallucinationer i form af stemmer, og hun leder efter disse truende personer, som taler til hende. Hun kan ikke tage afstand fra dem, men hun oplever alligevel, at de er underlige, og hun har følelsen af at blive skør.

Disse sindssygelige oplevelser har hun først talt om indenfor det sidste halve år.

Hun er i behandling med antidepressiv medicin i form af Remeron 30 mg dagligt og antipsykotisk medicin i form af Cisordinol 6 mg daglig.

Den antidepressive behandling har haft en rimelig effekt på hende, og hun er mindre sortseende nu, men selvfølgelig presset af og bekymret for, hvad der kommer til at ske, fordi ægtefællen er fængslet, og de står foran en udvisning.

Den antipsykotiske behandling er aktuelt ikke tilstrækkelig og er ganske langsomt blevet intensiveret.

Ved en evt. udsendelse bør det sikres, at hun kan få ovenstående medicin og fortsætte behandlingen, ellers vil risikoen for, at hun vil begå selvmord være meget stor, når man tager tidligere selvmordsforsøg i betragtning.

Aktuelt og under nuværende behandling er det mit skøn, at selvmordsrisikoen ikke er til stede."

Advokaten rykkede den 23. april 2002 for ministeriets afgørelse i sagen, og den 21. maj 2002 skrev han følgende:

"Idet jeg henviser til ovennævnte sag skal jeg ikke undlade at gøre opmærksom på, at jeg finder det ganske utilfredsstillende, at De endnu ikke har besvaret min skrivelse af 28. december 2001 og dette til trods for, at de er rykket for besvarelse heraf ved mine skrivelser af henholdsvis 31. januar 2002, 18. februar 2002, 11. marts 2002 samt 23. april 2002.

Jeg må nu anmode om, at De straks og uden ugrundet ophold besvarer mine henvendelser i nærværende sag."

Med brev af 6. juni 2002 sendte advokaten kopi af A's lægejournal. Advokaten skrev endvidere at han imødeså ministeriets snarlige reaktion i sagen.

Den 18. juli 2002 rykkede advokaten på ny for svar i sagen og skrev bl.a. følgende:

"Jeg stiller mig uforstående overfor Deres manglende reaktion, og beder Dem derfor

venligst meddele mig, hvornår jeg kan forvente at modtage en afgørelse i sagen."

Ministeriet kontaktede telefonisk advokatens kontor den 15. august 2002 uden dog at træffe advokaten.

Den 16. august 2002 traf ministeriet afgørelse om efter omstændighederne at tillægge advokatens anmodning om genoptagelse af sagen opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen. Ministeriet bad samtidig om inden syv dage at modtage aktuel lægelig dokumentation for A's helbredstilstand, herunder diagnose, behandlingsbehov samt en lægelig vurdering af konsekvenserne af at hun ikke modtog denne behandling. Ministeriet bad endvidere om at modtage dokumentation for at A var indlagt til udpumpning i forbindelse med det selvmordsforsøg der var omtalt i speciallægeerklæringen af 25. februar 2002.

I brev af 13. august 2002 – stilet til integrationsministeren og modtaget i ministeriets 3. udlændingekontor den 20. august 2002 – skrev A's tredje advokat (advokat III) bl.a. at A havde rettet henvendelse til ham i anledning af forlydender om at hun ville blive udvist omkring den 22. august 2002 sammen med sin på det tidspunkt fængslede mand og parrets to børn. Advokaten oplyste at hendes ægteskab var baseret på tvang, og at hun ville skilles fra sin mand. Konsekvensen heraf ville være at hendes børn ville blive krævet overgivet til hendes svigerfamilie i Libanon fra hvem hun i øvrigt ville blive mødt med sanktioner og overgreb efter beslutningen om skilsmisse. Advokaten skrev desuden bl.a. følgende:

"Under henvisning hertil har min klient – som opfatter sin situation som håbløs med mindre hun indrømmes humanitær opholdstilladelse – som ansvarlig forælder rådspurgt mig om muligheden for, at hendes børn kan forblive i Danmark under en eller anden form og i den for mig tydelige hensigt at begå selvmord, når børnenes forhold er sikret hér."

Med brev af 2. september 2002 indsendte advokaten to erklæringer af 25. august 2002 fra speciallæge i psykiatri, overlæge B stilet til henholdsvis advokaten og Dansk Røde Kors. I erklæringen til advokaten skrev psykiateren bl.a. følgende:

"Hun er i antipsykotisk behandling. Stemmerne er minimeret noget. Ægtefællen er fængslet, og hun oplyser, at familien efter al sandsynlighed bliver sendt ud af landet, når han har udstået sin fængselsstraf. Hun er skræmt over dette, fordi ægtefællens forældre mener, at hun ikke er i stand til at opdrage sine børn. Hun har truet med at tage livet af sig, hvis hun udsendes.

Hun er i perioder forpint af genoplevelser, hvor stedfaderen dukker op nærmest som syner. Hendes døde barn vender ligeledes tilbage i hendes tanker.

Søvnen er ikke god. Hun sover kun få timer oftest plaget af mareridt.

...

Hun fremtræder særdeles skrøbelig.

På grund af sindssygelignende symptomer er hun sat i behandling med Tabl. Zyprexa 20 mg. og for depressive symptomer er hun i behandling med Remeron 45 mg. dagligt.

Det er vigtigt, at hun fortsætter denne behandling på grund af den erfaring, som er gjort, da hun har haft alvorlige selvmordsforsøg, som er undertrykt under den medikamentelle behandling. Risikoen for et nyt selvmordsforsøg, hvis hun ikke er i stand til at skaffe sig sin medicin, vil være stor.

Jeg vil lige gøre opmærksom på, at begge typer medicin er særdeles kostbare og ved udsendelse til Libanon, vil hun givet ikke være i stand til at skaffe sig den pågældende medicin."

Den 16. september 2002 skrev advokaten til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration at han var kommet i besiddelse af ministeriets brev af 16. august 2002 til ham, og at han havde bedt psykiateren om supplerende oplysninger med henblik på be-

svarelse af ministeriets spørgsmål i brevet af 16. august 2002.

I brev af 23. september 2002 bad advokaten om udsættelse på indhentelse af supplerende lægelig dokumentation under hensyn til at psykiateren ikke havde de ønskede oplysninger.

Den 15. oktober 2002 fremsendte advokaten lægelig dokumentation modtaget fra Amtssygehuset C i form af en skadejournal fra den 21. marts 1999 fra skadestuen.

Advokaten sendte med brev af 20. januar 2003 yderligere lægelige oplysninger til ministeriet vedrørende A i form af et svar fra psykiateren på en henvendelse fra Dem. Psykiateren skrev:

"(A) er flyttet til Center (X), og hun er derfor ude af mit behandlingsregi.

Du spørger til konsekvenserne, hvad der vil ske med hende, hvis hun ikke modtog sin medicin.

Der er for mig ingen tvivl om, at hun vil reagere med at blive psykotisk (sindssyg), og jeg kan selvfølgelig ikke svare for, hvad hun i givet fald vil gøre, hvis den sindssygelige tilstand tager over, men hun har tidligere forsøgt at suicidere. Derfor vil det være nærliggende at tro, at risikoen for at begå selvmord er overhængende.

I fald, hun bliver sendt ud, må det som minimum være en forpligtelse, at hun sikres sin medicin der p.t. består af Zyprexa 20 mg. dagligt."

Advokaten rykkede for svar i sagen ved brev af 6. marts 2003.

Ministeriet besvarede telefonisk den 27. marts 2003 advokatens rykker og oplyste at der på daværende tidspunkt var et stort antal verserende sager, og at ministeriet forventede at træffe afgørelse inden for tre måneder i A's sag.

Den 26. maj 2003 sendte advokaten lægelige oplysninger om A til ministeriet i form af først og fremmest journaloplysninger fra Dansk Røde Kors dækkende perioden frem til den 20. maj 2003, og den 16. juni 2003

sendte advokaten yderligere lægelige oplysninger i sagen hvoraf bl.a. følgende fremgik: "28/5-03: Klager over den ubærlige ventetid, føler sig truet konstant, p.g.a. ventetid, og ægtefællens trusler om at tage børnene.

Hun fortæller indgående om sine mareidt, der er fyldt med blod, tanker.

Fortæller om at hun føler sig unormal, forstår ikke hvad der sker i tankerne og at hun har svært ved at udtrykke sig. Har så mange tanker at hun ikke kan styre dem. De piner hende og føler at hovedet eksploderer, vil gerne stoppe dem.

Oplevelser fra Libanon blandes med hendes indre tanker, ventetiden som er en form for tortur med uvisheden. Trist."

Ministeriet bad telefonisk den 1. juli 2003 Udlændingestyrelsens dokumentationskontor om at undersøge om lægemidlet Zyprexa var tilgængeligt i Libanon. Dokumentationskontoret svarede ved e-mail af samme dato at kontoret ikke var i besiddelse af oplysninger herom, og henviste ministeriet til at kontakte producenten. Dette forsøgte ministeriet forgæves ved – forstår jeg – to telefoniske henvendelser ligeledes den 1. juli 2003. Ministeriet forsøgte endvidere samme dag forgæves at skaffe oplysningerne via det libanesiske sundhedsministeriums hjemmeside.

Den 2. juli 2003 rettede Dansk Røde Kors, Center X, telefonisk henvendelse til ministeriet og rykkede for en afgørelse i sagen. Ministeriet oplyste under samtalen at ministeriet undersøgte om A kunne modtage sin medicin i Libanon, og at ministeriet ville træffe afgørelse når oplysningerne om behandlingsmulighederne forelå. Center X oplyste at centeret ville orientere advokaten herom.

Samme dag klagede advokaten til mig over Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsbehandlingstid. Advokaten oplyste bl.a. at han den 13. august 2002 havde indgivet ansøgning om humanitær opholdstilladelse til A, og at han senest den 16. juni 2003 havde indsendt lægelige oplysninger i sagen. Advokaten havde modtaget

en telefonisk henvendelse fra Center X om at man var *meget* bekymret for A som var ved "at gå helt i stykker" uden afklaring af hendes og børnenes skæbne som helt afhang af ministeriets svar.

Advokaten skrev endvidere den 4. juli 2003 bl.a. til ministeriet at han var blevet orienteret af Center X om at ministeriet manglede besked om hvorvidt A kunne få den medicin hun skulle bruge, i Libanon. Advokaten understregede i den forbindelse at det ikke alene var et spørgsmål om medicin. Det var også et spørgsmål om lægelig/psykiatrisk behandling og i den forbindelse løbende justering af medicin. Advokaten oplyste at der ingen offentlige behandlingsmuligheder fandtes i Libanon, og at enlige kvinder ingen rettigheder havde. Advokaten henviste til baggrundsmateriale om Libanon.

Den 16. juli 2003 sendte jeg kopi af advokatens telefax og brev af 2. juli 2003 og advokatens brev af 4. juli 2003 samt de indsendte bilag til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration som en anmodning fra advokaten om at ministeriet fremskyndede sagen. Samtidig meddelte jeg ministeriet at jeg gik ud fra at ministeriet – medmindre sagen var tæt på at blive afsluttet – ville oplyse advokaten om hvor langt sagen var kommet, og så vidt muligt hvornår den kunne forventes afsluttet.

Ministeriet rettede den 31. juli 2003 telefonisk henvendelse til advokatens kontor. Ministeriets telefonnotat af samme dato har følgende ordlyd:

"Ringet til adv. (...)’s kontor.

Besvaret hans rykker samt henv. til FOB.

Oplyst, at forelægge sagen i løbet af ca. 1 uge, hvorefter jeg vil vende tilbage i sagen, evt. i form af kopi af høringsvar til Us, ... [ulæseligt; min bemærkning] el. lign."

Det fremgår af ministeriets indsendte datoliste at ministeriet under den pågældende telefonsamtale oplyste at man ville vende tilbage til sagen når ministeriet havde modtaget oplysninger om tilgængeligheden af lægemidlet Zyprexa i Libanon.

Den 6. august 2003 rykkede Dansk Røde Kors på ny telefonisk for en afgørelse i sagen.

Den 10. oktober 2003 ringede Dansk Røde Kors, Center X, forgæves til ministeriet om sagen. Ministeriet besvarede telefonisk den 13. oktober 2003 centerets fornyede rykker i sagen som var begrundet i hensynet til A's dårlige psykiske helbredstilstand. Center X oplyste at centeret ville sende et brev fra A skrevet på dansk til ministeriet.

Den 17. oktober 2003 modtog ministeriet A's brev skrevet på dansk den 18. september 2003. Heri forklarede hun bl.a. følgende om sin situation:

"Det sværeste for mig lige nu, er at tænke på, at det er umuligt for mig at vende hjem til Libanon, fordi det vil være enden på mit liv, og mine børn vil blive taget fra mig. Og I kan se det i min journal. Men jeg vil gerne forklare lidt af det, jeg er midt i.

Jeg er i en meget svær situation. Fysisk har jeg det meget dårligt, og det kan ses i mine lægeudtalelser. Psykisk er jeg konstant anspændt og er meget presset, så det ikke kan forklares til andre. Det er kun mig der kan føle det, og jeg håber I kan se det udfra de udtalelser, der kommer fra min psykiater. Og mine tanker og spekulationer har ikke forladt mig et øjeblik. Men lige i tiden og måske for fremtiden skal jeg have medicin, som er umulig at fremskaffe i Libanon. Og selv om medicinen er tilgængelig, er den næsten umulig at få fat på. I kender forholdene i mit land. Men om min fremtid, jeg bare venter og har ventet i så lang tid på at få et håb fra nogen, der kan fortælle mig, at der er håb at leve for. Men ventetiden, som I ved, er ikke nem, især når man har ventet i 5 år.

..."

Dansk Røde Kors, Center X, ringede den 27. oktober 2003 på ny til ministeriet om sagen og rykkede for en afgørelse. Ministeriet oplyste under samtalen at ministeriet havde vanskeligt ved at få oplysninger om ansøgerens muligheder for at modtage behandling i hjemlandet.

Centeret ringede igen den 4. november 2003 til ministeriet og oplyste at A havde henvendt sig flere gange fordi hun ikke kunne udholde ventetiden længere. Ministeriet oplyste at ministeriet ikke kunne sige præcist hvornår der ville blive truffet afgørelse, men at det forventedes at blive inden jul.

Ved e-mail af 21. november 2003 bad ministeriet Udlændingestyrelsens dokumentationskontor om oplysninger om behandlingsmulighederne i Libanon for patienter med psykose. Dokumentationskontoret oplyste den 25. november 2003 at kontoret ikke var i besiddelse af oplysninger herom.

Den 4. december 2003 rykkede Dansk Røde Kors, Center X, igen telefonisk for en afgørelse i sagen.

Advokat III klagede til mig den 9. december 2003 over sagsbehandlingstiden i ministeriet.

Dansk Røde Kors, Center X, rykkede på ny den 18. december 2003 telefonisk for en afgørelse i sagen.

Den 19. december 2003 bad jeg ministeriet om en udtalelse i anledning af advokatens klage over sagsbehandlingstiden.

Dansk Flygtningehjælp rettede den 23. december 2003 telefonisk henvendelse til ministeriet om sagen. Ministeriet oplyste at ministeriet forventede at træffe afgørelse i løbet af den første måneder af 2004.

Samme dag forsøgte ministeriet forgæves – for anden gang, første gang var den 8. december 2003 – telefonisk at kontakte speciallæge i psykiatri, overlæge B.

Den 2. januar 2004 modtog ministeriet advokatens brev af 23. december 2003 vedlagt en speciallægeerklæring fra speciallæge i psykiatri, overlæge B dateret 13. oktober 2003 – med en tilføjelse af 21. december 2003 stilet til advokaten. I erklæringen af 13. oktober 2003 står bl.a. følgende:

"Ventetiden er ødelæggende, og hun oplever, at hun ikke har noget håb om, det nogensinde lykkes for hende at få opholdstilladelse. Hvis hun bliver sendt hjem til Libanon, er hun fuldstændig overbevist om, at

børnene bliver taget fra hende, hvilket betyder, at hun ikke har noget at leve for længere. Grunden til, at hun ikke tager livet af sig lige nu, er, at hun har børnene, som er det eneste, som holder hende oppe.

Der er dage, hvor hun har det noget bedre, men oftest er hun i dårligt humør. Der skal ikke meget til, før hun bliver irriteret og skælder ud. Det går ud over børnene. Det sidste er, at hun fortæller, at moderen i Libanon, som hun ikke har kontakt til, er døde. Denne oplysning har hun fået af en søster.

Der er ikke meget energi og overskud i hende. Hun fremtræder alt i alt meget resourcesvag, og det er givet forværret, fordi den ven hun har haft, har fået opholdstilladelse og er flyttet fra centret.

Hun bør have støtte til børnene.

Hun fremtræder alt i alt særdeles skrøbelig.

..."

I tilføjelsen af 21. december 2003 stilet til advokaten skrev psykiateren følgende:

"Tilstanden er absolut ikke blevet bedre og hun er plaget af PTSD (post traumatic stress disorder), angst og depressive symptomer.

Grundet det sidste har hun mistet appetitten og tabt i vægt. Med en højde på 167 cm. og en vægt på 50 kg. er hun undervægtig.

...

Tankerne om død og selvmord er dagligt til stede.

Hun er efterhånden med meget få ressourcer og jeg er særdeles bekymret for hende og hendes børn."

Dansk Røde Kors, Center X, ringede igen den 16. februar 2004 og rykkede for en afgørelse i sagen. Ministeriet oplyste at sagen var tæt på at blive afsluttet, men kunne ikke angive præcist hvornår.

Den 19. februar 2004 omgjorde ministeriet en afgørelse truffet af Udlændingestyrelsen den 24. marts 1999 om at udvise A af Danmark med indrejseforbud i et år. Ministeriet lagde vægt på at en udvisning på dette tidspunkt måtte antages at virke særligt belæ-

stende for A (jf. udlændingelovens § 26, stk. 1).

Den 20. og 25. februar 2004 spurgte henholdsvis Dansk Røde Kors, Center X, og advokaten telefonisk ministeriet til sagen.

Ministeriet traf den 26. februar 2004 afgørelse om at give A og de to børn opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2 (jf. lovbekendtgørelse nr. 711 af 1. august 2001), i et år med henblik på midlertidigt ophold. Ministeriet beklagede den meget lange sagsbehandlingstid.

I brev af samme dato udtalte ministeriet bl.a. følgende til mig i anledning af advokatens klage over sagsbehandlingstiden:

"Som det fremgår af den vedlagte datoliste, har ministeriet ikke foretaget underretning af parten om, at sagsbehandlingen har trukket ud.

Ministeriet skal beklage den meget lange sagsbehandlingstid, og at ministeriet ikke løbende har foretaget underretning af den pågældende om, at sagsbehandlingen har trukket ud, samt om hvad sagen har beroet på."

Ombudsmandens udtalelse

"Der er ikke i forvaltningsloven fastsat generelle bestemmelser om en myndigheds sagsbehandlingstid. Spørgsmålet om hvornår den forløbne tid overskrider det acceptable, kan derfor ikke besvares generelt. Ud over den samlede sagsbehandlingstid må man tage andre forhold i betragtning, herunder sagens karakter, omfanget af de undersøgelser myndigheden skal foretage, den sædvanlige sagsbehandlingstid samt de løbende ekspeditioner i sagen.

Punkterne 206-208 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven har følgende ordlyd:

'206. Hvis en forvaltningsmyndighed som følge af sagens karakter eller den almindelige sagsbehandlingstid for den pågældende myndighed ikke kan træffe 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.

Sagsbehandlingstiden

Den samlede sagsbehandlingstid var 2 år og knap 10 måneder. Jeg mener efter min gennemgang af sagen at dette tidsforløb har været helt urimeligt langt.

Sagen henlå uekspereret fra den 31. oktober 2001 til den 15. august 2002. Ministeriet modtog første gang den 3. september 2002 oplysning om at (A) var i behandling med lægemidlet Zyprexa. Først knap 10 måneder herefter – den 1. juli 2003 – tog ministeriet initiativ til at undersøge behandlingsmulighederne i Libanon. Sagen havde på dette tidspunkt verseret i 2 år og knap 2 måneder. Ministeriets egne undersøgelser vedrørende behandlingsmulighederne i Libanon havde et yderst begrænset omfang. Sagen beroede derudover kun i 4 dage – fra den 21. til den 25. november 2003 – på andre myndigheder end ministeriet selv og kun i ca. 2 måneder i 2001 på parten. I den resterende periode beroede sagen på ministeriets egne forhold. Dette til trods for at ministeriet løbende modtog aktuelle oplysninger om (A)'s dårlige helbredstilstand.

Ministeriets sagsbehandling – spørgsmålet om opsættende virkning

Ministeriet oplyste i brevet af 18. juli 2001 at ministeriet – når ministeriet havde modtaget de ønskede helbredsoplysninger – ville tage stilling til om anmodningen om genoptagelse af sagen kunne tillægges opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen.

Ministeriet modtog oplysningerne den 31. oktober 2001, men tog ikke i den forbindelse stilling til om genoptagelsesansmodningen kunne tillægges opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen. Under hensyn til at ministeriet i brev af 18. juli 2001 havde stillet i udsigt at ministeriet på eget initiativ ville tage stilling til spørgsmålet om opsættende virkning efter modtagelsen af helbredsoplysninger i sagen, burde ministeriet efter min opfattelse allerede kort efter den 31. oktober 2001 have taget stilling hertil eller – hvis dette ikke var muligt ud fra de da foreliggende lægelige oplysninger i sagen – kort efter have bedt om yderligere lægelige oplysninger.

Advokat II bad endvidere den 28. december 2001 udtrykkeligt om at ansøgningen blev tillagt opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen under sagens behandling. Denne begæring burde ministeriet – også i lyset af ovenstående – efter min opfattelse have besvaret straks.

Sagsbehandlingen i øvrigt

Ministeriet besvarede ikke den række af rykkerbreve som advokat II sendte i første halvår af 2002. Ministeriet underrettede heller ikke løbende advokat II eller advokat III om at sagen trak ud – herunder om at ministeriet ikke kunne træffe afgørelse inden for en tidligere meddelt tidshorison – ligesom ministeriet ikke løbende orienterede advokat II eller advokat III om hvorpå sagen beroede.

Konklusion

Samlet er det min opfattelse at ministeriets sagsbehandling, herunder sagsbehandlingstiden, har været meget kritisabel.

...

Ministeriet har under min behandling af en anden sag omhandlende sagsbehandlingstiden i en sag om genoptagelse af en familiesammenførings sag oplyst følgende:

‘Indtil den 5. februar 2004 blev anmodninger om genoptagelse af sager, hvori ministeriets 1. Udlændingekontor havde truffet afgørelse som klageinstans, behandlet efter samme principper – og dermed med samme gennemsnitlige sagsbehandlingstid – som almindelige klagesager i kontoret.

Pr. 5. februar 2004 er proceduren for behandling af sådanne anmodninger ændret.

Anmodninger om genoptagelse skal nu behandles inden en måned. Hvis det i en-

keltsager skulle vise sig, at fristen ikke kan overholdes, skal klageren orienteres herom snarest muligt og senest en måned efter ministeriets modtagelse af anmodningen om genoptagelse. Orienteringen skal indeholde en frist for, hvornår anmodningen forventes færdigbehandlet samt efter omstændighederne oplysning om, hvorpå sagen beror.’

Jeg har – til brug for mine overvejelser om hvorvidt der er grundlag for at jeg af egen drift efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, tager spørgsmålet om ministeriets sagsbehandlingstid i sager om genoptagelse af sager vedrørende humanitær opholdstilladelse op til undersøgelse – bedt ministeriet oplyse om den konkrete sag giver ministeriet anledning til at foretage en opprioritering af behandlingen af anmodninger om genoptagelse af sager vedrørende humanitær opholdstilladelse.

...”

10-3. Afslag på visum

Ukorrekte oplysninger om retsgrundlaget for afgørelsen og om praksis på området

Forvaltningsret 114.3.

En kvinde klagede over at hendes ansøgning om forlængelse af visum var blevet afslået.

Ombudsmanden udtalte at han ikke havde grundlag for at kritisere at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration havde stadfæstet Udlændingestyrelsens afslag på forlængelse.

Ombudsmanden kritiserede derimod en del af den begrundelse som ministeriet havde givet i afgørelsen, og ombudsmanden kritiserede det forhold at ministeriet i udtalelser til ombudsmanden havde givet ukorrekte oplysninger. (J.nr. 2002-3818-644).

A – der var bosnisk statsborger – indrejste i Danmark den 22. december 2001 efter at have fået visum for 90 dages ophold.

Den 26. januar 2002 indgik A ægteskab med den herboende B og søgte herefter opholdstilladelse på grundlag af ægteskabet under henvisning til udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 7, jf. § 9, stk. 10. Den 11. marts 2002 meddelte Udlændingestyrelsen afslag på denne ansøgning.

Den 12. marts 2002 blev A's visum forlænget til den 21. juni 2002.

Den 10. juli 2002 indrejste A igen i Danmark efter at have fået et 90-dages-visum med henblik på besøg hos ægtefællen og søgte den 4. oktober 2002 om forlængelse deraf indtil 7. januar 2003 – efter det oplyste med henblik på fortsat besøg hos ægtefællen.

Udlændingestyrelsen afslog samme dag – 4. oktober 2002 – at forlænge A's visum og anførte bl.a.:

”Begrundelse

...

Efter udlændingebekendtgørelsens § 18 kan et visum under en udlændings ophold her i landet, forlænges af Udlændingestyrelsen indtil i alt tre måneders ophold, når der foreligger force majeure, eller når humanitære hensyn eller tungtvejende forretningsmæssige eller personlige grunde taler derfor. Forlængelsen kan dog, medmindre særlige grunde taler derimod, kun ske på grundlag

af oplysninger, der ikke forelå på tidspunktet for visumudstedelsen, og kun, hvis formålet med opholdet ikke ændres.

Efter en gennemgang af sagen har styrelsen ikke fundet, at betingelserne for at forlænge dit visum er opfyldt.

Styrelsen har herved lagt vægt på, at der efter styrelsens opfattelse ikke i din ansøgning, foreligger force majeure eller humanitære hensyn.

Det fremgår endvidere af udlændingelovens § 4 b, at en udlænding, der har opholdt sig i Danmark eller et andet Schengenland i medfør af §§ 2-3 a, kan i særlige tilfælde få forlænget sin ret til ophold her i landet.

Styrelsen har ud fra en samlet konkret vurdering ikke fundet, at der i din ansøgning foreligger sådanne særlige omstændigheder.

Styrelsen har her lagt vægt på, at du har opholdt dig i Danmark fra den 22. januar [rettelig december; min bemærkning] 2001 til den 19. juni 2002, og herefter kun har været udrejst i mindre end 1 måned, før du på ny ønsker 6 måneders ophold her i landet.”

Den 8. oktober 2002 klagede C på A's vegne over styrelsens afslag af 4. oktober 2002 til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Som begrundelse for klagen anførte C bl.a.:

”(…) at hele familien befinder sig i en yderst traumatisk situation, idet (B)'s mor, (...), har

været indlagt på (X) sygehus, neurologisk afdeling (...) En uge senere blev (B)'s far, (...), indlagt på (Y) sygehus (...)"

C's brev til ministeriet var vedlagt journaludskrift fra X sygehus hvoraf det fremgik at A's svigermor var indlagt med "hørsidig hemiparese og global afasi grundet stort vesi-digt mediainfarkt". Af en udtalelse af 8. oktober 2002 fra Y sygehus fremgik det at A's svigerfar var indlagt med lymfekræft, at han modtog intensiv kemoterapi, og at han på et senere tidspunkt skulle gennemgå stamcelletransplantation.

Efter det oplyste udrejste A af Danmark den 9. oktober 2002.

Den 16. oktober 2002 rettede C henvendelse til integrationsministeren vedrørende bl.a. visumsagen.

I brev af 1. november 2002 oplyste C ministeriet om at familiens situation var yderligere forværret. C anførte således bl.a. at A's svigerfar fortsat var indlagt, og at hans tilstand var så kritisk at han kun kunne indtage føde gennem en sonde.

Den 21. november 2002 traf Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration følgende afgørelse:

"...

Retsregler

Ifølge § 4, stk. 1, 3. pkt., i udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 608 af 17. juli 2002, må varigheden af et sammenhængende visumophold eller den samlede varighed af flere på hinanden følgende visumophold i Danmark og de øvrige Schengenlande ikke overstige tre måneder pr. halvår regnet fra datoen for den første indrejse i Schengenlandene.

Ifølge § 18, stk. 1, i udlændingebekendtgørelsen, jf. bekendtgørelse nr. 581 af 10. juli 2002, kan Udlændingestyrelsen forlænge udlændingens ophold her i landet til i alt tre måneder, når der foreligger force majeure, eller når humanitære hensyn eller tungtvæjende forretningsmæssige eller personlige grunde taler derfor. Forlængelse kan dog, medmindre særlige grunde taler derimod,

kun ske på grundlag af oplysninger, der ikke forelå på tidspunktet for visumudstedelsen, og kun, hvis formålet med opholdet ikke ændres.

Ifølge udlændingelovens § 4 b kan Udlændingestyrelsen i særlige tilfælde forlænge et visum. Efter praksis kan et visum – som udgangspunkt – forlænges i indtil tre måneder, hvis der er tale om besøgsophold hos ansøgerens herboende ægtefælle, samlever, forlovede/kæreste, børn, forældre og søskende.

Efter praksis er der alene mulighed for, at få forlænget sit ophold med op til tre måneder her i landet efter udlændingelovens § 4 b, én gang på samme grundlag.

Har en udlænding tidligere fået forlænget sit ophold her i landet med henblik på besøg hos sin ægtefælle, vil udlændingen således ikke igen kunne få forlænget sit ophold, men alene kunne indrejse og opholde sig her i landet i maksimalt tre måneder ad gangen efter de almindelige visumregler.

Ministeriet skal i den forbindelse endvidere vejlede om, at det følger af udlændingelovens § 5, at en udlænding, der ikke efter udlændingelovens §§ 1-3 a og 4 b har ret til at opholde sig her i landet, kun må opholde sig her i landet, hvis udlændingen har opholdstilladelse.

Praksis skal bl.a. ses i sammenhæng med udlændingelovens regler om muligheden for at opnå opholdstilladelse i Danmark, idet visumreglerne administreres på en måde, der er egnet til at hindre omgåelse af reglerne om opholdstilladelse. Det er med andre ord ikke meningen, at en person, der ikke opfylder betingelserne for at blive meddelt opholds- og arbejdstilladelse i Danmark, via visumreglerne får mulighed for at opholde sig længere tid her i landet.

Ministeriet skal i den forbindelse bemærke, at visumreglerne administreres på en sådan måde, at der ikke meddeles visum til ansøgere, hvor der skønnes at være en risiko for, at de efter indrejsen søger opholds- og arbejdstilladelse eller asyl eller på anden

måde tager fast ophold eller ophold af længere varighed her i landet.

Ministeriets vurdering

Ministeriet skal herved meddele, at ministeriet ikke finder grundlag for at forlænge (A)'s visum i medfør af udlændingebekendtgørelsens § 18, stk. 1.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at (A) indrejste i Danmark den 10. juli 2002 efter at være blevet meddelt visum for 90 dages ophold, og at Udlændingestyrelsen ved sin afgørelse af 4. oktober 2002 pålagde (A) at udrejse af landet senest den 9. oktober 2002, hvorfor der ikke er grundlag for forlængelse efter udlændingebekendtgørelsens § 18, stk. 1, idet (A) således har søgt om og fået meddelt visum i tre måneder, hvilket er det maksimale tidsrum, der kan gives visum i, efter udlændingebekendtgørelsens § 18, stk. 1.

Ministeriet finder endvidere ikke, at der er grundlag for at forlænge (A)'s visum yderligere efter udlændingelovens § 4 b.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at (A) tidligere af Udlændingestyrelsen den 12. marts 2002 er meddelt forlængelse af sit ophold her i landet indtil den 21. juni 2002 med henblik på besøg hos sin ægtefælle. (A) har således én gang tidligere fået forlænget sit ophold her i landet, efter udlændingelovens § 4 b, med henblik på besøg hos sin ægtefælle, hvorfor hun ikke på ny kan få forlænget sit ophold efter udlændingelovens § 4 b, med henblik på besøg hos sin ægtefælle.

Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at (A) første gang indrejste i Danmark den 22. december 2001, hvorefter hendes visumophold i medfør af udlændingelovens § 4, stk. 1, 3 pkt., ikke må overstige tre måneder pr. halvår, og at (A) har opholdt sig i Danmark i alle seks måneder i halvåret fra den 22. december 2001 til den 22. juni 2002, samt at (A) allerede har opholdt sig i Danmark i de maksimale tre måneder i halvåret fra den 22. juni til den 22. december 2002.

Ministeriet finder endelig ikke, at der i øvrigt foreligger sådanne særlige forhold, som kan begrunde visumforlængelse.

Ministeriet skal herved bemærke, at den omstændighed, at (A)'s svigerforældre har dårligt helbred, ikke kan begrunde visumforlængelse efter udlændingelovens § 4 b."

Den 24. november 2002 klagede C til mig over ministeriets afgørelse. Til støtte for klagen henviste C til A's svigerforældres helbredsmæssige forhold. C anførte endvidere bl.a. at A befandt sig i en "alvorlig psykisk nedtur", og at hun var truet af selvmordstanke.

Jeg modtog endvidere den 25. november 2002 en telefaks fra A.

Efter det oplyste stadsfæstede Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration den 5. december 2002 Udlændingestyrelsens afgørelse af 11. marts 2002 om afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 7, jf. § 9, stk. 10.

I brev af 7. december 2002 oplyste C over for ministeriet at A's svigerfar var afgået ved døden i begyndelsen af december 2002. C beskrev endvidere svigermoderens aktuelle situation.

Den 18. december 2002 gav Udlændingestyrelsen A visum for 90 dages ophold med henblik på besøg hos ægtefællen. Visum blev givet "med tidligste indrejse den 7. januar 2003, henset til ansøgerens tidligere ophold i Schengen".

I en udtalelse af 23. december 2002 henholdt Udlændingestyrelsen sig til de truffe afgørelser om visum. Ministeriet henholdt sig i sin udtalelse af 14. januar 2003 til afgørelsen af 21. november 2002 og tilføjede:

"Ministeriet skal hertil bemærke, at ministeriets afgørelse er truffet med hjemmel i udlændingelovens § 4, stk. 1, 3. pkt., og § 18, stk. 1, i udlændingebekendtgørelsen samt udlændingelovens § 4 b, og i overensstemmelse med den praksis for meddelelse af visum, som er beskrevet i notat om visumpraksis af 10. december [rettelig 10. september; min bemærkning] 2002, der er sendt til Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik."

Den 17. januar 2003 indrejste A efter det oplyste igen i Danmark på grundlag af et visum for 90 dages ophold.

Den 18. februar 2003 bad jeg Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration om en supplerende udtalelse i sagen og skrev i den anledning bl.a. således:

"Af bemærkningerne til udlændingelovens § 4 b fremgår følgende (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 4782 f):

'Den foreslåede bestemmelse i § 4 b bestemmer, at en udlænding, der har opholdt sig i Danmark eller et andet Schengen-land i medfør af §§ 2-4 a, i særlige tilfælde kan få forlænget sin ret til at opholde sig i Danmark.

...

Det bemærkes at besøgsophold normalt forudsættes at kunne afvikles inden for de 3 måneder, hvor en udlænding kan opholde sig i Schengen-området.

Udlændinge med visum, der giver ret til mindre end 3 måneders ophold, kan fortsat i medfør af udlændingebekendtgørelsens § 17, stk. 1, få deres visum forlænget til indtil 3 måneders ophold, når særlige grunde taler herfor.

...

Forlænget besøgsophold i medfør af § 4 b vil skulle meddeles af Udlændingestyrelsen efter gældende praksis. Det bemærkes i den forbindelse, at udlændinge efter gældende praksis bl.a. kan få forlænget deres udrejsefrist ved ophold hos herboende forlovede, ægtefæller, samlevende, forældre eller børn i indtil 3 måneder. Herudover meddeles udvidet besøgsophold i tilfælde af alvorlig sygdom eller dødsfald. Der er med § 4 b ikke tånt en ændring af denne praksis.'

Ministeriets oplysning om der efter praksis efter udlændingelovens § 4 b alene er mulighed for *én gang på samme grundlag* at få forlænget et visumophold med op til tre måneder her i landet, fremgår ikke udtrykkeligt af notatet af 10. september 2002. Jeg anmoder om ministeriets bemærkninger hertil.

Hverken praksisnotatet eller ministeriets afgørelse af 21. november 2002 indeholder oplysninger om hvorvidt det er muligt at få forlænget et visumophold i Danmark på et grundlag der adskiller sig fra det oprindelige grundlag. Umiddelbart forstår jeg forarbejderne til udlændingelovens § 4 b således at der efter praksis var mulighed for at få forlænget et visumophold på et grundlag der adskilte sig fra det oprindelige grundlag – altså en situation hvor et almindeligt besøgsophold blev søgt forlænget på andet grundlag, idet der var opstået alvorlig sygdom eller dødsfald. Jeg anmoder om ministeriets bemærkninger hertil.

Formuleringen af forarbejderne til udlændingelovens § 4 b – '[h]erudover meddeles udvidet besøgsophold i tilfælde af alvorlig sygdom eller dødsfald' – rejser endvidere et spørgsmål om hvorvidt der efter tidligere praksis kunne blive tale om en samlet varighed af et besøg på over seks måneder – altså en situation hvor et almindeligt besøgsophold på tre måneder blev søgt og bevilget forlænget efter ansøgning på samme grundlag og efterfølgende blev søgt forlænget på andet grundlag idet der var opstået alvorlig sygdom eller sket et dødsfald. Formuleringen rejser også et spørgsmål om hvorvidt der skulle være tale om alvorlig sygdom eller dødsfald hos den person der var omfattet af det forudgående besøgsophold, f.eks. en herboende ægtefælle. Jeg anmoder Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration om nærmere oplysninger om den hidtidige praksis for forlængelse af visum i tilfælde af alvorlig sygdom eller dødsfald; en praksis som der i følge forarbejderne ikke er tånt en ændring af."

Den 14. april 2003 forlængede Udlændingestyrelsen A's visum til den 16. juli 2003.

Den 14. juli 2003 afslog Udlændingestyrelsen en fornyet ansøgning om forlængelse af visum. Denne afgørelse indbragte C den 16. juli 2003 for Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

I besvarelse af mit brev af 18. februar 2003 afgav Ministeriet for Flygtninge, Indvandre- re og Integration den 12. september 2003 følgende supplerende udtalelse:

" ...

De har således anmodet om ministeriets bemærkninger til, at oplysningen om, at der efter praksis efter udlændingelovens § 4 b alene er mulighed for *én gang på samme grundlag* at få forlænget et visumophold med op til tre måneder her i landet, ikke udtrykkeligt fremgår af ministeriets notat om visumpraksis af 10. september 2002.

Ministeriet kan i den forbindelse oplyse, at ministeriet er opmærksomt på, at oplysningen om, at der efter praksis efter udlændingelovens § 4 b alene er mulighed for én gang på samme grundlag at få forlænget et visumophold med op til tre måneder her i landet, ikke er medtaget i ministeriets notat om visumpraksis af 10. september 2002. Denne praksis vil blive præciseret i forbindelse med den årlige revision af visumpraksis, der forventes foretaget senere i denne måned.

...

Ministeriet kan endvidere oplyse, at en redegørelse fra en af integrationsministeren nedsat arbejdsgruppe om den fremtidige visumadministration blev offentliggjort den 29. august 2003. Arbejdsgruppen foreslår, at den nuværende meget lempelige adgang til forlængelse af visum fra tre til i alt seks måneders ophold afskaffes, således at der alene i helt særlige tilfælde bør kunne ske forlængelse af et visum ud over de tre måneder, et visum maksimalt kan gives for. Et eksempel af arbejdsgruppens redegørelse, der ved brev af 29. august 2003 blev sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik, vedlægges til Deres orientering.

Arbejdsgruppens redegørelse indeholder oplæg til regeringens overvejelser om et lovgivningsinitiativ på visumområdet.

Efter ministeriets nugældende praksis efter udlændingelovens § 4 b forlænges visa som udgangspunkt med tre måneder til i alt højst seks måneders ophold, hvis ansøgere

ønsker at være på besøg hos herboende ægtefæller, forlovede/kærester, børn, forældre og søskende.

Ministeriets praksis, for så vidt angår kravet om, at der alene er mulighed for én gang på samme grundlag at få forlænget et visumophold med op til tre måneder, skal ses i sammenhæng med udlændingelovens regler om opholdstilladelse og de herved bagvedliggende hensyn.

Har en udlænding tidligere fået forlænget sit ophold her i landet med henblik på besøg hos sin ægtefælle, samlever, forlovede/kæreste, sine børn, forældre eller søskende, vil udlændingen således ikke igen efter praksis kunne få forlænget sit ophold, men alene kunne indrejse og opholde sig her i landet i maksimalt tre måneder ad gangen efter de almindelige visumregler.

En udlænding, der tidligere er meddelt forlængelse af ophold i Danmark efter udlændingelovens § 4 b på grundlag af en ægtefælle, og som er blevet skilt fra denne og gift med en anden ægtefælle, vil dog kunne få forlængelse af ophold i Danmark efter udlændingelovens § 4 b en gang på grundlag af den nye ægtefælle.

Ministeriets praksis er begrundet i det forhold, at en udlænding efter ministeriets opfattelse ikke via udlændingelovens regler om visum, der er beregnet til kortere ophold her i landet, skal kunne opholde sig her i landet i længere tid.

Ministeriet finder således ikke, at en udlænding gennem ophold på visum eller visumfrit ophold med efterfølgende forlængelse af ophold efter udlændingelovens § 4 b skal kunne indrejse og opholde sig næsten uafbrudt i Danmark uden at være i besiddelse af en opholdstilladelse.

Dette vil imidlertid være tilfældet, hvis der gives mulighed for forlængelse af ophold i Danmark efter udlændingelovens § 4 b mere end én gang på samme grundlag.

En visumpligtig udlænding, der er meddelt Schengenvisum for tre måneders ophold med henblik på besøg hos sin ægtefæl-

le, samlever, forlovede/kæreste, sine børn, forældre eller søskende, og som inden udløbet af visummet søger om forlængelse heraf i tre måneder efter udlændingelovens § 4 b med henblik på fortsat ophold i Danmark, vil efter udløbet af det forlængede visum have opholdt sig i alt seks måneder i Danmark.

Efter Schengenreglerne foretages beregningen af, hvor længe en udlænding kan opholde sig i Schengenlandene, ud fra seks-måneders-perioder regnet fra datoen for den første indrejse i Schengenlandene.

Den pågældende udlænding vil således efter Schengenreglerne straks efter udrejsen fra Danmark kunne søge og få Schengenvisum for tre måneders ophold ved påbegyndelsen af en ny seks-måneders-periode.

En udlænding, der eksempelvis indrejser den 1. januar 2002 på et visum meddelt for tre måneders ophold, og som søger og får forlænget sit ophold i Danmark efter udlændingelovens § 4 b med yderligere tre måneder indtil den 1. juli 2002, vil efter udrejsen på ny – efter ansøgning – kunne få tre måneders Schengenvisum regnet fra den 1. juli 2002, hvor den nye seks-måneders-periode begynder, og inden for hvilken udlændingen efter Schengen-reglerne igen vil kunne opholde sig på Schengen-området i indtil tre måneder.

Såfremt udlændingen herefter på ny ville kunne få tre måneders national forlængelse af visummet efter § 4 b, ville udlændingen reelt kunne opholde sig her i landet næsten uafbrudt, hvilket ikke er formålet med visuminstituttet, der skal sikre muligheden for et midlertidigt besøgsophold. En sådan administration af visumreglerne ville reelt indebære en omgåelse af reglerne om opholdstilladelse, jf. herved udlændingelovens § 5, hvorefter udlændinge, der ikke efter §§ 1-3 a og 4 b har ret til at opholde sig her i landet, kun må opholde sig her i landet, hvis de har opholdstilladelse.

Et visumophold på sammenlagt tre måneder inden for en seks måneders periode må

efter ministeriets opfattelse i langt den overvejende del af tilfældene anses for tilstrækkeligt til at opfylde formålet med visuminstituttet, nemlig korttidsophold.

De har endvidere anmodet om at få oplyst, hvorvidt det er muligt at få forlænget et visumophold i Danmark på et grundlag, der adskiller sig fra det oprindelige grundlag, herunder eksempelvis hvor der er opstået alvorlig sygdom eller dødsfald.

Ifølge udlændingelovens § 4 b kan Udlændingestyrelsen i særlige tilfælde forlænge et visum. Efter praksis kan et visum – som udgangspunkt – forlænges i indtil tre måneder, hvis der er tale om besøgsophold hos ansøgerens herboende ægtefælle, samlever, forlovede/kæreste, børn, forældre eller søskende.

Herudover meddeles forlængelse alene i tilfælde af alvorlig sygdom hos ansøger eller den herboende reference eller dødsfald hos den herboende reference.

Det er således efter såvel den nuværende som hidtidig praksis muligt at få forlænget sit ophold her i landet efter udlændingelovens § 4 b i tilfælde af alvorlig sygdom eller dødsfald hos den herboende reference.

De har endelig anmodet om nærmere oplysninger om den hidtidige praksis for forlængelse af visum i tilfælde af alvorlig sygdom eller dødsfald, en praksis der ifølge forarbejderne ikke er tiltænkt en ændring af, herunder om der efter den hidtidige praksis kunne blive tale om en samlet varighed af et besøg på over seks måneder, hvis der var opstået alvorlig sygdom eller dødsfald, og om der skulle være tale om alvorlig sygdom eller dødsfald hos den person, der var omfattet af det forudgående besøgsophold, f.eks. en herboende ægtefælle.

Som nævnt ovenfor kunne der også efter den hidtidige praksis meddeles forlængelse af visum efter udlændingelovens § 4 b i tilfælde af alvorlig sygdom hos ansøger eller den herboende reference eller dødsfald hos den herboende reference.

Efter den hidtidige praksis var hjemlen til at forlænge en udlændings ophold her i landet udover tre måneders visumophold eller tre måneders visumfrit ophold til i alt seks måneder indeholdt i udlændingebekendtgørelsens § 20, stk. 3, hvorefter Direktoratet for Udlændinge (nu Udlændingestyrelsen) i særlige tilfælde kunne forlænge udrejsefristen for en udlænding, der havde opholdt sig her i landet på visum eller visumfrit i tre måneder (udvidet besøgsophold) – bekendtgørelse nr. 19 af 18. januar 1984 med senere ændringer.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 4 b blev indsat ved lov nr. 410 af 10. juni 1997, der trådte i kraft med virkning fra den 25. marts 2001 ved særskilt bekendtgørelse nr. 191 af 20. marts 2001.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslag nr. L 222, fremsat den 10. april 1997, at udvidet besøgsophold i medfør af § 4 b vil skulle meddeles af Udlændingestyrelsen efter gældende praksis, og at udlændinge efter gældende praksis kan få forlænget deres udrejsefrist ved ophold hos herboende forlovede, ægtefæller, samlever, forældre eller børn i indtil tre måneder, og at der herudover meddeles udvidet besøgsophold i tilfælde af alvorlig sygdom eller dødsfald. Det fremgår endelig, at der ikke er tiltænkt en ændring af denne praksis.

Efter såvel den hidtidige praksis som den nuværende praksis kan der ikke ske forlængelse af et visum udover et samlet ophold på i alt seks måneder.

Hvis en udlænding efter at have fået forlænget sin ret til ophold her i landet i op til seks måneder med henblik på fortsat besøg hos en herboende ægtefælle, samlever, forlovet/kæreste, børn, forældre eller søskende inden udløbet af seks måneders perioden retter henvendelse til udlændingemyndighederne og søger forlængelse under henvisning til, at der er opstået dokumenteret alvorlig sygdom hos referencen eller udlændingen selv eller dødsfald hos referencen, vil der efter omstændighederne kunne fastsæt-

tes en ny frist for udrejse, der tager højde for eventuel deltagelse i begravelse mv. En egentlig forlængelse af visumopholdet eller det visumfrie ophold er der imidlertid hverken efter loven hjemmel til eller efter praksis mulighed for.

Hvis en udlænding efter at have fået forlænget sin ret til ophold i Danmark i op til seks måneder bliver alvorligt syg, og hvor det ud fra en lægelig vurdering vil være uforsvarligt at foretage en rejse, og hvor udlændingen således reelt er ude af stand til at udrejse af landet inden udløbet af seks måneders perioden, vil der tilsvarende efter omstændighederne kunne fastsættes en ny frist for udrejse, der tager højde for eventuelt behov for akut hospitalsindlæggelse og lægebehandling. En egentlig forlængelse af visumopholdet eller det visumfrie ophold er der imidlertid hverken efter loven hjemmel til eller efter praksis mulighed for.

Ministeriet skal afslutningsvis bemærke, at der efter såvel den nuværende som den hidtidige praksis alene kan ske forlængelse af udrejsefristen udover de seks måneder i tilfælde af sygdom hos ansøger eller referencen. Der vil således ikke kunne ske forlængelse af udrejsefristen i tilfælde af alvorlig sygdom eller dødsfald hos referencens familie. Der skal derimod være tale om alvorlig sygdom eller dødsfald hos den person, der var reference for det forudgående besøgsophold.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration kan på den baggrund fortsat henholde sig til sin afgørelse af 21. november 2002."

Ved brev af 16. september 2003 sendte jeg en kopi til C af ministeriets supplerende udtalelse og bad om C's eventuelle bemærkninger hertil.

I brev af 26. september 2003 gav C udtryk for forundring over at ministeriet ikke havde taget konkret stilling til at ægtefællerne befandt sig i et "slags adskilt ægteskab *in perpetuum*".

Den 27. februar 2004 bad jeg Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration og Udlændingestyrelsen om yderligere supplerende udtalelser. I den forbindelse skrev jeg:

" ...

Jeg beder for en ordens skyld Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration om at meddele mig hvorvidt der efter praksis på tidspunktet for Folketingets behandling af lovforslag nr. 222 (vedtaget som lov nr. 410 af 10. juni 1997) alene var mulighed for *én gang på samme grundlag* at få forlænget et visumophold med op til tre måneder her i landet. Var det på det tidspunkt efter praksis muligt at få forlænget et visumophold flere gange på samme grundlag, anmoder jeg om nærmere oplysninger dels om tidspunktet for praksisændringen, dels om måden hvorpå praksisændringen blev offentliggjort.

Jeg anmoder om at ministeriets udtalelse afgives efter forud indhentet erklæring fra Udlændingestyrelsen.

Af ministeriets udtalelse af 12. september 2003 fremgår endvidere bl.a. følgende:

'...'

Umiddelbart forstår jeg ministeriets udtalelse således at f.eks. sygdom hos *andre* end ansøger eller herboende reference ikke kan danne grundlag for en forlængelse af et visumophold. Jeg forstår endvidere udtalelsen således at der også ved ansøgning om forlængelse af et besøgsophold *ud over tre måneder* skal være tale om alvorlig sygdom eller dødsfald hos den person der var reference for det forudgående besøgsophold.

Jeg anmoder ministeriet om at meddele mig hvorvidt min forståelse af ministeriets udtalelse er korrekt.

For så vidt min forståelse af ministeriets udtalelse er korrekt, rejser der sig andre spørgsmål som jeg ønsker en nærmere afklaring af.

Ministeriets notat af 10. september 2002 om visumpraksis indeholder følgende beskrivelse:

'4.5. Meddelelse af visum på grund af særlig anledning til besøget

For ansøgere af alle nationaliteter gælder, at der som udgangspunkt meddeles visum, såfremt der i ansøgningen om visum er henvist til en særlig anledning for det ønskede besøg i Danmark.

For ansøgere af alle nationaliteter gælder det således, at der som udgangspunkt gives visum, såfremt der foreligger helt særlige omstændigheder hos ansøgeren eller den herboende slægtning, eksempelvis livstruende sygdom, ønske om deltagelse i et nærtstående familiemedlems begravelse eller mindehøjtidelighed eller deltagelse i store familiebegivenheder herunder f.eks.:

...

Den enkelte ansøgers interesse i at deltage i den aktuelle familiebegivenhed og en samlet vurdering af ansøgers tilknytning til de herboende familiemedlemmer indgår som væsentlige momenter ved skønsudøvelsen.

Efter en konkret vurdering vil også andre – end familiemedlemmer – der har en tæt tilknytning til den herboende person, kunne meddeles visum, såfremt ønsket om at indrejse i Danmark er begrundet i et af ovennævnte hensyn.'

Jeg anmoder ministeriet om at meddele mig hvorvidt der kan meddeles visum til en ansøger på grundlag af helt særlige omstændigheder hos ansøgerens svigerforældre, eksempelvis livstruende sygdom. I bekræftende fald ønsker jeg tillige oplyst hvorvidt et sådant visum kan meddeles som en de facto forlængelse efter udlændingelovens § 4 b i situationer hvor ansøger indgiver ansøgning herom under et besøgsophold på tre måneder her i landet, og hvor ansøger ellers ville have opfyldt betingelserne ved ansøgning fra hjemlandet. Hvis ministeriets svar herpå er bekræftende, anmoder jeg endvidere ministeriet om nærmere oplysninger om ministeriets overvejelser vedrørende denne problemstilling set i relation til det konkrete afslag på forlængelse af visum.

Da der ikke forelå oplysninger for Udlændingestyrelsen om sygdom hos svigerforældrene, anmoder jeg alene ministeriet om en yderligere supplerende udtalelse for så vidt angår den sidstnævnte problemstilling."

I en supplerende udtalelse af 17. juni 2004 oplyste Udlændingestyrelsen følgende:

"...

Styrelsen kan oplyse, at der i henhold til styrelsens praksis på tidspunktet for Folketingets behandling af lovforslag nr. 222 (vedtaget som lov nr. 410 af 10. juni 1997) var mulighed for at få forlænget et visumophold (udvidet besøgsophold) flere gange på samme grundlag. Det bemærkes dog i den forbindelse, at der i henhold til styrelsens praksis efter en helt konkret og individuel vurdering kunne meddeles afslag på forlængelse af visum, såfremt en udlænding på baggrund af tidligere meddelte ophold i Danmark sammenholdt med en eventuel ny visumforlængelse reelt ville opnå ophold i Danmark, der ikke længere ville have karakter af korttidsophold, således som visumreglerne tilsigter.

Styrelsen kan endvidere oplyse, at følgende bl.a. fremgår af Notat om visumpraksis fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration af 30. september 2003:

...

På baggrund af ovennævnte har styrelsen siden styrelsens modtagelse af praksisnotatet truffet afgørelser i sager om forlængelse af visum iht. § 4 b, hvor ansøgningen er indgivet efter styrelsens modtagelse af praksisnotatet, i overensstemmelse hermed.

"..."

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration oplyste i brev af 24. august 2004 supplerende følgende:

"...

Ved udtalelse af 17. juni 2004 har Udlændingestyrelsen oplyst, (...)

Denne oplysning har givet anledning til en gennemgang af et stort antal sager, og ministeriet må på den baggrund konstatere, at

den beskrevne praksis ikke var gældende på tidspunktet for ministeriets afgørelse af 21. november 2002.

Ministeriet skal beklage, at oplysningerne om retsgrundlaget for ministeriets afgørelse og oplysningerne om praksis på området i ministeriets tidligere udtalelser af 14. januar 2003 og 12. september 2003 til Dem således ikke har været korrekte, og at ministeriets begrundelse i afgørelsen af 21. november 2002 ikke har været fyldestgørende. Baggrunden herfor er, at der har været en urigtig opfattelse af praksis på dette punkt i det kontor i ministeriet, der behandler visumklagesager.

På denne baggrund har ministeriet foretaget en ny vurdering af ministeriets afgørelse af 21. november 2002.

Ministeriet finder efter den fornyede gennemgang af sagen ikke, at (A) skulle have haft forlænget sin ret til ophold i Danmark.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at (A) havde opholdt sig her i landet i perioden fra den 22. december 2001 til den 19. juni 2002, hvorefter hun på ny indrejste i landet den 10. juli 2002 på et visum meddelt for tre måneders ophold. (A) havde således på tidspunktet for ministeriets afgørelse den 21. november 2002 opholdt sig ti ud af de foregående 11 måneder her i landet. En forlængelse af (A)'s ophold efter udlændingelovens § 4 b ville på baggrund heraf stride mod såvel visuminstitutets formål om korttidsophold som udlændingelovens § 5, hvorefter udlændinge, der ikke efter §§ 1-3 a og 4 b har ret til at opholde sig her i landet, skal have opholdstilladelse.

Ministeriet finder endvidere ikke, at der var grundlag for at forlænge (A)'s ophold her i landet som følge af oplysningerne om sygdom hos hendes herboende svigerforældre.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at forlængelse af ret til ophold som udgangspunkt alene finder sted, hvis alvorlig sygdom er opstået hos den herboende reference eller ansøgeren, hvilket ikke er tilfældet i denne

sag, hvor der er tale om sygdom hos ansøgerens svigerforældre, der ikke var referencer for (A)'s visumophold i Danmark.

Der kan efter en konkret vurdering meddeles visum med henblik på besøg hos en herboende person, som ansøgeren har en tæt tilknytning til, hvis ønsket om indrejse er begrundet i helt særlige omstændigheder som f.eks. livstruende sygdom. Ministeriet har imidlertid ikke fundet grundlag for at forlænge (A)'s ophold her i landet på dette grundlag.

Ministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at den herboende ægtefælle (B) og hans forældre ifølge sagens oplysninger kom til Danmark i 1992, at (B) og (A) har kendt hinanden siden den 26. august 2000, hvor parret mødte hinanden i Bosnien, at (A) indrejste i Danmark første gang den 22. december 2001, og at ægteskabet mellem (B) og (A) blev indgået her i landet den 26. januar 2002 på et tidspunkt, hvor (A) opholdt sig her i Danmark på grundlag af et meddelt visum. (A) havde således på tidspunktet for ministeriets afgørelse af 21. november 2002 alene kendt sine svigerforældre i ca. 11 måneder.

Ministeriet finder på den baggrund ikke, at oplysningerne om svigerforældrenes sygdom i sig selv kan anses for at være en sådan helt særlig omstændighed, der kan begrunde forlængelse af (A)'s ret til ophold, idet (A)'s tilknytning til svigerforældrene – henset til den korte tid hun har kendt dem – ikke kan anses for tilstrækkelig tæt. Det forhold, at (A)'s ægtefælle måtte have ønsket at have hende ved sin side under forældrenes sygdom, kan i den forbindelse ikke føre til en ændret vurdering af sagen.

De har anmodet ministeriet om at meddele Dem, om Deres forståelse af ministeriets udtalelse af 12. september 2003 er korrekt, når De anfører, at sygdom hos *andre* end ansøger eller den herboende reference ikke kan danne grundlag for en forlængelse af et visumophold, og at der også ved ansøgning om forlængelse af et besøgsophold *ud over tre måneder* skal være tale om alvorlig sygdom

eller dødsfald hos den person, der var reference for det forudgående besøgsophold.

Ministeriet kan i den forbindelse oplyse, at det som udgangspunkt kun er alvorlig sygdom hos ansøgeren eller referencen, der kan begrunde forlængelse af visum i op til tre måneder. Ved ansøgning om forlængelse af et besøgsophold *ud over tre måneder* skal der ligeledes som udgangspunkt være tale om alvorlig sygdom eller dødsfald hos den person, der var reference for det forudgående besøgsophold.

Det kan dog ikke udelukkes, at alvorlig sygdom hos andre end ansøger eller referencen under helt særlige omstændigheder vil kunne begrunde forlængelse af visum i op til tre måneder eller ret til ophold efter udlændingelovens § 4 b, hvis ansøgeren og den person, som er alvorligt syg, efter en konkret vurdering må antages at være særligt knyttet til hinanden, og der derfor foreligger en helt særlig anledning til at forlænge en ret til ophold, jf. det nedenfor anførte.

De har endelig anmodet ministeriet om at få oplyst, om der kan meddeles visum til en ansøger på grundlag af helt særlige omstændigheder hos ansøgerens svigerforældre, eksempelvis livstruende sygdom, og i bekræftende fald om et sådant visum kan meddeles som en de facto forlængelse efter udlændingelovens § 4 b i situationer, hvor ansøger indgiver ansøgning herom under et besøgsophold på tre måneder her i landet, og hvor ansøger ellers ville have opfyldt betingelserne ved ansøgning fra hjemlandet, og hvis ministeriets svar på dette er bekræftende, har De anmodet om nærmere oplysninger om ministeriets overvejelser vedrørende denne problemstilling set i relation til det konkrete afslag på forlængelse.

Ministeriet kan i den forbindelse oplyse, at alvorlig sygdom/livstruende sygdom efter praksis kan anses som en helt særlig omstændighed, der i visse tilfælde vil kunne begrunde forlængelse af ret til ophold i Danmark. Der kan således efter en konkret vur-

dering meddeles visum med henblik på besøg hos herboende svigerforældre, hvis ansøgeren har en tæt tilknytning til svigerforældrene, og hvis ønsket om indrejse er begrundet i helt særlige omstændigheder som f.eks. livstruende sygdom.

Ministeriet henviser i øvrigt til det ovenfor anførte i forbindelse med den fornyede gennemgang af sagen.

..."

Den 1. september 2004 partshørte jeg C over udlændingemyndighedernes supplerende udtalelser. I besvarelse heraf meddelte C den 2. september 2004 en af mine medarbejdere telefonisk at C var utilfreds med at myndighederne ikke tillagde de helbredsmæssige oplysninger vedrørende svigerforældrene betydning ved sagens afgørelse. I øvrigt havde C ikke yderligere bemærkninger til sagen.

Ombudsmandens udtalelse

"Jeg bemærker indledningsvis at min undersøgelse af sagen alene omfatter Udlændingestyrelsen og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations afgørelser af henholdsvis 4. oktober og 21. november 2002 om afslag på forlængelse af visum. Undersøgelsen omfatter således ikke andre afgørelser truffet af udlændingemyndighederne.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations afgørelse af 21. november 2002 er truffet efter bestemmelserne i § 4 b i udlændingeloven (lovbekendtgørelse nr. 608 af 17. juli 2002) og § 18, stk. 1, i udlændingebekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 581 af 10. juli 2002), jf. § 4, 3. pkt., i udlændingeloven. Bestemmelserne har denne ordlyd:

'§ 4. Visum udstedes i medfør af Schengenkonventionens artikel 12, jf. artikel 15, til at gælde indrejse og ophold i alle Schengenlande. Visum kan gives til en eller flere indrejser inden for et nærmere fastsat tidsrum. Varigheden af et sammenhængende ophold eller den samlede varighed af flere

på hinanden følgende ophold i Danmark og de andre Schengenlande må dog ikke overstige 3 måneder pr. halvår regnet fra datoen for den første indrejse i Schengenlandene.'

'§ 4 b. En udlænding, der har opholdt sig i Danmark eller et andet Schengenland i medfør af §§ 2-3 a, kan i særlige tilfælde få forlænget sin ret til ophold her i landet.'

'§ 18. Et visum kan under en udlændings ophold her i landet forlænges af Udlændingestyrelsen til i alt tre måneders ophold, når der foreligger force majeure, eller når humanitære hensyn eller tungtvejende forretningsmæssige eller personlige grunde taler derfor. Forlængelse kan dog, medmindre særlige grunde taler derimod, kun ske på grundlag af oplysninger, der ikke forelå på tidspunktet for visumudstedelsen, og kun, hvis formålet med opholdet ikke ændres.'

I et notat af 10. september 2002 der er sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik, er visumpraksis beskrevet således:

'1. Retsgrundlaget

...

Udlændingemyndighederne foretager ved vurderingen af en ansøgning om visum en konkret og individuel bedømmelse af, hvorvidt ansøgningen skal imødekommes. Ved denne vurdering sker der en bedømmelse af, om den pågældende vil tage fast ophold eller ophold af længere varighed i Danmark, eller om den pågældende vil udgøre en sikkerhedsrisiko i Danmark.

Praksis skal ses i sammenhæng med udlændingelovens regler om muligheden for at opnå opholdstilladelse i Danmark, idet visumreglerne bør administreres på en måde, der er egnet til at hindre omgåelse af reglerne om opholdstilladelse. Visumreglerne skal således administreres på en sådan måde, at der ikke meddeles visum til ansøgere, hvor der skønnes at være en risiko for, at de efter indrejsen søger op-

holds- og arbejdstilladelse eller asyl eller på anden måde tager fast ophold eller ophold af længere varighed her i landet.

2. *Grundlæggende betingelser for at et visum kan udstedes*

For at et visum kan udstedes, skal følgende grundlæggende betingelser normalt være opfyldt:

a) varigheden af et sammenhængende ophold eller den samlede varighed af flere på hinanden følgende ophold her i landet må ikke overstige tre måneder pr. halvår regnet fra datoen for den første indrejse i Schengenlandene. I de nævnte tre måneders ophold fradrages den tid, hvori udlændingen indenfor halvåret har opholdt sig i et andet Schengenland, jf. udlændingelovens § 2 b, stk. 2, 2. og 3. pkt.

...

4. *Praksis for meddelelse af visum til særlige persongrupper eller hvor særlige forhold taler derfor*

...

4.5. *Meddelelse af visum på grund af særlig anledning til besøget*

For ansøgere af alle nationaliteter gælder, at der som udgangspunkt meddeles visum, såfremt der i ansøgningen om visum er henvist til en særlig anledning for det ønskede besøg i Danmark.

For ansøgere af alle nationaliteter gælder det således, at der som udgangspunkt gives visum, såfremt der foreligger helt særlige omstændigheder hos ansøgeren eller den herboende slægtning, eksempelvis livstruende sygdom, ønske om deltagelse i et nærtstående familiemedlems begravelse eller mindehøjtidelighed eller deltagelse i store familiebegivenheder herunder f.eks.:

...

Den enkelte ansøgers interesse i at deltage i den aktuelle familiebegivenhed og en samlet vurdering af ansøgers tilknytning til de herboende familiemedlemmer indgår som væsentlige momenter ved skønsudøvelsen.

Efter en konkret vurdering vil også andre – end familiemedlemmer – der har en tæt tilknytning til den herboende person, kunne meddeles visum, såfremt ønsket om at indrejse i Danmark er begrundet i et af ovennævnte hensyn.

...

7. *Forlængelse af Schengenvisum og forlængelse af ophold i Danmark*

7.1. *Forlængelse af Schengenvisum*

Ifølge § 4, 3. pkt., i udlændingeloven må varigheden af et sammenhængende visumophold eller den samlede varighed af flere på hinanden følgende visumophold i Danmark og de øvrige Schengenlande ikke overstige tre måneder pr. halvår regnet fra datoen for den første indrejse i Schengenlandene, jf. afsnit 2.a. ovenfor.

Det følger af § 18, stk. 1, i udlændingebekendtgørelsen, at Udlændingestyrelsen kan forlænge udlændingens ophold her i landet til i alt tre måneder, når der foreligger force majeure, eller når humanitære hensyn eller tungtvejende forretningsmæssige eller personlige grunde taler derfor. Forlængelse kan dog, medmindre særlige grunde taler derimod, kun ske på grundlag af oplysninger, der ikke forelå på tidspunktet for visumudstedelsen, og kun, hvis formålet med opholdet ikke ændres.

7.2. *Forlængelse af ophold i Danmark*

Det følger af udlændingelovens § 4 b, at en udlænding, der har opholdt sig i Danmark eller et andet Schengenland i medfør af §§ 2-3 a, i særlige tilfælde kan få forlængelse sin ret til ophold her i landet.

Efter praksis kan et visum – som udgangspunkt – forlænges med op til tre måneders ophold i Danmark med henblik på besøg hos ansøgerens herboende ægtefælle, samlever, forlovede/kæreste, børn, forældre og søskende.

Det bemærkes, at det forlængede ophold alene giver ret til ophold i Danmark, og således ikke giver ret til ophold i de andre Schengenlande.'

Efter ordlyden i udlændingelovens § 4, 3. pkt., og udlændingebekendtgørelsens § 18, stk. 1, kan udlændingemyndighederne give visum af op til maksimalt tre måneders varighed. Jeg har derfor ikke grundlag for at kritisere udlændingemyndighederne for med hjemmel i disse bestemmelser at have afslået at forlænge (A)'s visum der var givet for ophold i 90 dage inden den 7. oktober 2002.

Som det fremgår af udlændingelovens § 4 b, kan en udlænding der har opholdt sig i Danmark eller et andet Schengenland i medfør af §§ 2-3 a, i særlige tilfælde få forlænget sin ret til ophold her i landet.

Af forarbejderne til § 4 b fremgår følgende (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 4782):

'Den foreslåede § 4 b bestemmer, at en udlænding, der har opholdt sig i Danmark eller et andet Schengenland i medfør af §§ 2-4 a, i særlige tilfælde kan få forlænget sin ret til at opholde sig i Danmark.

...

Som anført i bemærkningerne til forslagsets § 1, nr. 3, fastsætter artikel 20, at en visumfri udlænding frit kan færdes i Schengenområdet i op til 3 måneder i løbet af en periode på 6 måneder regnet fra datoen for den første indrejse i et Schengenland.

Artikel 20, stk. 2 [Schengenkonventionen af 19. juni 1990; min bemærkning], fastsætter i forlængelse heraf, at et Schengenland under ekstraordinære omstændigheder eller i medfør af en bilateral aftale, der er indgået inden konventionens ikrafttræden, kan forlænge en udlændings ret til at opholde sig på dette lands område ud over 3 måneder.

Efter § 20, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 19 af 18. januar 1984, som senest ændret ved bekendtgørelse nr. 683 af 12. juli 1996 (udlændingebekendtgørelsen), kan Udlændingestyrelsen i særlige tilfælde forlænge udrejsefristen for en udlænding, der har opholdt sig her i landet i de i § 20, stk. 1 og

2, nævnte tidsrum (udvidet besøgsophold).

Det bemærkes, at besøgsophold normalt forudsættes at kunne afvikles inden for de 3 måneder, hvor en udlænding kan opholde sig i Schengenområdet.

Udlændinge med visum, der giver ret til mindre end 3 måneders ophold, kan fortsat i medfør af udlændingebekendtgørelsens § 17, stk. 1, få deres visum forlænget til indtil 3 måneders ophold, når særlige grunde taler herfor.

Forlængelse af visum sker i disse tilfælde normalt mod garanti fra en herboende reference om, at referencen står økonomisk inde for den pågældendes ophold her i landet.

Forlænget besøgsophold i medfør af § 4 b vil skulle meddeles af Udlændingestyrelsen efter gældende praksis. Det bemærkes i den forbindelse, at udlændinge efter gældende praksis bl.a. kan få forlænget deres udrejsefrist ved ophold hos herboende forlovede, ægtefæller, samlevende forældre eller børn i indtil 3 måneder. Herudover meddeles udvidet besøgsophold i tilfælde af alvorlig sygdom eller dødsfald. Der er med § 4 b ikke tiltænkt en ændring af denne praksis.

...'

Om praksis efter udlændingelovens § 4 b har udlændingemyndighederne i de supplerende udtalelser af 17. juni og 24. august 2004 oplyst at der var mulighed for at få forlænget et visumophold (udvidet besøgsophold) flere gange på samme grundlag, men at myndighederne efter en konkret og individuel vurdering kunne meddele afslag på forlængelse af visum hvis udlændingen på baggrund af tidligere meddelt ophold i Danmark sammenholdt med en eventuel ny visumforlængelse reelt ville opnå ophold i Danmark der ikke længere ville have karakter af korttidsophold.

Som det fremgår ovenfor af notatet af 10. september 2002, er det angivet at vi-

sumreglerne bør administreres på en måde der er egnet til at hindre omgåelse af reglerne om opholdstilladelse. Tilsvarende angivelse fremgår af forudgående notater af 4. maj 1998 og 18. november 1999.

Den beskrevne praksis kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

Som sagen nu foreligger oplyst, kan jeg ikke kritisere at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration den 21. november 2002 stadfæstede Udlændingestyrelsens afslag af 4. oktober 2002 på forlængelse af (A)'s visum. Ved min vurdering heraf har jeg bl.a. lagt vægt på følgende:

På baggrund af oplysningerne om (A)'s ophold i Danmark (fra den 22. december 2001 til den 19. juni 2002 og igen fra den 10. juli 2002) kan jeg ikke kritisere myndighedernes vurdering af at den konkrete eventuelle forlængelse ville stride mod visuminstituttets formål om korttidsophold.

I den supplerende udtalelse af 24. august 2004 har Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration oplyst at der efter praksis efter en konkret vurdering kan meddeles visum med henblik på besøg hos herboende svigerforældre hvis ansøgeren har en tæt tilknytning til svigerforældrene, og hvis ønsket om indrejse er begrundet i helt særlige omstændigheder som f.eks. livstruende sygdom.

Ministeriet har samtidig bemærket at ministeriet ikke har fundet at oplysningerne om svigerforældrenes sygdom i sig selv kan anses for at være en sådan helt særlig omstændighed der kunne begrunde forlængelse af (A)'s ret til ophold, da hendes tilknytning til svigerforældrene – henset til den korte tid hun havde kendt dem (på afgørelsestidspunktet ca. 11 måneder) –

ikke kan anses for tilstrækkelig tæt.

Jeg kan ikke kritisere ministeriets vurdering af dette spørgsmål.

Jeg bemærker for en ordens skyld at jeg herved ikke har taget stilling til ministeriets opfattelse hvorefter en eventuel forlængelse – som oplyst af ministeriet den 24. august 2004 – også ville stride mod udlændingelovens § 5 hvorefter udlændinge der ikke efter §§ 1-3 a og 4 b har ret til at opholde sig her i landet, skal have opholdstilladelse.

Ministeriet har i den supplerende udtalelse af 24. august 2004 beklaget at oplysningerne om retsgrundlaget for ministeriets afgørelse og oplysningerne om praksis på området i ministeriets tidligere udtalelser af 14. januar 2003 og 12. september 2003 til mig har været ukorrekte, og at ministeriets begrundelse i afgørelsen af 21. november 2002 ikke har været fyldestgørende.

Den del af ministeriets begrundelse i afgørelsen af 21. november 2002 der vedrører spørgsmålet om forlængelse af visum efter udlændingelovens § 4 b, var, som det fremgår, ikke korrekt og fyldestgørende. Jeg finder dette forhold kritisabelt. Jeg har samtidig hermed gjort Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration bekendt med min opfattelse.

Herudover har jeg gjort ministeriet bekendt med at det ligeledes er kritisabelt at ministeriet i udtalelserne af 14. januar og 12. september 2003 meddelte mig ukorrekte oplysninger.

Jeg har ikke grundlag for at foretage mig mere i anledning af Deres henvendelse.

...”

10-4. Afgørelse om indkvartering i asylcenter for udlænding udvist ved dom

Ikke fornøden hjemmel

Forvaltningsret 12.1 – 296.2.

En udvist udlænding havde gennem mere end to år boet hos sin hustru. Udlændingestyrelsen traf afgørelse om at han skulle tage ophold i Center Sandholm. Det skete efter en ændring af udlændingeloven hvorefter bestemmelser om at udlændinge med såkaldt tålt ophold skulle tage ophold i Center Sandholm, også skulle gælde for udlændinge udvist ved dom.

Udlændingens advokat klagede til ombudsmanden over Udlændingestyrelsens afgørelse.

Ombudsmanden udtalte at Udlændingestyrelsens afgørelse savnede fornøden hjemmel. For at en myndighed kan træffe afgørelse af en så indgribende karakter, kræves en forholdsvis klar hjemmel. En sådan klar hjemmel var der efter ombudsmandens mening ikke.

Ombudsmanden henstillede til Udlændingestyrelsen at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse.

Den 2. marts 2005 modtog jeg kopi af Udlændingestyrelsens afgørelse i sagen af 9. november 2004. Ved afgørelsen bestemte Udlændingestyrelsen at udlændingen med tilladelse fra styrelsen kunne genindlogere sig hos sin hustru. (J.nr. 2004-2600-649).

Det fremgik af sagen at Direktoratet for Udlændinge (nu Udlændingestyrelsen) den 22. maj 1992 meddelte A opholdstilladelse i Danmark i medfør af udlændingelovens § 8, jf. § 7, stk. 1. Den 1. juli 1992 indrejste han i Danmark.

Den 22. maj 1997 fik A et barn med den danske statsborger B.

Den 31. marts 1998 blev A gift med B.

Ved Østre Landsrets dom af 20. oktober 1998 blev A idømt 8 års fængsel for overtrædelse af straffelovens § 191 og lov om euforiserende stoffer. Han blev samtidig udvist af Danmark med indrejseforbud for bestandig.

Højesteret nedsatte ved dom af 23. april 1999 straffen til 7 års fængsel. Højesteret tiltrådte samtidig at A var dømt til udvisning med indrejseforbud for bestandig. Af Højesterets dom fremgår bl.a. følgende

”Tiltalte er iransk statsborger. I en udtalelse af 8. januar 1998 afgivet af Udlændingestyrelsen hedder det bl.a.:

’Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt de i udlændingelovens § 26, stk. 1, nævnte forhold kan antages at gøre en beslutning om udvisning særligt belastende for sigtede, skal styrelsen bemærke følgende:

Ad § 26, stk. 1, nr. 2

Sigtede har efter det oplyste indgået ægteskab med den danske statsborger (B). Det fremgår imidlertid af cpr-registeret, at sigtede er ugift, og at (B) er fraskilt. De pågældende har sammen et fællesbarn, (C).

Ad § 26, stk. 1, nr. 3

Sigtede indrejste i Danmark den 1. juli 1992. Pågældende har efter det oplyste ingen erhvervsmaessig tilknytning til Danmark, ligesom han ikke har øvrig familie i Danmark.

Ad § 26, stk. 1, nr. 4

Sigtede har oplyst, at hans forældre er døde, samt at han har 2 brødre og 1 søster, der alle bor i Iran.’

Tiltaltes forsvarer har oplyst, at tiltalte nu er gift med (B).

Flygtningenævnet har i en udtalelse af 29. januar 1998 bl.a. anført:

'...

Flygtningenævnet skal for så vidt angår det asylretlige oplyse, at det grundlag, der oprindeligt førte til, at der meddeltes (A) opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 8, jf. § 7, stk. 1, også i dag kan antages, at ville kunne begrunde opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7.

Det kan således ikke udelukkes, at (A) ved en tilbagevenden til Iran på nuværende tidspunkt vil blive udsat for forfølgelse omfattet af udlændingelovens § 7 som følge af sine politiske aktiviteter.

Såfremt (A) udvises ved en dom med den virkning, at hans opholdstilladelse efter udlændingelovens § 8, jf. § 7, stk. 1, bortfalder, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1, følger det imidlertid af udlændingelovens § 31, stk. 1, at han ikke kan udsendes til hjemlandet, eller til et andet land, hvor han ikke er beskyttet mod videresendelse til hjemlandet, hvis han på udsendelsestidspunktet risikerer forfølgelse i hjemlandet af de i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde. Må (A) på udsendelsestidspunktet anses for omfattet af udlændingelovens § 31, stk. 2, 1. pkt., idet det af lignende grunde ikke bør kræves, at han udrejser til hjemlandet, jf. udlændingelovens § 7, stk. 2, vil han dog alligevel kunne udsendes til hjemlandet, såfremt der skønnes at foreligge de grunde, som et omtalt i udlændingelovens § 31, stk. 2, 2. pkt. Flygtningenævnet finder ikke på nuværende tidspunkt at burde udtale sig herom.'

Højesterets bemærkninger.

...

Betingelserne for udvisning efter udlændingelovens § 22, nr. 3 og 4, jf. § 26, er herfter opfyldt, hvorved bemærkes, at tiltalte til sin tid har mulighed for at påberåbe sig udlændingelovens § 31 og § 50. Højesteret tiltræder derfor, at tiltalte er dømt til udvisning med indrejseforbud for bestandig."

Den 7. marts 2001 fremsatte A en anmodning om at udvisningen og indrejseforbuddet blev ophævet.

Den 12. september 2001 meddelte Udlændingestyrelsen A afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, jf. § 10, stk. 2.

Den 15. oktober 2001 indbragte Københavns Politi udvisningssagen for retten i medfør af udlændingelovens § 50 med påstand om at A's udvisning og indrejseforbud blev opretholdt for bestandig.

Flygtningenævnet stadfæstede den 21. november 2001 Udlændingestyrelsens afgørelse af 12. september 2001 med følgende begrundelse:

"Flygtningenævnet lægger til grund, at ansøgeren isoleret set er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1.

Flygtningenævnet finder, at der efter karakteren og grovheden af den af ansøgeren begåede kriminalitet, for hvilken der er udmålt en straf af fængsel i syv år, foreligger sådanne særlige grunde, at ansøgeren i medfør af udlændingelovens § 10, stk. 2, ikke skal meddeles opholdstilladelse.

Flygtningenævnet bemærker, at ansøgeren ikke kan udsendes tvangsmæssigt til Iran, jf. udlændingelovens § 49 a, jf. § 31."

Københavns Byrets afsagde den 3. januar 2002 kendelse om at A's påstand om at den ved Østre Landsrets dom af 20. oktober 1998 som stadfæstet ved Højesterets dom af 23. april 1999 idømte udvisning med indrejseforbud for bestandig blev ophævet, ikke blev taget til følge. Byrettens kendelse blev den 30. januar 2002 stadfæstet af Østre Landsret.

Den 26. februar 2002 sendte Kriminalforsorgen på A's vegne en ansøgning om hjælp til forsørgelse idet han forventedes løsladt den 1. april 2002.

Den 4. marts 2002 traf Udlændingestyrelsen følgende afgørelse:

"Udlændingestyrelsen skal herved meddele dig, at du fra den 1. april 2002 vil modtage 2.450,61 kr. om måneden i kost-, tøj- og lompepenge. Beløbet vil blive udbetalt ved personlig henvendelse til Dansk Røde Kors Center (...). Kopi af dette brev er sendt til

Dansk Røde Kors Center (...) og Dansk Røde Kors Booking.

Afgørelsen er truffet efter udlændingelovens § 42a, stk. 2, hvorefter en udlænding, der ikke har lovligt ophold i Danmark, kan få dækket sine udgifter til underhold af udlændingestyrelsen, hvis det er nødvendigt af hensyn til forsørgelsen af den pågældende.

Forsørgelsen efter udlændingelovens § 42a, stk. 2, omfatter indkvartering på et asylcenter, udbetaling af kost-, tøj- og lommepenge samt afholdelse af udgifter til ikke-akut sundhedsbehandling. Satsene for kost-, tøj- og lommepenge er fastsat i finansloven.

Det bemærkes, at udlændinge omfattet af Udlændingestyrelsens underholdspligt skal tage ophold efter styrelsens nærmere bestemmelse, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 7. Som udgangspunkt indebærer dette indkvartering på et asylcenter efter styrelsens anvisning. Kun i helt særlige tilfælde giver styrelsen tilladelse til anden indkvartering, herunder privat indkvartering.

Hvis udlændingen ikke efterkommer styrelsens pålæg om opholdssted, kan styrelsen træffe beslutning om fratagelse af kost-, tøj- og lommepenge, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 8, nr. 3.

Udlændingestyrelsen har efter en vurdering af sagen fundet, at der i dit tilfælde kan ske udbetaling af kost-, tøj- og lommepenge, selv om du ikke er indkvarteret på et asylcenter. Styrelsen har herved lagt vægt på oplysningerne om, at du efter afsoning kan tage ophold hos din hustru.

Styrelsen har yderligere lagt vægt på, at I har et barn sammen."

Procesbevillingsnævnet afslog den 12. marts 2002 en ansøgning om tilladelse til kære til Højesteret af Østre Landsrets kendelse af 30. januar 2002.

Den 30. april 2002 gav Udlændingestyrelsen afslag på A's ansøgning om opholdstilladelse på baggrund af ægteskabet med B. Udlændingestyrelsen gav følgende begrundelse for afslaget:

"Efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, kan der gives opholdstilladelse til en udlænding over 25 år, som samlever på fælles bopæl i ægteskab eller fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person over 25 år.

Det fremgår af udlændingelovens § 10, stk. 2, at til udlændinge, som har indrejseforbud, jf. § 32, stk. 1, kan opholdstilladelse gives efter reglerne i §§ 7 og 8, medmindre særlige grunde taler derimod. Endvidere kan opholdstilladelse undtagelsesvis gives efter §§ 6 og 9, når ganske særlige grunde taler derfor, dog tidligst to år efter udrejsen.

Idet Deres klient ved Højesteretsdom af 23. april 1999 blev idømt 7 års fængsel og udvisning for bestandig, kan ansøgningen om opholdstilladelse ikke imødekommes.

Det forhold, at Flygtningenævnet den 21. november 2001 stadfæstede styrelsens afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, og bemærkede at Deres klient ikke kunne udsendes tvangsmæssigt til Iran, jf. udlændingelovens § 49 a, jf. § 31, kan ikke føre til et andet resultat.

Ej heller det forhold, at De har oplyst, at Deres klients ægtefælle har tilbagevendende psykiske problemer, som indebærer indlæggelse på hospital, således at fællesbarnet må placeres på (...), kan føre til et andet resultat.

Styrelsen finder ikke, at artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er til hinder for styrelsens afgørelse, idet Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 ikke indeholder en forpligtelse for Danmark til at respektere ægtefællernes valg af opholdsland."

Den 26. juli 2002 gav Udlændingestyrelsen A afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4. Styrelsen gav følgende begrundelse for afgørelsen:

"Styrelsen finder ikke, at der foreligger sådanne ganske særlige grunde, der kan give din klient opholdstilladelse efter den på ansøgningstidspunktet gældende udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, jf. udlændingelovens § 10, stk. 4.

Styrelsen har ved afgørelsen lagt vægt på, at din klient ved Højesteretsdom af 23. april 1999 blev idømt 7 års fængsel og udvisning for bestandig og derfor efter udlændingelovens § 10, stk. 4, kun *undtagelsesvist*, hvis ganske særlige grunde taler derfor, og tidligst 2 år efter udrejsen, kan gives opholdstilladelse.

Styrelsen har ved afgørelsen lagt vægt på, at din klient ikke har været udrejst af Danmark i 2 år og allerede derfor ikke kan meddeles opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 10, stk. 4.

Styrelsen finder derudover ikke, at der foreligger sådanne særlige grunde, at der efter § 10, stk. 4, undtagelsesvis kan meddeles din klient opholdstilladelse.

Det forhold, at din klient har del i forældremyndigheden over (C), kan ikke føre til andet resultat.

Det forhold, at din klient under 'tålt ophold' ikke har mulighed for at tage del i familiens forsørgelse kan ligeledes ikke føre til et andet resultat.

Det forhold at Flygtningenævnet den 21. november 2001 stadfæstede styrelsens afslag på opholdstilladelse efter § 7, og bemærkede, at din klient ikke kunne udsendes tvangsmæssigt til Iran, jf. udlændingelovens § 49 a, jf. § 31, kan ikke føre til et andet resultat.

Det forhold, at du gør gældende, at din klient ikke har nogen reel mulighed for at vælge opholdsland, kan endvidere ikke føre til et andet resultat.

Ej heller det forhold, at du har oplyst, at din klients ægtefælle har tilbagevendende psykiske problemer, som indebærer indlæggelse på hospital, således at fællesbarnet må placeres på (...), kan føre til et andet resultat.

Styrelsen finder ikke, at artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er til hinder for styrelsens afgørelse, idet artikel 8 ikke hindrer en stat i at gribe ind i retten til et familieliv, når det sker i medfør af loven, og når det er nødvendigt i et demokratisk samfund, jf. artikel 8, stk. 2.

Styrelsen finder, at afgørelsen, efter karakteren og grovheden af din klients begåede kriminalitet, for hvilken der er udmålt en straf på fængsel i 7 år og udvisning for bestandig, er i overensstemmelse med betingelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, stk. 2."

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration stadfæstede den 23. juli 2003 Udlændingestyrelsens afgørelser af 30. april 2002 og 26. juli 2002. Ministeriet gav følgende begrundelse:

"Deres klient er udvist af Danmark med indrejseforbud for bestandigt og har ikke været udrejst af Danmark i to år. Deres klient kan derfor ikke gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, eller § 9, stk. 2, nr. 4, jf. herved § 10, stk. 2, 2. pkt.

Det forhold, at De har anført, at Deres klient ikke har mulighed for at tage arbejde eller blive integreret i det danske samfund, at Deres klient skal have mulighed for at forsørge sin familie, samt at (B) har tilbagevendende psykiske problemer, som indebærer indlæggelse på hospital, hvilket medfører, at fællesbarnet må indlægges på (...), kan ikke føre til en ændret vurdering.

Endvidere kan det ikke føre til en ændret vurdering, at De har anført, at et afslag på opholdstilladelse til Deres klient er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8, Konventionen om borgerlige og politiske rettigheder artikel 24 samt Børnekonventionen.

Det bemærkes i den forbindelse, at betingelsen om, at en udlænding med indrejseforbud skal have været udrejst af Danmark i mindst to år, før den pågældende kan gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, er ufravigelig.

Det bemærkes endvidere, at oplysningerne om Deres klients familieforhold indgik ved Østre Landsrets dom af 20. oktober 1998 og Højesterets dom af 23. april og igen ved Københavns Byrets dom af 3. januar 2002 og Østre Landsrets dom af 30. januar 2002."

Den 1. december 2003 henstillede Rigspoliti-
et, Udlændingefælle, til Udlændingestyrelsen at tage stilling til hvorvidt A fortsat skulle have tilladelse til privat indkvartering. Den 22. juli 2004 ophævede Udlændingestyrelsen herefter A's tilladelse til privat indlogering med økonomi og påbød ham samtidig at flytte til Center Sandholm. Styrelsen gav følgende begrundelse for sin afgørelse:

"Bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 8, om indkvartering af udlændinge på tålt ophold i Center Sandholm blev vedtaget i Folketinget den 31. maj 2002 med ikrafttræden den 1. juli 2002 (lov nr. 365 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love).

Udlændingestyrelsen skal herefter i medfør af udlændingelovens § 42 a, stk. 8, som udgangspunkt bestemme, at alle personer, der er på tålt ophold, skal tage ophold i Center Sandholm.

Ved lov nr. 291 af 30. april 2003, der trådte i kraft den 1. maj 2003, blev bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 8, udvidet, således at reglen ligeledes vedrører opholdsstedet for personer, der er udvist ved dom.

Efter udlændingelovens § 42, stk. 8, skal styrelsen herefter, medmindre særlige grunde taler imod, bestemme, at en udlænding på tålt ophold, som samtidig er udvist ved endelig dom, og som ikke er varetægtsfængslet efter lovens § 35, skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted (Center Sandholm).

Det fremgår bl.a. af forarbejderne til ændring af udlændingelovens § 42 a, stk. 8, som trådte i kraft den 1. maj 2003, at det forhold, at en udlænding, der er udvist ved endelig dom, har en ægtefælle eller mindreårige børn her i landet, ikke i almindelighed vil tale for, at Udlændingestyrelsen unnlader at træffe bestemmelse om, at udlændingen skal tage ophold i Center Sandholm. Dette gælder også, hvis den ved dom udviste udlænding har såkaldt tålt ophold her i landet.

Baggrunden herfor er, at retten ved afgørelsen om udvisning har taget stilling til, hvorvidt de humanitære hensyn, som er nævnt i udlændingelovens § 26, herunder udlændingens tilknytning til herboende personer, bør føre til, at der ikke træffes afgørelse om udvisning.

Derfor finder styrelsen ikke, at det forhold, at du bor sammen med din ægtefælle, kan ændre ved afgørelsen om bopæl i Center Sandholm.

Styrelsen har ved afgørelsen om flytning til Center Sandholm lagt vægt på, at du er udvist ved endelig dom i Højesteret den 23. april 1999, og at du i Danmark har tålt ophold, jf. flygtningenævnets afgørelse af 21. november 2001.

Styrelsen finder ikke, at særlige grunde taler imod, at du skal tage ophold i Center Sandholm.

Styrelsen finder endvidere ikke, at det forhold, at du siden 4. marts 2002 har haft tilladelse til at bo privat hos din hustru, kan ikke ændre [skal formentlig være "kan ændre"; min bemærkning] ved afgørelsen om flytning til Center Sandholm."

Den 28. juli 2004 klagede A's advokat til mig over Udlændingestyrelsens afgørelse. Han anførte at afgørelsen fra Udlændingestyrelsen om tilladelse til privat indlogering var en begunstigende forvaltningsakt der ikke uden videre kunne ophæves af Udlændingestyrelsen fordi der var vedtaget ny lovgivning på området. Konsekvensen i denne situation var efter advokatens opfattelse at loven fik tilbagevirkende kraft. Herudover fremhævede advokaten at Udlændingestyrelsens afgørelse af 22. juli 2004 efter hans opfattelse udgjorde en krænkelse af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention idet A blev afskåret fra at leve i ægteskab med sin ægtefælle på bopælen, og idet han blev afskåret fra regelmæssigt samvær med fællesbarnet.

Samme dag rettede advokaten henvendelse til Udlændingestyrelsen med henblik på at den frist som styrelsen havde fastsat for

A's flytning til Center Sandholm, blev suspenderet indtil videre. Styrelsen skrev den 2. august 2004 til advokaten at den ikke fandt at det forhold at han havde klaget til mig, kunne ændre ved styrelsens afgørelse af 22. juli 2004 om flytning til Center Sandholm. Styrelsen fastholdt stadig at der ikke var særlige grunde der talte imod at A tog ophold i Center Sandholm.

I anledning af advokatens klage bad jeg den 6. august 2004 Udlændingestyrelsen om en udtalelse og om udlån af sagens akter. Af styrelsens udtalelse af 17. september 2004 fremgik bl.a. følgende:

"Den 31. maj 2002 vedtog Folketinget, med ikrafttræden den 1. juli 2002, bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 8, om indkvartering af udlændinge på tålt ophold.

Styrelsen skal herefter som udgangspunkt bestemme, at personer på tålt ophold, skal tage ophold i Center Sandholm.

Styrelsen fandt på tidspunktet ikke grundlag for at inddrage (A)'s tilladelse til privat indkvartering med økonomi, idet han var bosiddende med sin hustru og deres fælles barn, jf. bemærkningerne til lovforslag nr. 152 side 86 (FT-Tidende 2001-2002, tillæg A, sp. 3952).

Ved vedtagelse af L 291 af 30. april 2003, der trådte i kraft den 1. maj 2003, blev bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 8, imidlertid udvidet, og herefter bliver udlændinge, der er udvist ved dom, og som ikke er varetægtsfængslede efter udlændingelovens § 35, omfattet af bestemmelsen.

Efter udlændingelovens § 42 a, stk. 8, skal styrelsen, medmindre særlige grunde taler imod, bestemme, at en udlænding på tålt ophold, eller som er udvist ved endelig dom, og som ikke er varetægtsfængslet efter § 35, skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted (Center Sandholm).

Det fremgår bl.a. af forarbejderne til ændringen af udlændingelovens § 42a, stk. 8, som trådte i kraft den 1. maj 2003, at det forhold, at en udlænding, der er udvist ved endelig dom har en ægtefælle eller mindreåri-

ge børn her i landet, ikke i almindelighed vil tale for, at styrelsen undlader at træffe bestemmelse om, at udlændingen skal tage ophold i Center Sandholm. Dette gælder også, hvis den ved dom udviste udlænding har såkaldt tålt ophold her i landet.

Baggrunden herfor er, at retten ved afgørelsen om udvisning har taget stilling til, hvorvidt de humanitære hensyn, som er nævnt i udlændingelovens § 26, herunder udlændingens tilknytning til herboende personer, bør føre til, at der ikke træffes afgørelse om udvisning."

Den 1. november 2004 afgav jeg følgende udtalelse i sagen:

Ombudsmandens udtalelse

"1. Retsgrundlaget

Udlændingestyrelsen afgørelse af 4. marts 2002 blev truffet efter bestemmelserne i udlændingelovens § 42 a, stk. 2 og stk. 7. Bestemmelserne i § 42 a, stk. 1, stk. 2 og stk. 7, havde på det tidspunkt følgende ordlyd, jf. lovbekendtgørelse nr. 711 af 1. august 2001:

§ 42 a. En udlænding, der opholder sig her i landet og indgiver ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7, får udgifter til underhold dækket af Udlændingestyrelsen, indtil udlændingen meddeles opholdstilladelse, eller udlændingen udrejser eller udsendes, jf. dog stk. 3 og 4 og § 43, stk. 1. En udlænding som nævnt i 1. pkt., der er blevet meddelt opholdstilladelse i medfør af § 7, stk. 1 eller 2, § 9, stk. 2, nr. 2, eller § 9, stk. 2, nr. 4-6, får udgifter til underhold dækket af Udlændingestyrelsen til og med udgangen af den første hele måned efter tidspunktet for meddelelse af opholdstilladelse til udlændingen, jf. dog stk. 3 og 4.

Stk. 2. Har en udlænding, der ikke er omfattet af stk. 1 eller § 43, stk. 1, efter reglerne i kapitel 1 og 3-5 ikke ret til at opholde sig her i landet, får udlændingen udgifter til underhold dækket af Udlændin-

gestyrelsen, hvis det er nødvendigt af hensyn til forsørgelsen af udlændingen, jf. dog stk. 3 og 4.

...

Stk. 7. Udlændingestyrelsen kan bestemme, at en i stk. 1 eller 2, jf. stk. 3, nævnt udlænding, uanset om den pågældende selv har tilstrækkelige midler til sit underhold, skal tage ophold efter Udlændingestyrelsens nærmere bestemmelse. En sådan udlænding må ikke gennem voldelig eller truende adfærd over for personer, der udfører opgaver med driften af et indkvarteringssted for udlændinge, eller over for personer, der i øvrigt opholder sig på indkvarteringssteder, lægge hindringer i vejen for udførelsen af opgaver med driften af indkvarteringsstedet eller for opretholdelsen af ro og orden på indkvarteringsstedet.'

Ved lov nr. 365 af 6. juni 2002 blev der i § 42 a i udlændingeloven indsat et nyt stk. 8. med følgende ordlyd:

'§ 42 a.

...

Stk. 8. Udlændingestyrelsen bestemmer, medmindre særlige grunde taler derimod, at en udlænding, der er meddelt afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter §§ 7 og 8, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted for de i stk. 1 og 2 nævnte udlændinge. Stk. 7, 2. pkt. finder tilsvarende anvendelse.'

Lovændringen trådte i kraft den 1. juli 2002. I forarbejderne til loven er bl.a. anført følgende, jf. Folketingstidende, 2001-2002, Tillæg A, s. 4037 f:

'Efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt., kan Udlændingestyrelsen bestemme, at en udlænding, der er omfattet af Udlændingestyrelsens underholdsforpligtelse, skal tage ophold efter Udlændingestyrelsens nærmere bestemmelse, uanset om den pågældende selv har tilstrækkelige midler til sit underhold.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt., er fakultativ og anvendes i praksis ikke over for udlændinge, der er udelukket fra asyl, men som ikke kan udsendes til hjemlandet på grund af forbudet mod refoulement i udlændingelovens § 31.

Efter den foreslåede bestemmelse i § 42 a, stk. 8, 1. pkt., bestemmer Udlændingestyrelsen, medmindre særlige grunde taler derimod, at en udlænding, der er meddelt afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 (asyl), men som ikke kan udsendes af landet, jf. udlændingelovens § 31, skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted for asylansøgere.

Efter den foreslåede bestemmelse skal Udlændingestyrelsen som udgangspunkt træffe afgørelse om, at udlændinge, som er meddelt afslag på en ansøgning om asyl, men som ikke kan udsendes af landet som følge af udlændingelovens forbud mod refoulement (udlændinge på såkaldt tålt ophold), skal tage ophold på et asylcenter. Det er hensigten, at Udlændingestyrelsen skal henvise sådanne udlændinge til at tage ophold i Center Sandholm, som er indhegnet, og hvor der er adgangskontrol og polititilstedeværelse. Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 6.

Efterkommer udlændingen ikke Udlændingestyrelsens bestemmelse efter den foreslåede bestemmelse i § 42 a, stk. 8, 1. pkt., kan den pågældende straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 4 måneder, jf. den ved lovforslagets § 1, nr. 65, foreslåede ændring af udlændingelovens § 60, stk. 1.

Det bemærkes, at der foreslås i forslag nr. L 32 af 13. december 2001 til lov om ændring af udlændingeloven (Initiativer mod terrorisme mv. – opfølgning på FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terro-

risme) (jf. Folketingstidende 2001-02, tillæg A, s. 751), at udlændinge på såkaldt tålt ophold kan pålægges meldepligt. Det forudsættes i bemærkningerne hertil, at politiet pålægger sådanne udlændinge meldepligt som udgangspunkt hver 14. dag med henblik på løbende at sikre, at politiet har kendskab til de pågældendes opholdssted. Efterkommer udlændingen gennem længere tid – f.eks. nogle måneder – ikke en af politiet iværksat meldepligt, kan den pågældende frihedsberøves med henblik på at undersøge, om der er opstået mulighed for udsendelse af landet.

Det forudsættes, at politiet – såfremt lovforslag nr. L 32 vedtages – pålægger udlændinge på såkaldt tålt ophold, der er blevet pålagt at tage ophold i Center Sandholm, meldepligt – som udgangspunkt hver uge. Derved sikres det, at politiet løbende holder opsyn med de pågældende udlændinges tilstedeværelse i Center Sandholm. Hvis udlændingen ikke efterkommer meldepligten i længere tid, kan den pågældende frihedsberøves.

Den foreslåede bestemmelse i § 42 a, stk. 8, 1. pkt., indebærer, at Udlændingestyrelsen vil kunne undlade at træffe afgørelse om, at en udlænding på såkaldt tålt ophold skal tage ophold i Center Sandholm, hvis særlige grunde taler derimod. Der er tale om en skønsmæssig adgang for Udlændingestyrelsen til at undlade at træffe en sådan afgørelse, hvorfor Udlændingestyrelsen i hvert enkelt tilfælde vil skulle vurdere, om særlige grunde taler derimod.

Det forudsættes, at Udlændingestyrelsen kun undlader at træffe afgørelse om, at en udlænding på såkaldt tålt ophold skal tage ophold i Center Sandholm, hvis det findes at være helt ubetænkeligt. Da det er et afgørende hensyn bag den foreslåede bestemmelse at sikre myndighedernes kendskab til de pågældende udlændinges opholdssted, skal det indgå i

vurderingen, om der er fare for, at udlændingen vil skjule sig for myndighederne. Det skal endvidere indgå i vurderingen, om der er fare for, at den pågældende vil begå kriminalitet. Såvel udlændingens aktuelle som tidligere adfærd kan inddrages i vurderingen heraf. Er der således f.eks. tale om en udlænding, der tidligere gentagne gange har begået kriminalitet, vil dette tale imod, at Udlændingestyrelsen undlader at træffe bestemmelse om, at den pågældende skal tage ophold i Center Sandholm.

Det vil ligeledes tale imod, at Udlændingestyrelsen undlader at træffe bestemmelse om, at den pågældende skal tage ophold i Center Sandholm, hvis det vil være nødvendigt for politiet at anvende større ressourcer f.eks. til beskyttelse af udlændingen, såfremt denne ikke pålægges at opholde sig i Center Sandholm.

Det vil tillige kunne indgå i vurderingen, om udlændingen har en ægtefælle eller mindreårige børn her i landet. Dette forhold vil i almindelighed tale for, at Udlændingestyrelsen undlader at træffe afgørelse om, at udlændingen skal tage ophold i Center Sandholm. Det skal dog ikke tillægges betydning, såfremt der er fare for, at udlændingen vil skjule sig for myndighederne eller begå kriminalitet, eller hvis det vil være nødvendigt for politiet at anvende større ressourcer f.eks. til beskyttelse af udlændingen, såfremt denne ikke pålægges at opholde sig i Center Sandholm.

I de tilfælde, hvor Udlændingestyrelsen tillader, at en udlænding på såkaldt tålt ophold tager ophold uden for Center Sandholm, vil udlændingen – i lighed med de udlændinge, som pålægges at tage ophold i Center Sandholm – kunne pålægges at melde sig hos det stedlige politi som udgangspunkt hver 14. dag, jf. det ovenfor anførte om lovforslag nr. L 32. Efterkommer udlændingen gennem længere tid ikke en af politiet iværksat meldepligt,

kan den pågældende – i lighed med de udlændinge, som pålægges at tage ophold i Center Sandholm – frihedsberøves.’

Bestemmelsen i § 42 a, stk. 8, blev ændret igen ved lov nr. 291 af 30. april 2003. Ændringsloven trådte i kraft den 1. maj 2003. Bestemmelserne i udlændingelovens § 42a, stk. 1, stk. 2, og stk. 8 havde herefter på tidspunktet for Udlændingestyrelsens afgørelse af 22. juli 2004, følgende ordlyd:

‘§ 42 a. En udlænding, der opholder sig her i landet og indgiver ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7, får udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingestyrelsen, indtil udlændingen meddeles opholdstilladelse, eller udlændingen udrejser eller udsendes, jfr. dog stk. 3 og 4 og § 43, stk. 1. En udlænding, som nævnt i 1. pkt., der er blevet meddelt opholdstilladelse i medfør af § 7, stk. 1 eller 2, § 9 b, § 9 c eller § 9 e, får udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingestyrelsen til og med udgangen af den første hele måned efter tidspunktet for meddelelse af opholdstilladelse til udlændingen, jf. dog stk. 3 og 4.

Stk. 2. Har en udlænding, der ikke er omfattet af stk. 1 eller § 43, stk. 1, efter reglerne i kapitel 1 og 3-5 ikke ret til at opholde sig her i landet, får udlændingen udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingestyrelsen, hvis det er nødvendigt af hensyn til forsørgelsen af udlændingen, jf. dog stk. 3 og 4.

...

Stk. 8. Udlændingestyrelsen bestemmer, medmindre særlige grunde taler derimod, at en udlænding, der er meddelt afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, og en udlænding, der er udvist ved endelig dom efter §§ 22-24, og som ikke er varetægtsfængslet efter

§ 35, skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted for de i stk. 1 og 2 nævnte udlændinge. Stk. 7, 2. pkt., finder tilsvarende anvendelse.’

Af forarbejderne til lov nr. 291 af 30. april 2003 fremgår bl.a. følgende vedrørende ændringen af § 42 a, stk. 8, og vedrørende ikrafttrædelsesbestemmelsen, jf. Folketingstidende 2002-2003, Tillæg A, s. 3918 f og s. 3928 f:

‘Til nr. 24.

Efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 42 a, stk. 8, 1. pkt., bestemmer Udlændingestyrelsen, medmindre særlige grunde taler derimod, at en udlænding, der er meddelt afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7 eller 8 (asyl), men som ikke kan udsendes (tvangsmæssigt) af landet, jf. udlændingelovens § 31, skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted for de udlændinge, der er omfattet af styrelsens underholdsforpligtelse, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 1 og 2. Bestemmelsen vedrører udlændinge med såkaldt tålt ophold her i landet.

...

Det fremgår af forarbejderne til udlændingelovens § 42 a, stk. 8, at Udlændingestyrelsen som udgangspunkt skal pålægge sådanne udlændinge at tage ophold i Center Sandholm, som er indhegnet, og hvor der er adgangskontrol og polititilstedeværelse. Det er endvidere i forarbejderne anført, hvornår Udlændingestyrelsen kan undlade at træffe bestemmelse om, at en sådan udlænding skal tage ophold i Center Sandholm. Der henvises til lovforslag nr. L 152 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love (Afskaffelse af de facto-flygtningebegrebet, effektivisering af asylsagsbehandlingen, skærpede betingelser for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse og stramning af betingelserne for familiesammenføring m.v.), s. 86 ff., jf. Folketingstidende 2001-2002, Tillæg A, sp. 3952.

Det fremgår heraf, at Udlændingestyrelsen efter udlændingelovens § 42 a, stk. 8, 1. pkt., vil kunne undlade at træffe afgørelse om, at sådanne udlændinge skal tage ophold i Center Sandholm, hvis særlige grunde taler derimod. Der er således en skønmæssig adgang for Udlændingestyrelsen til at undlade at træffe en sådan afgørelse, hvorfor styrelsen i hvert enkelt tilfælde vil skulle vurdere, om særlige grunde taler derimod.

Det forudsættes endvidere, at Udlændingestyrelsen kun undlader at træffe afgørelse om, at en udlænding på såkaldt tålt ophold skal tage ophold i Center Sandholm, hvis det findes at være helt ubetænkeligt. Da det er et afgørende hensyn bag den foreslåede bestemmelse at sikre myndighedernes kendskab til de pågældende udlændinges opholdssted, skal det indgå i vurderingen, om der er fare for, at udlændingen vil skjule sig for myndighederne. Det skal endvidere indgå i vurderingen, om der er fare for, at den pågældende vil begå kriminalitet. Såvel udlændingens aktuelle som tidligere adfærd inddrages i vurderingen heraf. Er der således f.eks. tale om en udlænding, der tidligere gentagne gange har begået kriminalitet, vil dette tale imod, at Udlændingestyrelsen undlader at træffe bestemmelse om, at den pågældende skal tage ophold i Center Sandholm.

Det kan endvidere indgå i vurderingen, om udlændingen har en ægtefælle eller mindreårige børn her i landet.

Med den foreslåede ændring af § 42 a, stk. 8, 1. pkt., bliver udlændinge, der er udvist ved dom, og som ikke er varetægtsfængslede efter udlændingelovens § 35, omfattet af bestemmelsen.

Begrundelsen for, at udlændinge, der er udvist ved dom, og som ikke er varetægtsfængslede efter udlændingelovens § 35, skal kunne pålægges at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, er, at disse udlændinge – ligesom udlændinge på et

såkaldt tålt ophold – er uønskede i Danmark. Det er derfor vigtigt at sikre, at politiet løbende har kendskab til sådanne udlændinges opholdssteder. I det omfang, sådanne udlændinge ikke er varetægtsfængslede efter udlændingelovens § 35, bør de pågældende således være indkvarteret i Center Sandholm.

Det forhold, at en udlænding udvist ved dom har en ægtefælle eller mindreårige børn her i landet, vil ikke – som det er tilfældet for udlændinge på såkaldt tålt ophold – i almindelighed tale for, at Udlændingestyrelsen undlader at træffe bestemmelse om, at udlændingen skal tage ophold i Center Sandholm. Dette gælder også, hvis den ved dom udviste udlænding har såkaldt tålt ophold her i landet. Baggrunden herfor er, at retten ved afgørelsen om udvisning har taget stilling til, hvorvidt de humanitære hensyn, som nævnt i udlændingelovens § 26, herunder udlændingens tilknytning til herboende personer, bør føre til, at der ikke træffes afgørelse om udvisning.

...

Til § 2.

...

De ved lovforslagets § 1, nr. 10 og 24, foreslåede bestemmelser om, at udlændinge udvist ved dom skal tage ophold i Center Sandholm og pålægges meldepligt, finder anvendelse på udlændinge, der den 1. maj 2003 er udvist ved dom, eller som fra og med 1. maj 2003 bliver udvist ved dom. Dette gælder uanset, hvornår de pågældende er blevet udvist ved dom.

Den foreslåede overgangsordning indebærer, at udlændinge, der fra og med 1. maj 2003 bliver løsladt efter afsoning af en straffedom, hvorved de pågældende tillige er blevet udvist, som udgangspunkt skal pålægges at tage ophold i Center Sandholm og pålægges meldepligt, hvis de ikke varetægtsfængsles efter udlændingelovens § 35.

Den foreslåede overgangsordning indebærer endvidere, at politiet skal gennemgå sagerne vedrørende udlændinge, der den 1. maj 2003 er udvist ved dom, som har afsonet straffen og ikke er varetægtsfængslet efter udlændingelovens § 35, og hvor udlændingen endnu ikke er udrejst, med henblik på at pålægge udlændingen meldepligt og indstille til Udlændingestyrelsen, om udlændingen skal pålægges at tage ophold i Center Sandholm.'

2. Udlændingestyrelsen afgørelse

Ifølge legalitetsprincippet skal forvaltningens virksomhed være legitimeret i en lov eller en anden anerkendt retskilde. Jo dybere en afgørelse griber ind i borgernes interessesfære, des sikrere må den retskildemæssige hjemmel være. Typisk kræves det at en afgørelse der pålægger borgeren en byrde, skal have utvetydig hjemmel i en lovbestemmelse. Se bl.a. Jon Andersen, m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 302f, og Jens Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), side 188f, og Bent Christensen, Op-gaver, Hjemmel, Organisation, 2. udgave (1997), side 220f.

Det fremgår ikke af selve lovteksten i forbindelse med ændringen af bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a ved lov nr. 291 af 30. april 2003 at ændringen ikke kun havde betydning for de personer som efter den 1. maj 2003 blev udvist ved dom; men også for dem som tidligere var blevet udvist. Kun i lovforslagsbemærkningerne er det tilkendegivet at de nye regler også omfattede personer som tidligere var udvist ved dom.

Udlændingestyrelsen skal efter bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 8, træffe afgørelse om ophold i Center Sandholm 'medmindre særlige grunde taler derimod'. Der er ifølge forarbejderne tale om en skønsmæssig adgang for Udlændingestyrelsen til at undlade at træffe afgørelse om ophold i Center Sandholm

hvor styrelsen i hvert enkelt tilfælde skal vurdere om der foreligger særlige grunde. I afgørelsen af 22. juli 2004 vurderede Udlændingestyrelsen at der ikke var sådanne særlige grunde. Styrelsen lagde i den forbindelse bl.a. vægt på lovforslagsbemærkningerne om at det forhold at en udlænding der er udvist ved dom, har en ægtefælle eller mindreårige børn her i landet, ikke i almindelighed vil tale for at Udlændingestyrelsen undlader at træffe bestemmelse om at udlændingen skal tage ophold i Center Sandholm, og at baggrunden herfor er at retten ved afgørelsen om udvisning har taget stilling til hvorvidt de humanitære hensyn som nævnt i udlændingelovens § 26, herunder udlændingens tilknytning til herboende personer, bør føre til at der ikke træffes afgørelse om udvisning.

Udlændingestyrelsen konstaterede desuden i forbindelse med afgørelsen at det forhold at (A) siden den 4. marts 2002 havde haft tilladelse til at bo privat hos sin hustru, ikke kunne ændre ved afgørelsen om flytning til Center Sandholm.

På tidspunktet for Udlændingestyrelsens afgørelse af 22. juli 2004 havde (A) siden sin løsladelse den 1. april 2002 haft tilladelse til at opholde sig hos sin hustru og sit barn, dvs. i mere end to år.

Der foreligger ikke i sagen oplysninger om at (A)'s tilladelse til at tage ophold hos sin hustru og sit barn skulle have givet politiet eller styrelsen anledning til nogen form for betænkeligheder.

Så vidt ses var den eneste årsag til at Udlændingestyrelsen den 22. juli 2004 traf afgørelse om at (A) skulle tage ophold i Center Sandholm, at det i forbindelse med ændringen af bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 8, ved lov nr. 291 af 30. april 2003 blev pålagt politiet at gennemgå sagerne vedrørende udlændinge der den 1. maj 2003 var udvist ved dom, og at Udlændingestyrelsen modtog en indstilling fra politiet i (A)'s sag.

Det følger af det ovenfor anførte at lovændringen også omfatter dem som den 1. maj 2003 allerede var udvist ved dom. Det følger imidlertid også at Udlændingestyrelsen (stadig) kan undlade at træffe afgørelse om ophold i Center Sandholm hvis der foreligger særlige omstændigheder.

Det fremgår af bemærkningerne i forarbejderne til lovændringen at de primært omtaler retsstillingen for udviste udlændinge som løslades efter lovens ikrafttræden den 1. maj 2003. For disse udlændinge skal styrelsen som altovervejende hovedregel bestemme at de skal tage ophold i Center Sandholm. For udviste udlændinge der er løsladt før den 1. maj 2003, er det i bemærkningerne alene anført at styrelsen skal tage stilling til om disse udlændinge skal tage ophold i Center Sandholm.

Der er hverken i lovteksten til ændringsloven eller i bemærkningerne hertil i øvrigt anført noget om hvordan styrelsen skal forholde sig i forhold til udviste udlændinge der som (A) i en længere periode forud for lovændringens ikrafttræden har haft tilladelse til privat indkvartering, og hvor tilladelsen ikke på noget tidspunkt ses at have givet anledning til betænkeligheder. Det er navnlig ikke anført at forhold af denne karakter ikke skulle kunne anses for særlige grunde som taler imod at der træffes bestemmelse om at en udlænding skal tage ophold i Center Sandholm.

I forhold til en udlænding som i lang tid har haft tilladelse til privat indkvartering,

må en afgørelse om at udlændingen skal tage ophold i Center Sandholm, betegnes som ganske indgribende. For at en myndighed kan træffe afgørelse af en så indgribende karakter, kræves en forholdsvis klar hjemmel, jf. ovenfor.

Lovændringen i 2003 (lov nr. 291 af 30. april 2003) og forarbejderne (Folketingstidende 2002-2003, Tillæg A, s. 3918 f) udgør efter min mening ikke i sig selv tilstrækkelig hjemmel til under de foreliggende omstændigheder at træffe en sådan afgørelse.

På den baggrund mener jeg at Udlændingestyrelsens afgørelse af 22. juli 2004 i (A)'s sag savner fornøden hjemmel.

Jeg har gjort Udlændingestyrelsen bekendt med min opfattelse og samtidig henstillet til styrelsen at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse i lyset af det jeg har anført.

Jeg beder Dem afvente Udlændingestyrelsens nye afgørelse før De tager stilling til om der er grundlag for at rette henvendelse til mig på ny."

Den 2. marts 2005 modtog jeg kopi af Udlændingestyrelsens nye afgørelse i sagen af 9. november 2004. Ved afgørelsen bestemte Udlændingestyrelsen at A med tilladelse fra styrelsen kunne genindlogere sig hos sin hustru. På den baggrund skrev jeg den 11. marts 2005 til Udlændingestyrelsen at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

10-5. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations afslag på opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen på baggrund af mundtlig ansøgning om humanitær opholdstilladelse indgivet under Flygtningenævnets behandling af asylsag

Forvaltningsret 1124.1 – 115.1 – 296.1

Under Flygtningenævnets behandling af en asylsag ansøgte en advokat mundtligt – på vegne af sin klient – om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration afslog at tillægge ansøgningen opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen idet fremgangsmåden efter ministeriets opfattelse ikke var tilstrækkelig til at anse betingelsen i udlændingelovens § 33, stk. 4, for opfyldt: efter denne bestemmelse har ansøgning om opholdstilladelse efter § 9 b, stk. 1, opsættende virkning hvis ansøgningen indgives i tilknytning til forkyndelsen af udrejsefristen i forbindelse med afslag på asyl.

Ombudsmanden bad ministeriet oplyse om man inden afgørelsen om afslag på opsættende virkning havde overvejet den eventuelle betydning af offentlighedslovens § 6 om notatpligt og forvaltningslovens § 7 om vejledningspligt eller principperne bag disse bestemmelser i relation til afslaget.

Ministeriet meddelte i en udtalelse at ministeriet på det nu oplyste grundlag mente det var rettest at anse betingelserne for opsættende virkning efter udlændingelovens dagældende § 33, stk. 4, for opfyldt.

Ministeriet oplyste samtidig at Flygtningenævnet havde forklaret at nævnet ville være indstillet på at videregive eventuelle mundtlige ansøgninger på udlændingekområdet til rette udlændingemyndighed i de særlige tilfælde hvor ansøgningen – på trods af vejledning om hvortil ansøgningen rettelig bør indgives – ønskedes indgivet i forbindelse med nævnsbehandlingen. (J.nr. 2003-3604-647).

En udlænding, B, der var kommet til landet på baggrund af et besøgsvisum, ansøgte Udlændingestyrelsen om asyl. Den 1. marts 2002 meddelte styrelsen hende afslag på ansøgningen. Flygtningenævnet stadfæstede den 5. september 2002 Udlændingestyrelsens afgørelse. Udrejsefristen blev fastsat til "straks". I e-mail af 9. september 2002 til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration skrev B's advokat, A:

"Hermed bekræfter jeg den ved forkyndelsen i nævnet fremsatte begæring om humanitær opholdstilladelse."

Ministeriet besvarede den 18. september 2002 advokatens henvendelse og skrev bl.a.:

"I den anledning skal Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration oplyse, at ansøgningen om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9 b, stk. 1, ikke har opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen efter udlændingelovens § 33, stk. 4, idet ansøgningen ikke er indgivet i tilknytning til forkyndelsen af udrejsefristen i forbindelse med et afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7.

...

Såfremt Deres klient ikke allerede er udrejst, påhviler det Deres klient at udrejse af landet straks."

Ved brev af 9. oktober 2002 til ministeriet skrev advokaten således:

”Under henvisning til Ministeriets skrivelse af 18. september 2002 gør jeg gældende at ansøgningen om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9B, stk. 1 er fremsat overfor Ministeriets repræsentant i Flygtninge­nævnet i forbindelse med proceduren i Flygtninge­nævnet.

Der er ikke i loven foreskrevet nogen særlig formalitet og ansøgningen [om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1; min bemærkning] må, ved fremsættelse overfor Ministeriets repræsentant i Nævnet anses for at være kommet frem til Ministeriet. Jeg er bekendt med Ministeriets retningslinier vedrørende fremsættelse af ansøgning, men finder dem uhjemlede.

...

Meddel mig venligst uden ophold at min klient ikke er i udsendelsesposition.”

Ministeriet besvarede den 4. februar 2003 advokatens brev af 9. oktober 2002 og skrev i den anledning blandt andet:

”Ved brev af 9. oktober 2002 har De bl.a. anført, at ansøgningen om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, er fremsat overfor ministeriets repræsentant i Flygtninge­nævnet.

Ministeriet kan i den forbindelse oplyse, at opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, kan gives efter ansøgning, jf. udlændingelovens § 9 b, stk. 1. Ansøgningen skal indgives til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, der træffer afgørelse i sådanne sager, jf. udlændingelovens § 46 a. Det er således ikke tilstrækkeligt, at ansøgningen indgives overfor Flygtninge­nævnet eller ministeriets repræsentant i Flygtninge­nævnet.

Ministeriet skal herved henvise til, at det fremgår af udlændingelovens § 53, stk. 2, 3. pkt., at Flygtninge­nævnets medlemmer er uafhængige og ikke kan modtage eller søge instruktion fra den beskikkende eller indstillende myndighed eller organisation.

Heraf følger, at ministeriets repræsentant i Flygtninge­nævnet i denne funktion er uafhængig af ministeriets virksomhed i øvrigt.

Et anbringende under Flygtninge­nævnets behandling af en sag om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 om, at en udlænding bør meddeles opholdstilladelse efter ’ministeriets kompetence’, er således ikke tilstrækkeligt til at udgøre en ansøgning om humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b.

De har endvidere ved e-mail af 10. september 2002 anmodet om at få bekræftet, at Deres klient ikke er i en udsendelsesposition.

Ministeriet skal herved henholde sig til ministeriets brev af 18. september 2002.”

Den 23. maj 2003 traf ministeriet afgørelse om afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, til B.

Advokaten klagede herefter til mig over ministeriets afslag på humanitær opholdstilladelse og på at tillægge ansøgningen opsættende virkning med hensyn til udrejsefri­sten.

Den 30. juli 2003 bad jeg Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration om en udtalelse og om udlån af sagens akter.

Ministeriet fremkom den 5. september 2003 med en udtalelse til sagen som advokaten over for mig kommenterede i et partshøringssvar af 23. september 2003.

Ved brev af 23. oktober 2003 bad jeg ministeriet om en supplerende udtalelse vedrørende ministeriets afslag på at tillægge ansøgningen om opholdstilladelse opsættende virkning og skrev i den anledning blandt andet:

”Jeg forstår herefter sagen således at advokat (A) i forbindelse med nævnets behandling af sagen den 5. september 2002 mundtligt over for Flygtninge­nævnet (herunder Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations repræsentant i nævnet) meddelte at han – på vegne af (B) – ansøgte om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1.

Efter 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. Modtager en forvaltningsmyndighed en skriftlig henvendelse som ikke vedrører dens sagsområde, videresendes henvendelsen så vidt muligt til rette myndighed (§ 7, stk. 2).

Det følger endvidere af offentlighedslovens § 6, stk. 1, 1. punktum, at 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, skal gøre notat om indholdet af oplysningerne.

Jeg beder ministeriet om at oplyse om ministeriet forud for afgørelsen om afslag på opsættende virkning har overvejet den eventuelle betydning af offentlighedslovens § 6 og forvaltningslovens § 7 eller principperne heri i relation til afslaget. I bekræftende fald beder jeg ministeriet om nærmere at redegøre for overvejelserne.

Jeg henviser i denne forbindelse også til kendelsen refereret i UfR 1996.803 H vedrørende rettidig indgivelse af ansøgning om familiesammenføring.

Endvidere henviser jeg til forarbejderne til den dagældende affattelse af § 33, stk. 4, hvoraf det fremgår at også ansøgninger der rettidigt bliver indgivet til politiet, tillægges opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen.

Jeg går ud fra at ministeriet i det omfang ministeriet måtte finde anledning hertil, vil rette henvendelse til Flygtningenævnet om spørgsmålet. Jeg bemærker at jeg ikke over for Flygtningenævnet har taget spørgsmålet op af egen drift efter ombudsmandslovens § 17, men at min undersøgelse vedrørende spørgsmålet alene er rettet mod Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration som den myndighed der har truffet afgørelsen om afslag på opsættende virkning."

Den 1. april 2004 fremsendte ministeriet en supplerende udtalelse vedlagt Flygtningenævnets bemærkninger af 17. december 2003 til spørgsmålet.

Flygtningenævnet skrev blandt andet:

"Af bemærkningerne til udlændingelovens § 33, stk. 4, 1. pkt., (L 152 af 28. februar 2002, side 34 f.), fremgår det blandt andet, at ansøgning om opholdstilladelse efter § 9 b indgives til Integrationsministeriet. Det fremgår endvidere, at ansøgningen i de asylsager, der har været afgjort i åbenbart grundløst-proceduren, kan indgives via Dansk Flygtningehjælp i forbindelse med den samtale som alle asylansøgere, hvis sag er behandlet i denne procedure tilbydes med Flygtningehjælpen. Tilsvarende vil ansøgningen i disse sager kunne indgives via politiet ved forkyndelse af udrejsefristen i forbindelse med afslaget på asyl.

Det fremgår desuden af bemærkningerne, at i sager, hvor der meddeles afslag på asyl af Flygtningenævnet (normal-procedure), vil forkyndelsen af udrejsefristen enten finde sted under mødet i Flygtningenævnet eller efterfølgende af politiet, og at ansøgningen om opholdstilladelse efter § 9 b for at have opsættende virkning i disse sager, enten skal indgives til Integrationsministeriet eller til politiet inden for en nærmere angivet frist.

Under Flygtningenævnets behandling af sagen (...) den 5. september 2002 indgav advokat (A) på vegne af sin klient en mundtlig ansøgning om humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1. Flygtningenævnet vejledte i den anledning advokat (A) om at indgive ansøgningen til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Advokat (A)'s anmodning samt nævnets vejledning er noteret på vedlagte anonymiserede dagsorden fra nævnsmødet den 5. september 2002, som er udarbejdet af sekretæren for det pågældende nævnsmøde.

Flygtningenævnet finder, at nævnet ved at vejlede advokat (A) om, at den rette myndighed for indgivelse af ansøgning om humanitær opholdstilladelse er Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, har levet op til sin forpligtelse til i fornødent omfang at yde vejledning og bistand, jf. herved forvaltningslovens § 7. Der kan i den forbindelse henvises til Forvaltningsloven med

kommentarer af John Vogter, 1999, side 221, hvor det blandt andet er anført, at såfremt en person mundtligt retter henvendelse til en forkert myndighed, bør den pågældende i samme omfang som ved skriftlige henvendelser orienteres om, til hvilken myndighed henvendelsen skal rettes.

Det bemærkes, at Flygtningenævnet ikke har fundet anledning til ex officio at videregende det omhandlede notat til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, idet vejledningen er givet til en beskikket advokat, jf. udlændingelovens § 55 og ikke til en privat person.”

I ministeriets supplerende udtalelse af 1. april 2004 står blandt andet:

”Ministeriet lægger nu på baggrund af Flygtningenævnets udtalelse af 17. december 2003 samt den vedlagte dagsorden fra nævnsmødet den 5. september 2002 til grund, at advokat (A) på vegne af (B) under nævnsmødet den 5. september 2002 indgav en ansøgning om humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, til Flygtningenævnet.

Denne ansøgning har advokat (A) efterfølgende bekræftet overfor ministeriet ved e-mail af 10. september 2002 og brev af 9. oktober 2002 til ministeriet.

Ministeriet finder det på det nu oplyste grundlag rettest at anse betingelserne for opsættende virkning efter udlændingelovens dagældende § 33, stk. 4, for opfyldt.

Ministeriet skal i den forbindelse bemærke, at udlændingelovens § 33, stk. 4, er ændret ved lov nr. 291 af 30. april 2003, om ændring af udlændingeloven, hvorefter en ansøgning om humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, har opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, hvis ansøgningen indgives inden 15 dage efter, at Udlændingestyrelsen har meddelt afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7. Det følger af bemærkningerne til lovforslaget, at ændringen af udlændingelovens § 33, stk. 4, sker med henblik på, at ansøgningen om hu-

manitær opholdstilladelse kan behandles sideløbende med Flygtningenævnets behandling af asylsagen. Da en ansøgning om humanitær opholdstilladelse således efter lovændringen forudsættes at være afgjort senest samtidig med den endelige afgørelse af asylsagen i Flygtningenævnet, vil spørgsmålet om indgivelse af en ansøgning om humanitær opholdstilladelse for Flygtningenævnet for at sikre, at ansøgningen tillægges opsættende virkning, på baggrund af denne ændring af udlændingelovens § 33, stk. 4, ikke opstå i fremtiden.

Ministeriet kan i øvrigt oplyse, at Flygtningenævnet har tilkendegivet, at nævnet vil være indstillet på at videregive eventuelle mundtlige ansøgninger på udlændingområdet til rette udlændingemyndighed i de særlige tilfælde, hvor ansøgningen – på trods af vejledning om, hvortil ansøgningen rettelig bør indgives – ønskes indgivet i forbindelse med nævnsbehandlingen.”

Advokaten fik efterfølgende lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger til bl.a. ministeriets brev af 1. april 2004. Jeg hørte ikke yderligere fra advokaten i den anledning.

I udtalelse af 28. september 2004 begrundede jeg hvorfor jeg ikke kunne kritisere at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration den 23. maj 2003 afslog B's ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1. Jeg udtalte endvidere følgende om spørgsmålet om opsættende virkning:

Ombudsmandens udtalelse

”...

Ministeriets afslag på at tillægge ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen

Udlændingelovens § 33, stk. 4, havde på tidspunktet for Deres indgivelse af ansøgning om humanitær opholdstilladelse på

vegne af (B) følgende indhold, jf. lovbekendtgørelse nr. 608 af 17. juli 2002:

’§ 33.

...

Stk. 4. En ansøgning om opholdstilladelse efter § 9 b har opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, hvis ansøgningen indgives i tilknytning til forkynnelsen for udlændingen af udrejsefristen i forbindelse med et afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7. En ansøgning om opholdstilladelse efter § 9 b, der indgives på et senere tidspunkt end det i 1. pkt. nævnte, har ikke opsættende virkning, medmindre ganske særlige grunde taler derfor.’

Ministeriet har i den supplerende udtalelse af 1. april 2004 oplyst at ministeriet nu lægger til grund at De under nævnsmødet den 5. september 2002 indgav en ansøgning om humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, til Flygtningenævnet, og at denne ansøgning efterfølgende blev bekræftet over for ministeriet ved e-mail af 10. september og 9. oktober 2002. Ministeriet har herefter anført at ministeriet på det nu oplyste grundlag finder det rettest at anse betin-

gelserne for opsættende virkning efter den dagældende § 33, stk. 4, for opfyldt.

Jeg forstår udtalelsen således at ministeriet nu er af den opfattelse at betingelserne for at tillægge ansøgningen om humanitær opholdstilladelse opsættende virkning var opfyldt under hele sagsforløbet. Jeg er enig med ministeriet heri og finder det på den baggrund beklageligt at ministeriet ved afgørelserne af 18. september 2002 og 4. februar 2003 afslog at tillægge Deres ansøgning opsættende virkning, jf. udlændingelovens § 33, stk. 4. Jeg har gjort Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration bekendt med min opfattelse.

Under henvisning til at udlændingelovens § 33, stk. 4, efterfølgende er blevet ændret, og at ministeriet har oplyst at Flygtningenævnet vil være indstillet på at videregive eventuelle mundtlige ansøgninger på udlændingområdet til rette udlændingemyndighed i de særlige tilfælde hvor ansøgningen – på trods af vejledning om hvortil ansøgningen rettelig bør indgives – ønskes indgivet i forbindelse med nævnsbehandlingen, har jeg ikke grundlag for at foretage mig mere i sagen.”

10-6. Opholdstilladelse til ægtefælle

Inddragelse af nye faktiske omstændigheder under rekursmyndighedens behandling af sagen

Forvaltningsret 11.9 – 296.1.

En advokat klagede på vegne af sin klient over at klientens ægtefælle havde fået afslag på ægtefællesammenføring på grund af manglende opfyldelse af udlændingelovens tilknytningskrav.

Det fremgik af sagen blandt andet at den herboende ægtefælle, efter at Udlændingestyrelsen havde truffet afgørelse i sagen, fik dansk statsborgerskab. Tilknytningskravet i familiesammenføringsager fandt efter de dagældende regler ikke anvendelse hvis den herboende havde dansk statsborgerskab. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration traf efterfølgende afgørelse i sagen og meddelte i den forbindelse at det forhold at den herboende i mellemtiden havde opnået dansk statsborgerskab, ikke kunne føre til en ændret vurdering af sagen.

Ombudsmanden bad ministeriet om at uddybe begrundelsen for ministeriets retsopfattelse på dette punkt.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration bemærkede hertil at ministeriet på baggrund af ombudsmandens gennemgang af relevant litteratur havde besluttet at ændre sin retsopfattelse således at meddelelsen af statsborgerskab skulle have været inddraget i sagen. Ministeriet havde derfor genoptaget sagen og konstateret at tilknytningskravet ikke efter tidspunktet for meddelelse af dansk statsborgerskab havde været til hinder for meddelelse af ægtefællesammenføring til ægtefællen, og ministeriet havde derfor sendt sagen tilbage til Udlændingestyrelsen med henblik på en vurdering af om de øvrige betingelser for ægtefællesammenføring var opfyldt.

Ombudsmanden foretog sig herefter ikke mere i den konkrete sag, men bad ministeriet om nærmere oplysninger vedrørende behandlingen af tilsvarende sager i ministeriet.

Ministeriet oplyste efterfølgende at ministeriet efter gennemgang af 355 afgjorte klagesager havde fundet grundlag for at genoptage 7 sager. (J.nr. 2004-0311-643)

Nedenstående gennemgang af sagens forløb er af pladmæssige årsager begrænset til hovedsagelig at angå den del af sagen som vedrører spørgsmålet om inddragelse af nye faktiske omstændigheder i forbindelse med rekursmyndighedens behandling af sagen:

A, som er udenlandsk statsborger, indgik i hjemlandet X-land ægteskab med den herboende B, der da var statsborger i samme land, og som den 4. oktober 1996 var blevet meddelt tidsbegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1.

Den 18. oktober 2000 søgte A via en dansk

ambassade i udlandet om opholdstilladelse på baggrund af ægteskabet. Udlændingestyrelsen meddelte den 30. april 2001 via ambassaden A afslag på opholdstilladelse og skrev i den anledning bl.a. følgende:

”Retsgrundlag

Styrelsen anmoder repræsentationen om at oplyse ansøgeren om, at der efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, litra b-d, kan gives opholdstilladelse til en udlænding over 25 år, som lever i ægteskab eller i fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person over 25 år, der har indfødsret i et af de nordiske lande, har

opholdstilladelse efter §§ 7-8 eller har haft tidsubegrænset opholdstilladelse her i landet i mere end de sidste 3 år. De to personer skal leve sammen på en fælles adresse i Danmark.

Efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 7, kan der endvidere uden for de i § 9, stk. 1, nr. 2, nævnte tilfælde gives opholdstilladelse til en udlænding over 18 år, der samlever på fælles bopæl i ægteskab eller i fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person over 18 år, der er omfattet af § 9, stk. 1, nr. 2, litra a-d, og ægteskabet eller samlivsforholdet utvivlsomt må anses for indgået efter den herboendes eget ønske eller særlige personlige forhold i øvrigt taler derfor.

Når den herboende ikke har dansk indfødsret, kan der ifølge udlændingelovens § 9, stk. 10, kun gives opholdstilladelse efter de nævnte bestemmelser, hvis ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark mindst svarer til deres samlede tilknytning til et andet land, eller hvis særlige personlige forhold i øvrigt taler herfor.

Det fremgår af bemærkningerne til lovbestemmelsen, at formålet med bestemmelsen er at opnå, at der som udgangspunkt alene meddeles tilladelse til ægtefællesammenføring, når ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark er så stærk, at ægtefællesammenføring bør ske til Danmark. Dette vil alene være tilfældet, hvis ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark mindst svarer til ægtefællernes samlede tilknytning til et andet land. Er dette tilfældet, meddeles der opholdstilladelse til ægtefællesammenføring, hvis de øvrige betingelser herfor er opfyldt.

Er ægtefællernes samlede tilknytning til et andet land derimod stærkere end de pågældendes samlede tilknytning til Danmark, vil udgangspunktet være, at der meddeles afslag på ægtefællesammenføring. Ægtefællerne må herefter henvises til at optage familielivet i et andet land, såfremt det er muligt.

Har ægtefællerne ikke det samme hjemland, vil den herboendes tilknytning til Dan-

mark ofte være tilstrækkelig til, at ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark må anses for mindst at svare til tilknytningen til et andet land. Dette vil dog efter en konkret vurdering ikke være tilfældet, hvis den herboende har personlig og/eller kulturel tilknytning til det land, hvortil ansøgeren har overvejende tilknytning, eller hvis den herboende kun har opholdt sig i Danmark i forholdsvis få år.

Ved vurderingen af den *herboendes tilknytning til Danmark* skal der bl.a. lægges vægt på

- varigheden af den herboendes ophold her i landet,
- den pågældendes tilknytning til andre herboende personer, herunder herboende familie,
- om den herboende her i landet har hel eller delvis forældremyndighed over eller samværsret med børn af tidligere ægteskaber eller samlivsforhold,
- om den herboende har været i et uddannelsesforløb her i landet eller har opnået fast tilknytning til det danske arbejdsmarked,
- den herboendes danske sprogfærdigheder,
- den herboendes tilknytning til et andet land, herunder i hvilket omfang den herboende har været på længerevarende besøgsophold i et andet land.

Også *ansøgerens tilknytning til Danmark* skal inddrages ved vurderingen af ægtefællernes samlede personlige og familiemæssige situation. Der skal i den forbindelse lægges vægt på de samme forhold, som er anført ovenfor for den herboendes vedkommende. Der skal endvidere lægges vægt på ansøgerens tilknytning til et andet land, herunder om ansøgeren har børn eller anden familie i et andet land.

Har ansøgeren ingen anden tilknytning til Danmark end, hvad der følger af, at den pågældende har indgået ægteskab med en herboende person, vil der som udgangspunkt kun blive meddelt tilladelse til ægtefællesammenføring, hvis den herboende har over-

vejende tilknytning til Danmark. Det må i almindelighed anses for at være tilfældet, hvis den herboende er født og opvokset her i landet eller er kommet hertil som mindre barn. Taler den pågældendes sproglige og uddannelsesmæssige færdigheder, familiemæssige relationer eller andre forhold imidlertid klart for, at den pågældende har overvejende tilknytning til et andet land, kan ægtefællesammenføring nægtes. Dette gælder i særdeleshed, hvis den pågældende har familie i det andet land, som den pågældende har stor kontakt med, herunder i form af længerevarende besøgsophold.

Er den herboende derimod opvokset i sit hjemland og først kommet her til landet som voksen, vil den pågældende i almindelighed ikke blive anset for at have overvejende tilknytning til Danmark, før den pågældende har opholdt sig her i landet i en længere årrække. Dette gælder i særdeleshed, hvis den herboende har familie i hjemlandet, som den pågældende fortsat har kontakt med, herunder i form af længerevarende besøgsophold.

Navnlig den herboendes familiemæssige relationer her i landet og i et mindre omfang den pågældendes sprog- og uddannelsesmæssige færdigheder og anden tilknytning til det danske samfund, herunder arbejdsmarkedet, kan imidlertid tale for, at den herboende anses for at have overvejende tilknytning til Danmark, selvom den pågældende ikke har opholdt sig her i landet i en længere årrække.

Der vil i særlige tilfælde ud fra en samlet vurdering af ægtefællernes personlige forhold kunne være særlige personlige forhold, der bevirker, at der må meddeles tilladelse til ægtefællesammenføring, selvom ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark ikke mindst svarer til ægtefællernes samlede tilknytning til et andet land.

Sådanne *særlige personlige forhold* kan være til stede, hvis

– ægtefællerne herved henvises til at optage familielivet i et land, hvor den herboende ikke har mulighed for sammen med ansøge-

ren at indrejse eller tage ophold, eksempelvis en herboende flygtning, der er gift med en person fra sit hjemland, og som ikke kan tage ophold i hjemlandet, hvor den pågældende fortsat risikerer forfølgelse,

– henvisning af ægtefællerne til at optage familielivet i et andet land vil være særlig belastende for den herboende, herunder fordi den pågældende er alvorligt syg eller alvorligt handicappet og ikke kan tilbydes pasnings- eller behandlingsmuligheder i dette andet land, eller

– ægtefællerne under lovligt ophold her i landet har haft et længerevarende samliv – som udgangspunkt i mindst 1½ år – på fælles bopæl i ægteskabet, idet samliv uden for Danmark ikke indgår i denne vurdering.

Begrundelse

Styrelsen har gennemgået ansøgerens sag. Styrelsen finder ikke, at ansøgerens og hendes herboende ægtefælles samlede tilknytning til Danmark er af sådan styrke, at den svarer til eller overstiger deres samlede tilknytning til (X)-land.

Styrelsen har lagt vægt på, at ansøgeren, der er (...) statsborger, er født og opvokset i (X)-land, hvor hun fortsat opholder sig, samt at hun ikke har anden tilknytning til Danmark end ægteskabet med (B). Ansøgeren har aldrig været i Danmark.

Styrelsen har tillige tillagt det betydning, at ansøgerens forældre bor i (X)-land, og at ansøgeren ifølge egne oplysninger ikke tidligere har opholdt sig uden for hjemlandet i mere end seks måneder.

Som ovenfor anført vil der herefter som udgangspunkt kun blive meddelt tilladelse til ægtefællesammenføring, hvis den herboende har overvejende tilknytning til Danmark, f.eks. fordi den herboende ægtefælle er født her i landet eller er kommet hertil som mindre barn.

Styrelsen finder ikke, at den herboende ægtefælle har en overvejende tilknytning til Danmark.

Styrelsen har herved lagt vægt på, at den herboende ægtefælle kom til Danmark som

23-årig den 23. november 1993. Han fik ved afgørelse af 3. december 1993 midlertidig opholdstilladelse (...). Den 4. oktober 1996 fik den herboende ægtefælle opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1. Den herboende ægtefælle er ligesom ansøgeren født og opvokset i (X)-land, hvor han har tilbragt den overvejende del af sit liv.

Styrelsen har endvidere lagt vægt på, at ægteparret mødte hinanden i (X)-land i maj 1998, og at de blev gift den 6. oktober 2000 i (...), (X)-land.

Styrelsen har herudover lagt vægt på, at den herboende ægtefælle, siden rejsebegrænsningen i hans danske konventionspas blev ophævet den 31. januar 1997, mindst fem gange har været på besøgsophold i (X)-land.

Det fremgår af stemplerne i passet, at han

- indrejste i (...) den 11. februar 1997 og indrejste i Danmark den 26. februar 1997,

- indrejste i (...) den 9. maj 1998 og indrejste i Danmark den 18. maj,

- var i transit i (...) den 31. oktober 1998 og indrejste i Danmark den 9. november 1998,

- indrejste i (...) den 12. juni 1999 og indrejste i Danmark den 12. juli 1999,

- udrejste af (...) den 27. maj 2000 og
- indrejste i (...) den 30. september 2000 og indrejste i Danmark den 21. oktober 2000.

Styrelsen har tillige lagt vægt på at den herboendes forældre fortsat bor i (X)-land.

Styrelsen har derudover tillagt det betydning, at den herboende har oplyst ikke at have været i et uddannelsesforløb i Danmark.

Styrelsen finder således, at den herboende ægtefælle har overvejende tilknytning [til] hans og ansøgerens fælles hjemland.

Det forhold, at den herboende ægtefælle siden 1. september 1999 har haft arbejde som altmuligmand, kan ikke føre til en ændret vurdering, ligesom oplysningen om, at den herboende ægtefælle har en fætter i Danmark, ikke kan føre til en anden vurdering af sagen.

Den herboende ægtefælle må, på grund af sine familiemæssige relationer til (X)-land, herunder især ægteskabet med ansøgeren, sine rejser dertil, og da han kun har boet i Danmark i syv år og fem måneder, antages at have bevaret en stærk tilknytning til hjemlandet.

Styrelsen finder ikke, at der foreligger sådanne særlige personlige forhold, der taler for at give ansøgeren opholdstilladelse, selv om ansøgerens og hendes ægtefælles samlede tilknytning til Danmark ikke overstiger deres samlede tilknytning til (X)-land.

Styrelsen har i den forbindelse foretaget en konkret vurdering af den herboendes muligheder for at indrejse og tage ophold i hjemlandet.

Styrelsen finder ikke grund til at antage, at den herboende ægtefælle ved tilbagevenden til (X)-land, (...), risikerer asylrelevant forfølgelse.

Styrelsen har herved lagt vægt på, at han flere gange har været i (X)-land, og han ikke i den forbindelse har angivet, at han skulle have fået problemer med myndighederne i hjemlandet.

Styrelsen har tillige lagt vægt på, at han som muslim kan tage ophold i sin og ansøgerens fælles fødeby, (...), uden risiko for asylrelevant forfølgelse, da denne er beliggende i (...) del af (X)-land.

Styrelsen er derfor af den opfattelse, at ægtefællerne ikke vil være henvist til at optage familielivet i et land, hvor den herboende ikke har mulighed for sammen med ansøgeren at indrejse eller tage ophold, da styrelsen har vurderet, at den herboende ægtefælle ikke længere risikerer forfølgelse i (...) del af (X)-land.

Styrelsen har også lagt vægt på, at der ikke i sagen er oplyst om alvorlige helbredsæssige problemer, der vil gøre det særligt belastende for den herboende at tage ophold sammen med ansøgeren i (X)-land.

Styrelsen har tillige lagt vægt på, at ægtefællerne ikke har haft fast samliv af længere varighed i Danmark.

Ansøgeren kan som følge af, at ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark ikke svarer til deres samlede tilknytning til (X)-land, ikke gives opholdstilladelse i Danmark efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 7, jf. § 9, stk. 10.

Styrelsen har ikke ved denne afgørelse foretaget en vurdering af, hvorvidt de øvrige betingelser for at give opholdstilladelse på grundlag af ægteskab er opfyldt.”

Udlændingestyrelsens afgørelse blev den 29. maj 2001 af advokat C påklaget til Indenrigsministeriet (nu Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration). Til støtte for klagen anførte advokaten bl.a. at B havde besluttet sig for en fremtid i Danmark og i den anledning havde søgt om dansk indfødsret. I den forbindelse anførte advokaten at B ved opnåelse af dansk indfødsret ville have retskrav på at få sin ægtefælle hertil, og betingelserne for at afvise ansøgningen i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 10, ville således ikke være til stede.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration traf den 22. februar 2002 afgørelse i sagen og skrev bl.a.:

”Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations afgørelse

Ministeriet finder ikke, at Deres klient og dennes ægtefælles samlede tilknytning til Danmark mindst svarer til ægtefællernes samlede tilknytning til (X)-land, jf. udlændingelovens § 9, stk. 10. Deres klients ægtefælle kan derfor ikke gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 7.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at både Deres klient og dennes ægtefælle er født og opvokset i (X)-land, hvorfor de pågældende må antages at have en stærkere tilknytning dertil end til Danmark, hvor Deres klient først kom til for otte år siden i en alder af 23 år.

Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at Deres klients forældre bor i (X)-land, at Deres klients ægtefælles forældre bor i (X)-land, at Deres klient og hans ægtefælle indgik ægteskab i (X)-land, at Deres klient og hans æg-

tefælle taler (...) sammen, og at Deres klient siden 1997 flere gange årligt har været i (X)-land.

Ministeriet finder endvidere ikke, at der foreligger sådanne særlige personlige forhold, der taler for, at Deres klients ægtefælle gives opholdstilladelse, selv om Deres klient og dennes ægtefælles samlede tilknytning til Danmark ikke mindst svarer til ægtefællernes samlede tilknytning til (X)-land.

Det forhold, at Deres klient føler sig forfulgt og ikke mener sig i stand til at vende tilbage til sin hjemby, kan ikke føre til en ændret vurdering.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at Udlændingestyrelsen efter en konkret vurdering ikke har fundet grundlag for at antage, at Deres klient ved en tilbagevenden til (...) i (X)-land risikerer asylrelevant forfølgelse.

Udlændingestyrelsens afslag på ansøgning om opholdstilladelse stadfæstes derfor.”

Den 11. april 2002 klagede B til mig. Ministeriet besluttede efterfølgende at genoptage sagen, og jeg meddelte derfor den 2. september 2002 ministeriet at jeg på den baggrund indstillede den undersøgelse af sagen som jeg havde iværksat.

I brev af 3. juni 2003 til ministeriet oplyste advokaten at B ved lov var blevet meddelt dansk indfødsret, og at loven trådte i kraft den 17. juni 2003.

Den 8. juli 2003 traf Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration afgørelse i sagen og skrev i den anledning bl.a.:

”Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations afgørelse

Ministeriet finder ikke, at Deres klients og Deres klients ægtefælles samlede tilknytning til Danmark mindst svarer til ægtefællernes samlede tilknytning til (X)-land, jf. udlændingelovens § 9, stk. 10.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at Deres klients ægtefælle efter det for ministeriet oplyste ikke har anden tilknytning, end hvad der følger af ægteskabet med Deres kli-

ent, og at Deres klient ikke kan anses for at have overvejende tilknytning til Danmark.

Ministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at både Deres klient og Deres klients ægtefælle er født og opvokset i (X)-land, hvorfor de pågældende må antages at have en stærkere tilknytning dertil end til Danmark, hvor Deres klient først kom til for godt 9½ år siden i en alder af 23 år.

Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at Deres klient siden 1997 flere gange årligt har været i (X)-land, at Deres klient og Deres klients ægtefælle mødtes i 1998 og efterfølgende holdt telefonisk kontakt, at Deres klient og Deres klients ægtefælle indgik ægteskab i (X)-land i oktober 2000 cirka 7 år efter Deres klients indrejse her i landet, at Deres klients og Deres klients ægtefælles forældre bor i (X)-land, samt at Deres klient og Deres klients ægtefælle kommunikerer sammen på (...).

Ministeriet finder på denne baggrund, at Deres klient har bevaret og fortsat har en stærk tilknytning til sit hjemland.

Ministeriet har ved vurderingen taget i betragtning, at Deres klient siden den 1. september 1999 har arbejdet som altnuligmand i en virksomhed, hvor han den 7. maj 2001 tillige påbegyndte en uddannelse som industritekniker. Ministeriet finder dog ikke, at denne tilknytning til det danske arbejdsmarked er af en sådan varighed og karakter, at den kan føre til en ændret vurdering af ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark.

Det forhold, at Deres klient ved lov, som trådte i kraft den 17. juni 2003, er blevet meddelt dansk indfødsret, samt at Deres klient har en fætter her i landet, kan ligeledes ikke føre til en ændret vurdering.

Ministeriet finder endvidere ikke, at der foreligger sådanne særlige personlige forhold, der taler for, at Deres klients ægtefælle gives opholdstilladelse, selv om Deres klients og Deres klients ægtefælles samlede tilknytning til Danmark ikke mindst svarer til ægtefællernes samlede tilknytning til (X)-land.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at der ikke er oplyst om sådanne personlige forhold, herunder helbredsmaessige forhold, der vil gøre det særligt belastende for Deres klient at tage ophold i (X)-land for dér at udøve familielivet, samt at der ikke er grundlag for at antage, at Deres klient ikke skulle kunne indrejse og tage ophold i (X)-land.

Det forhold, at Deres klient føler sig forfulgt og ikke mener sig i stand til at vende tilbage til sin hjemby, kan ikke føre til en ændret vurdering.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at Udlændingestyrelsens Asylafdeling efter en konkret vurdering ikke har fundet grundlag for at antage, at Deres klient ved en tilbagevenden til (...) i (X)-land risikerer asylrelevant forfølgelse.

Endvidere kan det ikke føre til en ændret vurdering, at De og Deres klient finder, at Deres klients sag er identisk med (...)’s sag (...), og at Deres klients sag derfor bør behandles på samme grundlag.

...

Ministeriet bemærker endvidere, at afgørelser efter udlændingelovens § 9, stk. 10, afgøres efter et konkret skøn over sagens omstændigheder. Den omstændighed, at et eller flere forhold i forskellige sager er ens, fører således ikke nødvendigvis til, at udfaldet af sagerne bliver ens.

Udlændingestyrelsens afslag på ansøgning om opholdstilladelse stadfæstes derfor.”

Ved brev af 5. september 2003 til ministeriet bad advokaten om en uddybende begrundelse for ministeriets afslag på familiesammenføring. Hun anførte bl.a. at B var blevet meddelt dansk indfødsret inden ministeriet havde truffet afgørelse i sagen, og henviste til at afgørelsen var blevet truffet efter lovbekendtgørelse nr. 711 af 1. august 2001 ”ifølge hvilken, tilknytningskravet ikke var gældende, hvis den herboende var dansk statsborger”. Advokaten bemærkede at det havde taget næsten tre år at træffe afgørelse, og at dette forhold primært måtte tilskrives udlæn-

dingemyndighedernes langsommelige sagsbehandling; eftersom det hverken af loven eller af forarbejderne dertil fremgik hvorvidt man skulle have dansk statsborgerskab ved indgivelses- eller ved afgørelsestidspunktet for en ansøgning, fandt hun at myndighederne havde haft pligt til at inddrage det faktum at B var blevet meddelt dansk indfødsret i den mellemliggende periode. Advokatens brev var vedlagt kopi af B's statsborgerbevis af 17. juni 2003.

Ministeriet traf den 19. december 2003 på ny afgørelse i sagen og skrev bl.a. følgende: *"Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations afgørelse*

De har ikke anført nye væsentlige oplysninger, som kan føre til en ændret vurdering af sagen.

Ministeriet tager ved behandlingen af en klage over en afgørelse truffet af Udlændingestyrelsen som udgangspunkt stilling til, om styrelsens afgørelse er korrekt under hensyn til de foreliggende faktiske omstændigheder og retsgrundlaget på tidspunktet for Udlændingestyrelsens afgørelse.

Det forhold, at Deres klient den 17. juni 2003 blev meddelt dansk indfødsret, kan ikke føre til en ændret vurdering af sagen.

Det bemærkes i den forbindelse, at Deres klients ægtefælle først er blevet meddelt dansk indfødsret betydelig tid efter Udlændingestyrelsens afgørelse.

Det bemærkes i øvrigt, at reglerne om ægtefællesammenføring på en række punkter blev ændret ved lov nr. 365 af 6. juni 2002, der gælder for alle ansøgninger indgivet efter den 1. juli 2002. Det forhold, at Deres klient efter den 1. juli 2002 blev meddelt dansk indfødsret vil således alene kunne indgå i grundlaget for en ansøgning om opholdstilladelse til Deres klients ægtefælle, der behandles efter de regler, der trådte i kraft den 1. juli 2002.

Det bemærkes herved, at udlændingelovens tilknytningskrav blev ændret ved vedtagelsen af lov nr. 365 af 6. juni 2002, således at tilknytningskravet herefter nu også finder

anvendelse i sager, hvor den herboende ægtefælle er dansk statsborger.

Det forhold, at De har anført, at et afslag på opholdstilladelse til Deres klients ægtefælle er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, kan ligeledes ikke føre til en ændret vurdering.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at der ikke på baggrund af de i sagen foreliggende oplysninger er grundlag for at antage, at Deres klient ikke skulle kunne indrejse og tage ophold sammen med Deres klients ægtefælle og barn i (X)-land for dér at udøve familielivet.

Det bemærkes i den forbindelse, at ægtefæller efter ministeriets opfattelse ikke efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 har en umiddelbar ret til at vælge det land, hvori de vil udøve deres familieliv.

Endvidere kan det ikke føre til en ændret vurdering, at De har anført, at Deres klient de sidste fire år har været ansat hos (...), at Deres klient har en lejlighed til familien, at der ikke vil være forsørgelsesproblemer, samt at Deres klient ikke menes at kunne vende tilbage til sin fødeegn.

Disse oplysninger forelå allerede på tidspunktet for ministeriets afgørelse og er indgået i grundlaget for ministeriets vurdering af sagen i forbindelse med afgørelsen af 8. juli 2003.

Ministeriet kan således fortsat henholde sig til sin afgørelse af 8. juli 2003."

Den 22. januar 2004 klagede advokat C til mig. Til støtte for klagen anførte hun bl.a. at ministeriet havde pligt til at inddrage det faktum at B var blevet meddelt dansk indfødsret inden afgørelsen blev truffet, og at dette faktum derfor burde have medført at der blev bortset fra tilknytningskravet.

Den 3. februar 2004 bad jeg Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration og Udlændingestyrelsen om en udtalelse og om udlån af sagens akter. Jeg anmodede i den forbindelse udlændingemyndighederne om bl.a. at forholde sig til det som advokat C

havde anført om (af at B efter Udlændingestyrelsens afgørelse, men inden ministeriet traf sin afgørelse, opnåede dansk statsborgerskab, og bad ministeriet om i den forbindelse at begrunde den retsopfattelse der var kommet til udtryk i ministeriets afgørelse af 19. december 2003 om afslag på genoptagelse.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration fremsendte den 16. april 2004 sin egen og Udlændingestyrelsens udtalelse samt sagsakterne. Ministeriet fremsendte endvidere akterne i den sag som advokaten sammenlignede med sin klients sag. Styrelsen henviste i sin udtalelse, dateret 23. februar 2004, til ministeriets afgørelse af 8. juli 2003. Ministeriet skrev i sin udtalelse bl.a. følgende:

"Betydningen af dansk statsborgerskab

(A) indgav ansøgning om ægtefællesammenføring den 18. oktober 2000, hvor (B) var (...) statsborger. På daværende tidspunkt gjaldt tilknytningskravet ved ægtefællesammenføring ikke, hvis den herboende ægtefælle var dansk statsborger. Ved lov nr. 365 af 6. juni 2002 blev tilknytningskravet ved ægtefællesammenføring skærpet og udvidet til også at gælde tilfælde, hvor den herboende ægtefælle er dansk statsborger. Lov nr. 365 af 6. juni 2002 har virkning for ansøgninger indgivet efter den 1. juli 2002, hvorimod ansøgninger indgivet før den 1. juli 2002 behandles efter de hidtil gældende regler.

(B) blev først dansk statsborger ca. et år efter, at det retsgrundlag, som afgørelsen i (A)'s sag er truffet efter, blev ophævet med virkning for fremtidige ansøgninger. (B) opfyldte således ikke betingelsen om at være dansk statsborger på et tidspunkt, hvor retsgrundlaget fortsat var gældende. Dette er baggrunden for, at ministeriet i sin afgørelse af 8. juli 2003 og afslag på genoptagelse af 19. december 2003 ikke har fundet, at oplysningen om, at (B) den 17. juni 2003 blev dansk statsborger, kunne føre til en ændret vurdering.

Som det fremgår af ministeriets afgørelse af 8. juli 2003 og afslag på genoptagelse af 19. december 2003 er oplysningen om, at (B) er blevet dansk statsborger, indgået i grundlaget for afgørelserne. Det, der er anført i afslaget på genoptagelse af 19. december 2003, og som De henviser til i Deres brev af 3. februar 2004, skal forstås således, at henvendelsen til ministeriet med oplysningen om dansk statsborgerskab betragtes som en ny ansøgning om opholdstilladelse, der i givet fald skal behandles efter de nugældende regler om ægtefællesammenføring, herunder det udvidede tilknytningskrav.

Ministeriet kan henholde sig til sin afgørelse af 8. juli 2003 og afslag på genoptagelse af 19. december 2003.

Ministeriet vil efterfølgende fremsende en supplerende udtalelse vedrørende det af advokat (C) anførte i brevet af 2. april 2004 til Dem som fremsendt til ministeriet ved Deres brev af 6. april 2004."

I brev af 19. maj 2004 bemærkede B's advokat over for mig bl.a.:

"Ad dansk statsborgerskab

...

Min klient fik statsborgerskab d. 17.06.2003, hvilket allerede d. 03.06.2003 blev meddelt Ministeriet, der efterfølgende d. 08.07.2003 – dvs. en måned senere – traf afgørelse om afslag.

Ministeriet har med andre ord forinden afgørelsen fået orientering om, at min klient har fået dansk statsborgerskab.

Ministeriet anfører øverst side 3, at man opfatter meddelelsen om, at min klient har fået dansk statsborgerskab som en ansøgning om familiesammenføring efter de nye regler.

Det kunne være meget rart at få en redegørelse fra Ministeriet om, hvordan man kan opfatte en oplysning givet i en verserende sag som en anmodning om at rejse en ny sag.

Specielt henset til, at referencens danske statsborgerskab efter lovændringen var uden betydning.

Ministeriet har endvidere ikke behandlet det som en ny sag/hjemvist sagen til udlændingestyrelsen til fornyet behandling.

Ministeriets bemærkning forekommer derfor at være en sproglig/teknisk konstruktion hvorved Ministeriet forsøger at undlade at inddrage det faktum at min klient har fået dansk statsborgerskab i afgørelsesgrundlaget.

...

Det bemærkes i den forbindelse, at min klient og hans kone søgte om familiesammenføring i 2000, og at sagen således på daværende tidspunkt allerede havde verseret i 3 år. At sagen trak så længe ud skyldes udelukkende overordentlig langsommelig sagsbehandling hos Ministeriet og af samme grund er det undertegnede opfattelse, at samtlige relevante oplysninger, der fremkommer i sagsbehandlingsperioden, skal inddrages i afgørelsesgrundlaget.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at såfremt den nye oplysning havde været, at min klient ikke længere f.eks. opfyldte forsørgelseskravet, er jeg ikke i tvivl om, at Ministeriet ville have brugt denne begrundelse til at meddele afslag til trods for, at forsørgelseskravet havde været opfyldt på ansøgningstidspunktet også selvom oplysningerne om den manglende mulighed for forsørgelse først fremkom 14 dage før afgørelse i sagen blev truffet.

Når negative oplysninger kan medføre afslag bør positive oplysninger ligeledes kunne medføre meddelelse af opholdstilladelse.

Ministeriet bemærker i øvrigt – i modstrid med det umiddelbart foran anførte – at man har inddraget det faktum, at min klient har fået dansk statsborgerskab i sin sagsbehandling, men hvis det faktum havde været inddraget i sagsbehandlingen, havde min klient været berettiget til at blive familiesammenført med sin hustru.”

Ved brev af 25. maj 2004 bad jeg ministeriet og Udlændingestyrelsen om eventuelle bemærkninger til advokatens brev af 19. maj

2004. Ministeriet bemærkede i brev af 7. juni 2004 følgende:

” ...

Ministeriet fremsendte ikke oplysningerne om, at den herboende reference havde erhvervet dansk statsborgerskab til Udlændingestyrelsen som en ny ansøgning om opholdstilladelse, således at styrelsen kunne tage stilling hertil i 1. instans, jf. udlændingelovens § 46, stk. 1, da reglerne på tidspunktet for oplysningernes fremkomst var blevet skærpet til ugunst for parret. Såfremt (A) ønsker at søge om familiesammenføring efter de nugældende regler, kan parret eller deres advokat rette henvendelse til Udlændingestyrelsen herom.

For så vidt angår advokat (C)'s henvisning til udlændingemyndighedernes administration af forsørgelseskravet (...), skal ministeriet oplyse, at såfremt Udlændingestyrelsen i en sag om familiesammenføring har fundet, at forsørgelseskravet er opfyldt, efterprøves dette ikke af ministeriet. I en sådan sag skal forsørgelseskravet dog ikke blot være opfyldt på ansøgningstidspunktet, men stadig være opfyldt på tidspunktet for meddelelse af opholdstilladelse.

Ministeriet kan i øvrigt henholde sig til det af ministeriet anførte i udtalelserne af 16. og 30. april 2004.”

I et brev af 12. juli 2004 bad jeg Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration og Udlændingestyrelsen om supplerende udtalelser til sagen. Jeg skrev bl.a. således:

”Udlændingemyndighedernes afgørelse er truffet efter udlændingelovens dagældende § 9, stk. 1, nr. 2, litra c, jf. § 9, stk. 2, nr. 7, der havde følgende indhold (lovbekendtgørelse nr. 711 af 1. august 2001):

’§ 9. Efter ansøgning kan der gives opholdstilladelse til:

...

- 2) En udlænding over 25 år, som samlever på fælles bopæl i ægteskab eller fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person over 25 år, der

...

c) har opholdstilladelse efter §§ 7-8 eller

...

Stk. 2. Der kan efter ansøgning gives opholdstilladelse til andre udlændinge:

...

7) Hvis en udlænding over 18 år uden for de i stk. 1, nr. 2, nævnte tilfælde samlever på fælles bopæl i ægteskab eller fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person over 18 år, der er omfattet af stk. 1, nr. 2, litra a-d, og ægteskabet eller samlivsforholdet utvivlsomt må anses for indgået efter den herboendes eget ønske, eller særlige personlige forhold i øvrigt taler herfor.'

Af lovens § 9, stk. 10, fremgik følgende:

'Stk. 10. Opholdstilladelse efter stk. 1, nr. 2, litra b-d, og efter stk. 2, nr. 7, når den herboende person ikke har dansk indfødsret, kan kun gives, såfremt ægtefællernes eller samleverens samlede tilknytning til Danmark mindst svarer til ægtefællernes eller samleverens samlede tilknytning til et andet land, eller såfremt særlige personlige forhold i øvrigt taler herfor.'

...

1. Advokat (C) har under sagen gjort gældende at (B) med virkning fra 17. juni 2003 var blevet meddelt dansk indfødsret. Advokaten mener at ministeriet havde pligt til at inddrage dette forhold og henviste i den forbindelse til at sagen var blevet afgjort efter bekendtgørelse af udlændingeloven nr. 711 af 1. august 2001 ifølge hvilken tilknytningskravet ikke var gældende hvis den herboende var dansk statsborger (lovens § 9, stk. 10). Jeg forstår advokaten sådan at (A) og (B) efter hendes opfattelse fra det tidspunkt hvor (B) blev dansk statsborger, ikke skulle opfylde tilknytningskravet i udlændingelovens § 9, stk. 10.

Ved lov nr. 365 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love blev bestemmelsen i den hidtil gældende udlændingelovs § 9, stk. 10, ændret således at tilknytningskravet også skal

opfyldes i tilfælde hvor den herboende reference er dansk statsborger (ændringslovens § 9, stk. 7). Ændringsloven trådte i kraft den 1. juli 2002, jf. lovens § 8, stk. 1, dog således at bestemmelsen i lovens § 9, stk. 7, ikke finder anvendelse for udlændinge der inden lovens ikrafttræden havde indgivet ansøgning om eller var meddelt opholdstilladelse. For sådanne udlændinge fandt de hidtil gældende regler anvendelse, jf. § 8, stk. 2. Jeg er på den baggrund enig med Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration i at (A)'s sag skulle afgøres efter bestemmelsen i udlændingelovens § 9, stk. 10, som denne bestemmelse var affattet ved lovbekendtgørelse nr. 711 af 1. august 2001.

Efter § 9, stk. 10, i lovbekendtgørelse nr. 711 var tilknytningskravet som nævnt ikke gældende i tilfælde hvor den herboende reference var dansk statsborger. (B) opnåede dansk statsborgerskab med virkning fra 17. juni 2003, og den 8. juli 2003 traf ministeriet (ny) afgørelse i (A)'s sag og meddelte i den forbindelse at dette forhold ikke kunne føre til en ændret vurdering af sagen.

Det antages normalt at der ikke gælder nogen begrænsning i klagerens adgang til for rekursinstansen at fremføre nye påstande, anbringender og faktiske omstændigheder (nova), jf. Karsten Loiborg m.fl., Forvaltningsret (2002), side 991, med omtale af ombudsmandspraksis om spørgsmålet (Folketingets Ombudsmand beretning for 1996, s. 193*, for 1998, s.158*, og for 2000, s. 378*).

Jeg henviser endvidere til Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner (1997), s. 274 ff, hvoraf følgende fremgår:

'...

I forbindelse med sagens ramme er det af interesse at overveje, om klageren har adgang til at fremføre nye påstande, anbringender og faktiske omstændigheder for rekursorganet. Sådanne nye forhold betegnes nova.

Det er den almindelige antagelse, at der ikke er nogen begrænsning i denne adgang.

Heller ikke ved ankenævn, der kan have en vis domstolslignende karakter, gælder en sådan begrænsning. Det hænger sammen med, at officialprincippet indebærer, at rekursmyndigheden aktivt skal medvirke til, at sagen får den materielt rigtige afgørelse. Dette kan medføre, at det er nødvendigt at inddrage nye forhold i klagesagen – herunder ikke kun nye forhold vedrørende de faktiske omstændigheder, men også vedrørende påstande og anbringender (argumenter).

...

Et andet spørgsmål vedrørende nova drejer sig om mellemkommende fakta. Spørgsmålet er her, om rekursmyndigheden kan og skal lægge faktum på tidspunktet for førsteinstansens afgørelse til grund, eller om den skal bygge på de oplysninger (fakta), som nu foreligger på tidspunktet for rekursinstansens afgørelse.

Hovedreglen går ud på det sidstnævnte, dvs. at mellemkommende, nye faktiske omstændigheder skal lægges til grund. Kun hvis sagen vedrører et fortidigt forhold i den forstand, at klageren (eller en anden borger) havde et retskrav på tidspunktet for førsteinstansens afgørelse, skal de oprindelige faktiske omstændigheder lægges til grund.

...

Til illustration af den omtalte hovedregel skal nævnes FOB 1982.138*.

...

Reglerne om nova har som allerede antyd det den tilfredsstillende konsekvens, at man lettere kommer frem til den afgørelse, som er den materielt rigtige på det tidspunkt, hvor det samlede forvaltningssystem er færdig med behandlingen af sagen.

Et problem, som er beslægtet med spørgsmålet om nova, drejer sig om, hvad rekursorganet skal lægge til grund ved ny mellemkommende lovgivning og lignende retlige ændringer. Dette er vanskeligt at svare på generelt. Hvis der er tale om en skærpelse af kriterierne for, at en tilladelse kan gives, må formodningen være for, at det er reglerne på tidspunktet for sagens rejsning, som er afgø-

rende. En lang sagsbehandling i det administrative system bør ikke komme borgeren til skade.

...'

Jeg henleder desuden opmærksomheden på sagen refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 2002.1385 Ø.

På den baggrund beder jeg ministeriet ud- dybe begrundelsen for ministeriets retsopfattelse hvorefter meddelelsen af indfødsret til (B) ikke kunne føre til en ændret vurdering af (A)'s sag, og hvorefter advokatens henvendelse til ministeriet med oplysning om dansk statsborgerskab må betragtes som en ny ansøgning om opholdstilladelse der i givet fald skal behandles efter de nugældende regler om ægtefællesammenføring, herunder det udvidede tilknytningskrav (ministeriets udtalelse af 16. april 2004).

..."

I brev af 20. oktober 2004 skrev Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration bl.a. følgende:

"For så vidt angår spørgsmål 1 i Deres brev, skal ministeriet bemærke, at ministeriet på baggrund af Deres gennemgang af relevant litteratur om nova har besluttet at ændre sin retsopfattelse, således at meddelelsen af dansk indfødsret til (B) den 17. juni 2003 anses som nova, der skulle have været inddraget i sagen, da oplysningerne fremkom inden den endelige afgørelse i ministeriet.

Ministeriet har herefter besluttet at genoptage sagen vedrørende (A) og konstaterer, at det tilknytningskrav, der gjaldt efter lovbe- kendtgørelse nr. 711 af 1. august 2001, som sagen er behandlet efter, ikke efter den 17. juni 2003 har været til hinder for meddelelse af ægtefællesammenføring til (A). Sagen vil således blive sendt tilbage til Udlændingestyrelsen med henblik på en vurdering af, hvorvidt de øvrige betingelser for ægtefællesammenføring efter lovbe- kendtgørelse nr. 711 af 1. august 2001 er opfyldt."

På den baggrund meddelte jeg den 11. november 2004 ministeriet at jeg havde beslut-

tet ikke at foretage mere i den konkrete sag vedrørende A. Samtidig bad jeg ministeriet om at oplyse følgende:

”Jeg beder ministeriet oplyse hvorvidt omstændigheder svarende til dem der forelå i (A)’s sag (herboende reference opnår dansk indfødsret inden ministeriets endelige afgørelse i sagen) har gjort sig gældende i andre konkrete familiesammenføringsager som har foreligget for ministeriet, og hvor tilknytningskravet skulle bedømmes efter lov bekendtgørelse nr. 711 af 1. august 2001.

I givet fald beder jeg ministeriet om at oplyse hvilke overvejelser ministeriets ændrede retsopfattelse har givet anledning til for så vidt angår sådanne sager, herunder hvorvidt ministeriet har overvejet også at genoptage disse sager.”

I brev af 16. december 2004 meddelte ministeriet følgende:

”...

I den anledning skal ministeriet oplyse, at ministeriet ikke umiddelbart er bekendt med, hvorvidt tilsvarende omstændigheder som i (A)’s sag har foreligget i andre sager. Det skyldes, at det ikke er muligt at udtrække disse oplysninger særskilt af udlændingemyndighedernes statistiksystem – Udlændingeregistret – som bl.a. indeholder data om afgjorte klagesager.

Det er ministeriets opfattelse, at ministeriet er retligt forpligtet til at genoptage sager, hvor der foreligger tilsvarende omstændigheder som i (A)’s sag, således at den ændrede retsopfattelse vil føre til et andet udfald, da afgørelserne i de enkelte sager er af indgribende betydning, og da det ikke kan antages at indebære store administrative vanskeligheder at gennemgå de afgjorte sager.

Til brug for gennemgangen at de afgjorte sager har ministeriet fået udskrevet en liste fra Udlændingeregistret over afgjorte klagesager, hvori ministeriet i perioden fra den 1.

juli 2002 til den 30. september 2004 har stadfæstet afslag på ægtefællesammenføring som følge af, at det tidligere tilknytningskrav i lov bekendtgørelse nr. 711 af 1. august 2001 ikke blev anset for opfyldt. Listen indeholder 355 afgørelser, som ministeriet nu vil gennemgå nærmere med henblik på en vurdering af genoptagelsesspørgsmålet. Når gennemgangen er afsluttet, vil ministeriet orientere Dem om, hvor mange sager der var grundlag for at genoptage.

...”

Den 11. marts 2005 skrev ministeriet således til mig:

”I forlængelse af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations brev af 16. december 2004 til Dem om sagen vedrørende (A), skal ministeriet orientere Dem om, at ministeriet nu har gennemgået listen over 355 afgjorte klagesager, hvori ministeriet i perioden fra den 1. juli 2002 til den 30. september 2004 har stadfæstet afslag på ægtefællesammenføring som følge af, at det tidligere tilknytningskrav ikke blev anset for opfyldt.

Ministeriet kan oplyse Dem om, at ministeriet har fundet grundlag for at genoptage syv sager, hvor referencen har opnået dansk indfødsret inden ministeriets afgørelse.

Ministeriet anser således Deres brev af 11. november 2004 for besvaret.”

I den anledning skrev jeg den 17. marts 2005 til ministeriet at jeg gik ud fra at Udlændingestyrelsen (eller ministeriet) herefter på samme måde som i A’s sag ville foretage en vurdering af om de øvrige betingelser for ægtefællesammenføring var opfyldt i de omtalte syv sager. Jeg meddelte ministeriet at jeg ikke foretog mere vedrørende spørgsmålet.

NOTER: (*) FOB 1982, s. 138, 1996, s. 193, 1998, s. 158, og 2000, s. 378.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2004 til 31. december 2004 afsluttet 22 sager inden for Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris sagsområde. 15 af disse sager blev afvist.

De resterende 7 sager blev realitetsbehandlet: 6 sager handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om generelle spørgsmål. Ingen af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 25, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

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

Danmarks Fiskeriundersøgelser

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

Direktoratet for Fødevareerhverv

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

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2004 til 31. december 2004 afsluttet 68 sager inden for Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings sagsområde. 54 af disse sager blev afvist.

De resterende 14 sager blev realitetsbehandlet: 8 sager handlede om afgørelser, og 6 sager handlede om generelle spørgsmål. I alt gav 1 af sagerne 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	6	0	0	1
<i>I alt</i>	6	0	0	1

Cirius

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

Forskningscenter Risø

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

Learning Lab Danmark

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

*Universiteter og
højere læreanstalter*

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	0	0
Generelle spørgsmål	4	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>5</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Der er i perioden 1. januar 2004 til 31. december 2004 afsluttet 99 sager inden for Skatteministeriets sagsområde. 71 af disse sager blev afvist.

De resterende 28 sager blev realitetsbehandlet: 23 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. 26, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Landsskatteretten

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

Told- og Skattestyrelsen

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

1 sag fra Told- og Skattestyrelsens sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 13-2: Afslag på overgang fra deltidsfleksjob til fuldtidsfleksjob

Regionale Told- og skattemyndigheder

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	5	1	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	2	1	0	0
<i>I alt</i>	7	2	0	0

1 sag fra de regionale told- og skattemyndigheders sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 13-1: Afslag på aktindsigt i skattekontROLSAG

13-1. Afslag på aktindsigt i skattekontrolsag

Forvaltningsret 1134.3 – 115.3 – 11.9. Skatter 5.

En skatteyder, som var førtidspensionist, og som samtidig drev en hobbyvirksomhed med at spille musik, klagede til ombudsmanden over at han havde fået afslag på aktindsigt i en skattekontrolsag der var rejst mod ham. Skattekontrolsagen var startet bl.a. som følge af at skatteforvaltningen i den kommune hvor skatteyderen var bosat, havde modtaget en række anmeldelser fra en bestemt navngiven person om omfanget af skatteyderens aktiviteter som musiker.

Skatteyderen blev af kommunens skatteforvaltning indkaldt til et møde om hans skatteansættelser for 3 givne år og blev samtidig bedt om at komme med en række forskellige oplysninger til skatteforvaltningen. Skatteyderen fik ikke oplysning om anmeldelserne.

Skatteyderen anmodede inden mødet om aktindsigt i det materiale som sagen byggede på. Kommunen gav afslag på aktindsigt. Hensynet til ikke at forspilde kontrollens formål gjorde efter kommunens opfattelse at han ikke på daværende tidspunkt havde ret til aktindsigt i skatteforvaltningens kontroloplysninger. Kommunen understregede senere at skatteyderen naturligvis ville få aktindsigt i skatteforvaltningens kontroloplysninger når han havde indsendt det fornødne materiale og skatteforvaltningen havde afsluttet den revisionsmæssige gennemgang.

Skatteyderen klagede til told- og skatteregionen som stadfæstede afslaget på aktindsigt. Først i forbindelse med regionens afslag kom det frem at der var anmeldelser.

Ombudsmanden udtalte at der efter hans opfattelse ikke forelå sådanne hensyn som kunne begrunde at skatteyderen ikke straks skulle have aktindsigt i sagen. Det gjaldt både oplysningerne om at der var anmeldelser, oplysningerne om anmelderens navn, indholdet af anmeldelserne og øvrige dokumenter med oplysninger om hans indtægter som musiker. Ombudsmanden kritiserede således at told- og skatteregionen havde stadfæstet kommunens afslag på aktindsigt.

Ombudsmanden udtalte desuden at kommunens begrundelse for afgørelsen om afslag på aktindsigt ikke opfyldte kravene i forvaltningsloven. Kommunen burde i begrundelsen for afgørelsen have angivet hvilke typer dokumenter og oplysninger der var tale om at undtage. Told- og skatteregionen burde have påtalt at kommunens begrundelse var utilstrækkelig.

Endelig udtalte ombudsmanden at det havde været bedst stemmende med principperne i forvaltningslovens § 11, § 16, stk. 4, og § 21 og med god forvaltningsskik at kommunen havde ventet med at kræve oplysninger fra skatteyderen indtil spørgsmålet om aktindsigt var afklaret. (J.nr. 2002-2695-201).

Det fremgik af sagens akter at skatteyder A modtog førtidspension. Han drev herudover en hobbyvirksomhed med udøvelse af musik.

I perioden 1998-2001 modtog X Kommunes skatteforvaltning en række anmeldelser fra en bestemt navngiven person om A's aktiviteter som musiker.

Skatteforvaltningen indkaldte i brev af 8. januar 2002 A til møde den 24. januar 2002 i anledning af hans skatteansættelser for 1998, 1999 og 2000. Skatteforvaltningen bad ham om senest 3 dage inden mødet at indsende kapitalforklaringer for alle tre indkomstår og specifikation af alle indtægter, undtagen A-indkomst, for alle tre indkomstår. Forvalt-

ningen bemærkede at den ikke havde kunnet få privatforbruget i 2000 til at passe, og anmodede i den anledning A om at dokumentere køb og salg større end 25.000 kr. Forvaltningen oplyste ikke at den var i besiddelse af de nævnte anmeldelser.

Den 9. januar 2002 anmodede A om aktindsigt i kontrolbilag og alt andet relevant materiale som sagen byggede på. Kommunen traf afgørelse den 15. januar 2002 og skrev bl.a. følgende:

”Skatteforvaltningen er i gang med en kontrol af Deres indtægter for de omhandlede indkomstår. Hensynet til gennemførelsen af denne kontrol gør, at De ikke på nuværende tidspunkt har aktindsigt i skatteforvaltningens kontroloplysninger vedrørende de indtægter, kontrollen omfatter. Der fremsendes derfor alene kopi af de resterende bilag i sagen. Det vil sige kontroloplysninger, der ikke vedrører indtægter, samt selvangivelser og udsøgningsblanketter.

Der kan henvises til forvaltningsloven § 15 stk. 1 nr. 4 hvoraf fremgår, at retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetægelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til det offentliges interesser i at kunne gennemføre en planlagt kontrolforanstaltning.”

I brev af 20. januar 2002 til skatteforvaltningen skrev A at han var meget forundret over afslaget på aktindsigt. Det var A's opfattelse at der kun kunne gives afslag i helt særlige situationer, f.eks. hvis der var rejst en skattestraffesag mod ham. A bad om at blive orienteret om hvorvidt forvaltningen var i færd med at rejse en straffesag mod ham. I fortsættelse af A's brev bad han i e-mail af 22. januar 2002 om at det fastsatte møde blev udset på afgørelsen af spørgsmålet om aktindsigt.

Skatteforvaltningen fastholdt i brev af 23. januar 2002 afslaget på aktindsigt og skrev bl.a. følgende:

”De spørger, om skatteforvaltningen er i færd med at rejse en skattestraffesag mod Dem. I den anledning kan jeg oplyse, at skatteforvaltningen har besluttet at gennemføre en kontrol af Deres skatteansættelser for indkomstårene 1998, 1999 og 2000. Kontrollen er begrundet i, at Deres selvangivelser er udsøgt til nærmere behandling i det maskinelle udsøgningsystem, som skatteforvaltningen anvender til udsøgning af sager. Kopi af udsøgningsblanketterne for årene 1999 og 2000 er tilsendt Dem den 15/1-2000. De har også den 15/1-2000 fået tilsendt kopi af uddrag af kontrolbilag R 75 for årene 1998, 1999 og 2000, hvoraf også fremgår, at Deres skatteansættelser er udsøgt til kontrol. Derfor, men også fordi skatteforvaltningen er pålagt at gennemføre kontrol i minimum 33% af alle personligt erhvervsdrivende, har skatteforvaltningen besluttet at gennemføre en kontrol af Deres skatteansættelser for indkomstårene 1998, 1999 og 2000.

Kontrollen planlægges primært gennemført ved en revision af Deres skattepligtige indtægter. Der er således tale om gennemførelse af en sædvanlig skatterevision i Deres sag. Skatteforvaltningen har derimod ikke grundlag for at rejse en skattestraffesag mod Dem.

Da den planlagte kontrol primært omfatter revision af Deres skattepligtige indtægter, er Deres adgang til aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 15 stk. 1 nr. 4 begrænset på den måde, at De ikke har aktindsigt i de kontroloplysninger, som skatteforvaltningen er i besiddelse af for så vidt oplysningerne vedrører de indtægter, der planlægges kontrolleret. Begrænsningen af aktindsigten er begrundet i hensynet til ikke at forspilde kontrollens formål.

I Deres brev af 20/1-2002 gør De gældende, at De har adgang til aktindsigt i skatteforvaltningens kontroloplysninger vedr. de indtægter, der planlægges kontrolleret. De henviser i den forbindelse til Rigsadvokatens meddelelse af 29. juli 1998 samt Told- & Skattestyrelsens meddelelse af 7. september

1998. I den anledning kan jeg oplyse, at de omhandlede meddelelser af 29. juli og 7. september 1998 alene vedrører aktindsigt i sager, hvor der er rejst sigtelse eller anklage for overtrædelse af en straffebestemmelse i enten straffeloven eller i særlovgivning. I Deres sag er der alene tale om en revision af Deres skatteansættelser. Det materiale, skatteforvaltningen er i besiddelse af, giver ikke anledning til at rejse hverken en sigtelse eller en anklage mod Dem for overtrædelse af nogen straffebestemmelse. De er derfor ikke omfattet af de retningslinjer, der er anført i de af Dem påberåbte meddelelser. De er derfor ikke på nuværende tidspunkt berettiget til at få tilsendt kopi af kontroloplysninger vedr. de forhold, der planlægges kontrolleret.

...

Skatteforvaltningen skal anmode Dem om inden 14 dage at indsende det den 8/1-2002 indfordrede materiale.

Skatteforvaltningen skal bekræfte modtagelsen af Deres E-mail af 23. januar 2002, hvor De anmoder om udsættelse af det fastsatte møde den 24/1-2002. Skatteforvaltningen kan imødekomme Deres anmodning på den måde, at mødet udsættes indtil videre, idet skatteforvaltningen evt. vil indkalde Dem til et møde, hvis gennemgangen af det materiale De skal indsende, giver anledning til afholdelse af et møde."

Den 25. januar 2002 klagede A over afgørelsen om afslag på aktindsigt til Told- og Skatteregion Y. Samme dag anmodede A skatteforvaltningen om at sagen blev udsat indtil aktindsigtssagen var afgjort. I anledning af klagen anmodede regionen den 30. januar 2002 skatteforvaltningen i X Kommune om en udtalelse.

Skatteforvaltningen i X Kommune skrev den 4. februar 2002 bl.a. følgende til A:

"I den anledning skal det oplyses, at der ikke kan gives udsættelse af den planlagte skatterevision, idet spørgsmålet om aktindsigt ikke forringer Deres muligheder for at varetage Deres interesser.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at De naturligvis vil få aktindsigt i skatteforvaltningens kontroloplysninger, når De har indsendt det til kontrollen fornødne materiale og skatteforvaltningen har afsluttet den revisionsmæssige gennemgang.

Hvis De indsender det fornødne materiale, vil De således få lejlighed til at varetage Deres interesser herunder få aktindsigt inden der træffes afgørelse i sagen.

De anmodes derfor om at indsende det tidligere fordrede materiale inden fristen 7/2 2002 som nævnt i skrivelse af 23/1."

Den 4. februar 2002 skrev skatteforvaltningen i X Kommune til Told- og Skatteregion Y at det var forvaltningens klare opfattelse at formålet med den planlagte kontrol ville forspildes hvis A fik aktindsigt for så vidt angik indtægter ved musik.

A skrev den 5. februar 2002 til borgmesteren i X Kommune om sagen. Borgmesteren svarede den 6. februar 2002 at han ikke havde kompetence til at ændre skatteforvaltningens afgørelse.

I e-mail af 7. februar 2002 bad A skatteforvaltningen om – inden han indsendte det materiale som han var blevet bedt om – at dokumentere at han var selvstændig erhvervsdrivende. Skatteforvaltningen svarede den 8. februar 2002 følgende:

"Vi har modtaget Deres e-mail af 7/2 2002. De anfører heri, at Deres hovedindtægter stammer fra pensioner, og at indtægterne ved musik udelukkende er fra en hobbyvirksomhed. De anmoder på den baggrund forvaltningen om at dokumentere, at De er selvstændig erhvervsdrivende og bogføringspligtig.

De har vedlagt selvangivelsen et regnskab. De anfører i Deres e-mail, at De har drevet hobbyvirksomhed med udøvelse af musik. Da De således både er erhvervsdrivende og fører regnskab er De efter skattekontrollovens § 6 forpligtet til at indsende Deres regnskabsmateriale. Det er i den forbindelse uden betydning om virksomheden er en hoved- eller bibeskæftigelse.

De har derfor pligt til at indsende det tidligere krævede materiale.”

A skrev den 12. februar 2002 til skatteforvaltningen at han stadig ikke mente at forvaltningen havde dokumenteret at han var bogføringspligtig.

Told- og Skatteregion Y traf den 14. februar 2002 afgørelse om at hjemvise sagen til fornyet behandling hos X Kommune. Som begrundelse herfor anførte regionen at det var uklart om der for hver oplysning for sig havde været foretaget en konkret afvejning af på den ene side A's interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter og på den anden side de private eller offentlige interesser der talte for at tilbageholde den pågældende oplysning.

Den 1. marts 2002 skrev skatteforvaltningen i X Kommune til A at skatteforvaltningens afgørelse om at undtage visse oplysninger fra aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 4, var truffet efter en konkret individuel vurdering af hvert enkelt bilag. Skatteforvaltningen bemærkede at A naturligvis ville få adgang til aktindsigt i materialet når A havde indsendt sit regnskabsmateriale og skatteforvaltningen havde sammenholdt regnskabsmateriale med det foreliggende kontrolmateriale. Skatteforvaltningen fastholdt at A havde pligt til at indsende sit regnskabsmateriale til myndighederne.

A klagede den 7. marts 2002 til Told- og Skattestyrelsen over afgørelserne truffet af X Kommune og Told- og Skatteregion Y. Styrelsen svarede den 22. marts 2002 at den havde henlagt sagen på det foreliggende grundlag idet klagen ikke i fornøden grad angav de afgørelser der blev klaget over. I brev af 18. april 2002 til styrelsen præciserede A sin klage og vedlagde de afgørelser han ønskede at klage over. Styrelsen skrev den 29. april 2002 til A at styrelsen ikke havde kompetence til at behandle klager om aktindsigt i afgørelser der allerede havde været klagebehandlet af en told- og skatteregion. Styrelsen vejledte A om at X Kommunes nye afslag på aktindsigt, efter at sagen var blevet hjemvist

fra Told- og Skatteregion Y, kunne påklages til regionen inden 3 måneder.

Den 17. juni 2002 klagede A til mig over sagsbehandlingen hos X Kommune og hos Told- og Skatteregion Y. Den 25. juni 2002 sendte jeg A's henvendelse til Told- og Skatteregion Y som en klage fra ham over X Kommunes afgørelse om aktindsigt. Jeg videresendte desuden henvendelsen med henblik på at regionen kunne få lejlighed til at tage stilling til om regionen kunne behandle A's klage over X Kommunes afslag på at udsætte kontrolsagens behandling.

I brev af 5. juli 2002 bad ToldSkat Z, Region Y (tidligere Told- og Skatteregion Y), skatteforvaltningen i X Kommune om at meddele forvaltningens bemærkninger dels til afgørelsen om afslag på aktindsigt, dels vedrørende nægtelsen af at udsætte sagen. Skatteforvaltningen fremsatte i brev af 24. juli 2002 følgende bemærkninger:

”Vedr. afslag på aktindsigt.

...

Det skal bemærkes, at (A) efter anmodningen om aktindsigt straks fik tilsendt kopi af alt relevant materiale i sagen bortset fra kontroloplysninger vedr. de indtægter, som skatteforvaltningen har planlagt at kontrollere.

Det er skatteforvaltningens opfattelse, at (A) ikke på nuværende tidspunkt har adgang til aktindsigt i kontroloplysninger vedr. de indtægtsposter, som den planlagte kontrol omfatter. Vores opfattelse er begrundet i det hensyn, at (A) ikke må få mulighed for at tilrette sit regnskabsmateriale efter de kontroloplysninger skatteforvaltningen er i besiddelse af. Det er skatteforvaltningens opfattelse, at kontrollens formål i betydeligt omfang vil forspildes, hvis de omhandlede oplysninger udleveres på nuværende tidspunkt. Forvaltningslovens § 15 stk. 1 nr. 4 indeholder en undtagelse af aktindsigtsadgangen i netop sådanne tilfælde.

Skatteforvaltningen er naturligvis indstillet på, at give (A) aktindsigt i det omhandlede kontrolmateriale, når (A) har indsendt

det indfordrede regnskabsmateriale, og skatteforvaltningen har gennemført den revisionsmæssige gennemgang. Aktindsigten vil naturligvis blive givet til (A) inden, der træffes afgørelse i sagen, og han vil derfor ikke lide noget retstab ved udsættelse af aktindsigten.

Vedr. afslag på anmodning om udsættelse af gennemførelse af skatterevisionen

Det er skatteforvaltningens opfattelse, at der ikke er grundlag for at give udsættelse med gennemførelsen af den planlagte skatterevision. Det skal i den forbindelse bemærkes, at (A) ikke vil få begrænset sine muligheder for at varetage sine legale interesser ved at gennemføre skatterevisionen på nuværende tidspunkt. Det skal også bemærkes, at det offentliges interesser kan lide betydelig skade ved en udsættelse, idet udsættelse kan medføre, at der indtræder forældelse jf. bl.a. skattestyrelseslovens § 34.

Det er derfor skatteforvaltningens opfattelse, at den planlagte revision af (A)'s skatteansættelser skal gennemføres uden ugrundet ophold."

Den 7. august 2002 traf ToldSkat Z, Region Y, afgørelse i aktindsigtssagen. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

"Regionen bemærker:

Skatteforvaltningens begrundelse vedrører kontrollensynet.

Med denne begrundelse har skatteforvaltningen undtaget dokumenter, der vedrører modtagne anmeldelser om indtægter ved musikervirksomhed, samt øvrige dokumenter – herunder R 75 blanketter – som indeholder oplysninger om indtægter ved musikervirksomhed.

Efter regionens opfattelse er der ikke grundlag for at tilbageholde selve den oplysning, at der foreligger en anmeldelse, idet der ikke ses at foreligge kontrolmæssige grunde til, at der nægtes aktindsigt i denne oplysning.

Dernæst skal der tages stilling til, om der kan nægtes aktindsigt i:

1. Anmelders navn.

2. Selve indholdet af anmeldelserne/breve fra anmelder.

3. Øvrige dokumenter – herunder R 75 blanketter – som indeholder oplysninger om indtægter ved musikervirksomhed.

Ad 1.

Efter en afvejning i henhold til forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 4 er det regionens opfattelse, at det ikke kan udelukkes, at der kan indtræffe kontrolmæssig skadevirkning ved, at der gives aktindsigt i anmelders navn. Regionen har herved endvidere henset til, at kendskabet hertil må anses for at være uvæsentligt i relation til skatteyderens varetagelse af sine interesser.

Ad 2 + 3.

Med hensyn til indholdet af anmeldelserne samt øvrige dokumenter, som indeholder oplysninger om indtægter ved musikervirksomhed må der efter regionens opfattelse foreligge tungtvejende kontrolmæssige grunde til at nægte aktindsigt i disse oplysninger. Regionen har efter en samlet vurdering imidlertid fundet, at såfremt der gives aktindsigt heri, vil skatteforvaltningens kontrolmuligheder blive væsentligt forringet, idet der bl.a. ville være risiko for, at den kontrolmæssige sammenholdelse af indhentede/udefrakommende oplysninger med de af skatteyderen givne oplysninger forringes.

Regionen bemærker, at det her anførte gælder den fase i sagen, hvor der er tale om en igangværende kontrol. Når kontrollen er afsluttet, skal der gives aktindsigt også i disse oplysninger.

Regionen afgør herefter klagen således:

For så vidt angår dokumenter, som udgør anmeldelser, jf. ovenfor, oplysninger, som har forbindelse til anmeldelser samt øvrige dokumenter – herunder R 75 blanketter – som indeholder oplysninger om indtægter ved musikervirksomhed, opretholdes skatteforvaltningens nægtelse af at give aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 4 samt det ovenfor.

Dette medfører, at ved anmeldelser/breve fra anmelder kan hele dokumentet undta-

ges, mens for andre dokumenter gælder, at der skal gives aktindsigt i den øvrige del af dokumentet, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 2.”

ToldSkat oplyste samtidig at A's klage over X Kommunes afslag på A's anmodning om udsættelse af skattesagen var overgivet til regionens selskabsgruppe.

Den 12. august 2002 traf ToldSkat Z, Region Y, afgørelse i sagen vedrørende A's anmodning om udsættelse af skattekontrollen. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

”Regionen bemærker:

Af forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. dec. 1985) § 11, stk. 1 fremgår, at 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.

Af forvaltningslovens § 21, stk. 1 fremgår endvidere, at den, der er part i en sag, på ethvert tidspunkt af sagens behandling kan 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.

Det bemærkes, at forvaltningslovens bestemmelser om udsættelse af sagen vedrører udsættelse af selve sagens afgørelse og ikke udsættelse af selve gennemførelsen af kontrolarbejdet.

Endvidere bemærkes, at kommunens skatteforvaltning har pligt til at underrette Dem såfremt kontrolarbejdet skulle resultere i, at Deres skatteansættelse for et eller flere indkomstår skal ændres, jfr. lov nr. 617 af 22. juli 2002 skattestyrelsesloven § 3, stk. 4.

Der ses ikke at være lovmæssigt grundlag for at udsætte det igangværende kontrolarbejde, der udføres af (X) Kommunes Skatteforvaltning.

ToldSkat (Z) må konstatere, at spørgsmålet om udsættelse af det pågående kontrolarbejde er et spørgsmål om (X) Kommunes Skatteforvaltnings interne arbejdstilrettelæggelse og ikke et spørgsmål, der kan sidestilles med en forvaltningsmæssig afgørelse truffet i medfør af forvaltningsloven eller skattestyrelsesloven.

Regionen har ingen bemærkninger til (X) Kommunes afslag på at udsætte kontrolarbejdet.”

I brev af 13. august 2002 bad ToldSkat Z, Region Y, X Kommune om at være opmærksom på samt vurdere og meddele regionen om strafansvar for A efter kommunens opfattelse kunne formodes at komme på tale.

Den 15. august 2002 bad A mig om at genoptage sagen. Han skrev bl.a. følgende:

”Som det fremgår af regionens skrivelse, kommer det nu frem, at der, som jeg havde en fornemmelse af, foreligger en anmeldelse. Regionen fastsætter at jeg ikke må gøres bekendt med anmelders navn samt indholdet af anmeldelsen, samt at det må anses for uvæsentligt i relation til at jeg kan varetage mine interesser.

Da jeg, som nævnt i min tidligere henvendelse til ombudsmanden, er 99% sikker på hvem anmelderen er, er det absolut ikke uvæsentligt, at jeg er bekendt med anmeld-

ders navn og indholdet i anmeldelsen, idet den formodede anmelder, i flere andre situationer, har anmeldt mig til offentlige myndigheder, udspremt ondsindede og usande rygter om mig, min familie og min vennekreds, ligesom samme formodede anmelder også, grundløst, har anmeldt andre personer til offentlige myndigheder.

Som nævnt i min tidligere skrivelse, føler jeg min retssikkerhed groft krænket, ved at jeg er blevet indkaldt til samtale (forhør) på et grundlag jeg ikke kender. Noget sådant mener jeg ikke burde kunne finde sted i et retssamfund.

Jeg skal samtidig bede ombudsmanden tage stilling til den omstændighed, at skatteforvaltningen, direkte lyver overfor mig.

I skrivelse af 23.01.02 (tidligere fremsendt bilag 4) skriver forvaltningen, på direkte forespørgsel fra mig: 'Kontrollen er begrundet i, at Deres selvangivelser er udsøgt til nærmere behandling i det maskinelle udsøgningssystem, som skatteforvaltningen anvender til udsøgning af sager'. Dette altså til trods for, at der forelå en anmeldelse. Hvilke andre usandheder eller fordrejelser kan jeg være blevet/vil jeg blive udsat for?

Ifølge min opfattelse af hele situationen, så har skatteforvaltningen fået en anmeldelse, som forvaltningen uden videre har taget for gode varer for at få 'en sag', og ved sin fremgangsmåde har forvaltningen tilsidesat mine rettigheder til fordel for eget ønske om at have 'en god sag'.

Samtidig finder jeg det højst mærkværdigt, at skatteforvaltningen på den ene side gerne vil bagatellisere sagen ved at bruge udtryk som 'maskinel udsøgning', samtidig med, at man henviser til forvaltningslovens § 15, som omhandler Rigets sikkerhed og sager i forhold til fremmede magter. Dette hænger, efter min mening, slet ikke sammen."

Den 21. august 2002 bad skatteforvaltningen i X Kommune på ny om at A indsendte oplysningerne vedrørende indkomstårene 1998, 1999 og 2000. Forvaltningen bad om at

A indsendte materialet inden den 9. september 2002.

Den 6. september 2002 sendte A oplysninger til skatteforvaltningen. A meddelte at oplysningerne blev afgivet "under protest" idet A ikke mente at formalia var overholdt. Vedrørende indkomstårene 1998 og 1999 meddelte A at han ikke kunne indsende noget idet han for disse år ikke var i besiddelse af egentligt regnskabsmateriale. For 2000 forelå en oversigt over indtægter og udgifter som A tidligere havde indsendt. A forklarede vedrørende sit privatforbrug i 2000.

I anledning af A's klage bad jeg den 19. december 2002 ToldSkat Z og X Kommune om udtalelser og om udlån af sagens akter.

Den 24. februar 2003 modtog jeg udtalelser fra ToldSkat Z og X Kommune af henholdsvis 21. februar 2003 og 17. februar 2003. Af udtalelsen fra X Kommune fremgår bl.a. følgende:

"Skatteforvaltningen er enig i ToldSkats afgørelse og begrundelsen herfor, hvorefter (A) på nuværende tidspunkt ikke har adgang til oplysning om anmelders identitet. ToldSkats afgørelse forringer ikke (A)'s muligheder for at varetage sine interesser i sagen. Det skal i den forbindelse særligt bemærkes, at der naturligvis vil blive foretaget partshøring inden, der eventuelt kan blive tale om en ansættelsesændring. Ved den partshøring vil (A) naturligvis have adgang til alle relevante dokumenter og oplysninger i sagen.

Skatteforvaltningen skal henlede opmærksomheden på, at (A) jf. forvaltningslovens § 15 stk. 1 nr. 4 ikke før kontrollens gennemførelse har aktindsigt i de bilag, der vedrører de indtægter, der planlægges kontrolleret, idet kontrollens formål derved kan forspildes. Det skal i den forbindelse bemærkes, at (A) endnu ikke har indsendt det afkrævede regnskabsmateriale. Der kan være en risiko for, at det regnskabsmateriale m.m., der indsendes kan blive påvirket af hans eventuelle kendskab til kontrolmaterialet. Når kontrollen er gennemført, men in-

den der træffes afgørelse i sagen, har (A) naturligtvis krav på at blive gjort bekendt med alt relevant materiale, der kan have betydning for hans mulighed for at varetage sine interesser.

Skatteforvaltningen finder anledning til at gøre opmærksom på, at der ikke er eller har været noget grundlag for at sigte (A) i sagen. Der er alene tale om en almindelig skatterevision af (A)'s skatteansættelser (indtægter). (A) er i den forbindelse anmodet om at indsende sit regnskabsmateriale jf. skattekontrollovens § 6. Han er ikke indkaldt til forhør.

Det skal også bemærkes, at sagen er udtaget til kontrol dels fordi, sagen er udsøgt i SLS-P og dels fordi, skatteforvaltningen er forpligtet til at gennemføre kontrol i minimum 33% af alle personligt erhvervsdrivende. Kontrollen er derimod ikke begrundet i, at der er tilgået skatteforvaltningen diverse oplysninger, idet det modtagne materiale ikke indeholder objektive oplysninger, der i sig selv dokumenterer eller sandsynliggør, at der skulle være tale om udeholdelser/urigtigheder.

Det er således ikke de modtagne oplysninger, men derimod udsøgningen i SLS-P, der er grundlaget for sagens udtagelse til kontrol, men de modtagne oplysninger vil ligesom alle andre tilgængelige data indgå i kontrollen i den udstrækning, oplysningerne eventuelt viser sig at være relevante.

(A) har endnu ikke indsendt de afkrævede oplysninger. Kontrollen er derfor endnu ikke afsluttet. Da sagen således stadig er under behandling, kan sagens dokumenter ikke vedlægges. Der vedlægges i stedet kopi af sagens akter."

Af ToldSkat Z's udtalelse fremgår bl.a. følgende:

"I afgørelsen af 7. august 2002 bestemte regionen, at der ikke kunne nægtes aktindsigt i selve den oplysning, at der forelå en anmeldelse.

Derimod fandt regionen det berettiget med henvisning til forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 4 at nægte aktindsigt i anmelders navn samt i selve indholdet af anmeldelserne, ligesom regionen fandt, at det med henvisning til samme bestemmelse var berettiget at nægte aktindsigt i øvrige oplysninger om indtægter ved musikervirksomhed.

Med hensyn til navnet på anmelderen har regionen foretaget en afvejning af klagerens interesse i at få navnet oplyst på den ene side og på kontrollenssynet på den anden side. Regionen har herved vurderet, at klagerens konstatering af anmelders identitet ikke var væsentlig, sammenholdt med de mulige tab af kontrolmuligheder, som kunne forårsages ved at give aktindsigt i anmelderens identitet.

For så vidt angår indholdet af anmeldelserne samt øvrige kontroloplysninger har regionen vurderet, at ved aktindsigt i disse oplysninger ville der være nærliggende fare for, at kontrolmulighederne – idet det derved bemærkes, at der er/var tale om en igangværende kontrol – ville lide skade."

I brev af 14. maj 2003 oplyste A at X Kommune havde anmodet Told og Skat om at rejse straffesag mod ham hvilket Told og Skat havde gjort. A havde i den anledning fået assistance fra en advokat. A bad mig om at udsætte sagens behandling indtil han havde haft lejlighed til at drøfte den med sin advokat. Jeg oplyste den 21. maj 2003 at jeg midlertidigt havde sat sagens behandling i bero. Jeg bad A om inden 8 uger at meddele mig om han havde yderligere bemærkninger til sagen.

Den 19. juni 2003 meddelte ToldSkat Z at det den 4. juni 2003 var blevet besluttet at sigte A for overtrædelse af skattekontrollovens § 13 for så vidt angik indkomståret 1998, og § 16 vedrørende indkomståret 1999.

Den 17. juli 2003 skrev jeg til A at jeg ikke havde modtaget nogen bemærkninger fra ham, og at sagen nu var klar til behandling.

Ombudsmandens udtalelse

”1. Omfanget af min undersøgelse

Det fremgår af (X) Kommunes og ToldSkat (Z)’s afgørelser i sagen at afslaget på aktindsigt i kontrolmaterialet mv. kun var midlertidigt, og at De ville få aktindsigt i materialet når De havde indsendt det regnskabsmateriale som (X) Kommunes skatteforvaltning havde anmodet Dem om, og når skatteforvaltningen havde afsluttet den revisionsmæssige gennemgang.

ToldSkat (Z) har telefonisk oplyst at (X) Kommune med følgeskrivelse af 25. april 2003 sendte kopi af sagsdokumenterne til Dem. Den 4. juni 2003 traf (X) Kommune afgørelse om ændring af Deres skatteansættelser for indkomstårene 1998, 1999 og 2000. Denne afgørelse blev den 15. juni 2004 stadfæstet af Landsskatteretten. Jeg har fra ToldSkat (Z) modtaget kopi af (X) Kommunes brev til Dem af 25. april 2003 og af Landsskatterettens kendelse af 15. juni 2004. Det fremgår heraf at De inden afgørelsen om ændringen af Deres skatteansættelse fik kopi af sagens akter.

Idet De således senere har fået kopi af alle sagens akter, angår min undersøgelse spørgsmålet om hvorvidt De skulle have haft hel eller delvis aktindsigt på et tidligere tidspunkt, dvs. i forbindelse med Deres aktindsigtsanmodning af 9. januar 2002. Herudover har jeg taget stilling til (X) Kommunes begrundelse for afgørelsen af 15. januar 2002 og til spørgsmålet om udsættelse af sagen.

Jeg bemærker at jeg kun har vurderet spørgsmålet om indsigt i sagen efter reglerne i forvaltningsloven og ikke i forhold til reglerne i persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000). Jeg har således ikke taget stilling til om (X) Kommune burde have underrettet Dem efter bestemmelserne i persondataloven i forbindelse med at kommunen modtog anmeldelserne af Dem.

2. Retsgrundlaget

Afslaget på aktindsigt blev givet med henvisning til bestemmelsen i forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 4. Bestemmelserne i forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 4, og i § 15, stk. 2, har følgende ordlyd:

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

...

4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen, eller

...

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

§ 15 giver mulighed for efter et konkret skøn i hvert enkelt foreliggende tilfælde helt eller delvis at undtage en oplysning fra partens ret til aktindsigt.

Efter bestemmelsens ordlyd skal der foreligge afgørende modhensyn over for partens adgang til aktindsigt for at denne adgang kan begrænses.

I bemærkningerne til bestemmelsen (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 140-142) er bl.a. anført følgende:

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

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

Undtagelsen i § 15, stk. 1, nr. 4, vil som regel kun være anvendelig indtil myndigheden har foretaget tilstrækkelig bevissikring, således at der ikke længere er en nærliggende risiko for at der vil ske ødelæggelse af kontrol eller efterforskning hvis parten bliver bekendt med oplysningerne. Se bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 287ff* (især s. 296), om skattemyndighedernes kontrol og ligningsarbejde.

3. Var afslaget på aktindsigt korrekt?

a) Oplysningen om at der forelå en anmeldelse – (X) Kommunes begrundelse for afgørelsen af 15. januar 2002

Det fremgår af ToldSkat (Z)'s afgørelse af 7. august 2002 at der efter ToldSkat (Z)'s opfattelse ikke var grundlag for at tilbageholde selve den oplysning at der forelå anmeldelser, idet der ikke sås at foreligge kontrolmæssige grunde til at der blev nægtet aktindsigt i denne oplysning. Jeg er enig i at der ikke forelå sådanne hensyn som kunne begrunde at De ikke skulle have aktindsigt i oplysningen om at der forelå anmeldelser.

Skriftlige afgørelser der ikke giver den pågældende part fuldt ud medhold, skal ifølge forvaltningslovens § 22 være ledsaget af en begrundelse. Forvaltningslovens § 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.'

Begrundelsespligten omfatter også afgørelser om partsaktindsigt. I det omfang en myndighed undtager oplysninger eller dokumenter fra partsaktindsigt efter forvaltningslovens regler, indebærer de nævnte bestemmelser at parten skal oplyses om at dokumenter/og eller oplysninger er undtaget, og om begrundelsen herfor. Begrundelsen skal tillige indeholde en henvisning til de retsregler som myndigheden påberåber sig til støtte for undtagelsen af dokumenterne og/eller oplysningerne.

I skatteforvaltningen i (X) Kommunes afgørelse af 15. januar 2002 var om de undtagne oplysninger alene anført at der var tale om 'kontroloplysninger', og at disse var undtaget med hjemmel i forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 4. Det er min opfattelse at dette ikke var tilstrækkeligt til at opfylde kravene i forvaltningslovens § 22, jf. § 24. Skatteforvaltningen i (X) Kommune burde i begrundelsen for afslaget på aktindsigt nærmere have angivet hvilke typer af dokumenter og oplysninger der var tale om at undtage. I den forbindelse skulle kommunen bl.a. have oplyst at der forelå anmeldelser af Dem. Jeg mener ikke at begrundelsens indhold i denne henseende kunne begrænses efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 24, stk. 3, uanset at indholdet af dokumenterne efter kommunens opfattelse kunne undtages efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 15.

Det er min opfattelse at Told- og Skatregion (Y) i forbindelse med hjemvisningen den 14. februar 2002 også burde have påtalt over for (X) Kommune at begrundelsen for afslaget på aktindsigt af 15. januar 2002 var utilstrækkelig. Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse.

b) Anmelders navn

Af ToldSkat (Z)'s afgørelse af 7. august 2002 fremgår det 'at det ikke kan udelukkes, at der kan indtræffe kontrolmæssig skadevirkning ved at der gives aktindsigt i anmelders navn', og at kendskabet til anmelders navn måtte anses for uvæsentligt i forhold til Deres varetagelse af Deres interesser under sagen. (X) Kommune har tiltrådt denne begrundelse i kommunens udtalelse til mig af 17. februar 2003.

Som det fremgår ovenfor, følger det af forvaltningslovens § 15 at der skal foreligge afgørende modhensyn for at aktindsigt kan afslås. De grunde der skal kunne begrunde at en part afskæres helt eller delvis fra partsaktindsigt, skal være overordentlig tungtvejende. Se bl.a. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 504f, og det ovenfor refererede fra forarbejderne.

Hverken (X) Kommune eller ToldSkat (Z) har nærmere konkretiseret eller sandsynliggjort risikoen for 'kontrolmæssig skadevirkning' ved at De fik aktindsigt i anmelderens navn.

På den baggrund er det min opfattelse at de hensyn der var anført som begrundelse for at undtage anmelderens navn fra aktindsigt, ikke var så afgørende at retten til aktindsigt kunne begrænses. Jeg bemærker i den forbindelse at det forhold at det 'ikke kan udelukkes' at der vil indtræde kontrolmæssig skadevirkning, ikke er tilstrækkeligt.

Når der ikke foreligger afgørende hensyn der taler imod meddelelse af aktindsigt, er det uden betydning om partens in-

teresse i at kende oplysningerne antages at være mere eller mindre tungtvejende. Jeg bemærker dog at det generelt må anses for væsentligt for en part at vide hvorfra oplysninger der indgår i sagen, stammer, med henblik på at varetage sine interesser.

Jeg mener således at (X) Kommunes afslag på aktindsigt i anmelders navn ikke var korrekt, og at ToldSkat (Z) dermed ikke burde have stadfæstet (X) Kommunes afgørelse herom. Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse. Idet De senere har fået aktindsigt i oplysningen, foretager jeg mig imidlertid ikke mere.

c) Indholdet af anmeldelserne og øvrige dokumenter som indeholder oplysninger om indtægter ved musikervirksomhed

Det fremgår af ToldSkat (Z)'s afgørelse af 7. august 2002 at indholdet af anmeldelserne og øvrige dokumenter som indeholder oplysninger om indtægter ved musikervirksomhed, blev undtaget da skatteforvaltningens kontrolmuligheder ved aktindsigt heri ville blive væsentligt forringet. ToldSkat (Z) anførte nærmere at 'der bl.a. vil være en risiko for at den kontrolmæssige sammenholdelse af indhentede/udefra-kommende oplysninger med de af skatteyderen givne oplysninger forringes'.

Som det fremgår ovenfor, kan kontrolhensynet i § 15, stk. 1, nr. 4, normalt kun tillægges en vis vægt indtil myndigheden har foretaget tilstrækkelig bevissikring således at der ikke længere er en nærliggende risiko for at der vil ske ødelæggelse af kontrol eller efterforskning hvis parten bliver bekendt med oplysningerne.

Det må lægges til grund at skatteforvaltningen i (X) Kommune, da forvaltningen den 8. januar 2002 bad Dem om oplysninger om Deres indtægtsforhold i 1998-2000, var i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger til at have grundlag for at rejse en kontrolsag mod Dem. De oplysninger

som skatteforvaltningen manglede, var oplysninger fra Dem som herefter ville blive sammenholdt med de indsamlede kontroloplysninger med henblik på vurdering af om der var grundlag for at ændre Deres skatteansættelse for 1998, 1999 og 2000.

Det kan på den baggrund ikke antages at muligheden for at efterforske sagen og foretage kontrol ved hjælp af udefrakommende oplysninger (fra andre end Dem selv) ville blive forringet væsentligt ved at De straks fik aktindsigt i oplysningerne i anmeldelserne mv. (X) Kommune og ToldSkat (Z) har da heller ikke i denne henseende anført konkrete årsager til at bevissikring ville blive forringet hvis De fik aktindsigt.

Jeg er enig i at De, hvis De fik aktindsigt i oplysningerne i anmeldelserne mv. inden De skulle afgive oplysninger efter skattekontrollovens § 6, havde en vis mulighed for at tilpasse Deres afgivelse af oplysninger efter det foreliggende materiale. Jeg forstår at det er skatteforvaltningen i (X) Kommunes og ToldSkat (Z)'s opfattelse at det ville vanskeliggøre processen i forbindelse med kontrolarbejdet hvis De fik en sådan mulighed.

Efter § 15 skal der imidlertid foretages en afvejning af på den ene side de afgørende hensyn til offentlig kontrolvirksomhed og på den anden side partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv.

På det tidspunkt hvor De anmodede om aktindsigt, var De blevet indkaldt til et møde med henblik på vurdering af Deres skatteansættelser for 1998-2000. Det er på baggrund heraf min opfattelse at det var særdeles væsentligt for Dem at kende de kontroloplysninger som skatteforvaltningen var i besiddelse af, med henblik på at varetage Deres interesser under mødet. Jeg mener ikke at de modhensyn som (X) Kommune og ToldSkat (Z) anførte, tilnærmelsesvis var af en sådan styrke at de kunne betegnes som afgørende set i forhold til

Deres interesse i at benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af Deres tarv.

Jeg mener på den baggrund at (X) Kommunes afslag på aktindsigt i indholdet af anmeldelserne mv. ikke var korrekt, og at ToldSkat (Z) dermed ikke burde have stadfæstet kommunens afgørelse herom. Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse. Idet De senere har fået aktindsigt i oplysningerne, foretager jeg mig dog ikke mere.

4. Spørgsmålet om udsættelse

Reglerne i forvaltningslovens §§ 11 og 21 er omtalt ovenfor. ToldSkat (Z) har i afgørelse af 12. august 2002 anført at disse regler vedrører udsættelse af sagens afgørelse og ikke udsættelse af gennemførelse af selve kontrolarbejdet. ToldSkat (Z) havde på den baggrund ikke bemærkninger til (X) Kommunes afslag på at udsætte kontrolarbejdet.

Ud over reglerne i forvaltningslovens §§ 11 og 21 kan reglen i forvaltningslovens § 16, stk. 4, også være af betydning i denne sammenhæng. Reglen har følgende ordlyd:

'§ 16.

...

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.'

Reglen i § 16, stk. 4, indebærer at førsteinstansen ikke må træffe afgørelse i den underliggende sag før aktindsigtsklagen er afgjort.

Jeg er enig med ToldSkat (Z) i at reglerne angår udsættelse af sagens afgørelse. Reglerne indebærer ikke at sagsbehandlingen skal sættes i stå. Som udgangspunkt kunne (X) Kommune derfor fortsætte oplysningen af sagen – herunder ved indhentelse af oplysninger fra Dem –

mens aktindsigtsklagen ikke var endeligt afgjort.

Det er imidlertid min opfattelse at det ville have været bedst stemmende med princippet i de ovenfor nævnte regler og god forvaltningsskik at (X) Kommune havde ventet med at kræve oplysningerne fra Dem i medfør af skattekontrollovens

§ 6 indtil spørgsmålet om aktindsigt ved ToldSkat (Z)'s afgørelse af 7. august 2002 var afklaret.

Jeg har gjort ToldSkat (Z) og (X) Kommune bekendt med min opfattelse.

NOTE: (*) FOB 1989, s. 287.

13-2. Afslag på overgang fra deltidsfleksjob til fuldtidsfleksjob

Forvaltningsret 12.1 – 2.2 – 2511.9.

En kvinde ansat i en told- og skatteregion klagede over at regionen og Told- og Skattestyrelsen havde afslået at ændre hendes deltidsfleksjob til et fuldtidsfleksjob med fuld udnyttelse af arbejdsevnen og aflønning for 37 timer ugentligt. Myndighederne henviste til at kvinden forud for oprettelsen af deltidsfleksjobbet havde været ansat i en ordinær deltidsstilling på samme arbejdsplads. De mente i øvrigt at pligten til at tilbyde fleksjob på fuld tid udelukkende var et anliggende for den pågældendes bopælskommune.

Ombudsmanden udtalte det var beklageligt at myndighederne havde afslået kvindens anmodning om en fuldtidsstilling. Han henviste til at pligten til at tilbyde fleksjob på fuld tid gælder uafhængigt af om den pågældende tidligere har været deltidsansat.

Ombudsmanden udtalte endvidere at en arbejdsgiver ikke efter loven er forpligtet til at imødekomme en anmodning om fleksjob på fuld tid, men at offentlige arbejdsgivere er underlagt det almindelige forvaltningsretlige saglighedskrav. Når det er lovgivningens intention at en ansat i fleksjob skal have mulighed for at varetage en fuldtidsstilling, følger det af kravet om saglig forvaltning at en offentlig arbejdsgiver er forpligtet til at imødekomme en ansøgning fra en ansat i et deltidsfleksjob om en fuldtidsstilling medmindre der er saglige grunde til at afslå ansøgningen. Da myndighederne ikke havde anført sådanne grunde, mente ombudsmanden ikke at afgørelsen havde den fornødne hjemmel, og han henstillede derfor til Told- og Skattestyrelsen at genoptage sagen med henblik på at træffe en ny afgørelse. (J.nr. 2003-1943-809).

En kvinde, A, blev den 1. juli 1967 ansat som tjenestemand i en fuldtidsstilling i toldvæsenet, oprindeligt som kontorassistentaspirant. Siden 1. oktober 1990 har A gjort tjeneste ved den tidligere Told- og Skatteregion X, nu ToldSkat Y, Region X. A's stillingsbetegnelse er nu konsulent.

A's tjenestetid er gennem årene ved flere lejligheder blevet ændret – hver gang efter A's ansøgning.

I perioden 1. juni 1977 til 1. august 1980 var A's tjeneste nedsat til halv tid med halv aflønning. Fra den 1. august 1980 blev A ekstraordinært fritaget for tjeneste uden løn indtil hun genoptog arbejdet den 1. juli 1982 med en ugentlig arbejdstid på 3/4 af fuld tid. A har oplyst at hendes overgang til deltidsbeskæftigelse og efterfølgende ansøgning om tjenestefritagelse skyldtes hendes forsørgerpligt over for tre mindreårige børn for hvem hun fungerede som dagplejemor i tje-

nestefritagelsesperioden på grund af pasningsproblemer.

Siden 1989 og frem til i dag har A haft helbredsmaessige problemer.

Den 6. november 1989 imødekom Direktoratet for Toldvæsenet en ansøgning fra A om nedsat tjenestetid af helbredsmaessige grunde, og A's tjenestetid blev i perioden 30. oktober 1989 til 29. januar 1990 nedsat fra 3/4 af fuld tid til halv tid med bevarelse af normal løn for 3/4 af fuld tid.

Efter A's ansøgning blev hendes tjenestetid pr. 1. juli 1993 forhøjet fra 3/4 af fuld tid til 31/37 af fuld tid.

Fra maj måned 1996 og 11 måneder frem var A langtidssygemeldt som følge af 2 rygoperationer.

Den 9. april 1997 meddelte Told- og Skatteregion X efter A's ansøgning A nedsættelse af tjenestetiden af helbredsmaessige grunde til halv tid med bevarelse af løn svarende til 31/37 af fuld løn. Tjenestetidsnedsættelsen

gjaldt perioden 14. maj 1997 til 13. august 1997. Den 7. november 1997 ansøgte A på ny om nedsættelse af tjenestetiden af helbredsmæssige grunde, og Told- og Skatteregion X meddelte ved brev af 4. marts 1998 A tjenestetidsnedsættelse til 25 timer ugentligt med bevarelse af løn for 31/37 af fuld tid i perioden 14. november 1997 til 13. maj 1998.

Efter A's ansøgning blev hendes tjenestetid fra den 1. november 1999 nedsat fra 31 timers tjeneste ugentligt til 25 timers tjeneste ugentligt med aflønning for 25/37 af fuld løn.

På baggrund af A's helbredsmæssige problemer udarbejdede hendes bopælskommune, Z Kommune, den 9. oktober 2000 et udkast til en bevillingsskrivelse til oprettelse af et fleksjob til hende. Kommunen havde fastslået at A's erhvervsevne var reduceret til 25 timers arbejde ugentligt, og at hun opfyldte betingelserne for oprettelse af et fleksjob. Reglerne om fleksjob fremgik på dette tidspunkt af den dagældende lov om aktiv socialpolitik. Udkastet til bevillingsskrivelsen lød på en ændring af A's daværende stilling til et fleksjob med en reel arbejdsuge på 25 timer og aflønning for 37 timer. Det fremgår af sagen at Told- og Skatteregion X afviste at ændre A's stilling i overensstemmelse med kommunens første udkast. Regionen ville kun oprette et fleksjob hvis der blev tale om en stilling med 25 timers ugentlig tjeneste og aflønning for 31 timer, mens der efter A's opfattelse skulle være proportionalitet mellem aflønning og brug af hendes resterhvervsevne.

Efter fortsatte drøftelser mellem A, Z Kommune og Told- og Skatteregion X blev A's stilling med virkning fra den 1. maj 2001 ændret til et fleksjob efter § 71 i den dagældende lov om aktiv socialpolitik. Stillingen lød på 20 timers ugentligt arbejde med aflønning for 31 timer. Told- og Skatteregion (X) meddelte A oprettelsen af fleksjobbet ved brev af 29. maj 2001 og skrev bl.a. følgende:

"Tillæg til ansættelsesbrev

Under henvisning til bevilling fra (Z)

Kommune af 14. maj/23. maj 2001, er din ansættelse med virkning fra den 1. maj 2001 ændret til et fleksjob efter § 71 i Lov om Aktiv Socialpolitik.

Din lønindplacering er for nuværende LR 20, skalatrin 31 og denne vil indtil videre forblive uændret.

Med virkning fra den 1. maj 2001 vil din arbejdstid teknisk blive ændret til 31 timer ugentligt. Den reelle arbejdstid er indtil videre aftalt til 20 timer ugentligt.

Ansættelse i fleksjob medfører ingen ændring i dit ansættelsesforhold som tjenestemand i øvrigt."

A's reelle arbejdstid har siden fleksjobbets oprettelse og frem til i dag været på 20 timer ugentligt. Den 2. oktober 2001 ansøgte A Told- og Skatteregion X om at hendes fleksjob med virkning fra 1. november 2001 måtte blive ændret fra et deltidsfleksjob med 20 timers arbejde ugentligt til et fuldtidsfleksjob med 25 timers arbejde ugentligt således at hun kunne gøre brug af sin fulde arbejdsevne. Det fremgår af sagen at Z Kommune var indforstået med en eventuel ændring af A's fleksjob til en fuldtidsstilling.

Told- og Skatteregion X afsløg ved brev af 25. oktober 2001 at imødekomme A's ansøgning. Brevet havde følgende ordlyd:

"Du har i ansøgning af 2. oktober 2001 anmodet om, at din fulde erhvervsevne må udnyttes således, at du fremover arbejder 25 timer ugentligt, og du ønsker samtidig aflønning for fuld tjeneste - 37 timers tjeneste ugentligt.

Regionen ser naturligvis positivt på en forøgelse af din arbejdstid og forventer, at medarbejdere i fleksjob til enhver tid udnytter deres fulde resterhvervsevne, hvilket også må anses at være en af hensigterne med fleksjobordninger.

Med hensyn til din ansøgning om samtidig ændring til aflønning for fuld tid - 37 timers tjeneste ugentligt, må regionen meddele, at vores tidligere beslutning om forudsætningen for etablering af fleksjob for dit vedkommende, fortsat vil være, at du forbliver

på aflønning med 31 timers tjeneste ugentligt, hvilket i dit konkrete tilfælde af regionen anses for fuld tid.”

A rettede efterfølgende henvendelse til Dansk Told- og Skatteforbund der ved brev af 2. november 2001 opfordrede Told- og Skatteregion X til at ændre afgørelsen til A's fordel. Regionen fastholdt sit afslag ved brev af 8. november 2001 til forbundet.

Den 12. marts 2002 påklagede A regionens afgørelse til Told- og Skattestyrelsen der ved brev af 30. april 2002 tiltrådte regionens afgørelse. I brevet stod der bl.a. følgende:

”Told- og Skattestyrelsen har behandlet din klage og kan ikke imødekomme denne, hvilket sker med følgende begrundelse:

Det er korrekt, når regionen oplyser, at et fleksjob er et alternativ til afskedigelse. En medarbejder kan tilbydes et fleksjob, såfremt medarbejderen opfylder betingelserne herfor.

(Z) Kommune tilbød dig ved brev af 9. oktober 2000 et fleksjob med fuld løndækning på 37 timer og en arbejdstid på 25 timer. Regionen anmodede efterfølgende kommunen om at revurdere dette tilbud, da du reelt siden 1977 ikke har varetaget en fuldtidsstilling. Det var regionens opfattelse, at fuldtid for dig var 31 timer.

Ifølge Personalestyrelsens vejledning har kommunen pligt til at give tilbud om fleksjob på fuld tid, medmindre den pågældende foretrækker deltidansættelse. Begrundelsen er, at beskæftigelse efter ordningen skal kunne udgøre et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag.

Styrelsen finder, at der i den konkrete situation ved et fleksjob med 31 timers løndækning og en erhvervsevne på 25 timer, er et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag, da du siden 1977 reelt har været på deltid med et gennemsnit på ca. 27 timer om ugen.

Det fremgår endvidere af din personale-sag, at du i 1989, 1997 og 1998 fik bevilget helbredsbetaget tjenestetidsnedsættelse. I den forbindelse blev du aflønnet med 31/37 af fuld løn. Styrelsen finder derfor ikke, at

der i den konkrete sag er grundlag for at ændre den aftale, der er indgået med aflønning svarende til en arbejdstid på 31 timer og en erhvervsevne på 25 timer.

Styrelsen kan således ikke imødekomme din klage.

Styrelsens afgørelse er endelig og kan ikke påklages til højere administrativ myndighed. Sagen kan indbringes for domstolene.”

Den 2. juni 2002 bad A styrelsen om at uddybe afgørelsen, særligt med hensyn til om hun som tjenestemand ansat i staten i et deltidfleksjob ikke havde ret til nu og fremover at søge op i tid og således gøre brug af sin fulde arbejdsevne, og om deltidfleksansættelse ikke var udtryk for proportionalitet mellem aflønning og brug af arbejdsevne.

Som svar på A's henvendelse skrev styrelsen den 11. juli 2002 bl.a. følgende til hende:

”En medarbejder på deltid kan ansøge om at gå op i tid. Som udgangspunkt kan en sådan anmodning imødekommes, såfremt der er timer ledige svarende til en fuldtidsstilling.

Du er bevilget et deltidfleksjob med en aflønning på 31 timer og en forventet erhvervsevne på 25 timer. Udgangspunktet vil her være, at du arbejder 25 timer, når dette er den forventede arbejdsevne.”

Den 19. november 2002 klagede A til mig over Told- og Skattestyrelsens afgørelse, og jeg videresendte den 20. december 2002 hendes klage med bilag til Skatteministeriet. Jeg henviste i den forbindelse til at ombudsmanden ikke kan behandle klager der kan indbringes for en højere forvaltningsmyndighed, før denne myndighed har truffet afgørelse, og at styrelsens afgørelse – i fraværet af lovhjæmmel til at afskære den ulovbestemt klageadgang fra styrelsen til Skatteministeriet – kunne påklages til Skatteministeriet.

Skatteministeriet afviste ved brev af 22. maj 2003 at behandle A's klage med henvisning til at der efter ministeriets opfattelse ikke var klageadgang til ministeriet i den konkrete sag.

Den 4. juni 2003 klagede A til mig på ny. Jeg udskilte herefter spørgsmålet om hvorvidt der i den konkrete sag var klageadgang til Skatteministeriet, som en selvstændig sag, og den 29. december 2003 bad jeg Told- og Skattestyrelsen om en udtalelse i sagen om A's fleksjob. Jeg bad styrelsen om i udtalelsen at komme ind på om der var hjemmel til den trufne afgørelse, og om der var bevilingsmæssige forhold eller omstændigheder vedrørende personalenormeringen i Told- og Skatteregion X der havde haft indflydelse på afgørelsen. Endvidere bad jeg om at styrelsen forinden indhentede udtalelser i sagen fra henholdsvis Told- og Skatteregion X og Beskæftigelsesministeriet – fra sidstnævnte særligt vedrørende forståelsen af beskæftigelsesindsatslovens § 72 som på det tidspunkt havde afløst bestemmelsen i § 71 i lov om aktiv socialpolitik.

Beskæftigelsesministeriet ved Arbejdsmarkedsstyrelsen afgav udtalelse til Told- og Skattestyrelsen den 26. januar 2004. Styrelsen skrev i udtalelsen at kommunen i henhold til beskæftigelsesindsatslovens § 72, stk. 2, har pligt til at tilbyde fleksjob på fuld tid medmindre den ansatte foretrækker deltidansættelse, og at en ansat i fleksjob derfor som udgangspunkt skal oppebære en løn der svarer til 37 timers ugentligt arbejde. Styrelsen skrev endvidere at bestemmelsen om fuld tid også gælder hvor personen forud for fleksjobbet ikke har været ansat på fuld tid.

ToldSkat Y (den tidligere Told- og Skatteregion X) afgav udtalelse den 18. februar 2004 og skrev bl.a. følgende:

"(...) Told- og Skatteregion (X) [har] på intet tidspunkt anset (A) for en medarbejder med risiko for at blive afskediget, hvilket er hovedformålet med oprettelse af fleksjob.

(A) har på intet tidspunkt haft et sygefravær, som har kunnet danne baggrund for iværksættelse af en afsked.

Det var derfor overraskende for Told- og Skatteregion (X), at (Z) Kommune havde indledt en sagsbehandling for oprettelse af fleksjob.

Grunden hertil har vi aldrig drøftet med kommunen, bl.a. af hensyn til evt. helt personlige anliggender mellem (A) og kommunen.

Det var Told- og Skatteregion (X)'s opfattelse, at kommunens lovpligtige tilbud om fleksjob på fuld tid, alene var et kommunalt anliggende.

Fra Told- og Skatteregion (X) har der dog alligevel været rettet henvendelse til det ministerium som har udfærdiget loven og vi fik her oplyst, at det udelukkende er et kommunalt anliggende at give tilbud om fuld løn. Det blev endvidere oplyst, at det aldrig har været lovens intention, at medarbejdere skulle have en økonomisk vinding ved overgang til fleksjob, men ordningen skulle udelukkende være et hensyn til medarbejdere på f.eks. kontanthjælp, som skulle kunne opretholde en indkomst til at leve for ved etablering af et fleksjob – derfor pligten for kommunerne til at tilbyde fuldtidsfleksjob.

Told- og Skatteregion (X) har ikke lagt skjul på, overfor (A), at man ikke ville medvirke til en omgåelse af lovens intentioner.

Endvidere var det Told- og Skatteregion (X)'s opfattelse, at vi som arbejdsgiver helt suverænt kunne sige ja eller nej til tilbuddet om ansættelse af medarbejdere i fleksjob også uden videre begrundelse, men som en konsekvens af ledelsesretten.

Told- og Skatteregion (X) er ikke bekendt med, om kommunen dels har forsøgt at finde et nyt ansættelsessted til (A), dels forsøgt at leve op til lovens regler og intentioner i øvrigt.

Under henvisning til de aflønningsmæssige regler på området, var det Told- og Skatteregion (X)'s subjektive opfattelse, at (A) ved ansættelse i fleksjob et evt. andet sted, ville få en væsentlig lønnedgang. Hvorimod såfremt (A) forblev ved Told- og Skatteregion (X), ville bibeholde sin nuværende løn for 31 timer, hvilket i øvrigt ligger over mindstelønnen. Det kan supplerende oplyses at ToldSkat har en politik på området, som betyder, at allerede ansatte medarbejdere som

overgår til ansættelse i fleksjob, bibeholder den normale løn, (...)

...

Et andet og aldeles vigtigt og relevant hensyn, er hensynet til øvrige medarbejdere og deres aflønning og retsopfattelse, hvilket i den konkrete situation, ville blive betragtet som en ganske uholdbar situation.

Told- og Skatteregion (X) indgik derfor en aftale med (A) og (Z) Kommune om, at (A) overgik til et fleksjob med virkning fra den 1. maj 2001.

Da (A) siden 1. juli 1993 havde haft en ugentlig tjenestetid på 31 timer blev det aftalt at stillingen i fleksjob skulle afspejle denne tjenestetid.

(A) har altså alt andet lige ved fleksjobtilbud fået en lønforhøjelse set i forhold til lønnen ved fleksjobansættelsens start. Lønforskellen mellem 20 timer og 31 timer.

(A) har selv udtalt at hendes resterhvervsevne gør, at hun kan klare 25 timer ugentlig, men pga. Told- og Skatteregion (X)'s tiltrædelse af en bevilling på 31 timer ugentlig, anså (A) det for rimeligt at hendes aflønning afspejlede hendes ugentlige tjenestetid, hvorfor hun kun ønskede at yde delvis af sin resterhvervsevne hvilket Told- og Skatteregion (X) hele tiden har anset for ganske uhørt, idet der ikke nødvendigvis skal være en direkte sammenhæng mellem aflønning og tjenestetid. Da ovennævnte tilsyneladende er blevet støttet af (Z) Kommune har Told- og Skatteregion (X) nødtvunget måttet acceptere en ugentlig tjenestetid på 20 timer – ud fra den betragtning, at der mellem (A) og (Z) Kommune har været oplysninger, som ikke er arbejdsgiver bekendt.

Opmærksomheden henledes på, at aftale om arbejdstid for medarbejdere i fleksjob altid sker ved kommunens mellemkomst.

For Told- og Skatteregion (X) har det aldrig udelukkende været et økonomisk incitament at oprette fleksjob, men et udtryk for at Told- og Skatteregion (X) vedkender sig sit sociale ansvar.

...

Der har i øvrigt ikke været forhold på regionen, hverken bevillingsmæssigt eller personalenormeringsmæssigt som har haft indflydelse på afgørelsen.”

Told- og Skattestyrelsen afgav herefter udtalelse den 9. marts 2004 og skrev bl.a. følgende:

”I henhold til beskæftigelsesindsatslovens § 72, stk. 2, har en kommune pligt til at give tilbud om fleksjob på fuld tid, medmindre den ansatte foretrækker deltidansættelse.

Ifølge lovtæksten påhviler forpligtelsen alene den pågældende kommune og ikke ToldSkat som arbejdsgiver. Denne opfattelse er endvidere telefonisk bekræftet hos Arbejdsmarkedsstyrelsen v/(...).

Når (A) i sin klage udtrykker utilfredshed med sit deltidfleksjob, er det således kommunens ansvar at anvise hende et nyt fleksjob på fuld tid – en forpligtelse, som hverken ifølge lovtæksten eller udtalelser fra det ansvarlige ressortministerium kan pålægges ToldSkat som arbejdsgiver.

Hertil kommer, at ordningen er frivillig for ToldSkat, jf. vejledning om socialt kapitel i staten, del II, kapitel 2, pkt. 3, hvorefter det er arbejdspladsen, der beslutter, om der skal oprettes et fleksjob.

Når en arbejdsgiver således ikke er forpligtet til at oprette et fleksjob – herunder et fleksjob på fuld tid – kan der i sagens natur ej heller eksistere en pligt for ToldSkat til efterfølgende at ændre et deltidfleksjob til et fuldtidsfleksjob.

Som følge af ovenstående finder Told- og Skattestyrelsen ikke, at der er hjemmel til at pålægge ToldSkat som arbejdsgiver en forpligtelse til at bevilge (A) et fleksjob på fuld tid og på denne baggrund fastholdes den af Told- og Skattestyrelsen truffene afgørelse af 30. april 2002 samt styrelsens supplerende udtalelse af 11. juli 2002.”

A fremsatte bemærkninger til udtalelserne fra henholdsvis Arbejdsmarkedsstyrelsen, ToldSkat Y, Region X og Told- og Skattestyrelsen den 31. marts 2004, og jeg sendte her-

efter A's bemærkninger videre til Told- og Skattestyrelsen til styrelsens og regionens eventuelle kommentarer. Regionen skrev den 27. april 2004 bl.a. følgende:

"Det skal bemærkes, at (A) har været på deltid siden 1/6 1977. Indtil ændringen af den ugentlige arbejdstid – med virkning fra 1/11 1999 – fra 31 timer til 25 timer anså vi (A)'s tjenestetid som værende selvvalgt.

I forbindelse med oprettelsen af fleksjobbet anfører regionen, at man kun vil være med til at oprette et fleksjob baseret på 31 timer – svarende til 'fuld løn' forud for sygdommen, idet (A) ikke har arbejdet fuldtids siden 1977. Regionen har derfor udøvet en begunstigende forvaltningsakt, idet (A) er steget i løn på grund af hendes ændrede status (fleksjob).

Som det også fremgår og antydes i den tidligere korrespondance om sagen, ville regionen *ikke* have oprettet et fleksjob på de betingelser (A) stillede – dels fordi hendes sygefravær – bortset fra visse længere perioder – ikke har været af en karakter, hvor en afskedigelse kunne komme på tale. Dels fordi finansieringen af fleksjobs og indregningen af disse job i vores årsværk ikke var sikker. (A) kunne derfor fortsat have bevaret sit hidtidige ansættelsesforhold ved regionen.

...

Den 22/1 2001 har samarbejdsudvalget gennemført en politik for ansættelse af medarbejdere under det rummelige arbejdsmarked. I politikpapiret, jf. vedl. kopi er der redegjort for en række procedurer og overvejelser. Det fremgår af sidste side, 1. afsnit: 'Såfremt ledelsen beslutter at tilbyde medarbejderen et fleksjob, forbliver vedkommende indtil videre på samme lønniveau, dog låses lønancienniteten fast'.

I andet afsnit anføres: 'Det er den enkelte kommune og regionen som fastlægger den ugentlige arbejdstid'.

I tredje afsnit står: 'Såfremt den pågældende medarbejder har været på deltid, helbredsbetaget begrundet og regionen bekendt – kan regionen godkende fleksjob på

nedsat tid, men til fuld løn iflg. nugældende lovgivning'."

Told- og Skattestyrelsen havde ikke yderligere at tilføje i anledning af A's bemærkninger. Den 9. juni 2004 fremsatte A bemærkninger til regionens udtalelse af 27. april 2004.

Ombudsmandens udtalelse

"Det grundlæggende spørgsmål i sagen er efter min opfattelse om Told- og Skatteregion (X) med rette kunne afslå at imødekomme Deres ansøgning om en ændring af Deres deltidsfleksjob til et fuldtidsfleksjob.

Det følger af arbejdsgiverens ledelsesret at en arbejdsgiver som udgangspunkt er berettiget til at ansætte og afskedige den arbejdskraft der ud fra et driftssynspunkt findes passende, herunder ved beskæftigelse af medarbejdere på deltid. Arbejdsgiverens ledelsesret begrænses af aftaler mellem arbejdsmarkedets organisationer, regler i lovgivningen og, særligt for offentlige arbejdsgivere, de almindelige offentligtretlige regler, herunder reglerne om saglig forvaltning.

Den normale arbejdstid på arbejdsmarkedet er for fuldtidsansatte 37 timers arbejde ugentligt. For tjenestemænd følger dette af § 2 i cirkulære nr. 67 af 12. april 2000 om arbejdstidsregler for statens tjenestemænd, jf. tjenestemandslovens § 45, stk. 1.

1. Regelgrundlaget for etablering af fleksjob

Oprettelsen af Deres fleksjob, der blev meddelt Dem ved Told- og Skatteregion (X)'s brev af 29. maj 2001, skete i henhold til den dagældende lov om aktiv socialpolitik (lov nr. 455 af 10. juni 1997 med senere ændringer). Bestemmelserne om fleksjob var samlet i §§ 70-73 der havde følgende ordlyd:

§ 70. Kommunen sørger for, at personer under 67 år med varige begrænsninger i arbejdsevnen har mulighed for ansættelse hos private eller offentlige arbejdsgivere i

- 1) fleksjob efter § 71 og
- 2) skånejob med løntilskud efter § 75.

Stk. 2. Socialministeren kan under hensyn til Danmarks internationale forpligtelser fastsætte regler om, at der inden for visse erhvervsområder ikke er adgang til at beskæftige personer efter stk. 1.

Stk. 3. Kommunen giver tilbud om job efter stk. 1. Amtskommunen kan give tilbud om job, når den er arbejdsgiver, eller hvis den aftaler dette med kommunen.

§ 71. Kommunen sørger for, at personer, der ikke modtager social pension, og som ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet, har mulighed for at blive ansat i fleksjob. Mulighederne for revalidering til beskæftigelse på normale vilkår skal være udtømte, før der kan tilbydes et fleksjob.

§ 72. Arbejdsgiveren betaler lønnen til den ansatte i fleksjob.

Stk. 2. Kommunen giver arbejdsgiveren tilskud til lønnen. Tilskuddet er 1/3, 1/2 eller 2/3 af lønnen afhængig af graden af nedsat arbejdsevne.

Stk. 3. Tilskuddet beregnes af lønnen med tillæg af udgifter til arbejdsgiverbidrag til ATP samt eventuelle udgifter til andre arbejdsgiverbidrag. Tilskuddet kan ikke overstige 1/3, 1/2 eller 2/3 af den mindste overenskomstmæssige timeløn på det aktuelle ansættelsesområde eller af den løn, som sædvanligvis gælder for tilsvarende arbejde, med tillæg af udgifter til arbejdsgiverbidrag til ATP samt eventuelle udgifter til andre arbejdsgiverbidrag.

Stk. 4. Tilskuddet efter stk. 3 nedsættes med det beløb, som arbejdsgiveren har ret til efter lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel. Socialministeren kan fastsætte regler herom.

§ 73. Når kommunen eller amtskommunen har givet tilbud om fleksjob, fastsættes løn og øvrige arbejdsvilkår, herunder arbejdstiden, som udgangspunkt efter de kollektive overenskomster på ansættelsesområdet, herunder efter de sociale kapitler. I ikke overenskomstdækket ansættelse skal overenskomsten på sammenlignelige områder gælde. Fastsættelse af løn og øvrige arbejdsvilkår skal ske i samarbejde med de faglige organisationer.

Stk. 2. Kommunen og amtskommunen har pligt til at give tilbud om fleksjob på fuld tid, medmindre den ansatte foretrækker deltidansættelse.

§§ 71-73 i lov om aktiv socialpolitik afløste – og svarede i det væsentlige til – §§ 49 a-49 c i den tidligere gældende lov om social bistand. Reglerne om fleksjob var blevet indført heri ved lov nr. 459 af 10. juni 1997 om ændring af lov om social bistand m.v. I § 49 c, stk. 2, der var stort set enslydende med § 73, stk. 2, i lov om aktiv socialhjælp, var pligten til at give tilbud om fleksjob på fuld tid fastslået. I lovforslagets bemærkninger til § 49 c, stk. 2 (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 5714), var bl.a. følgende anført:

'Efter *stk. 2* skal fleksjob tilbydes på fuld tid, medmindre den pågældende foretrækker deltidansættelse. Dette er begrundet i, at beskæftigelse efter ordningen skal kunne være et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag for de pågældende. Arbejdstiden kan således kun nedsættes efter den pågældendes eget ønske.'

Reglerne om fleksjob i lov om aktiv socialpolitik blev uddybet i vejledning nr. 39 af 5. april 1998 om lov om aktiv socialpolitik. Vejledningen er stadig gældende. Af vejledningens pkt. 20 fremgår bl.a. følgende om forholdet mellem tilbud efter loven og den pågældendes hidtidige forsørgelsesgrundlag:

'3.2.1. *Personkreds og tilbud efter aktivloven*

20. Indsatsmulighederne spænder vidt, svarende til at der er store forskelle i den personkreds, som er omfattet af aktivloven (...).

Nogle af de aktive tilbud, der gives, er bundet til det hidtidige forsørgelsesgrundlag. Det gælder aktivering, der er forbeholdt personer, der er berettiget til kontanthjælp, og det gælder skånejob med løntilskud, der er forbeholdt personer, der modtager førtidspension efter lov om social pension.

Andre tilbud som revalidering og fleksjob er uafhængige af det hidtidige forsørgelsesgrundlag. Udgangspunktet for at modtage disse tilbud er en vurdering af, at arbejdsevnen er nedsat (...).

Om kompetencen til at vurdere om en person opfylder betingelserne for oprettelse af et fleksjob, og om omfanget af tilbuddet, herunder spørgsmålet om fuld tid, fremgår følgende af vejledningen:

'7.2.3. Oprettelse af og visitation til fleksjob og skånejob med løntilskud

Kommunen

324. Kommunen træffer afgørelse, om en person opfylder betingelserne for at være berettiget til et fleksjob eller skånejob med løntilskud.

...

7.3.1. Tilbudets omfang

§ 73

Stk. 2. Kommunen og amtskommunen har pligt til at give tilbud om fleksjob på fuld tid, medmindre den ansatte foretrækker deltidsansættelse.

345. Fleksjob skal tilbydes på fuld tid, medmindre den pågældende foretrækker deltidsansættelse. Dette er begrundet i, at beskæftigelse efter ordningen skal kunne være et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag for den pågældende, da der ikke er mulighed for at supplere lønnen med kontanthjælp.

Tilbud om deltid kan gives efter persons eget ønske, fx fordi personen er vant til at være beskæftiget ved deltidsarbejde.

Tilrettelæggelse af arbejdstiden

346. Ved tilrettelæggelsen af arbejdstiden skal der tages hensyn til karakteren af den nedsatte arbejdsevne.

Det betyder, at der skal tages hensyn til, at vedkommende kan have behov for ekstra hvilepauser, behov for fravær eller behov for at gå ned i tid. Sådanne reguleringer i forhold til arbejdstiden kan også foretages, når der udbetales løn for fuld arbejdstid.

Den nedsatte arbejdsevne kan vise sig både ved, at den pågældende ikke kan arbejde fuldt effektivt på fuld tid og ved, at den pågældende kan arbejde fuldt effektivt, men da kun på nedsat tid. Det betyder, at der midlertidigt, men også mere permanent, er mulighed for at aftale, at personen tilrettelægger sin arbejdsindsats således, at arbejdstiden begrænses, selv om aflønningen sker i forhold til fuld normal arbejdstid. Der er ikke nogen fast grænse for, hvor langt en person kan gå ned i arbejdstid og samtidig modtage løn for fuld arbejdstid. Samlet set skal arbejdspræstationer sættes i forhold til den begrænsning i arbejdsevnen, som danner grundlag for fastsættelsen af løntilskuddet.

Det er arbejdsgiver og arbejdstager, der i samarbejde med de faglige organisationer beslutter, hvordan arbejdet tilrettelægges i forhold til det aktuelle job. Det er dog kommunen, der i forbindelse med vurderingen af den nedsatte arbejdsevne vurderer, om forudsætningerne for tilskud er opfyldt.

En stort set tilsvarende og til dels enslydende vejledning om fleksjobreglerne findes i Finansministeriets vejledning om socialt kapitel i staten fra oktober 2000, kapitel 2 og bilag F. Af bilag F, pkt. A, fremgår bl.a. følgende:

'A. Generelt om ansættelse af personer i fleksjob

...

Ansættelse

Fleksjob kan oprettes som enkeltpladser

på ordinære arbejdspladser eller i særlige enheder, der hovedsageligt beskæftiger personer i fleksjob. Flexjob skal tilbydes på fuld tid, medmindre den pågældende foretrækker deltidsansættelse. (Deltidsansatte vil ikke kunne supplere lønnen med kontanthjælp).

Såfremt en institution ønsker at ansætte en person i et fleksjob, er det mest praktisk, at der rettes henvendelse til den lokale kommune.'

Den Sociale Ankestyrelse (nu Ankestyrelsen) har ved to principielle afgørelser, der er omtalt i Social Meddelelse nr. SM A-12-00, taget stilling til forståelsen af begrebet fuld tid i relation til reglerne om fleksjob. Det fremgår heraf at pligten for kommunen til at tilbyde fleksjob på fuld tid gælder uafhængigt af vedkommendes tidligere beskæftigelsesgrad, og at 'fuld tid' således er en arbejdstid på 37 timer om ugen. Sag nr. 2, der har Ankestyrelsens j.nr. 200577-99, er i meddelelsen refereret således:

'Ansøger var fundet berettiget til et fleksjob. Kommunen, ansøger og hendes arbejdsgiver indgik i februar 1999 aftale om et fleksjob. Det blev aftalt, at fleksjobbet var på 30 timer med et løntilskud på § [må rettelig være ½; min bemærkning]. Det blev ligeledes aftalt, at ansøger skulle arbejde 15 timer om ugen. Ansøgers forbund klagede over, at der ikke var tilbudt fleksjob på fuld tid.

Kommunen henviste til, at det hidtidige ansættelsesforhold var på 30 timer, samt at det i forbindelse med etableringen af fleksjobbet blev aftalt, at ansøgers arbejdssevne udgjorde 50%. Kommunen fandt, at efter en individuel vurdering ansås ansøger som kompenseret for den manglende arbejdssevne set ud fra ansøgers tidligere beskæftigelsesgrad.

Nævnet fandt, at ansøger var berettiget til at få fleksjob på fuld tid. Nævnet lagde vægt på, at det af lov om aktiv socialpolitik § 73, stk. 2, fremgår, at kommunen har

pligt til at give tilbud om fleksjob på fuld tid, medmindre den ansatte foretrækker deltidsansættelse.

Selv om ansøger tidligere havde været ansat 30 timer ugentlig og nu kun kunne arbejde 15 timer ugentlig, var hun berettiget til at få tilbudt det omhandlede fleksjob på fuld tid. Kommunen var ikke berettiget til ud fra individuelle vurderinger af hidtidige eller fremtidige arbejdstimer kun at tilbyde fleksjob på deltid, men var derimod forpligtet til at tilbyde fleksjob på fuld tid.

I klagen til Ankestyrelsen var det bl.a. anført, at kommunen ikke var enig i afgørelsen og samtidig vurderede, at sagen kunne være egnet til at udstikke retningslinier for området, og dermed medvirke til at belyse almindelig praksis. Kommunen havde tolket § 73, stk. 2, i lov om aktiv socialpolitik som værende fuld tid i forhold til hidtidig beskæftigelsesgrad. Dette vurderede kommunen som en rimelig og fornuftig fortolkning af lovgivningen og vejledningen.

Sagen blev behandlet i principielt møde til afklaring af om et tilbud om fleksjob skal ses i forhold til tidligere beskæftigelsesgrad eller er uafhængig heraf.

Afgørelse:

Ankestyrelsen fandt, at ansøger skulle tilbydes et fleksjob på fuld tid.

Begrundelsen for afgørelsen var, at det fremgår af lov om aktiv socialpolitik § 73, stk. 2, at kommunen har pligt til at give tilbud om fleksjob på fuld tid.

Ankestyrelsen lagde vægt på, at ansøger ikke havde ønsket et fleksjob på deltid.

Ankestyrelsen fandt ikke, at det kunne tillægges vægt, at ansøger før oprettelsen af fleksjobbet i en årrække havde været deltidsansat, når hun ønskede et fleksjob på fuld tid.

Ankestyrelsen bemærkede, at det er sigtet med bestemmelsen, at beskæftigelsen efter ordningen skal kunne være et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag for an-

søger, og at arbejdstiden kun kan nedsættes efter ansøgers ønske.

Ankestyrelsen tiltrådte således det sociale nævnens afgørelse.'

Den 1. juli 2003 afløstes reglerne om fleksjob i lov om aktiv socialpolitik af stort set tilsvarende regler i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (lov nr. 419 af 10. juni 2003). Pligten for kommunen til at tilbyde fleksjob på fuld tid fremgår nu af beskæftigelsesindsatslovens § 72, stk. 2. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget at der med bestemmelserne i beskæftigelsesindsatsloven om fleksjob ikke er tilsigtet indholdsmæssige ændringer i forhold til de tidligere gældende regler, jf. Folketingsprotokollen 2002-03, tillæg A, s. 5972.

Som nævnt bad jeg den 29. december 2003 Told- og Skattestyrelsen indhente en udtalelse fra Beskæftigelsesministeriet vedrørende forståelsen af beskæftigelsesindsatslovens § 72 før styrelsen selv afgav udtalelse i sagen. Styrelsens henvendelse til ministeriet blev besvaret af Arbejdsmarkedsstyrelsen der den 26. januar 2004 skrev følgende:

'I brev af 7. januar 2004 beder Told- og Skattestyrelsen om Arbejdsmarkedsstyrelsens bemærkninger til § 72 i Lov om en aktiv beskæftigelsespolitik.

I henhold til § 72 stk. 2 har kommunen pligt til at give tilbud om fleksjob på fuld tid, medmindre den ansatte foretrækker deltidsansættelse.

En ansat i fleksjob skal derfor som udgangspunkt oppebære en løn, der svarer til 37 timers ugentligt arbejde. Baggrunden for denne bestemmelse er, som det også fremgår af sagsforløbet, at beskæftigelse efter ordningen skal kunne udgøre et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag for den pågældende, da der ikke er mulighed for at supplere lønnen med kontanthjælp. Bestemmelsen om fuld tid gælder også, hvor personen forud for fleksjobbet ikke har været ansat på fuld tid.'

Som en konsekvens af den statslige refusionsordning for statslige arbejdsgivere der ansætter personer i fleksjob, var der indtil 1. april 2002 fuld refusion for den del af den ansattes løn der ikke blev dækket af det kommunale tilskud, jf. § 2 i Finansministeriets cirkulære nr. 236 af 18. december 1998 om fleksjob mv. i staten. Efter den 1. april 2002 er lønrefusionen blevet reduceret til 50 pct. af restlønnen, dog således at der for fleksjob oprettet inden denne dato fortsat er fuld refusion, jf. § 1 i Finansministeriets cirkulære nr. 43 af 22. maj 2002 om ændring af cirkulære om fleksjob mv. i staten. Ansættelsen af Dem i fleksjob har således været – og er fortsat – udgiftsneutral for ToldSkat (Y), Region (X) når der ses bort fra ekstra administrativt arbejde og eventuelle personlige tillæg.

2. Pligten til at tilbyde fleksjob på fuld tid

Som det fremgår af gennemgangen af reglerne om fleksjob, skal bestemmelsen i beskæftigelsesindsatslovens § 72, stk. 2, forstås således at en kommune har pligt til – uden hensyntagen til vedkommendes tidligere beskæftigelsesgrad – at tilbyde en person der findes berettiget til et fleksjob, et fleksjob med aflønning for 37 timer, medmindre den pågældende foretrækker deltidsansættelse. Spørgsmålet er hvilken virkning denne pligt for kommunen har for ToldSkat (Y), Region (X) som arbejdsgiver.

ToldSkat (Y), Region (X) har bl.a. henvist til at det var regionens opfattelse dels at pligten til at tilbyde fleksjob på fuld tid udelukkende var et kommunalt anliggende, dels at regionen suverænt kunne sige ja eller nej til tilbud om ansættelse af medarbejdere i fleksjob uden videre begrundelse, men som en konsekvens af ledelsesretten.

En arbejdsgiver er ikke efter loven forpligtet til at ansætte en person der allerede

er ansat i en deltidstilling, på fuld tid. Offentlige myndigheder er imidlertid underlagt det almindelige forvaltningsretlige saglighedskrav og forvaltningslovens grundelsesregler. Hensigten med bestemmelsen i beskæftigelsesindsatslovens § 72, stk. 2, er at skabe mulighed for at personer der er berettiget til et fleksjob, kan udnytte deres fulde erhvervsevne gennem tilbud om ansættelse på fuld tid. I en situation som den foreliggende hvor en ansat i et deltid/fleksjob ansøger om fuldtidsansættelse, må der efter min opfattelse bestå en pligt for en offentlig arbejdsgiver til at opfylde lovens formål ved at imødekomme denne ansøgning medmindre der foreligger saglige grunde til at afslå ansøgningen. Ansøgningen kan således afslås hvis dette er nødvendigt for at varetage hensyn som en offentlig myndighed kan eller skal varetage, herunder myndighedens driftsmæssige behov.

Denne forståelse stemmer også bedst overens med Finansministeriets vejledning om socialt kapitel i staten der er rettet til de statslige arbejdspladser. I vejledningen knyttes pligten til at tilbyde fleksjob på fuld tid ikke særskilt til kommunen, men nævnes også i det ovenfor citerede afsnit om ansættelse af personer i fleksjob på statslige arbejdspladser, jf. vejledningens bilag F, pkt. A.

3. Told- og Skattestyrelsens afgørelse

Told- og Skattestyrelsen har i sin afgørelse i sagen refereret og til dels henvist til Told- og Skatteregion (X)'s begrundelser for regionens afslag. Styrelsen har herudover som begrundelse for sit afslag henvist til at pligten for kommunen til at tilbyde fleksjob på fuld tid er begrundet i at beskæftigelse efter ordningen skal kunne udgøre et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag. Styrelsen har fundet at aflønning for 31 timer i Deres konkrete situation udgør et tilstrækkeligt forsørgelses-

grundlag eftersom De siden 1977 reelt har været deltid/beskæftiget.

Som det fremgår af gennemgangen under pkt. 1, gælder pligten til at tilbyde fleksjob på fuld tid uafhængigt af vedkommendes tidligere beskæftigelsesgrad. Derfor har styrelsen ikke været berettiget til – uanset at pligten er begrundet i forsørgelsesmæssige hensyn – at inddrage subjektive vurderinger af Deres private økonomiske behov baseret på Deres tidligere beskæftigelsesgrad i afgørelsen.

4. ToldSkat (Y), Region (X)'s afgørelse

Det fremgår af sagen at ToldSkat (Y), Region (X) ønsker at gøre brug af Deres fulde erhvervsevne på 25 timer ugentligt, men afviser at udbetale en løn der svarer til fuldtidsbeskæftigelse, dvs. en arbejdstid på 37 timer om ugen. Som begrundelse for sin afgørelse har regionen peget på en række forhold der alle har tilknytning til Deres tidligere deltid/beskæftigelse. Det drejer sig navnlig om tre forhold:

A) Forståelsen af begrebet 'fuld tid'

Regionens afgørelse bygger på den gennemgående forudsætning at aflønning for 'fuld tid' i Deres tilfælde – som følge af Deres tidligere deltid/beskæftigelse – er aflønning for 31 timers arbejde ugentligt. Regionen har øjensynligt i sin vurdering af hvad der i Deres konkrete tilfælde kunne anses som fuld tid, taget udgangspunkt i Deres lønmæssige timetal i perioden 1. juli 1993 til 1. november 1999. I denne periode var Deres ugentlige timetal på 31 timer og dermed det højeste siden De blev deltid/ansat.

En forståelse af begrebet 'fuld tid' som den regionen har lagt til grund, medfører at der opstår risiko for en noget vilkårlig fastsættelse af den maksimale løn for en ansat i fleksjob. Desuden er den ikke i overensstemmelse med den forståelse af begrebet der er fastslået i Ankestyrelsens principielle afgørelser, jf. SM A-12-00. Det

fremgår som nævnt heraf at 'fuld tid' er 37 timer, også hvor den pågældende tidligere har været deltidsbeskæftiget. Samme forståelse af begrebet 'fuld tid' fremgår af Arbejdsmarkedsstyrelsens udtalelse af 26. januar 2004.

Dette indebærer at aflønning for 'fuld tid' også i Deres tilfælde vil være aflønning for 37 timers arbejde om ugen.

B) Nødvendigheden af at oprette et fleksjob til Dem

ToldSkat (Y), Region (X) har i sine udtalelser i sagen henvist til at regionen på intet tidspunkt har anset Dem for at være i risiko for at blive afskediget, og at hovedformålet med oprettelse af fleksjob er at undgå afskedigelse. Denne opfattelse har regionen anført som begrundelse for at regionen afslog (Z) Kommunes første forslag om oprettelse af et fleksjob med et faktisk timetal og en aflønning på henholdsvis 25 og 37 timer om ugen.

Jeg har forstået regionens udtalelser således at regionens afvisning af at ændre Deres fleksjob til en fuldtidsstilling bl.a. har været motiveret af at regionen mener at det ikke var nødvendigt at oprette et fleksjob for at De kunne bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet, og at regionen derfor stiller sig tvivlende over for om betingelserne for at oprette fleksjob var opfyldt i Deres tilfælde.

Hertil skal jeg bemærke at regionen ikke er bemyndiget til at vurdere om lovens betingelser for at oprette fleksjob er opfyldt, da denne kompetence er henlagt til kommunen. Konkret har (Z) Kommune fundet at De opfylder betingelserne.

Regionen har i sin udtalelse af 27. april 2004 endvidere henvist til at regionen frem til tidspunktet hvor Deres arbejdstid (også lønmæssigt) blev nedsat fra 31 timer til 25 timer i efteråret 1999, anså Deres deltidsbeskæftigelse for selvvalgt.

Regionens antagelse om at Deres deltidsansættelse har været selvvalgt frem til

efteråret 1999, hviler efter min opfattelse på et tvivlsomt grundlag. De blev fuldtidsansat i toldvæsenet i 1967 og overgik i 1977 til deltidsbeskæftigelse på grund af Deres forsørgerpligt over for tre hjemmeboende børn. I 1989, 1997 og 1998 fik De af helbredsmæssige grunde nedsat tjenestetiden fra en tjenestetid der i udgangspunktet var mindre end fuld tid. I 1996-1997 var De langtidssygemeldt i 11 måneder. I 2000 fastslog (Z) Kommune at Deres erhvervssevne var reduceret til 25 timer ugentligt, og at De opfyldte betingelserne for oprettelse af et fleksjob.

På denne baggrund er det min opfattelse at Deres helbredsmæssige problemer i hvert fald i en del af perioden fra 1989 til 1999 har forhindret Dem i at gå op i tid til 37 timer. En antagelse om at De i hele denne periode ville have ønsket at være deltidsansat, også hvis Deres helbredsmæssige situation havde tilladt Dem at varetage en 37-timers-stilling, bygger således efter min opfattelse på rent hypotetiske overvejelser.

Under alle omstændigheder har regionens overvejelser herom været uvedkommende for afgørelsen da pligten til at tilbyde fleksjob på fuld tid gælder uafhængigt af tidligere beskæftigelsesgrad.

C) Overvejelser vedrørende Deres økonomiske udbytte af at være ansat i et fleksjob

Regionen har i sine udtalelser fremført en række synspunkter vedrørende de økonomiske fordele for Dem ved at Deres stilling er blevet ændret til et fleksjob. Regionen har bl.a. anført at De med oprettelsen af fleksjobbet har fået en lønforhøjelse der udgøres af forskellen mellem aflønning for 20 timer henholdsvis 31 timer, at regionen således har udøvet en begunstigende forvaltningsakt, at det var regionens opfattelse at De ved ansættelse et andet sted ville få en væsentlig lønnedgang, og at Deres aflønning for 31 timer ligger over mindstelønnen. Endvidere har regionen i

udtalelsen af 18. februar 2004 anført at et relevant hensyn har været hensynet til øvrige medarbejdere og disses aflønning og retsopfattelse, og at dette hensyn (således som jeg har forstået udtalelsen) ville gøre en ændring af Deres stilling til et fleksjob med aflønning for 37 timer til en ganske uholdbar situation. Jeg har forstået at regionen mener at en sådan ændring som følge af Deres tidligere deltidsbeskæftigelse ville vække misbilligelse hos Deres kolleger.

Fastsættelse af lønnen i et fleksjob afhænger af ansættelsesområdet, jf. den tidligere gældende lov om aktiv socialpolitik, § 73, stk. 1, og den nugældende lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, § 72, stk. 1. Overvejelser om hvad en ansat ville kunne opnå i løn ved en eventuel ansættelse i et fleksjob hos en anden arbejdsgiver, er efter min opfattelse uvedkommende for afgørelser der træffes efter loven, og har således ikke med rette kunnet indgå i grundlaget for regionens afslag på at ændre Deres stilling.

Jeg har forstået regionens udtalelser om forholdet mellem faktisk arbejdstid og aflønning således at regionen mener at De (også i forhold til Deres kolleger) er blevet begunstiget ved oprettelsen af Deres fleksjob, og at De ved en ændring af stillingen til et fuldtidsfleksjob ville opnå en yderligere begunstigelse der på grund af Deres tidligere deltidsbeskæftigelse ville være uberettiget. At det faktiske timetal kan være lavere end det timetal der danner grundlag for aflønningen, er imidlertid en af de grundlæggende idéer i fleksjobordningen. Ordningen er rettet mod personer der – som De – ikke har de samme muligheder for at fungere på arbejdsmarkedet som raske personer med den fulde erhvervsevne i behold, og differencen mellem timetal og aflønning tjener til at kompensere medarbejderen for den nedsatte erhvervsevne samtidig med at arbejdsgiveren kompenseres gennem løntilskuddet

fra kommunen. Det forekommer mig derfor at harmonere dårligt med grundtanke i fleksjobordningen når regionen betragter den lønmæssige kompensation for Deres nedsatte erhvervsevne som en (uberettiget) 'lønforhøjelse' og bl.a. af denne grund har fundet Dem uberettiget til et fuldtidsfleksjob.

5. Konklusion

Det fremgår af sagen at Told- og Skatteregion (X) under hele sagens forløb har ønsket at gøre brug af Deres fulde erhvervsevne, og at afslaget på Deres anmodning om en ændring af Deres stilling til et fuldtidsfleksjob var begrundet i en modvilje hos regionen mod at De som hidtidig deltidsansat skulle aflønnes for 37 timers arbejde ugentligt.

Som nævnt er jeg ikke enig med myndighederne i at pligten til at tilbyde fleksjob på fuld tid alene var et kommunalt anliggende. Regionen burde som offentlig arbejdsgiver have imødekommet Deres anmodning om fuld tid medmindre der var saglige grunde for det modsatte.

Regionens afgørelse bygger på en forståelse af begrebet 'fuld tid' der ikke er i overensstemmelse med den forståelse af begrebet der ved flere principielle afgørelser er fastslået af Ankestyrelsen, og regionen har i forbindelse med afslaget lagt afgørende vægt på Deres tidligere deltidsbeskæftigelse uanset at pligten til at tilbyde fleksjob på fuld tid er uafhængig af tidligere beskæftigelsesgrad. Endvidere synes regionen i forbindelse med afgørelsen at have foretaget en vurdering af om De overhovedet opfyldte betingelserne for oprettelse af et fleksjob – en kompetence der ikke tilkom regionen, men (Z) Kommune. ToldSkat (Y), Region (X) og Told- og Skattestyrelsen har ikke i øvrigt anført hensyn der sagligt kunne begrunde at regionen afslog Deres anmodning og dermed undlod at opfylde lovgivningens formål hvorefter en ansat i fleksjob skal have

mulighed for at varetage en 37-timers-stilling.

På denne baggrund er det min opfattelse at regionens afgørelse ikke havde den fornødne hjemmel. Jeg mener derfor det er beklageligt at Told- og Skatteregion (X), nu ToldSkat (Y), Region (X), afslog Deres anmodning om en ændring af Deres deltidsfleksjob til et fuldtidsfleksjob. Jeg har gjort regionen bekendt med min opfattelse.

Jeg mener endvidere at det er beklageligt at Told- og Skattestyrelsen ikke ændrede regionens afgørelse. Jeg har gjort styrelsen bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet at styrelsen genoptager sagen med henblik på at træffe fornyet afgørelse i sagen i overensstemmelse med det jeg har anført.

Jeg har ikke taget stilling til om myndighederne ved deres behandling af sagen

har pådraget sig et erstatningsansvar, da dette må anses for et anliggende for domstolene. Jeg henviser i den forbindelse til Højesterets dom af 10. juni 2004 som er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen, 2004, s. 2244.

Jeg har bedt Told- og Skattestyrelsen om at underrette mig om resultatet af styrelsens fornyede behandling af sagen.”

Med brev af 8. december 2004 fra Told- og Skattestyrelsen modtog jeg en kopi af styrelsens brev af samme dato til A. Det fremgik af brevet at styrelsen havde bedt ToldSkat (Y) om at ændre A's deltidsfleksjob til et fuldtidsfleksjob i overensstemmelse med min udtalelse. Jeg meddelte herefter Told- og Skattestyrelsen at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

Der er i perioden 1. januar 2004 til 31. december 2004 afsluttet 392 sager inden for Socialministeriets sagsområde. 213 af disse sager blev afvist.

De resterende 179 sager blev realitetsbehandlet: 166 sager handlede om afgørelser, 7 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, 1 sag handlede om generelle spørgsmål og 5 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 20 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 26, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

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

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 14-3: Over-/underordningsbeføjelser mellem Socialministeriet og Den Sociale Sikringsstyrelse

Ankestyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	41	1	0	2
Sagsbehandlingsspørgsmål	4	3	0	0
<i>I alt</i>	45	4	0	2

1 sag fra Ankestyrelsens sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 14-5: Tilkendelsestidspunkt for forhøjet erhvervsevnetab i arbejdsskadesag

Den Sociale Sikringsstyrelse

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

Sociale nævn

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	123	0	0	9
Sagsbehandlingsspørgsmål	3	1	1	0
Sagsbehandlingstid	4	2	0	0
<i>I alt</i>	<i>130</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>9</i>

3 sager fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 14-1: Tilbagebetaling af boligstøtte i anledning af efterbetalt pension

Sag nr. 14-2: Tidsbegrænsede afgørelser om sygedagpenge. Eventuel genoptagelse af andre sager. Praksis for hjemvisning. Underinstansens bundethed af klageinstansens afgørelse

Sag nr. 14-4: Sygedagpenge. Dokumentation for afsendelse af brev med indkaldelse til opfølgningssamtale. Bevisbyrde. Proportionalitet

Kofoeds Skole

	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>

14-1. Tilbagebetaling af boligstøtte i anledning af efterbetalt pension

Forvaltningsret 1121.1 – 1121.3 – 1133.2 – 12.2 – 261.4.

En kommune og et socialt nævn traf afgørelse om at en pensionist skulle betale boligstøtte for tre år tilbage fordi hun havde fået efterbetalt pension og ikke havde fortalt det til kommunen.

Da nævnet ikke havde efterkommet ombudsmandens anmodning om at indhente en udtalelse fra kommunen, koncentrerede ombudsmanden sin behandling af sagen til det sociale nævns sagsbehandling og afgørelse.

Ombudsmanden kritiserede at nævnets afgørelse ikke havde hjemmel i boligstøttelovens § 47, da nævnet ikke havde undersøgt om betingelserne var til stede for at boligstøtten kunne kræves efterreguleret og tilbagebetalt.

Ombudsmanden kritiserede også at nævnet ikke havde sikret sig et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag idet nævnet ikke havde modtaget sagens akter og en genvurdering fra kommunen inden nævnet traf sin afgørelse.

Endelig kritiserede ombudsmanden at det sociale nævn ikke havde forholdt sig til om kommunen havde partshørt inden sine afgørelser.

På den baggrund henstillede ombudsmanden at nævnet genoptog sin behandling af sagen. (J.nr. 2002-2308-083).

En pensionist, A, klagede til mig over at hun skulle tilbagebetale boligstøtte for årene 1999, 2000 og 2002.

Det fremgik af sagen at A med en afgørelse af 14. juli 2000 fra Den Sociale Ankestyrelse fik tillagt mellemste førtidspension med virkning fra 1. november 1989. Afgørelsen, der medførte en efterregulering af A's sociale pension og af tidligere udbetalt kontanthjælp, bevirkede yderligere at der kom en privat invalidepension til udbetaling for samme periode.

A rettede henvendelse til Told- og Skatteregion Korsør, som i et brev af 26. marts 2001 vejledte hende om beskatningen ved udbetalt pension. Regionen henviste A til at søge de kommunale skattemyndigheder om tilladelse til at få tilbagefordelt efterbetalingen af pension. Samtidig tillod regionen at hendes indkomstår, der var ældre end 3 år, blev genoptaget med henblik på tilbagefordeling af den udbetalte pension der vedrørte disse år.

Efterbetalingen af invalidepension blev overført til A's bankkonto den 31. august 2001 og opgjort til i alt 171.381,06 kr. Dette

fremgik af et brev af 30. august 2001 fra Pensionskassen P der samtidig meddelte at A fremover ville få overført et månedligt invalidepensionsbeløb.

A fik herefter – efter ansøgning til skatteforvaltningen ved Ringsted Kommune – tilbagefordelt pensionen udbetalt af pensionskassen.

På grundlag af skatteforvaltningens oplysninger om A's ændrede indkomst for de tidligere år traf Ringsted Kommune den 1. februar 2002 afgørelse om at efterregulere A's boligstøtte for 1999 og 2000. Samtidig ændrede kommunen hendes boligstøtte for 2002. I alt opgjorde kommunen et tilbagebetalingskrav på 5.331 kr.

Af de to selvstændige afgørelser med opgørelsesbilag om at efterregulere A's boligstøtte for årene 1999 og 2000 efter boligstøttelovens § 47 fremgik at kommunen havde beregnet en uoplyst indkomststigning på henholdsvis 21.627 kr. (for 1999) og 28.632 kr. (for 2000), samt at for meget udbetalt boligstøtte herefter udgjorde henholdsvis 1.916 kr. (for 1999) og 3.192 kr. (for 2000).

Af afgørelsen – ligeledes af 1. februar 2002 – om at ændre A's boligstøtte for 2002 fremgik at kommunen med virkning fra januar 2002 nedsatte A's boligstøtte fra 2.374 kr. til 2.151 kr. pr. måned. Af opgørelsen fremgik at A dermed havde modtaget 223 kr. i for meget udbetalt boligstøtte i januar måned 2002. Kommunen henviste til at boligydelsen var beregnet efter kapitel 9 i lov om individuel boligstøtte og de gældende takster for det pågældende år. Af afgørelsen fremgik at kommunen havde beregnet en ny månedlig boligydelse på 2.151 kr. på baggrund af en husstandsindkomst på 116.000 kr. og en månedlig husleje på 3.450 kr.

A korresponderede herefter med Ringsted Kommune og Socialministeriet. Ministeriet sendte i den forbindelse med brev af 28. februar 2002 A's breve af 18. og 20. februar 2002 videre til Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt som klager over Ringsted Kommunes afgørelse af 1. februar 2002. Ministeriet oplyste samtidig at det sociale nævn havde meddelt ministeriet at klager fra A ville blive behandlet i overensstemmelse med boligstøttelovens regler herom.

Den 7. marts 2002 skrev Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt bl.a. således til Ringsted Kommune:

"Det Sociale Nævn har via socialministeriet fået oversendt klage fra (A) over Ringsted Kommunes behandling af pågældendes sag om beregning af boligydelse.

Der vedlægges en kopi af de via socialministeriet modtagne akter, idet kommunen anmodes om at fremsende følgende:

– En kopi af den afgørelse, som sagen vedrører.

– En udtalelse til sagen efter forudgående remonstration.

– Kopi af relevante sagsakter."

I brev af 25. marts 2002 svarede Ringsted Kommune således til det sociale nævn:

"Med henvisning til Det Sociale Nævns brev af 07.03.02 skal det oplyses, at Boligstøttekontoret ikke er bekendt med, at der forelig-

ger en ankesag fra (A), men at der pt. er en brevveksling vedr. (A)'s brev af 04.02.02 hvori hun oplyser, at indkomsten boligstøttekontoret har anvendt ved beregning af boligydelse for 2000 er forkert.

Endvidere kan det oplyses, at boligstøttekontoret d.d. har tilskrevet (A) at vi ikke er bekendt med at der foreligger en ankesag. Men meddelt at såfremt hun ønsker at anke en afgørelse, skal hun oplyse hvilken, samt dato for afgørelsen."

Det fremgik af et håndskrevet notatark på nævnets sag at det sociale nævn i perioden to gange telefonisk var i kontakt med Ringsted Kommune. Af notatet fremgår følgende:

"12/4 2002 Opringning fra (...), Ringsted Kommune, der orienteres om sagens stade, jf. skr. herfra til soc.min./(...).

7/5 2002 (...), Ringsted Kommune orienteres om at nævnet nu skal behandle klage over kommunens afgørelse af 1/2 2002.

(...) meddeler at kommunen *ikke* har yderligere bemærkninger til sagen."

På Ringsted Kommunes journalark er følgende noteret om kontakten med nævnet i denne periode:

"11.03.02 – modtaget brev fra Det Sociale Nævn.

Anmoder om

– kopi af afgørelse som sagen vedrører

– en udtalelse til sagen – efter forudg. remonst.

– kopi af sagens akter.

...

Tilskrevet Det sociale nævn – og meddelt at vi ikke pt. har en ankesag – men en brevveksling.

...

Det Sociale Nævn (...) medd. at Boligstyrelsen har meddelt at D.s.N. skal realitetsbehandle klagen vedr. Rg.km. krav af 01.02.02 vedr. boligydelse. (...) forespørger om Boligstøttekt. har nogle kommentar/oplysninger til denne regulering – meddelt at [det] har vi ikke.

Afventer nu denne afgørelse."

A havde også over for Socialministeriet givet udtryk for den opfattelse at hun havde fået for lidt i boligstøtte siden 1997, herunder at boligstøtten ikke var korrekt beregnet. I den forbindelse anmodede ministeriet den 22. marts 2002 det sociale nævn om bemærkninger. Nævnet svarede i sit brev af 3. april 2002 at henvendelserne til ministeriet ikke gav anledning til yderligere bemærkninger. Samtidig sendte nævnet kopi af akter i de sager der tidligere var behandlet af nævnet vedrørende A's boligstøtte i perioden.

Herefter skrev Socialministeriet i brev af 7. maj 2002 bl.a. følgende:

"Med hensyn til kommunens afgørelse af 1. februar 2002 om efterregulering for 1999 og 2000 oplyste Socialministeriet ved brev af 14. februar 2002, at afgørelsen kunne påklages til det sociale nævn indenfor 4 uger, og at en sådan klage i givet fald skulle sendes til kommunen, der herefter ville videresende den til nævnet. Socialministeriet har opfattet Deres fornyede henvendelse af 18. februar som en klage over denne afgørelse og har videresendt den til det sociale nævn som rette klagemyndighed.

...

Som tidligere meddelt kan Socialministeriet ikke træffe afgørelse i konkrete sager om boligydelse. Afgørelser om boligydelse træffes af kommunen. Kommunens afgørelser kan efter boligstøttelovens § 73 påklages til det sociale nævn. Det sociale nævns afgørelser kan efter loven ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Socialministeriet finder ikke, at Deres henvendelser vedrørende størrelsen af Deres boligydelse siden 1997 og det fremsendte materiale fra det sociale nævn for Vestsjællands Amt giver anledning til at antage, at nævnets afgørelser skulle være i strid med de gældende regler.

Deres henvendelser giver herefter ikke Socialministeriet anledning til at foretage sig yderligere."

Med brev af 7. maj 2002 sendte det sociale nævn A kopi af sagens akter og bad om hen-

des bemærkninger eller supplerende oplysninger til sagen inden to uger.

I brev af 18. juni 2002 tiltrådte det sociale nævn Ringsted Kommunes afgørelse af 1. februar 2002 om tilbagebetaling af boligstøtte. Nævnet anførte bl.a.:

"Det sociale nævn har i sit møde den 17. juni 2002 truffet følgende:

AFGØRELSE

Det sociale nævn tiltræder kommunens afgørelse, hvorefter for meget udbetalt boligstøtte skal tilbagebetales.

Der er ved afgørelsen lagt til grund, at kommunen har foretaget beregning i overensstemmelse med boligstøttelovgivningens regler. Der er endvidere lagt til grund, at De ikke i løbet af årene har givet boligstøttekontoret meddelelse om de ændringer i indkomstgrundlaget, som er baggrunden for kommunens tilbagebetalingskrav.

Nævnet har lagt til grund, at det af boligstøttekontoret anvendte indkomstgrundlag er baseret på oplysninger fra kommunens skattevæsen. Det falder uden for nævnets kompetence at forholde sig nærmere til disse oplysninger, som må vurderes i henhold til de for skattevæsenet gældende regler.

Endelig har nævnet lagt til grund, at kommunen har forsøgt udførligt at redegøre for de foretagne beregninger, og at nævnet ikke finder grundlag for at til sidesætte disse. Som det fremgår af sagens akter, har også socialministeriet i flere skrivelser redegjort for disse regler.

...

SAGSFREMSTILLING

De har i Deres klage blandt andet henvist til, at det er forkerte oplysninger, der danner grundlag for kommunens afgørelser.

Kommunen har vurderet sagen på ny og fastholder afgørelsen. Afgørelsen er truffet i henhold til boligstøttelovens § 47 og reguleringen er foretaget på baggrund af skattevæsenets oplysninger om ændrede indkomstforhold.

Det fremgår af sagen, at kommunen har krævet tilbagebetaling af i alt kr. 5.331.

Det fremgår videre, at der i 1999 har været en uoplyst indkomststigning på kr. 21.627, og at De har fået udbetalt kr. 1.916 for meget i boligstøtte. Som bilag til kommunens afgørelse er nærmere redegjort for beregningsgrundlaget. For år 2000 er en uoplyst indkomst på kr. 28.632, og der [er] udbetalt kr. 3.192 for meget. Også denne afgørelse til Dem var ledsaget af et bilag, som nærmere redegjorde for kommunens beregningsgrundlag. For januar måned 2002 har kommunen beregnet, at De har fået kr. 223 for meget udbetalt. Dette baseret på en beregnet husstandsindkomst på kr. 116.000 efter fradrag som enlig pensionist.

I øvrigt henvises til kopi af sagens akter, som er sendt til Dem ved brev af 7. maj 2002."

Den 19. juni 2002 gav A telefonisk og skriftligt over for det sociale nævn udtryk for utilfredshed med afgørelsen meddelt den 18. juni 2002.

På baggrund af en række henvendelser fra A til mig indhentede en af mine medarbejdere i september 2002 kopi af nævnets afgørelse af 18. juni 2002 samt Ringsted Kommunes afgørelser af 1. februar 2002 vedrørende tilbagebetaling af for meget udbetalt boligstøtte for 1999, 2000 og 2002.

Jeg bad herefter i mit brev af 17. oktober 2002 det sociale nævn om udlån af sagens akter og om en udtalelse. Jeg bad samtidig om at nævnet forinden indhentede en udtalelse fra Ringsted Kommune om sagen. Jeg skrev bl.a.:

"Jeg beder om at nævnet og kommunen i sine udtalelser bl.a. kommer ind på følgende forhold:

Kommunen henviste i afgørelserne – af 1. februar 2002 – om at efterregulere (A)'s boligydelse for 1999 og 2000 til § 47 i lov om boligstøtte. I kommunens afgørelse om at ændre (A)'s boligydelse fra 1. januar 2002 – ligeledes af 1. februar 2002 – henviste kommunen til at boligydelsen var beregnet efter kapitel 9 i lov om individuel boligstøtte og de gældende takster for det pågældende år.

På baggrund af nævnets henvisning til § 47 i boligstøtteleven samt til uoplyste ændringer i (A)'s indkomstgrundlag i de pågældende år forstår jeg at nævnets afgørelse af 18. juni 2002 om tilbagebetaling af boligstøtte var truffet i henhold til § 47, stk. 1, i boligstøtteleven.

Jeg beder myndighederne redegøre nærmere for anvendelsen af § 47 i boligstøtteleven i den konkrete sag, herunder særskilt for de enkelte indkomstår.

Samtidig beder jeg myndighederne uddybe dels hvori (A)'s faktiske indkomststigning i den nævnte periode bestod, dels myndighedernes opgørelse heraf efter boligstøtteleven, herunder særligt hvornår indkomststigningen efter myndighedernes opfattelse forelå.

Jeg forstår endvidere myndighedernes afgørelser således at myndighederne lagde til grund at (A) i den konkrete sag havde tilsidesat sin pligt til at give meddelelse om indkomståndringer til Ringsted Kommune. Jeg beder myndighederne nærmere redegøre herfor, herunder hvilke oplysninger (A) i løbet af de enkelte år havde pligt til og mulighed for at afgive, herunder hvornår oplysningspligten for (A) indtrådte.

Jeg beder endvidere myndighederne oplyse om (A) – forud for afgørelserne om tilbagebetaling – var gjort bekendt med at kommunen havde indledt en sådan sag og med de faktiske oplysninger af betydning herfor som kommunen var i besiddelse af, herunder om (A) blev partshørt herom forud for afgørelsen.

Jeg beder endelig myndighederne oplyse om afgørelserne i forhold til (A) efter myndighedernes opfattelse var fyldestgørende, jf. forvaltningslovens § 24."

Den 6. november 2002 tog det sociale nævn stilling til en klage fra A over en afgørelse af 26. august 2002 fra Ringsted Kommune efter boligstøtteleven. I samme anledning behandlede nævnet A's klage over boligstøtteberegningen siden 1997, herunder grundlaget for nævnets afgørelse af 18. juni 2002.

Vedrørende denne del af afgørelsen skrev nævnet:

“Der er vedrørende Deres klage over boligstøtteberegningen lagt vægt på, at der ikke truffet en ny afgørelse fra kommunen, som klagen relaterer sig til. Der er endvidere lagt vægt på, at det sociale nævn tidligere, senest i form af afgørelse af 18. juni 2002, har truffet afgørelse i anledning af klage over den udbetalte boligstøtte for perioden 1. januar 1999 – 31. januar 2002. Der ses ikke oplyst om faktiske forhold, der ændrer ved grundlaget for denne afgørelse, hvorfor nævnet fortsat må henholde sig til denne.

...

Der foreligger Edb-udskrift hvoraf det fremgår, at Deres sociale pension udgør kr. 105.396 årligt. De har anden pensionsindtægt på kr. 22.380 årligt, renteindtægter på kr. 1.085 årligt og tjenestemandspension på kr. 23.400 årligt. Den månedlige udbetaling udgør kr. 10.085.”

I sin udtalelse af 5. februar 2003 til mig anførte det sociale nævn følgende:

“Som svar på skrivelse af 17. oktober 2002 fra Folketingets Ombudsmand med høring i anledning af en række henvendelser til ombudsmanden fra ovennævnte, skal jeg indledningsvis beklage den tid, der er medgået i forbindelse med udarbejdelsen af denne besvarelse.

På grundlag af de i sagen foreliggende akter og efter et møde med Ringsted kommunes boligstøttekontor om sagen kan jeg oplyse følgende, idet jeg henviser til de af ombudsmanden stillede spørgsmål, jfr. høringsskrivelsens side 2, 3 sidste afsnit, samt side 3, 2 første afsnit:

Vedrørende anvendelsen af § 47 i lov om individuel boligstøtte (herefter boligstøtteloven)

Bestemmelsen er fortolket i sammenhæng med den oplysningspligt, som efter lovens kap. 9 påhviler boligstøttedtageren. At Ringsted kommune ved afgørelsen om efterregulering/tilbagebetaling for indkomstårene 1999, 2000 samt januar måned 2002 har

henvist til lovens kap. 9, hhv. § 47, kan efter nævnets opfattelse ikke tillægges særskilt betydning.

Hjemmelsgrundlaget for nævnets afgørelse er først og fremmest hovedreglen i boligstøttelovens § 47, stk. 1, men nævnet har selv sagt tillige påset, at anvendelse af bestemmelserne i § 47, stk. 2-9, ikke kunne føre til et andet resultat, hvorfor man har fundet det rettest som lovgrundlag for afgørelsen at henvise til § 47 i sin helhed.

Vedrørende den faktiske indkomststigning i perioden samt tidspunktet for dennes indtræden

Baggrunden for indkomststigningen var en afgørelse af 14. juli 2000 fra Den Sociale Ankestyrelse, som tillagde (A) mellemste førtidspension med virkning fra d. 1. november 1989. Denne afgørelse medførte efterregulering af (A)'s sociale pension og af en del af den til hende udbetalte kontanthjælp for den pågældende periode, men bevirkede tillige, at Pensionskassen (P) tillagde hende invalidepension med virkning for samme periode, jfr. skrivelse af 30. august 2001 fra (P). Der blev således d. 31. august 2001 fra (P) overført i alt 171.381,06 kr. til (A)'s bankkonto, ligesom hun fremtidig ville få overført et månedligt invalidepensionsbeløb fra pensionskassen.

Vedrørende (A)'s tilsidesættelse af sin oplysningspligt

Oplysningspligten er udførligt beskrevet i standardteksten på den meddelelse om boligstøtte, der fremsendes til en boligstøttedtager i begyndelsen af hvert indkomstår. (A) er således bekendt med oplysningspligten.

(A)'s tilsidesættelse af oplysningspligten skal vurderes i sammenhæng med den efterbetaling af pension fra (P), som ankestyrelsens afgørelse af 14. juli 2000 gav anledning til. I denne forbindelse rettede (A) af egen drift henvendelse til skattemyndighederne med bl.a. en anmodning om en skattemæssig tilbagefordeling af efterbetalingen over de relevante indkomstår i det omfang, dette ville være til fordel for hende. Som det frem-

går af akterne, gav skattemyndighederne hende tilladelse til en sådan tilbagefordeling og opfordrede hende samtidig til at rette henvendelse til Boligkontoret [må være Boligstøttekontoret; min bemærkning] og til Pensionskontoret af hensyn til en eventuel regulering af indkomstforholdene – en opfordring, som (A) ikke fulgte.

Efter det oplyste indtrådte oplysningspligten for (A) således senest d. 31. august 2001 og således, at hun tillige burde have underrettet boligstøttekontoret om tilbagefordelingen af efterbetalingen over flere indkomstår.

Den omstændighed, at (A) ikke før modtagelsen af skatteadministrationens skrivelser af 10. oktober 2001 med sikkerhed vidste, at hendes anmodning om tilbagefordeling af pensionsudbetalingen fra (P) var imødekommet, findes ikke at kunne føre til et andet resultat, for så vidt angår kommunens krav på tilbagebetaling, idet det måtte være klart for (A), at en sådan efterfølgende forhøjelse af den skattepligtige indtægt for de pågældende år nødvendigvis måtte få virkning for de indkomstafhængige sociale ydelser, der var udbetalt for samme periode.

Vedrørende oplysning til (A) om indledning af sag om tilbagebetaling og om eventuel partshøring

Som det fremgår, var Ringsted kommunes boligstøttekontor ubekendt både med efterbetalingen af invalidepension fra (P) og med skattemyndighedernes tilladelse til tilbagefordeling, indtil kontoret d. 10. december 2001 rutinemæssigt modtog sags- og adviseringslisten fra skattevæsenet til brug for den årlige regulering af boligstøtte. Kommunernes efterregulering af boligstøtte sker efter fast praksis – som er indarbejdet i det kommunale EDB-system – på grundlag af en sådan liste, med mindre den kommunale myndighed, der administrerer boligstøtten, på anden vis gøres bekendt med en ændring i indkomstforholdene. Ringsted kommunes boligstøttekontor havde således ikke haft mulighed for på et tidligere tidspunkt at un-

derrette (A) om, at der var indledt en tilbagebetalingssag mod hende, idet hun jo ikke, som ovenfor beskrevet, havde givet boligstøttekontoret oplysning om pensionsudbetalingerne fra (P). Der var således ej heller grundlag for at gennemføre en partshøring, idet afgørelsen om efterregulering/tilbagebetaling netop blev truffet på grundlag af oplysninger, som hun selv var bekendt med.

Vedrørende spørgsmålet om fyldestgørende begrundelse

Såvel Ringsted kommunes som det sociale nævns afgørelser er begrundet med henvisning til boligstøtteleovens § 47. Kommunens afgørelse er vedlagt opgørelser over beregningen af de beløb, der skal tilbagebetales. Af disse fremgår tillige, at grundlaget for kravet er uoplyst indkomststigning.

På samme måde har nævnet henvist til boligstøtteleovens § 47 og til, at (A) ikke har meddelt boligstøttekontoret de ændringer i indkomstgrundlaget, som var baggrunden for kommunens tilbagebetalingskrav. Der er ikke tale om en afgørelse, der beror på et administrativt skøn."

Nævnets brev af 5. februar var vedlagt et notat fra statsamtmanden af 14. januar 2003 om møde med Ringsted kommunes boligstøttekontor vedrørende denne klagesag. Af notatet fremgik følgende:

"Jeg har i dag drøftet ovenstående i et møde med lederen af Ringsted kommunes boligstøttekontor (...) tilligemed to af kontorets medarbejdere, som begge har deltaget i behandlingen af sagen.

Formålet med mødet var at give mig en orientering om det EDB-baserede sags- og advissystem, som producerer grundlaget for bl.a. kommunernes afgørelser om efterregulering af en række sociale ydelser, idet høringsskrivelsen fra ombudsmanden tilsyneladende forudsætter en anden type sagsbehandling.

Der blev redegjort for anvendelsen af sags- og advissystemet og for den måde, på hvilket det var blevet anvendt i den konkrete sag.

Herudover forklarede repræsentanterne for kommunen, at man først d. 10. december 2001, da man via oversendelse fra skattevæsenet af sags- og adviseringslisten for 1999 og 2000, blev bekendt med, at (A), ud over efterbetaling af social pension, i 2001 tillige havde modtaget en større efterbetaling fra (P). Hun havde da flere måneder forinden ansøgt om og opnået skattemyndighedernes tilladelse til tilbagefordeling af dette beløb over de indkomstår, som efterbetalingen vedrørte, idet dette ville være en økonomisk fordel for hende. Det er den af tilbagefordelingen afledte opregulering af hendes indkomst, der har medført tilbagebetalingskravet for de tilsvarende år. (A) var af skattevæsenet gjort opmærksom herpå med en opfordring om at rette henvendelse til boligstøttekontoret, men denne opfordring havde hun ikke fulgt.

Efter modtagelsen af sags- og adviseringslisten reagerede boligstøttekontoret omgående over for (A).

Under hensyn til, at ombudsmandens høring retter identiske spørgsmål til såvel kommunen som til det sociale nævn, blev det aftalt, at kommunen til statsamtet fremsender en kort faktuel beskrivelse af sagsforløbet til statsamtet tilligemed kopi af de bilag, der har dannet grundlag for opreguleringen af (A)'s indkomst for årene 1999-2000 samt for januar måned 2002. På grundlag af dette materiale samt det materiale, der foreligger i det sociale nævns sag, udarbejder statsamtet herefter det egentlige høringssvar."

Nævnets brev af 5. februar var endvidere vedlagt Ringsted Kommunes brev af 15. januar 2003 til det sociale nævn om procedure i edb-system og sagsgange i forbindelse med efterregulering af boligstøtte. Af brevet af 15. januar 2003 fremgår følgende:

"Som aftalt på mødet den 14.01.2003 fremsendes beskrivelse af procedure i EDB-system og sagsgange i forbindelse med efterregulering af boligydelse.

Indtægtsoplysningerne på en boligstøttesag kontrolleres automatisk en gang årligt i

forhold til skattevæsenets årsopgørelser for året.

Lov om individuel boligstøtte fastsætter hvert år indkomstgrænsen for tilladt overskridelse før efterregulering automatisk foretages.

Et EDB-baseret sags- og advissystem medfører boligstøttesystemet når skattevæsenet ændrer på tidligere års selvangivelser.

Den 10.12.02 modtog boligstøttekontoret en sags- og adviseringsliste vedr. ændring af indkomstgrundlaget for 1999 og 2000.

På grundlag af denne oplysning foretages kontrol om der er grundlag for at efterregulere den udbetalte boligstøtte i 1999 og 2000.

Indkomststigningen overstiger grænsen for de tilladte overskridelser i 1999 og 2000 – der foretages efterreguleringer i boligstøttesystemet.

Efterreguleringsskrivelsen fremsendes til ansøger.

Kopi af følgende breve modtaget i kopi fra skattevæsenet:

Brev til (A) fra Told og Skat af 26. marts 2001.

Brev fra (A) til Ringsted Kommunes skattekontor af 01. oktober 2001.

Brev til (A) fra Ringsted Kommunes skattekontor af 10. oktober 2001 – hvori det oplyses, at der bør ske henvendelse til boligstøtte- og pensionskontoret med hensyn til regulering af indkomstforholdene."

Den 11. februar 2003 bad jeg om A's bemærkninger til nævnets udtalelse af 5. februar 2003 og de citerede bilag.

Jeg modtog herefter A's breve af 10. og 14. februar 2003, hvori hun bl.a. bemærkede at hun var ubekendt med at hun skulle have modtaget den tjenestemandspension som fremgik af den edb-udskrift der lå til grund for beregningen af A's boligstøtte, og hvortil det sociale nævn efterfølgende havde henvist i nævnets afgørelse af 6. november 2002.

På den baggrund sendte jeg den 7. marts 2003 to af A's breve i kopi videre til det sociale nævn sammen med de akter jeg havde modtaget fra nævnet. Henvendelsen blev

sendt som en anmodning fra A om at myndighederne tog stilling til anmodningerne om aktindsigt og om yderligere dokumentation samt til det hun i øvrigt havde anført.

Den 14. marts 2003 modtog jeg sagens akter retur fra det sociale nævn. Vedlagt var kopi af nævnets breve til A af 24. februar 2003 samt af 3. og 11. marts 2003. I sit svar af 11. marts 2003 anførte nævnet bl.a.:

”I skrivelsen af 10. februar 2002 bestrider De, at De skulle modtage tjenestemandspension, således som anført i sagsfremstillingen i den afgørelse, som nævnet traf den 6. november 2002. De anmoder om aktindsigt i den Edb-udskrift, som nævnet henviser til. I skrivelsen af 14. februar 2003 bestrider De på ny, at De skulle modtage tjenestemandspension.

Ovennævnte forhold anser det sociale nævn nu for afklaret, idet De ved det sociale nævns skrivelser af 24. februar 2003 fik sendt kopi af Edb-udskriften. Ved nævnets skrivelse af 3. marts 2003 blev De oplyst om, at det var en fejl, at det tidligere var anført, at De modtog tjenestemandspension. Denne fejl i sagsfremstillingen havde dog ikke haft betydning for nævnets afgørelse af 6. november 2002.

I Deres skrivelse af 10. februar 2002 anmoder De om yderligere oplysninger om de indkomstafhængige sociale ydelser, der er udbetalt sammen med pensionsudbetalingen fra (P) og om, hvilke sociale ydelser, der har relation til kravet om tilbagebetaling af boligydelse. De bestrider, at underretning om fordeling af kr. 171.381,06 for perioden 1989-2001 skulle vedkomme boligstøttekontoret, da fordelingen på ingen måde overskrider indtægtsgrænsen på kr. 140.000. De bestrider endvidere, at skattevæsenets oplysninger er korrekte, ligesom De bestrider rigtigheden af kommunens og det sociale nævns beregninger.

For så vidt angår disse bemærkninger må nævnet henholde sig til sine tidligere afgørelser og de hertil knyttede begrundelser, således som supplerende beskrevet i det sociale nævns brev af 5. februar 2003 til Folketin-

gets Ombudsmand. Sidstnævnte brev blev i kopi sendt til Dem.”

Af det vedlagte svar til A fra det sociale nævn af 3. marts 2003 fremgik følgende:

”I fortsættelse af Deres tidligere telefoniske henvendelse kan det oplyses, at Ringsted Kommune har foretaget yderligere undersøgelse af den Edb-udskrift, som omtales i afgørelse af 6. november 2002 fra det sociale nævn vedrørende indskudslån og beregning af boligstøtte.

Kommunen har således præciseret, at Edb-udskriften skal forstås således, at de 23.400 kr. ikke er tjenestemandspension, men er summen af anden pension på kr. 22.380 (Udbetaling fra (P)) og renteindtægt på kr. 1.085, afrundet.

Den omhandlede Edb-udskrift har det sociale nævn alene omtalt i sin sagsfremstilling. Udskriften indgår derimod ikke som en del af begrundelsen for nævnets afgørelse. Det nu oplyste om Edb-udskriftens forståelse har derfor ingen betydning for den afgørelse af 6. november 2002, som er truffet af det sociale nævn.

Notits af denne skrivelse er sendt til Ringsted Kommune.”

Med mit brev af 19. marts 2003 bad jeg A om eventuelle bemærkninger til sagen på grundlag af det samlede materiale A nu havde modtaget fra nævnet.

Ved en række henvendelser hertil modtog jeg herefter A's supplerende bemærkninger, særligt anførte A

- at myndighederne (i ond tro) havde udbetalt hende for lidt boligstøtte,
- at hun trods løbende henvendelser ikke kunne få en redegørelse angående myndighedernes beregning,
- at der var tale om en fiktiv gæld vedrørende hendes boligstøtte, og
- at ingen sagkyndig myndighed havde efterprøvet sagen eller taget stilling til det juridiske grundlag og bevis.

Med telefax af 9. juli 2003 indhentede en af mine medarbejdere kopi af Ringsted Kom-

munes journalark i boligstøttesagen for perioden 5. maj 2000 til 10. juli 2002.

Ombudsmandens udtalelse

"Retsgrundlaget

De regler som gælder om efterregulering af boligstøtte for 1999, findes i lovbekendtgørelse nr. 112 af 24. februar 1999 af lov om individuel boligstøtte (boligstøtteloven). Af den dagældende boligstøttelovs § 47 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.

Stk. 6. Har ansøgeren om andre forhold end nævnt i stk. 1 og 2 undladt at give meddelelse som behandlet i § 43, stk. 3, eller mod bedre vidende uberettiget oppebåret boligstøtte, skal han eller hans dødsbo tilbagebetale det beløb, der er oppebåret med urette.

...

Med virkning for 1. januar 2000 fik boligstøttelovens § 47 ændret indhold, jf. lov nr. 1002 af 23. december 1998. Bestemmelserne fik herefter følgende ordlyd:

'§ 47. Overstiger den faktiske husstandsindkomst den efter § 8 beregnede husstandsindkomst med mindst 16.000 kr., jf. § 72, stk. 1, nr. 20, skal den for meget modtagne boligstøtte tilbagebetales.

...

Stk. 4. Stk. 1 finder ikke anvendelse, såfremt ansøgeren godtgør at have givet kommunalbestyrelsen meddelelse om indkomståndringer ud over den i stk. 1 nævnte grænse.

Stk. 5. Såfremt støttemodtageren ikke i løbet af året har givet meddelelse om indkomståndringer, 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 kan dokumentere, at indkomsten alene vedrører den del af året, hvor støttemodtageren ikke har modtaget boligstøtte. Periodemæssig opdeling foretages endvidere, hvis boligstøttemodtageren inden for et år har modtaget boligstøtte til flere boliger.

Stk. 6. 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, mens ikkemeddelte indkomststigninger anses som vedrørende hele året. Stk. 5, 2. og 3. pkt., finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 7. Har ansøgeren om andre forhold end nævnt i stk. 1 undladt at give meddelelse som omhandlet i §§ 43, stk. 3, og 46, stk. 1, eller har ansøgeren mod bedre vidende uberettiget oppebåret boligstøtte, skal det beløb, der er oppebåret med urette, tilbagebetales.

Stk. 8. Kommunalbestyrelsen kan ikke kræve tilbagebetaling efter stk. 1, hvis tilbagebetalingskravet for et kalenderår udgør mindre end 696 kr., jf. § 72, stk. 1, nr. 21. Kommunalbestyrelsen kan endvidere undlade at kræve tilbagebetaling efter stk. 7, hvis et tilbagebetalingskrav udgør mindre end 696 kr., jf. § 72, stk. 1, nr. 21.

Stk. 9. Kommunalbestyrelsen skal skriftligt gøre ansøgeren bekendt med disse regler og med, at tilsidesættelse heraf kan medføre strafansvar.

Bestemmelsen i § 47, som nu fremgår af lovbekendtgørelse nr. 896 af 5. november 2003, er ændret ved lov nr. 1218 af 27. december 2003 med virkning fra 1. januar 2004. Den ændrede formulering har derfor ingen betydning for denne sag.

Om boligstøtteansøgerens oplysningspligt fremgår følgende af § 43, stk. 3, i boligstøtteloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 112 af 24. februar 1999:

‘§ 43.

...

Stk. 3. Ansøgerne skal oplyse kommunalbestyrelsen om alle forhold, der kan medføre nedsættelse eller bortfald af boligstøtten.’

Bestemmelsen i § 43, stk. 3, i boligstøtteloven er ikke siden ændret, jf. nu lovbekendtgørelse nr. 896 af 5. november 2003.

Indledende bemærkninger til nævnets oversendelse

I mit brev af 17. oktober 2002 bad jeg det sociale nævn om udlån af sagens akter og om en udtalelse. Jeg bad endvidere nævnet forinden indhente en udtalelse fra Ringsted Kommune om sagen.

Af notatet af 14. januar 2002 fra mødet mellem statsamtmanden og Ringsted Kommunes boligstøttekontor fremgår imidlertid at det blev aftalt at kommunen ikke behøvede at fremsende en egentlig udtalelse og akter i sagen.

Efter ombudsmandslovens § 19 (lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand) er myndigheder der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter mv. som forlanges af ombudsmanden. Dette er af afgørende betydning for ombudsmandens bedømmelse af en sag, og jeg finder det derfor kritisabelt at nævnet ikke efterkom anmodningen i mit brev af 17. oktober 2002.

Da jeg således ikke har modtaget samtlige akter og en udtalelse fra Ringsted Kommune, har jeg koncentreret denne undersøgelse til nævnets afgørelse og behandling.

Jeg henviser herved til § 20, stk. 1, i ombudsmandsloven hvorefter ombudsmanden ikke må udtale kritik, afgive henstillinger mv. før vedkommende myndighed eller person har haft lejlighed til at udtale sig. Jeg bemærker at jeg samtidig ikke har taget stilling til hvorvidt sagen eller dele heraf eventuelt kan eller bør hjemvises til ny afgørelse i Ringsted Kommune.

Anvendelsen af boligstøttelovens § 47

I mit brev af 17. oktober 2002 til nævnet skrev jeg at jeg på baggrund af nævnets henvisning til § 47 i boligstøtteloven samt til uoplyste ændringer i Deres indkomstgrundlag i de pågældende år måtte forstå at nævnets afgørelse af 18. juni 2002 var

truffet i henhold til § 47, stk. 1, i boligstøtteloven.

Jeg har endvidere forstået nævnets udtalelse hertil af 5. februar 2003, hvor nævnet bl.a. redegjorde for anvendelsen af § 47, således at nævnet ved sin afgørelse af 18. juni 2002 lagde afgørende vægt på at De ikke havde oplyst om ændringer i Deres indkomstgrundlag for de pågældende boligstøtteår. Jeg har herefter forstået at nævnets afgørelse alene er truffet efter boligstøttelovens § 47, stk. 1 (eventuelt § 47, stk. 2, for boligstøtteåret 1999). Jeg har herved også lagt vægt på at nævnet ikke i sin afgørelse eller i sine udtalelser til mig ses at have anført andet hjemmelsgrundlag for tilbagebetalingskravet, herunder forhold der kunne henføre et tilbagebetalingskrav til bestemmelsen i § 47, stk. 7 (tidligere § 47, stk. 6). Efter sidstnævnte bestemmelse kan for meget udbetalt boligstøtte kræves tilbagebetalt hvor boligstøttemodtageren har undladt at give meddelelse om andre forhold eller mod bedre vidende har oppebåret boligstøtte med urette.

Efter boligstøttelovens § 47, stk. 1 (tidligere § 47, stk. 1 og 2), skal der som udgangspunkt ske tilbagebetaling af for meget udbetalt boligstøtte hvis den faktiske husstandsindkomst overstiger den beregnede (eller opgjorte) indkomst ud over de nævnte indtægtsgrænser. Dette gælder dog ikke hvis boligstøttemodtageren godtgør at have oplyst kommunen om indkomståndringerne, jf. hertil § 47, stk. 3 (siden stk. 4). Det er således afgørende at myndighederne i den konkrete sag kan fastslå en faktisk indkomststigning ud over de nævnte grænser og godtgøre at denne indkomststigning er uoplyst på grund af at støttemodtageren har tilsidesat sin oplysningspligt. Endelig kan der ikke ske tilbagebetaling efter denne bestemmelse hvis tilbagebetalingskravet for et kalenderår udgør mindre end 696 kr., jf. lovens § 47, stk. 8.

Jeg er enig med nævnet i at oplysningspligten efter boligstøttelovens § 47 skal ses i sammenhæng med oplysningspligten i lovens kapitel 9, nærmere § 43. Om oplysningspligten og efterregulering fremgår bl.a. af pkt. 14 i den tidligere vejledning nr. 110 af 26. juni 1996 om individuel boligstøtte:

'14.2. Oplysningspligt.

Boligstøttemodtageren har oplysningspligt over for kommunen med hensyn til alle forhold, der kan medføre ændringer af boligstøtten, jf. § 43.

...

Virksomheden af at undlade at opfylde oplysningspligten er – såfremt der for året er sket en væsentlig indkomststigning – at der efterfølgende skal ske efterregulering og tilbagebetaling af for meget udbetalt boligstøtte. Endvidere mister støttemodtageren muligheden for ved periodeopdeling alene at få medregnet den uoplyste indkomststigning til den del af året, den faktisk vedrører, jf. nedenfor pkt. 14.4, herunder særligt 14.4.2 og 14.4.4.

...

Kommunalbestyrelsen bør gøre ansøgeren opmærksom på, at kommunen hurtigst muligt må underrettes om ændringer i beregningsgrundlaget, da tidspunktet for oplysning om ændringen således vil kunne være bestemmende for, fra hvilket tidspunkt boligstøtten kan udbetales med et ændret beløb.

Det påhviler boligstøttemodtageren at godtgøre, at boligstøttekontoret har modtaget de fornødne oplysninger til at ændre den løbende boligstøtte.

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 boligstøttekon-

toret, selvom der eventuelt samtidig gives (samme) oplysninger til bistandskontoret.

Det samme gælder med hensyn til boligydelsesmodtageres eventuelle oplysninger til pensionskontoret.

...

14.4.2. *Efterregulering, hvor der ikke er oplyst indkomstændringer, eller kun er oplyst ikke-væsentlige indkomstnedgange.*

I sager, hvor der hverken er oplyst indkomststigninger eller væsentlige indkomstnedgange i løbet af året [min understregning], skal efterregulering ske på grundlag af den slutlignede indkomst for hele året. Da der ikke er givet oplysninger om indkomststigninger eller væsentlige indkomstnedgange, er muligheden for periodemæssig opdeling udelukket. Dette gælder også engangsbeløb, som ikke er oplyst.'

Af punkt 14.4.6 i vejledning nr. 177 af 11. december 2000 om individuel boligstøtte der var gældende da nævnet den 18. juni 2002 traf afgørelse, henvises der ved efterregulering for boligstøtteår forud for år 2000 til den tidligere udformning af boligstøttevejledningen vedrørende disse tidligere gældende regler. Jeg henviser herved til punkterne 255 og 260 i den gældende boligstøttevejledning (vejledning nr. 103 af 23. oktober 2002 om individuel boligstøtte). Endvidere fremgår følgende af denne vejlednings punkt 255f:

'Efterreguleringsprincipper

...

255. I visse tilfælde skal kommunalbestyrelsen efterfølgende fremsætte krav om tilbagebetaling af for meget udbetalt boligstøtte efterregulering.

Reglerne om efterregulering er ændret på visse punkter med virkning fra boligstøtteåret 2000. Efterregulering vedrørende boligstøtte udbetalt i tidligere år sker efter de hidtil gældende regler, jf. også punkt 260.

Efterregulering foretages efter følgende principper:

Udgangspunktet efter § 47 er som hidtil, at støttemodtageren i løbet af året [min understregning] har oplysningspligt med hensyn til ændringer i husstandens forhold, der kan medføre nedsættelse eller bortfald af boligstøtten, jf. ovenfor punkt 244-246.

...

Efterregulering, hvor der ikke er oplyst indkomstændringer, eller kun er oplyst ikke-væsentlige indkomstnedgange

256. I sager, hvor der hverken er oplyst indkomststigninger eller væsentlige indkomstnedgange i løbet af året, skal efterregulering ske på grundlag af den slutlignede indkomst for hele året [mine understregninger]. Da der ikke er givet oplysninger om indkomstændringer eller væsentlige indkomstnedgange, er muligheden for periodemæssig opdeling udelukket. Dette gælder også engangsbeløb, som ikke er oplyst.'

Tilsvarende fremgår af punkt 14.4 om efterregulering i ovennævnte vejledning nr. 177 af 11. december 2000 der var gældende da nævnet den 18. juni 2002 traf sin afgørelse.

Som det fremgår heraf, forudsætter tilbagebetaling efter boligstøttelovens § 47, stk. 1, at støttemodtageren *i løbet af de pågældende boligstøtteår* har forsømt sin oplysningspligt.

Vedrørende efterreguleringen af Deres boligstøtte for 1999 og 2000 fremgår det af sagen at denne skete på grundlag af oplysningerne fra skattevæsenet om afgørelsen af 14. juli 2000, om efterbetalingen af 31. august 2001 og om efterreguleringen af Deres skat. Uanset at De med afgørelsen af 14. juli 2000 blev bekendt med at De ville få pension efterbetalt, finder jeg ikke – som sagen er oplyst for mig – oplysninger til støtte for at De i løbet af 1999 og 2000 havde overblik over hvorvidt efterbetalingen påvirkede beregningen af Deres indkomstgrundlag for 1999 og 2000, og at De

dermed var i stand til at give oplysninger herom til kommunen.

Jeg må i stedet lægge til grund at indkomststigningen fremkom da De efter ansøgning i sidste halvår af 2001 fik tilbageført efterbetalingen af pension som var til Deres rådighed i august 2001, til de tidligere skatteår med deraf følgende ændring af Deres tidligere skatteansættelser. Jeg mener dermed ikke at nævnet uden videre kunne lægge til grund at De ikke løbet af årene havde givet boligstøttekontoret meddelelse om de ændringer i indkomstgrundlaget som var baggrunden for kommunens tilbagebetalingskrav.

En afgørelse om efterregulering på dette grundlag må endvidere efter min opfattelse forudsætte at myndighederne har påset at boligstøtteloven giver mulighed for at foretage omberegning med tilbagevirkende kraft. Jeg bemærker at indtægtgrundlaget derved påvirkes af indtægter som (endnu) ikke er til støttemodtagerens rådighed og dermed ikke kan dække de løbende boligudgifter som boligstøtten er beregnet til. Uanset fastsættelsen af indtægtgrundlaget sker på grundlag af de samme indtægtsbegreber som lå til grund for beregning af indkomst efter skattelovgivningens regler, mener jeg ikke at den skattemæssige tilbagefordeling til tidligere skatteår som skete efter ansøgning fra Dem, uden støtte i boligstøtteloven kan give grundlag for en efterregulering af boligstøtte med en fordeling på de enkelte år. Jeg mener derfor ikke at nævnet havde grund til at antage at kommunen havde foretaget beregning i overensstemmelse med boligstøttelovgivningens regler.

Jeg finder herefter ikke at betingelserne var til stede for at efterregulere Deres boligstøtte for 1999 og 2000 da nævnet traf sin afgørelse. Jeg bemærker at jeg dermed ikke har taget stilling til hvorvidt et krav om tilbagebetaling kunne rejses på et andet retligt grundlag, herunder princippet om dobbeltforsøgelse.

Vedrørende efterreguleringen af Deres boligstøtte for 2002 er der ikke med myndighedernes afgørelser påvist en faktisk indkomststigning på grundlag af Deres slutlignede indkomst ud over den nævnte indtægtsgrense på 16.000 kr. som forudsat i boligstøttelovens § 47, stk. 1. Endvidere har myndighederne ikke påvist et tilbagebetalingskrav ud over 696 kr. som forudsat i lovens § 47, stk. 8.

Jeg finder herefter ikke at de retlige betingelser var til stede for at efterregulere Deres boligstøtte for 2002 da nævnet traf sin afgørelse. Jeg har dermed ikke taget stilling til om myndighederne kunne foretage omberegning af Deres fremtidige boligstøtte for 2002 efter boligstøttelovens bestemmelser herom.

Samlet finder jeg dermed at nævnets afgørelse af 18. juni 2002 om tilbagebetaling af boligstøtte for 1999, 2000 og 2002 savner støtte i § 47 i boligstøtteloven. Det er min opfattelse at nævnet ikke har påvist at de retlige betingelser herfor var til stede da nævnet tiltrådte Ringsted Kommunes afgørelse og samtidig tog stilling til at hjemmelsgrundlaget var § 47 i boligstøtteloven.

Oplysningsgrundlaget for nævnets afgørelse af 18. juni 2002

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.

Formålet med undersøgelsesprincippet er at bidrage til at sikre at forvaltningsmyndighedernes afgørelse bliver materielt lovlige og rigtige. Er der tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det med til sagsoplysningen at søge denne tvivl afklaret således at det ved en sæd-

vanlig bevisvurdering kan afgøres om den pågældende oplysning kan lægges til grund for afgørelsen.

Når en rekursmyndighed skal efterprøve en underordnet myndigheds afgørelse, er det nødvendigt at rekursmyndigheden fuldt ud er bekendt med det materiale som danner grundlag for den underordnede myndigheds afgørelse. Jeg henviser herved til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 448ff.

Af dagældende bekendtgørelse nr. 296 af 20. maj 1998 om indsendelse og behandling af klager over afgørelser truffet af kommuner i medfør af lov om individuel boligstøtte og om genvurdering i forbindelse med klager fremgår det:

‘§ 1. Kommunen skal genvurdere en afgørelse, der klages over. Klagen indgives til den kommune, der har truffet afgørelsen.

Stk. 2. Hvis klageren sender sin klage direkte til det sociale nævn, sendes klagen straks videre til kommunen med anmodning om genvurdering, medmindre klagefristen ikke er overholdt.

...

§ 3. Hvis kommunen vurderer, at afgørelsen ikke skal ændres, sendes genvurderingen med begrundelse til det sociale nævn inden 4 uger efter, at klagen er modtaget.’

Af punkt 18.4 om revurdering af sagen i vejledning nr. 177 af 11. december 2000 om individuel boligstøtte – der var gældende da nævnet den 18. juni 2002 traf sin afgørelse – fremgår bl.a. følgende:

‘Hvis kommunen efter en genvurdering af sagen ikke finder grundlag for at ændre afgørelsen, skal klagen hurtigst muligt og normalt inden fire uger efter modtagelsen sendes til klageinstansen – det sociale nævn – med en begrundelse for den trufne afgørelse sammen med de sagsakter, der forelå ved afgørelsen af sagen.’

Tilsvarende fremgår nu af punkt 344 i vejledning nr. 103 af 23. oktober 2002 om

individuel boligstøtte. Jeg bemærker dog at bekendtgørelse nr. 296 af 20. maj 1998 nu er bortfaldet, jf. bekendtgørelse nr. 150 af 10. marts 2003 om ændring af bekendtgørelse om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Efter min gennemgang af sagen må jeg lægge til grund at det sociale nævn ikke forud for sin afgørelse af 18. juni 2002 sikrede sig at modtage en genvurdering fra Ringsted Kommune som forudsat i reglerne skitseret ovenfor. Et telefonnotat på sagen om at kommunen ikke har bemærkninger, finder jeg ikke opfylder disse regler.

Efter min gennemgang må jeg endvidere lægge til grund at nævnet ikke sikrede sig at modtage kommunens akter forud for at nævnet tiltrådte kommunens afgørelse af 1. februar 2002. Jeg finder herefter at nævnet ikke havde sikret sig et tilstrækkeligt grundlag i sagen da nævnet traf sin afgørelse af 18. juni 2002. Dette finder jeg kritisabelt. Jeg har i dag meddelt nævnet min opfattelse.

Partshøring

I udtalelsen til mig af 5. februar 2003 redegjorde nævnet for om De forud for kommunens afgørelse var bekendt med at der var indledt en sådan sag, og med de faktiske oplysninger af betydning herfor. I den forbindelse skrev nævnet:

‘Som det fremgår, var Ringsted kommunes boligstøttekontor ubekendt både med efterbetalingen af invalidepension fra (P) og med skattemyndighedernes tilladelse til tilbagefordeling, indtil kontoret d. 10. december 2001 rutinemæssigt modtog sags- og adviseringslisten fra skattevæsenet til brug for den årlige regulering af boligstøtte. Kommunernes efterregulering af boligstøtte sker efter fast praksis – som er indarbejdet i det kommunale Edb-system – på grundlag af en sådan liste, med mindre den kommunale myndighed, der administrerer boligstøtten, på anden

vis gøres bekendt med en ændring i indkomstforholdene. Ringsted Kommunes boligstøttekontor havde således ikke haft mulighed for på et tidligere tidspunkt at underrette (A) om at der var indledt en tilbagebetalingssag mod hende, idet hun jo ikke, som ovenfor beskrevet havde givet boligstøttekontoret oplysninger om pensionsudbetalingerne fra (P). Det var således ej heller grundlag for at gennemføre en partshøring, idet afgørelsen om efterregulering/tilbagebetaling netop blev truffet på grundlag af oplysninger, som hun selv var bekendt med.'

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, har en myndighed pligt til at partshøre når der i en afgørelsessag foreligger væsentlige nye 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, jf. ovenfor om officialprincippet, 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.

Forvaltningslovens § 19, stk. 2, indeholder en række bestemmelser vedrørende undtagelser fra partshøringspligten; bl.a. er der ikke pligt til at partshøre hvis det må anses for at være ubetænkeligt at træffe afgørelse på det foreliggende grundlag. Ingen af disse undtagelsesbestemmelser

er efter min opfattelse relevante i denne sag.

Reglerne om partshøring i forvaltningslovens kapitel 5 indebærer en generel forpligtelse for myndighederne til ikke at træffe afgørelse i en sag over for den enkelte borger uden at den afgørelsen retter sig imod, forinden er gjort bekendt med at der overhovedet verserer en sag. I forarbejderne til forvaltningsloven anføres at de foreslåede bestemmelser i lovens kapitel 5 må antages at medføre at parter i de få tilfælde hvor en sag behandles af en myndighed uden at parten er bekendt hermed, vil blive gjort bekendt med sagen inden myndigheden træffer afgørelse (Folketingstidende 1985-1986, tillæg A, sp. 94). Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 351, og til Østre Landsrets dom refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 1997, s. 223. Jeg har endvidere tidligere beskæftiget mig med dette spørgsmål, jf. eksempelvis Folketingets Ombudsmands beretning for 1986, s. 82ff*, og Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 257ff*, særligt s. 275.

Ifølge partshøringsreglerne kan myndigheden ikke undlade at partshøre alene af den grund at parten har kendskab til de faktiske oplysninger som danner grundlag for myndighedens afgørelse, hvilket f.eks. vil være tilfældet når parten selv har afgivet oplysningerne til myndigheden. Det er yderligere en betingelse at parten må antages at være bekendt med at oplysningerne har indflydelse på myndighedens afgørelse. Jeg henviser til Garde, Nørgaard og Revsbech, Forvaltningsret, sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 184.

Jeg finder det kritisabelt at nævnet ikke som rekursmyndighed forholdt sig til om De var gjort bekendt med den verserende tilbagebetalingssag og var blevet partshørt forud for Ringsted Kommunes afgørelse, særligt når sagen var rejst på initiativ af kommunen og efter oplysninger fra

en (anden) myndighed, her skatteforvaltningen. Jeg har i dag meddelt nævnet min opfattelse.

Afgørelsens begrundelse

Under henvisning til det jeg har anført ovenfor, finder jeg ikke anledning til at kommentere det nævnet har anført vedrørende spørgsmålet om fyldestgørende begrundelse. Jeg har dog henledt nævnets opmærksomhed på at jeg tidligere har haft lejlighed til at udtale mig om begrundelsespligten i en sag om efterregulering af boligstøtte, se herved Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 386ff*.

Henstilling om genoptagelse

Jeg har herefter henstillet til nævnet at det genoptager sagen, og bedt nævnet underrette mig om nævnets fornyede stillingtagen til sagen.

Jeg har samtidig bemærket at jeg af nævnets afgørelse af 6. november 2002 og svar til Dem af 3. og 11. marts 2003 forstår at myndighederne er enige i at der indgik fejl i et edb-udskrift til grund for Deres boligstøtteberegning og i en tidligere sagsfremstilling fra nævnet. Særligt indgik der

fejlagtige oplysninger om en tjenestemandspension som De ikke modtog. Jeg har også forstået at fejlen efter nævnets vurdering ikke har haft betydning for nævnets afgørelser af henholdsvis 18. juni og 6. november 2002.

Jeg har imidlertid også forstået Deres henvendelser hertil som en anmodning fra Dem om at De modtager dokumentation for at fejlen nu er rettet. Jeg har herunder forstået Deres anmodning således at De ønsker at modtage korrigerede opgørelser for de beregninger hvor fejlen indgik, således at De derved får mulighed for at gøre Dem bekendt med de korrigerede oplysninger og for i givet fald at få mulighed for at reagere på eventuelle fejl eller misforståelser.

Jeg har derfor i forlængelse af min henstilling til nævnet gjort nævnet opmærksom på denne anmodning fra Dem således at nævnet kan forholde sig direkte hertil over for Dem.

..."

NOTER: (*) FOB 1986, s. 82, FOB 1999, s. 257, og FOB 2001, s. 386.

14-2. Tidsbegrænsede afgørelser om sygedagpenge

Eventuel genoptagelse af andre sager. Praksis for hjemvisning. Underinstansens bundethed af klageinstansens afgørelse

Forvaltningsret 1121.1 – 13.1 – 25.3.

En kommune traf en tidsbegrænset afgørelse om tilkendelse af sygedagpenge ud fra prognoser i lægelige udtalelser om hvornår det kunne forventes at den sygemeldte ville kunne genoptage sit arbejde.

Ombudsmanden udtalte at kommunen i overensstemmelse med officialprincippet burde have indhentet aktuelle lægelige oplysninger inden afgørelsen om ophør af sygedagpenge blev truffet.

Ombudsmanden udtalte at en klagemyndighed bør inddrage nye oplysninger i forbindelse med sin behandling af en sag. Nævnet beskrev i forbindelse med at det fik forelagt ombudsmandens foreløbige udtalelse, sin praksis for inddragelse af nye oplysninger. Dette gav ombudsmanden anledning til at udtale sig om hvornår væsentlige nye oplysninger for klageinstansen bør føre til at klageinstansen træffer endelig afgørelse i sagen uden at hjemvise sagen til fornyet behandling i førsteinstansen. Endvidere udtalte ombudsmanden at udgangspunktet er at for så vidt der ikke er fremkommet væsentlige nye oplysninger, må førsteinstansen være bundet af rekursinstansens afgørelse på de punkter hvor rekursinstansen har taget stilling.

I forbindelse med at det sociale nævn fik forelagt den foreløbige udtalelse fra ombudsmanden, skrev nævnet at konsekvensen af en eventuel genoptagelse af sagen kunne blive at et stort antal sygedagpengesager også skulle genoptages. Ombudsmanden udtalte at han ikke havde taget stilling til om nævnet skulle genoptage andre sager hvor borgere ikke havde klaget over afgørelsen. (J.nr. 2001-1098-025).

A blev sygemeldt den 16. januar 1999, og i perioden herefter modtog hun sygedagpenge.

I sygedagpengeperioden havde kommunen hovedsagelig telefonisk kontakt med A. I et journalark af 14. maj 1999 står følgende:

” ...

Sygemeldt siden 18.1.99 p.g.a. gener fra højre knæ. Tidl. haft knægener fra venstre knæ i 1996. Var dengang vurderet v. (B) med diagnosen bruskdannelse. Har nu været til forus. på ECS og skal have foretaget kikkertopr. diagnose enten bruskdannelse eller menisken. Hun har kort gangdistance, daglige smerter som forværres ved bevægelser og tager dagl. Voltaren og Ibuprofen.

Gift og parret bor i eget hus på 2 etager. ÆF er styrmand og ude 3 mdr./hjemme 3 mdr. Parret har 2 børn på 2 og 7 år. Hende på

7 går i skole, sønnen på 2 passes hjemme. Når ÆF er ude at sejle kan svigermor træde til – bor i samme gade og er hjemmegående. Derfor ingen pasning til ham.

Har 10. klasse. Derefter taget HF. Så tog hun EFG-handel og kontor og fortsatte på EDB-ass. uddannelse. Ophørte efter 1 ½ år da det var for svært.

Var kortvarig hjemmehjælper via AMA og derefter startede hun som føl på Rådhuset med kontorarb.

Fik kortvarig arbejde på kontor med bogføring i privat firma, som dog lukkede fra den ene dag til den anden p.g.a. rod i regnskaberne.

Ledig siden 1991 – perioderne har været afbrudt af barsel/forældreorlov/børnepasningsorlov og ny barselorslov og børnepasningsorlov. Ledig fra dec. 98 og sygemeldt 18.1.99 – er i aktivperioden.

Når hun har søgt arbejde har det været indenfor kontorarbejde. Hun har overvejet at tage et års fri uden indtægter, når hun er rask, såfremt hun ikke mener at kunne stå til rådighed med 'de knæ'.

Hun er iflg. ECS henvist til orp. i dagklinikken. Jeg har d.d. kontaktet dagklinikken, som ikke har modtaget papirer på hende.

Skr. vil us. dette og vi kontakter hende næste uge.

..."

Den 5. juli 1999 modtog Esbjerg Kommune lægelige oplysninger fra Kirurgisk Dagklinik, Y Sygehus, hvoraf følgende fremgår:

"Skopet ind anteromedialt op i recessus suprapatellaris. Der er lidt spredt synovit. Brusken på bagsiden af patella er med enkelte furer, men der er intet substansstab i brusken eller større erosioner.

Også lidt småfurer ned over føringfuren på femurkondylen. Heller ikke her substansstab. I fossa intercondyloidea 2 normale korsbånd.

I både mediale og laterale ledkammer skarprandet, fastsiddende menisk testet med krog. Pt. ømmer sig noget, når man tester meniskerne, men de er som anført fastsiddende. I mediale ledkammer er der pæn brusk på femur og tibiakondylen.

I laterale er tibiabusken noget opfløst i et mindre område bagtil, men igen substansstab.

Femurkrusken er i orden.

Knæet skylles, der instilleres: 20 Marcain + 5 mg morfin intraartikulært

Lukkes med: steristrips

Plan

Skal holde knæet i ro, og regne med sygemelding 1-2 uger, kan herefter genoptage sine dagl. Aktiviteter. Ambulant kontrol her om 3 mdr.

Mhp. Om der har været effekt af artroskopien, og i så fald om man skal tænke på at artroskopere venstre knæ, hvor hun også har gener."

Samme dag meddelte Esbjerg Kommune A at udbetaling af dagpenge stoppede pr. 8. juli 1999. Kommunen skrev bl.a.:

"I den tid hvor der udbetales dagpenge, er Det Sociale Udvalg efter dagpengelovens § 24 pålagt at tage den enkelte dagpengesag op til bedømmelse senest 8 uger efter sygdommens indtræden og herefter mindst hver 8. uge.

Områdekontoret har derfor anmodet om journalakter fra det behandlende sygehus, idet du har modtaget dagpenge siden den 18. januar 1999.

Den 8. juni 1999 oplyser lægen, at uarbejdsdygtigheden skønsmæssigt vil vare 1-2 uger, hvorefter du kan genoptage dine daglige aktiviteter.

På grundlag af denne oplysning, har områdekontoret besluttet at standse dagpengene, så der udbetales dagpenge til og med den 7. juli 1999 medmindre du forinden har erklæret dig arbejdsdygtig."

Den 9. juli 1999 klagede Fagforbund X på A's vegne over afgørelsen. I brevet stod bl.a.:

"Der menes ikke med, at genoptage sine daglige aktiviteter, at (A) er raskmeldt, der menes, at (A) kan begynde at bruge/bevæge knæet, efter at have holdt knæet i ro.

Som det også fremgår i journalen er (A) ikke færdigbehandlet, idet hun i venstre knæ har de samme gener. Den 07.09.99 skal (A) til kontrol igen på (Y) Sygehus, hvor der skal tages stilling til om også venstre knæ skal opereres. Det er kun, hvis det har haft effekt på højere knæ.

Vi finder, at (A) fortsat er berettiget til sygedagpenge efter Sygedagpengelov § 22, stk. 1, nr. 2.

(A)'s egen læge, (C), Lægerne i (...), har prøvet op til flere gange at få kontakt til Esbjerg Kommune for at forklare, at (A) fortsat er sygemeldt, men det lykkes ikke for ham, at få nogle af jer i tale."

Den 14. juli 1999 afleverede A's mand kopi af ambulant journal fra Kirurgisk Dagklinik i

Y-by. Af journalen fremgik fra den 13. juli 1999 følgende:

"13.07.99

Kommer til ny ekstra ambulant kontrol, idet der er fortsatte gener fra knæet med hævelse og smerter.

Objektivt

Er der i dag ikke intraartikulær ansamling.

Der er lidt diffus hævelse over mediale ledlinie svarende til indstikstederne, og lidt ind under lig. patellae.

Hun er byldeøem specielt på det forreste indstiksted, angiver dysæstesi i huden foran dette. Er formentlig ved at danne et lille neurom svarende til dette indstikssted.

Mht. smerterne og den vedvarende hævelse drejer det sig formentlig om en vedvarende synovial irritation i leddet.

Der lægges i dag blokade med: 10 ml Carbocain + 40 mg Depo-Medrol intraartikulært

Planen er, at hun nu skal holde knæet i ro, og jeg vil anbefale, at hun sygemeldes i 6 uger fra d.d. for at få synovitten til at falde til ro.

Der er ikke yderligere vi kan gøre her fra. Hun er fra egen læge sat i behandling med voltaren og Panodil, og skal fortsætte dette."

Ved brev af 16. juli 1999 meddelte Esbjerg Kommune A følgende:

"Vi har modtaget din anmodning om genoptagelse af udbetaling af sygedagpenge på baggrund af nye lægelige oplysninger fra Kirurgisk Dagklinik i (Y)-by v/overlæge (D).

De nye lægelige oplysninger blev behandlet på lægemøde den 15. juli 1999. Herefter blev det besluttet at annullere stop for udbetaling af sygedagpenge fra den 8.7.1999 og fortsætte udbetalingen i yderligere 6 uger regnet fra den 13.7.1999, således at der udbetales til og med den 23.8.1999, medmindre du erklærer dig raskmeldt forinden.

..."

I brev af 28. juli 1999 skrev direktør E, Esbjerg Kommune, bl.a. følgende til A:

"Som aftalt pr. telefon med min sekretær (...) den 27. juli 1999, er sagen om aflevering af lægeerklæring nu undersøgt.

Din nuværende dagpengeperiode gælder til og med den 23. august 1999. Du skal umiddelbart før denne dato (i uge 33) orientere Områdekontor (...) om du fortsat er syg eller kan genoptage arbejdet.

Hvis du fortsat er syg, skriver områdekantoret til dig, og beder dig om at skaffe en lægeerklæring hos egen læge."

Den 9. september 1999 meddelte Esbjerg Kommune A at udbetalingen af sygedagpenge var forlænget til og med 10. september 1999. Kommunen skrev bl.a.:

"...

Områdekantoret har derfor anmodet (Y) Sygehus om journaloplysninger, idet du har modtaget dagpenge siden den 18. januar 1999.

Den 9. september 1999 er disse aktuelle akter vurderet af lægekonsulenten. Der er tale om en lettere knælidelse og der er ikke aktuelt betændelsestilstand i knæet. Der er ikke tale om en lidelse, der kan berettige til fravær som fuld uarbejdsdygtig p.g.a. sygdom, jf. lov om sygedagpenge § 5.

På grundlag af disse journaloplysninger har områdekantoret besluttet at standse dagpengene, så der udbetales dagpenge til og med den 10. september 1999 medmindre du forinden har erklæret dig arbejdsdygtig.

Du er d.d. telefonisk gjort bekendt med afgørelsen samt at du henvises til at stille din arbejdskraft til rådighed."

Fagforbund X og A klagede den 13. september 1999 over kommunens afgørelse. I klagen stod bl.a.:

"Der kan tilmed oplyses, at (A) den 13.09.99 har været hos egen læge for at få en lægeerklæring på, at hun fortsat er syg, fuld uarbejdsdygtig. Egen læge oplyser, at lægeerklæringen skal kommunen selv indhente og for det andet finder egen læge, at kommunen går alt for hurtigt frem med, at ville have en langsigtet plan, for (A) er fortsat fuld syge-

meldt og skal opereres i andet knæ den 28.09.99 med sygemelding 14 dage efterfølgende.

(A) har haft kontakt til AF og kan her ikke stå til rådighed for arbejdsmarkedet p.g.a. sygdommen/knælidelsen og derfor ikke modtage A-kassedagpenge."

Den 30. september 1999 skrev Esbjerg Kommune bl.a. følgende til A:

"Du har telefonisk henvist til nye oplysninger fra din egen læge. Som følge heraf, har jeg den 27.9.1999 drøftet din sygemelding med din læge (F), der vurderer at du må skønnes sygemeldt i ca. 8 dage efter et mindre operativt indgreb den 28.9.1999.

Som følge heraf har vi besluttet at genoptage udbetalingen af sygedagpenge til dig fra den 11.9.1999 til og med den 10.10.1999, medmindre du forinden har erklæret dig raskmeldt."

Den 1. november 1999 meddelte Esbjerg Kommune A at udbetalingen af sygedagpenge blev genoptaget fra den 11. oktober 1999 på grund af nye oplysninger. A skulle til en ny undersøgelse den 2. november 1999, og når oplysningerne fra denne nye undersøgelse forelå, ville kommunen vende tilbage til sagen.

Esbjerg Kommune traf herefter den 25. november 1999 afgørelse om at udbetalingen af sygedagpenge stoppede pr. 29. november 1999. Kommunen skrev bl.a. følgende:

"Resultatet af undersøgelserne fremgår af journalnotat fra kir.dagklinik på (Y) sygehus som vi har modtaget den 12.11.99.

Sagen har herefter været drøftet med forvaltningens lægekonsulent, der vurderer at din knælidelse er af sådan en karakter at skånehensyn kan tilgodeses indenfor din tidligere arbejdsområde som kontormedhjælper.

Som følge heraf kan du ikke længere vurderes som fuld uarbejdsdygtig, jf. dagpengelovens § 5, hvorfor dagpengeudbetalingen ophører, således at sidste udbetalingsdato er 28.11.99."

A klagede over Esbjerg Kommunes afgørelse af 25. november 1999 til Det Sociale Nævn for Ribe Amt. Esbjerg Kommune genvurderede sagen og fastholdt afgørelsen.

Det Sociale Nævn for Ribe Amt stadfæstede den 28. februar 2000 kommunens afgørelse om at A ikke var berettiget til sygedagpenge efter den 28. november 1999. Nævnet skrev bl.a. følgende:

"Det sociale nævn tiltræder Esbjerg Kommunes afgørelse. De har ikke ret til sygedagpenge efter den 28. november 1999, idet De ikke kan anses for fuldt uarbejdsdygtig på grund af sygdom på dette tidspunkt, jfr. Dagpengelovens § 5, stk. 1.

Efter denne bestemmelse ydes dagpenge ved fuld uarbejdsdygtighed på grund af sygdom. Udbetaling af dagpenge ophører den dag, lønmodtageren er uarbejdsdygtig, uanset om den pågældende undlader at træde i arbejde eller at raskmelde sig.

Der henvises endvidere til Socialministeriets bekendtgørelse nr. 442 af 23. juni 1998 § 41, stk. 4, hvorefter dagpengeudbetalingen skal ophøre, når helbredstilstanden er stationær, og kommunen skønner, at der ikke er berettigelse til social pension eller revalidering.

Nævnet har ved afgørelsen lagt vægt på det oplyste om Deres helbredsforhold på afgørelsestidspunktet. Det fremgår, at De blev sygemeldt den 16. januar 1999 på grund af en lettere brusklidelse, og at De efter operation 8. juni 1999 og 28. september 1999 stadig har smerter i knæet. Efterfølgende kunne der konstateres symptomer på let hævelse af fedtlegemet, men ingen intraartikulær ansamling eller kapselsvulst. Der var tale om kondromalaci og irritation i ledkapslet. Der var ingen indikation for yderligere kirurgisk behandling og De blev henvist til fysioterapi. Deres tilstand blev betragtet som stationær.

Nævnet har vurderet, at der ikke var påvist nogen lidelse, som kunne begrunde fuld uarbejdsdygtighed i forhold til passende arbejde f.eks. kontorarbejde.

Nævnet har bemærket, at overlæge (D), Kirurgisk Dagklinik, (Y)-by, har foreslået yderligere sygemelding. Hverken kommunen eller nævnet er imidlertid bundet af de behandlende og undersøgende lægers vurdering, men er både berettiget og forpligtet til at foretage en selvstændig vurdering vedrørende uarbejdsdygtighed."

A anmodede herefter Esbjerg Kommune om at genoptage sagen om udbetaling af sygedagpenge efter den 28. november 1999.

Den 11. maj 2000 afslog Esbjerg Kommune A's anmodning om genoptagelse, og kommunen skrev bl.a. følgende:

"Vi har den 23.02.2000 indhentet en statusattest fra overlæge (D), som er modtaget den 06.03.2000. Af attesten fremgår, at der vil blive eftersendt resultatet af en knoglescintigrafi fra klinisk fysiologisk/nuklearmedicinsk afdeling, som hun har henvist dig til. Ydermere foreslår overlægen, at vi afventer resultatet af en undersøgelse fra speciallæge i fysiurgi (B), som din egen læge har henvist til.

Vi har modtaget en journalcontinuation fra (...) Centralsygehus den 21.03.2000, hvor svaret fra knoglescintigrafien, som blev foretaget den 15.03.2000, fremgår.

Den 25.04.2000 modtog vi speciallægeerklæringen fra speciallæge (B).

Vi har den 08.05.2000 modtaget din udtalelse i forbindelse med partshøring og disse er indgået i sagens behandling.

De samlede lægelige oplysninger har dd. været behandlet på vores Dagpengeteam-møde.

Det er herefter besluttet at give afslag på din anmodning om genoptagelse af udbetaling af sygedagpenge efter den 28.11.1999 på baggrund af en vurdering af de samlede lægelige oplysninger.

Begrundelsen herfor er, at der ikke dokumenteres fremkomst af yderligere helbredsmæssige gener i forhold til de allerede kendte.

Det vurderes derfor fortsat, at de tilstedeværende skånebehov ikke medfører fuld

uarbejdsdygtighed, jf. Dagpengelovens § 5.1 og at skånebehovene kan tilgodeses uden at der er grundlag for iværksættelse af revalideringsmæssige foranstaltninger."

I sagen foreligger flere erklæringer fra overlæge G, Y Sygehus. I brev af 10. august 2000 til Esbjerg Kommune skriver overlægen følgende:

"Sygemeldt p.g.a. smerter i knæ og ankler og højre skulder. Hun er siden hun var spæd blevet behandlet med stofskiftehormoner og stofskiftet har i perioder ligget for højt og det kan meget vel tænkes, at det har givet anledning til de nu kroniske knogle og ledsmerter og vi sørger nu for her i ambulatoriet at stofskiftet ligger passende, men formentlig vil der være blivende ledsmerter, som behandles med gigtmidler. Dette kan gøre patienten uarbejdsdygtig eller nedsætte hendes arbejdsevne varigt."

Det Sociale Nævn for Ribe Amt stadfæstede den 16. november 2000 kommunens afslag af 11. maj 2000 om afslag på genoptagelse. Nævnet skrev bl.a. følgende:

"Nævnet er enig med kommunen i, at der ikke er fremkommet nye oplysninger fra overlæge (D) eller speciallæge i fysiurgi (B), der kan dokumentere fuld uarbejdsdygtighed, jf. reglen i dagpengelovens § 5, stk. 1, hverken den 28. november 1999 eller på et senere tidspunkt.

Nævnet har herved lagt vægt på det oplyste om, at (A) siden sygemelding i januar 1999 på baggrund af knældelse har gennemgået en ret omfattende udredningsprogram incl. kikkertundersøgelse i knæet samt knoglescintigrafi. Der er blevet påvist en chondromalaci i højre knæ (blød opblæret bruskskive på bagsiden af knæskallen). På grund af smerter i højre skinneben samt i en del øvrige led er (A) vurderet af speciallæge i fysiurgi (B), og hun har været til knoglescintigrafi. Her er der påvist ganske lette slidgigtforandringer svarende til forskellige ekstremitetsled, men intet alvorligere. Der er intet unormalt svarende til skinnebenet, hvor (A) har

oplyst om smerter. I statusattest fra (D) fremgår det, at (A) burde kunne bestride et job inden for kontorfacet. (A) har endvidere været hos fysurg (B) på mistanke om generaliseret ledsygdom. Dette er ikke påvist.

Nævnet mener således, at (A)'s tilstand har været stationær siden standsningen af sygedagpengeudbetalingen, og mener fortsat, at hun burde kunne klare et kontorarbejde under hensyntagen til den relativt beskedne knæsygdom.

Det skal bemærkes, at nævnet har anvendt lægefaglig bistand.

Nævnet har ikke taget stilling til det nyanførte om (A)'s helbredsmæssige forhold fra overlæge (G), (Y) sygehus tilsendt i forbindelse med partshøring, idet Esbjerg Kommune ikke ses at have taget stilling hertil og truffet afgørelse herom.

Vedrørende Fagforbund (X)'s socialrådgiverordnings anbringender i brev, dateret 24. maj 2000 skal nævnet bemærke, at kommunen ved sin afgørelse i november 1999 tog stilling til, at (A)'s knælidelse ikke var af en sådan karakter, at hun ikke kunne bestride et arbejde indenfor sit tidligere arbejdsområde som kontormedhjælper. Endvidere har kommunen noteret, at klager ikke er uddannet kontorassistent. Der henvises til journalnotat, dateret 14. maj 1999."

Sagen blev af A's daværende advokat indbragt for Den Sociale Ankestyrelse.

Den 11. december 2000 klagede H på vegne af A til mig. I brevet stod bl.a.:

"Esbjerg Kommune er af den mening, at (A)'s sag, løbende er fulgt op, som foreskrevet, men når der har været tale om at fratage sygedagpenge, at bevillige sygedagpenge og om igen, så kan der ikke være tale om en opfølgning af hendes situation, tværtimod, man tog (A)'s sygedagpenge, inden de 52 uger var gået og det til trods for at (A) skal gå med krykker, hvilket hun er afskåret fra, hendes håndled kan ikke klare denne byrde.

Første fraværsdag for (A) var 18/1-99 og har ikke haft noget der ligner opfølgning, men har som nævnt 7. juli stoppede man sy-

gedagpengene. 16. juli annulleres denne beslutning. Atter standses sygedagpengene, d. 10. september. 30. september bliver der atter åbnet op for sygedagpengene, gældende fra 11/9 for så at blive stoppet d. 28.11.99. Denne behandling må skønnes at være det rene tortur mod (A) og dermed en hetz mod hendes familie.

Undertegnede sender materiale med i sin fulde omfang, hvilket jeg har fået tilladelse til. Det er min opfattelse, at man er kommet over det saglige og objektive i sagen, men pga. at (A) er gået direkte til politiker og pressen, så er hendes sag blevet til en principalsag og ikke bliver behandlet ud fra den seriøsitet og konsekventhed man bør behandle sådan en sag med. Man er, fra behandlere, ikke kommet med beviset på, at (A) er rask.

Esbjerg Kommune har ikke opfulgt (A)'s sag og givet (A) et muligt job hun evt. kunne magte. På samme tid er det vel også meget svært at fatte, at man ser let hen over den ekspertise speciallægerne har, deres ekspertise bør have en vægt. Man har jo fundet ud af, at langtidforbrug af medicin gør sig skyldig i ledsygdomme, hvilket kommunen konstant overser.

Som det kan ses, så er der tale om en situation, hvor man regnede med at (A) kom tilbage på arbejdsmarkedet efter operation, men det skulle ikke gå sådan. Ingen kunne forudse hendes symptomer pga. de mange års medicinforbrug, kunne forværre hendes situation fra den ene dag til den anden. At have smerter og hævelser i knæ og fingre, er ikke rart og at skulle arbejde med smerter, er ikke lige det man forbinder med dansk syn på etik, men mit indtryk er, at Esbjerg Kommune og behandlersystem hellere ser i kassetænkning end afklaring af sagen på en sund og etisk måde.

Statsamtet har truffet en afgørelse, det sociale nævn, som tiltræder Esbjerg Kommunes afgørelse, hvilket er ekstremt undrende pga. følgende:

I afgørelsen henviser man til en relativ beskeden knæsygdom, ikke andet, men lige under erkender man at man har set bort fra lægelig ekspertise overlæge (G) og overlæge (D). Med andre ord, man vurderer sagen med øjne der tilsidesætter (A)'s nuværende situation, hvilket, i forhold til først antaget må være bunden af lagkagen, hvorefter der desværre er fremkommet yderligere grunde for smerterne.

Sagen er blevet forvaltet i et billede man ikke bør opleve i et dansk behandlersystem.

Igennem en skintografi har man konkluderet, at der er tegn på forandringer i flere led, fødder, knæ, hofter, skuldre og fingre, *en mere generaliseret* lidelse. Der er tale om kroniske knogle- og ledsmerter, hvilket kan sætte (A) i en situation, med varigt nedsættelse af hendes arbejdsevne, endda uarbejdsdygtighed, se medfølgende kopi af overlæge (G), overlæge dr. med (I).

...

(A) er for syg til at arbejde, men for rask til at få sygedagpenge i de 58 uger hun havde krav på, det var bedre at stoppe sygedagpengene før tiden og lade ægtemanden betale for de mange års medicinforbrug, som sikkert er skyld i de nuværende og langsomt tiltagende ledsmerter."

Ved brev af 19. januar 2001 meddelte jeg H at jeg ikke var afskåret fra at tage stilling til Esbjerg Kommunes afgørelse af 25. november 1999 og det sociale nævns afgørelse af 28. februar 2000, men at jeg ikke på daværende tidspunkt kunne tage stilling til Esbjerg Kommunes afgørelse af 11. maj 2000 og det sociale nævns afgørelse af 16. november 2000 da sagen vedrørende disse afgørelser stadig verserede i Den Sociale Ankestyrelse. Jeg fandt det derfor mest hensigtsmæssigt at jeg ikke undersøgte de tidligere afgørelser i sagen på daværende tidspunkt.

I forbindelse med det sociale nævns genvurdering af sagen svarede nævnet ved brev af 21. december 2000 A's advokat således:

"...

I anken henviser De blandt andet til nævnets begrundelse samt statusattest fra overlæge (D) og gør gældende, at sygedagpengeudbetaling ikke burde være standset før det var afklaret, om Deres klient ved revalidering, oplæring eller andet ville være i stand til at vende tilbage til arbejdsmarkedet, jf. Dagpengelovens § 24. De har fra (D)'s statusattest citeret 'at der fremover vil være tale om skånejob rent arbejdsmæssigt og at klager ikke vil være i stand til at varetage et arbejde, hvor hun skal sidde med knæene bøjet i lang tid eller skulle bøje ned i knæ gentagne gange'.

Endelig har De henvist til, at Deres klient i marts måned 2000 har gjort opmærksom på, at helbredstilstanden var væsentligt forværret, og at det sociale nævn har fået tilsendt journaloplysninger herom fra overlæge (G), (Y) sygehus.

De gør gældende, at nævnet burde have hjemvist sagen til fornyet behandling i kommunen, herunder at kommunen skulle indhente en egentlig speciallægeundersøgelse, således at Deres klients helbredsmæssige situation kan udredes, og at der kan stilles en diagnose med henblik på at få afklaret, om arbejdsprøvning eller revalidering bør iværksættes.

Nævnssekretariatet skal henvise til nævnets afgørelse af 28. februar 2000, hvoraf det fremgår, at nævnet vurderede, at der ikke kunne påvises nogen lidelse, som kunne begrunde fuld uarbejdsdygtighed i forhold til passende arbejde, f.eks. kontorarbejde. Nævnet fandt dengang og senere ved afgørelse af 16. november 2000, at Deres klients tilstand var stationær. Nye oplysninger fra overlæge (D) og speciallæge i fysiurgi (B) kunne ikke dokumentere fuld uarbejdsdygtighed, jf. reglen i dagpengelovens § 5, stk. 1, hverken den 28. november 1999 eller på et senere tidspunkt.

I nævnets afgørelsesskrivelse af 16. november 2000 bemærkede nævnet samtidig, at der ikke var taget stilling til de nye oplysninger om Deres klients helbredsmæssige

forhold. Nævnet fandt ikke anledning til at hjemvise sagen, idet det er nævnets opfattelse, at kommunen som første instans skal tage stilling til oplysningerne fra overlæge (G).

..."

Ved brev af 3. januar 2001 meddelte Den Sociale Ankestyrelse A at Ankestyrelsen ikke kunne behandle sagen da den ikke fandtes af principiel eller generel betydning. Ankestyrelsen anførte endvidere:

"Begrundelsen herfor er, at afgørelsen beror på en konkret skønsmæssig vurdering af, om der er kommet væsentlige nye oplysninger frem om Deres helbredsforhold, da kommunen standsede dagpengene den 28. november 1999.

Nævnets afgørelse strider ikke på det foreliggende grundlag imod Ankestyrelsens praksis. Den skønnes heller ikke at have generel betydning for retsanvendelsen på området.

Deres advokat har i anken anført, at nævnet burde have hjemvist sagen til fornyet behandling i kommunen på grundlag af Deres oplysninger i marts 2000 om væsentlig forværring af tilstanden i form af nyttilkomne smerter i forskellige andre led og undersøgelserne hos overlæge (G).

Ankestyrelsen skal hertil bemærke, at hjemvisning normalt kun bruges, hvis sagen ikke har været tilstrækkeligt oplyst i underinstansen, hvis der er indkommet nye, væsentlige oplysninger i sagen af betydning for underinstansens oprindelige afgørelse, eller hvis der er sket væsentlig sagsbehandlingsfejl i underinstansen."

Den 23. marts 2001 klagede H til mig over A's sygedagpengesag. H oplyste at A's situation på tidspunktet for klagen var at der var tale om varige og permanente helbredsforhold der var resultatet af et pilleforbrug siden barndommen.

Ved brev af 22. august 2001 anmodede jeg Den Sociale Ankestyrelse om en udtalelse i anledning af klagen. Jeg anmodede endvidere Ankestyrelsen om forinden at indhente en

udtalelse fra Det Sociale Nævn for Ribe Amt og fra Esbjerg Kommune.

I den forbindelse anmodede jeg Esbjerg Kommune om blandt andet at udtale sig om hvorfor og på hvilket grundlag A's sygedagpenge var blevet bevilget og stoppet så mange gange i perioden juli til november 1999.

Ved brev af 15. oktober 2001 fremkom Esbjerg Kommune med følgende udtalelse:

"...

(A) blev sygemeldt den 18.1.1999.

Dagpengene blev stoppet den 8.7.1999 på baggrund af journaloplysninger fra (Y) Sygehus ved overlæge (D) den 8.6.1999, der oplyser at pgl. skal regne med en sygemelding i 1-2 uger endnu, hvorefter pgl. kan genoptage sine daglige aktiviteter.

Pgl's mand anker afgørelse om stop af sygedagpenge fra den 8.7.1999 og afleverer en kopi af ambulans journal fra kirurgisk dagklinik i (Y)-by, dateret den 13.7.1999 (kopi vedlagt).

Sagen blev behandlet på socialmedicinsk teammøde med deltagelse af lægekonsulent den 15.7.1999 hvorefter sygedagpengene blev genoptaget med virkning fra den 8.7.1999 til og med den 23.8.1999 (se afgørelse af 16.7.1999).

Den 23.8.1999 meddeler patientens egen læge at pgl. skal til kontrol ved overlæge (D) den 7.9.1999. Det blev herefter besluttet at fortsætte udbetaling af sygedagpenge indtil resultatet af denne kontrol den 7.9.1999 forelå.

Den 9.9.1999 blev journaloplysninger fra (Y) Sygehus atter vurderet og det blev besluttet at stoppe udbetalingen af sygedagpenge fra og med den 10.9.1999 (se brev af 9.9.1999).

Den 27.9.1999 blev sagen drøftet med egen læge. På baggrund heraf blev udbetalingen af sygedagpenge genoptaget for perioden den 8.9.1999 til og med den 10.10.1999 (se kopi af journalnotater af 27.9.1999 samt afgørelsesbrev dateret den 30.9.1999).

Den 11.10.1999 ringer pågældende og meddeler sig fortsat sygemeldt. Hun orien-

teres om at sagen vil blive drøftet i samråd med egen læge samt lægekonsulent.

Den 15.10.1999 ringer pågældende og meddeler sig fortsat syg, nu pga. stor knude i knæet.

Den 14.10.1999 vurderer lægekonsulenten at pgl's skånebehov kan tilgodeses ved beskæftigelse som kontormedarbejder som pgl. er sygemeldt fra.

Den 1.11.1999 meddeles pgl. at udbetaling af sygedagpenge er genoptaget fra den 11.10.1999 (se afgørelsesbrev af 1.11.1999). Endvidere henvises til journalnotat af den 28.10.1999.

Den 3.11.1999 meddeler pgl. om nye undersøgelser ved overlæge (D). Vi afventer journaloplysninger.

Den 12.11.1999 modtager vi journaloplysninger fra overlæge (D).

Den 18.11.1999. Journaloplysninger fra overlæge (D) forelægges for lægekonsulenten (se kopi af lægejournalark dateret den 18.11.1999).

Den 25.11.1999 meddeles pgl. stop af udbetaling af sygedagpenge fra og med den 29.11.1999 (se kopi af afgørelsesbrev dateret den 25.11.1999).

..."

Ved brev af 12. december 2001 fremkom Det Sociale Nævn for Ribe Amt med følgende udtalelse:

"...

Nævnet behandlede (A)'s klage over Esbjerg Kommunes standsning af sygedagpenge pr. 28. november 1999. Nævnet tiltrådte kommunens afgørelse. Der henvises til nævnets afgørelse i sagsakterne.

Anken angik således stop af sygedagpenge pr. 28. november 1999, og nævnet fandt således ikke anledning til at tage stilling til det økonomiske forløb i tiden forinden sygedagpengeophør. Om dette forløb henvises der derfor til kommunens beskrivelse."

Den Sociale Ankestyrelse fremkom med følgende udtalelse ved brev af 31. januar 2002:

"...

Ankestyrelsen har ikke på det foreliggende grundlag bemærkninger til klagen, idet nævnets afgørelse af 28. februar 2000 ikke har været påklaget til Ankestyrelsen. For god ordens skyld bemærkes, at sagen i tilfælde af rettidig anke kun kunne være behandlet i Ankestyrelsen, hvis der var tale om spørgsmål af principiel eller generel betydning.

..."

Ved brev af 8. februar 2002 sendte jeg H kopi af myndighedernes udtalelser med henblik på at H kunne fremkomme med eventuelle bemærkninger.

Den 25. marts 2003 fremkom jeg med en foreløbig udtalelse. Udtalelsen var sålydende:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

"Den dagældende dagpengelovs (jf. lov-bekendtgørelse nr. 632 af 22. juli 1997 som ændret ved lov nr. 893 af 3. december 1997 med senere ændringer om dagpenge ved sygdom eller fødsel) § 5 og § 24 var sålydende:

'§ 5. Dagpenge ydes ved fuld uarbejdsdygtighed på grund af sygdom. Udbetaling af dagpenge ophører den dag, lønmodtageren er arbejdsdygtig, uanset om den pågældende undlader at træde i arbejde eller at raskmelde sig.

Stk. 2. Socialministeren fastsætter nærmere regler om adgangen til nedsatte dagpenge ved delvis uarbejdsdygtighed og dagpenge ved deltagelse i erhvervs-mæssig uddannelse af begrænset omfang.'

'§ 24. Kommunen skal med henblik på at bevare den sikredes tilknytning til arbejdsmarkedet senest efter 8 uger og derefter mindst hver 8. uge tage dennes forhold op til vurdering med henblik på, om der er behov for behandling, optræning, revalidering eller andre former for bistand til den pågældende eller dennes familie.

Dette skal ske i samarbejde med dagpengemodtageren, læger, hospitals- og revalideringsinstitutioner, virksomheder og de faglige organisationer samt arbejdsformidlingen. Kan den sikrede ikke blive erhvervsaktiv igen, skal kommunen, når betingelserne herfor er opfyldt, rejse sag om en social pension.

Stk. 2. Kommunen skal ved den første opfølgning tage stilling til udarbejdelsen af en opfølgningsplan. Planen skal i alle tilfælde senest udarbejdes, når dagpengemodtageren har været sygemeldt i 6 måneder inden for de sidste 12 måneder. Har kommunen forlænget dagpengeperioden efter § 22, stk. 1, nr. 1, skal nødvendige afklarende aktiviteter forud for revalideringen være iværksat senest 6 måneder efter forlængelsen.

...

Stk. 4. Socialministeren kan fastsætte nærmere regler om opfølgning af langvarig dagpengetilfælde.'

Kapitel 9 i bekendtgørelse nr. 442 af 23. juni 1998 med senere ændringer om dagpenge ved sygdom og fødsel er sålydende:

'Kapitel 9

Opfølgning

I medfør af sygedagpengelovens § 24, stk. 4, fastsættes:

§ 41. Når sygefraværet har varet i 8 uger, skal kommunen snarest muligt indhente en lægeerklæring. Kommunen fastsætter en frist for modtagelse af erklæringen. Overskridelse af fristen, som skyldes dagpengemodtagerens forhold, medfører, at retten til dagpenge bortfalder, indtil erklæringen modtages, jf. lovens § 8, stk. 2.

...

Stk. 4. Når helbredstilstanden er stationær, og kommunen skønner, at sikrede ikke er berettiget til social pension eller revalidering, skal dagpengeudbetalingen ophøre.'

§ 6 og § 7 i lov nr. 453 af 10. juni 1997 om retssikkerhed og administration på det so-

cialle område med senere ændringer har denne ordlyd:

'§ 6. Hvis en borger har brug for at få hjælp i en længere tid, skal kommunen og amtskommunen tidligt i forløbet tilstræbe at tilrettelægge hjælpen ud fra en samlet vurdering af pågældendes situation og behov på længere sigt.

§ 7. Senest 8 uger efter første henvendelse om løbende hjælp til forsørgelse skal kommunen foretage en vurdering efter § 6.

Stk. 2. Ansøgeren skal skriftligt have besked om kommunens vurdering efter stk. 1.'

Esbjerg Kommune traf den 25. november 1999 afgørelse om at (A) efter den 28. november 1999 ikke længere kunne få udbetalt sygedagpenge. Kommunen begrundede afgørelsen således:

'Sagen har herefter været drøftet med forvaltningens lægekonsulent, der vurderer at din knælidelse er af sådan en karakter at skånehensyn kan tilgodeses indenfor dit tidligere arbejdsområde som kontormedhjælper.

Som følge heraf kan du ikke længere vurderes som fuld uarbejdsdygtig, jf. dagpengelovens § 5, hvorfor dagpengeudbetalingen ophører, således at sidste udbetalingsdato er 28.11.99.'

Det sociale nævn stadfæstede Esbjerg Kommunes afgørelse den 28. februar 2000. Nævnet begrundede afgørelsen således:

'Nævnet har ved afgørelsen lagt vægt på det oplyste om Deres helbredsforhold på afgørelsestidspunktet. Det fremgår, at De blev sygemeldt den 16. januar 1999 på grund af en lettere brusklidelse, og at De efter operation 8. juni 1999 og 28. september 1999 stadig har smerter i knæet. Efterfølgende kunne der konstateres symptomer på let hævelse af fedtlegemet, men ingen intraartikulær ansamling eller kapselvulst. Der var tale om kondromalaci og irritation i ledkapslet. Der var ingen indikation for yderligere kirurgisk behand-

ling og De blev henvist til fysioterapi. Deres tilstand blev betragtet som stationær.

Nævnet har vurderet, at der ikke var påvist nogen lidelse, som kunne begrunde fuld uarbejdsdygtighed i forhold til passende arbejde f.eks. kontorarbejde.'

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).

Vurderingen af om (A) efter den 28. november 1999 ikke længere kunne karakteriseres som fuldt uarbejdsdygtig, beror bl.a. på lægeligt fagkundskab.

Ifølge reglerne for ombudsmandens virksomhed kan jeg kun i begrænset omfang tage stilling til vurderinger der helt eller delvis bygger på særlig fagkyndig viden. En kontrol af de lægelige vurderingers rigtighed kræver en fagkundskab som ombudsmanden ikke har.

Myndighederne bygger også i vidt omfang deres afgørelser på vurderinger og afvejninger 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 Esbjerg Kommune og det sociale nævn 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 afvejninger. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere myndighedernes afgørelse. Det kan f.eks. være tilfældet hvis sagen er mangelfuldt oplyst, eller afgørelsen i forhold til andre lignende sager er udtryk for en forskelsbehandling der ikke er sagligt begrundet. På den baggrund har jeg kon-

centreret min undersøgelse om en række sagsbehandlingsmæssige spørgsmål.

Sagsforløbet forud for Esbjerg Kommunes afgørelse af 25. november 1999

(A)'s sygedagpenge blev i perioden juli til november 1999 bevilget og stoppet gentagne gange.

Esbjerg Kommune meddelte således (A) ved brev af 5. juli 1999 at udbetalingen af dagpenge stoppede pr. 8. juli 1999. Kommunen traf sin afgørelse på baggrund af lægeligt materiale modtaget den 5. juli 1999 hvoraf det fremgik at uarbejdsdygtigheden at regne fra den 8. juni 1999 ville vare 1-2 uger, hvorefter (A) ville være i stand til at genoptage sine daglige aktiviteter.

På baggrund af en klage af 9. juli 1999 fra Fagforbund (X) og nyt lægeligt materiale som (A)'s mand afleverede til kommunen den 14. juli 1999, meddelte Esbjerg Kommune den 16. juli 1999 (A) at hun var berettiget til sygedagpenge i perioden 13. juli 1999 til 23. august 1999.

På baggrund af oplysninger fra (A)'s egen læge meddelte kommunen (A) den 9. september 1999 at sygedagpengene var forlænget til og med 10. september 1999.

Som følge af ny lægelige oplysninger meddelte Esbjerg Kommune den 30. september 1999 (A) at kommunen genoptog udbetalingen af sygedagpenge fra 11. september 1999 til 10. oktober 1999. Den 1. november 1999 meddelte Esbjerg Kommune på ny (A) at udbetalingen af sygedagpenge blev genoptaget fra den 11. oktober 1999 på grund af nye oplysninger. Den 25. november 1999 traf Esbjerg Kommune afgørelse om at udbetalingen af sygedagpenge skulle ophøre pr. 29. november 1999.

Det fremgår af sygedagpengelovens § 5, stk. 1, at der ydes dagpenge ved fuld uarbejdsdygtighed på grund af sygdom, og at udbetalingen af dagpenge ophører den dag lønmodtageren er arbejdsdygtig.

Efter bestemmelsens ordlyd skal kommunen således træffe afgørelse om ophør af udbetalingen af dagpenge når betingelserne for at modtage disse ikke længere er opfyldt.

Det er et grundlæggende princip i forvaltningsretten at det påhviler myndighederne at fremskaffe fornødne oplysninger om de foreliggende sager. Dette princip kaldes official- eller undersøgelsesprincippet. Princippet fremgår ikke af forvaltningsloven, men gælder på ulovbestemt grundlag.

Det nærmere indhold af princippet er beskrevet adskillige steder i den juridiske litteratur, herunder i Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 447 ff, hvor følgende fremgår:

'(...) det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe fornødne oplysninger om de foreliggende sager eller dog at foranledige, at private, navnlig parterne, yder medvirken til sagens oplysning.

...

Princippet hører til de såkaldte garanti-forskrifter, hvis iagttagelse generelt er af væsentlig betydning for afgørelseres lovlighed og rigtighed. Utilstrækkelig sagsoplysning vil kunne bevirke, at afgørelsen må tilsidesættes som ugyldig (...)

...

Officialprincippets formål er som nævnt 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.

...

Af officialprincippet kan udledes det temmelig indlysende, at afgørelse først må træffes, når de nødvendige oplysninger foreligger.

...'

(A) raskmeldte sig ikke på noget tidspunkt under sagens forløb. Tværtimod fremgår det af sagen, herunder kommunens journalark, at (A) til stadighed oplyste at hun fortsat var sygemeldt.

På denne baggrund var det i overensstemmelse med officialprincippet kommunens forpligtelse at tilvejebringe det fornødne grundlag for at træffe afgørelse, herunder at indhente aktuelle lægelige oplysninger.

Kommunen var således ikke berettiget til at træffe tidsbegrænsede afgørelser om sygedagpenge ud fra prognoser i lægelige udtalelser om hvornår det kunne forventes at (A) ville kunne genoptage sit arbejde. Dette gælder selv om kommunen flere gange efterfølgende, når det viste sig at (A) ved tidsbegrænsningens udløb fortsat var berettiget til at modtage sygedagpenge, traf ny afgørelse om at forlænge disse. Kommunen burde derfor som nævnt ovenfor i overensstemmelse med officialprincippet have indhentet aktuelle lægelige oplysninger inden afgørelse blev truffet.

Det er herefter min foreløbige opfattelse at det er i strid med reglerne om sygedagpenge og en tilsidesættelse af officialprincippet at Esbjerg Kommune i perioden juli til november 1999 flere gange traf tidsbegrænsede afgørelser om sygedagpenge til (A).

Kommunen havde efter § 24 i sygedagpengeloven pligt til at følge op på sygedagpengesagen. Endvidere havde kommunen efter retssikkerhedslovens § 7 pligt til senest efter 8 uger fra den første henvendelse om hjælp at lave en skriftlig helhedsvurdering.

Det fremgår af dagpengelovens § 24 at kommunen senest efter 8 uger og derefter mindst hver 8. uge skulle følge op på sygedagpengesagen med henblik på at bevare (A)'s tilknytning til arbejdsmarkedet. Det fremgår endvidere af bestemmelsen (stk. 2) at kommunen allerede ved den første opfølgning skulle tage stilling til udarbejdelsen af en opfølgningsplan, og at en sådan i alle tilfælde skulle være udarbejdet senest når (A) havde været sygemeldt i 6 måneder inden for de sidste 12 måneder. Det vil sige senest den 16. juli 1999.

Af vejledning nr. 40 af 9. april 1997 om styrkelse af opfølgningsreglerne på sygedagpengeområdet fremgår bl.a. følgende:

'2.1. Opfølgning efter 8 uger.

Kommunen skal senest efter 8 uger og derefter mindst hver 8. uge tage den sygemeldtes forhold op til vurdering. Den sygemeldte skal direkte gennem en *personlig samtale* medinddrages i denne opfølgning.

Det bemærkes, at selve 8-ugersreglen er en minimumsregel og er således ikke til hinder for, at kommunen foretager en tidligere opfølgning.

Reglen omfatter alle sygedagpengemodtagere, der på ikrafttrædelsestidspunktet har været sygemeldt i 8 uger eller mere.

2.2. Opfølgningsplan.

Kommunen skal ved den første 8 ugers opfølgning som udgangspunkt tage stilling til udarbejdelsen af en opfølgningsplan – d.v.s. en plan først og fremmest for, hvilke foranstaltninger kommunen i samarbejde med de relevante samarbejdspartnere kan gøre for at bringe den sygemeldte tilbage til arbejdsmarkedet.

I de sager, hvor der ikke på opfølgningstidspunktet foreligger et tilstrækkeligt grundlag for at lægge en sådan plan, kan udarbejdelsen heraf udskydes indtil senest, når dagpengemodtageren har været sygemeldt i 6 måneder, regnet fra første sygedag inden for de sidste 12 måneder. Opgørelsen af de 6 måneders sygefra-

vær inden for 12 måneder vil automatisk fremgå af sygedagpengesystemet.

Ved opgørelsen af de 6 måneder medregnes også de første 2 uger af sygefraværet.

Modtager kommunen underretning om sygefraværet efter 8 ugers fristen, må kommunen hurtigst muligt herefter opstille en opfølgningsplan.

Det fremgår af bemærkningerne til lovændringerne, at opfølgningsplanen f.eks. kan indebære et fortsat behandlingsforløb, indhentelse af generel helbreds- eller statuserklæring m.v. Endvidere kan opfølgningsplanen indebære iværksættelse af revalidering i form af arbejdsprøvning, samt evt. ansøgning om førtidspension.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at den sygemeldte også skal medinddrages i opfølgningen, herunder udarbejdelsen af opfølgningsplanen, med henblik på at give den pågældende større indflydelse på det videre sagsforløb.

Det bemærkes, at kompetencen til udarbejdelse af opfølgningsplanen er hos kommunen. Hvis den sygemeldte ikke er enig i selve opfølgningsplanen, vil han eller hun kunne klage over denne til Dagpengedvalget.

3. Generelle ændringer.

3.1. Medinddragelse af virksomheder og faglige organisationer.

Opfølgningen skal som hidtil ske i samarbejde med en række samarbejdspartner. Ud over dem, der er omtalt i den hidtil gældende § 24 – læger, hospitals- og revalideringsinstitutioner samt arbejdsformidlingen – skal samarbejdet efter lovændringen også omfatte virksomheder og de faglige organisationer.

Det bemærkes, at det er frivilligt, om virksomhederne og de faglige organisationer ønsker at medvirke i opfølgningen.

...

5.2. Udarbejdelse af en opfølgningsplan.

Hensigten med reglen om, at kommune skal udarbejde en opfølgningsplan, er at

sikre, at der iværksættes de foranstaltninger, der er nødvendige, for at den sygemeldtes situation kan blive afklaret, med henblik på, at den pågældende kan forblive på arbejdsmarkedet eller den konkrete arbejdsplads.

Opfølgningsplanen bør derfor bl.a. beskrive årsagen til selve uarbejdsdygtigheden, behandling, uddannelse, beskæftigelse og arbejdsfunktioner, herunder om sygdommen må forventes at kunne medvirke til en indskrænkning af de nuværende arbejdsfunktioner. Endvidere beskrives det aftalte med hensyn til, hvad der skal ske i forbindelse med det videre sygdomsforløb. Det er vigtigt, at planen giver den sygemeldtes egen opfattelse/vurdering af sin situation, herunder hvilke overvejelser den pågældende har gjort.

Den omstændighed, at det ikke lykkes at fastholde den sygemeldte på den konkrete arbejdsplads, er ikke det samme som, at der ikke længere kan udarbejdes en opfølgningsplan. Som et led i planen skal man i så fald overveje andre hjælpemuligheder, f.eks. om der skal ydes hjælpemidler, omskoling eller revalidering. Hvis det sidstnævnte er tilfældet, må det overvejes om revalideringen skal foregå på den nuværende arbejdsplads, en anden arbejdsplads eller i form af en ny uddannelse.'

Af vejledning nr. 185 af 18. september 1998 om syge- og barseldagpenge fremgår følgende af kapitel 10:

'Kapitel 10

Varighedsbegrænsning og opfølgning – lovens §§ 22-24. Kommunens opfølgning af sagen

8-ugers opfølgning

126. Efter lovens § 24 skal kommunen senest, når sygefraværet har varet i 8 uger, tage den sygemeldtes forhold op til vurdering og derefter mindst hver 8. uge. Det skal ved disse opfølgninger undersøges, om der fortsat er grundlag for at udbetale dagpenge, herunder om der er behov for

behandling, optræning, revalidering, fleksjob, pension eller andre former for bistand til sygemeldte eller dennes familie. Opfølgningen er et vigtigt redskab til at bevare den sygemeldtes tilknytning til arbejdsmarkedet.

Opfølgningen skal ske i samarbejde med den sygemeldte, læger, hospitals- og revalideringsinstitutioner, virksomheder og de faglige organisationer samt arbejdsformidlingen. Det er frivilligt, om virksomhederne og de faglige organisationer ønsker at medvirke i selve opfølgningen.

8-ugersreglen er en minimumsregel. Der er således ikke noget til hinder for, at kommunen foretager en tidligere opfølgning.

...

Personlig samtale

127. Den sygemeldte skal direkte gennem en personlig samtale medinddrages i opfølgningen. Er den sygemeldte på grund af hospitalsindlæggelse eller af helbredelsesmæssige grunde forhindret i at deltage i en personlig samtale, må kommunen foretage opfølgning på anden hensigtsmæssig måde.

Indhentelse af oplysninger

128. Selve opfølgningen skal ske på grundlag af ajourførte oplysninger, herunder lægelige oplysninger. Inden sygefraværet har varet i 8 uger, skal kommunen således snarest muligt indhente en lægeerklæring. Kommunen kan dog undlade at indhente en ny lægeerklæring, hvis der allerede foreligger en egnet lægeerklæring, eller andre tilstrækkelige lægelige oplysninger i form af journaludskrift fra hospital/klinik kan fremskaffes.

Lægeerklæringen skal for at være fyldestgørende indeholde oplysning om diagnose, konsultationstidspunkt, eventuelt sygehus- eller speciallægebehandling, graden af uarbejdsdygtighed, i hvilket omfang den sygemeldte kan genoptage arbejdet i mindre omfang, og i den for-

bindelse, hvilke begrænsninger der måtte være for arbejdets udførelse.

Der skal i erklæringen være angivet et (præcist) skøn over, hvor længe uarbejdsdygtigheden vil vare. Er der ikke angivet et sådant skøn, skal kommunen eventuelt efter drøftelse med kommunens lægekonsulent anmode lægen om at uddybe erklæringen og herunder redegøre for årsagen til usikkerheden. Skyldes et sådant skøn ventetid på behandling, bør kommune i samarbejde med den praktiserende læge og lægekonsulenten undersøge, om der er kortere ventetid på behandlingen på andre sygehuse eller hos andre speciallæger, eller om ventetiden skyldes, at dagpengemodtageren har fået udskudt en planlagt behandling på grund af egne forhold, fx ferie mv.

Lægekonsulenten medinddrages i sagsbehandlingen så tidligt som muligt med henblik på tidligst muligt at fremskaffe supplerende lægelige oplysninger, eventuelt generel helbredsopklæring eller statusbedømmelse af helbredsforholdene mv., herunder journaludskrifter fra sygehus eller speciallægeerklæringer. Lægekonsulentens tidlige medvirken i sagsbehandling er også nødvendig for at kunne bedømme behovet for behandling og revalidering eller overgang til førtidspension.

...

Opfølgningsplan

130. Kommunen skal ved den første opfølgning efter lovens § 24, stk. 2, tage stilling til udarbejdelsen af en opfølgningsplan, som under alle omstændigheder skal være udarbejdet senest, når dagpengemodtageren har været sygemeldt i 6 måneder.

Opfølgningsplanen bør beskrive årsagen til selve uarbejdsdygtigheden, behandlingen og afhængig af sygemeldingens art, den konkrete beskæftigelse, herunder arbejdsfunktioner, og om uarbejdsdygtigheden må forventes at kunne med-

føre indskrænkninger i de nuværende arbejdsfunktioner. I opfølgningsplanen bør indgå den sygemeldtes egen opfattelse af sin situation, hvilke overvejelser pågældende har gjort sig og omfanget af tidlige sygefravær.

Kommunen foretager den endelige udformning af opfølgningsplanen. Hvis den sygemeldte ikke er enig i selve planen, vil dagpengemodtageren kunne klage over denne til det sociale nævn.

Med hensyn til eksempler på en opfølgningsplan henvises til Socialministeriets vejledning nr. 40. af 9. april 1997.

...

Samarbejde med arbejdsmarkedets parter

132. Den tidlige opfølgning skal medvirke til at fastholde den sygemeldte på arbejdspladsen eller på arbejdsmarkedet. Derfor skal den faglige organisation/tilidsmanden på arbejdspladsen medinddrages i opfølgningsarbejde i de sager, hvor der er behov herfor. De kan give en vurdering af den sygemeldtes muligheder for at klare de arbejdskrav, der stilles på arbejdspladsen eller generelt på arbejdsmarkedet, og hvilke foranstaltninger der skal iværksættes for at afhjælpe eventuelle fysiske eller psykiske problemer. Samtidig vil de kunne bidrage med oplysninger om, i hvilket omfang den sygemeldte vil være i stand til at kunne udføre andet arbejde inden for pågældendes faglige område.

...'

Den Sociale Ankestyrelse har i sin praksis som den fremgår af SM D-5-00, SM D-10-00, SM D-18-00 og F-7-01, udtalt sig om kravene til opfølgningen i sygedagpengesager.

Den opfølgning som kommunen har foretaget, fremgår kun af kommunens løbende journaltilførsler. Kommunen har således på intet tidspunkt udarbejdet en skriftlig helhedsvurdering efter retssikkerhedslovens § 7.

Som det fremgår af vejledning nr. 185 af 18. september 1998 om syge- og barsels-

dagpenge, skal den sygemeldte direkte gennem en personlig samtale medinddrages i opfølgningen. Ved min gennemgang af journaltilførslerne har jeg – uden at det udtrykkeligt fremgår af journalen – fået det indtryk at (A) den 14. maj 1999 var til en personlig samtale. Det ser ikke ud til at kommunen i øvrigt har indkaldt (A) til opfølgningssamtale, men der foreligger en række notater om kommunens telefonsamtaler med (A) og en enkelt personlig henvendelse fra (A)'s side i anledning af kommunens afgørelse om inddragelse af hendes sygedagpenge af 5. juli 1999.

Kommunens opfølgning er således ikke ved hver opfølgning som forudsat i reglerne foregået ved personlige samtaler, men mest ved telefonsamtaler.

Ved den personlig samtale med (A) den 14. maj 1999 blev årsagen til uarbejdsdygtigheden og behandlingen anført. (A)'s tidligere livsforløb, herunder uddannelse og arbejdsmæssige erfaringer, blev kort beskrevet. Imidlertid fremgår det af forarbejderne til § 24, stk. 2 (Folketingstidende 1996-97, Tillæg A, s. 2650), at ideen med udarbejdelse af en opfølgningsplan er at lægge en plan for det videre forløb. Dette element indgår efter min opfattelse ikke i fornødent omfang i notatet af 14. maj 1999. Det er i Den Sociale Ankestyrelsens praksis antaget at en opfølgningsplan efter god forvaltningsskik bør udarbejdes skriftligt. Dette forhold har kommunen ikke overholdt.

Det er min foreløbige opfattelse at det er kritisabelt at kommunen ikke har udarbejdet en skriftlig helhedsvurdering efter retssikkerhedslovens § 7, at kommunen ikke – bortset fra den 14. maj 1999 – har haft personlige opfølgningssamtaler med (A), at kommunen ikke har udarbejdet en fyldestgørende opfølgningsplan og ikke i overensstemmelse med god forvaltningsskik har udarbejdet opfølgningsplanen skriftligt.

Det Sociale Nævn for Ribe Amt har ikke i forbindelse med sin behandling af sagen taget stilling til de ovenfor nævnte sagsbehandlingsmæssige mangler.

Jeg har i en udtalelse, som bliver optrykt i min kommende beretning for året 2002 [s. 313], udtalt mig om spørgsmålet om hvorvidt et socialt nævn har pligt til at tage stilling til om kommunen har opfyldt sagsbehandlingsreglerne selv om der ikke er klaget over disse spørgsmål. Jeg gennemgik i denne udtalelse Ankestyrelsens praksis i form af SM D-5-00, SM D-10-00, SM D-18-00 og SM A-40-10. Jeg konkluderede på dette grundlag at det er Ankestyrelsens opfattelse at en manglende overholdelse af opfølgningsbestemmelsen i dagpengelovens § 24, stk. 1 og 2, og bl.a. retssikkerhedslovens § 7 efter en konkret vurdering kunne føre til at afgørelsen var ugyldig. Endvidere anførte jeg at en klageinstans af egen drift skal påse om en underinstans har overholdt de sagsbehandlingsregler der har karakter af garantiforskrifter.

Det er derfor min foreløbige opfattelse at det er beklageligt at nævnet ikke har påset om disse sagsbehandlingsmæssige regler var overholdt.

Jeg mener ikke det kan udelukkes at de sagsbehandlingsfejl der foreligger i forbindelse med (A)'s sag, i det omfang de har karakter af garantiforskrifter, kan have haft indflydelse på den trufne afgørelse. Jeg vil derfor være indstillet på at henstille til det sociale nævn at genoptage behandlingen af sagen og over for (A) tage stilling til hvilken betydning den manglende overholdelse af sagsbehandlingsreglerne har for den trufne afgørelse.

Myndighedernes afslag på genoptagelse af sygedagpengesagen

For så vidt angår myndighedernes afslag på at genoptage (A)'s sag om sygedagpenge, har jeg følgende bemærkninger:

Den 11. maj 2000 afslog Esbjerg Kommune at genoptage (A)'s sag om sygedagpenge. Kommunen begrundede afgørelsen således:

'Det er herefter besluttet at give afslag på din anmodning om genoptagelse af udbetaling af sygedagpenge efter den 28.11.1999 på baggrund af en vurdering af de samlede lægelige oplysninger.

Begrundelsen herfor er, at der ikke dokumenteres fremkomst af yderligere helbredsmæssige gener i forhold til de allerede kendte.

Det vurderes derfor fortsat, at de tilstedeværende skånebehov ikke medfører fuld uarbejdsdygtighed, jf. dagpengelovens § 5.1 og at skånebehovene kan tilgodeses uden at der er grundlag for iværksættelse af revalideringsmæssige foranstaltninger.'

Det sociale nævn stadfæstede den 16. november 2000 kommunens afgørelse og anførte:

'Nævnet er enig med kommunen i, at der ikke er fremkommet nye oplysninger fra overlæge (D) eller speciallæge i fysiurgi (B), der kan dokumentere fuld uarbejdsdygtighed, jf. reglen i dagpengelovens § 5, stk. 1, hverken den 28. november 1999 eller på et senere tidspunkt.

Nævnet har herved lagt vægt på det oplyste om, at (A) siden sygemelding i januar 1999 på baggrund af knældelse har gennemgået en ret omfattende udredningsprogram incl. kikkertundersøgelse i knæet samt knoglescintigrafi. Der er blevet påvist en chondromalaci i højre knæ (blød opblæret brusk på bagsiden af knæskallen). På grund af smerter i højre skinneben samt i en del øvrige led er (A) vurderet af speciallæge i fysiurgi (B), og hun har været til knoglescintigrafi. Her er der påvist ganske lette slidgigtforandringer svarende til forskellige ekstremitetsled, men intet alvorligere. Der er intet unormalt svarende til skinnebenet, hvor (A) har oplyst om smerter. I statusattest fra

(D) fremgår det, at (A) burde kunne bestride et job inden for kontorfaget. (A) har endvidere været hos fysiurg (B) på mistanke om generaliseret ledsygdom. Dette er ikke påvist.

Nævnet mener således, at (A)'s tilstand har været stationær siden standsningen af sygedagpengeudbetalingen, og mener fortsat, at hun burde kunne klare et kontorarbejde under hensyntagen til den relativt beskedne knæsygdom.

Det skal bemærkes, at nævnet har anvendt lægefaglig bistand.

Nævnet har ikke taget stilling til det ny-anførte om (A)'s helbredsmæssige forhold fra overlæge (G), (Y) Sygehus tilsendt i forbindelse med partshøring, idet Esbjerg Kommune ikke ses at have taget stilling hertil og truffet afgørelse herom.'

Den 3. januar 2001 afviste Den Sociale Ankestyrelse at realitetsbehandle (A)'s sag om genoptagelse da sagen ikke fandtes at have principiel eller generel betydning.

I forbindelse med nævnets genvurdering af sagen skrev nævnet den 21. december 2000 bl.a. følgende til (A)'s advokat:

'I nævnets afgørelsesskrivelse af 16. november 2000 bemærkede nævnet samtidig, at der ikke var taget stilling til de nye oplysninger om Deres klients helbredsmæssige forhold. Nævnet fandt ikke anledning til at hjemvise sagen, idet det er nævnets opfattelse, at kommunen som første instans skal tage stilling til oplysningerne fra overlæge (G).'

En borger har krav på at få en sag genoptaget og realitetsbehandlet på ny hvis der i forbindelse med genoptagelsesansøgningen er fremkommet nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning for sagen at der er en vis sandsynlighed for at sagen ville have fået et andet udfald hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med myndighedens oprindelige stillingtagen til sagen, jf. Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret (1994), s. 611.

En overordnet myndighed skal som udgangspunkt i forbindelse med sin klagesagsbehandling træffe afgørelse på grundlag af de aktuelle faktiske forhold – også selv om de har ændret sig i forhold til første instansens afgørelsesgrundlag. Jeg har i en sag gengivet i Folketingets Ombudsmandens beretning for 2000, s. 385*, formuleret det således:

‘I den forvaltningsretlige litteratur er det almindeligt antaget at en klager har adgang til at fremføre nye påstande, anbringender (dvs. argumenter) og faktiske omstændigheder for klagemyndigheden. Og klageinstansen vil som udgangspunkt ikke alene være berettiget, men principielt også forpligtet til at træffe afgørelse på grundlag af de ændrede faktiske forhold. Princippet om inddragelse af nye forhold ved klagemyndighedens behandling af sagen har sammenhæng med at klagemyndigheden, på samme måde som den myndighed der traf afgørelse i første instans, har ansvaret for at sagen er tilstrækkeligt oplyst. Reglen om inddragelse af nye forhold fremmer at klageinstansen ved sin afgørelse kan nå frem til det materielle rigtige resultat. Se nærmere Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret (1994), s. 651, Bent Christensen, Forvaltningsret – Prøvelse (1994), s. 256, og Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige emner (1997), s. 274ff.’

Det er herefter min foreløbige vurdering at det sociale nævn i overensstemmelse med dette princip burde have inddraget oplysningerne i overlæge (G)’s brev af 10. august 2000 i sin behandling af genoptagelsessagen.

Jeg vil derfor være indstillet på at henstille til Det Sociale Nævn for Ribe Amt at genoptage (A)’s sag om genoptagelse af sagen om sygedagpenge også med henblik på at tage stilling til om der, når oplysningerne fra overlæge (G) inddrages, er fremkommet så væsentlige nye oplysning-

ger så sygedagpengesagen skal genoptages.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere at Den Sociale Ankestyrelse afviste at realitetsbehandle (A)’s sag.”

Jeg bad Esbjerg Kommune, Det Sociale Nævn for Ribe Amt og Den Sociale Ankestyrelse om eventuelle bemærkninger til den foreløbige redegørelse.

Den 27. maj 2003 udtalte Esbjerg Kommune følgende:

”...

Ombudsmanden har i redegørelsen modtaget 25. marts 2003 påpeget at der i dagpengeperioden januar 1999 til november 1999 ikke blev udarbejdet en skriftlig helhedsvurdering efter retssikkerhedslovens § 7.

Kommunen udarbejdede ikke en skriftlig helhedsvurdering efter retssikkerhedslovens § 7 idet kommunen dengang var i den vildfarelse som mange af landets øvrige kommuner at der ikke skulle udarbejdes helhedsvurdering i dagpengesager. Det blev først slået fast af Den Sociale Ankestyrelse i SM D-5-00 udsendt 15. april 2000.

Det påpeges at der ikke var personlige opfølgningssamtaler i sygeperioden – dog bortset fra 14. maj 1999. Kommunen er af den opfattelse at der var en række opfølgningssamtaler – der dog blev afviklet over telefon. Kommunen havde forstået at (A) led af dårligt knæ og derfor var dårligt gående. Det er beklageligt at kommunens hensyn til (A)’s helbredssituation i dag kan opleves som kritisabelt. Sådan var det ikke ment – tværtimod.

Det påpeges at der ikke var en fyldestgørende opfølgningsplan og ikke en skriftlig opfølgningsplan. Kommunen er opmærksom på at der landet over er sket betydelige kvalitetsforbedringer i dagpengeopfølgningen – og (A)’s sag fra 1999 tåler åbenbart ikke at blive målt med de krav der er udviklet i årene frem til 2003.

Der skal dog ikke herske tvivl om at sagen var genstand for meget stor opmærksomhed

i forvaltningen for at modvirke at hendes sygdomsperiode blev for lang. Det ses også af den meget tætte opfølgning der skete i slutningen af 1999.

(A) modtog dagpenge under sygdom i perioden 18. januar 1999 til 28. november 1999. (A) havde hovedsageligt været ledig siden 1991 med arbejdsløshedsunderstøttelse, barselperioder og perioder med orlov til børnepasning.

Kommunen er ikke bekendt med at hun har modtaget andre forsørgelsesydelse i perioden fra november 1999 og indtil hun 10. maj 2002 meldte sig rask og overgik til arbejdsløshedsunderstøttelse.

Godt en uge efter blev hun sygemeldt på grund af graviditetsgener og kunne herefter modtage barseldagpenge til perioden slutter 27. maj 2003.

Esbjerg Kommune har tidligere tilbudt revalidering for at hjælpe hende til arbejdsmarkedet. Når hun har raskmeldt sig for sygdommen maj 2002 og ikke siden har rettet henvendelse til Kommunen om bistand vil Esbjerg Kommune afvente hendes egen vurdering af om hun har behov for bistand til at komme på arbejdsmarkedet.

..."

Det sociale nævn udtalte den 10. juni 2003 bl.a.:

"I Deres foreløbige redegørelse fremgår det bl.a., at De vil være indstillet på at henstille til Det Sociale Nævn om at genoptage behandlingen af sagen, da det er Deres foreløbige opfattelse, at det ikke kan udelukkes, at de sagsbehandlingsfejl, der foreligger i forbindelse med (A)'s sag, og som har karakter af garantiforskrifter, kan have haft indflydelse på den trufne afgørelse.

Vedr. overholdelse af garantiforskrifter:

Der henvises i det hele til Esbjerg kommunes brev til Folketingets Ombudsmand dateret 27. maj 2003.

Det skal i øvrigt bemærkes, at nævnets afgørelse af 28. februar 2000 behandlede klage over kommunens standsning af (A)'s sygedagpenge den 28. november 1999. Samtidig

henviste nævnet til bekendtgørelse nr. 442 af 23. juni 1998 § 41, stk. 4, hvorefter dagpengeudbetalingen skal ophøre, når helbredstilstanden er stationær, og kommunen skønner, at der ikke er berettigelse til social pension eller revalidering.

Nævnet havde således ved sin afgørelse været inde i en vurdering af revalidering og pension på standsningstidspunktet.

Nævnet fandt dengang, at kommunens sagsbehandling levede op til de forventninger, der var til bl.a. helbredsbehandling på det tidspunkt. Konsekvensen af en evt. genoptagelse i (A)'s sag kan blive, at et stort antal sygedagpengesager før nævnets afgørelse i februar 2000 skal genoptages.

Endelig er det nævnets opfattelse, at det først senere er fastslået hvilke konsekvenser reglerne om bl.a. manglende opfølgning og helhedsvurdering kan have.

Vedr. oplysninger fra (G):

Endvidere fremgår det, at Deres foreløbige opfattelse af sagen er, at Det Sociale Nævn burde have inddraget oplysningerne, som overlæge (G) var fremkommet med ved brev af 10. august 2000.

I nævnets afgørelse af 16. november 2000 henviser nævnet til, at der ikke er taget stilling til det nyanførte om (A)'s helbredsmaessige forhold fra overlæge (G), (Y) sygehus, tilsendt i forbindelse med partshøring, idet Esbjerg kommune ikke ses at have taget stilling hertil og truffet afgørelse herom.

Denne formulering illustrerer nævnets praksis vedr. inddragelse af nye oplysninger i forbindelse med ankesagen, nemlig at udgangspunktet er, at disse ikke inddrages i prøvelsen af underinstansens afgørelse. Såfremt det er nævnets opfattelse, at de nye oplysninger er af væsentlig betydning, vil tilkomsten af disse resultere i sagens hjemvisning. Derved sikres borgeren en ny 1. instansbehandling af sagen på et opdateret beslutningsgrundlag, med efterfølgende ankesmulighed. Hvis nævnet i modsætning hertil i sin afgørelse tog direkte stilling til retten til den omstridte ydelse på baggrund af de nye

oplysninger, ville borgeren kun såfremt sagen var principiel eller i øvrigt af særlig interesse kunne få sin sag prøvet i 2 instanser. Denne praksis følges således netop for at sikre borgerens retssikkerhed. Det er en praksis, der – nævnet bekendt – i årevis har været fulgt af såvel Den Sociale Ankestyrelse som af de sociale nævn, og som formentlig vil være Ombudsmanden bekendt.

Såfremt de fremsendte nye oplysninger ikke af nævnet vurderes at kunne tillægge nogen væsentlig betydning for sagen, vil der ikke ske hjemvisning. Sædvanligvis vil nævnet dog i afgørelsen indskrænke sig til at sige, at de pågældende oplysninger ikke er indgået i vurderingen af kommunens afgørelse, idet dette eventuelt kunne levne borgeren en mulighed for at rette fornyet henvendelse til kommunen med begæring om ny behandling på baggrund af de tilkomne oplysninger. Da nævnet ikke har taget stilling til disse i afgørelsen, vil kommunen ikke være bundet af en sådan stillingtagen fra nævnet, men vil kunne foretage sin egen vurdering i 1. instans af de tilkomne oplysninger – en procedure, der altså igen sikrer borgerens rettigheder.

Nævnets afgørelse i den konkrete sag vedr. (A) er altså udtryk for, at de pågældende oplysninger ikke skønnes at være af væsentlig betydning for sagen.

I brev, dateret 3. januar 2001 meddeler Den Sociale Ankestyrelse, at Ankestyrelsen ikke kan behandle sagen, idet den ikke findes at have principiel eller generel betydning.

Om hjemvisning på baggrund af undersøgelsen hos overlæge (G), bemærker Ankestyrelsen følgende:

‘Ankestyrelsen skal hertil bemærke, at hjemvisning normalt kun bruges, hvis sagen ikke har været tilstrækkeligt oplyst i underinstansen, hvis der er indkommet nye væsentlige oplysninger i sagen af betydning for underinstansens oprindelige afgørelse, eller hvis der er sket væsentlige sagsbehandlingsfejl i underinstansen’.

Ankestyrelsen vurderede således ligesom nævnet, at det nytilsendte fra (G) ikke havde en sådan karakter, der kunne give anledning til at hjemvise sagen.

Til yderligere illustration af den ovenfor beskrevne praksis vedlægges kopi af uddrag af et brev af 6/5-02 fra Den Sociale Ankestyrelse vedr. en anden sag, hvor denne praksis beskrives.

Nævnet finder således ikke anledning til at genoptage sagen på baggrund af de fra (G) fremkomne oplysninger.”

Ved brev af 9. juli 2003 udtalte Ankestyrelsen bl.a.:

“Ankestyrelsen har ikke på det foreliggende grundlag bemærkninger til sagen, idet nævnets afgørelse af 28. februar 2000 ikke har været påklaget til Ankestyrelsen.

Med hensyn til Ombudsmandens foreløbige redegørelse af 25. marts 2003 bemærkes for god ordens skyld, at SM D-18-00, der er omtalt på side 23 og 24 i redegørelsen, formelt er trukket tilbage, jf. side 51 i Ankestyrelsens praksisoversigt vedrørende sygedagpenge 2002 (...).

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt nævnet skulle have hjemvist sagen (om genoptagelse, nævnets afgørelse af 16. november 2000) til kommunen på grundlag af overlæge (G)’s brev af 10. august 2000 til kommunen, har nævnet i sine bemærkninger, s. 3, anført, at ‘Ankestyrelsen vurderede således ligesom nævnet, at det nytilsendte fra (G) ikke havde en sådan karakter, der kunne give anledning til at hjemvise sagen.’

Ankestyrelsen bemærker hertil, at sagen ikke materielt har været behandlet i Ankestyrelsen, som derfor heller ikke har forholdt sig til betydningen af udtalelsen fra overlæge (G).”

Ved brev af 22. juli 2003 sendte jeg kopi af myndighedernes bemærkninger til H med henblik på H’s eventuelle bemærkninger. H sendte ved brev af 14. august 2003 sine bemærkninger hertil.

Ombudsmandens endelige udtalelse

”Det jeg henviser til det jeg har anført i min foreløbige redegørelse, er det fortsat min opfattelse at det er i strid med reglerne om sygedagpenge og en tilsidesættelse af officialprincippet at Esbjerg Kommune i perioden juli til november 1999 flere gange traf tidsbegrænsede afgørelser om sygedagpenge til (A).

For så vidt angår kommunens opfølgning i sygedagpengesagen og pligten efter retssikkerhedslovens § 7 til senest 8 uger efter den første henvendelse om hjælp at lave en skriftlig helhedsvurdering, har jeg opfattet kommunens udtalelse til mig således at der er sket betydelige kvalitetsforbedringer i kommunernes (herunder Esbjerg Kommunes) dagpengeopfølgningen i perioden fra 1999 til 2003. Endvidere har kommunen oplyst at (A)'s dagpengesag var genstand for meget stor opmærksomhed i forvaltningen for at modvirke at hendes sygdomsperiode blev for lang.

Jeg har noteret mig disse oplysninger.

Jeg mener at det er kritisabelt at kommunen ikke udarbejdede en skriftlig helhedsvurdering efter retssikkerhedslovens § 7, at kommunen ikke – bortset fra den 14. maj 1999 – havde haft personlige opfølgningssamtaler med (A), og at kommunen ikke udarbejdede en fyldestgørende opfølgningsplan. Endvidere burde kommunen i overensstemmelse med god forvaltningsskik have udarbejdet opfølgningsplanen skriftligt.

Det Sociale Nævn for Ribe Amt har i sin udtalelse af 10. juni 2003 anført at kommunens sagsbehandling levede op til de forventninger der var til bl.a. helhedsvurderingen på daværende tidspunkt. Konsekvensen af en eventuel genoptagelse af (A)'s sag kan efter nævnets opfattelse blive at et stort antal sygedagpengesager skal genoptages.

Nævnets kommentarer giver mig anledning til at bemærke at de retsregler

som jeg har behandlet spørgsmålet om kommunens opfølgning mv. på grundlag af, var gældende på tidspunktet for kommunens og nævnets behandling af sagen. Den Sociale Ankestyrelses praksis om betydningen af de formelle krav i retssikkerhedsloven og dagpengeloven er imidlertid offentliggjort i perioden umiddelbart efter at nævnet traf afgørelse den 28. februar 2000.

Jeg har i min foreløbige udtalelse henvist til den udtalelse som nu er optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 313*, særligt 329 ff. I denne udtalelse erklærede jeg mig enig med Ankestyrelsen i at en manglende overholdelse af opfølgningsbestemmelsen i dagpengelovens § 24, stk. 1 og 2, og bl.a. retssikkerhedslovens § 7 efter en konkret vurdering kunne føre til at afgørelsen var ugyldig.

Som jeg også anførte i den foreløbige redegørelse, kan det ikke udelukkes at de sagsbehandlingsfejl der foreligger i forbindelse med (A)'s sag, i det omfang de har karakter af garantiforskrifter, kan have haft indflydelse på den trufne afgørelse.

Jeg henstiller derfor til Det Sociale Nævn for Ribe Amt at genoptage behandlingen af sagen og over for (A) tage stilling til hvilken betydning den manglende overholdelse af sagsbehandlingsreglerne har for den trufne afgørelse.

I den foreliggende sag har (A) gennem at klage over afgørelsen til ombudsmanden aktivt reageret imod den oprindelige afgørelse og gennem denne reaktion opnået ombudsmandens vurdering af sagen. Jeg har ikke ved min gennemgang af sagen taget stilling til i hvilket omfang sagen kan føre til at nævnet i forhold til andre borgere der ikke – som (A) – har klaget over afgørelsen, skal genoptage behandlingen af deres sager. For så vidt angår dette spørgsmål, henviser jeg til den juridiske litteratur om dette spørgsmål, f.eks. Lis Sejr og Jens Vedsted-Hansen, Anke og

genoptagelse i principielle sociale sager (1990), s. 98 ff, og Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret (2002), 2. udgave, s. 920 ff. Den Sociale Ankestyrelse har i Nyt fra Ankestyrelsen nr. 1/2000, s. 2, omtalt spørgsmålet i relation til genoptagelse af førtidspensions-sager efter Højesterets dom af 22. december 1999 der medførte ændringer i praksis for tilkendelse af førtidspension.

Ankestyrelsen har i sin udtalelse af 9. juli 2003 for god ordens skyld bemærket at SM D-18-00 formelt er trukket tilbage. Det fremgår af Ankestyrelsens praksisoversigt 2002 at dette er begrundet med at Ankestyrelsen i tilfælde hvor flere SM'er indeholder samme budskab, kun opretholder den seneste. Denne bemærkning fra Ankestyrelsens side indeholder således ikke nogen ændring af indholdet af Ankestyrelsens praksis på området.

Som jeg har anført i min foreløbige redegørelse, er det i den forvaltningsretlige litteratur og også i ombudsmandens praksis antaget at klageinstansen som udgangspunkt vil være ikke alene berettiget, men principielt også forpligtet til at træffe afgørelse på grundlag af ændrede faktiske forhold. Dette fremmer at klageinstansen ved sin afgørelse kan nå frem til det materielle rigtige resultat. Jeg kan ud over de henvisninger som jeg har anført i min foreløbige redegørelse, henvise til Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 193*, der vedrørte inddragelse af nye oplysninger under behandlingen af en sag om genoptagelse i Den Sociale Ankestyrelse.

I den foreliggende sag har nævnet afvist at inddrage oplysningerne fra overlæge (G) i nævnets vurdering fordi kommunen ikke havde taget stilling til dem og truffet afgørelse herom. Som anført i min foreløbige redegørelse er dette i modstrid med princippet om at klagemyndigheden bør inddrage nye oplysninger i forbindelse med sin behandling af en klage- eller genoptagelsessag. Jeg mener således at det er

forkert at nævnet har afvist at inddrage oplysningerne i grundlaget for nævnets afgørelse.

Nævnet har i sin beskrivelse af sin generelle praksis anført at anser nævnet en oplysning der først fremkommer i forbindelse med nævnets behandling af sagen, for væsentlig, hjemviser nævnet sagen til 1. instansen til behandling. En hjemvisning indebærer at den afgørelse som underinstansen har truffet, ophæves, og sagen hjemvises til fornyet behandling i underinstansen.

Efter retssikkerhedslovens § 68, stk. 2, kan Ankestyrelsens og nævnens afgørelse gå ud på afvisning, stadfæstelse, hjemvisning, ophævelse eller ændring af den afgørelse der er klaget over.

Hjemvisning anvendes ifølge den forvaltningsretlige litteratur sædvanligvis hvor 1. instansens afgørelse har bygget på et forkert retligt grundlag, eller hvor der konstateres væsentlige sagsbehandlingsmangler ved 1. instansens afgørelse. På samme måde anvendes hjemvisning hvor 1. instansen findes at have bygget sin afgørelse på et klart utilstrækkeligt oplysningsgrundlag. Endvidere kan hjemvisning anvendes hvor der i klagesagen er anført spørgsmål eller henvist til oplysninger som 1. instansen ikke har taget stilling til, eller hvor der er sket væsentlige ændringer i faktum. Der kan også være tale om væsentlige forhold som kun 1. instansen kan vurdere tilfredsstillende, f.eks. hvor lokalkendskab eller anden særlig indsigt, som kun den pågældende 1. instans besidder, er afgørende.

En praksis hvorefter nova i klageinstansens behandling – i det omfang oplysningen anses for væsentlig – automatisk fører til hjemvisning, er imidlertid efter min opfattelse for ufleksibel. I det omfang klageinstansen har det fornødne faktiske og retlige grundlag for at tage stilling til sagen, vil en hjemvisning til 1. instansen kunne være en unødigt forhaling af sagens be-

handling. Det vil i mange tilfælde være naturligt at lade rekursinstansen forholde sig materielt til de nye oplysningers betydning for sagens afgørelse for herved på dette grundlag at træffe den materielt set rigtige afgørelse. Som nævnene er sammensat, må de forudsættes normalt at have det fornødne grundlag for at tage stilling til de nye oplysningers betydning for sagen. Men jeg vil ikke tage afstand fra at nævnet i forbindelse med en vurdering af de nye oplysningers betydning for den foreliggende sag konkret anser det for rigtigst at sagen hjemvises til fornyet behandling i 1. instansen, så denne kan få lejlighed til at forholde sig til de nye oplysningers betydning for sagen.

Spørgsmålet om rammerne for hjemvisning er bl.a. omtalt af Karsten Revsbech i *Forvaltningsret – Almindelige emner* (1997), 3. udgave, s. 284 ff, af Bent Christensen i *Forvaltningsret – prøvelse* (1994), 2. udgave, s. 260 f, og af Karsten Loiborg i *Forvaltningsret* (2002), 2. udgave, s. 991.

Nævnet har om sin praksis videre anført at nævnet, hvis de nye oplysninger vurderes ikke at kunne tillægges nogen væsentlig betydning for sagen, ikke vil hjemvise sagen. I disse tilfælde vil nævnet sædvanligvis i afgørelsen indskrænke sig til at sige at de pågældende oplysninger ikke er indgået i vurderingen af kommunens afgørelse. Kommunen vil herved ikke være bundet af en stillingtagen fra nævnets side, men vil kunne foretage sin egen vurdering i 1. instans af de tilkomne oplysninger.

Nævnets udtalelse giver anledning til at overveje i hvilket omfang rekursorganets afgørelse binder 1. instansen – dvs. om 1. instansen kan omgøre en afgørelse der er truffet af rekursinstansen. Det er antaget i den forvaltningsretlige litteratur at udgangspunktet er at for så vidt der ikke er fremkommet væsentlige nye oplysninger, må 1. instansen være bundet af rekursin-

stansens afgørelse på de punkter hvor rekursinstansen har taget stilling. Det må betyde at for så vidt det sociale nævn vurderer at de nye oplysninger der er fremkommet, ikke er af væsentlig betydning, bør nævnet inddrage disse i sin afgørelse og forholde sig til deres (uvæsentlige) betydning for sagen. Jeg henviser til Karsten Revsbech, *Forvaltningsret – Almindelige emner* (1997), 3. udgave, s. 289 f. For så vidt angår muligheden for 1. instansen for i øvrigt at træffe en ny afgørelse i en sag hvor klagemyndigheden har truffet afgørelse, henviser jeg til Karsten Revsbech samme sted og til Poul Andersen, *Dansk forvaltningsret, almindelige emner* (1969), 5. udgave, s. 540.

Jeg er således af den opfattelse at nævnets praksis for så vidt angår inddragelse af nye oplysninger der er fremkommet under klagesagens eller genoptagelsessagens behandling i nævnet, er for ufleksibel og – for så vidt angår inddragelse af oplysninger som klageinstansen anser for uvæsentlige – ikke i overensstemmelse hvad der efter den forvaltningsretlige litteratur antages at gælde.

I den foreliggende sag har det sociale nævn tilkendegivet at nævnet ikke har taget stilling til de nye oplysninger fra overlæge (G), idet Esbjerg Kommune ikke havde taget stilling til dem og truffet afgørelse. Dette kunne tages som udtryk for at nævnet i overensstemmelse med den praksis som nævnet har redegjort for over for mig, har vurderet at oplysningerne ikke havde væsentlig betydning for den foreliggende sag.

Under hensyn til at nævnet ikke udtrykkeligt har forholdt sig til oplysningernes betydning for sagen, har jeg imidlertid anset det for rigtigst at henstille til Det Sociale Nævn for Ribe Amt at genoptage sagen om sygedagpenge med henblik på udtrykkeligt at tage stilling til om der, når oplysningerne fra overlæge (G) inddrages, er fremkommet så væsentlige nye op-

lysninger at sygedagpengesagen skal gen-
optages.

...”

NOTER: (*) FOB 1996, s. 193, FOB 2000, s.
385, og FOB 2002, s. 313.

14-3. Over-/underordningsbeføjelser mellem Socialministeriet og Den Sociale Sikringsstyrelse

Forvaltningsret 1113.1 – 13.1 – 13.2.

En mand klagede til Socialministeriet over Den Sociale Sikringsstyrelses sagsbehandlingstid og styrelsens afslag på at betale hans revisorudgifter. Manden anførte at styrelsens sagsbehandlingstid havde ført til at han havde været nødt til at antage en revisor til at varetage sine interesser.

Socialministeriet meddelte manden at ministeriet ikke havde mulighed for at behandle klagen.

Ombudsmanden udtalte at Socialministeriet burde have behandlet klagen. Ombudsmanden henviste til at der består et almindeligt over-/underordningsforhold mellem Socialministeriet og Den Sociale Sikringsstyrelse. Socialministeriet havde derfor beføjelse til bl.a. at behandle klager over Den Sociale Sikringsstyrelse, medmindre noget andet var bestemt i lovgivningen. Muligheden for at klage til Socialministeriet over et afslag på compensation for revisorudgifter var ikke afskåret i lovgivningen. Ombudsmanden henstillede derfor til Socialministeriet at behandle klagen. (J.nr. 2003-3499-000).

Den Sociale Sikringsstyrelse sendte i et brev af 13. september 1999 en vejledning mv. om dansk pension i udlandet til A's daværende revisor. Det var også anført at A i henhold til et vedlagt beregningsark havde optjent ret til fuld dansk pension hvis han ville bosætte sig i X-land.

I en e-mail dateret den 12. maj 2002 fra A til Sikringsstyrelsen rettede A henvendelse til Sikringsstyrelsen for at få oplyst hvordan han skulle forholde sig for at få udbetalt pension i X-land.

I en telefax dateret den 23. maj 2002 kontaktede A en revisor fra firma Y. A skrev at han ikke havde fået svar fra Sikringsstyrelsen. A bad firma Y om at kontakte Sikringsstyrelsen for at få bekræftet at hans e-mail var modtaget, og få oplyst om sagen var under behandling, hvornår han kunne forvente svar og navnet på hans sagsbehandler.

A kontaktede igen Sikringsstyrelsen i en e-mail dateret den 27. maj 2002. Denne e-mail er næsten enslydende med den e-mail der er dateret den 12. maj 2002.

Den 3. juni 2002 skrev A's revisor en e-mail til A. Revisoren skrev bl.a. at han havde været i kontakt med Sikringsstyrelsen som havde oplyst at A's e-mail var modtaget der,

men at sagen endnu ikke var under behandling. Revisoren havde også fået oplyst at A var berettiget til folkepension fra den 1. september 2002, og at der normalt ville gå 2-4 måneder efter dette tidspunkt før udbetalingen fandt sted.

I en telefax dateret den 6. juni 2002 sendte A en fuldmagt til sin revisor. A oplyste at hans tidligere arbejdsgiver havde talt med Sikringsstyrelsen og fået at vide at A's sag var bortkommet, og at han ikke var berettiget til folkepension da han ikke havde boet 30 år i Danmark i perioden fra han var 15-67 år. A skrev til revisoren at hans ophold i udlandet som ansat i et dansk firmas filial eller datterselskab måtte kunne medregnes i opholdstiden, og bad revisoren om at foretage opfølgning på sagen.

I et brev af 19. juni 2002 meddelte Den Sociale Sikringsstyrelse A at han var berettiget til fuld folkepension fra Danmark bestående af grundbeløbet. Sikringsstyrelsen bad A om at udfylde nogle blanketter mv.

Den Sociale Sikringsstyrelse meddelte A i en afgørelse af 22. oktober 2002 at han havde ret til dansk folkepension med virkning fra den 1. september 2002. I brevet fik A oplyst

at han kunne klage over afgørelsen til Den Sociale Ankestyrelse (nu Ankestyrelsen).

Jeg har forstået at A efterfølgende bad Sikringsstyrelsen om at betale hans udgifter til revisor i forbindelse med pensionsagen. Der ligger i bilagene en faktura af 7. januar 2003 fra firma Y på 11.208,13 kr. for regnskabsassistance.

I et brev af 17. juni 2003 fra Den Sociale Sikringsstyrelse til A fastholdt Sikringsstyrelsen at det ikke var muligt at dække A's udgifter til firma Y. I brevet var bl.a. anført:

"Vedr. Deres elektroniske post af den 15. maj 2003 vedr. godtgørelse for anvendelse af sagkyn-dig bistand.

På baggrund af Deres elektroniske post har vi gransket akterne i Deres sag. De gør gældende at De mener at have krav på godtgørelse på baggrund af manglende besvarelse af elektronisk post af hhv. 12. og 27. maj 2003 samt på baggrund af en telefonsamtale mellem en medarbejder i Styrelsen og Deres tidligere arbejdsgiver.

Det fremgår af oplysningerne i sagen, at vi den 19. juni fremsendte afgørelse i sagen, hvoraf de ønskede oplysninger i Deres elektroniske post fremgik. Der har i det hele i sagen foreligget et ganske stort antal henvendelser, og disse er efter vores opfattelse blevet besvaret løbende.

Der ses ikke at være dokumentation i sagen for at en medarbejder skulle have oplyst Deres tidligere arbejdsgiver at sagen var bortkommet og at der ikke eksisterede ret til dansk pension.

Der eksisterer en telefonrapport i sagen, hvoraf det fremgår at Deres tidligere arbejdsgiver den 3. juni 2002 satte sig i kontakt med Styrelsen om en tidligere sag om bopælsberegning der var på arkiv. De nævner endvidere med henvisning til den pågældende telefonsamtale, at Styrelsen skulle have tilkendegivet, at der ikke var ret til dansk pension. Styrelsen har ved brev af den 13. september 1999 oplyst, at der er ret til dansk pension. Det kan på denne baggrund virke som om der har fundet en misforståel-

se sted mellem Deres tidligere arbejdsgiver og Styrelsen.

På baggrund af oplysningerne i sagen er det samlet set ikke vores vurdering, at vi har tilsidesat vores vejledningspligt eller vores pligt til hurtighed i sagsbehandlingen efter kapitel 2 i Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Vi fastholder herefter at vi ikke har mulighed for at yde Dem dækning til udgifterne til revisionselskabet."

A fastholdt i en henvendelse af 29. juni 2003 at Sikringsstyrelsen skulle betale hans revisorudgifter. A anførte at han først fik svar på sine e-mails af henholdsvis 12. og 27. maj 2002 i et brev dateret den 19. juni 2002 – som han modtog omkring den 1. august 2002 på grund af lokal forsinkelse med ny postadresse – og efter at han havde antaget en revisor til at følge sagen. A skrev bl.a.:

"Det kan ikke være ret eller rimeligt, at det som i dette tilfælde, blot for at opnå 'livstegn' fra Den Sociale Sikringsstyrelse, skal være nødvendigt at engagere professionel assistance, alternativt at skulle vente i 2 måneder, og ganske særligt når Sikringsstyrelsen selv reklamerer med Epost-adresse, og derfor med rette må formodes at kunne forrette kommunikation via dette elektroniske medie. Derfor fastholder jeg min klage og anmodning om kompensation for mine udgifter til '(Y)-firma'.

Det kan hertil føjes, at det på baggrund af mange års erfaring kan siges at være almindelig og rimelig praksis at henvendelser besvares indenfor 24 timer som modtaget, og i det mindste med oplysning om hvornår den endelig besvarelse kan forventes, således som det da også eksempelvis er tilfældet i min korrespondance med andre institutioner som Danske Bank og ATP.

Jeg håber at De på baggrund af ovenstående opsummering vil anerkende min klages berettigelse, i modsat fald bedes De venligst oplyse mig om højere klageinstans."

Der ligger ligeledes en e-mail fra Sikringsstyrelsen til A som jeg har forstået er sendt (eller modtaget) den 30. juni 2003. Det anføres i e-mailen:

"Vort jour.nr. (...)

På baggrund af Deres henvendelse kan det oplyses, at vi fastholder at vi ikke på baggrund af de oplysninger vi har modtaget, ser os i stand til at kompensere Dem for Deres udgifter til professionel hjælp.

Denne vurdering er ikke en egentlig afgørelse efter Lov om social pension, hvorfor den efter vores opfattelse ikke kan gøres til genstand til anke efter lovens § 50, jf. kapitel 2 i Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

De kan derimod rette henvendelse til Folketingets Ombudsmand (...) vedr. klager over sagsbehandling, herunder tidsfaktoren i sagsbehandlingen samt den ydede vejledning.

Endvidere kan De klage til Socialministeriet (...) over sagsbehandlingen.

...

Denne mail vil ligeledes blive postsendt med relevante lovuddrag.

..."

I brev af 4. juli 2003 klagede A første gang hertil. A klagede bl.a. over at Sikringsstyrelsen ikke inden for rimelig tid havde bekræftet, endstige besvaret hans e-mails af 12. og 27. maj 2002. A henviste til at Sikringsstyrelsens internationale kontor måtte vide at postforsendelser til udlandet var langsomme, at Sikringsstyrelsen, som på sit eget brevpapir reklamerer med e-mail-adresse, måtte antages at have vilje og evne til at kommunikere ved hjælp af dette medie, og at den lange sagsbehandlingstid havde medført at det var nødvendigt for ham at søge professionel assistance. A gjorde derfor gældende at Den Sociale Sikringsstyrelse skulle kompensere ham for hans udgifter til revisorbistand.

Ved brev af 21. juli 2003 sendte jeg A's henvendelse videre til Socialministeriet som

en anmodning fra ham om at ministeriet tog stilling til hans klage.

Socialministeriet meddelte A i brev af 17. september 2003 at ministeriet ikke kunne gå ind i konkrete sager. I brevet var der bl.a. anført:

"Socialministeriet har modtaget Deres brev med klage over Den Sociale Sikringsstyrelse, fra Folketingets Ombudsmand d. 22. juli 2003.

De klager over Den Sociale Sikringsstyrelse på følgende punkter:

- 1) Lang svar- og sagsbehandlingstid
- 2) Manglende kompensation for revisorudgifter

Det oplyses, at Socialministeriet ikke har mulighed for at gå ind i konkrete sager efter den sociale lovgivning. Socialministeriet skal dog beklage at De har oplevet lang sagsbehandlingstid i Den Sociale Sikringsstyrelse.

Socialministeriet har indhentet udtalelse fra Den Sociale Sikringsstyrelse i Deres sag.

Den Sociale Sikringsstyrelse oplyser, at styrelsen i mail af 25. april 2003 og i brev af 17. juni 2003 samt 30. juni 2003 har meddelt Dem, at der ikke i lovgivningen er mulighed for at kompensere Dem for Deres revisorudgifter. Den Sociale Sikringsstyrelse oplyser, at styrelsen i den forbindelse har lagt vægt på følgende:

- Gældende lovgivning giver ikke mulighed for at dække udgifter til professionel rådgivning.
- Styrelsen mener ikke at have tilsidesat deres forpligtelse til vejledning efter de generelle regler i sociallovgivningen. Styrelsen mener således ikke, at have pådraget sig erstatningspligt efter almindelig erstatningsret.

Socialministeriet kan oplyse, at når der i lovgivningen på det sociale område ikke er adgang til at dække udgifter til professionel rådgivning, skyldes det, at offentlige myndigheder har pligt til at yde korrekt sagsbehandling (herunder oplyse og vejlede kor-

rekt). Det forudsættes således ikke, at borgerne har professionelle bisiddere.”

A klagede på ny til mig i brev af 30. september 2003.

I brev af 27. november 2003 bad jeg Socialministeriet om en udtalelse vedrørende ministeriets kompetence til at behandle A's klagepunkter. Jeg henviste til min udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, s. 196 ff*.

Socialministeriet har i sin udtalelse af 12. december 2003 bl.a. anført:

”Spørgsmålet om ministeriets kompetence skal efter ministeriets opfattelse både belyses i forhold til mulighederne for at føre tilsyn i medfør af et over-/underordningsforhold og i forhold til det almindelige ressorttilsyn.

Tilsyn i medfør af et over-/underordningsforhold

Socialministeriet har taget stilling til ministeriets kompetence set i lyset af FOB 94.196. I denne udtalelse henvises der blandt andet til, at det er antaget i den forvaltningsretlige litteratur, at en overordnet myndighed som følge af et over-/underordningsforhold skal føre tilsyn med, om den underordnede myndigheds forvaltning er i overensstemmelse med lovgivningen og andre regler, herunder forvaltningsretlige principper. Ministeriet har dog hæftet sig ved, at det blandt andet er anført i FOB 1990.284*, at den almindelige ulovhjemlede adgang til administrativ rekurs i medfør af et over-/underordningsforhold ikke gælder, hvis der er tale om en særlig myndighed uden for den sædvanlige hierarkiske struktur.

Den Sociale Sikringsstyrelses opgaver fremgår af § 49 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Styrelsen er sekretariat for det sociale nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner og varetager i øvrigt de opgaver, som efter loven er henlagt til styrelsen. Styrelsens kompetence i forhold til lov om social pension fremgår af pensionslovens § 62. (LBK. nr. 697 af 21/08/2002 om social pension).

...

Socialministeriet vurderer, at Den Sociale Sikringsstyrelse *ikke* indgår i den sædvanlige hierarkiske struktur i forhold til den del af styrelsens opgaver, der vedrører sagsbehandling af pensionsager, hvor borgeren har bopæl i udlandet af følgende grunde:

Det fremgår af § 62, stk. 3, at Sikringsstyrelsen ved bemyndigelse kan få overført kommunernes kompetence i forhold til borgere, der har bopæl i udlandet. Sikringsstyrelsen kompetence til at træffe afgørelser over for personer, der har bopæl i udlandet, er blevet udmøntet i bekendtgørelse nr. 112 af 19/02/2001 om social pension. Styrelsens kompetence til at behandle sager efter pensionsloven fremgår således af regler i henhold til lov og er ikke blevet delegeret fra departementet.

Sikringsstyrelsen har fået overført en række specifikke arbejdsopgaver på pensionsområdet, som kommunerne normalt skal varetage efter pensionsloven og i henhold til international ret og internationale aftaler. Det taler også for Styrelsens selvstændige status i forhold til behandling af pensionsager, at den myndighed, som Styrelsen har fået overført kompetence fra (kommunerne), ikke indgår i et over-/underordningsforhold til ministeriet.

Klager over afgørelser efter pensionsloven, der afgøres af Sikringsstyrelsen er desuden henvist til at blive behandlet i det særlige klagesystem på det sociale område. Det er således bestemt i loven, at der er adgang til at klage over Styrelsens afgørelser til Den Sociale Ankestyrelse. Den Sociale Ankestyrelse træffer den endelige administrative afgørelse, jf. § 50, stk. 2, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Ressorttilsyn

Ministeriet er opmærksom på, at vi har ulovbestemt ressorttilsyn over for Den Sociale Sikringsstyrelse, jf. blandt andet FOB 1994.296*. Tilsynet medfører ikke, at ministeriet har kompetence til at ændre en afgørelse eller har selvstændige sanktionsmulig-

heder. Ministeriet har alene kompetence til at komme med uforbindende udtalelser for at konstatere om gældende ret i konkrete sager er overholdt. Tilsynet omfatter også overholdelse af de socialretlige regler og almindelige forvaltningsprocessuelle regler. Ministeriet har kun pligt til at realitetsbehandle en sag, når der er *en vis sandsynlighed* for, at der er begået ulovligheder i sagen.

Socialministeriet har i forbindelse med (A)'s klage indhentet en udtalelse fra Styrelsen om sagen med henblik på at undersøge, om der var grundlag for at reagere fra ministeriets side.

Ministeriet er også opmærksom på, at vi skal iagttage officialprincippet, når vi behandler sager i medfør af ressorttilsynet (jf. blandt andet ombudsmandens sag j.nr. 1993-39-000). Ministeriet har dog på baggrund af redegørelsen fra Sikringsstyrelsen efter en konkret vurdering *ikke* fundet anledning til at indhente yderligere oplysninger i sagen i medfør af ressorttilsynet, da der ikke er oplysninger i redegørelsen, der peger på, at der er begået ulovligheder fra Styrelsens side.

Der er ikke i pensionsloven eller i den sociale lovgivning i øvrigt fastsat regler om sagsbehandlingstid. Sagsbehandlingstiden må dog naturligvis efter ministeriets opfattelse holdes inden for en rimelig tid i overensstemmelse med god forvaltningsskik. Ministeriet har umiddelbart fra Sikringsstyrelsens redegørelse vurderet, at Styrelsens svarfrist ikke er så lang, at den må karakterisere som ulovlig eller kritisabel i øvrigt.

Ministeriet har derfor alene beklaget, at (A) opfatter Styrelsens sagsbehandling som langsom og redegør herefter for, at der ikke er hjemmel i den sociale lovgivning til at kompensere for revisorudgifter.

Spørgsmålet om erstatning skal efter Socialministeriets opfattelse afgøres af domstolene."

I en telefax af 17. januar 2004 har A kommenteret Socialministeriets udtalelse. A anfører at både Den Sociale Sikringsstyrelse og ministeriet overser at hans grundlæggende kla-

gepunkt ikke så meget er selve sagsbehandlingstiden, men selve svartiden (bekræftelsen) på hans e-mails. A fastholder at når styrelsen selv angiver en e-mail-adresse på brevpapiret og dermed inviterer til denne form for kommunikation, må det være for sømmelse ikke i det mindste at anerkende modtagelsen af hans e-mails.

Ombudsmandens udtalelse

"I grundloven er det forudsat at den enkelte minister har et parlamentarisk og et retligt ansvar for administrationen af lovgivningen inden for den pågældendes ressort. Dette ansvar modsvares af at bl.a. ministeren har nogle over-/underordningsbeføjelser i forhold til de myndigheder som indgår i det statslige administrative hierarki, og som ministeren har det parlamentariske og retlige ansvar for.

En overordnet myndigheds beføjelser over for en underordnet myndighed er normalt beskrevet som den overordnede myndigheds mulighed for at føre tilsyn med den underordnede myndighed og i den forbindelse at kunne udstede generelle og konkrete tjenestebefalinger og omgøre den underordnede myndigheds afgørelser af egen drift. Desuden vil den underordnede myndigheds afgørelser kunne rekrutteres til den overordnede myndighed.

I det omfang den underordnede myndigheds kompetence hviler på delegation fra den overordnede myndighed, er det desuden antaget at den overordnede myndighed kan tilbagekalde delegationen – generelt eller konkret – hvilket også bliver beskrevet som en beføjelse til at indkalde sager til behandling i den overordnede myndighed inden den underordnede myndighed har truffet afgørelse (call in).

Lovgivningsmagten har adgang til at organisere forvaltningen sådan at disse

over-/underordningsbeføjelser afskæres helt eller delvis.

Lovgivningsmagten kan vælge at lægge kompetencer ud til en af ministeren uafhængig myndighed, f.eks. et nævn eller en kommune. Organisatorisk set er nævn og kommuner uden for det statslige administrative hierarki, og der består derfor ikke nogen (ulovbestemte) over-/underordningsbeføjelser mellem ministeren og den uafhængige myndighed.

Lovgivningsmagten kan også ved lov afskære en eller flere af de sædvanlige over-/underordningsbeføjelser, f.eks. adgangen til rekurs.

Den Sociale Sikringsstyrelse er organisatorisk en styrelse under Socialministeriet

Jeg har lagt til grund at Socialministeriet mener at Den Sociale Sikringsstyrelse organisatorisk er en styrelse under Socialministeriet. Det svarer også til den oplysning der findes på Socialministeriets hjemmeside hvor det anføres at Den Sociale Sikringsstyrelse er en institution under Socialministeriet.

Jeg er enig i at Sikringsstyrelsen organisatorisk er en styrelse under Socialministeriet.

Socialministeriets over-/underordningsbeføjelser i relation til Den Sociale Sikringsstyrelse når styrelsen behandler pensionssager

Jeg har forstået at Socialministeriet ikke mener der består nogen over-/underordningsbeføjelser mellem Socialministeriet og Den Sociale Sikringsstyrelse når Sikringsstyrelsen behandler sager i henhold til lov om social pension.

Socialministeriet har anført tre argumenter: at styrelsens kompetence hviler på lovbestemmelse og ikke delegation fra Socialministeriet, at kompetencen til at behandle pensionssager normalt varetages af kommunerne som står uden for det

sædvanlige hierarkiske system, og at der er klageadgang til Ankestyrelsen som er et af ministeren uafhængigt klageorgan.

Den Sociale Sikringsstyrelses kompetence efter lov om social pension, § 62

Lov om social pension, § 62 (senest bekendtgjort ved lovekendtgørelse nr. 42 af 28. januar 2004), har følgende ordlyd:

‘§ 62. Direktøren for Den Sociale Sikringsstyrelse kan udøve de beføjelser, som kommunerne har efter denne lov vedrørende pension, der skal ydes efter afsnit III, kapitel 3, i forordning nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet. Det samme gælder for pension, der ydes efter regler i overenskomster med andre stater.

Stk. 2. Ved udøvelsen af de beføjelser, der er nævnt i stk. 1, finder §§ 18 og 21 ikke anvendelse på personer med bopæl i udlandet. Grundlaget for afgørelsen om førtidspension, jf. § 19, skal bestå af redegørelser for de forhold og omstændigheder, som kan oplyses af de udenlandske pensionsmyndigheder.

Stk. 3. Socialministeren fastsætter nærmere regler om varetagelse af administration af pension for personer, der har bopæl i udlandet, herunder regler om overførsel af kommunernes kompetence til Den Sociale Sikringsstyrelse.’

Ved lov nr. 448 af 1. juni 1994 om ændring af lov om social pension mv. blev kompetencen i den ovenfor gengivne § 62, stk. 1 og 3, overført fra Socialministeriet til Direktoratet for Social Sikring (som i dag har skiftet navn til Den Sociale Sikringsstyrelse). Der er ikke i forarbejderne til disse bestemmelser (Folketingstidende 1993-94, tillæg A, sp. 8482 f) anført noget om at de sædvanlige over-/underordningsbeføjelser skulle afskæres. Det er alene anført at det samtidig blev foreslået at direk-

toratets afgørelser skulle kunne indbringes for Den Sociale Ankestyrelse (i dag Ankestyrelsen).

I Socialministeriets bekendtgørelse om social pension (bekendtgørelse nr. 866 af 23. oktober 2002 med senere ændringer) er der fastsat regler om sager om førtidspension der påbegyndes den 1. januar 2003 eller senere, og regler om sager om folkepension. I bekendtgørelsens kapitel 10 er fastsat bestemmelser om Den Sociale Sikringsstyrelses kompetence og behandling af pensionssager.

I Socialministeriets bekendtgørelse nr. 1184 af 19. december 2003 om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension mv. er der fastsat regler om førtidspension for personer der har fået tilkendt førtidspension, eller hvor sagen er påbegyndt før den 1. januar 2003. I bekendtgørelsens § 54 og § 55 er der fastsat bestemmelser om Sikringsstyrelses kompetence i sager hvor ansøgeren har bopæl uden for Danmark.

Det fremgår af § 62 at Den Sociale Sikringsstyrelses kompetence ikke hviler på delegation fra Socialministeriet i disse sager. Kompetencen ligger enten direkte hos Sikringsstyrelsen (§ 62, stk. 1 og 2) eller kan af Socialministeriet overføres fra kommunerne til Sikringsstyrelsen (§ 62, stk. 3).

Når der ikke er nogen delegation af kompetence fra Socialministeriet til Den Sociale Sikringsstyrelse, er der heller ikke nogen delegation at tilbagekalde. Det er derfor åbenbart at over-/underordningsbeføjelsen 'call in' ikke eksisterer i disse sager.

At de andre sædvanlige over-/underordningsbeføjelser skulle bortfalde blot fordi kompetencen ikke hviler på delegation, er jeg imidlertid ikke enig med Socialministeriet i.

I Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 48 f, er der herom bl.a. anført:

'Når det drejer sig om de andre overordningsbeføjelser, er spørgsmålet imidlertid betydeligt mere kompliceret, og afgørelsen må inddrage en nærmere fortolkning af den konkrete kompetenceordning og formålet med, at lovgivningsmagten har henlagt den originære kompetence til en underordnet myndighed. Når henses til grundlovens almindelige udgangspunkt om ministerens ansvar for alle forhold inden for ministeriet, må udgangspunktet for en sådan fortolkning imidlertid være, at de sædvanlige over-/underordningsforhold (bortset fra call-in) kun fraviges, såfremt lovgivningsmagten med en vis tydelighed har signaleret, at den ønsker en sådan fravigelse.

...

Ses der dernæst på den situation, at den originære kompetence for det underordnede organ samtidig er forbundet med et særligt lovordnet rekursystem, hvor et uafhængigt nævn er rekursinstans for direktoratets afgørelser, må det være klart, at departementet ikke har mulighed for at gribe ind i sagen, *efter* at direktoratet har truffet afgørelse i en sag – hverken som rekursorgan eller igennem en omgørelse. Begrundelse herfor er, at dette ville bryde med den af lovgivningsmagten fastsatte kompetencefordeling. Drejer det sig derimod om muligheden for at udøve overordningsbeføjelserne, *før* sagen afgøres i direktoratet, kan der næppe rejses indvendinger mod, at departementet udsteder generelle tjenestebefalinger. Med hensyn til konkrete tjenestebefalinger må løsningen afhænge af, hvorvidt den særlige kompetencefordeling på området er fastlagt for at undgå politisk indblanding i enkeltsagsbehandlingen eller af andre mere praktisk-administrative grunde. Er det første tilfældet, må det udelukke departementets mulighed for at udstede konkrete tjenestebefalinger, mens det i de øvrige tilfælde næppe er udelukket.

...

Sammenfattende spiller lovgivningsmagtens intentioner i forbindelse med henlæggelse af originærkompetence til et direktoratet således en væsentlig rolle ved afgørelsen af de tvivlspørgsmål, der er omkring den overordnede myndigheds muligheder for fortsat at udøve sine sædvanlige beføjelser.'

I Bent Christensen, Forvaltningsret. Op-gaver. Hjemmel. Organisation, 2. udgave (1997), s. 338-340, anføres det at der skal meget gode holdepunkter til for at antage at afskæring af administrativ rekurs fra et direktorat til ministeren skulle fratage ministeren dennes øvrige styringsbeføjelser.

Emnet er ligeledes beskrevet af lektor Jørgen Albæk Jensen og adjunkt Michael H. Jensen i artiklen 'Overordnede myndigheders beføjelser over for underordnede myndigheder med originær kompetence' gengivet i UfR 1995B25f.

Der er ingen holdepunkter i ordlyden eller i forarbejderne til § 62 for at lovgivningsmagten har haft til hensigt at de almindelige over-/underordningsbeføjelser i forholdet mellem Socialministeriet og Den Sociale Sikringsstyrelse generelt skulle bortfalde.

Tværtimod har lovgivningsmagten selv forudsat at der eksisterer en ulovbestemt rekursordning til Socialministeriet for de afgørelsestyper der ikke udtrykkeligt er opregnet i den lovbestemte rekursordning i retssikkerhedslovens § 64.

Adgangen til at indbringe Sikringsstyrelsens afgørelser i pensionssager for Ankestyrelsen findes i dag i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, § 64 (senest bekendtgjort ved lov bekendtgørelse nr. 72 af 6. februar 2004), som har følgende ordlyd:

'§ 64. Følgende afgørelser, der træffes af Den Sociale Sikringsstyrelse, kan indbringes for Ankestyrelsen:

1) Afgørelser om hjælp til udlændinge efter § 3, stk. 4, i lov om aktiv socialpolitik.

2) Afgørelser om hjælp til danskere i udlandet efter § 6 i lov om aktiv socialpolitik.

3) Afgørelser om efterlevelseshjælp til personer, som efter Rådets forordning nr. 1408/71 og den tilhørende EØS-aftale er omfattet af dansk lovgivning om social sikring, jf. § 85 a, stk. 8, jf. stk. 9, i lov om aktiv socialpolitik.

4) Afgørelser om ret til pension i udlandet efter § 3, stk. 4, og § 62 i lov om social pension, og § 3, stk. 3, og § 56 i lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v.

5) Afgørelser om, hvilket lands lovgivning der skal anvendes efter reglerne i EF-forordning nr. 1408/71, Nordisk Konvention om Social Sikring og de toside-af-taler om social sikring, som Danmark har indgået med andre lande, bortset fra afgørelser om indgåelse af aftaler med et eller flere lande med henblik på fravigelse heraf.

Stk. 2. Den person, som afgørelsen vedrører, kan klage over afgørelserne efter stk. 1. Kommunen kan klage over en afgørelse efter stk. 1, nr. 1.'

Den nuværende formulering af § 64, stk. 1, nr. 1, 2 og 5, er en enslydende videreførelse af bestemmelserne i den oprindelige lov nr. 453 af 10. juni 1997 om retssikkerhed og administration på det sociale område. (§ 64, stk. 1, nr. 3, og tilføjelsen i § 64, stk. 1, nr. 4, om bestemmelserne i lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension mv. er indføjet senere).

I forarbejderne til den oprindelige § 64 (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 4897) var der anført:

'...

Ligeledes er der efter pensionsloven enkelte områder, hvor chefen for Den Sociale Sikringsstyrelse har kompetence til at træffe afgørelse. Disse afgørelser kan i dag indbringes for Den Sociale Ankestyrelse. Forslaget viderefører denne mulighed.

Det drejer sig om afgørelser om dispensation til at medtage dansk pension til udlandet, jf. pensionslovens § 3, stk. 4, afgørelser om tilkendelse af pension til personer, der bor i udlandet, jf. pensionslovens § 62.

Den Sociale Sikringsstyrelses afgørelser vedrørende anvendelse af lovvalgsreglerne i EF-forordning 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, samt i de konventioner om social sikring, som Danmark har indgået med en række stater, kan i dag indbringes for socialministeren. Det foreslås, at ankeadgangen vedrørende disse afgørelser henlægges til Ankestyrelsen.

Det findes dog hensigtsmæssigt, at klageadgangen til socialministeren vedrørende fravigelse af de generelle lovvalgsregler i form af aftaler med en eller flere stater bevares, fordi sådanne aftaler forhandles ud fra en konkret afvejning af erhvervslivets og den udsendte arbejdstagers interesser.

Den Social Sikringsstyrelse er ved disse bestemmelser tillagt en selvstændig kompetence i forhold til Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner.'

Det er således forudsat i bemærkningerne til det der i dag er § 64, nr. 5, at de afgørelser der ikke er opregnet i bestemmelsen, kan påklages til Socialministeriet. Der er ikke nogen lovbestemmelse om denne klageadgang til Socialministeriet.

Der er således en ulovbestemt rekursadgang til Socialministeriet for de af Sikringsstyrelsens afgørelser der falder uden for opregningen i retssikkerhedslovens § 64. Så meget desto mere må også de øvrige over-/underordningsbeføjelser bestå ved siden af.

I den konkrete sag drejer det sig om en klage over et afslag på et erstatningskrav

som følge af (påstået) forsinket sagsbehandling/bekræftelse af e-mails.

Der er ikke tale om en 'afgørelse' i henhold til lov om social pension, § 62, eller andre af de opregnede typer i § 64, nr. 1-5. Afgørelsen kan derfor ikke påklages til Ankestyrelsen.

Det er derfor min opfattelse at klagen kan indbringes for – og behandles af – Socialministeriet som led i det almindelige over-/underordningsforhold der efter min opfattelse består mellem Socialministeriet og Den Sociale Sikringsstyrelse på de områder der ikke udtrykkeligt er afskåret ved lov.

Jeg bemærker at jeg ikke finder grundlag for at foretage en nærmere undersøgelse af om Deres klage over Sikringsstyrelsens manglende kompensation af Deres revisorudgifter kan siges at vedrøre en egentlig 'afgørelse'.

Det skyldes at en overordnet myndighed ikke kun kan behandle klager over egentlige 'afgørelser' (den ulovbestemte rekurs), men at den overordnede myndighed som led i det ulovbestemte tilsyn med en underordnet myndighed tillige skal tage stilling til andet end egentlige afgørelser. Jeg henviser til min udtalelse der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, s. 196 f.

Det er derfor min opfattelse at Socialministeriet ikke kunne afvise at behandle Deres klage med henvisning til at der ikke består et over-/underordningsforhold mellem Socialministeriet og Den Sociale Sikringsstyrelse. På den baggrund finder jeg heller ikke anledning til at foretage en undersøgelse af Socialministeriets beskrivelse af ressorttilsynet og af udmøntningen af dette i den konkrete sag.

Jeg har gjort Socialministeriet bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til Socialministeriet at behandle Deres klage som led i det almindelige over-/underordningsforhold."

Socialministeriet

Socialministeriet orienterede mig herefter om at ministeriet havde truffet afgørelse i sagen.

NOTER: (*) FOB 1990, s. 284, og FOB 1994, s. 196 og s. 296.

14-4. Sygedagpenge

Dokumentation for afsendelse af brev med indkaldelse til opfølgningssamtale. Bevisbyrde. Proportionalitet

Forvaltningsret – 1121.1 – 1121.5 – 123.3 – 25.3.

En mand var sygemeldt på grund af følgerne efter en trafikulykke. Kommunen indkaldte manden til opfølgningssamtale på et tidspunkt hvor han ubestridt var uarbejdsdygtig på grund af sygdom. Da manden ikke mødte op, skrev kommunen samme dag at sygedagpengene ville blive standset med virkning fra den følgende dag. Den sygemeldte oplyste at han ikke havde modtaget kommunens brev med indkaldelse til opfølgningssamtalen.

Ved beregning af klagefrister og søgsmålsfrister anses afgørelsen som udgangspunkt for, i overensstemmelse med sædvanlig postgang, at være kommet frem dagen efter afsendelsen. Det er ombudsmandens opfattelse at bevisbyrden for at et brev afsendt af en offentlig myndighed anses for at være kommet frem til modtageren (dagen efter afsendelse med A-post), påhviler den offentlige myndighed.

Ombudsmanden gennemgik den foreliggende praksis og teori. I den konkrete sag mente ombudsmanden ikke det var utvivlsomt om kommunen i tilstrækkeligt omfang havde dokumenteret afsendelsen af indkaldelsesbrevet. Ombudsmanden udtalte at kommunens praksis – hvorefter man ikke kontakter Post Danmark når en borger påberåber sig at et brev fra kommunen ikke er modtaget – kan indebære at kommunen tilsidesætter officialprincippet.

Ombudsmanden kritiserede at det sociale nævn havde lagt vægt på oplysninger om postgangen for en periode der ikke var relevant for sagen, og henstillede derfor til det sociale nævn at genoptage behandlingen af sagen.

Ombudsmanden tog ikke stilling til proportionalitetsprincippet anvendelse i den foreliggende sag, men hæftede sig ved den særdeles indgribende konsekvens mandens enkelte udeblivelse fra den første opfølgningssamtale fik, i og med at manden blev frataget sit forsørgelsesgrundlag. Ombudsmanden henstillede til det sociale nævn at det ved den fornyede behandling af sagen udtrykkeligt tog stilling til om afgørelsen var i overensstemmelse med den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om proportionalitet. (J.nr. 2003-0859-025).

A var i maj 2002 ude for en bilulykke som medførte at han måtte opereres i hånden, og at han blev sygemeldt fra arbejdet. A blev opsagt og oplyste i brevet til mig at det var første gang i 17 år at han var arbejdsløs.

Af journal fra X hospital fremgår bl.a.:

”03.07.02 Håndkir. amb.:

Fortsat meget hævet ve. hånd. Træner dagl. i ergoterapien.

Ve. hånd: Fortsat betydeligt ødem af hånd og fingre. Dorsal flekterer 5°, volar flekterer 30° i håndledet. Flekterer 0-30 i MP-ledde-

ne. Betydelig rigiditet i PIP- og DIP-led 3. og 4. finger. Frakturerne virker faste, er nu 8 uger gamle og pt. kan behandles med nedbindingshandske.

Fortsætter med intensiv ergoterapi.

Læge (B)/ab

29.07.02 Håndkirurgisk sektion.

Træner dagligt og ihærdigt i ergoterapien. Der er bevægeproblemer specielt af 2-5 fingers PIP- og DIP-led, men der er små fremskridt i størrelsesordenen 10-15°.

Objektivt

Ve. hånd fortsat betydelig ødem af hele hånden.

Dorso flektere og volar flektere ca. 10°.

Flektere MP-leddene 0-45° og PIP- og DIP-led omkring 10-20°.

Fortsat meget stor PVA.

Der er fremskridt.

Pt. fortsætter i ergoterapien. Har spurgt, om han kan påregne at gå i arbejde 17.08.02, hvilket ikke er realistisk.

Klinisk kontrol om 3 uger

Læge (B)/ds-elev

16.8.2002 – Håndkir. amb. 3004:

Møder til klinisk kontrol. Er meget generet af hævede fingre på den venstre hånd.

Vi diskuterer behov for videre træning."

Københavns Kommune har oplyst at kommunen den 24. juli 2002 sendte et brev til A, hvoraf følgende fremgår:

"Vedrørende din sygedagpengesag

Socialcentret har modtaget meddelelse om, at du har været sygemeldt siden d. 06.05.2002.

I henhold til Dagpengelovens § 24, stk. 1, skal kommunen senest efter 8 uger og derefter mindst hver 8. uge tage den sygemeldtes forhold op til vurdering med henblik på, om der er behov for behandling, optræning, revalidering, overgang til pension eller andre former for bistand til den sygemeldte og dennes familie.

Dette må ske i fornødent samarbejde med læger, hospitals- og revalideringsinstitutioner samt faglige organisationer.

Under henvisning til ovenstående bedes du venligst møde til samtale i dagpengeafsnittet hos:

Sagsbehandler (C) d. 01/08 2002 kl. 15.00.

Du bedes medbringe en liste over hvilke beskæftigelsesforhold du har haft siden folkeskolen.

Du er velkommen til at have en bisidder med. Det kan være et familiemedlem, en ven, en kollega, en fra din fagforening eller lignende.

Skulle du være forhindret i at møde ovenstående dag, på grund af eventuel behand-

ling eller raskmelding, bedes du venligst kontakte mig pr. telefon på tlf. nr. (...).

Det skal oplyses, at dagpengeudbetalingen vil blive bragt til ophør, hvis man udebliver fra samtale uden at have meddelt socialcentret om årsagen hertil, inden den anførte dato."

Af journalnotat af 24. juli 2002 fremgår:

"...

Der sendes d.d. brev til (A) om at møde til samtale d. 1.8. kl. 15.00 2002.

..."

Den 1. august 2002 traf Københavns Kommune afgørelse om at standse A's sygedagpenge. Kommunen skrev således:

"Vedr. ophør af udbetaling af refusion til Deres arbejdsgiver

Det skal hermed meddeles, at det er besluttet at bringe Deres sygedagpengesag til ophør pr. 02.08.2002.

Begrundelsen er, at De er udeblevet fra samtale på Lokalcentret (Y) d. 01.08.2002 kl. 15.00. De er blevet indkaldt til samtale ved brev af d. 24.07.2002.

Retten til udbetaling af sygedagpenge og herunder refusion til arbejdsgiver bortfalder såfremt man uden rimelig grund undlader at medvirke ved kommunens opfølgning, jf. Sygedagpengelovens § 8 stk. 1, nr. 3.

..."

Af kommunens journalark af 12. august 2002 fremgår bl.a.:

"Han medd. mig da vi taler sammen, at han kommer for at få dp.

Han instr. om forretningsgangen ved klager. Han medd. at han ikke har fået brevet, og jeg opl. at vi ikke har fået det retur, dertil siger han at han har fået det, men så sent at han var til behl. og først var hjemme efter 13.00 (samtalen var først kl. 15.00)..."

A klagede over kommunens afgørelse idet han bestred at have modtaget mødeindkaldelsen. Ved personligt fremmøde ved nævnsekretariatet modtog A aktindsigt i sagen den 21. august 2002. Nævnet bad sam-

tidig A om at sende eventuelle kommentarer til sagen inden 20 dage. A henvendte sig også til postvæsenet samt til sine naboer for at undersøge om brevet af 24. juli 2002 var afleveret forkert.

Den 1. oktober 2002 skrev Post Danmark følgende til A:

”Du har rettet henvendelse hertil i forbindelse med, at du mangler en forsendelse afsendt fra Socialforvaltningen i (Z)-gade, som Socialcenteret påstår at de har afsendt til dig i uge 36.

Du har forespurgt, om der har været uregelmæssigheder omkring postgangen i den omtalte uge.

Det har der ikke været i den omtalte uge.

Da brevet skulle være afsendt som en almindelig brevforsendelse, er det os ikke muligt at se, om vi her på postkontoret, har haft forsendelsen til omdeling.

Vi kan heller ikke udelukke, at hvis vi har haft forsendelse til omdeling i den pågældende periode, at denne så er havnet hos en forkert modtager.

Vi har i øjeblikket en del nye medarbejdere, der ikke er så rutineret. En af disse medarbejdere, har i en periode afløst i det område hvor du er bosiddende.”

Den 15. november 2002 tiltrådte Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner kommunens afgørelse. Nævnet skrev således i sin afgørelse:

”...

A F G Ø R E L S E

Nævnet finder ikke grundlag for at ændre forvaltningens afgørelse om ophør af sygedagpenge pr. 2. august 2002.

Begrundelsen for afgørelsen er, at De anses for uden rimelig grund at have undladt at medvirke ved kommunens opfølgning, jf. dagpengelovens § 24 og § 8, stk. 1, nr. 3. De findes ikke at have godtgjort, at De ikke har modtaget kommunens brev af 24. juli 2002, og at dette brev skulle være bortkommet.

Nævnet har lagt til grund, at kommunen har afsendt brev om indkaldelse til samtale

samt oplyst om konsekvensen ved udeblivelse den 24. juli 2002.

Nævnet har lagt vægt på, at kommunen ikke har modtaget brevet retur. Nævnet lægger desuden vægt på brev til Dem af 1. oktober 2001 [2002; min rettelse] fra Post Danmark, som bl.a. oplyser, at der i den omhandlede uge ikke har været uregelmæssigheder omkring postgangen. Post Danmark kan dog ikke udelukke, at posten kan være havnet hos en forkert modtager.

Nævnet finder, at kommunen har godtgjort, at brevet om indkaldelse til samtale i forvaltningen er afsendt den 24. juli 2002 til Dem på Deres adresse.

Nævnet tiltræder hermed kommunens afgørelse.”

Den 19. november 2002 skrev A følgende til det sociale nævn:

”Jeg (A), anker hermed afgørelsen af min sygedagpengesag. Papirerne er modtaget den 18-11-02.

Jeg forstår stadig ikke afgørelsen, da jeg intet brev har modtaget, af dato 24-7-02 fra kommunen. Hvordan skal jeg dokumentere, at jeg taler sandt, når der ikke er noget brev? Alt er undersøgt, fra min side, hvor brevet eventuelt skulle være havnet, intet resultat. Jeg har flere gange gået til kommunen (Z)-gade for at få en personlig samtale m. sagsbehandler (C), er blevet afvist, kunne ikke engang bestille tid. Det er vel enhvers ret at kunne det. Går stadig til genoptræning på (X) hospital. Har ikke modtaget nogen form for penge, siden juli md. 02.

Jeg er fuldstændig klar over konsekvensen ved at udeblive, men hvad skulle jeg gøre, da jeg ingen indkaldelse har fået.

Nu håber jeg at De vil se på sagen igen, da jeg absolut ikke har noget at skjule.”

I brev af 19. december 2002 til Den Sociale Ankestyrelse (nu Ankestyrelsen) anførte det sociale nævn:

”...

Nævnet har efter genvurdering af sagen besluttet at fastholde sin afgørelse, hvortil

der i øvrigt henvises. Nævnet finder, at kommunen har godtgjort, at afgørelsen er sendt den 24. juli 2002 til korrekt adresse og har ikke modtaget brevet retur. Nævnet har desuden lagt vægt på, at der ikke skønnes at have været uregelmæssigheder med posten i den omhandlede periode.

..."

Den 30. december 2002 afviste Ankestyrelsen at tage stilling til sagen. Styrelsen fandt ikke at sagen var af generel eller principiel betydning. Ankestyrelsen anførte:

"Efter loven kan Ankestyrelsen kun behandle sagen, hvis den har principiel eller generel betydning.

Ankestyrelsen finder, at sagen ikke har principiel eller generel betydning.

Begrundelsen herfor er, at afgørelsen beror på en konkret vurdering af, om betingelserne for at standse udbetalingen af sygedagpenge efter dagpengelovens § 8, stk. 1, nr. 3 er opfyldt. Det fremgår af dagpengelovens § 8, stk. 1, nr. 3, at retten til dagpenge bortfalder, hvis lønmodtageren ikke medvirker til kommunens opfølgning af sygedagpengesagen.

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 skal med hensyn til det, der er anført i klagen om, at De ikke har modtaget brev fra kommunen henvises til nævnets brev af 19. december 2002.

Ankestyrelsen kan derfor ikke behandle sagen."

Den 25. marts 2003 bad jeg Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner om en udtalelse. Jeg bad nævnet om forinden at indhente en udtalelse om sagen fra Københavns Kommune samt om at tilsende

mig udtalelserne og sagens akter via Ankestyrelsen således at styrelsen kunne få lejlighed til at kommentere styrelsens afvisning af sagen.

I et brev med bilag som jeg modtog den 16. juni 2003, gjorde A bl.a. opmærksom på at kommunens brev af 24. juli 2002 ikke var sendt i uge 36. Den 19. juni 2003 sendte jeg materialet videre til det sociale nævn således at det kunne indgå i grundlaget for myndighedernes behandling af sagen.

Den 29. september 2003 udtalte Københavns Kommune følgende:

"...

Med udgangspunkt i sagsgennemgang og på baggrund af forespørgsler til Nævnet, har forvaltningen taget stilling til følgende punkter:

1. Partshøring.
2. Interne postgange.
3. Behandling af klagesag.
4. Manglende inddragelse af borgeren.
5. Aktuelle status.

Ad) 1

I henhold til indkaldelsen til opfølgningssamtale dateret den 24.07.2002 fremgår det, at Lokalcentret gør (A) opmærksom på, at dagpengeudbetalingen vil ophøre, hvis han udebliver fra samtalen uden at have meddelt Lokalcentret om årsagen.

Lokalcentret træffer den 01.08.2003 [01.08.2002; min rettelse] afgørelse om ophør af sygedagpenge, idet (A) udebliver fra samtalen den 01.08.2003 [01.08.2002; min rettelse] uden at meddele Lokalcentret om årsagen hertil.

Lokalcentret forudsætter, at (A) har modtaget brevet og derfor er blevet gjort bekendt med, at sygedagpenge vil blive bragt til ophør ved udeblivelse fra samtale.

I forbindelse med remonstration af klagesag den 09.08.2002 modtager Lokalcentret ikke nye oplysninger, hvorfor der ikke i forbindelse med behandling af klage er foretaget yderligere partshøring.

Det fremgår af journalnotat den 7. oktober 2002, at Lokalcentret modtager en skrivelse

fra Post Danmark, som er adresseret til (A), denne oversendes til Det sociale nævn.

Skrivelsen er adresseret til (A), som endvidere selv afleverer skrivelsen fra Post Danmark til Lokalcentret, der er således ikke foretaget partshøring af sagsaktet, idet (A) personligt har afleveret det omtalte dokument til Lokalcentret.

Ad) 2

Af sag fremgår det, at brevet vedrørende indkaldelse til opfølgningssamtale er fremsendt den 24.07.2002.

Lokalcentret har efterfølgende ikke modtaget brevet retur. Lokalcentret har derfor en formodning for, at (A) har modtaget brevet vedrørende indkaldelse til samtale.

Lokalcentret fremsender mange breve hver dag, hvorfor Lokalcentret nødvendigvis må forudsætte, at brevet er indleveret til postvæsenet når det er noteret i sagen og der er vedlagt kopi af brevet i sagen.

Det skal yderligere bemærkes, at Lokalcentret i omhandlede periode ikke har oplevet uregelmæssigheder i forhold til vores interne postgange.

Lokalcenteret har som udgangspunkt tilid til Post Danmark, hvorfor at der ikke er praksis for at kontakte Postvæsenet når en borger påberåber sig ikke at have modtaget et brev, hvilket ikke er ualmindeligt i Lokalcentret.

Ovenstående er ikke ensbetydende med, at Lokalcenteret mistænkeliggør borgerens troværdighed, men Lokalcentret er nødsaget til at forholde sig til vores praksis vedrørende afsendelse af breve.

(A) fremskaffer, efter sagens oversendelse til Det sociale nævn, en skrivelse fra Post Danmark som oplyser, at der ikke har været uregelmæssigheder i posten i den omhandlede uge.

Lokalcentret finder derfor ikke anledning til at foretage sig yderligere og oversender derfor skrivelsen til det sociale nævn til brug for deres behandling af klagesagen.

Ad) 3

Klagen bliver remonstreret af Lokalcen-

tret den 09.08.2002, Lokalcentret fastholder afgørelsen, idet det ikke vurderes, at der er tilkommet sagen nye oplysninger.

(A) anfører i sin klage, at han ikke har modtaget indkaldelsen til samtalen. Lokalcentret finder det godtgjort, at han har modtaget brevet, idet brevet ikke er kommet retur og det fremgår i øvrigt af sagen, at brevet er fremsendt.

(A) anfører endvidere i sin klageskrivelse, at han gik til genoptræning hver dag.

Lokalcentret burde have vurderet selvstændigt, om dette var en gyldig grund for udeblivelse til samtale, men dette synes dog ikke at ændre på udfaldet, idet det må lægges til grund, at (A) har haft mulighed for at melde afbud til Lokalcentret.

Ad) 4

(A) møder i forbindelse med ophør af sine sygedagpenge den 05.08.02, hvor han taler med en kontorassistent, som ikke havde de faglige forudsætninger for at yde konkret vejledning, men henviser ham i stedet til at møde den 12.08.02, hvor der vil være en sagsbehandler til stede.

Den 12.08.02 møder (A) og taler med en sagsbehandler, som informerer ham om forretningsgangen vedrørende klagesager, samt udtaler at Lokalcentret ikke har modtaget brevet retur.

(A) udtaler i den forbindelse, at han har modtaget brevet men så sent, at han var til behandling, og først var hjemme klokken 1300. Sagsbehandleren bemærker i den forbindelse, at samtalen først fandt sted klokken 1500.

Ved samtalen får (A) endvidere råd og vejledning i forbindelse med ansøgning om kontanthjælp.

Den 22.08.2002 møder (A) igen i modtagelsen og kommer til at tale med en af centrets sagsbehandlere.

Ved denne samtale er (A) meget ophidset og råber, at han stadigvæk er syg.

(A) orienteres om, at afgørelsen ikke omhandler, hvorvidt han er syg eller ej, men be-

grundelsen for afgørelsen skyldes, at han udeblev fra samtalen.

Der findes ikke at være oplysninger som indikerer, at (A) er blevet afvist, men selvfølgelig kan det ikke udelukkes, at (A) har følt sig afvist når han har været mødt uanmeldt og ikke har kunnet tale med en sagsbehandler samme dag.

Lokalcentrets sagsbehandlere sidder med mange samtaler hver dag og har derfor ikke altid mulighed for at tale med en borger uden forudgående aftale.

(A) burde allerede i ophørsskrivelsen være blevet vejledt om muligheden for at ansøge om kontanthjælp, hvilket må betragtes som en fejl, som dog forsøges udbedret ved ovenstående samtale.

Et andet forhold, der kan være medvirkende til, at (A) har følt sig afvist af Lokalcentret er, at (A) havde svært ved at forstå afgørelsens konkrete indhold, ikke på grund af sproglige vanskeligheder, men fordi (A) ikke kunne forstå, hvordan Lokalcentret kunne ophøre udbetalingen af sygedagpenge, når han fortsat var syg.

Herefter var dialogen vanskelig, idet Lokalcenteret henholdte sig til, at (A) ikke var mødt til samtalen, og (A) fastholdt fortsat at være syg.

Ad) 5

Hvad angår den aktuelle status skal følgende bemærkes:

- (A) modtager supplerende kontanthjælp.
- Lokalcentrets kontanthjælpsafsnit tager stilling til ansøgning om førtidspension."

I brev af 6. november 2003 udtalte kommunen supplerende:

"Vedrørende manglende journaloplysninger

Forvaltningen anmodes om at redegøre for manglende kopi af journalnotat af 12. august 2002. Herudover anmodes forvaltningen om at kommentere journalnotat af 12. august 2003 [2002; min rettelse].

Redegørelse

Det fremgår af journalnotat af 9. august 2003 [2002; min rettelse] at sagen oversendes til Det Sociale Nævn denne dato. Forklarin-

gen er altså at sagen oversendes den 9. august 2003 [2002; min rettelse], og der bliver ikke efterfølgende sendt kopi af journalnotat af 12. august 2002 til Det Sociale Nævn.

Vedrørende indholdet af journalnotat af 12. august 2002, må forvaltningen forholde sig til det, der står i det pågældende journalnotat. Forvaltningen kan således på nuværende tidspunkt ikke forholde sig til borgere bemærkninger om det modsatte forhold.

..."

I brev af 21. november 2003 anførte A's advokat bl.a.:

"Min klient oplyser, at han ikke har fået brevet af 24. juli. Min klient vidste på det tidspunkt, at hans arbejdsgiver ville standse løn-udbetaling med udgangen af juli måned, så min klient har givetvis været særdeles interesseret i et møde med kommunen. Det har således sandsynligheden imod sig, at min klient i denne situation skulle ignorere et brev fra kommunen."

Det sociale nævn udtalte den 18. december 2003 bl.a. følgende:

"1. Nævnets afgørelse af 15. november 2002.

Det fremgår af § 8, stk. 1, i lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel, at retten til dagpenge bortfalder, hvis lønmodtageren ikke medvirker til kommunens opfølgning af sygedagpengesagen.

Om disse betingelser er opfyldt beror i den konkrete sag på en konkret vurdering af omstændighederne omkring udeblivelse fra opfølgningssamtalen i kommunen, herunder en konkret bevismæssig vurdering af, om indkaldelsen til opfølgningssamtalen i kommunen må antages at være kommet frem.

Det er efter nævnets opfattelse i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper at anse et brev sendt til en adresse i Danmark for at være kommet frem dagen efter afsendelsen. Denne formodning kan afkræftes, hvis konkrete omstændigheder taler for det.

Nævnet lagde ved sin afgørelse af 15. november 2002 til grund, at kommunen den 24. juli 2002 havde afsendt brev om indkaldelse til samtale den 1. august 2002 samt oplyst om konsekvenserne ved udeblivelse fra samtalen. Nævnet lagde endvidere til grund, at brevet af 24. juli 2002 måtte antages at være kommet frem. Nævnet lagde herved vægt på, at kommunen ikke havde modtaget brevet retur, og at Post Danmark havde oplyst, at der i den omhandlede uge ikke havde været uregelmæssigheder omkring postgangen.

Nævnet fandt på denne baggrund ikke tilstrækkeligt grundlag for at ændre kommunens afgørelse.

Nævnet har ikke i selve afgørelsen forholdt sig til de helbredsmæssige oplysninger i sagen, men bemærker, at nævnet som anført har lagt til grund, at kommunens brev af 24. juli er kommet frem og ud fra de helbredsmæssige oplysninger må man antage, at han ikke har været forhindret i at melde afbud til mødet den 1. august.

2. Nævnets partshøring.

Nævnet har den 21. august 2002 efter anmodning fra (A) givet aktindsigt med anmodning om eventuelle kommentarer inden 20 dage i samtlige akter nævnet modtog den 12. august 2002 fra kommunen ved sagens fremsendelse, herunder kommunens afgørelse af 1. august 2002 samt kommunens journalark vedrørende ekspeditionerne den 24. juli, 1. august, 5. august og 9. august 2002 (i journalen fejlagtigt anført som den 9. september 2002).

Nævnet modtog den 3. oktober 2002 kopi af Post Danmarks brev af 1. oktober stilet til (A). Nævnet har ikke foretaget partshøring af dette brev, da brevet er fremkommet på initiativ af (A) selv. Det kan i øvrigt oplyses, at (A) den 21. august 2002 under fremmøde i nævnet med en hjælper anmodede om ovennævnte aktindsigt. Nævnet oplyste i den forbindelse på opfordring fra hjælper, at han kunne henvende sig til postvæsenet for at forhøre sig, om der havde været uregelmæs-

sigheder i postgangen. (A) henvendte sig herefter til Post Danmark – som under (A)'s tilstedeværelse – ringer op til Nævnet den 24. september for at blive orienteret om nødvendigheden af oplysningerne om postgangen. Nævnet er opmærksom på officialprincippet, hvorefter det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed selv at sørge for at oplyse sagen. Nævnet finder ikke at princippet er brudt, fordi nævnet på opfordring vejledte om, at oplysningerne om postgangen også gerne kunne fremskaffes af klager selv.

Nævnet modtog den 9. oktober 2002 kopi af kommunens journal fra den 12. august ifølge hvilken (A) har udtalt, at han har fået kommunens brev (af 24. juli 2002) men så sent, at han var til behandling.

Desværre skete der i nævnet en journaliseringsfejl, idet kommunens brev af 9. oktober med journalkopien fra 12. august fejlagtigt blev henlagt på en anden sag vedrørende (A). Fejlen medførte, dels at nævnet ikke gav aktindsigt i journalen fra 12. august, dels at oplysningerne ikke kom til at indgå i grundlaget for nævnets afgørelse.

Nævnet beklager, at fejlen først er blevet opdaget nu i forbindelse med udarbejdelsen af udtalelsen til Folketingets Ombudsmand. Nævnet finder ikke, at fejlen kan danne grundlag for at nævnet genoptager sagen. Nævnet lægger herved vægt på, at nævnets afgørelse ikke kan forventes at ville have fået et andet resultat, hvis nævnet havde kendt til journaloplysningerne og kendt til (A)'s afvisning af den 1. august at have modtaget kommunens brev af 24. juli. Hvis (A) først havde modtaget brevet den 1. august kl. 13, kan det ikke afvises at han havde mulighed for at aflyse mødet klokken 15. Da (A) senere afviser at have modtaget brevet den 1. august, må nævnet fortsat henholde sig til ovennævnte forvaltningsmæssige princip om, at et brev sendt til en adresse i Danmark, anses for at være kommet frem dagen efter afsendelsen, medmindre konkrete omstændigheder afkræfter formodningen."

Den 9. januar 2004 meddelte Ankestyrelsen at styrelsen ikke på det foreliggende grundlag havde bemærkninger til sagen.

I brev af 20. januar 2004 kommenterede A's advokat myndighedernes udtalelser således:

" ...

I brevet fra Københavns Kommune til Det Sociale Nævn, ad) 4 på side 3, 2. afsnit vedr. mødet den 12. august, er det anført, at min klient skulle have udtalt, at han har modtaget brevet. Det brev, han har modtaget, er ikke indkaldelsesbrevet af 24. juli 2002, jf. i øvrigt min tidligere skrivelse.

Det fremgår af skrивelsen, at der åbenbart findes en praksis inden for kommunen, hvor man har valgt at fremsende vigtige breve som almindelig post, og hvor man har valgt at placere bevisbyrden for ikke-modtagelse af breve på modtageren, hvilket er i strid med almindelig retsopfattelse.

Hvis man går ud fra, at dette er den sædvanlige håndtering af denne type sager, skal jeg anmode Folketingets Ombudsmand om at tage stilling til den generelle problemstilling, idet det forekommer uacceptabelt, at alle parter skal bruge så store ressourcer på at bevise noget, som ikke kan bevises.

Kommunen kan ikke bevise, at brevet er sendt. Min klient kan ikke bevise, at han ikke har modtaget brevet, og på den måde bruges der en masse ressourcer på en uløselig opgave.

Det gøres således gældende, at kommunen må være forpligtet til enten at fremsende denne type særdeles væsentlige breve som anbefalet forsendelse, eller at kommunen, såfremt der ikke bliver givet møde på et foreslået tidspunkt, tager fat i den pågældende og giver vedkommende en ny mulighed for at komme til et møde.

Jeg skal i øvrigt henvise til min skrivelse af 21. november f. å., hvor jeg har understreget det usandsynlige i, at min klient skulle have valgt at udeblive fra et møde, som var så vitalt for ham og for hans økonomi. Det er ganske urimeligt at lægge bevisbyrden for, at

min klient ikke har modtaget et brev, på min klient."

Ombudsmandens udtalelse

"Retsgrundlaget

§§ 5, 8 og 24 i lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel (lovbekendtgørelse nr. 147 af 2. marts 2001) har følgende ordlyd:

‘§ 5. Dagpenge ydes ved fuld uarbejdsdygtighed på grund af sygdom. Udbetaling af dagpenge ophører den dag, lønmodtageren er arbejdsdygtig, uanset om den pågældende undlader at træde i arbejde eller at raskmelde sig.

...

– § 8. Retten til dagpenge bortfalder,

- 1) så længe den sikrede mod lægens opfordring hertil nægter at lade sig indlægge på sygehus eller at modtage nødvendig lægebehandling eller mod lægens eller kommunens opfordring at deltage i hensigtsmæssig optræning for at genvinde arbejdsevnen,
- 2) hvis den sikrede ved sin adfærd forholder helbredelsen, eller
- 3) hvis den sikrede uden rimelig grund undlader at medvirke ved kommunens opfølgning, jf. § 24, stk. 1-3.

...

§ 24. Kommunen skal med henblik på at bevare den sikredes tilknytning til arbejdsmarkedet senest efter 8 uger og derefter mindst hver 8. uge tage dennes forhold op til vurdering med henblik på, om der er behov for behandling, optræning, revalidering, eller andre former for bistand til den pågældende eller dennes familie. Dette skal ske i samarbejde med dagpengemodtageren, læger, hospitals- og revalideringsinstitutioner, virksomheder og de faglige organisationer samt arbejdsformidlingen.

Stk. 2. Kommunen skal før den første kontakt til den sikrede tage stilling til, om karakteren af den sikredes sygdom eller den sikredes sygdomsfrekvens kræver, at

den sikrede indkaldes til en personlig samtale. Samtidig skal der tages stilling til, i hvilket omfang der skal ske inddragelse af læger, hospitals- og revalideringsinstitutioner, virksomheder og de faglige organisationer samt arbejdsformidlingen.

Stk. 3. Kommunen skal ved den første opfølgning tage stilling til udarbejdelsen af en opfølgningsplan. Planen skal i alle tilfælde senest udarbejdes, når dagpenge-modtageren har været sygemeldt i 6 måneder inden for de sidste 12 måneder. Har kommunen forlænget dagpengeperioden efter § 22, stk. 1, nr. 1, skal nødvendige afklarende aktiviteter forud for revalideringen være iværksat senest 6 måneder efter forlængelsen.

...'

§ 63 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (lovbekendtgørelse nr. 807 af 26. september 2002) har følgende ordlyd:

'§ 63. Det sociale nævns afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Den Sociale Ankestyrelse kan dog optage en sag til behandling, når Ankestyrelsen skønner, at sagen har principiel eller generel betydning. Det er den person, som afgørelsen vedrører, kommunen eller amtskommunen, der kan anmode Ankestyrelsen om at optage sagen til behandling.'

Det sociale nævns afgørelse

Dagpenge ydes ved fuld uarbejdsdygtighed på grund af sygdom. Udbetaling af dagpenge ophører den dag lønmodtageren er arbejdsdygtig, uanset om den pågældende undlader at træde i arbejde eller at raskmelde sig, jf. dagpengelovens § 5, stk. 1. Som sagen foreligger oplyst for mig, er det ubestridt at (A) den 1. august 2002 fortsat var uarbejdsdygtig på grund af sygdom, og at han nøje fulgte de lægelige anvisninger med henblik på hurtigst mulig helbredelse.

Efter dagpengelovens § 8, stk. 1, nr. 3, bortfalder retten til dagpenge hvis den sikrede uden rimelig grund undlader at medvirke ved kommunens opfølgning. En afgørelse om at standse sygedagpengeudbetalingen på et tidspunkt hvor den sikrede er uarbejdsdygtig på grund af sygdom, er en særdeles indgribende afgørelse idet den sikredes forsørgelsesgrundlag jo derved bortfalder.

Vurderingen af om (A)'s manglende fremmøde til opfølgningssamtalen den 1. august 2002 er udtryk for manglende medvirken ved kommunens opfølgning, og i bekræftende fald om den manglende deltagelse er sket uden rimelig grund således at dagpengeretten bortfalder i medfør af dagpengelovens § 8, stk. 1, nr. 3, bygger på en konkret vurdering af en række hensyn og omstændigheder (jf. således SM D-5-02).

Bedømt ud fra ordlyden af (X) Hospitals journalnotat af 29. juli 2002 tyder meget på at (A) var yderst motiveret for at vende tilbage til arbejdspladsen hurtigst muligt. Der er intet i sagens faktum der tyder på at (A) ikke ønskede at medvirke ved sagens opfølgning snarere tværtimod.

(A) har gjort gældende at han ikke har modtaget indkaldelsesbrevet som var sendt med almindelig post. Det er almindeligt anerkendt at ikke alle breve sendt med almindelig post når frem til modtageren.

I den foreliggende sag er den bevismæssige vurdering af om kommunens brev af 24. juli 2002 kan antages at være kommet frem til (A), af stor betydning.

I brev af 20. januar 2004 har (A)'s advokat bl.a. anført:

'Kommunen kan ikke bevise, at brevet er sendt. Min klient kan ikke bevise, at han ikke har modtaget brevet, og på den måde bruges der en masse ressourcer på en uløselig opgave.

Det gøres således gældende, at kommunen må være forpligtet til enten at fremsende denne type særdeles væsentlige breve som anbefalet forsendelse, eller at kommunen, såfremt der ikke bliver givet møde på et foreslået tidspunkt, tager fat i den pågældende og giver vedkommende en ny mulighed for at komme til et møde.'

Ved beregning af klagefrister og søgsmålsfrister er det praksis som udgangspunkt at anse afgørelser sendt fra en offentlig myndighed for i overensstemmelse med sædvanlig postgang at være kommet frem til adressaten dagen efter afsendelsen. Myndighedernes afgørelser i den foreliggende sag er truffet i overensstemmelse med denne praksis.

I den foreliggende sag var der imidlertid særdeles indgribende konsekvenser af manglende møde til opfølgningssamtalen idet den sikrede blev frataget sit forsørgelsesgrundlag.

For så vidt angår de bevismæssige krav til forvaltningsmyndighederne om at kunne godtgøre at brevet er afsendt samme dag som det er dateret, og er kommet frem dagen efter, henvises til ombudsmandens sag j.nr. 1993-156-199 og Vestre Landsrets dom af 12. februar 1998 (6.,1.B-1982-96) som de er gengivet af Karsten Loiborg mfl. i Forvaltningsret, 2002, 2. udgave, s. 974. For så vidt angår de tilsvarende krav der gælder på det obligationsretlige område, henvises til UfR 1973, s. 396 Ø, og til Bernard Gomard i Almindelig Kontraktret, 1996, 2. udgave, s. 101.

På baggrund af disse retsafgørelser er det min opfattelse at bevisbyrden for at et brev afsendt af en offentlig myndighed anses for at være kommet frem til modtageren (dagen efter afsendelsen ved A-post), påhviler den offentlige myndighed. Myndigheden vil normalt kunne løfte denne bevisbyrde ved detaljeret at redegøre for proceduren på det pågældende tidspunkt for afsendelse af post. Brevet må herefter anses for at være kommet (ret-

tidigt) frem medmindre der foreligger oplysninger der kan sandsynliggøre et andet forløb. Jeg henviser i øvrigt også til Lenart Lynge Andersen og Palle Bo Madsen i Aftaler og mellemmand, 2001, 4. udgave, s. 60, hvor der gives udtryk for at man på sagsområder med kraftige sociale undertoner fordi parterne ikke er jævnbyrdige, meget vel kan forestille sig at en domstol vil være mindre tilbøjelig til at mene at et brev er kommet (rettidigt) frem.

I kommunens udtalelse af 29. september 2003 har kommunen bl.a. anført:

'Lokalcentret fremsender mange breve hver dag, hvorfor Lokalcentret nødvendigvis må forudsætte, at brevet er indleveret til postvæsenet når det er noteret i sagen og der er vedlagt kopi af brevet i sagen.

Det skal yderligere bemærkes, at Lokalcentret i omhandlede periode ikke har oplevet uregelmæssigheder i forhold til vores interne postgange.'

Om den bevismæssige vurdering af om kommunens brev af 24. juli 2002 er afsendt og kommet frem til (A), har nævnet i afgørelsen af 15. november 2002 nærmere anført:

'...

Nævnet har lagt til grund, at kommunen har afsendt brev om indkaldelse til samtale samt oplyst om konsekvensen ved udeblivelse den 24. juli 2002.

Nævnet har lagt vægt på, at kommunen ikke har modtaget brevet retur. Nævnet lægger desuden vægt på brev til Dem af 1. oktober 2001 [2002; min rettelse] fra Post Danmark, som bl.a. oplyser, at der i den omhandlede uge ikke har været uregelmæssigheder omkring postgangen. Post Danmark kan dog ikke udelukke, at posten kan være havnet hos en forkert modtager.

Nævnet finder, at kommunen har godtgjort, at brevet om indkaldelse til samtale i forvaltningen er afsendt den 24. juli 2002 til Dem på Deres adresse.

...'

Post Danmark har i sit brev anført følgende:

'Du har rettet henvendelse hertil i forbindelse med, at du mangler en forsendelse afsendt fra Socialforvaltningen i (Z)-gade, som Socialcenteret påstår at de har afsendt til dig i uge 36.

Du har forespurgt, om der har været uregelmæssigheder omkring postgangen i den omtalte uge.

Det har der ikke været i den omtalte uge.

Da brevet skulle være afsendt som en almindelig brevforsendelse, er det os ikke muligt at se, om vi her på postkontoret, har haft forsendelsen til omdeling.

Vi kan heller ikke udelukke, at hvis vi har haft forsendelse til omdeling i den pågældende periode, at denne så er havnet hos en forkert modtager.

Vi har i øjeblikket en del nye medarbejdere, der ikke er så rutineret. En af disse medarbejdere, har i en periode afløst i det område hvor du er bosiddende.'

Post Danmarks brev af 1. oktober 2002 til (A) omhandler efter sin ordlyd uge 36, det vil sige perioden fra den 2. til den 9. september 2002 og således ikke dagene omkring kommunens afsendelse af brevet af 24. juli 2002. Jeg finder det meget beklageligt at nævnet har lagt vægt på oplysninger angående en periode der ikke er relevant for bedømmelsen af sagen. Jeg skal samtidig tilføje at det efter min opfattelse ikke er utvivlsomt om kommunen i tilstrækkeligt omfang har dokumenteret afsendelsen af brevet af 24. juli 2002. Jeg har i den forbindelse noteret mig at kommunen har valgt ikke at fremsende indkaldelsesbrevet på den optimale måde; se nærmere sag omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 45 ff*, og for 1991, s. 261 f*, samt Anbefalet brev som bevismiddel af Jens Frederik Hansen i UfR 1989 B, s. 38.

Jeg har gjort det sociale nævn bekendt med min opfattelse og har samtidig henstillet til nævnet at genoptage behandlingen af sagen.

Officialprincippet

Københavns Kommune har i udtalelsen af 29. september 2003 bl.a. anført:

'Lokalcentret fremsender mange breve hver dag, hvorfor Lokalcentret nødvendigvis må forudsætte, at brevet er indleveret til postvæsenet når det er noteret i sagen og der er vedlagt kopi af brevet i sagen.

Det skal yderligere bemærkes, at Lokalcentret i omhandlede periode ikke har oplevet uregelmæssigheder i forhold til vores interne postgange.

Lokalcenteret har som udgangspunkt tillid til Post Danmark, hvorfor at der ikke er praksis for at kontakte Postvæsenet når en borger påberåber sig ikke at have modtaget et brev, hvilket ikke er ualmindeligt i Lokalcentret.

Ovenstående er ikke ensbetydende med, at Lokalcenteret mistænkeliggør borgerens troværdighed, men Lokalcentret er nødsaget til at forholde sig til vores praksis vedrørende afsendelse af breve.'

Det er et grundlæggende princip i dansk forvaltningsret at det er den myndighed der skal træffe afgørelse i en sag der har ansvaret for at få sagen tilstrækkeligt oplyst. Sagsoplysningen kan ske i samarbejde med andre myndigheder eller private – eventuelt parten selv.

Officialprincippet er en garantiforskrift. Iagttagelse af princippet er generelt af væsentlig betydning for en afgørelses lovlighed og rigtighed. Utilstrækkelig sagsoplysning vil ud fra en konkret vurdering kunne medføre afgørelsens ugyldighed, se nærmere i Kaj Larsen mfl., Forvaltningsretten, 2002, 2. udgave, s. 447 ff, og Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 2001, 5. udgave, s. 128 ff og s. 339 f.

Københavns Kommune har i udtalelsen af 29. september 2003 oplyst at det ikke er ualmindeligt at borgere påberåber sig at et brev fra kommunen ikke er modtaget. Om sådanne situationer oplyser kommunen at den efter praksis ikke kontakter Post Danmark. Hertil skal jeg for en god ordens skyld bemærke at det ikke kan udelukkes at kommunens praksis kan føre til at kommunen i visse sager derved tilsidesætter officialprincippet. Kommunen bør i hver enkelt sag vurdere om en indsigtelse giver grundlag for videre undersøgelse.

Jeg har gjort kommunen bekendt med min opfattelse.

Proportionalitetsprincippet

Jeg har ikke ved min behandling af sagen taget stilling til proportionalitetsprincippet's anvendelse i den foreliggende sag. Jeg har imidlertid hæftet mig ved den særdeles indgribende konsekvens som (A)'s manglende møde til opfølgningssamtalen havde i og med at han blev frataget sit forsørgelsesgrundlag. Jeg har endvidere hæftet mig ved at der var tale om en enkelt udeblivelse til første opfølgningssamtale som (A) var indkaldt til på et tidspunkt hvor han uomtvisteligt var uarbejdsdygtig på grund af sygdom, og hvor han fulgte alle lægelige anvisninger om genoptræning. Der er, som tidligere anført, intet der tyder på at (A) ikke ønskede at medvirke ved sagens opfølgning snarere tværtimod.

Jeg har på denne baggrund henstillet til nævnet at det ved den fornyede behandling af sagen udtrykkeligt tager stilling til om afgørelsen er i overensstemmelse med den almindelige forvaltningsretlige grund-sætning om proportionalitet.

Proportionalitetsprincippet er bl.a. omtalt af Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2002, 2. udgave, s. 372 ff, Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 1997, 3. udgave, s. 217 ff, Bent Christensen, Forvaltningsret – Opgaver – Hjemmel –

Organisation, 2. udgave, 1997, s. 201 ff, og Timmermann Pedersen, Proportionalitetsprincippet, 2000.

Jeg har tidligere haft lejlighed til at tage stilling til om en afgørelse om at slette en person som a-kasse-medlem var i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Jeg henviser til min beretning for 1999, s. 80ff. I denne sag klagede en mand over at han var blevet slettet som medlem af en arbejdsløshedskasse fordi han ikke rettidigt havde indbetalt et nærmere angivet beløb til en anden arbejdsløshedskasse. Efter min opfattelse var det tvivlsomt om afgørelsen om at slette medlemmet som a-kasse-medlem var i overensstemmelse med det grundlæggende proportionalitetsprincip. Afgørelsen om at slette medlemmet som a-kasse-medlem ramte den pågældende særdeles hårdt økonomisk. Ved min vurdering af sagen hæftede jeg mig endvidere ved at medlemmet ved at deponere restgælden havde vist at han var indstillet på at betale. Han befandt sig imidlertid i en vildfarelse med hensyn til retsvirkningerne af deponeringen, og den vildfarelse burde have været åbenbar for myndighederne. For så vidt angår domspraksis, henviser jeg specielt til UfR 1999.1916 Ø.

I sager gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, s. 365 ff*, og for 2001, s. 479 ff*, har jeg ligeledes vurderet myndighedernes afgørelser i forhold til proportionalitetsgrundsætningen. I beretningen for 2001, s. 479 ff, omtales også nyere domspraksis.

Herefter traf det sociale nævn følgende afgørelse der blev meddelt (A)'s advokat i brev af 16. august 2004:

'...

AFGØRELSE

På baggrund af den fornyede vurdering af sagen har nævnet fundet grundlag for at ændre forvaltningens afgørelse, således at Deres klient pr. 2. august 2002 fortsat var berettiget til at modtage sygedagpen-

ge. Kommunen skal efter denne dato fortsat foretage opfølgning i sagen og vurdere, hvorvidt (A) fortsat er berettiget til dagpenge efter dagpengelovens § 5, stk. 1. Ved varighedens indtræden skal kommunen tillige vurdere, hvorvidt betingelserne i dagpengelovens § 22, stk. 1, nr. 1-6 er opfyldt for fortsat udbetaling af sygedagpenge.

Begrundelsen for afgørelsen er, at det ikke kan dokumenteres, at Deres klient uden rimelig grund har undladt at medvirke ved kommunens opfølgning, jf. dagpengelovens § 8, stk. 1, nr. 3. Kommunen har i Deres klients tilfælde ikke efterfølgende foretaget en vurdering af, hvorvidt han er udeblevet fra kommunens opfølgning uden rimelig grund.

Nævnet har lagt til grund, at kommunen har afsendt brev om indkaldelse til samtale med oplysning om konsekvensen for udeblivelsen den 24. juli 2002 med almindelig A-post uden at sikre sig dokumentation for brevet afsendelse. (A) har overfor nævnet og Folketingets Ombudsmand oplyst, at han ikke har haft kendskab til kommunens brev af 24. juli 2002 før anmodningen om aktindsigt i nævnet.

Nævnet har lagt vægt på, at kommunen ikke har afsendt indkaldelsesbrevet på den mest optimale måde. Nævnet finder dog ikke grundlag for generelt at afkræve kommunen at sende sådanne breve anbefalet eller ved afkrævning af attest fra postvæsenet. Begrundelsen er, at kommunen dagligt afsender mange lignende breve i lignende sager hver dag, og det vil indebære store ekstraomkostninger for kommunen i forhold til de breve, der bortkommer under postgang.

Nævnet finder dog, at kommunen ved henvendelse om bortkomne breve skal foretage en nærmere undersøgelse om forholdene, herunder indkalde til en yderligere afklarende samtale om forløbet samt undersøge, hvorvidt udeblivelsen er sket uden rimelig grund. Nævnet finder des-

uden, at [kommunen] når kommunen er ude af stand til at dokumentere afsendelse af brevet, ikke kan afvise at gå nærmere ind i Deres klients situation med henvisning til, at brevet ikke er kommet retur til kommunen.

Nævnet har under sagens behandling på ny spurgt Post Danmark om uregelmæssigheder ved postgangen i perioden 24. juli til 2. august 2002. Post Danmark har i brev af 18. juni 2004 meddelt, at der heller ikke i den nu angivne periode har været driftsforstyrrelser omkring postgangen. Nævnet beklager at have lagt vægt på oplysningerne fra postvæsenet vedrørende postgangen i uge 36.

Nævnet finder, at der er hjemmel i dagpengelovens § 8, stk. 1, nr. 3 til at ophøre udbetalingen af dagpenge, såfremt den sikrede uden rimelig grund undlader at medvirke ved kommunens opfølgning efter dagpengelovens § 24. Nævnet er vidende om, at ophør af dagpenge er en særdeles indgribende konsekvens, da det medfører tab af det hidtidige forsørgelsesgrundlag.

Nævnet har endvidere lagt vægt på, at (A) deltager dagligt i genoptræningen på (X) Hospital, og at han ifølge de lægelige oplysninger fortsat på tidspunktet for ophør af dagpengene var fuldt uarbejdsdygtig. Egen læge har den 23. juli 2002 udarbejdet en statusattest om Deres klients helbredssituation. Dette er heller ikke bestridt af forvaltningen. Der er tale om udeblivelse fra kommunens første indkaldelse.

Nævnet har ved den fornyede vurdering lagt vægt på kommunens journaloplysning af 12. august 2002. Det fremgår af journaloplysningen, at (A) alene er blevet instrueret om forretningsgange ved klager. Han meddeler, at han ikke har modtaget brevet, men da sagsbehandleren oplyser, at dette ikke er modtaget retur, oplyser han, at brevet er modtaget men så sent, at han var til behandling og først var

hjemme efter kl. 13.00. Det fremgår ligeledes af journaloplysningen, at Deres klient blev noget ophidset. Nævnet skal bemærke, at nævnet ikke har nogen grund til at betvivle rigtigheden af journalnotater udarbejdet af offentlige myndigheder. Nævnet har dog i denne situation lagt vægt på Deres klients sindsstemning, samt det forhold, at kommunen ikke i denne sammenhæng nærmere har udspurgt ham, om han faktisk henviser til indkaldelsesbrevet af 24. juli 2002. Kommunen har heller ikke foretaget nærmere undersøgelse af, om der har været en rimelig grund til udeblivelsen.

Nævnet har derfor ved anvendelsen af proportionalitetsprincippet lagt vægt på, at der er tale om en enkelt udeblivelse ved første opfølgningssamtale, og at Deres klient har dokumenteret, at han har fulgt alle lægelige anvisninger om genoptræning. Han har tillige efter nævnets opfattelse ikke udvist en sådan adfærd som kunne karakteriseres som modvillighed ved medvirken til sagens opfølgning. Ophør af dagpenge som følge af udeblivelse fra kommunens samtale synes i dette konkrete tilfælde således at være en for vidtgående konsekvens i forhold til tab af forsør-

gelsesgrundlaget. Nævnet har sluttelig lagt vægt på, at kommunen ikke i sagen har foretaget en nærmere undersøgelse af Deres klients forhold, herunder ikke taget stilling til om udeblivelsen er sket uden rimelig grund.

Nævnet ændrer hermed nævnets afgørelse af 15. november 2002, hvorefter Deres klient er berettiget til sygedagpenge efter den 1. august 2002 trods udeblivelsen. Nævnet skal henstille til kommunen at foretage opfølgning i sagen. Nævnet skal bemærke, at Deres klient kun er berettiget til dagpenge, så længe at betingelserne i dagpengeloven er opfyldt.

...'

I brev af 19. august 2004 meddelte jeg det sociale nævn at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

Det sociale nævn meddelte i brev af 16. august 2004 at nævnet havde ændret forvaltningens afgørelse således at A pr. 2. august 2002 fortsat var berettiget til at modtage sygedagpenge.

NOTER: (*) FOB 1991, s. 261, 1993, s. 45, 1994, s. 365, og 2001, s. 479.

14-5. Tilkendelsestidspunkt for forhøjet erhvervsevnetab i arbejdsskadesag

Forvaltningsret 114.3 – 12.1 – 13.3 – 261.1.

En tømrer faldt i 1985 ned fra et stillads og fik en ryglidelse. Året efter fik han tilkendt førtidspension og arbejdsskadeerstatning fordi hans erhvervsevnetab blev vurderet til 50 pct.

I 2001 forhøjede kommunen hans førtidspension med virkning fra 1996 (hvor manden tidligere havde ansøgt om pension). På baggrund af kommunens ændrede vurdering og en dom afsagt af Højesteret i 1999 besluttede arbejdsskademyndighederne i 2002 at forhøje mandens erhvervsevnetab fra 50 til 65 pct. – med virkning fra samme tidspunkt som den forhøjede førtidspension. Ændringen af erhvervsevnetabet var ikke begrundet i en ændring af mandens helbredstilstand – som havde været stationær siden i hvert fald 1986 – men udelukkende i kommunens forhøjelse af førtidspensionen og højesteretsdommen fra 1999.

Manden klagede til ombudsmanden over at forhøjelsen af hans erhvervsevnetab kun gik tilbage til 1996 og ikke til 1985 hvor han faldt ned fra stilladset.

Ombudsmanden udtalte at arbejdsskademyndighederne var forpligtede til at foretage en selvstændig vurdering af borgernes erhvervsevne efter arbejdsskadesikringsloven. Dette udelukkede efter ombudsmandens opfattelse at arbejdsskademyndighederne uden videre anvendte et skæringstidspunkt i arbejdsskadesagen som var begrundet i særlige regler i pensionslovgivningen. Ændringstidspunktet måtte således fastsættes fra det tidspunkt hvor manden opfyldte betingelserne for at få tilkendt erstatning efter reglerne i arbejdsskadesikringsloven. Ombudsmanden henstillede derfor til Ankestyrelsen at genoptage arbejdsskadesagen.

Ombudsmanden kritiserede i øvrigt Ankestyrelsens begrundelse for så vidt angår henvisningen til retsregler. (J.nr. 2003-2928-024).

Det fremgår af sagen at A den 29. januar 1985 faldt ned fra et rullestillads under sit arbejde som tømrer og pådrog sig en ryglidelse.

Fra den 1. oktober 1986 modtog A forskud på mellemste førtidspension.

Den 30. december 1986 fik A tilkendt forhøjet almindelig førtidspension fra den 1. marts 1986.

Ved afgørelse af 18. december 1987 vurderede Sikringsstyrelsen (nu Arbejdsskadestyrelsen) A's tab af erhvervsevne til 65 pct. Efter afgørelsen skulle erstatningen for tab af erhvervsevne løbe fra den 1. marts 1986. Denne afgørelse klagede både forsikrings-selskabet (...) og A selv over til Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen ændrede den 12. juli 1988 Sikringsstyrelsens afgørelse hvorefter A's erhvervsevnetab ved arbejdsskaden blev vurderet til 50 pct. Ankestyrelsen tiltrådte samtidig at den løbende ydelse var tilkendt fra den 1. marts 1986; fra dette tidspunkt anså Ankestyrelsen A's erhvervsevne for varigt nedsat som følge af arbejdsskaden. Ankestyrelsen bemærkede samtidig at der ikke efter arbejdsskedeforsikringsloven kan ydes renter af den tilkendte erstatning.

Herefter søgte A adskillige gange uden held at få sin sag genoptaget, ligesom A tidligere flere gange rettede henvendelse til mig.

Den 14. september 2001 traf Lyngby-Taarbæk Kommune afgørelse om at forhøje A's

førtidspension til mellemste førtidspension med virkning fra 1. august 1996. Kommunen skrev således i sin afgørelse, meddelt i brev af 17. september 2001:

”Med baggrund i ændrede regler for tilkendelse af førtidspension, har Pensionsnævnet genvurderet Deres ansøgning fra 1996 om højere pension. De har tidligere deltaget i et arbejdsafklarende forløb, der ikke pegede på muligheder på arbejdsmarkedet, der kunne bringe Dem i arbejde igen. På baggrund af Deres langvarige fravær fra arbejdsmarkedet, Deres helbredsmæssige situation og de ændrede regler for tilkendelse af pension, er der ikke mulighed for at belyse en resterhvervsevne, der udelukker tilkendelse af mellemste førtidspension.

Ansøgningsdatoen i den tidligere sag var den 18.04.1996, og De tilkendes mellemste førtidspension efter de daværende gældende regler 3 måneder efter ansøgningen.

Idet vi ikke anser Deres erhvervsevne for ubetydelig, kan De ikke tilkendes højeste førtidspension.”

A klagede ikke over denne afgørelse.

Den 24. januar 2002 traf Arbejdsskadestyrelsen afgørelse om at forhøje A's erhvervsevnetab til 65 pct. med virkning fra 1. august 1996. Arbejdsskadestyrelsen skrev bl.a.:

”Afgørelsen om erhvervsevnetab er truffet på grundlag af de sociale oplysninger, der er indhentet efter den tidligere afgørelse. Vi har genoptaget Deres sag efter de forvaltningsretlige principper.

Ved afgørelsen har vi lagt vægt på, at Lyngby[-Taarbæk] Kommune den 14. september 2001 – efter tilkendegivelserne i Højesteretsdommen af 22. december 1999 – har tilkendt Dem mellemste førtidspension med virkning fra den 1. august 1996. Vi har ændret Deres erhvervsevnetab på baggrund af kommunens ændring.

...

De bestemmelser i loven om arbejdsskade-forsikring, der har betydning for afgørelsen, er trykt på bagsiden af brevet. Det gæl-

der § 29 om genoptagelse af sager og modtagerens oplysningspligt og § 36 om fradrag for sociale ydelser. I loven om forsikring mod følger af arbejdsskade gælder det § 32 om tab af erhvervsevne, § 44 om udbetaling og § 55 om klagemulighed.”

I brev af 14. maj 2002 klagede A til Ankestyrelsen over afgørelsen af 24. januar 2002.

Den 5. august 2002 stadfæstede Ankestyrelsen Arbejdsskadestyrelsens afgørelse. Som begrundelse for afgørelsen anførte Ankestyrelsen følgende:

”Ankestyrelsen har ved afgørelsen lagt til grund, at

De den 29. januar 1985 faldt ned fra et stillads under arbejdet, hvorved De brækkede 2 ribben og slog skulderen. De har siden haft smerter svarende til hele ryggen,

De den 30. december 1986 fik tilkendt forhøjet almindelig førtidspension i henhold til pensionslovens § 14, stk. 3, nr. 1, med virkning fra 1. marts 1986,

De den 26. marts 1987 fik tilkendt 10 % i erstatning for varigt men,

De den 12. juli 1988 fik tilkendt erstatning for tab af erhvervsevne svarende til en nedsettelse af Deres erhvervsevne til 50 %,

De den 17. august 1992 af Arbejdsskadestyrelsen og 28. juni 1993 af Ankestyrelsen fik afslag på at få Deres sag genoptaget,

Folketingets Ombudsmand den 7. februar 1992 meddelte Dem, at klager til ombudsmanden skal indgives inden et år efter, at den afgørelse, der klages over, er truffet. Folketingets Ombudsmand havde derfor ikke mulighed for at behandle en klage over en afgørelse, som Den Sociale Ankestyrelse havde truffet den 12. juli 1988,

De den 9. august 1995 af Arbejdsskadestyrelsen fik afslag på at få Deres sag genoptaget. Styrelsen lagde vægt på at der ifølge de fremsendte oplysninger ikke var sket nogen væsentlig ændring i Deres helbredsmæssige og erhvervmæssige situation. Denne afgørelse blev tiltrådt af Ankestyrelsen den 24. november 1995. Ankestyrelsen bemærkede, dels at 5-årsfristen for genoptagelse af både

men og erhvervsevnetab var overskredet, og dels at Ankestyrelsen ikke havde behandlet spørgsmålet om Deres ret til førtidspension, da der ikke var indgået anke over denne afgørelse,

De den 8. april 1997 af Arbejdsskadestyrelsen fik afslag på at få Deres sag genoptaget. Afgørelsen blev den 17. oktober 1997 tiltrådt af Ankestyrelsen. Ankestyrelsen lagde blandt andet vægt på, at Deres erhvervmæssige situation ikke havde ændret sig siden De i 1986 fik tilkendt forhøjet almindelig førtidspension,

De har den 10. april 1997 fra Lyngby-Taarbæk Kommune fået meddelelse om, at Pensionssamrådet havde besluttet at fastholde tidligere kendelse på forhøjet almindelig førtidspension,

De den 4. februar 1998 af Arbejdsskadestyrelsen fik afslag på at få Deres sag genoptaget. Den 28. april 1998 har Ankestyrelsen tiltrådt Arbejdsskadestyrelsens afgørelse. Ankestyrelsen lagde vægt på, at der i forbindelse med anmodning om genoptagelse af Deres sag ikke var fremkommet nye oplysninger af nogen art,

De den 3. april 2001 i Østre Landsret har udtaget stævning mod Ankestyrelsen,

Østre Landsret den 22. august 2001 afviste den anlagte retssag mod Ankestyrelsen. Østre Landsret bemærkede, at de nedlagte påstande ikke havde en sådan beskaffenhed og klarhed, at de kunne danne grundlag for sagens behandling, da påstandene ikke var egnede til at indgå i en domskonklusion, der skulle kunne fuldbyrdes. Der var endvidere ikke i stævningen givet en udførlig fremstilling af de faktiske omstændigheder, hvorpå påstandene kunne støttes. Stævningen opfyldte derfor ikke kravene til en stævningsindhold, og den var herefter uegnet til at danne grundlag for sagens behandling,

De den 14. september 2001 af Lyngby-Taarbæk Kommune har fået tilkendt mellemste førtidspension med virkning fra 1. august 1996. Lyngby-Taarbæk Kommune har henvist til de ændrede regler for tilkendelse af

førtidspension, og Pensionsnævnet har derfor genvurderet Deres ansøgning fra 1996 om højere pension. Ansøgningsdatoen i den tidligere sag var den 18. april 1996, og De blev derfor tilkendt mellemste førtidspension efter de daværende gældende regler 3 måneder efter ansøgningen,

De den 31. maj 2002 af Arbejdsskadestyrelsen fik afslag på [at få] Deres sag genoptaget.

Vi har ud fra disse oplysninger lagt til grund, at der alene fra perioden efter 1. august 1996 er dokumentation for, at Deres erhvervsevne kan anses for at være nedsat med 65 % (svarende til Deres erhvervsevne-nedsættelse efter pensionslovgivningen). Ankestyrelsen har på denne baggrund ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at ændre Arbejdsskadestyrelsens afgørelse.

...

Bemærkninger til klagen:

De har oplyst, at De har anket Deres sag adskillige gange, og De har henvist til Højesterets kendelser i lignende sager.

Vi bemærker, at Ankestyrelsen er bekendt med Deres tidligere sager, stævning indgivet til Østre Landsret samt at De ikke har anket Deres oprindelige afgørelse om ret til førtidspension svarende til en nedsættelse af Deres erhvervsevne til 50 % til Ankestyrelsen.

...

Retsregler mv.

Vi har truffet afgørelsen efter lov om sikring mod følger af arbejdsskade (arbejdsskadeloven).

Det er lov nr. 79 af 8. marts 1978 om arbejdsskadeforsikring, jf. Socialministeriets lovbekendtgørelse nr. 450 af 25. juni 1987.

Vi henviser til

§ 27, om erstatning for tab af erhvervsevne
Vi vedlægger uddrag af loven.

..."

A kommenterede i efterfølgende breve Ankestyrelsens afgørelse af 5. august 2002, og Ankestyrelsen besvarede den 22. januar 2003 A's breve således:

"De har i breve af 16. august 2002 og 25. november 2002 klaget over Ankestyrelsens afgørelse af 5. august 2002. De har anført, at vi ikke har taget stilling til om Deres tab af erhvervsevne er 100 %, at vi ikke har medinddraget de vigtigste dokumenter i Deres sag, og at der er fejl i en række afgørelsesdatoer.

Ankestyrelsen skal meddele, at de i Deres breve nævnte forhold ikke giver anledning til at genoptage Deres sag. Ankestyrelsen må derfor henholde sig til afgørelsen af 5. august 2002, hvorefter De er tilkendt erstatning for tab af erhvervsevne svarende til 65 % med virkning fra 1. august 1996. Det fremgår endvidere af Deres sag, at De den 14. september 2001 fik tilkendt mellemste førtidspension med virkning fra 1. august 1996 af Lyngby-Taarbæk Kommune.

Ankestyrelsen foretager sig herefter ikke videre i sagen."

I brev af 18. februar 2003 klagede A til mig. A henviste til Højesterets dom af 22. december 1999, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2000, s. 645. A anførte bl.a. at han ikke af afgørelserne kunne se at myndighederne havde foretaget en selvstændig vurdering, herunder inddraget lægefaglig ekspertise. På den baggrund kunne han ikke forstå skæringsdatoen for forhøjelsen af hans erhvervsevnetab. Endvidere mente A at Ankestyrelsen ikke havde taget udtrykkeligt stilling til at han i praksis mistede hele sin erhvervsevne i januar 1985, ligesom Ankestyrelsen ikke havde taget stilling til hans anmodning om renter. A gjorde endvidere opmærksom på at der ikke eksisterede en afgørelse fra Arbejdsskadestyrelsen af 31. maj 2002 som Ankestyrelsen i sin afgørelse af 5. august 2002 havde henvist til.

Den 2. juli 2003 sendte jeg A's henvendelse til Ankestyrelsen som en anmodning fra ham om at Ankestyrelsen udtrykkeligt tog stilling til om det A har anført, kunne give Ankestyrelsen grundlag for at genoptage behandlingen af A's arbejdsskadesag. Hvis dette ikke var tilfældet, sendtes henvendelsen som en anmodning fra ham om at Anke-

styrelsen uddybede sin begrundelse for afgørelsen af 5. august 2002 (mit j.nr. 2003-0636-024).

Ankestyrelsen skrev i den anledning bl.a. følgende til A den 12. august 2003:

"I Ankestyrelsens afgørelse af 5. august 2002 blev det fremhævet, at der alene i perioden efter 1. august 1996 er dokumentation for, at Deres erhvervsevne kan anses for at være nedsat med 65 % (svarende til Deres erhvervsevnenedsættelse efter pensionslovgivningen). Ankestyrelsen skal uddybende oplyse, at erstatning for tab af erhvervsevne skal fastsættes således at den skadelidte stilles som om skaden ikke var sket. Det betyder for personer, der efter en arbejdsskade genoptager arbejdet, men til en lavere løn, fastsættes erhvervsevnetabet som forskellen i procent af det den skadelidte ville have tjent, hvis skaden ikke var sket, og den aktuelle indtægt. Til personer, der er udtrådt af arbejdsmarkedet og overgået til førtidspension fastsættes erhvervsevnetabet efter et skøn. I det skøn er arbejdsskademyndighederne ikke bundet af pensionsmyndighedernes vurdering af erhvervsevnen (U1996.-1167H), men er alene henvist til at tage hensyn til skadelidtes muligheder for at skaffe sig indtægt ved sådant arbejde, som med rimelighed kan forlanges af den pågældende efter dennes evner, uddannelse, alder og muligheder for erhvervsmæssig omskoling og genoptræning. Det påhviler den skadelidte at påvise størrelsen af erhvervsevnetabet. Når størrelsen er påvist anses hele tabet for at være en følge af skaden, medmindre arbejdsskademyndighederne kan godtgøre, at tabet eller dele deraf ikke er en følge af skaden.

Det forhold at myndighederne ikke er bundet af pensionsmyndighedernes afgørelser om førtidspension i administrationen af arbejdsskadesikringsloven betyder således, at arbejdsskademyndighederne selvstændig skal skønne over størrelsen af erhvervsevnetabet. Det betyder dog ikke, at en afgørelse om førtidspension er uden betydning for ar-

bejdsskadesagen. Afgørelsen om førtidspension vil påvirke bevisvurderingen af et erhvervsevnetab.

Det betyder i relation til Deres sag, at De har påvist et erhvervsevnetab på omkring 65% ved Deres henvisning til den den 14. september 2001 tilkendte mellemste førtidspension. Ved tidligere afgørelser om erhvervsevnetab har det påviste tab udgjort 50%.

Ankestyrelsen har ved afgørelsen af 5. august 2002 lagt til grund, at der var påvist og dokumenteret et tab på 65%. Ankestyrelsen fandt ved afgørelsen at hele tabet kunne anses for at være en følge af skaden. Ankestyrelsen har ikke fundet, at arbejdsskaden den 29. januar 1985, hvor De brækkede 2 ribben og slog skulderen – og siden haft smerter svarende til hele ryggen, har medført et større erhvervsevnetab end 65%.

Ankestyrelsen har ikke fundet det dokumenteret, at Deres erhvervsevnetab – forud for den ændrede pensionskendelse (1. august 1996) – har været større end fastsat i tidligere afgørelse om erstatning efter arbejdsskadesikringsloven, nemlig svarende til 50 %. Ankestyrelsen har herved desuden lagt til grund, at De ikke havde anket Deres oprindelige afgørelse om ret til førtidspension svarende til en nedsættelse af Deres erhvervsevnetab til 50% til Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen skal, med hensyn til Deres anmodning om at få tilkendt renter, oplyse, at der ikke i arbejdsskadesikringsloven er hjemmel for at tilkende renter, jf. SM U-9-96, hvorefter der ikke var hjemmel i loven til at udbetale renter af efterbetaling i tilfælde, hvor Arbejdsskadestyrelsen efter genoptagelse ved en ny afgørelse ændrede sin tidligere afgørelse. Desuden havde Ankestyrelsen ikke kompetence til at tage stilling til, om den skadelidte eventuelt var berettiget til renter efter renteloven.

Ankestyrelsens henvisning til Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 31. maj 2002 er en fejlskrift, idet den korrekte dato er 31. maj 2000."

A klagede til mig igen den 21. august 2003.

Den 2. december 2003 bad jeg Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen om at udtale sig i anledning af klagen. Jeg skrev bl.a. følgende til Ankestyrelsen:

"Jeg beder om at myndighederne i deres udtalelser redegør nærmere for det fastsatte ændringstidspunkts sammenhæng med den ændrede vurdering af størrelsen af erhvervsevnetabet i arbejdsskadesagen. Jeg beder også om en redegørelse for myndighedernes oplysningsgrundlag i forbindelse med den ændrede vurdering. Jeg bemærker i den forbindelse at Ankestyrelsen den 17. oktober 1997 tiltrådte Arbejdsskadestyrelsens afslag på genoptagelse af sagen af 8. april 1997 med henvisning til at (A)'s erhvervsmæssige situation ikke havde ændret sig siden 1986. Den 28. april 1998 tiltrådte Ankestyrelsen Arbejdsskadestyrelsens afslag på genoptagelse af 4. februar 1998 med henvisning til at der ikke var fremkommet nye oplysninger af nogen art."

Den 23. januar 2004 modtog jeg Arbejdsskadestyrelsens udtalelse af 22. januar 2004. Arbejdsskadestyrelsen sendte samtidig en kopi af udtalelsen til A. Af udtalelsen fremgik bl.a.:

"Indledningsvis skal det pointeres, at Arbejdsskadestyrelsen ikke kommenterer på afgørelser truffet af Den Sociale Ankestyrelse.

Ved behandlingen af en arbejdsskadesag, hvor den tilskadekomne er tilkendt førtidspension er vi ikke bundet af pensionsmyndighedernes afgørelse om førtidspension, der tager udgangspunkt i borgerens samlede helbredstilstand. Arbejdsskadestyrelsen er berettiget og forpligtet til at foretage en selvstændig vurdering af borgerens erhvervsevne efter arbejdsskadesikringsloven. Dette følger blandt andet af UfR 1996.1167H og Ombudsmandsberetningen 1999, side 432*.

Ved Arbejdsskadestyrelsens stillingtagen til spørgsmål om tab af erhvervsevne indhentes oplysninger med henblik på at doku-

mentere og fastsætte den tilskadekomnes evne til at skaffe sig indtægt ved arbejde jf. arbejdsskadesikringslovens § 17 stk. 1 (den tidligere lovs § 32 stk. 1). Heri indgår kommunens oplysninger og vurderinger af pensionsgraden som elementer i den skønsmæssige vurdering af sagen.

Ved Arbejdsskadestyrelsens vurdering af erstatning for tab af erhvervsevne, når tilskadekomne har fået tilkendt førtidspension, indgår endvidere blandt andet de kriterier, der er angivet i arbejdsskadesikringslovens § 17 stk. 2 (tidligere lovs § 32 stk. 2).

Afgørelsen af 24. januar 2002 har herefter taget udgangspunkt i de ovennævnte kriterier, og med vægt på oplysningerne fra de sociale myndigheder fastsat det dokumenterede varige tab af erhvervsevne.

Arbejdsskadestyrelsen har på den baggrund vurderet den tilskadekomnes tab af erhvervsevne til 65 procent samt at dette findes at være dokumenteret fra 1. august 1996, idet det ifølge de kommunale oplysninger svarer til anmodningen om genoptagelse af en pensionssag, der ikke tidligere har været anket.

Denne afgørelse blev tiltrådt af Den Sociale Ankestyrelse ved afgørelse af 5. august 2002."

I brev af 29. januar 2004 sendte A mig sine kommentarer til Arbejdsskadestyrelsens udtalelse af 22. januar 2004.

Den 29. marts 2004 modtog jeg Ankestyrelsens udtalelse af samme dato. Af udtalelsen fremgik bl.a.:

"Ankestyrelsen skal indledningsvis henvise til vores brev af 12. august 2003 til (A).

Det påviste erhvervsevnetab af følgerne af (A)'s arbejdsskade, som indtraf den 29. januar 1985, blev oprindeligt fastsat til 50 % – svarende til størrelsen af den tilkendte førtidspension, som i øvrigt ikke blev påklaget. Om Ankestyrelsens opfattelse af sammenhængen mellem vurderingen af erhvervsevne efter reglerne om førtidspension og arbejdsskadesikring henvises til vedlagte brev af 12. august 2003 til (A).

(A)'s sag om erhvervsevnetabserstatning er den 17. oktober 1997 afvist at blive genoptaget efter genoptagelsesreglerne i arbejdsskadesikringsloven, idet der ikke var indtrådt væsentlige ændringer i forhold til det tidligere afgørelsesgrundlag. Derimod blev (A)'s sag efterfølgende genoptaget – efter reglerne om ulovbestemt remonstration – fordi (A)'s sag om førtidspension var blevet genoptaget under henvisning til Højesterets ændring af den hidtidige pensionspraksis. Baggrunden for genoptagelse af (A)'s sag om erstatning for tab af erhvervsevne efter arbejdsskadesikringsloven var, at en væsentlig præmis i forbindelse med (A)'s påvisning af erhvervsevnetabet netop blev ændret i forbindelse med pensionsmyndighedernes egen ændring af den tilkendte førtidspension til mellemste førtidspension med tilbagevirkende kraft.

Baggrunden for Ankestyrelsens ændring af størrelsen af erhvervsevnetabet var således ikke begrundet i en ændring af (A)'s faktiske helbredsforhold, men i realiteten begrundet i en anden og ny vurdering af erhvervsevnen i forhold til pensionslovgivningen efter Højesterets dom af 22. december 1999.

Ankestyrelsen fandt, at (A) nu havde påvist et større tab af sin erhvervsevne ved henvisning til den nu tilkendte mellemste førtidspension, og vi havde ikke grundlag for at føre et modbevis herfor. Der var herefter ikke tvivl om, at erhvervsevnetabet skulle fastsættes til 65 % og ændringstidspunktet blev knyttet til ændringstidspunktet for pensionstilkendelsen, idet der ikke i sagen var grundlag for at knytte tilkendelsestidspunktet til en faktisk indtrådt ændring i (A)'s helbredsforhold eller andre forhold.

Ankestyrelsen skal afslutningsvis nævne, at De i brev af 7. februar 1992 til (A) har udtalt, at [D]e ikke på det daværende grundlag havde udsigt til at kunne kritisere Ankestyrelsens afvisning af 29. oktober 1991 af at genoptage (A)'s sag (j.nr. 1992-120-023)."

Med brev af 13. april 2004 indsendte A på ny bemærkninger til sagen.

Ombudsmandens udtalelse

"Retsgrundlaget

§ 85 i lov om arbejdsskadesikring (lov nr. 422 af 10. juni 2003) indeholder følgende overgangsbestemmelser i stk. 1, stk. 3 og stk. 6-7:

'§ 85. Loven træder i kraft den 1. januar 2004. Ændringen af erhvervssygdomsbegrebet i § 7 træder dog først i kraft den 1. januar 2005.

...

Stk. 3. Loven anvendes på

- 1) arbejdsulykker, der indtræder den 1. januar 2004 eller senere, og
- 2) erhvervssygdomme, der anmeldes den 1. januar 2005 eller senere.

...

Stk. 6. Samtidig ophæves lov om sikring mod følger af arbejdsskade, jf. lovbekendtgørelse nr. 943 af 16. oktober 2000.

Stk. 7. Lov om sikring mod følger af arbejdsskade, jf. stk. 6, anvendes fortsat på

- 1) ulykkestilfælde, pludselige løfteskader og kortvarige skadelige påvirkninger, der er indtruffet før den 1. januar 2004, og
- 2) erhvervssygdomme anmeldt før den 1. januar 2005.'

Lov om sikring mod følger af arbejdsskade (lovbekendtgørelse nr. 943 af 16. oktober 2000) indeholder i §§ 70 og 71, stk. 1-3, følgende overgangsbestemmelser:

'§ 70. Loven træder i kraft den 1. januar 1993.

Stk. 2. Loven anvendes på

- 1) arbejdsulykker og kortvarige skadelige påvirkninger, der indtræder på ikrafttrædelsesdatoen eller senere, og
- 2) erhvervssygdomme, der anmeldes på ikrafttrædelsesdatoen eller senere.

§ 71. Samtidig ophæves lov om arbejdsskadeforsikring, jf. lovbekendtgørelse nr. 450 af 25. juni 1987 med senere ændringer.

Stk. 2. Lov om arbejdsskadeforsikring anvendes dog fortsat på

- 1) arbejdsulykker og kortvarige skadelige påvirkninger, der er indtruffet før denne lovs ikrafttræden, og
- 2) erhvervssygdomme m.v., der er anmeldt før denne lovs ikrafttræden.

Stk. 3. I sager, der er omfattet af stk. 2, anvendes denne lovs §§ 32, 36, 43, 44, 54 og 55 i stedet for §§ 27, 31, 39, 40, 53 og 54 i lov om arbejdsskadeforsikring ved

- 1) fastsættelse af ophørstidspunktet for en varig løbende erstatning for tab af erhvervsevne,
- 2) fastsættelse af det tidspunkt, for hvilket erstatning for tab af forsørger længst kan udbetales,
- 3) omsætning af løbende årlig erstatning for tab af erhvervsevne og for tab af forsørger til efterladt ægtefælle m.fl. til kapitalbeløb,
- 4) udbetaling af erstatning og godtgørelsesbeløb,
- 5) høring af sagens parter og
- 6) aktindsigt og klageadgang for sagens parter og arbejdsgiveren.'

§ 71, stk. 3, blev med den citerede ordlyd indsat ved § 15 i lov nr. 288 af 12. maj 1999. I bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslaget er følgende anført, jf. Folketingsstidende 1998-99, tillæg A, s. 4228:

'Det foreslås, at ændringerne i lov om sikring mod følger af arbejdsskade også skal gælde for de sager, der fortsat behandles efter lov om arbejdsskadeforsikring fra 1978.

Arbejdsskadeforsikringsloven fra 1978 bygger for så vidt angår skadelidtes og efterladtes rettigheder på de samme principper som lov om sikring mod følger af arbejdsskade.'

I betænkning over lovforslaget afgivet af Socialudvalget den 20. april 1999 er følgende anført, jf. Folketingsstidende 1998-99, tillæg B, s. 621:

'...

Det foreslås, at de nye regler også kom-

mer til at gælde for sager efter arbejdsskade-forsikringsloven fra 1978.'

Det følger af overgangsbestemmelserne i henholdsvis § 85, stk. 7, nr. 1, i (den gældende) lov om arbejdsskadesikring (lov nr. 422 af 10. juni 2003) og § 71, stk. 3, nr. 4, jf. stk. 2, nr. 1, i lovbekendtgørelse nr. 943 af 16. oktober 2000 om sikring mod følger af arbejdsskade samt forarbejderne hertil, at sidstnævnte lovbekendtgørelses § 32 anvendes i stedet for § 27 i lov om arbejdsskade-forsikring (lovbekendtgørelse nr. 450 af 25. juni 1987) ved udbetaling af erstatning og godtgørelsesbeløb i de sager der fortsat behandles efter lov om arbejdsskade-forsikring fra 1978 (dvs. lovbekendtgørelse nr. 450 af 25. juni 1987). § 32 i lovbekendtgørelse nr. 943 af 16. oktober 2000 vedrører erstatning for tab af erhvervsevne og indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

'Erstatning for tab af erhvervsevne

§ 32. Har arbejdsskaden medført nedsættelse af skadelidtes evne til at skaffe sig indtægt ved arbejde, tilkommer der den pågældende erstatning for tab af erhvervsevne. Der ydes ikke erstatning, hvis erhvervsevnetabet er mindre end 15 pct.

Stk. 2. Ved bedømmelsen af erhvervsevnetabet tages hensyn til skadelidtes muligheder for at skaffe sig indtægt ved sådant arbejde, som med rimelighed kan forlanges af den pågældende efter dennes evner, uddannelse, alder og muligheder for erhvervsmæssig omskoling og optræning.

Stk. 3.

...

Stk. 4. Erstatningen tilkendes som en løbende ydelse, medmindre denne kapitaliseres efter reglerne i § 43.

Stk. 5. Ved fuldstændigt tab af erhvervsevne udgør den løbende ydelse årlig 4/5 af skadelidtes årsløn, jf. § 41, og ved nedsættelse af erhvervsevnen en forholds-mæssig del heraf.

Stk. 6. Den årlige ydelse udbetales med 1/12 månedlig forud og løber fra tidspunktet for afgørelsen, medmindre særlige omstændigheder taler for et andet tidspunkt.

Stk. 7. For skadelidte, der den 1. juli 1999 er fyldt 60 år, ophører den løbende erstatning med udgangen af den måned, hvor skadelidte fylder 67 år. Den løbende erstatning afløses på dette tidspunkt af et engangsbeløb på 2 gange den årlige erstatning efter stk. 5. Er skadelidte på tidspunktet for afgørelsen fyldt 67 år, udbetales erstatningen som anført i 2. pkt.

Stk. 8. For skadelidte, der fylder 60 år den 1. juli 1999 eller senere, ophører den løbende erstatning med udgangen af den måned, hvor skadelidte fylder 65 år. Den løbende erstatning afløses på dette tidspunkt af et engangsbeløb på 4 gange den årlige erstatning efter stk. 5. Er skadelidte på tidspunktet for afgørelsen fyldt 65 år, udbetales erstatningen som anført i 2. pkt.'

Det følger bl.a. af bestemmelsen at der tilkommer skadelidte erstatning for tab af erhvervsevne hvis arbejdsskaden har medført nedsættelse (på mindst 15 pct.) af skadelidtes evne til at skaffe sig indtægt ved arbejde. Ved bedømmelsen af erhvervsevnetabet skal der tages hensyn til skadelidtes muligheder for at skaffe sig indtægt ved sådant arbejde som med rimelighed kan forlanges af den pågældende efter dennes evner, uddannelse, alder og muligheder for erhvervsmæssig omskoling og optræning.

Afgørelserne om erhvervsevnetabet

Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen har som bekendt ved afgørelserne af henholdsvis 24. januar 2002 og 5. august 2002 ændret vurderingen af Deres erhvervsevnetab fra 50 pct. til 65 pct. med virkning fra den 1. august 1996.

Arbejdsskadestyrelsen har begrundet ændringen med at Lyngby-Taarbæk Kommune – efter tilkendegivelserne i højeste-

retsdommen af 22. december 1999 – den 14. september 2001 tilkendte Dem mellemste førtidspension med virkning fra den 1. august 1996.

Ankestyrelsen har bl.a. lagt til grund for sin afgørelse af 5. august 2002 at Ankestyrelsen den 17. oktober 1997 tiltrådte Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 8. april 1997 om afslag på genoptagelse af Deres arbejdsskadesag med den begrundelse 'at Deres erhvervmæssige situation ikke havde ændret sig siden De i 1986 fik tilkendt forhøjet almindelig førtidspension'. Ankestyrelsen har endvidere lagt til grund at der alene fra perioden efter den 1. august 1996 er dokumentation for at Deres erhvervsevne kan anses for at være nedsat med 65 pct. '(svarende til Deres erhvervsevnenedsættelse efter pensionslovgivningen)'.

Ankestyrelsen har i sin uddybende begrundelse i brevet af 12. august 2003 bl.a. anført at Ankestyrelsen desuden har lagt til grund at De ikke havde anket Deres oprindelige afgørelse om ret til førtidspension svarende til en nedsættelse af Deres erhvervsevnetab til 50 pct. til Ankestyrelsen.

I udtalelsen af 29. marts 2004 til mig har Ankestyrelsen præciseret at baggrunden for Ankestyrelsens ændring af størrelsen af erhvervsevnetabet ikke var begrundet i en ændring af Deres faktiske helbredsforhold, men i realiteten begrundet i en anden og ny vurdering af erhvervsevnen i forhold til pensionslovgivningen efter Højesterets dom af 22. december 1999. Ankestyrelsen har tilføjet at ændringstidspunktet blev knyttet til ændringstidspunktet for pensionstilkendelsen, idet der ikke i arbejdsskadesagen var grundlag for at knytte tilkendelsestidspunktet til en faktisk indtrådt ændring i Deres helbredsforhold eller andre forhold.

Jeg må således lægge til grund at Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen anser Deres helbreds-mæssige situation for at have været stationær siden – i hvert fald –

1986. Ankestyrelsen vurderede den 12. juli 1988 erhvervsevnetabet i arbejdsskadesagen til 50 pct. De har flere gange siden da fået afslag på genoptagelse af Deres arbejdsskadesag med henvisning til at der ikke var sket ændringer i Deres helbreds-tilstand. Denne vurdering af Deres erhvervsevnetab har Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen imidlertid nu – på baggrund af de samme helbreds-mæssige forhold – ændret til 65 pct. Ændringen er sket fordi Lyngby-Taarbæk Kommune efter Højesterets dom af 22. december 1999 genoptog Deres pensions-sag og tilkendte Dem mellemste førtidspension.

Ifølge reglerne for ombudsmandens virksomhed kan jeg kun i begrænset omfang tage stilling til afgørelser der helt eller delvis bygger på en særlig fagkyndig viden. En kontrol af de lægefaglige vurderingers rigtighed kræver en fagkundskab som ombudsmanden ikke har.

Med den begrænsning er udgangspunktet for min prøvelse i sagen det faktum Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen lagde til grund for deres afgørelser. Ombudsmanden kan f.eks. prøve om de foreliggende faktiske oplysninger er forstået eller opfattet korrekt, om sagen er tilstrækkeligt belyst, eller om der bør tilvejebringes yderligere oplysninger, og om oplysninger efter en sædvanlig bevismæssig vurdering kan lægges til grund for afgørelsen, jf. Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 901.

På samme måde som domstolene er ombudsmanden imidlertid tilbageholdende med at tilsidesætte myndighedernes afgørelser i sager af denne karakter. En tilsidesættelse kræver et særligt sikkert grundlag, jf. Højesterets dom af 29. juni 2004 gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2004, s. 2444.

Jeg har derfor ikke forudsætninger for at foretage en nærmere efterprøvelse af om det er korrekt at fastsætte Deres erhvervsevnetab til 65 pct., og jeg kan såle-

des ikke kritisere at erhvervsevnetabet nu er fastsat til 65 pct.

Fastsættelsen af ændringstidspunktet

Fastsættelsen af ændringstidspunktet er imidlertid et juridisk spørgsmål som jeg kan efterprøve fuldt ud.

Det fremgår af Lyngby-Taarbæk Kommunes afgørelse af 14. september 2001 at ændringstidspunktet i pensionssagen er begrundet i ansøgningsdatoen i den tidligere pensionssag, nemlig den 18. april 1996. Kommunen henviste til at De efter de dagældende regler tilkendtes mellemste førtidspension 3 måneder efter ansøgningen, dvs. fra den 1. august 1996. (For en ordens skyld vil jeg gerne understrege at min undersøgelse ikke omfatter Lyngby-Taarbæk Kommunes afgørelse. Jeg vil i øvrigt efter § 14 i ombudsmandsloven være afskåret fra at behandle en klage over afgørelsen fordi den som jeg har forstået det ikke er påklaget).

Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen kan efter min opfattelse ikke tillægge forhold der specifikt vedrører regler i pensionslovgivningen betydning i en arbejdsskadesag, og der er ikke holdepunkter i arbejdsskadesikringsloven for at antage at pensionslovgivningens (tidligere gældende) ansøgningsregler kan tillægges betydning for fastsættelsen af ændringstidspunktet i arbejdsskadesagen.

Som Arbejdsskadestyrelsen også er inde på i sin udtalelse af 22. januar 2004 til mig, følger det bl.a. af Højesterets dom, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1996, s. 1167 ff, og Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 426 ff*, at arbejdsskademyndighederne ikke er bundet af pensionsmyndighedernes afgørelse om førtidspension, og at arbejdsskademyndighederne er berettiget og forpligtet til at foretage en selvstændig vurdering af borgernes erhvervsevne efter arbejdsskadesikringsloven.

Dette udelukker imidlertid ikke – som i denne sag – at kommunens vurdering i pensionssagen kan indgå i grundlaget for arbejdsskademyndighedernes vurdering af erhvervsevnetabet. Men det udelukker efter min opfattelse at arbejdsskademyndighederne uden videre anvender et skæringstidspunkt i arbejdsskadesagen som er begrundet i særlige regler i pensionslovgivningen.

Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen har – på baggrund af Lyngby-Taarbæk Kommunes tilkendelse af mellemste førtidspension til Dem og Højesterets dom af 22. december 1999 – revurderet Deres arbejdsskadesag og foretaget en ny vurdering af Deres erhvervsevne således at den samme helbredsmæssige tilstand efter den nye vurdering udløser en større erstatning til Dem i henhold til arbejdsskadesikringslovens regler om erhvervsevnetab. I en sådan situation må Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen ved en stillingtagen til hvornår den ændrede vurdering af erhvervsevnetabet skal have virkning fra, (alene) anvende reglerne i arbejdsskadesikringsloven og eventuelle anvendelige, almindelige regler om forældelse. Ændringstidspunktet må således efter min opfattelse fastsættes fra det tidspunkt hvor De opfyldte betingelserne for at få tilkendt erstatning, jf. også Preben K. Hansen og Leif Rasmussen, Arbejdsskadesikringsloven med kommentarer, 2003, s. 577.

Jeg henviser tillige til Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2002, s. 1840. Denne sag drejede sig om tidspunktet for erhvervsevnetaberstatning hvor der oprindeligt fejlagtigt skete afvisning af anmeldelse om arbejdsskade. Under sagen for Højesteret var det oplyst at det var Ankestyrelsens praksis under en genoptaget sag om erhvervsevnetaberstatning at lade den nye afgørelse få virkning fra tidspunktet for den oprindelige afgørelse hvis det konstateredes at denne havde været

behæftet med væsentlige fejl eller mangler og derfor havde fået et indhold der var materielt forkert. I overensstemmelse med denne praksis fandt Højesteret at erhvervsevnetabserstatningen skulle tillægges virkning fra Sikringsstyrelsens oprindelige afgørelse i sagen.

I denne forbindelse henviser jeg endvidere til Preben K. Hansen og Leif Rasmussen, Arbejdsskadesikringsloven med kommentarer, 2003, s. 810.

Jeg kan tilføje at det efter min opfattelse er uden betydning for fastsættelsen af ændringstidspunktet om De undervejs har forsømt at påklage tidligere truffne afgørelser i pensionssagen eller i arbejdsskadesagen om erhvervsevnetabet. Det afgørende er at myndighederne har anlagt en ændret vurdering af den samme helbredsmæssige tilstand hos Dem. Det er ligeledes irrelevant for spørgsmålet om fastsættelsen af ændringstidspunktet at jeg i brev af 7. februar 1992 udtalte at der ikke var udsigt til at jeg ville kunne kritisere Ankestyrelsens afvisning af 29. oktober 1991 af at genoptage Deres sag. Som nævnt ovenfor er jeg afskåret fra at tage stilling til spørgsmål der kræver særlig lægelig fagkundskab, og jeg har som det fremgår ovenfor heller ikke ved min nuværende behandling af Deres sag taget stilling til rigtigheden af at fastsætte Deres erhvervsevnetab i arbejdsskadesagen til 65 pct. Hertil kommer at temaet for min vurdering i udtalelsen af 7. februar 1992 – på baggrund af bestemmelsen i § 6, stk. 2, i den dagældende lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 642 af 17. september 1986, jf. nu § 13, stk. 3, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand) – var om der forud for Ankestyrelsens afgørelse af 29. oktober 1991 var fremkommet nye oplysninger i sagen som burde have ført til en genoptagelse af sagen.

Jeg har på baggrund af ovenstående henstillet til Ankestyrelsen at arbejdsska-

desagen genoptages med henblik på at der fastsættes et ændringstidspunkt efter reglerne i arbejdsskadesikringsloven i lyset af det jeg har anført.

Jeg har bedt Ankestyrelsen underrette mig om den afgørelse der bliver truffet i anledning af min henstilling.

Myndighedernes begrundelser – henvisning til retsregler

§ 24 i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 som ændret ved § 3, nr. 2, i lov nr. 382 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forvaltningsloven) 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.

Stk. 3. § 24, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, gælder ikke i de sager, der er nævnt i § 9, stk. 4. Begrundelsens indhold kan i øvrigt begrænses i det omfang, hvori partens interesse i at kunne benytte kendskab til den til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. § 15.’

Jeg har koncentreret denne del af min undersøgelse om myndighedernes henvisning i afgørelserne af henholdsvis 24. januar 2002 og 5. august 2002 til de relevante retsregler.

Efter § 24 i forvaltningsloven skal en begrundelse for en afgørelse 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 dato (eller hvis det efter omstændighederne er tilstrækkeligt ved lovens sædvanlige kaldenavn) samt ved præcis angivelse af de relevante bestemmelsers paragraf, stykke, litra eller nummer etc. Jeg henviser til Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 556 ff.

Arbejdsskadestyrelsen har i sin afgørelse af 24. januar 2002 henvist til 'loven om arbejdsskadeforsikring' og herefter blandt flere bestemmelser henvist til '§ 32 om tab af erhvervsevne'.

Under henvisning til at arbejdsskadeforsikringsloven siden De var udsat for Deres arbejdsskade den 29. januar 1985, er blevet ændret en hel del gange og ligeledes har ændret navn mere end én gang, mener jeg at Arbejdsskadestyrelsen burde have henvist til den relevante lovs nummer og dato i Lovtidende. Jeg mener ligeledes at Arbejdsskadestyrelsens henvisning til hele § 32 ikke i tilstrækkelig grad opfylder kravet i forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt.

Ankestyrelsen har i sin afgørelse af 5. august 2002 henvist til § 27 om erstatning for tab af erhvervsevne i lov nr. 79 af 8. marts 1978 om arbejdsskadeforsikring, jf. Socialministeriets lovbekendtgørelse nr. 450 af 25. juni 1987.

Som det fremgår af de overgangsbestemmelser jeg har citeret ovenfor under afsnittet 'Retsgrundlaget' – særligt § 71, stk. 3, nr. 4, jf. stk. 2, nr. 1, i lovbekendtgørelse nr. 943 af 16. oktober 2000 om sikring mod følger af arbejdsskade hvorefter sidstnævnte lovbekendtgørelses § 32 anvendes i stedet for § 27 i lov om arbejdsskadeforsikring (lovbekendtgørelse nr. 450 af 25. juni 1987) ved udbetaling af erstatning og godtgørelsesbeløb, er Ankestyrelsens henvisning til § 27 i lovbekendtgørelse nr. 450 af 25. juni 1987 forkert. Dette mener jeg er beklageligt.

Jeg har gjort Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen bekendt med min opfattelse.

Herefter foretager jeg mig ikke mere i anledning af Deres klage."

NOTER: (*) FOB 1999, s. 426 og s. 432.

Statsministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2004 til 31. december 2004 afsluttet 16 sager inden for Statsministeriets sagsområde. 13 af disse sager blev afvist.

De resterende 3 sager blev realitetsbehandlet: 2 sager handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om sagsbehandlingstid. I alt gav 1 af sagerne 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	1	0	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	3	1	0	0

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 15-1: Selektiv betjening af pressen. Vejledning. Notatpligt

15-1. Selektiv betjening af pressen

Vejledning. Notatpligt

Forvaltningsret 112.2 – 11241.2 – 115.1 – 11.9 – 123.1 – 123.2 – 123.4. –
Statsforfatningsret 3.2. – Presse og radio 1.

Gennem omtale i pressen blev ombudsmanden opmærksom på at Statsministeriet havde givet en bestemt avis aktindsigt i en tale som statsministeren skulle holde om EU. Avisen ville bringe talen som kronik samme dag som talen skulle holdes. Dagen før viste andre medier, bl.a. en anden avis, interesse for taledokumentet. Avisen bad om aftenen Statsministeriets pressechef om også at få aktindsigt i taledokumentet, men fik afslag med den begrundelse at den første avis allerede havde fået aktindsigt. Ombudsmanden tog sagen op af egen drift.

Ombudsmanden udtalte at en myndigheds interesse i at sikre at visse budskaber formidles på den mest effektive måde og opnår optimal gennemslagskraft ved at lade dem lancere som solohistorier, ikke i sig selv kan frakendes saglighed. Men dette hensyn kan ikke tillægges en så afgørende vægt over for det lovfæstede offentlighedsprincip og den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning at det i almindelighed vil kunne begrunde tilbageholdelse eller forsinket indsigt til andre.

Ombudsmanden udtalte at taledokumentet ved udlevering til den første avis mistede sin interne karakter, og at Statsministeriet herefter ikke kunne afslå at udlevere det til andre på grundlag af offentlighedslovens bestemmelser om interne dokumenter.

Da Statsministeriet samme dag som udleveringen af taledokumentet til den første avis fandt sted, var i kontakt med en række medier vedrørende talen, burde ministeriet efter ombudsmandens mening på eget initiativ have tilbudt disse medier indsigt i de samme oplysninger som den første avis havde fået.

Ombudsmanden udtalte desuden at en forvaltningsmyndighed, hvis den giver en journalist eller andre indsigt i et eller flere dokumenter og/eller afgiver oplysninger og denne ekspedition ikke fremgår af sagen, skal tage notat om det. Af notatet skal fremgå hvilke dokumenter eller oplysninger der er udleveret, til hvem eller under hvilke omstændigheder de er udleveret, tidspunktet for udleveringen og eventuelle vilkår eller klausuler der er aftalt eller forudsat ved udleveringen. Ved udlevering af dokumenter eller oplysninger som en myndighed afgiver som led i en solohistorie, vil det efter ombudsmandens opfattelse være ønskeligt at myndigheden i notatet yderligere angiver den eller de interesser som myndigheden har tillagt betydning ved beslutningen om udlevering. (J.nr. 2003-0322-401).

I brev af 12. marts 2003 bad jeg med henblik på mine overvejelser om at rejse en sag af egen drift, jf. ombudsmandslovens § 17, stk. 1, Statsministeriet om en udtalelse vedrørende spørgsmålet om ministeriets udlevering af en statsministertale om EU til tre udvalgte medier, mens andre angiveligt havde fået afslag på at få oplysninger om indholdet af talen. Jeg var blevet opmærksom på spørgs-

målet gennem presseomtale i Jyllands-Posten i januar 2003.

I udtalelse af 20. maj 2003 anførte Statsministeriet bl.a. følgende:

”1. Statsministeriet skal indledningsvis redegøre for forløbet op til statsministerens afholdelse af sin europapolitiske tale den 15. januar i forbindelse med et arrangement organiseret af Institut for Internationale Studi-

er. At statsministeren ville afholde en større europapolitisk tale var kendt i journalistiske kredse allerede ultimo 2002. På et tidligt tidspunkt ytrede dagbladet Politiken stor interesse for de forventede europapolitiske budskaber i talen, og der blev udtrykt ønske om at bringe talen som kronik samme dag, som talen blev holdt. Der var i denne forbindelse flere kontakter mellem en redaktør fra Politiken og Statsministeriets pressechef. Efter aftale med statsministeren blev det ud fra overvejelser om, hvorledes de i talen indeholdte budskaber mest effektivt blev formidlet til offentligheden, besluttet at lade Politiken dels bringe talen som kronik, dels behandle indholdet journalistisk samme dag, som talen blev afholdt.

Ingen andre medier havde på daværende tidspunkt udvist en tilsvarende interesse for talen. Først dagen inden talens afholdelse – dvs. den 14. januar 2003 – rettede en række medier henvendelse til Statsministeriets pressechef. Samtlige henvendelser besvarede med en orientering om hovedbudskaberne i talen, og ingen ytrede ønske om at få talen udleveret.

Eneste undtagelse blandt henvendelserne til pressechefen den pågældende dag var Jyllands-Postens politiske redaktør, som samme aften rettede telefonisk henvendelse til pressechefen. Efter at have modtaget en orientering på linie med de øvrige journalister fremsatte den pågældende redaktør ønske om at få talen udleveret. Dette blev afvist af pressechefen med en bemærkning om, at talen alene var udleveret til Politiken, som dagen efter ville bringe den som kronik.

2. Som det fremgår af ovennævnte, var der således ikke tale om, at den pågældende tale blev udleveret til tre udvalgte medier, mens andre medier fik afslag på at få oplysninger om indholdet af talen. Så meget desto mindre var der tale om, at ét enkelt medie blev nægtet informationer, som andre havde fået adgang til. Såvel Financial Times som Den Liberale Presse blev alene briefet mundtligt om indholdet af talen.

Det forhold, at statsministeren på sit ugentlige pressemøde selv afviste for åben mikrofon at kommentere talen på forhånd, ses ikke at være relevant i denne sammenhæng, idet en sådan kommentar klart ville devaluere ministerens afholdelse af selve talen.

3. Med hensyn til beslutningen om ud fra overvejelser om at sikre den optimale gennemslagskraft at lade talen få en fremtrædende placering i et enkelt dagblad skal Statsministeriet bemærke, at lancering af 'solo-historier' er og i årevis har været en udbredt praksis i dansk politik.

Statsministeriet kan imidlertid oplyse, at spørgsmålet kan forventes behandlet i det sagkyndige udvalg, som regeringen vil nedsætte som opfølgning på folketingsvedtagelse nr. V 36 af 16. januar 2003. Udvalget skal i forlængelse af betænkning nr. 1354/1998 og Justitsministeriets redegørelse af 4. oktober 2001 analysere og vurdere behovet for en yderligere præcisering af reglerne for embedsmænd generelt og for embedsmænd ansat som særlige rådgivere, herunder som pressemedarbejdere. Udvalget vil bl.a. skulle se på, hvilken betydning almindelige forvaltningsretlige regler om saglighed og lighed har for embedsmænds – herunder særlige rådgiveres – varetagelse af opgaver i forhold til pressen og i den forbindelse vurdere, om der kan være behov for at præcisere reglerne på dette område."

I brev af 1. december 2003 meddelte jeg til Statsministeriet at jeg havde besluttet at tage sagen op til behandling, og at jeg regnede med at kunne afslutte min behandling af sagen i løbet af januar 2004.

I en foreløbig redegørelse af 11. februar 2004 anførte jeg følgende:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

"1. Offentlighedsloven

Jeg går ud fra at det dokument som indeholdt statsministerens tale (taledokumen-

tet) var udarbejdet internt i ministeriet og ikke forud for afgivelsen til Politiken havde været afgivet til udenforstående. I tiden indtil da havde det således ikke mistet sin interne karakter, jf. offentlighedslovens § 7, og var dermed som udgangspunkt ikke omfattet af retten til aktindsigt for enhver, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt. Efter Statsministeriets udlevering af taledokumentet til Politiken havde dokumentet mistet sin interne karakter, og Statsministeriet kunne herefter ikke afslå at udlevere det til andre på grundlag af offentlighedslovens bestemmelser om interne dokumenter.

Efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., kan en forvaltningsmyndighed give aktindsigt i videre omfang medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv., såkaldt meroffentlighed. Offentlighedsloven indeholder ikke nærmere regler om meroffentlighed.

Vedkommende myndighed skal snarest afgøre om en begæring om aktindsigt kan imødekommes, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 1. Ifølge forarbejderne er det herved tilsigtet at understrege at sager om aktindsigt skal behandles med særlig hurtighed, jf. Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, spalte 233.

I tilfælde som det foreliggende hvor tavshedspligt mv. ikke er til hinder for at give meroffentlighed i et dokument, beror en beslutning herom på myndighedens skøn. Dette skøn er undergivet de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger for skønsudøvelse, herunder kravene om saglighed og lighed.

2. Almindelige forvaltningsretlige grundsætninger

I saglighedskravet ligger bl.a. et forbud mod at myndigheden ved skønmæssige beføjelser forfølger ulovlige formål, jf. bl.a. Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 3. udgave (1997), s. 187ff. Af lighedsgrundsætningen følger at

forvaltningsmyndigheder er forpligtede til at behandle i det væsentlige ensartede forhold lige i retlig henseende, jf. bl.a. Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 3. udgave (1997), s. 211.

Disse principper gælder også i forbindelse med behandling af aktindsigtssager, både sager hvor myndigheden er forpligtet til at give aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven, og sager hvor der gives meroffentlighed. Herudover gælder grundsætningerne også hvor udleveringen af en historie ikke er knyttet til dokumenter, men hvor der finder en mundtlig orientering sted.

Ombudsmanden har flere gange taget stilling til spørgsmålet om en ligelig behandling af pressen når repræsentanter for pressen selv retter henvendelse til offentlige myndigheder med henblik på informationsøgning eller i forbindelse med myndigheders etablering af særlige ordninger med udvidet offentlighed over for pressen, f.eks. afholdelse af pressemøder, besvarelse af spørgsmål, udlevering af anonymiserede enkeltafgørelser osv. Ombudsmanden har i den forbindelse også berørt spørgsmål om hvilke hensyn der ikke kan varetages i forbindelse med afslag på henholdsvis udsættelse af aktindsigt eller udelukkelse fra myndighedernes informationsordninger. Se bl.a. sagerne gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 181ff*, og for 1992, s. 141ff*, og sagen med mit j.nr. 2002-0936-201. Udtalelsen i sagen 2002-0936-201, der er vedlagt i kopi, bliver trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2003. [Optrykt i denne beretning som sag nr. 2-2.].

Den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 181ff, vedrørte en klage fra en journalist fra TV2 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 begæ-

ring 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 myndighederne, 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-dagesfristen 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 nærliggen-

de, om Skatteministeriet i den foreliggende sag havde tilrettelagt behandlingen af anmodningerne om aktindsigt på en sådan måde, at det ovennævnte hensyn var blevet tilgodeset, dvs. at aktindsigtsafgørelserne var blevet meddelt samtidig.'

Sagen med mit j.nr. 2002-0936-201 drejede sig om en praksis fra Finansministeriet hvorefter ministeriet på forhånd udleverede finanslovsforslaget til blandt andet medlemmer af Folketingets Presseloge med klausul om at indholdet først måtte offentliggøres ved forslagets fremsættelse for Folketinget. En journalist, der ikke var medlem af presselogen og således først kunne få udleveret finanslovsforslaget efter fremsættelsen for Folketinget, havde klaget til mig. Jeg udtalte som min opfattelse at Finansministeriet ikke var berettiget til at afslå at udlevere de klausulerede finanslovsforslag til andre journalister end dem der var medlem af Folketingets Presseloge, alene med henvisning til det manglende medlemskab af logen. Jeg mente en sådan ordning ikke var sagligt begrundet. Til støtte herfor anførte jeg bl.a. 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, s. 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.'

Finansministeriet meddelte efter at have modtaget en foreløbig redegørelse i sagen at forskelsbehandling til fordel for medlemmer af presseløgen i forbindelse med udlevering af forslag til finansloven ikke ville finde sted i fremtiden.

Den journalist som en myndighed overvejer at tildele en solohistorie, vil normalt have en interesse i så vidt muligt at sikre sig imod at den samme historie bringes af andre før eller samtidig med at han planlægger at bringe den. Myndigheden må på den baggrund påregne at journalisten i givet fald kræver eller forudsætter, eventuelt stiltiende, at myndigheden indtil da tilbageholder samme historie over for andre, herunder navnlig konkurrerende medier.

Efter min opfattelse kan myndigheden ikke lovligt efterkomme et sådant ønske om tilbageholdelse eller forsinket indsigt såfremt andre retter henvendelse om oplysninger om eller indsigt i samme sag, jf. den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning. Jeg henviser desuden til artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention om beskyttelse af ytringsfriheden hvori retten til at modtage informationer er fremhævet. Myndighedens interesse i at sikre at visse budskaber formidles på den mest effektive måde og opnår optimal gennemslagskraft ved at lade dem lancere som solohistorier, kan ikke i sig selv fratages saglighed. Men dette hensyn kan efter min opfattelse ikke tillægges en så afgørende vægt over for det lovfæstede offentlighedsprincip og den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning at det i almindelighed vil kunne begrunde tilbageholdelse eller forsinket indsigt til andre.

Tilbageholdelse eller forsinkelse for at bidrage til at sikre journalisten sin solohistorie vil ikke være et sagligt hensyn som

forvaltningsmyndigheden kan tillægge betydning. Det gælder selv om myndigheden måtte have givet journalisten tilsagn eller forventning herom. Jeg henviser herved til at en forvaltningsmyndighed ikke ved aftale, løfter eller anden form for tilkendegivelse uden fornøden saglig grund kan fravige den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning. Ved senere henvendelser om samme historie bør myndigheden derimod i almindelighed på eget initiativ oplyse om og tilbyde oplysninger svarende til dem der allerede er afgivet.

3. Notatpligt

I offentlighedslovens § 6 er det fastsat at en forvaltningsmyndighed 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, skal gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Det følger endvidere af en almindelig retsgrundsætning at en myndighed – uanset om der er tale om en afgørelsessag – skal sørge for at der gøres notat om ekspeditioner af væsentlig betydning for behandlingen af en sag dersom de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt. Se bl.a. de udtalelser der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretninger for 1989, s. 138ff*, for 1989, s. 369R*, for 1992, s. 40ff*, for 1996, s. 164ff*, for 1998, s. 92ff*, for 1999, s. 257*, for 2001, s. 117ff*, og for 2001, s. 194ff*.

Denne notatpligt tilgodeser det overordnede formål at tjene som dokumentation over for kontrolinstanser for hvorledes de enkelte sager er blevet ekspederet, og sikre at myndigheden har overblik over sagernes hidtidige sagsforløb uden at være afhængig af de enkelte sagsbehandlers hukommelse.

Hvis en forvaltningsmyndighed giver en journalist eller andre indsigt i et eller flere dokumenter og/eller afgiver oplysninger og denne ekspedition ikke fremgår af sagens øvrige akter, skal myndigheden i overensstemmelse med den omtalte notatpligt udarbejde notat herom. Af notatet skal navnlig fremgå hvilke dokumenter og/eller oplysninger der er udleveret, til hvem eller under hvilke omstændigheder de er udleveret (eksempelvis bestemte personer eller på et pressemøde), tidspunktet for udleveringen og eventuelle vilkår eller klausuler der er aftalt eller forudsat ved udleveringen. Ved udlevering af dokumenter eller oplysninger som en myndighed afgiver som led i en solohistorie, vil det efter min opfattelse være ønskeligt at myndigheden i notatet yderligere angiver den eller de interesser som myndigheden har tillagt betydning ved beslutningen om udleveringen.

4. Den konkrete sag

a. Tildelingen af historien til Politiken

Som nævnt ovenfor går jeg ud fra at taledokumentet var udarbejdet internt i Statsministeriet og ikke forud for afgivelsen til Politiken havde været afgivet til udenforstående. I tiden indtil da havde det således ikke mistet sin interne karakter, jf. offentlighedslovens § 7, og var dermed som udgangspunkt ikke omfattet af retten til aktindsigt for enhver, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt. Jeg lægger herefter til grund at udleveringen af taledokumentet til Politiken var et udslag af princippet om meroffentlighed.

Det fremgår ikke af Statsministeriets udtalelse til mig om ministeriet tog notat om beslutningen om at give statsministerens tale om EU til Politiken som solohistorie. Hvis der blev taget et sådant notat, beder jeg om at modtage det sammen med Statsministeriets bemærkninger til denne foreløbige redegørelse. Hvis ikke der fore-

ligger et notat, beder jeg om en forklaring på hvorfor der ikke blev taget notat.

Statsministeriet har i sin udtalelse til mig oplyst at baggrunden for at give historien til Politiken var at Politiken havde vist særlig interesse, og at udleveringen skete ud fra ønsket om at sikre at budskaberne i talen blev formidlet på den mest effektive måde. En myndigheds varetagelse af sådanne hensyn til effektiv formidling ved ud fra meroffentlighedsprincippet forudgående at overlade manuskriptet til et medie der har vist særlig interesse herfor, er efter min opfattelse sagligt, og ministeriets henvisning hertil kan derfor ikke give mig anledning til bemærkninger.

b. Anmodning om indsigt i talen fra andre medier

Udleveringen af talen til Politiken medførte at taledokumentet ikke længere var omfattet af offentlighedslovens bestemmelser om interne dokumenter. Dokumentet kunne efter min opfattelse ikke undtages fra aktindsigt efter andre bestemmelser i offentlighedsloven. Anmodninger om aktindsigt i taledokumentet efter at det var udleveret til Politiken skulle på den baggrund imødekommes efter offentlighedslovens almindelige regler. Afslag på andre mediers anmodninger om aktindsigt i taledokumentet ville være i strid med den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning.

Statsministeriet har i sin udtalelse til mig anført at Financial Times og Den Liberale Presse den 14. januar 2003, dvs. dagen før talens afholdelse, rettede telefonisk henvendelse til ministeriet med anmodning om at få oplysninger om indholdet af talen. De to medier blev på den baggrund briefet mundtligt om indholdet af talen. Statsministeriet har ikke oplyst om der i overensstemmelse med notatpligten blev udarbejdet notat om de to mediers henvendelse til Statsministeriet. Jeg beder

om at få sådanne eventuelle notater tilsendt, og, hvis ikke de foreligger, en forklaring på hvorfor der ikke blev taget notat.

Som nævnt bør en myndighed ved senere henvendelser om samme historie i almindelighed på eget initiativ oplyse om og tilbyde oplysninger svarende til dem der allerede tidligere er afgivet. Jeg beder Statsministeriet oplyse om det skete da Financial Times, Den Liberale Presse og Jyllands-Posten kontaktede ministeriet den 14. januar 2003.

Henvendelsen fra Jyllands-Posten blev rettet til Statsministeriets pressechef om aftenen den 14. januar 2003. Redaktøren fra Jyllands-Posten fik en mundtlig orientering om indholdet af talen og fremsatte herefter ønske om at få talen udleveret. Dette blev afvist af pressechefen 'med en bemærkning om at talen var udleveret til Politiken som dagen efter ville bringe den som kronik'.

Statsministeriet har ikke oplyst om der i overensstemmelse med notatpligten blev udarbejdet notat om Jyllands-Postens henvendelse. Jeg beder om at få et eventuelt sådant notat tilsendt, og, hvis ikke det foreligger, en forklaring på hvorfor der ikke blev taget notat.

Jyllands-Postens henvendelse til pressechefen skulle behandles som en sædvanlig aktindsigtsanmodning. En sådan anmodning skal der snarest tages stilling til, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 1.

En udsættelse af afgørelsen af aktindsigtsspørgsmålet kunne ikke ske med henblik på overvejelser om hvorvidt der i det hele taget skulle gives aktindsigt, eftersom der allerede var givet aktindsigt i dokumentet til et andet medie. Jeg går ud fra at Statsministeriets pressechef havde elektronisk adgang til taledokumentet, og at han dermed ved en meget enkel og hurtig ekspedition ville have været i stand til at give aktindsigt i taledokumentet med det samme ved at videresende det elektronisk

selv om anmodningen om aktindsigt fra Jyllands-Posten blev fremsat efter almindelig kontortids ophør. Under disse forudsætninger ses der således ikke at have foreligget administrative årsager til ikke straks at imødekomme anmodningen om indsigt. At udsætte afgørelsen om aktindsigt med henblik på at Politiken som det eneste medie fik adgang til først at omtale talen, ville ikke være sagligt.

Det er på den baggrund min foreløbige opfattelse at der ikke var saglige årsager til at udsætte aktindsigtsafgørelsen, og at Statsministeriet dermed med det samme skulle have givet Jyllands-Posten aktindsigt i taledokumentet. At dette ikke skete, er efter min foreløbige opfattelse beklageligt."

I en udtalelse af 2. april 2004 anførte Statsministeriet bl.a. følgende:

"1. Indledningsvis finder Statsministeriet anledning til at knytte følgende præciseringer til det faktiske hændelsesforløb i sagen:

December 2002: Politiken ytrer ved flere lejligheder interesse for Statsministerens europapolitiske tale. Det aftales i den forbindelse, at Politiken bringer uddrag af talen som kronik den 15. januar, og endvidere får den stillet til rådighed forinden afholdelsen med henblik på journalistisk behandling.

14. januar 2003:

- I løbet af dagen retter en række medier (herunder Den Liberale Presse) henvendelse til Statsministeriets pressechef vedrørende den europapolitiske tale. Pressechefen giver de pågældende en mundtlig orientering om indholdet af talen. Ingen af disse anmoder om at få talen udleveret.
- Tale og kronik udleveres til Politiken.
- Financial Times orienteres på Statsministeriets initiativ mundtligt om hovedindholdet af talen. Talen udleveres ikke til Financial Times, som heller ikke fremsætter anmodning herom.
- Efter arbejdstids ophør, da pressechefen har forladt Statsministeriet, kontaktes han

af den politiske redaktør på Jyllands-Posten, som anmoder om at få udleveret statsministerens tale inden deadline samme aften. Pressechefen afviser dette, men giver Jyllands-Postens politiske redaktør en mundtlig orientering om talens indhold svarende til den, der blev givet til de øvrige medier, der havde rettet henvendelse den pågældende dag.

15. januar 2003: Statsministeren afholder sin europapolitiske tale.

Ombudsmandens foreløbige redegørelse giver på denne baggrund Statsministeriet anledning til følgende bemærkninger:

2. Ombudsmanden anfører (side 3 og 7) bl.a., at taleudkastet forud for udleveringen til Politiken havde karakter af et internt arbejdsdokument, jf. offentlighedslovens § 7, men at den nævnte udlevering indebar, at udkastet mistede sin interne karakter, og at udkastet heller ikke kunne undtages fra aktindsigt efter andre bestemmelser i offentlighedsloven.

I forlængelse heraf anfører ombudsmanden, at anmodninger om aktindsigt i taleudkastet fra andre medier end Politiken derfor skulle imødekommes efter offentlighedslovens almindelige regler, og at afslag på aktindsigt ville være i strid med den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning.

Hertil skal Statsministeriet mere generelt bemærke, at det i den forvaltningsretlige litteratur og praksis er antaget, at afgivelse af et internt arbejdsdokument i tilfælde, hvor afgivelsen ikke tjener et administrativt formål, ikke indebærer, at dokumentet mister sin interne karakter, jf. bl.a. John Vogter, *Offentlighedsloven* (3. udg., 1998), side 170, og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret* (2. udg., 2004), side 408. Som eksempel nævnes her tilfælde, hvor et udkast til bekendtgørelse sendes til trykning hos et privat firma.

Der kan i den forbindelse også henvises til betænkning 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 185 f., med en nærmere omtale af tilfælde, hvor interne arbejdsdoku-

menter videregives til udenforstående, uden at dette sker til brug ved behandlingen af den pågældende sag, herunder hvor videregivelse sker for at imødekomme en særligt begrundet interesse i aktindsigt. I den forvaltningsretlige litteratur er det anført, at sådanne tilfælde giver anledning til tvivl i forhold til offentlighedsloven, jf. John Vogter, a.st., side 174.

På den baggrund er det Statsministeriets opfattelse, at det må give anledning til tvivl, i hvilket omfang interne arbejdsdokumenter i tilfælde som det foreliggende kan siges at miste deres interne karakter.

Statsministeriet finder imidlertid ikke, at der er behov for at tage endelig stilling til dette spørgsmål.

Uanset de hensyn, der ligger til grund for anvendelsen af såkaldte solohistorier, er Statsministeriet således enig i, at det i tilfælde som det foreliggende – hvor de pågældende dokumenter som led i lanceringen af en solohistorie er udleveret til ét medie med henblik på journalistisk bearbejdning – følger af den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning, at de pågældende dokumenter også inden offentliggørelsestidspunktet må udleveres til andre medier, der anmoder om det.

Særligt om tilfælde, hvor materialet er udleveret til det første medie f.eks. med klausul om, at det ikke må offentliggøres inden et givet tidspunkt, bemærkes, at en tilsvarende klausul i så fald – i lyset af den nævnte lighedsgrundsætning – må fastsættes også over for andre medier.

Sammenfattende er Statsministeriet enig i ombudsmandens konklusion med hensyn til det pågældende spørgsmål.

3. Med hensyn til den nærmere behandling af Jyllands-Postens begæring om aktindsigt bemærkes, at afgørelsen i sagen efter offentlighedslovens § 16, stk. 1, skulle træffes snarest.

Endvidere må det anses for ønskeligt, at myndigheder, i det omfang det er muligt, tager hensyn til konkurrenceforholdene inden

for pressen i forbindelse med behandlingen af anmodninger om aktindsigt fra pressen. Dette hensyn taler i sig selv for en hurtig behandling af en anmodning fra pressen om aktindsigt i materiale, som tidligere er udleveret til andre dele af pressen, jf. herved udtalelsen i Folketingets Ombudsmands beretning 1990, side 181 f.

I den forbindelse er Statsministeriet generelt af den opfattelse, at en anmodning om aktindsigt, der fremsættes en aften efter arbejdstids ophør over for en medarbejder, som ikke opholder sig på tjenestestedet, ikke kan kræves behandlet samme aften. Det er således Statsministeriets opfattelse, at hverken offentlighedslovens § 16, stk. 1, eller det nævnte hensyn til pressen i den konkrete sag kunne medføre, at der skulle træffes afgørelse i sagen før tidligst den følgende dag.

Endvidere finder Statsministeriet ikke, at der generelt kan stilles så store krav til hurtigheden i sagsbehandlingen, at det i praksis umuliggør en sædvanlig og forsvarlig behandling af sagerne. Uanset hvor begrænsede vanskeligheder der måtte være forbundet med en konkret aktindsigtssag, vil en sådan i Statsministeriet blive vurderet af en juridisk sagsbehandler og godkendt på afdelings- eller departementschefsniveau.

Det er således Statsministeriets principielle opfattelse, at den korrekte behandling af sagen i det konkrete tilfælde ville have bestået i, at pressechefen, som modtog anmodningen om aktindsigt, havde sørget for, at sagen den følgende dag blev undergivet videre behandling i Statsministeriets almindelige sagsbehandlingssystem.

I den konkrete sag ville dette formentlig have resulteret i en afgørelse dagen efter fremsættelsen af begæringen om aktindsigt.

Det tilføjes, at det forhold, at der i den konkrete sag ikke den følgende dag blev iværksat sædvanlige sagsbehandlingsskridt efter, at pressechefen havde afvist at udlevere talen straks, var udtryk for, at pressechefen ikke antog, at Jyllands-Postens redaktør ønskede at opretholde sin anmodning, når

udlevering af talen ikke kunne ske allerede den pågældende aften, men først efter, at talen dagen efter var blevet offentliggjort i Politiken.

4. I tilknytning til spørgsmålet om anvendelse af solohistorier bemærker ombudsmanden (side 6 og 8) bl.a., at en myndighed – i tilfælde, hvor et medie retter henvendelse om en sag, hvori der allerede er givet et andet medie oplysninger som led i lanceringen af en solohistorie – på eget initiativ bør oplyse om sagen og tilbyde oplysninger svarende til dem, der allerede er givet til det pågældende andet medie.

Statsministeriet er enig i, at den almindelige vejledningspligt – der er lovfæstet i forvaltningslovens § 7, stk. 1 – er et grundlæggende princip for den offentlige forvaltning, og at dette ikke mindst gælder i forhold til medierne.

Vejledningspligten kan dog efter Statsministeriets opfattelse ikke strækkes så vidt, at den gælder i enhver situation af den omhandlede karakter, hvor f.eks. en journalist under en samtale med en pressemedarbejder kommer ind på spørgsmål, der kan have berøring med en sag, som skal lanceres i en solohistorie.

Som ombudsmanden er inde på (side 6), vil det således efter omstændighederne være berettiget i forbindelse med formidlingen af en ministers politik at benytte solohistorier.

Det ville imidlertid efter Statsministeriets opfattelse reelt være udelukket at anvende denne lanceringsform, såfremt ministeriet i alle tilfælde af egen drift skulle give andre medier den nævnte meget vidtgående vejledning om, at et andet medie havde fået tildelt en solohistorie. Det bemærkes i den forbindelse, at det er helt sædvanligt, at f.eks. pressemedarbejdere i perioden mellem, at der er udleveret materiale som led i lanceringen af en solohistorie, og historien bringes i det pågældende medie, har samtaler med forskellige journalister, hvor de pågældende journalister mere eller mindre overordnet

spørger til status i verserende 'medieinteressante' sager i ministeriet.

Endvidere bemærkes, at der efter Statsministeriets opfattelse heller ikke i andre tilfælde, hvor der er meddelt aktindsigt i en sag, kan antages at bestå en almindelig pligt for myndigheden – herunder såvel pressemedarbejdere og andre embedsmænd som ministre – til i alle tilfælde på eget initiativ at vejlede andre borgere og journalister mv., som retter henvendelse i sagen, om, at der er givet aktindsigt, og om, at vedkommende vil have mulighed for ligeledes at få aktindsigt.

På den anførte baggrund finder Statsministeriet ud fra en afvejning af de nævnte hensyn ikke, at der kan opstilles en almindelig pligt for et ministerium eller en minister til af egen drift at vejlede alle andre medier, der henvender sig om en sag, om, at et andet medie har fået tildelt en solohistorie i sagen.

I det enkelte tilfælde kan de konkrete omstændigheder imidlertid indebære, at der bør vejledes om adgangen til aktindsigt. Hvis et medie – uden at fremsætte en egentlig anmodning om aktindsigt – i forbindelse med en henvendelse til ministeriet udviser en særlig interesse for at modtage oplysninger fra en bestemt sag, er det således Statsministeriets opfattelse, at der bør gives den fornødne vejledning om mulighederne for at få aktindsigt i de pågældende oplysninger.

Om der i det enkelte tilfælde er grundlag for en sådan vejledning, må efter Statsministeriets opfattelse bero på en konkret vurdering af de foreliggende omstændigheder. Det bemærkes i den forbindelse, at det i sagens natur altid vil stå det pågældende medie frit for at fremsætte en egentlig begæring om aktindsigt i den pågældende sag – med den virkning, at sagens dokumenter skal udleveres i overensstemmelse med det, der er anført ovenfor under pkt. 2.

5. Om spørgsmålet om notatpligt anfører ombudsmanden, at en forvaltningsmyndighed skal udarbejde et notat, hvis myndigheden giver en journalist eller andre indsigt i ét eller flere dokumenter og/eller afgiver op-

lysninger, forudsat at denne ekspedition ikke fremgår af sagens øvrige akter. Om udstrækningen af denne notatpligt anføres i ombudsmandens foreløbige redegørelse (side 6 f.):

'Af notatet skal navnlig fremgå hvilke dokumenter og eller oplysninger der er udleveret, til hvem under hvilke omstændigheder de er udleveret (eksempelvis bestemte personer eller på et pressemøde), tidspunktet for udleveringen og eventuelle vilkår eller klausuler, der er aftalt eller forudsat ved udleveringen. Ved udlevering af dokumenter eller oplysninger som en myndighed afgiver som led i en solohistorie, vil det efter min opfattelse være ønskeligt at myndigheden i notatet yderligere angiver den eller de interesser, som myndigheden har tillagt betydning ved beslutningen om udleveringen'.

Statsministeriet er enig i, at væsentlige ekspeditioner i forbindelse med pressebetjeningen bør noteres ned i det omfang, oplysningerne ikke i øvrigt fremgår af sagen. Det gælder således bl.a. ekspeditioner, som består i udlevering af dokumenter eller i et mundtligt meddelt afslag på at udlevere et dokument.

Det kan i den forbindelse oplyses, at der i den konkrete sag i ministeriet foreligger dokumentation i form af fremsendelsesskrivelse mv. for, at udlevering af materiale til Politiken har fundet sted, herunder med oplysning om adressaten og tidspunktet for udleveringen. Kopi heraf vedlægges.

Herudover findes der ikke i sagen noter om den orientering, der i relation til den omhandlede sag blev givet andre medier i løbet af den 14. januar 2003. Det er i den forbindelse Statsministeriets opfattelse, at der ikke ved den overordnede orientering, som fandt sted i forhold til disse medier, var tale om sådanne væsentlige ekspeditioner i sagen, at de ville være undergivet notatpligt.

I den forbindelse bemærkes også, at myndighedernes – herunder ministrenes – mulighed for i praksis at stå til rådighed for pressen efter Statsministeriets opfattelse

bl.a. er afhængig af, at notatpligten ikke udstrækkes til f.eks. ekspeditioner af den netop nævnte karakter.

Et krav om, at der skulle gøres notat i alle sådanne tilfælde, hvor der – ofte mundtligt og helt uformelt – finder en orientering af pressen sted, ville således i praksis betyde en betragtelig begrænsning i ministerens, pressechefens og andre embedsmænds reelle mulighed for løbende i det daglige arbejde at servicere pressen og offentligheden. Det kan i den forbindelse også oplyses, at en betydelig del af ministeriets – herunder statsministerens – orientering af pressen foregår uden for tjenestestedet under omstændigheder, hvor det ville være forbundet med betydelige praktiske vanskeligheder at skulle tage notat om indholdet af den orientering, der f.eks. sker i telefonsamtaler med repræsentanter for pressen.

Herudover kan det oplyses, at der ikke blev taget notat om indholdet af pressechefens samtale med Jyllands-Postens redaktør den 14. januar 2003. Statsministeriet er enig i, at der var tale om en væsentlig ekspedition i sagen, således at der burde være gjort notat om samtalen – herunder med oplysning om, at pressechefen ikke imødekom Jyllands-Postens anmodning om at få den pågældende tale udleveret straks. At der ikke blev gjort notat, er en beklagelig fejl.

Særligt med hensyn til ombudsmandens bemærkninger om, at det kan være ønskeligt, at der gøres notat om, hvilke interesser der er lagt vægt på ved udlevering af materiale til et bestemt medie som led i lanceringen af en solohistorie, er det Statsministeriets opfattelse, at muligheden for at sikre dokumentation for, at der er lagt vægt på saglige interesser, kan tale for, at der udarbejdes notat med disse oplysninger.

På baggrund af ombudsmandens bemærkninger vil Statsministeriet derfor tage initiativ til fremover at tilrettelægge sine arbejdsgange således, at der i forbindelse med udlevering af materiale til et medie som led i lanceringen af en solohistorie også gøres no-

tat om, hvilke interesser der er lagt vægt på ved udleveringen af materialet til det pågældende medie.”

Ombudsmandens endelige udtalelse

”Statsministeriet har i vidt omfang tilsluttet sig de opfattelser som jeg fremsatte i min foreløbige redegørelse. I det følgende har jeg i primært kommenteret de spørgsmål hvor Statsministeriet helt eller delvis har taget afstand fra min foreløbige redegørelse.

Mine bemærkninger nedenfor følger samme systematik som i den foreløbige redegørelse.

1. Offentlighedsloven

Jeg må fastholde min udtalelse om at tale-dokumentet efter udleveringen til Politiken mistede sin interne karakter, og at Statsministeriet herefter ikke kunne afslå at udlevere det til andre på grundlag af offentlighedslovens bestemmelser om interne dokumenter. Jeg deler ikke Statsministeriets opfattelse om at spørgsmålet er tvivlsomt. Efter min mening kunne udleveringen ikke sidestilles med det eksempel fra Justitsministeriets praksis som Statsministeriet henviser til, hvorefter et internt dokument antages at bevare sin interne karakter uanset at det sendes til trykning. Jeg henviser til at ministeriet udlevere dokumentet som led i lanceringen af en solohistorie, og at udleveringen således var af administrativ karakter med klar forbindelse til ministeriets sag om statsministerens europapolitiske tale.

Statsministeriets bemærkninger om udlevering (en eller flere gange) af materiale med klausul om at det ikke må offentliggøres inden et givent tidspunkt, finder jeg i lyset af den konkrete sag ikke anledning til at gå nærmere ind på. Dog bemærker jeg at anvendelse af sådanne klausuler på en retlig bindende måde efter min opfattelse kræver at betingelserne for pålæg af

(tidsbegrænset) tavshedspligt er opfyldt, jf. nærmere bestemmelserne i forvaltningsloven § 27, stk. 3. Heraf følger bl.a. at tavshedspligt kun kan pålægges hvis oplysningerne udleveres uden at myndigheden er forpligtet hertil. Har myndigheden pligt til at udlevere oplysningerne efter f.eks. bestemmelserne i offentlighedsloven, kan en retligt bindende klausul (tidsbegrænset tavshedspligt) ikke pålægges. Har klausulen derimod karakter af en (ikke retligt bindende) henstilling, står det naturligvis ministeriet frit for at anvende sådanne klausuler i det omfang det findes ønskeligt og hensigtsmæssigt, inden for grænserne af en almindelig lighedsgrundsætning.

2. Almindelige forvaltningsretlige grundsætninger

Som nævnt i min foreløbige redegørelse følger det af den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning at en myndighed ikke lovligt kan efterkomme et ønske om tilbageholdelse eller forsinket indsigt såfremt andre retter henvendelse om oplysninger om eller indsigt i samme sag, som myndigheden tidligere har lanceret som en solohistorie. Tilbageholdelse eller forsinkelse vil ikke være et sagligt hensyn.

I forlængelse heraf bemærkede jeg at en myndighed ved senere henvendelser om samme historie i almindelighed på eget initiativ bør oplyse om og tilbyde oplysninger svarende til dem der allerede er afgivet.

Jeg er enig med Statsministeriet i at en sådan vejledningspligt ikke gælder i tilfælde hvor f.eks. en journalist overordnet spørger om medieinteressante sager eller på anden måde stiller spørgsmål som kun har en perifer eller indirekte berøring med den sag, som ministeriet tidligere har lanceret som solohistorie. Men ligger det klart at henvendelsen angår samme sag, må den omtalte vejledningspligt efter min mening være gældende. Om udarbejdelse

af notat i sådanne situationer henviser jeg til bemærkningerne nedenfor i afsnit 3.

I den konkrete sag er det oplyst at Statsministeriet samme dag som udleveringen af taledokumentet til Politiken fandt sted, var i kontakt med en række medier vedrørende talen. Der var utvivlsomt tale om kontakter i samme sag. Efter min mening burde statsministeriet derfor på eget initiativ have tilbudt disse medier indsigt i de samme oplysninger som Politiken havde fået.

3. Notatpligt mv.

Så vidt jeg forstår, kan Statsministeriet fuldt ud tilslutte sig mine generelle bemærkninger om notatpligt i den foreløbige redegørelse. Med hensyn til ministeriets iagttagelse af notatpligten i den konkrete sag henviser jeg til mine bemærkninger nedenfor under punkt 4.

Jeg har noteret at Statsministeriet vil tage initiativ til at tilrettelægge sine arbejds gange, således at der i forbindelse med udlevering af materiale til et bestemt medie som led i lanceringen af en solohistorie også gøres notat om hvilke interesser der er lagt vægt på ved udleveringen af materialet til det pågældende medie.

Såfremt et medie afslår et mundtlig tilbud om at få udleveret de samme oplysninger som tidligere er udleveret til et andet medie som led i lanceringen af en solohistorie, er det tilrådeligt at myndigheden udarbejder et notat herom uanset om en sådan samtale i sig selv kan anses for væsentlig. Jeg henviser til at et sådant notat øger myndighedens mulighed for efterfølgende at kunne dokumentere at der under samtalen blev givet en fyldestgørende vejledning.

4. Den konkrete sag

Det fremgår ikke af sagens akter hvilke interesser Statsministeriet lagde vægt på ved udleveringen af taledokumentet til Politiken som led i lanceringen af en solo-

historie, ligesom der heller ikke i sagen findes et notat herom. Efter min opfattelse ville det have været ønskeligt om der havde foreligget et sådant notat i sagen.

Statsministeriet har ikke i sin udtalelse taget afstand fra min antagelse om at pressechefen havde elektronisk adgang til dokumentet, og at han dermed ved en meget enkel og hurtig ekspedition ville have været i stand til at give aktindsigt i taledokumentet med det samme ved at videresende det elektronisk selv om anmodningen om aktindsigt fra Jyllands-Posten blev fremsat efter almindelig kontortids ophør. Jeg lægger herefter dette til grund ved min endelige vurdering af sagen.

Jeg konkluderede i den foreløbige redegørelse at der herefter ikke sås at foreligge administrative årsager til ikke straks at imødekomme Jyllands-Postens anmodning om aktindsigt.

Som grund til ikke straks at efterkomme Jyllands-Postens anmodning om aktindsigt har Statsministeriet anført at 'uanset hvor begrænsede vanskeligheder der måtte være forbundet med en konkret aktindsigtssag, vil en sådan i Statsministeriet blive vurderet af en juridisk sagsbehandler og godkendt på afdelings- eller departementschefniveau'.

Som jeg nærmere har redegjort for, kan en myndighed i en sag som den foreliggende ikke efter bestemmelserne i offentlighedsloven eller på andet grundlag afslå indsigt til andre i et dokument som tidligere er udleveret til f.eks. et medie på grundlag af offentlighedslovens bestemmelser om meroffentlighed. Det er således en konsekvens af myndighedens første beslutning om udlevering af dokumentet at dette også uden videre skal eller kan udleveres til andre der anmoder om det eller på anden måde viser konkret interesse for det. Denne konsekvens må myndigheden derfor være opmærksom på ved myndighedens overvejelser om hvorvidt dokumentet i det hele taget skal udleveres

eller forblive undtaget fra indsigt; denne grundlæggende beslutning bør derfor efter omstændighederne træffes på et passende højt organisatorisk niveau. En grundlæggende beslutning om udlevering bevirker derfor at senere udlevering af samme dokument i reglen må anses for en ren rutinemæssig ekspedition. Dette forekommer klart at være tilfældet i den foreliggende sag. På denne baggrund må jeg derfor fastholde at der ikke ses at have foreligget administrative årsager til at ministeriets pressechef ikke straks imødekom Jyllands-Postens anmodning om også at få udleveret taledokumentet.

Såfremt Jyllands-Postens anmodning umiddelbart var blevet efterkommet uden at der i den forbindelse blev udarbejdet dokumenter, ville et kortfattet notat herom på sagen have været fuldt tilstrækkelig. Jeg henviser til at en sådan rutinemæssig imødekommende ekspedition må anses af mindre væsentlig betydning.

I den foreliggende sag blev Jyllands-Postens anmodning om straks at få udleveret taledokumentet imidlertid afvist, og da denne afvisning må anses for væsentlig, burde der som anført af Statsministeriet have været udarbejdet et nærmere notat herom. Jeg er enig med Statsministeriet i at det er beklageligt at det ikke skete.

Jeg har orienteret Jyllands-Posten om min redegørelse i sagen og foretager mig herefter ikke mere."

I brev af 9. juni 2004 fremsatte Statsministeriet bemærkninger til min endelige redegørelse i sagen. Statsministeriet skrev følgende:

"1. Ombudsmanden fastholder, at statsministerens tale ved udlevering til Politiken mistede sin interne karakter, og at Statsministeriet herefter ikke kunne afslå at udlevere det til andre på grundlag af offentlighedslovens bestemmelser om interne dokumenter. Statsministeriet kan på dette punkt henholde sig til ministeriets skrivelse af 2. april 2004,

hvoraf fremgår, at ministeriet er enig i, at talen burde have været udleveret.

Statsministeriet deler imidlertid ikke ombudsmandens opfattelse, at der ikke ses at have foreligget administrative årsager til, at ministeriets pressechef ikke umiddelbart imødekom Jyllands-Postens anmodning om aktindsigt. Statsministeriet redegjorde i ovennævnte skrivelse for det faktiske hændelsesforløb i sagen, herunder for det forhold, at anmodningen fra Jyllands-Postens ikke blot modtages uden for arbejdstids ophør, men på et tidspunkt, hvor pressechefen har forladt Statsministeriet. Ombudsmanden lægger i sin endelige redegørelse desuagtet til grund, at pressechefen havde elektronisk adgang til dokumentet og 'derved ved en meget enkel og hurtig ekspedition ville have været i stand til at give aktindsigt'.

Statsministeriet må afkræfte, at pressechefen havde elektronisk adgang til dokumentet på tidspunktet for modtagelsen af anmodningen. Anmodningen blev modtaget over mobiltelefon, mens pressechefen var på vej til statsministerens middag for medarbejdere i centraladministrationen i anledning af afslutningen på Danmarks EU-formandskab. Statsministeriets medarbejdere har ikke – f.eks. via mobiltelefon – adgang til ministeriets IT-netværk under sådanne omstændigheder.

2. Ombudsmanden anfører i sin endelige redegørelse, at Statsministeriet som følge af den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning på eget initiativ burde have tilbudt de medier, der samme dag, som udleveringen af talen til Politiken fandt sted, rettede henvendelse om sagen, indsigt i de samme oplysninger, som Politiken havde fået.

Statsministeriet kan tilslutte sig, at når et ministerium gør brug af solohistorier, skal de almindelige forvaltningsretlige ligheds- og saglighedskrav iagttages. Det er samtidig Statsministeriets overordnede synspunkt, at solohistorier – inden for visse nærmere rammer – må anses for et relevant og sagligt in-

strument med henblik på formidling af politiske initiativer mv. til offentligheden. Samme synspunkt kommer til udtryk i den af Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre afgivne betænkning nr. 1443 af 7. juni 2004, som i et vist omfang forholder sig til ombudsmandens endelige redegørelse i nærværende sag.

Et enigt udvalg finder således anledning til at bemærke følgende, jfr. betænkningens side 239, hvortil Statsministeriet i det hele kan henholde sig:

'... de generelle synspunkter om vejledningspligt, som ombudsmanden har anført i den nævnte udtalelse, naturligt må forstås således, at ministeriernes vejledningspligt i de enkelte tilfælde ikke skal række så vidt, at det i lyset af de praktiske forhold i realiteten bliver umuligt – inden for de relevante rammer – at anvende solohistorier som formidlingsinstrument.

I overensstemmelse med det, som ombudsmanden lægger op til, bemærker udvalget derfor, at det må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om der er pligt til at vejlede andre journalister, der retter henvendelse til myndigheden, om, at der er givet en solohistorie. Selve det forhold, at en journalist blot overordnet spørger om medieinteressante sager eller på anden måde stiller spørgsmål, som kun har perifer eller indirekte berøring med den sag, som ministeriet tidligere har lanceret som solohistorie, er under alle omstændigheder ikke nok til at udløse en sådan vejledningspligt. Der må fra journalistens side i hvert fald være tale om andet og mere end en fisketur. Det tilføjes i den forbindelse, at det i sagens natur altid vil stå den pågældende journalist frit for (eventuelt mundtligt) at fremsætte en egentlig begæring om aktindsigt med den virkning, at sagens dokumenter skal udleveres efter de principper og retningslinier, der er anført i ombudsmandens redegørelse.'

3. Ombudsmanden anfører, at der burde have været udarbejdet et notat om afvisnin-

gen af Jyllands-Postens anmodning om aktindsigt. Som anført i Statsministeriets skrivelse af 2. april 2004, deler ministeriet dette synspunkt og finder det beklageligt, at dette ikke skete.

Efter ombudsmandens opfattelse ville det endvidere have været ønskeligt, om der på sagen – udover dokumentation for udlevering af materiale til Politiken – havde foreligget et notat om, hvilke interesser Statsministeriet lagde vægt på ved udlevering af talen til Politiken som led i lanceringen af en solohistorie. Dette synspunkt tager Statsministeriet til efterretning, og som anført i ministeriets skrivelse af 2. april 2004 vil ministeriet tage initiativ til fremover at tilrettelægge sine arbejdsgange således, at der i forbindelse med udlevering af materiale til et medie som led i lanceringen af en solohistorie også gøres notat om, hvilke interesser der er lagt vægt på ved udleveringen af materiale til det pågældende medie. Statsministeriet tager ligeledes til efterretning, at ombudsmanden finder det tilrådeligt, at der ligeledes udarbejdes et notat, såfremt et medie afslår et tilbud om at få udleveret de samme oplysninger, som er udleveret som led i lanceringen af en solohistorie.

Statsministeriet skal dog bemærke, at notatpligtens nærmere udstrækning ligeledes har været drøftet i Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Et enigt udvalg anfører således i den ovenfor omtalte betænkning. nr. 1443 bl.a., at

'der ikke [kan] antages at bestå en pligt til at gøre notat i tilfælde, hvor der er tale om en almindelig mundtlig orientering af pressen, som ofte foregår under omstændigheder, der efter udvalgets opfattelse ville gøre det endog meget vanskeligt i praksis at forestille sig, at ministre og embedsmænd i hvert enkelt tilfælde skulle tage notat om indholdet

af den orientering af pressen, der har fundet sted', jfr. betænkningens side 244.

Statsministeriet kan fuldt ud tilslutte sig det af udvalget anførte."

Den 28. juni 2004 svarede jeg Statsministeriet således:

"Statsministeriet oplyser at ministeriet ikke deler min opfattelse af at der ikke ses at have foreligget administrative årsager til at ministeriets pressechef ikke umiddelbart imødekom Jyllands-Postens anmodning om aktindsigt. Statsministeriet afkræfter at pressechefen havde elektronisk adgang til dokumentet på tidspunktet for modtagelsen af anmodningen om aktindsigt. Anmodningen blev modtaget på pressechefens mobiltelefon efter arbejdstids ophør, og efter at han havde forladt ministeriet. Statsministeriets medarbejdere har ikke – f.eks. via mobiltelefon – adgang til ministeriets it-netværk under sådanne omstændigheder.

Med de oplysninger som nu foreligger, er jeg således enig i at pressechefen ikke havde mulighed for med det samme at imødekomme Jyllands-Postens anmodning om aktindsigt, og at min forudsætning herom i såvel den foreløbige som den endelige redegørelse dermed ikke kan lægges til grund. Jeg må imidlertid fastholde at talen, så snart dette var praktisk muligt, burde have været udleveret, ligesom jeg må fastholde det som jeg i øvrigt har anført i den endelige redegørelse om den konkrete sag.

Statsministeriet henviser vedrørende spørgsmålet om brugen af solohistorier og spørgsmålet om notatpligt til det som er anført herom i betænkning 1443/2004 om Embedsmænds rådgivning og bistand. I den forbindelse bemærker jeg at der efter min opfattelse er overensstemmelse mellem den udlægning af gældende ret som på de pågældende punkter fremgår af min udtalelse i sagen, og den som fremgår af betænkningen."

Der er i perioden 1. januar 2004 til 31. december 2004 afsluttet 40 sager inden for Trafikministeriets sagsområde. 24 af disse sager blev afvist.

De resterende 16 sager blev realitetsbehandlet: 13 sager handlede om afgørelser, 1 sag handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 2 sager handlede om generelle spørgsmål. 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. 27, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

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

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 16-1: Utilstrækkelig hjemmel til afskæring af ulovbestemt rekurs ved delegation

DSB

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

Færdselsstyrelsen

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

1 sag fra Færdselsstyrelsens sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 16-2: Tilbagekaldelse af transporttilladelse

Vejdirektoratet

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

16-1. Utilstrækkelig hjemmel til afskæring af ulovbestemt rekurs ved delegation

Forvaltningsret 1113.3 – 12.1 – 13.1.

Trafikministeriet udstedte en bekendtgørelse hvori ministeriets kompetence efter forskellige love blev delegeret til en styrelse. Samtidig blev det i bekendtgørelsen fastsat at forskellige afgørelser truffet af styrelsen i henhold til to andre love ikke kunne indbringes for ministeriets departement.

Ombudsmanden rejste over for ministeriet af egen drift spørgsmålet om hjemlen til at afskære klageadgangen til ministeriets departement efter de to love.

For så vidt angik afskæringen af klageadgangen efter lov om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstadsområdet, erkendte ministeriet i sit høringssvar at der ikke var hjemmel hertil. Ombudsmanden mente det var beklageligt at denne del af bekendtgørelsen havde savnet hjemmel, og henstillede at ministeriet snarest tilbagekaldte denne del af bekendtgørelsen.

For så vidt angik spørgsmålet om hjemlen efter den anden lov (lov om jernbanevirksomhed) udtalte ombudsmanden at ved lovbestemt såvel som ulovbestemt delegation af kompetence fra et departement til en styrelse opstår der en ulovbestemt rekursadgang. Ved delegation fra Trafikministeriets departement til en styrelse vil klagevejen herefter (for så vidt angår sager som kan indbringes for f.eks. Jernbaneklagenævnet) være følgende: styrelsen – departementet – Jernbaneklagenævnet. I loven om jernbanevirksomhed mv. var der i § 24 indføjet en bestemmelse hvorefter afgørelser som kan påklages til Jernbaneklagenævnet, ikke kan påklages til anden administrativ myndighed. Det forekom imidlertid ganske usikkert om denne bestemmelse både refererer til de tilfælde hvor kompetencen efter loven tilkommer en styrelse, og til de tilfælde hvor kompetencen efter loven tilkommer departementet og dernæst delegeres til en styrelse.

Efter ombudsmandens opfattelse bør der være klare holdepunkter i loven for at også den sidstnævnte situation er omfattet, før det kan accepteres at der er hjemmel til afskæring af en ulovbestemt rekursadgang. Lovgiver kan ikke forudse hvilke af sine kompetencer en minister (i forhold til lovens vedtagelse) efterfølgende vælger at delegere. Det kan derfor ikke uden klar lovhjemmel accepteres at en minister afskærer den ulovbestemte klageadgang til ministeriets departement. Hertil kommer at rekursadgangen netop er en meget væsentlig retlig begrundelse for den relativt lette og frie adgang til ekstern delegation. Ombudsmanden henstillede derfor til Trafikministeriet – hvis ministeriet ønsker at opretholde klageafskæringen efter lov om jernbanevirksomhed mv. – at søge lovhjemlen hertil klargjort. (J.nr. 2003-2503-519).

Den 18. august 2003 skrev jeg følgende til Trafikministeriet:

”Trafikministeriets bekendtgørelse nr. 603 af 26. juni 2003 om opgaver og beføjelser i Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger indeholder i § 6 følgende bestemmelse:

’§ 6. Afgørelser truffet af Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger i henhold til §§ 3-5

kan ikke indbringes for trafikministeren.’

Bekendtgørelsens § 3 indeholder følgende bestemmelser:

’§ 3. De beføjelser, som ved § 2, stk. 4, § 3, stk. 1, og § 5, stk. 2, i lov om færgefart er tillagt trafikministeren, udøves af Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger.

Stk. 2. Styrelsen træffer afgørelse om tvi-

stigheder efter § 5, stk. 3, i lov om færgefart. Hvis styrelsen selv er part i sagen, træffes afgørelse dog af Trafikministeriet.'

Lov om færgefart (lov nr. 398 af 2. juni 1999 som senest ændret ved lov nr. 1075 af 17. december 2002) indeholder i § 7 følgende bestemmelse:

'§ 7. Overlader trafikministeren sine beføjelser efter loven eller efter bestemmelser fastsat i medfør af loven til en institution under Trafikministeriet, kan ministeren fastsætte regler om adgangen til at påklage institutionens afgørelser, herunder at afgørelserne ikke kan indbringes for ministeren.'

Bekendtgørelse nr. 603 af 26. juni 2003, § 4, indeholder følgende bestemmelse:

'§ 4. Den beføjelse, som ved § 8, stk. 2, i lov om jernbanevirksomhed, jf. lovbekendtgørelse nr. 310 af 28. april 2003, er tillagt trafikministeren, udøves af Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger.'

Lovbekendtgørelse nr. 310 af 28. april 2003 om jernbanevirksomhed m.v. indeholder i kapitel 10 (§ 24) bl.a. følgende bestemmelser:

Kapitel 10

Klageadgang, Jernbaneklagenævnet m.v.

§ 24. Afgørelser i medfør af §§ 4, 6 og 8-11 kan påklages til Jernbaneklagenævnet. Disse afgørelser kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

...

Stk. 6. Trafikministeren kan bestemme, at andre klager end de i stk. 1 nævnte kan indbringes for Jernbaneklagenævnet.

Stk. 7. Trafikministeren fastsætter nærmere regler for gebyr for indgivelse af klage.'

Bekendtgørelse nr. 603 af 26. juni 2003, § 5, har følgende indhold:

'§ 5. Den beføjelse, som ved § 4, stk. 3, i lov om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstadsområdet, jf. lovbekendtgørelse nr. 493 af 16. juni 1995, som ændret ved § 55 i lov nr. 145 af 25. marts 2002, er tillagt trafikministeren, udøves af Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger.'

Loven om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstads-

området indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

'§ 4. Amsrådet og kommunalbestyrelserne i mindst 1/3 af kommunerne i en amtskommune kan under forudsætning af, at de pågældende kommuner tillige efter de senest offentliggjorte registerfolketal omfatter et flertal af indbyggere i amtskommunen, træffe beslutning om, at amsrådet og kommunalbestyrelserne i amtskommunen i fællesskab opretter en trafikvirksomhed, der udfører almindelig rutekørsel i amtskommunen.

...

Stk. 3. Virksomheden ledes af et udvalg, hvortil amsrådet vælger flertallet af medlemmerne. Medmindre andet aftales mellem amsrådet og samtlige kommunalbestyrelser i amtskommunen, består udvalget af 11 medlemmer, hvoraf 6 vælges af amsrådet og resten af kommunalbestyrelserne for de i amtskommunen værende kommuner i fællesskab. De nærmere bestemmelser om virksomhedens organisation m.v. fastsættes i en vedtægt, der godkendes af trafikministeren og indenrigsministeren.

...

Kapitel 5

Fælles bestemmelser

§ 7. ...

...

Stk. 3. Uoverensstemmelser om fordelingen af kommunalbestyrelsernes 5 medlemsposter i det udvalg, der er nævnt i § 4, stk. 3, kan indbringes for Persontrafikrådet til endelig administrativ afgørelse.

...'

Med henvisning til ombudsmandslovens § 17, stk. 1, anmoder jeg Trafikministeriet om en udtalelse om hjemlen til bestemmelserne om klageafkortning i § 6, jf. § 4 og § 5, i Trafikministeriets bekendtgørelse nr. 603 af 26. juni 2003 om opgaver og beføjelser i Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger. Jeg henviser herved til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 958ff."

Trafikministeriet har på baggrund heraf i brev af 5. december 2003 udtalt følgende:

”Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger (i det følgende benævnt Trafikstyrelsen) er oprettet ved aktstykke nr. 123 af 6. maj 2003 som en styrelse under Trafikministeriet. Trafikstyrelsen indgår således i det almindelige administrative myndighedshierarki som en institution under Trafikministeriet.

Udgangspunktet er således, at der er ulovhjemlet adgang til rekurs fra en underordnet til en overordnet myndighed, dvs. fra Trafikstyrelsen til Trafikministeriet, og at fravigelse fra dette udgangspunkt kræver lovhjemmel.

Det er anført i bekendtgørelsens § 6, at afgørelser truffet af Trafikstyrelsen i henhold til (bl.a.) bekendtgørelsens § 4 og § 5 ikke kan indbringes for trafikministeren.

Spørgsmål er herefter på hvilket grundlag, der må antages at være hjemmel til at fravige det almindelige udgangspunkt om adgang til rekurs til en overordnet myndighed – fra Trafikstyrelsen til Trafikministeriet.

Efter *bekendtgørelsens* § 4 delegeres til Trafikstyrelsen den beføjelse, som ministeren har efter jernbanevirksomhedslovens § 8, stk. 2, til at bringe kontrakter om passagertrafik udført som offentlig service i udbud.

Med hensyn til klageadgang fremgår det af § 24, stk. 1, i lov om jernbanevirksomhed, at afgørelser i medfør af bl.a. § 8 kan påklages til Jernbaneklagenævnet, og at disse afgørelser ikke kan påklages til anden administrativ myndighed. Endvidere følger det af § 24, stk. 5, jf. stk. 4, at jernbaneklagenævnets afgørelser i medfør af bl.a. § 8, stk. 2, ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed.

Afgørelser truffet af Trafikstyrelsen for så vidt angår beføjelsen i jernbanevirksomhedslovens § 8, stk. 2, kan således efter jernbanevirksomhedslovens § 24 påklages til Jernbaneklagenævnet, hvis afgørelse ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed.

På denne baggrund er det umiddelbart Trafikministeriets opfattelse, at det følger af jernbanevirksomhedsloven, at de omhandlede afgørelser ikke kan indbringes for trafikministeren, hvorfor der ikke skulle være retlige problemer i forbindelse med, at bekendtgørelsens § 6 afskærer klageadgangen for så vidt angår afgørelser efter § 4.

Med henblik på en forbedring af oplysningerne til brugerne af bekendtgørelsen har Trafikministeriet dog til hensigt ved en senere ændring af bekendtgørelsens § 6 at medtage en henvisning til § 24 i loven om jernbanevirksomhed og oplyse om muligheden for klage til Jernbaneklagenævnet.

Efter *bekendtgørelsens* § 5 delegeres til Trafikstyrelsen den beføjelse, som er tillagt trafikministeren i § 4, stk. 3, i lov om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstadsområdet, jf. lovbeholdning nr. 493 af 16. juni 1995, som ændret ved § 55 i lov nr. 145 af 25. marts 2002.

Efter § 4, stk. 3, i den nævnte lov godkender trafikministeren og indenrigsministeren de nærmere bestemmelser om organisation m.v. af en trafikvirksomhed, der under visse betingelser kan oprettes i fællesskab mellem en amtskommune og et antal kommuner til at udføre almindelig rutekørsel i amtskommunen. Virksomheden ledes af et udvalg bestående af et antal medlemmer fra amtsrådet og fra kommunalbestyrelserne.

Efter § 7, stk. 3, i nævnte lov kan uoverensstemmelser om fordelingen af kommunalbestyrelsernes 5 medlemsposter i det udvalg, der er nævnt i § 4, stk. 3, indbringes for Persontrafikrådet (nu Færdselsstyrelsen) til endelig administrativ afgørelse.

Der er ikke fastsat bestemmelser om klageadgangen for så vidt angår trafikministerens (og indenrigsministerens) godkendelsesbeføjelse i § 4, stk. 3.

På denne baggrund er Trafikministeriet enig i, at der ikke er adgang til at foretage klageafkortning for så vidt angår afgørelser efter § 5.

Ved en senere ændring af bekendtgørelsen vil § 6 blive ændret, således at der ikke henvises til afgørelser efter § 5.”

Ombudsmandens udtalelse

”1. Vedrørende klageafskæring efter lov om jernbanevirksomhed mv.

1.1. Ved bekendtgørelse nr. 603 af 26. juni 2003, § 6, jf. § 4, er det bestemt at trafikministerens beføjelse efter § 8, stk. 2, i lov om jernbanevirksomhed mv. delegeres til Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger, og at afgørelser truffet af styrelsen efter lovens § 8, stk. 2, ikke kan indbringes for ministeriets departement.

1.2. Trafikministeriet har i sit høringssvar anført at det fremgår af lovens § 24, stk. 1, at afgørelser truffet i medfør af bl.a. lovens § 8 kan påklages til Jernbaneklagenævnet, at disse afgørelser ikke kan påklages til anden administrativ myndighed, og at det følger af lovens § 24, stk. 5, jf. stk. 4, at Jernbaneklagenævnets afgørelser i medfør af bl.a. § 8, stk. 2, ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed.

1.3. Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger er en almindelig styrelse under Trafikministeriet og således underordnet departementet. Dette fremgår klart af ministeriets høringssvar, og der er heller ikke i akt 123/2003 hvorved styrelsen blev oprettet, noget grundlag for at nå til et andet resultat.

1.4. Ved – lovbestemt såvel som ulovbestemt – delegation af kompetence fra et departement til en styrelse under departementet opstår der en ulovbestemt rekursadgang, jf. Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 140 og s. 958ff. Ved ulovbestemt delegation fra Trafikministeriets departement til Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger vil klagevejen herefter (for så vidt angår sager som kan indbringes for Jernbaneklagenævnet)

16-1. Utilstrækkelig hjemmel til afskæring ...

være følgende: styrelsen – departementet – Jernbaneklagenævnet.

1.5. Spørgsmålet er om der i § 24 i lov om jernbanevirksomhed mv. (særligt § 24, stk. 1) er hjemmel til at afskære den ulovbestemte rekursadgang som opstår i forbindelse med delegation.

De relevante bestemmelser lyder således:

’§ 24. Afgørelser i medfør af §§ 4, 6 og 8-11 kan påklages til Jernbaneklagenævnet. Disse afgørelser kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

...

Stk. 4. I sager, der vedrører priser, øvrige aftalevilkår samt krydssubsidiering i medfør af § 6, § 8, stk. 3 og 4, og § 10, indhenter Nævnet en bindende udtalelse fra Konkurrencerådet, inden Nævnet træffer endelig afgørelse.

Stk. 5. Afgørelser i medfør af stk. 4 kan indbringes for Konkurrenceankenævnet, jf. lov nr. 384 af 10. juni 1997 (konkurrence-loven). Nævnets øvrige afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Stk. 6. Trafikministeren kan bestemme, at andre klager end de i stk. 1 nævnte kan indbringes for Jernbaneklagenævnet.

...’

Lovens § 24, stk. 1, blev ændret ved lov nr. 155 af 12. marts 2003, bl.a. således at bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., blev indsat. Forarbejderne til lovforslaget (lovforslag nr. L 100/2002-03) indeholder ikke afgørende fortolkningsbidrag til bestemmelsen i § 24, stk. 1. Bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende, tillæg A 2002-03, s. 2232ff) indeholder om § 24, stk. 1, følgende (de særlige bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 14; Folketingstidende, tillæg A 2002-03, s. 2240):

’Den foreslåede ændring af § 24, stk. 1, præciserer, at klager, der kan indgives til Jernbaneklagenævnet, ikke kan indgives til anden administrativ myndighed. Jern-

baneklagenævnet er i dag kompetent til at afgøre klager i følgende typer af sager:

- 1) Klager over afgørelser om udstedelse af tilladelse i medfør af § 4.
- 2) Klager over afgørelser om adgang til uddannelse af jernbaneteknisk personale i medfør af § 6.
- 3) Klager over afgørelser om og i forbindelse med udbudsforretninger vedrørende trafik udført som offentlig service i medfør af § 8.
- 4) Klager over afgørelser om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og klager fra såvel infrastrukturforvalter som jernbanevirksomhed vedrørende manglende opfyldelse af aftale indgået mellem disse i medfør af § 9.
- 5) Klager over afgørelser om adgang til stationer og kombiterminaler i medfør af § 10 eller om adgang til andre ydelser, der er forbundet med udførelse af jernbanetransport.
- 6) Klager over afgørelser om opkrævning af afgifter for benyttelse af jernbaneinfrastrukturen, jf. § 11.'

Formuleringen af lovens § 24, stk. 4-6, stammer tilbage fra den oprindelige lov om jernbanevirksomhed mv. (lov nr. 289 af 18. maj 1998), jf. lovforslag nr. L 27/1997-98, 2. samling. Af bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende, tillæg A 1997-98, 2. samling, s. 646ff) fremgår følgende under de særlige bemærkninger til § 24 om stk. 4-6 (anførte sted s. 686):

'Til stk. 4 og 5

I sager, der vedrører priser og øvrige af-talevilkår vedrørende adgang til uddannelse af jernbaneteknisk personale, adgang til stationer og kombiterminaler, eller dele heraf, udlejning af materiel samt krydssubsidiering, indhenter Nævnet en bindende udtalelse fra Konkurrencerådet, inden Nævnet træffer endelig afgørelse.

Disse specifikke afgørelser kan indbringes for Konkurrenceankenævnet, jf. lov nr. 384 af 10. juni 1997, konkurrenceloven.

Nævnets øvrige afgørelse kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Trafikministeriet fungerer som sekretariat for Jernbaneklagenævnet.

Til stk. 6

Bestemmelsen er indsat med det formål, at problemstillinger, der i fremtiden kan opstå inden for jernbaneområdet, og som det ved udarbejdelsen af lovforslaget ikke har været muligt at forudse, vil kunne indbringes for Jernbaneklagenævnet.'

Det følger af lovens § 24, stk. 5, 2. pkt., at Jernbaneklagenævnets afgørelser efter bl.a. lovens § 8 ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed (f.eks. Trafikministeren). Bestemmelsen i lovens § 24, stk. 1, 2. pkt., er efter sin ordlyd ikke klar og kunne også angå det forhold at Jernbaneklagenævnets afgørelser ikke kan påklages administrativt. En kontekstfortolkning fører imidlertid til at dette næppe kan have været meningen, idet § 24, stk. 1, 2. pkt., i så fald delvis ville have samme indhold som § 24, stk. 5, 2. pkt. Bemærkningerne til bestemmelsen i § 24, stk. 1, peger formentlig i samme retning ('... præciserer, at klager, der kan indgives til Jernbaneklagenævnet, ikke kan indgives til anden administrativ myndighed.').

Det må imidlertid efter min opfattelse forekomme ganske usikkert om bestemmelsen i § 24, stk. 1, 2. pkt., både refererer til de tilfælde hvor kompetencen efter loven tilkommer en styrelse (jf. således Jernbanetilsynets kompetencer efter lovens § 4 og Banestyrelsens kompetencer efter lovens §§ 8d-e og § 9 (stk. 6)), som til de tilfælde hvor den efter loven tilkommer departementet, og dernæst delegeres til en styrelse.

Efter min opfattelse bør der være klare holdepunkter i loven for at også den sidstnævnte situation er omfattet, før det kan accepteres at der er hjemmel til afskæring af en ulovbestemt rekursadgang. Jeg bemærker herved at lovgiver ikke kan for-

udse hvilke af sine kompetencer en minister (i forhold til lovens vedtagelse) efterfølgende vælger at delegerere, og at det derfor ikke uden klar lovhjemmel kan accepteres at en minister afskærer den ulovbestemte klageadgang til ministeriets departement. Hertil kommer at rekursadgangen netop er en meget væsentlig retlig begrundelse for den relativt lette og frie adgang til ekstern delegation, jf. Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 5. udgave (1965), s. 300ff (særligt s. 305), Bent Christensen, Forvaltningsret – Opgaver, hjemmel, organisation, 2. udgave (1997), s. 301f, Jens Garde, Carl Aage Nørsgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret – Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 49f, og Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 139f.

1.6. På denne baggrund henstiller jeg til Trafikministeriet – hvis ministeriet ønsker at opretholde klageafskæringen efter lov om jernbanevirksomhed mv. – at lovhjemlen hertil søges klargjort ved en kommende revision af lov om jernbanevirksomhed mv.

Jeg udbeder mig underretning om hvad der videre sker i relation til dette spørgsmål.

2. Vedrørende klageafskæring efter lov om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstadsområdet

2.1. Ved bekendtgørelse nr. 603 af 26. juni 2003, § 6, jf. § 5, er det bestemt at trafikministerens beføjelse efter § 4, stk. 3, i lov om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstadsområdet delegeres til Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger, og at afgørelser truffet af styrelsen efter denne bestemmelse ikke kan indbringes for ministeriets departement.

2.2. Trafikministeriet har i sit høringssvar erkendt at der ikke i loven er hjemmel til at afskære klageadgangen.

2.3. Jeg finder det beklageligt at ministeriet i § 6 i bekendtgørelse nr. 603 af 26. juni 2003 har henvist til bekendtgørelsens § 5, og jeg henstiller til Trafikministeriet at ministeriet snarest tilbagekalder denne del af bekendtgørelsen.

Jeg udbeder mig underretning om hvad der videre sker i relation til dette spørgsmål.”

I brev af 23. marts 2004 til mig oplyste Trafikministeriet følgende:

”1. Vedrørende klageafskæring efter lov om jernbanevirksomhed m.v.

Ombudsmanden har henstillet til Trafikministeriet – hvis ministeriet ønsker at opretholde klageafskæringen efter lov om jernbanevirksomhed m.v. – at lovhjemlen hertil søges klargjort ved en kommende revision af loven.

I den anledning kan vi oplyse, at trafikministeren den 10. december 2003 har fremsat et forslag, L 109, til lov om ændring af lov om jernbanevirksomhed m.v., og lov om luftfart og om ophævelse af lov om jernbanesikkerhed m.v. Et eksemplar af lovforslaget vedlægges.

Lovforslaget indeholder en justering af bestemmelsen i § 24, hvorefter trafikministeren kan fastsætte regler om adgangen til at klage over afgørelser, der træffes i henhold til loven, herunder at afgørelserne ikke kan påklages til Trafikministeriet, jf. forslagets § 24, stk. 4. Endvidere kan trafikministeren fastsætte regler om, at afgørelserne kan påklages til Jernbaneklagenævnet, herunder at de afgørelser, der kan påklages til Jernbaneklagenævnet, ikke kan påklages til anden administrativ myndighed, og at Jernbaneklagenævnets afgørelser ikke kan påklages til anden administrativ myndighed.

Endvidere indeholder lovforslaget en bestemmelse i § 24 a, hvorefter trafikministeren kan bemyndige Trafikstyrelsen, Banestyrelsen (nu Banedanmark) eller havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane eller andre statslige myndigheder til at udøve mi-

nisterens beføjelser efter loven. Endvidere kan trafikministeren bemyndige andre statslige myndigheder til at udøve de beføjelser, som Trafikstyrelsen, Banestyrelsen (nu Banedanmark) eller Havarikommissionen er tillagt efter loven.

Trafikministeriet går ud fra, at lovhjemlen med de ovenfor nævnte forslag til justeringer, når der foreligger en vedtagelse heraf, er klargjort i fornødent omfang.

2. *Vedrørende klageafskæring efter lov om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstadsområdet*

Trafikministeriet vil snarest tilbagekalde denne del af bekendtgørelsen i form af en ændringsbekendtgørelse.

Vi vedlægger et udkast hertil til ombudsmandens evt. bemærkninger. Det bemærkes, at vi har tilføjet bestemmelser om muligheden for at indbringe afgørelser for henholdsvis Klagenævnet for Udbud og Jernbaneklagenævnet.

Af hensyn til en hurtig udstedelse af ændringsbekendtgørelsen anmoder vi om ombudsmandens evt. bemærkninger snarest."

I brev af 1. april 2004 svarede jeg Trafikministeriet. Jeg skrev:

"Trafikministeriet har med brev af 23. marts 2004 svaret på henstillingerne i min udtalelse af 4. marts 2004 og har i den forbindelse dels fremsendt lovforslag nr. L109/2003-04 om ændring af lov om jernbanevirksomhed m.v., lov om luftfart og ophævelse af lov om jernbanesikkerhed m.v. (Jernbanereformen), dels et udkast til bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse nr. 603 af 26. juni 2003 om opgaver og beføjelser i Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger.

I relation til spørgsmålet om *opretholdelse af klageafskæringen efter lov om jernbanevirksomhed mv.* har jeg bemærket at lovforslag L 109 indeholder en ændret affattelse af lovens § 24. Den foreslåede bestemmelse i lovens § 24, stk. 4, lyder således:

"Trafikministeren kan fastsætte regler om adgangen til at klage over afgørelser, der træffes i henhold til denne lov, herunder at

afgørelserne ikke kan påklages til Trafikministeriet. Trafikministeren kan fastsætte regler om, at afgørelserne kan påklages til Jernbaneklagenævnet, herunder at de afgørelser, der kan påklages til Jernbaneklagenævnet, ikke kan påklages til anden administrativ myndighed, og at Jernbaneklagenævnets afgørelser ikke kan påklages til anden administrativ myndighed.'

Den foreslåede bestemmelse indeholder efter min opfattelse klar hjemmel til ved bekendtgørelse at fastsætte at afgørelser truffet af en styrelse på baggrund af en kompetence delegeret fra ministeriets departement, ikke kan påklages til departementet, men til Jernbaneklagenævnet. Vedtages loven og udstedes der dernæst en bekendtgørelse med henvisning til lovens § 24, stk. 4, vil hjemmels-spørgsmålet i relation til lov om jernbanevirksomhed m.v. efter min opfattelse være løst fuldt tilfredsstillende.

Jeg har videre bemærket at udkastet til bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse nr. 603 af 26. juni 2003 om opgaver og beføjelser i Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger indeholder følgende bestemmelse i bekendtgørelsens § 6, stk. 2:

'Afgørelser truffet af Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger i henhold til § 4 kan ikke indbringes for trafikministeren. Disse afgørelser kan indbringes for Jernbaneklagenævnet, jf. § 24, stk. 1, i lov om jernbanevirksomhed m.v.'

Efter min opfattelse rejser den foreslåede bestemmelse i bekendtgørelsens § 6, stk. 2, de samme principielle betænkeligheder med hensyn til hjemlen til afskæring af klageadgangen til Trafikministeriets departement som bestemmelsen i § 6 i bekendtgørelse nr. 603 af 26. juni 2003.

Den foreslåede nye formulering af bekendtgørelsens § 6 henviser ikke til bekendtgørelsens § 5, og spørgsmålet om den *uhjemlede afskæring af klageadgangen efter lov om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstadsområdet* vil herved blive løst.

Jeg udbeder mig underretning om hvad der videre sker i sagen."

Trafikministeriet skrev herefter den 4. maj 2004 følgende til mig:

"Folketingets Ombudsmand har i brev af 1. april 2004 om ovenstående oplyst, at det forslag til ændringsbekendtgørelse, som Trafikministeriet sendte til ombudsmanden med brev af 23. marts 2004, efter ombudsmandens opfattelse rejser de samme principielle betænkeligheder med hensyn til hjemlen til afskæring af klageadgangen til Trafikministeriets departement som den gældende bestemmelse i § 6 i bekendtgørelse nr. 603 af 26. juni 2003.

I lyset heraf vil Trafikministeriet snarest udarbejde nyt udkast til ændringsbekendtgørelse.

Vi vil sende kopi heraf til Folketingets Ombudsmand."

Den 12. maj 2004 skrev jeg følgende til Trafikministeriet:

"Trafikministeriet har med brev af 4. maj 2004 oplyst at ministeriet vil udarbejde et nyt udkast til ændringsbekendtgørelse. Jeg har noteret mig at ministeriet vil sende mig en kopi heraf.

Jeg har i øvrigt bemærket at lovforslag nr. L 109/2003-04 blev vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 22. april 2004 og siden er kundgjort som lov nr. 323 af 5. maj 2004 om ændring af lov om jernbanevirksomhed m.v. og lov om luftfart og om ophævelse af lov om jernbanesikkerhed m.v. (Jernbanereform)."

Den 21. maj 2004 modtog jeg fra Trafikministeriet et revideret udkast til ændringsbekendtgørelse. Jeg skrev herefter den 26. maj 2004 følgende til ministeriet:

"Trafikministeriet har med brev af 19. maj 2004 sendt mig en kopi af ministeriets reviderede udkast til bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om opgaver og beføjelser i Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger.

Jeg har i fortsættelse heraf bemærket at ændringsbekendtgørelsen er bekendtgjort i Lovtidende den 21. maj 2004 som bekendtgørelse nr. 347 af 11. maj 2004 om ændring af bekendtgørelse om opgaver og beføjelser i Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger.

Ved ændringsbekendtgørelsen er bekendtgørelsens § 6, stk. 2, affattet som følger:

'Stk. 2. Afgørelser truffet af Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger i henhold til § 4 kan indbringes for trafikministeren. Trafikministerens afgørelser kan indbringes for Jernbaneklagenævnet, jf. § 24, stk. 1, i lov om jernbanevirksomhed m.v. Jernbaneklagenævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 24, stk. 5, 2. pkt., i lov om jernbanevirksomhed m.v.'

Ændringsbekendtgørelsen trådte ifølge dennes § 2 i kraft den 22. maj 2004 og har virkning fra 5. juli 2003 (hvor bekendtgørelse nr. 603 af 26. juni 2003 trådte i kraft, jf. denne bekendtgørelses § 7).

Jeg foretager mig herefter ikke videre i sagen."

16-2. Tilbagekaldelse af transporttilladelse

Forvaltningsret 1121.1 – 1133.2 – 114.3 – 114.4 – 12.1 – 13.3.

En brancheforening klagede til ombudsmanden over at politiet havde tilbagekaldt tilladelsen til et transportfirma til at transportere en bred last på blokvogn fra Frøslev Grænse til Grenå Havn. Årsagen til tilbagekaldelsen var at en anden politikreds på ruten efterfølgende havde oplyst at den var blevet anmodet om at udstede tilladelse til transporten, men at den havde afslået dette af færdselssikkerhedsmæssige årsager, og fordi transporten i stedet kunne ske ad søvejen. Politiets afgørelse om tilbagekaldelse var blevet stadfæstet af Færdselsstyrelsen.

Ombudsmanden udtalte at politiets sagsoplysning og partshøring i forbindelse med afgørelsen om udstedelse af transporttilladelsen var klart utilstrækkelig. Herudover opfyldte begrundelsen for afgørelsen ikke kravene i forvaltningsloven, og der var ikke givet klagevejledning. Sammenfattende mente ombudsmanden at politiets afgørelse om tilbagekaldelse var så mangelfuld at Færdselsstyrelsen som prøvelsesmyndighed burde have tilsidesat afgørelsen som ugyldig.

Med hensyn til Færdselsstyrelsens afgørelse udtalte ombudsmanden at det måtte anses for tvivlsomt om styrelsens konkrete afvejning af de relevante hensyn for og imod tilbagekaldelse af transporttilladelsen fuldt ud var foretaget i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler om tilbagekaldelse.

Ombudsmanden henstillede på den baggrund til Færdselsstyrelsen at genoptage sagen med henblik på en fornyet vurdering. (J.nr. 2003-2009-512).

Det fremgik af sagens akter at et transportfirma, A, den 17. februar 2003 ansøgte Horsens Politi om tilladelse til at transportere en maskindiel fra Frøslev Grænse til Grenå Havn inden for tidsrummet 19. februar til 22. februar 2003. Det fremgik bl.a. af ansøgningen at transportens totalbredde var 6,20 meter, længden indtil 16,50 meter og højden indtil 4 meter. Transporten ville ske med lastbil tilkoblet blokvogn.

Tilladelse til transporten blev givet af Politimesteren i Horsens samme dag. Tilladelsen blev givet på et skema hvortil der var vedhæftet nogle "Almindelige betingelser". Af disse betingelser fremgik bl.a. at færdselsloven bestemmelser nøje skulle overholdes. I den forbindelse blev bl.a. henvist til Trafikministeriets bekendtgørelse nr. 313 af 9. maj 1997 om kørsel med blokvogn og mobilkraner. Desuden blev det anført at "transporttilladelser meddeles i overensstemmelse med regler fastsat i Trafikministeriets cirkulære

nr. 66 af 30. april 1993." Om tilbagekaldelse var anført følgende:

"Politiet kan tilbagekalde tilladelsen, såfremt vilkårene for tilladelsen, tilsidesættes. Tilladelsen kan endvidere tilbagekaldes, såfremt det er nødvendigt af hensyn til færdselssikkerheden eller vejforholdene."

Senere samme dag, den 17. februar 2003, anmodede A om at få ændret tilladelsen således at transporten i stedet skulle finde sted inden for tidsrummet 21. marts til 27. marts 2003. Politimesteren imødekom senere den 17. februar 2003 denne anmodning om ændring af tidspunktet for transporten.

Den 21. februar 2003 udsendte Politimesteren i Gråsten og Tønder følgende meddelelse til alle de politimyndigheder der udstedte transporttilladelser:

"Til orientering

Fra tysk speditør er der for tysk vognmandsfirma (C), forespurgt/ansøgt om

transporttilladelse til 'maskindel til uddybningskib'

Fra Frøslev Grænse til Grenå

Transporten er opgivet til 6,2 m i bredden colli kun 1,70 m over vejbanen i hele bredden.

– blokvognstransport.

Denne ansøgning er herfra afslået – under hensyntagen til, at Grenå er en havneby samt grundet færdselssikkerhedsmæssige årsager.

– Dette til orientering, idet det forlyder, at 'dansk vognmandsfirma' er ansøgt om samme transport."

Efter at have modtaget denne orientering tilbagekaldte Politimesteren i Horsens A's transporttilladelse i et dateret brev. Af brevet fremgik følgende:

"Tilbagekaldelse af Transporttilladelse, journalnr (...)

Padborg Politi, v. (...) har givet afslag på ansøgning fra tysk vognmandsfirma (C), med hensyn til transport af 'maskindel til uddybningskib' fra Frøslev Grænse-Grenå, med en bredde på 6,20 meter.

Afslaget begrundes med, at Grenå er en havneby, hvorfor udskibning af godset kan finde sted, og dels også ud fra færdselsmæssige årsager.

Af selv samme årsag, tilbagekaldes ovenstående tilladelse."

Den 28. februar 2003 henvendte brancheforening B sig på vegne af A til Politimesteren i Horsens og skrev bl.a. følgende:

"(A) har oplyst, at man indgik transportkontrakten under forudsætning af, at tilladelse til transporten kunne opnås. Da denne blev modtaget disponerede virksomheden i overensstemmelse hermed.

Transportvirksomheden har endvidere oplyst, at virksomhedens tyske kunde telefonisk har oplyst, at meromkostningen ved transportvirksomhedens manglende kontrakttopfyldelse er beregnet til ca. 65.000 EURO, og at kunden vil kræve dette beløb udbetalt af transportvirksomheden som føl-

ge af, at virksomheden væsentligt har misligholdt den indgåede kontrakt.

Ved at udstede og forlænge foreliggende tilladelse og efterfølgende at tilbagekalde den, har De tilbagekaldt en begunstigende forvaltningsakt i forhold til virksomheden som denne har ageret på og derfor nu kan imødesee et ikke ubetydeligt økonomisk tab.

Det er derfor (B)'s opfattelse at De kan holdes ansvarlig for ovennævnte erstatningskrav.

(B) skal derfor venligst anmode Dem om at genoverveje tilbagekaldelsen. Af hensyn til sagens hastende karakter skal vi anmode Dem om, snarest at meddele beslutningen herom snarest muligt til (B) eller direkte til transportvirksomheden.

Såfremt De opretholder tilbagekaldelsen vil (B) snarest muligt vende tilbage med en endelig opgørelse af erstatningskravet."

A gav i brev af 4. marts 2003 Horsens Politi yderligere oplysninger om hvorledes transporten var agtet gennemført. Firmaet oplyste at det tidligere havde gennemført lignende transporter med endnu større bredde mellem Århus og Grenå.

Horsens Politi anmodede i telefax af 4. marts 2003 Vejdirektoratet om hjælp til "udarbejdelse af bred transport". Politiet gav nærmere oplysninger om hvad det var A havde søgt om tilladelse til. Politiet oplyste også at der tidligere var givet tilladelse, men at denne var tilbagekaldt, og at der i den anledning var blevet fremsat erstatningskrav over for politiet.

I brev af 10. marts 2003 svarede Vejdirektoratet Horsens Politi på følgende måde:

"Det er Vejdirektoratets holdning, at en transport af ovennævnte bredde, og med slutsted i en havneby i Danmark, af færdselssikkerhedsmæssige årsager ikke skal have tilladelse til kørsel på Vejdirektoratets veje.

Transportens bredde vil bl.a. medføre, at transporten fylder begge vognbaner på motorvej E 45. Det vurderes ikke at være trafikalt ansvarligt overfor den øvrige trafik,

uanset kørselstidspunkt, mv. Det er, som De formentlig er bekendt med, ikke tilladt at benytte nødsporet til nogen form for kørsel. Transporten vil uundgåeligt blive til ulempe, evt. fare, for den øvrige trafik, f.eks. i forbindelse med til- og frakørsler (kun 1 vognbane), og ved svingning.

Grundreglen for behandling af en ansøgning om transporttilladelse fremgår af cirkulærets § 1. I pkt. 2 står anført: 'såfremt transporten ikke med rimelighed vil kunne kræves gennemført på anden måde'. Det vil, ud fra 'rimelighedsbetragtningen', efter vores opfattelse være yderst rimeligt, at godset bliver transporteret ad søvejen, fra eksempelvis en nordtysk havneby og direkte til Grenå Havn.

Det er derfor ikke muligt på strækningen Frøslev Grænse – Åby Ringvej ad E 45, der omfatter de veje Vejdirektoratet er vejbestyrer for, at anvise en anvendelig rute til transportens gennemførelse."

Den 12. marts 2003 blev Vejdirektoratets udtalelse sendt til A. B henvendte sig i brev af 14. marts 2003 på ny til Politimesteren i Horsens. B meddelte at A endnu ikke havde modtaget den endelige tilladelse fra de tyske myndigheder til transport af maskindelen i Tyskland, men at udstedelse af tilladelse syntes at være uproblematisk, og at den ville blive fremsendt så snart den forelå. For så vidt angik spørgsmålet om erstatning henviste B til forskellige domme.

Den 17. marts 2003 sendte B kopi af transporttilladelse i Tyskland til Politimesteren i Horsens.

Den 19. marts 2003 sendte Politimesteren i Horsens sagen til Færdselsstyrelsen idet politiet anså de modtagne indsigelser som værende en klage over den trufne afgørelse om tilbagekaldelse. B og A blev samme dag orienteret herom. Politiet eftersendte den 20. marts 2003 til Færdselsstyrelsen kopi af tilladelse fra de tyske myndigheder til transport af det ansøgte fra Düsseldorf til den dansk-tyske grænse.

B sendte den 24. marts 2003 kopier af tidligere transporttilladelser udstedt til A til kørsel med bred last til Færdselsstyrelsen. Bredderne på lasterne var i disse tilfælde mellem 6,0 og 8,30 meter.

Den 25. marts 2003 afgav Politimestrene i Gråsten og Tønder en udtalelse til sagen. Af denne fremgår bl.a. følgende:

"Fa (D), forespørger pr. telefax den 4. februar 2003 undertegnede, om tilladelse til transport af 1 stk. colli fra Grænsen til Grenå. – *Bredden 6,2m.*

Ved tlf. forespørgsel får jeg meddelt, at den omtalte transport har følgende dimensioner:

Bredde: 6,2m

Længde 18m

Højde 4m

Vægt 50 tons

Colliet læsses på blokvogn, 7 aksler i alt.

Udformningen af colliet er således, at det vil være placeret over vejbanerne i en højde af kun 1,7m i hele bredden. Belæsning midt på blokvognladet. Belæsningen vil således rage ud i 2. vognbane ved kørsel af motorvej samt spærre modgående vognbane ved kørsel på alm. landevej (Aarhus-Grenå) – Vige spor på Motorvej må ikke benyttes (slidlag osv.)

(D) er 'kontaktfirma' for et tysk vognmandsfirma, (C). Det er dette tyske firma som skal udføre transporten.

Transporten skal foregå fra Frøslev Grænse til Grenå.

Det gives herfra meddelelse til (D), at vi agter at afslå transporten, grundet færdselsikkerhedsmæssige årsager og også under hensyntagen til, at Grenå er en havneby og at transporten derfor bør foretages pr. skib.

Afslaget blev givet mundtlig, men det blev overfor ansøgeren, (D), klart præciseret, at såfremt der hertil fremkom en egentlig ansøgning om transporttilladelse på det omtalte colli, ville ansøgningen omgående blive afslået skriftlig. (D) blev ligeledes orienteret/vejledt mht., at der ved evt. klage over vor afgørelse skulle ansøges skriftlig.

Ingen var i tvivl om herværende kontors afgørelse i sagen, hvorfor der ikke fremkom nogen egentlig ansøgning om transporttilladelse.

Forud for beslutningen om at afslå det ansøgte er Tilladelseskantoret i Aarhus kontakttet. Også her var man enig i, at en bredde på 6,2m ville være både til væsentlig ulempe men også til fare for den øvrige trafik, *særlig på strækningen fra Aarhus til Grenå – ad amtsvejen – rute 15.*

Politiledsagelse ville være nødvendig, ligesom afspærring af 'delstrækninger' ville være påkrævet.

Ad Motorvejen ville transporten være til væsentlig ulempe for den øvrige færdsel, idet venstre collidel vil rage ud i 2. vognbane. Forbikørsel vil på nogle strækninger være umulig.

På strækningen fra Aarhus til Grenå vil transporten på nogle strækninger rage så langt ud i modsatte vognbane, at transporten vil være direkte til fare for den øvrige færdsel, hvorfor det ville være nødvendigt helt at afspærre lange strækninger for færdsel i begge retninger.

Selv om transporten ledsages af flere ledsagekøretøjer er vor stilling herfra, at transporten ikke bør gennemføres grundet færdselssikkerhedsmæssige årsager.

Aarhus er enig i den trufne afgørelse.

Et ledsagekøretøj må her i landet kun vejlede og advare den øvrige trafik. Ledsageren kan af udstederen ikke pålægges at regulere hhv. stoppe den øvrige trafik (på MTV). Ledsageren har ingen myndighed i færdselsmæssig henseende.

Transporten skulle efter vort skøn derfor være ledsaget af politiet.

I vurderingen af afslaget indgår desuden det faktum, at Grenå er en havneby, og at colliet uden problemer kunne sejles direkte til modtagestedet.

Herværende kontor er på intet tidspunkt blevet forespurgt om denne transport fra andet tilladelseskantor.

Den 20. februar 2002 henvendte firmaet (C) sig direkte til mig og meddelte, at de var vidende om, at et dansk firma havde ansøgt om samme transport og *fået en tilladelse.*

Jeg meddelte, at dette ikke kunne være korrekt, idet vi i så tilfælde uden tvivl ville være blevet orienteret/forespurgt fra den udstedende myndighed, idet dette er en 'naturlig' del af sagsbehandlingen mellem myndighederne ved *særlig* omfangsrige og tunge transporter.

Jeg rettede herefter henvendelse til både Aarhus og Grenå, tilladelseskantorerne for transporttilladelse. Ingen af disse var forespurgt/orienteret af andre udstedelseskantorer om transporten til Grenå.

Den 21. februar 2002 udsendte jeg derfor telefax til samtlige transportkontorer, hvori jeg meddelte, at der herfra var givet afslag på nævnte transport.

Samme dag henvendte firmaet (A) sig og oplyste, at de af *Horsens Politi nu havde fået inddraget en tilladelse, omhandlende denne transport.*

Der skal desuden til sagen oplyses, at behandlingen af sagen er i nøje overensstemmelse med de instrukser, der er givet af færdselsstyrelsen, Vejdirektoratet samt Rigsp. Færdselsafd."

Færdselsstyrelsen sendte udtalelsen til B der den 25. marts 2003 bl.a. fremkom med følgende bemærkninger:

"Som det fremgår af g.d. fremsendte kopier af tilladelser har den pågældende virksomhed tidligere – senest 24. oktober 2002 – modtaget tilladelser til brede transporter ad lande- og motorvej bl.a. fra Politimesteren i Horsens.

Det synes således ikke på disse tidspunkter at have været politiets vurdering, at der var noget færdselssikkerhedsmæssigt uforvarsomt i at udstede de pågældende tilladelser.

Det fremgår endvidere af tidligere fremsendte bilag, at de tyske vejmyndigheder ikke har fundet det uforvarsomt at udstede tilladelse til transporten for så vidt angår di-

stancen fra Düsseldorf til Frøslev, hvilket er ca. 3 gange så langt som den distance, der vil skulle tilbagelægges i Danmark.

Vi finder på det foreliggende grundlag ikke, at argumentet om, at tilladelse den pågældende transport ad landevej kan afvises, da der findes mulighed for transport ad søvejen er sagligt. Det skal hertil endvidere bemærkes, at transporten kunne være sejlet den totale distance fra Düsseldorf til Grenå, hvilket de tyske myndigheder ikke har fundet grundlag for at foreslå. Det skal yderligere bemærkes, at en søtransport vil få transportomkostningerne til at stige ganske betragteligt.

(B)'s væsentligste anke mod den foretagne tilbagekaldelse af den begunstigende forvaltningsakt fra Horsens Politi er dog, at (A) ved de tidligere udstedte tilladelser har haft en forventning om, at også denne ville blive tilladt. Man tager dog forbehold over for kunden for, at tilladelsen skal udstedes af det danske politi. Da tilladelsen modtages i virksomheden agerer man på den og forpligter sig kontraktligt til at udføre transporten for kunden.

Virksomheden har således taget alle de forbehold man med rimelighed kan forestille sig for at sikre, at transporten foretages i overensstemmelse med reglerne.

På trods heraf, står virksomheden nu i en situation, hvor den må imødesee et større erstatningskrav fra kunden grundet handlemåden fra Horsens politi.

(B) finder på det grundlag ikke, at handlemåden fra Politimesteren i Horsens har været begrundet i væsentlige færdselssikkerhedsmæssige forhold og at tilbagekaldelsen derfor bør ophæves.

(B) skal endelig bemærke, at tilbagekaldelsen fra Politimesteren i Horsens er behæftet med væsentlige formelle fejl idet den hverken er dateret eller udstyret med klagevejledning."

Den 26. marts 2003 traf Færdselsstyrelsen afgørelse om ikke at ændre Politimesteren i Horsens' afgørelse om tilbagekaldelse af

transporttilladelsen. Af Færdselsstyrelsens afgørelse fremgår bl.a. følgende:

"Færdselsstyrelsen skal i det hele henvise til Politimestrene i Gråsten og Tønders udtalelse af 25. marts 2003 samt til begrundelserne heri.

Styrelsen skal tilføje, at politiets bemyndigelse blandt andet er begrænset ved at tilladelsesudstedelsen er betinget af, at transporten ikke med rimelighed vil kunne kræves gennemført på anden måde, jf. færdselslovens § 85, stk. 2.

Politiet skal derfor, i sager om udstedelse af transporttilladelser, afveje hensynet til transportørens interesse i at kunne fragte godset ad den korteste rute og på billigste måde mod hensynet til færdselssikkerheden for de andre trafikanter og unødigt hindring og forstyrrelse af den øvrige trafik.

Politiet må således foretage et konkret skøn for så vidt angår den pågældende strækning. Det samme gælder de øvrige, af (B) fremsendte, eksempler på transporttilladelser, der af politiet er udstedt til kørsel ad andre konkrete strækninger. Disse eksempler kan således til denne sag alene tjene til illustration af, at det på visse strækninger er muligt, at anvende motorvejen, på en konkret strækning, på trods af meget stor bredde på den konkrete transport.

Den tilladelsesudstedende myndighed Horsens politi har skønnet, at transporten kunne gennemføres, men blev imidlertid ved faxbrev af 21. februar 2003 gjort opmærksom på, at der var forhold, som burde inddrages i sagen.

Hvorvidt der i det konkrete tilfælde i henhold til forvaltningsretten er adgang til at tilbagekalde forvaltningens afgørelse til ugunst for adressaten, beror på en helhedsvurdering af en række forhold.

Kernen i denne helhedsvurdering er en afvejning af to hovedhensyn. På den ene side et hensyn til adressatens berettigede forventninger om, at den oprindelige afgørelse (transporttilladelsen) står ved magt. På den anden side et hensyn til modstående – nor-

malt offentlige – interesser i en ophævelse af den oprindelige forvaltningsafgørelse.

(A)'s berettigede forventning står forholdsvist stærkt i denne sammenhæng. Tilbagekaldelse af en begunstigende forvaltningsakt er normalt et dybere indgreb over for adressaten end et afslag på en ansøgning om fx en transporttilladelse. Det skyldes, at adressaten typisk har disponeret og indrettet sig i tillid til den begunstigende forvaltningsakt.

En myndighed, som ønsker at tilbagekalde en begunstigende forvaltningsakt, skal have en relevant (saglig) begrundelse herfor. De relevante interesser, der ses på ved vurdering af, om tilbagekaldelse kan ske, kan groft inddeles i hovedkategorier efter deres vægt:

- Stærke grunde, som vedrører menneskers liv, sundhed, velfærd, statens sikkerhed mv.
- Mellem-grunde, som henser til andre enkeltpersoners miljømæssige eller økonomiske interesser, sociale beskyttelseshensyn mv.
- Svage grunde, som vedrører det offentlige økonomi og hensynet til at sikre lighed og konsekvens i administrationen.

Kun de stærke grunde vil næsten altid kunne begrunde en tilbagekaldelse i forhold til adressatens modstående interesser, mens de svage grunde normalt ikke kan begrunde en tilbagekaldelse til ugunst for adressaten. Mellem-grundene vil i nogle tilfælde, men sjældnere end de stærke grunde, kunne begrunde en tilbagekaldelse.

Som klar hovedregel gælder endvidere, at der ikke er adgang til tilbagekaldelse, hvis der på tidspunktet for ønsket om tilbagekaldelse foreligger de samme faktiske oplysninger, som forelå på tidspunktet for den oprindelige afgørelse.

Det fremgår af oplysningerne i denne sag, at den udstedende myndighed har tilbagekaldt tilladelsen hurtigt, da Politimestrene i Gråsten og Tønder gjorde opmærksom på deres indvendinger. Disse oplysninger fore-

lå efter det foreliggende ikke på tidspunktet for udstedelsen af transporttilladelsen. Selvom tilbagekaldelsen er udateret, så fremgår det at grundlaget for tilbagekaldelsen; telefaxbrevet fra politimestrene i Gråsten og Tønder er afsendt den 21. februar 2003 og (B)'s klage er afsendt den 28. februar 2003, hvilket betyder at der maksimalt er gået 7 dage fra Politimesteren i Horsens er blevet bekendt med politimestrene i Gråsten og Tønders indvendinger.

Endvidere finder Færdselsstyrelsen, at hensynet til færdselssikkerhed for de øvrige trafikanter vejer tungere end hensynet til at transporten skal kunne gennemføres ad den ansøgte rute, herunder i betragtning af, at transportens slutdestination er en havn, hvortil der kan fragtes gods ad vandvejen.

Sammenfattende har Færdselsstyrelsen på baggrund af det ovenfor anførte ikke fundet anledning til at ændre politiets afgørelse.

...

Afslutningsvis skal det for så vidt angår (B)'s bemærkninger om erstatningskrav oplyses, at Færdselsstyrelsen ikke er tillagt kompetence til at afgøre, om politiet har handlet ansvarspådragende i et omfang, der kan begrunde et erstatningsansvar for staten, hvilket også følger af, at Færdselsstyrelsen ikke har økonomiske styringsbeføjelser over for politiet."

Den 9. maj 2003 klagede B til mig over afgørelsen. B anførte at det hjemlismæssige grundlag for afgørelsen efter B's opfattelse var utilstrækkeligt; B mente at en så indgribende foranstaltning som en tilbagekaldelse burde være hjemlet andre steder end i cirkulæreform. Herover anførte B at henvisningen til at der var en alternativ transportform, ikke var vægtig nok til at kunne begrunde en tilbagekaldelse. B fandt at afgørelsen om tilbagekaldelse var behæftet med formelle fejl, bl.a. manglende klagevejledning. Med hensyn til den oprindelige afgørelse bemærkede B at den var truffet uden at der var foretaget en forudgående høring af de vejmyndigheder i hvis område transporten skulle forløbe.

Denne formelle fejl bevirkede at Horsens Politi først efterfølgende blev opmærksom på holdningen hos Politimestrene i Tønder og Gråsten. Dette kunne efter B's opfattelse ikke med rimelighed lastes A. B gjorde opmærksom på at et folketingsmedlem i et brev af 26. april 2003 til justitsministeren havde bedt denne om at vurdere sagen.

Den 14. maj 2003 bad jeg B afvente justitsministerens svar til folketingsmedlemmet, før B og A tog stilling til om der er grundlag for at klage til mig i sagen.

Den 12. juni 2003 klagede B på ny til mig. B oplyste at B den 11. juni 2003 havde modtaget en skrivelse fra folketingsmedlemmet hvori denne meddelte at justitsministeren telefonisk havde afvist at behandle sagen. B vedlagde til dokumentation herfor en kopi af brevet fra folketingsmedlemmet.

Jeg bad den 1. juli 2003 Færdselsstyrelsen og Politimesteren i Horsens om udtalelser i anledning af klagen. Jeg bad om at myndighederne i udtalelserne særligt kom ind på hvilke kriterier der indgik i afgørelserne om at tilbagekalde Politimesteren i Horsens' afgørelse af 17. februar 2003, og om betingelserne for at tilbagekalde afgørelsen var opfyldt. Jeg bad endvidere myndighederne om at komme ind på om det ville være muligt at gennemføre transporten fra Frøslev til Grenå Havn på en færdselsmæssigt forsvarlig måde. Jeg anmodede myndighederne om også at komme ind på hvorfor der ikke blev indhentet en udtalelse fra Padborg Politi inden afgørelsen af 17. februar 2003 blev truffet, og endvidere komme ind på om forvaltningslovens regler blev overholdt i forbindelse med sagens behandling.

Den 15. oktober 2003 modtog jeg udtalelser af 12. august 2003 og 14. oktober 2003 fra henholdsvis Politimesteren i Horsens og Færdselsstyrelsen. Af Politimesteren i Horsens' udtalelse fremgår bl.a. følgende:

"1. Kriterier i forbindelse med tilbagekaldelsen

Kriterierne som indgik i afgørelsen vedr. tilbagekaldelsen var indsigelserne fra Politimestrene i Gråsten og Tønder samt anbefa-

lingerne fra Vejdirektoratet, som skønnede at dette var nødvendigt af hensyn til færdselssikkerheden, ligesom det i det konkrete tilfælde var muligt at foretage transporten ad vandvejen, idet Grenå er en havneby.

Betingelsen for tilbagekaldelsen står anført i Cirkulære om transporttilladelser nr. 66 af 30. april 1993 § 4. stk. 5, hvor der står anført: 'Tilladelsen kan endvidere tilbagekaldes, såfremt dette er nødvendigt af hensyn til færdselssikkerheden eller vejforholdene'.

Samme ordlyd fremgår også klart af de almindelige betingelser for transporttilladelser, som medsendes til ansøgeren ved enhver given tilladelse.

...
2. Muligheden for gennemførelse af transporten på en færdselssikkerhedsmæssig forsvarlig måde.

Vedr. muligheden for gennemførelse af transporten fra Frøslev Grænse til Grenå Havn ville dette IKKE kunne gøres på en færdselssikkerhedsmæssig forsvarlig måde, idet transporten på motorvejen jfr. Vejdirektoratet ville være til fare for den øvrige trafik, idet transportens bredde ville fylde begge vognbaner, idet nødsporet IKKE må benyttes til nogen form for kørsel.

Samtidig ville transporten på rute 15 fra Århus til Grenå rage ud i modkørende baneland, hvilket ville have været til væsentlig fare og ulempe for den øvrige trafik.

Der henvises i øvrigt til korrespondance i sagen fra Vejdirektoratet samt Politimestrene i Gråsten og Tønder.

3. Vedr. udtalelse først blev indhentet efter at afgørelsen af 17. februar 2003 blev truffet.

Horsens politi har ca. 1000 ansøgninger om transporttilladelser om året, hvorfor de af hensyn til hurtig ekspedition og mulighed for planlægning hos transportøren udfærdiges hurtigst muligt.

Dette er også et stort ønske hos firmaet (A), som er ansøger til ca. 2/3 af alle transporttilladelser i politikredsen.

Horsens Politi har derfor aftalt med (A), at hurtig ekspedition søges imødekommet endog ofte således, at ekspeditionstiden ligger langt under de 3 ekspeditionsdage, som ellers er foreskrevet.

Dette kan sammenholdes med de almindelige betingelser om, at tilladelserne kan tilbagekaldes.

Med baggrund i den konkrete sag er proceduren dog nu ændret således, at udtalelser indhentes før tilladelsen udfærdiges og fremsendes til transportøren.

Tilbagekaldelsen i denne sag blev givet såvel mundtligt via telefon som skriftligt til transportøren af sagsbehandleren den 21. februar 2003.

Tilbagekaldelsen i denne sag blev således givet hurtigt og uden ophold, efter at der blev indgivet protest mod den ansøgte transport.

...

4. *Vedr. overholdelse af forvaltningslovens regler.*

Det er min klare opfattelse, at forvaltningslovens regler er overholdt, idet transportøren såvel mundtligt som skriftligt omgående blev gjort bekendt med tilbagekaldelsen og begrundelsen herfor, da indsigelserne forelå fra Politimestrene i Gråsten og Tønder.

Vedr. en begunstigende forvaltningsakt, henvises til cirkulærets bestemmelser om muligheden for tilbagekaldelse sammenholdt med hensynet til menneskers liv, sundhed og velfærd, idet der bl.a. på visse dele af motorvejsstrækningen fra Frøslev Grænse til Århus er en årsdøgntrafik på ca. 51.000 køretøjer, hvorfor en afspærring af motorvejen ville kunne medføre kollisioner med fare for liv og velfærd. Det samme gør sig gældende for rute 15 fra Århus til Grenå.

Der henvises i øvrigt til Færdselsstyrelsens skrivelse af 26. marts 2003."

Af Færdselsstyrelsens udtalelse fremgår bl.a. følgende:

"Klagerens indvendinger:

1. Det hjemmelsmæssige grundlag er utilstrækkeligt,

2. Usagligt hensyn, at transporten kan gennemføres ad vandvejen. Der er ikke hjemmel i færdselsloven til at inddrage dette hensyn,

3. Henvisning til alternative transportformer er i sig selv ikke vægtige nok til at kunne begrunde en egentlig tilbagekaldelse, på trods af, at transporten kunne have været gennemført ad vandvejen hele vejen fra Tyskland,

4. Politiets udaterede tilbagekaldelse er behæftet med formelle fejl; klageadgang, voldsomme økonomiske virkninger på parten,

5. De berørte vejmyndigheder er ikke hørt forud for afgørelsen,

6. Datoerne for tilbagekaldelsen er ikke overensstemmende med politiets notat, og

7. Manglende henvisning til de retsregler, hvorefter tilladelsen er tilbagekaldt.

Folketingets Ombudsmands spørgsmål:

8. Hvilke kriterier indgik i afgørelsen om at tilbagekalde PM i Horsens' afgørelse af 17. februar 2003,

9. Vil det være muligt at gennemføre transporten fra Frøslev til Grenaa Havn på en færdselssikkerhedsmæssig forsvarlig måde,

10. Hvorfor blev der ikke indhentet en udtalelse fra Padborg Politi inden afgørelsen af 17. februar 2003 blev truffet, og

11. Er forvaltningslovens regler blevet overholdt i forbindelse med sagens behandling.

Færdselsstyrelsen skal i den anledning, i ovennævnte rækkefølge, udtale følgende:

Ad 1) Denne sag handler om en ansøgning om engangstilladelse til gennemførelse af en transport af en maskindel med målene 6,20 m x 6,47 m x 1,70 m og en vægt på 28.250 kg fra Frøslev Grænse til Grenå Havn. Ansøgeren, (A), har ønsket at gennemføre transporten på et vogntog bestående af lastbil og blokvogn.

Tilladelse til kørsel med blokvogn må kun ske med politiets tilladelse, og blokvogn må kun anvendes til transport, som ikke med rimelighed vil kunne kræves gennemført på anden måde. Trafikministeren fastsætter bestemmelser om blokvognskørsel, jf. færdselslovens § 86, stk. 2. Bemyndigelsen er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 313 af 9. maj 1997 om blokvogne og mobilkraner.

I bekendtgørelsens §§ 8 og 9 findes reglerne for transporttilladelser. Ved udstedelsen af bekendtgørelsen meddelte Færdselsstyrelsen ved cirkulæreskrivelse af 28. maj 1997 politiet og Statens Bilinspektion, at Trafikministeriets cirkulære nr. 66 af 30. april 1993 om transporttilladelser (Transportcirkulæret) kan anvendes analogt ved bedømmelse af ansøgninger om transporttilladelse for blokvogn, jf. cirkulæreskrivelsens pkt. 5.

Politiets administration sker således efter bekendtgørelse om blokvogne og mobilkraner og efter transportcirkulæret.

Dette fremgår af de almindelige betingelser, som er optryk på bagsiden af transporttilladelserne. Endvidere fremgår det, at tilladelsen kan tilbagekaldes, såfremt det er nødvendigt af hensyn til færdselssikkerheden eller vejforholdene.

Der er således tale om en tilladelse til gennemførelse af en transport på givne vilkår, som er modtager af tilladelsen bekendt.

Tilladelse udstedes den 17. februar 2003 af politimesteren i Horsens til (A).

Færdselsstyrelsen lægger til grund, at Politimesteren i Horsens ved transporttilladelsens udstedelse har skønnet, at transporten kunne gennemføres på en færdselssikkerhedsmæssig forsvarlig måde, og at afgørelsen, jf. det ovenfor anførte, er en lovlig afgørelse. Efter det foreliggende i sagen fremgår det endvidere, at (A) har indrettet sig efter afgørelsen som en begunstigende forvaltningsakt og må betragtes som havende været i berettiget forventning om at kunne indrette sig efter den.

Politimesteren i Horsens har ikke indhentet samtykke fra de politikredse, der er be-

rørt af den pågældende ansøgning om engangstilladelse. En sådan clearing foreskrives i cirkulære om transporttilladelser § 3, stk. 1, sidste. pkt., som retter sig mod transporter, der udføres med lovligt registrerede køretøjer og vogntog. Imidlertid er denne bestemmelse udtrykkeligt undtaget i pkt. 5 i Færdselsstyrelsens cirkulæreskrivelse af 28. maj 1997 om ny blokvognsbekendtgørelse, som henviser til, at politiet kan anvende cirkulæret analogt på tilladelser til blokvogns-transporter.

Det kommer 21. februar 2003 Politimesteren i Horsens til kundskab, at Padborg Politi ikke finder det færdselssikkerhedsmæssigt forsvarligt at gennemføre transporten, og tilladelsen tilbagekaldes samme dag, jf. Politimesteren i Horsens' notat af 17. marts 2003.

Sagen indbringes ved politimesteren i Horsens' brev af 20. marts 2003 for Færdselsstyrelsen. I forbindelse med behandling af klagesagen tager Færdselsstyrelsen blandt andet stilling til, om der er hjemmel til at tilbagekalde afgørelsen. Efter styrelsens opfattelse er der ingen direkte hjemmel i reglerne.

På bagsiden af en transporttilladelse fremgår af Almindelige betingelser, pkt. 5, sidste pkt., at tilladelsen blandt andet kan tilbagekaldes, såfremt det er nødvendigt af hensyn til færdselssikkerheden eller vejforholdene. Færdselsstyrelsen fandt imidlertid at sigtet med denne bestemmelse har været at muliggøre en tilbagekaldelse, når der opstår uforudsete vejsituationer, færdselsuheld eller lignende.

Færdselsstyrelsen fandt, at det på trods af, at der ikke er en direkte hjemmel, er muligt efter almindelige retsgrundsætninger, at tilbagekalde en gyldig forvaltningsafgørelse, til ugunst for adressaten, som anført i Færdselsstyrelsens afgørelse af 26. marts 2003, s. 2.

Ad 2 og 3) I færdselslovens §§ 85 og 86 anføres det som betingelse for at dispensere fra generelle vægt- og dimensionsbestemmelser, at transporten ikke med rimelighed vil kunne kræves gennemført på anden måde.

Angående spørgsmålet om tilladelse til store transporter hedder det i Færdselsloven med kommentarer, af H. Waaben m.fl., DJØF 1992, at dette til stadighed vil stå i dilemmaet mellem fabrikantens eller køberens økonomiske interesse i at fabrikere og transportere så billigt som muligt og på den anden side hensynet til færdselssikkerheden. Endvidere citeres en skrivelse fra Justitsministeriet, hvori det udtales, at det bør ikke uden meget tvingende grunde accepteres, at en produktion tilrettelægges i forventning om en liberal praksis med hensyn til transporttilladelser. Erhvervslivets påberåbelse af, at præfabrikation er en rationel arbejdsproces, kan ikke i almindelighed være afgørende, såfremt den herved opnåede besparelse må betales med urimelige ulemper for den øvrige trafik. Om tilladelse bør gives, må således afgøres i hvert enkelt tilfælde efter et skøn, hvori der foruden godsets beskaffenhed indgår længden og karakteren af de vejstrækninger, der skal passeres.

Det ligger således i forholdets natur at inddrage overvejelser om, hvorvidt der er alternative transportformer, der kan inddrages i overvejelserne, herunder, at en genstand, der skal anvendes på et skib, ville være til mindre urimelig ulempe for den øvrige trafik, såfremt den blev transporteret ad vandvej.

Det kan tilføjes, at Tyskland ligeledes inddrager dette hensyn. Dette fremgår af den transporttilladelse, der er udstedt af (...) den 18. marts 2003, hvor der i standardformularen kræves særlig erklæring (ausführliche Begründung) når transporten, blandt andet, overstiger en bredde på 4,20 m. I denne transportansøgning har ansøger på vegne af (A) erklæret, ved afkrydsning i: 'En transport ad skinne- eller vandvej er ikke gennemførlig eller rimelig fordi (udførlig begrundelse)' og derunder endvidere afkrydset: 'Modtager og/eller afsender råder ikke over en jernbane- og/eller vandvejtilslutning'.

Dette stemmer ikke overens med (B)'s udtalelse om at 'Transporten for så vidt kunne have været udført med skib hele vejen fra afgangsstedet (Düsseldorf) til destinationen (Grenå Havn), men at de tyske myndigheder ikke har vurderet dette som et realistisk alternativ (...)'

Færdselsstyrelsen finder, at det efter omstændighederne kan være en vægtig grund i sig selv, at der kan anvendes en anden transportform, såfremt politiet i det konkrete tilfælde vurderer, at afvejningen skal falde ud til fordel for færdselssikkerheden for den øvrige trafik.

I Politimesteren i Horsens' tilbagekaldelse af transporttilladelsen er begrundelsen dels, at 'Grenå er en havneby, hvorfor udskibning af godset kan finde sted og dels også ud fra færdselsmæssige årsager'.

Muligheden for at sejle godset er således ikke det eneste hensyn i denne sag.

Ad 4) Det er korrekt, at Politimesteren i Horsens' tilbagekaldelse af transporttilladelsen ikke blev ledsaget af en vejledning om klageadgang, jf. forvaltningslovens § 25, stk. 1.

Færdselsstyrelsen er imidlertid, efter en nærmere granskning af den i sagen vedlagte kopi af tilbagekaldelsen, ikke enig i, at tilbagekaldelsen er udateret. Det fremgår af skriften nederst på siden: '21-feb-2003 10:26 76281444 96 ./ s.01'.

Efter Færdselsstyrelsens opfattelse er dette dokumentation for, at tilbagekaldelsen er sket den 21. februar 2003, klokken 10.26 fra en telefax, der tilhører Politimesteren i Horsens, hvilket er bekræftet af politiassistent (...), Horsens Polit.

Ad 5) Færdselsstyrelsen skal for så vidt angår dette punkt henviser til Horsens Politis udtalelse af 12. august 2003.

Ad 6) Færdselsstyrelsen finder, jf. ovenfor under Ad 4), at der i hvert fald er dokumentation for at tilbagekaldelsen er sket skriftligt den 21. februar 2003.

Ad 7) Færdselsstyrelsen kan ikke afvise, at politimesteren i Horsens' skriftlige afgørelse

burde have været ledsaget af en klagevejledning, jf. forvaltningslovens § 25.

Færdselsstyrelsen er imidlertid af den opfattelse, at afgørelsen henviser til de hovedhensyn hvorpå politiets administrative skøn hviler, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1.

Ad 8-11) Færdselsstyrelsen skal henvise til Politimesteren i Horsens' tilbagekaldelse af 21. februar 2003, samt til Politimesterens udtalelse af 12. august 2003:

...

Færdselsstyrelsen kan ikke afvise, at sagen kunne have været bedre oplyst inden den oprindelige transporttilladelse blev udstedt, samt at den skriftlige tilbagekaldelse af transporttilladelsen burde have været ledsaget af en klagevejledning, jf. forvaltningslovens § 25. Det er styrelsens opfattelse, at forvaltningslovens regler i øvrigt er overholdt."

Jeg sendte udtalelserne til B der i brev af 24. november 2003 bl.a. bemærkede følgende:

"Både Politimesteren i Horsens samt Færdselsstyrelsen oplyser, at der i sagen er udøvet et skøn ud fra færdselssikkerhedsmæssige overvejelser:

(B) skal hertil for det første bemærke, at vi på ingen måde beklager, at myndighederne foretager disse skøn ud fra et restriktivt udgangspunkt i denne og lignende sager: Hvis transportvirksomheden havde modtaget afslag på den oprindelige ansøgning med rimelig begrundelse, måtte virksomheden blot have taget dette til efterretning.

For det andet er det (B)'s opfattelse, at praksis på området ikke er samordnet. Det er således vores indtryk, at der eksisterer en uensartet praksis i de enkelte politikredse med hensyn til, hvilke overdimensionerede transporter, der tillades. Det er endvidere vores indtryk, at denne uensartede praksis ikke alene er baseret på, at vejnettet er forskelligt fra politikreds til politikreds. (B) har bl.a. ved det i kopi vedlagte brev af 20. februar 2003 til Justitsministeriet gjort opmærksom på dette aspekt. Det kan oplyses, at henvendelsen er oversendt fra Justitsministeriet

til Færdselsstyrelsen, der p.t. behandler sagen.

For det tredje udstedes der på landsplan adskillige tusinde transporttilladelser årligt. Virksomheden kunne ikke ud fra denne rigsholdige, men uensartede praksis med sikkerhed vurdere, om ansøgningen ville blive afslået eller imødekommet. På den baggrund valgte virksomheden – via forbehold i kontrakten – at træffe foranstaltninger til at imødegå et eventuelt afslag.

For det fjerde er hverken transportvirksomheden eller (B) bekendt med sammenlignelige sager, hvor tilladelser er blevet tilbagekaldt. Der findes således ikke, som det er oplyst for (B), nogen fastlagt praksis for, under hvilke omstændigheder en tilladelse kan tilbagekaldes. En sådan praksis ville i givet fald have kunnet give transportvirksomheden en fornemmelse for, hvorledes foreliggende sag ville blive behandlet hos myndighederne, selv om det konkrete begrundede skøn skal foreligge.

Ovenstående forhold begrundes, hvorfor transportvirksomheden i den foreliggende sag ikke kunne have nogen forventning om, hvorvidt ansøgningen ville blive godkendt eller afslået, hvorfor den traf foranstaltninger i overensstemmelse hermed. Virksomheden var derimod fuldstændig uforberedt på, at tilladelsen ville blive tilbagekaldt, hvorfor der ikke var taget højde for dette forhold i virksomhedens dispositioner.

På baggrund af vores kendskab til praksis er det også (B)'s opfattelse, at virksomheden ikke kunnet forvente en tilbagekaldelse i foreliggende sag. Da antallet af tilbagekaldte tilladelser på dette område er ganske lille – eller ikke-eksisterende – og da der rutinemæssigt gives tilladelse til transporter af samme eller større dimensioner end i foreliggende sag, har virksomheden efter (B)'s opfattelse haft en berettiget forventning om, at tilladelsen ikke ville blive tilbagekaldt.

(B) ser det meget begrænsede antal tilbagekaldelser på området som udtryk for dels, at politiet normalt ikke begår fejl i sådanne

sager, dels, at der tages nøje hensyn til de forventninger modtageren af en begunstigende forvaltningsakt har til at kunne agere i overensstemmelse hermed.

Det anføres i Færdselsstyrelsens brev af 26. marts 2003, at begunstigende forvaltningsakter som udgangspunkt kun kan tilbagekaldes, hvis 'stærke grunde' taler herfor, dvs. 'menneskers liv, sundhed og velfærd, statens sikkerhed m.v.' Styrelsen anfører endvidere, at det som 'klar hovedregel' gælder, at der ikke kan ske tilbagekaldelse, hvis der ikke er nye oplysninger i sagen.

Der er efter (B)'s opfattelse ikke umiddelbart tale om fx trusler mod menneskeliv i foreliggende tilfælde. Dette begrundes bl.a. i ovenstående bemærkninger om, at der gives tilladelse til transporter af samme eller større dimensioner i lignende tilfælde. Vi skal desuden fremhæve, at hvis politiet havde bedømt transporten som værende færdselssikkerhedsmæssigt risikofyldt, kunne de i den situation, hvor tilladelsen var udstedt, og der efterfølgende opstår betænkeligheder ved transporten, men det skønnes for indgribende at tilbagekalde tilladelsen, have valgt en mellemform mellem afslag og tilladelse: At lade transporten eskortere af politiet, hvilket der er praksis for i adskillige andre tilfælde.

(B) er således af den opfattelse, at når offentlige myndigheder i deres beslutningsgrundlag anvender et så vægtigt kriterium som færdselssikkerhedsmæssige hensyn, der i praksis næsten umuliggør enhver anden relevant indvending, må myndigheden være særligt forpligtet til at foretage en tilbunds gående og konkret bedømmelse af konsekvenserne. Man bør derfor tilsvarende kunne stille særlige krav til myndigheden om begrundelse i konkrete forhold og vurdering af muligheden for at foretage mindre indgribende foranstaltninger, før tilbagekaldelse af en allerede givet tilladelse kan komme på tale.

Samtidig er det ikke (B)'s opfattelse, at Politimesteren i Horsens kommer i besiddelse

af nye faktuelle oplysninger i forbindelse med henvendelsen fra Politimestrene i Gråsten og Tønder. (B) er af den opfattelse, at Politimestrene i Gråsten og Tønder på det givne tidspunkt må have været i besiddelse af færre oplysninger end Politimesteren i Horsens, idet de ikke havde modtaget henvendelsen fra transportvirksomheden. Det er åbenbart, at Politimestrene i Gråsten og Tønder har bedre kendskab til deres lokalområde, men da transporten vil skulle føres på motorvejsnettet igennem disse politikredse, er der ikke (B) bekendt særlige lokale færdselssikkerhedsmæssige hensyn, der gør sig gældende i dette tilfælde.

Der er ikke (B) bekendt i tidligere sager taget stilling til den hjemmelsmæssige udstrækning af tilbagekaldelsesadgangen i § 4, stk. 5, i Cirkulære nr. 65 om transporttilladelser af 30. april 1993. Vi er heller ikke bekendt med, at der eksisterer afgørelser, der fastlægger cirkulærets praktiske anvendelsesområde, dvs. om bestemmelsen angiver en generel hjemmel til at tilbagekalde tilladelser, eller om bestemmelsen giver mulighed for at tilbagekalde tilladelser, hvis forholdene efterfølgende har ændret sig.

(B) har derfor taget til efterretning, at Færdselsstyrelsen i brev af 14. oktober 2003 under 'Ad 1)', side 3, 4. afsnit vedrørende bestemmelsens sigte, anfører, at en tilbagekaldelse er mulig, når der opstår uforudsete vejr situationer m.v.. Vi finder desuden ikke, at de betingelser for tilbagekaldelse, som styrelsen i samme brev anfører med henvisning til 'almindelige retsgrundsætninger, når der ikke findes 'direkte hjemmel' er opfyldt i denne sag. (B) bestrider imidlertid ikke, at der generelt skal være en sådan adgang til at tilbagekalde en tilladelse.

For så vidt angår det af Færdselsstyrelsen på side 4, 2. afsnit anførte vedrørende muligheden for transport ad vandvej i Tyskland, skal (B) for god ordens skyld efter drøftelser med transportvirksomheden anføre, at transport ad vandvejen også i Tyskland ville have været besværlig, tidskrævende og dyr,

hvorfor man afviser denne mulighed i ansøgningen.

For så vidt angår politiets og Færdselsstyrelsens bemærkninger om, hvornår tilbagekaldelsen blev modtaget i transportvirksomheden, skal (B) efter opklarende drøftelser med transportvirksomheden for god ordens skyld korrigerer det anførte i brev af 9. maj 2003 side 2, 3. afsnit: Tilbagekaldelsen blev modtaget i transportvirksomheden 21. februar 2003. Fejlen skyldes, at den af Færdselsstyrelsen i brev af 14. oktober 2003 side 4 under 'Ad 4)' anførte dato, nummer og tid ikke fremgår af (B)'s kopi af faxen.

(B) kan afslutningsvist på vegne af virksomheden for god ordens skyld oplyse, at det daglige praktiske samarbejde med de i foreliggende sag berørte myndigheder fungerer på samme professionelle niveau som hidtil."

Politimesteren i Horsens og Færdselsstyrelsen har ikke haft yderligere bemærkninger til sagen.

Ombudsmandens udtalelse

"1. Reglerne om udstedelse af tilladelse til transport med blokvogn

Bestemmelserne i færdselslovens §§ 84, stk. 1, 86, og 134 a har følgende ordlyd, jf. lovbekendtgørelse nr. 712 af 2. august 2001:

'§ 84. Justitsministeren fastsætter bestemmelser om køretøjers og vogntogs største bredde, længde og højde i såvel belæst som ubelæst stand, herunder om kørsel med særlig brede, lange eller høje køretøjer eller vogntog.

...

§ 86. Kørsel med blokvogn i belæst stand må kun ske med politiets tilladelse, der meddeles efter forhandling med vedkommende vejbestyrelse. Tilsvarende gælder for kørsel med blokvogn i ubelæst stand, hvis blokvognene overskrider de i medfør af §§ 84 og 85 fastsatte bestemmelser om køretøjets bredde, længde og

højde samt om køretøjers største tilladte totalvægt og akseltryk. Tilladelse gives til en enkelt kørsel eller til kørsel på en bestemt strækning eller inden for et bestemt område. Blokvogn må kun anvendes til transport, som ikke med rimelighed vil kunne gennemføres på anden måde.

Stk. 2. Trafikministeren fastsætter bestemmelser om blokvognskørsel. Justitsministeren fastsætter bestemmelser om betaling for politimæssig assistance, der efter politiets skøn er påkrævet ved gennemførelse af sådanne transporter.

...

§ 134 a. Trafikministeren kan bemyndige Færdselsstyrelsen eller en anden under Trafikministeriet oprettet styrelse eller tilsvarende institution til at udøve de beføjelser, der i denne lov er tillagt trafikministeren.

Stk. 2. Ministeren kan fastsætte regler om adgangen til at påklage afgørelser, der er truffet i henhold til bemyndigelse efter stk. 1, herunder at afgørelserne ikke skal kunne indbringes for ministeren.'

I medfør af § 134 a i færdselsloven har Trafikministeren udstedt bekendtgørelse nr. 928 af 22. oktober 2001 om henlæggelse af opgaver til Færdselsstyrelsen som ændret ved bekendtgørelse nr. 605 af 27. juni 2003. Bekendtgørelsens § 1, stk. 1 og stk. 3 og 4, har følgende ordlyd:

'§ 1. Beføjelser, herunder til at udstede regler, træffe afgørelser og afgøre klager, som i følgende love er tillagt trafikministeren, udøves af Færdselsstyrelsen, jf. dog stk. 2:

- 1) Færdselsloven.
- 2) Lov om taxikørsel m.v.

...

Stk. 3. Beføjelsen efter stk. 1, nr. 1, til at træffe afgørelse i sager vedrørende færdselsloven kan efter Færdselsstyrelsens bestemmelse overføres til politiet.

Stk. 4. Afgørelser truffet af Færdselsstyrelsen i henhold til stk. 1 kan ikke indbringes for højere administrativ myndighed.'

I medfør af bl.a. § 84, stk. 1, og § 86 i færdselsloven har Trafikministeriet udstedt bekendtgørelse nr. 313 af 9. maj 1997 om blokvogne og mobilkraner som ændret ved bekendtgørelse nr. 269 af 6. maj 1999. Denne indeholder følgende bestemmelser i § 8 og i § 9, stk. 3:

‘§ 8. Tilladelse til kørsel med belæsset blokvogn gives af politiet efter forhandling med vedkommende vejbestyrelse(r). Tilsvarende gælder for kørsel med blokvogn i ubelæsset stand, hvis blokvognen overskrider de gældende bestemmelser om køretøjers bredde, længde og højde samt om køretøjers største tilladte totalvægt og akseltryk. Tilladelse kan kun gives såfremt den pågældende transport ikke med rimelighed kan kræves gennemført på anden måde. Tilladelse kan også gives til kørsel med udenlandske blokvogne.

Stk. 2. Transport med blokvogn må som udgangspunkt kun foregå med udeleligt gods, der ikke lovligt kan transporteres på et registreret køretøj. Tilbehør, der skal benyttes sammen med det udelelige gods, kan dog medbringes, såfremt det maksimalt udgør 10% af godsets vægt. Ballastklodser, der hører til en mobilkran, må dog transporteres på en blokvogn, uanset at der er tale om deleligt gods, forudsat at blokvognstoget ikke er tungere end mobilkranen. Ved transport af gods, der er for langt, bredt, eller højt, kan der ligeledes medtages andet gods, såfremt vogntogets dimensioner ikke herved øges, og såfremt bestemmelserne om vægt og akseltryk for registrerede køretøjer ikke overskrides.

Stk. 3. Generel transporttilladelse og engangstransporttilladelse kan meddeles køretøjets ejer (bruger) af politiet på det sted, hvor køretøjets ejer (bruger) har bopæl eller fast forretningssted, eller hvor køretøjet hovedsageligt benyttes. Engangstransporttilladelse kan endvidere efter aftale udstedes af politiet på det sted,

hvor transporten skal tage sin begyndelse. Generel tilladelse kan meddeles for et bestemt tidsrum på højst et år. Politiet kan fastsætte nærmere vilkår for både generel og engangstransporttilladelse.

Stk. 4. Ansøgning om tilladelse indgives på en blanket, der udleveres af politiet. Ansøgning om tilladelse til kørsel med blokvogn skal være ledsaget af en klassificeringsattest for blokvognen udstedt i henhold til Vejdirektoratets klassificeringssystem for det overordnede vejnet. Klassificeringsattest skal dog ikke vedlægges, såfremt bestemmelserne om vægt og akseltryk for registrerede køretøjer ikke overskrides. Der skal endvidere vedlægges attest for blokvogn og for trækraft for blokvogn med Statens Bilinspektions påtegninger om godkendelse af køretøjerne og med motorkontorets påtegning om udlevering af blokvognsnummerplade.

Stk. 5. Ansøgning skal indgives i tilstrækkelig god tid, inden transporten skal finde sted afhængig af, hvor mange myndigheder, der skal forespørges for at transporttilladelse kan gives.

§ 9.

...

Stk. 3. Politiet kan i tilladelsen fastsætte særlige vilkår for transportens gennemførelse, såfremt politiet skønner, at hensynet til færdselssikkerheden eller vejforhold kræver dette. Politiets tilladelse kan således indeholde vilkår om tidsrum for gennemførelse af transporten, rute, særlig afmærkning, ledsagelse mv.’

I forbindelse med udstedelsen af bekendtgørelse nr. 313 af 9. maj 1997 om blokvogne og mobilkraner udsendte Færdselsstyrelsen cirkulæreskrivelse af 28. maj 1997 om ny blokvognsbekendtgørelse. Af cirkulæreskrivelsens pkt. 5 fremgår bl.a. følgende:

‘5. Udstedelse af transporttilladelse til blokvognskørsel

Trafikministeriets cirkulære nr. 66 af 30.

april 1993 om transporttilladelser kan anvendes analogt ved bedømmelse af ansøgning om transporttilladelse for blokvogn (eller mobilkran). Det gælder specielt bestemmelserne om, hvornår der kan stilles krav om ledsagerbil og afmærkning af køretøjet. Det gælder dog *ikke* cirkulærets § 3, der vedrører hvilken politikreds, der skal søges transporttilladelse i, og cirkulærets kapitel 2 (§§ 6-9), der vedrører den største tilladte længde og højde, idet blokvogne pr. definition ikke skal opfylde dimensionsbestemmelserne.'

Trafikministeriets cirkulære nr. 66 af 30. april 1993 om transporttilladelser indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

'Kapitel 1

Fælles bestemmelser

§ 1. Politiet kan efter nedenstående regler tillade kørsel med læs, der overskrider bestemmelserne om største tilladte bredde, længde og højde, på lastbil og på vogn, der består af lastbil med påhængsvogn eller sættevogn,

- 1) såfremt godset er udeleligt i den pågældende dimension eller ikke uden væsentlig vanskelighed kan adskilles, jf. dog § 11 om containere, og
- 2) såfremt transporten ikke med rimelighed vil kunne kræves gennemført på anden måde.

§ 2. Tilladelse meddeles enten som en engangstilladelse eller som en generel tilladelse for et bestemt tidsrum på højst 1 år.

§ 3. Engangstilladelse meddeles køretøjets ejer (bruger) af politiet på det sted, hvor den pågældende transport skal tage sin begyndelse. Generel tilladelse meddeles af politiet på det sted, hvor køretøjets ejer (bruger) har bopæl eller fast forretningssted, eller hvor køretøjet hovedsageligt benyttes. Engangstilladelser, der berører kørsel i andre politikredse, meddeles efter samtykke fra disse.

...

§ 4.

...

Stk. 5. Politiet kan tilbagekalde tilladelsen såfremt vilkårene for tilladelsen tilsidesættes. Tilladelsen kan endvidere tilbagekaldes, såfremt dette er nødvendigt af hensyn til færdselssikkerheden eller vejforholdene.

Kapitel 2

Generelle tilladelser

Kørsel med bredt læs

§ 5. Tilladelse til kørsel med bredt læs kan meddeles til og med en samlet bredde på 3,3 m.

...

Kapitel 3

Engangstilladelser

§ 10. Politiet kan meddele engangstilladelse i samme omfang som ved generelle tilladelser.

Stk. 2. Politiet kan i øvrigt ved engangstilladelse fravige bestemmelserne i §§ 5-7 og i § 9, såfremt godset er udeleligt i den pågældende dimension eller ikke uden væsentlig vanskelighed kan adskilles, og såfremt transporten ikke med rimelighed vil kunne kræves gennemført på anden måde.'

2. Gyldigheden af den oprindelige afgørelse om udstedelse af transporttilladelsen

Under sagen har myndighederne lagt til grund at den oprindelige afgørelse af 17. februar 2003 om udstedelse af transporttilladelse var gyldig, og at der derfor var tale om tilbagekaldelse af en gyldig tilladelse, jf. bl.a. Færdselsstyrelsens udtalelse til mig af 14. oktober 2003.

I min bedømmelse af sagen har jeg også lagt til grund at den oprindelige afgørelse var gyldig, og at det skøn der var udøvet af Politimesteren i Horsens i relation til den oprindelige afgørelse om udstedelse af transporttilladelse, således lå inden for lovens rammer. Jeg bemærker i den forbindelse at bestemmelsen i § 3 i cirkulære

nr. 66 af 30. april 1993 om obligatorisk høring af de politikredse som kørslen berører, ifølge Færdselsstyrelsens cirkulæreskrivelse af 28. maj 1997 om ny blokvoгnsbekendtgørelse ikke finder analog anvendelse ved meddelelse af transporttilladelse til blokvoгn, jf. også Færdselsstyrelsens udtalelse til mig af 14. oktober 2003.

Jeg bemærker også at der ikke har været rejst spørgsmål om Politimesteren i Horsens kompetence. (A) havde fast forretningssted i Horsens. Efter bestemmelsen § 8, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 313 af 9. maj 1997 om blokvoгne og mobilkraner havde politiet i Horsens utvivlsomt kompetence til at udstede transporttilladelsen.

3. Sagsbehandlingsspørgsmål i forbindelse med afgørelsen om tilbagekaldelse

a) Sagsoplysning

En tilbagekaldelse af en afgørelse sker ved en ny afgørelse. Det betyder at de almindelige forvaltningsretlige regler og retsgrundsætninger om sagsbehandling, skønsudøvelse mv. også gælder for tilbagekaldelse.

Sagsoplysningen i forbindelse med tilbagekaldelse skal således ske i overensstemmelse med officialprincippet. Efter princippet der gælder som et grundlæggende princip i forvaltningsretten, påhviler det den enkelte forvaltningsmyndighed selv eventuelt i samarbejde med andre myndigheder at fremskaffe de fornødne oplysninger om den foreliggende sag eller dog at foranledige at private, navnlig parterne, yder medvirken til sagens oplysning. Se bl.a. Kaj Larsen, mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 447 ff.

Som det fremgår af Færdselsstyrelsens afgørelse af 26. marts 2003, er kernen i vurderingen af om der er adgang til at tilbagekalde en afgørelse, på den ene side forvaltningens konkrete tilbagekaldelsesårsag og på den anden side tilbagekaldelsens virkning for parten. For at kunne

træffe en lovlіg og korrekt afgørelse må der således foreligge nærmere oplysninger både til belysning af karakteren og styrken af de hensyn som taler for tilbagekaldelse, henholdsvis af de hensyn til navnlig parten som taler imod tilbagekaldelse.

Både Horsens Politi og Færdselsstyrelsen har lagt vægt på at tilbagekaldelsen skete hurtigt og umiddelbart efter at Politimestrene i Gråsten og Tønder gjorde opmærksom på deres indvendinger.

Jeg er enig i at styrken af de hensyn til parten som taler imod tilbagekaldelse, som regel vil være mindre jo hurtigere tilbagekaldelsen sker. Jo kortere tid der går, jo mindre vil parten typisk have nået at have indrettet sig på den trufne afgørelse.

Imidlertid må kravene til sagsbehandlingen opretholdes uanset dette forhold. Hensynet til at undgå at parten i god tro indretter sig (yderligere) på afgørelsen efter at myndigheden er blevet opmærksom på at der eventuelt er grundlag for tilbagekaldelse, kan varetages ved at parten gøres opmærksom på at der er rejst en sag om tilbagekaldelse. Herefter må sagen oplyses tilstrækkeligt til at der kan træffes en lovlіg og rigtig afgørelse.

Horsens Politi traf afgørelse uden forinden at underrette (A) om at der på baggrund af indvendingerne fra Politimestrene i Gråsten og Tønder kunne være grundlag for tilbagekaldelse af transporttilladelsen, og uden at indhente oplysninger om hvilken betydning en tilbagekaldelse ville have for (A). Oplysningerne om at (A) ville skulle bære en ekstraudgift på op til 65.000 EURO, forelå således først da (B) efterfølgende på vegne af (A) klagede over den trufne afgørelse.

Det er min opfattelse at Horsens Politi efter at have modtaget brevet fra Politimestrene i Gråsten og Tønder burde have gjort (A) opmærksom på at det på baggrund af henvendelsen havde indledt overvejelser om at tilbagekalde transport-

tilladelsen, og samtidig have opfordret firmaet til at dokumentere og redegøre for karakteren og styrken af de eventuelle hensyn til firmaet som talte imod tilbagekaldelse. Denne forpligtelse følger dels af sagsoplysningsprincippet, dels af forvaltningslovens § 19 der er omtalt nedenfor.

At dette ikke skete, bevirker efter min opfattelse at Horsens Politis sagsoplysning og partshøring forbindelse med afgørelsen om tilbagekaldelse var klart utilstrækkelig.

Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse.

b) Partshøring

Forvaltningslovens § 19, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse:

‘§ 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.’

Afgørelsen om tilbagekaldelse fra Politimesteren i Horsens byggede på Politimestrene i Gråsten og Tønders udtalelse af 21. februar 2003. I udtalelsen var indeholdt oplysninger om at en tysk speditør for et tysk vognmandsfirma havde søgt om tilladelse til samme transport som (A) havde fået tilladelse til, og oplysninger om at denne transport var blevet afslået ‘under hensyntagen til, at Grenå er en havneby samt grundet færdselsmæssige årsager’.

Det er min opfattelse at Politimesteren i Horsens i medfør af bestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 1, også burde have forelagt oplysningerne i udtalelsen

for (A) med henblik på at (A) fik lejlighed til at kommentere dem inden der blev truffet afgørelse.

Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse.

c) Begrundelse

Det fremgår af forvaltningslovens § 22 at en afgørelse når den meddeles skriftligt, skal være ledsaget af en begrundelse medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. De indholdsmæssige krav til begrundelsen fremgår af forvaltningslovens § 24 som 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.

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

Hvis en afgørelse er truffet på baggrund af uskrevne regler – f.eks. de almindelige retsgrundsætninger om tilbagekaldelse – forstås kravet om henvisning til retsregler på den måde at begrundelsen skal indeholde en kort gengivelse af indholdet af det uskrevne retsgrundlag således som myndighederne forstår og anvender det. Se bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 558.

Begrundelsen skal være korrekt; det vil bl.a. sige at den skal være et sandt udtryk

for de forhold og overvejelser der har ført myndigheden frem til den trufne afgørelse. Se samme sted, s. 565.

Politimesteren i Horsens' afgørelse om tilbagekaldelse indeholdt en redegørelse for de faktiske omstændigheder som var tillagt betydning for afgørelsen, og en angivelse af hovedhensyn der var bestemmende for skønsudøvelse, nemlig det forhold at godset kunne sendes ad søvejen og hensynet til færdselssikkerheden.

Begrundelsen indeholdt derimod ikke en henvisning til de retsregler i henhold til hvilke afgørelsen var truffet. Det fremgår af Politimesteren i Horsens' udtalelse til mig af 12. august 2003 at det var politimesterens opfattelse at hjemlen til tilbagekaldelsen var bestemmelsen i § 4, stk. 5, i cirkulære nr. 66 af 30. april 1993 om transporttilladelse. Cirkulæret var ikke den rette hjemmel for tilbagekaldelse, jf. det nedenfor anførte, men Politimesteren skulle når henses til at begrundelsen skulle være subjektivt korrekt, have henvist hertil.

Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse.

d) Klagevejledning

Forvaltningslovens § 25, stk. 1, indeholder 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.'

Politimesteren i Horsens' afgørelse om tilbagekaldelse kunne indbringes for Færdselsstyrelsen. Derfor burde afgørelsen have indeholdt vejledning om denne klagemulighed.

Jeg mener at det er beklageligt at afgørelsen ikke var fulgt af en sådan vejledning. Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse.

4. Hjemmelsspørgsmål i forbindelse med afgørelsen om tilbagekaldelse

a) Hjemmelsgrundlaget for tilbagekaldelse

Politimesteren i Horsens har som hjemmel for tilbagekaldelse henvist til Trafikministerens cirkulære nr. 66 af 30. april 1993 om transporttilladelse § 4, stk. 5, jf. udtalelsen af 12. august 2003. Bestemmelsen svarer til det som er gengivet i de almindelige betingelser for tilladelsen.

Færdselsstyrelsen har derimod afvist at der er hjemmel i cirkulæret til tilbagekaldelse. Muligheden i cirkulæret for at tilbagekalde en tilladelse af hensyn til færdselssikkerheden eller vejforholdene kan ifølge styrelsen kun anvendes når der opstår uforudsete vejr-situationer, færdselsuheld eller lignende. Tilbagekaldelsen er efter Færdselsstyrelsens opfattelse sket med hjemmel i almindelige retsgrundsætninger om tilbagekaldelse (jf. Færdselsstyrelsens afgørelse af 26. marts 2003 og styrelsens udtalelse til mig af 14. oktober 2003).

Færdselsstyrelsens opfattelse hvorefter der ikke er hjemmel i cirkulæret til at tilbagekalde i den foreliggende situation, men at de almindelige retsgrundsætninger om tilbagekaldelse gælder ved siden af cirkulæret, kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

b) Var tilbagekaldelsen berettiget?

1. Færdselsstyrelsen har i sin afgørelse af 26. marts 2003 redegjort for indholdet af de almindelige retsgrundsætninger om tilbagekaldelse. Jeg har ingen bemærkninger til denne generelle redegørelse. Dog finder jeg anledning til at understrege betydningen af proportionalitetsprincippet i tilbagekaldelsessituationen: Jo mere in-

tensivt indgrebet er, des stærkere tilbagekaldelsesgrundlag må kræves. Desuden må det overvejes om indgrebet i det hele taget er nødvendigt, eller om mindre indgribende midler er tilstrækkelige til at tilgodese de hensyn der taler for tilbagekaldelse. Se bl.a. Karsten Revsbech mfl., Almindelige Emner, 3. udgave (1997), s. 441 og 442, Karsten Loiborg, Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 949 f, og Bent Christensen, Prøvelse (1994), s. 200 og 201.

2. Tilbagekaldelsen af transporttilladelsen var begrundet dels i at transporten kunne finde sted ad søvejen, dels i hensynet til færdselssikkerheden. I afgørelsen af 26. marts 2003 har Færdselsstyrelsen anført at hensynet til færdselssikkerheden vejer tungere end hensynet til at transporten skal kunne gennemføres ad den ansøgte rute, i betragtning af at transportens slutdestination er en havn hvortil der kan fragtes gods ad vandvejen.

Jeg er enig i at det forhold at der er mulighed for at transportere godset ad søvejen, kan tillægges væsentlig betydning i forbindelse med *udstedelse* af transporttilladelse når væsentlige hensyn til færdselssikkerheden taler mod landstransport, jf. herved rimelighedsbetragtningen i færdselslovens § 86, stk. 1, og i § 8, stk. 1, 3. pkt., i bekendtgørelse nr. 313 af 9. maj 1997 om blokvogne og mobilkraner.

I forbindelse med tilbagekaldelse af en lovligt udstedt transporttilladelse – hvor rimelighedsbetragtningen allerede skulle være overvejet i forbindelse med udstedelsen – mener jeg imidlertid ikke at muligheden for transport ad søvejen kan indgå med tilsvarende vægt. Det er antaget at tilbagekaldelse ikke kan ske alene med henvisning til at en tilladelse ikke burde være givet, f.eks. fordi praksis er fraveget hvilket har ført til manglende konsekvens i administrationen. Se bl.a. Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 3. udgave (1997), s. 443, og de sager som er gengivet i Folketingets Om-

budsmands beretning for 1989, s. 130 f*, og for 1994, s. 664* (R 94).

3. Vurderingen af med hvilken vægt hensynet til færdselssikkerheden kan indgå i forbindelse med en beslutning om tilbagekaldelse, må tillige ses i lyset af at lovgivningen åbner mulighed for ud fra en skønsmæssig vurdering at udstede tilladelse til transport med bred last, og at (A) tidligere har fået transporttilladelser til transport med laster der var endnu brede end den hvortil tilladelsen blev tilbagekaldt. Der foreligger ikke oplysninger i sagen om at der skulle have været problemer i forbindelse med gennemførelsen af disse. Ingen af de tidligere transporttilladelser er blevet tilbagekaldt af hensyn til færdselssikkerheden.

Politimesteren i Horsens har i sin udtalelse af 12. august 2003 anført at transporten ikke kunne gennemføres på en færdselssikkerhedsmæssig forsvarlig måde. Politimesteren har i den forbindelse henvist til udtalelserne fra Vejdirektoratet og Politimestrene i Gråsten og Tønder. Færdselsstyrelsen har henvist til udtalelsen fra Politimesteren i Horsens.

Det fremgår af udtalelsen fra Vejdirektoratet at transporten ville være til 'ulempe, evt. fare for den øvrige trafik', og af udtalelsen fra Politimestrene i Gråsten og Tønder at transporten ville være 'både til væsentlig ulempe, men også til fare for den øvrige trafik'. I udtalelsen fra Politimestrene i Gråsten og Tønder er imidlertid angivet at transporten kunne have været gennemført med politiledsagelse, og hvis delstrækninger blev afspærret for øvrig færdsel.

Med de ovennævnte udtalelser mener jeg at det i sig selv er tvivlsomt om hensynet til færdselssikkerheden i denne sag var så tungtvejende at det i ganske betydelig grad talte for en tilbagekaldelse uanset de modstående hensyn.

4. Færdselsstyrelsen har henvist til at der som hovedregel ikke er adgang til tilbage-

kaldelse hvis der på tidspunktet for ønsket om tilbagekaldelse foreligger de samme faktiske oplysninger som forelå på tidspunktet for den oprindelige afgørelse. Indvendingerne mod transporten fra Politimestrene i Gråsten og Tønder forelå ikke på tidspunktet for den oprindelige afgørelse hvorfor denne hovedregel efter styrelsens opfattelse ikke kan finde anvendelse her.

Jeg er enig i at det normalt kan tillægges en vis vægt om tilbagekaldelsesgrunden er opstået før eller efter den oprindelige afgørelse.

Jeg er derimod ikke enig med Færdselsstyrelsen i at der i forbindelse med afgørelsen om tilbagekaldelsen forelå nye faktiske oplysninger om transporten. Afgørelsen om tilbagekaldelsen byggede i det væsentligste på de samme faktiske oplysninger, men der forelå nu blot en anden politimyndigheds ændrede *vurdering* af om der skulle have været givet tilladelse til transporten. Myndigheden kunne have taget denne i betragtning ved den oprindelige afgørelse hvis man f.eks. havde hørt de politimyndigheder som var berørt af transporten. Risikoen for at tilbagekaldelsesgrunden ikke indgik i den oprindelige afgørelse, påhviler som udgangspunkt myndigheden medmindre parten

har gjort sig skyldig i svig eller i øvrigt har tilsidesat en ham påhvilende oplysningspligt. Se bl.a. Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 949.

5. Sammenfatning og henstilling

Sammenfattende må jeg anse Politimesteren i Horsens' afgørelse om tilbagekaldelse for så mangelfuld at Færdselsstyrelsen som prøvelsesmyndighed burde have tilsidesat afgørelsen som ugyldig. Jeg henviser navnlig til den klart utilstrækkelige sagsoplysning.

Med hensyn til Færdselsstyrelsens afgørelse må det efter min opfattelse anses for tvivlsomt om styrelsens konkrete afvejning af de relevante hensyn for og imod tilbagekaldelse af tilladelsen fuldt ud er foretaget i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler om tilbagekaldelse.

Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse, og jeg har samtidig henstillet til Færdselsstyrelsen at genoptage sagen med henblik på en fornyet vurdering af den i lyset af det jeg har anført."

NOTER: (*) FOB 1989, s. 130, og FOB 1994, s. 664.

Udenrigsministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2004 til 31. december 2004 afsluttet 19 sager inden for Udenrigsministeriets sagsområde. 13 af disse sager blev afvist.

De resterende 6 sager blev realitetsbehandlet: 5 sager handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om sagsbehandlingsspørgsmål. I alt gav 1 af sagerne 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	5	0	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	1	0	0
<i>I alt</i>	6	0	0	0

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 17-1: Nægtelse af adgang til personligt fremmøde på ambassade

17-1. Nægtelse af adgang til personligt fremmøde på ambassade

Forvaltningsret 114.1 – 1124.1 – 1133.2.

En dansk ambassade i udlandet traf beslutning om at nægte en dansk statsborger der modtog hjælp fra ambassaden i forbindelse med en sag, adgang til personligt fremmøde på ambassaden. Beslutningen blev truffet på baggrund af udsagn fra andre personer på ambassaden som den pågældende skulle have tilbudt at skaffe opholdstilladelse i Danmark mod betaling. Det fremgik endvidere af sagen at den pågældende ved en senere lejlighed, ligeledes mod betaling, skulle have tilbudt en anden at skaffe et visum til Danmark.

Ombudsmanden vurderede at beslutningen om at nægte den pågældende adgang til ambassaden måtte anses for en afgørelse i forvaltningslovens og offentlighedslovens forstand, og kritiserede at ambassaden ikke havde overholdt notatpligten i offentlighedslovens § 6, stk. 1, og ikke havde overvejet partshøringspligten i forvaltningslovens § 19. (J.nr. 2003-4188-459).

Under et ophold i X-land rettede den danske statsborger A den 16. januar og 6. marts 2003 personlig henvendelse til Den Danske Ambassade i hovedstaden, Y-by. Han modtog fra ambassaden hjælp med oversættelse og legalisering af dokumenter til brug for en sag vedrørende en person der var bosiddende i landet.

Den 14. juli 2003 henvendte A sig på ny på ambassaden, men blev nægtet adgang; han fik efter det af ham selv oplyste at vide at han var "en meget farlig mand".

Efter A's hjemkomst til Danmark skrev han den 8. oktober 2003 til Udenrigsministeriet. Det fremgår af brevet at A's støtte- og kontaktperson i hans kommune på hans vegne telefonisk havde kontaktet ministeriet og fået oplyst at ministeriet desværre ikke kunne hjælpe A mens han var i Y-by, og at A udmærket godt vidste hvorfor. A anførte over for ministeriet at han på ingen måde vidste hvad der mentes hermed eller blev hentydet til, og at han derfor havde ønsket en personlig samtale i ministeriet hvilket ikke havde kunnet lade sig gøre. A havde endvidere ikke kunnet få en begrundelse for hvorfor ministeriet nægtede at hjælpe ham som dansk statsborger. A klagede over denne behandling og gentog sit ønske om en

skriftlig forklaring på hvorfor han var blevet nægtet hjælp.

Udenrigsministeriet besvarede den 13. oktober 2003 A's brev således:

" ...

Ambassaden i (Y)-by har oplyst, at den har begrundet mistanke om gentagne forsøg på bedrageri fra Deres side overfor andre af ambassadens kunder. Disse har uafhængigt af hinanden oplyst overfor ambassaden, at De under ophold på ambassadens område skulle have tilbudt at skaffe de pågældende personer indrejsevisum i Danmark for et nærmere angivet beløb.

På denne baggrund har ambassaden besluttet, at De fremover ikke kan få adgang til ambassaden, men må sende Deres dokumenter til legalisering gennem en budbringer. De vil således stadig kunne få den service fra ambassaden, som De er berettiget til, men blot desværre ikke selv få personlig adgang til bygningen.

" ..."

Den 14. og 21. oktober 2003 skrev A igen til Udenrigsministeriet og stillede en række spørgsmål vedrørende ambassadens beslutning. Han spurgte bl.a. om hvornår bedrageriforsøgene skulle have fundet sted, og hvem der havde anmeldt ham, ligesom han

bad om at få oplyst hvorfor han ikke var blevet anmeldt til politiet i Y-by, og hvorvidt ambassaden havde rådet de personer som angav ham, til at gå til politiet i Y-by.

I brev af 22. oktober 2003 svarede Udenrigsministeriet følgende:

"...

Deres spørgsmål kan ganske enkelt besvares med, at ambassaden i (Y)-by ikke har anmeldt Dem til politiet, fordi politianmeldelse af personer, der er permanent bosiddende i Danmark, ikke er ambassadens opgave – tværtimod. Af samme grund har ambassaden ikke rådet de personer, som har givet ambassaden de pågældende oplysninger, til at gå til politiet i (Y)-by.

Deres ønske om at få oplyst navnene på de pågældende personer kan desværre ikke imødekommes, da ambassaden ikke har noteret de pågældendes navne.

Det kan tilføjes, at det tilkommer ambassaden at træffe de nødvendige foranstaltninger til opretholdelse af ro og orden på dens territorium, og at Udenrigsministeriet hverken kan eller ønsker at omgøre ambassadens beslutning.

..."

Ved brev af 5. november 2003 klagede A til mig. Han anførte bl.a. at hans sag i Y-by stadig ikke var afsluttet, og at han derfor fortsat kunne risikere at skulle til yderligere retsmøder. A havde derfor formentlig også stort behov for fortsat at kunne få hjælp og lov til at komme på ambassaden. Han gentog endvidere at han ikke kunne genkende de anklager der var rejst mod ham.

Den 12. december 2003 bad jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse i anledning af A's klage. Jeg bad om at ministeriet forinden indhentede en udtalelse fra ambassaden i Y-by om sagen. I mit brev til ministeriet skrev jeg følgende:

"...

(A)'s klage vedrører ambassaden i (Y)-bys beslutning om at nægte ham adgang til ambassaden. Beslutningen blev truffet på bag-

grund af oplysninger fra andre af ambassadens kunder der havde oplyst at (A) under ophold på ambassadens område skulle have tilbudt at skaffe de pågældende personer indrejsevisum i Danmark mod betaling af et nærmere angivet beløb.

I udtalelserne beder jeg om at myndighederne særligt kommer ind på følgende forhold:

Det fremgår af (A)'s bilag at Udenrigsministeriet den 22. oktober 2003 skrev blandt andet således til (A):

'Deres ønske om at få oplyst navnene på de pågældende personer kan desværre ikke imødekommes, da ambassaden ikke har noteret de pågældendes navne.'

Efter offentlighedslovens § 6, stk. 1, 1. punktum, skal en myndighed som 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, i sager hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, gøre notat om indholdet af oplysningerne.

Det antages endvidere at følge af en almindelig retsgrundsætning at en myndighed – uanset om der er tale om en afgørelsessag – sørger for at der gøres skriftligt notat om ekspeditioner af væsentlig betydning for behandlingen af en sag hvis de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt. Derved tilgodeses – ud over hensynet til aktindsigt – såvel ordensmæssige hensyn som kravet om at myndighederne efterfølgende er i stand til at dokumentere deres sagsbehandlingsskridt, jf. Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002) s. 413.

Jeg beder myndighederne om at oplyse hvorvidt spørgsmålet om nægtelse adgang til ambassaden efter myndighedernes opfattelse må antages at være en 'afgørelsessag' i offentlighedslovens og forvaltningslovens forstand.

Jeg beder endvidere Udenrigsministeriet og ambassaden om nærmere at redegøre for hvilke overvejelser myndighederne har gjort

sig vedrørende opfyldelsen af notatpligten i den foreliggende sag. Jeg beder herunder myndighederne om at oplyse hvorvidt notatpligten efter myndighedernes opfattelse må anses for opfyldt i sagen – og i benægtende fald hvad de eventuelle konsekvenser heraf er.

Jeg bemærker i den forbindelse også at det af forvaltningslovens § 19, stk. 1, fremgår at hvis 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. Dette gælder hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Af Udenrigsministeriets brev af 22. oktober 2003 fremgår endvidere følgende:

‘Det kan tilføjes, at det tilkommer ambassaden at træffe de nødvendige foranstaltninger til opretholdelse af ro og orden på dens territorium, og at Udenrigsministeriet hverken kan eller ønsker at omgøre ambassadens beslutning.’

Det fremgår af § 2 i lov om udenrigstjenesten at udenrigstjenestens tre grene, Udenrigsministeriet, de diplomatiske og de konsulære repræsentationer, udgør en fælles tjeneste og én myndighed. Efter lovens § 3, stk. 1, er udenrigsrepræsentationerne imidlertid organer under Udenrigsministeriet.

Jeg beder på den baggrund Udenrigsministeriet om at oplyse hvorvidt ministeriet faktisk – i kraft af ministeriets instruktionsbeføjelse over for repræsentationen, jf. udenrigstjenestelovens § 3, stk. 1 – har foretaget en selvstændig prøvelse af ambassadens beslutning om at nægte (A) adgang til ambassadens område.

...”

I udtalelse af 19. januar 2004 anførte Den Danske Ambassade i Y-by følgende:

”1. I besvarelse af udenrigsministeriets ovennævnte skrivelse kan ambassaden oplyse følgende om sagens forløb:

2. Ambassaden er normalt lukket for konsulære ekspeditioner om torsdagen, men åbnede ekstraordinært torsdag den 6. marts 2003 for at foretage en legalisering for hr. (A), samt for at en irakisk familie kunne indgive nogle oplysninger i en familiesammenførings sag.

Den irakiske familie kom ca. en time senere tilbage for at fortælle, at de var blevet kontaktet af (A) ved hoveddøren til ambassadens konsulære reception. Da havde de set ham gå ud af samme dør da de ankom. Han havde udgivet sig for at være ambassadens hovedbogholder, der var på vej til det nærliggende Hotel ... for at veksle penge. Han havde tilbudt dem at ordne familiesammenførings sagen på fem dage mod et gebyr på USD 400. Han havde argumenteret, at ambassaden ville lukke ned pga. krigen mod Irak i den nærmeste fremtid, så det var ‘nu eller aldrig’. De havde accepteret og betalt ham penge.

Ambassaden spurgte, hvorvidt familien ønskede at indgive en politianmeldelse, hvilket ikke var tilfældet, fordi de frygtede, at myndighederne ville anfægte deres ophold i (X)-land.

3. På baggrund af det skete, og af hensyn til beskyttelsen af ambassadens ofte sårbare konsulære ‘kunder’, resolverede ambassadøren, at (A) ikke måtte gives adgang til ambassadens område, hvis han – mod forventning – skulle driste sig til at henvende sig igen. Medarbejderne i ambassadens konsulære reception blev instrueret i overensstemmelse hermed.

4. Den 14. juli 2003 henvendte (A) sig igen til ambassaden med henblik på legalisering af nogle dokumenter. I overensstemmelse med det tidligere besluttede oplyste den fungerende chargé d'affaires (A) om, at han i henhold til ambassadørens beslutning ikke var ønsket på ambassadens område. Han oplystes endvidere om, at ambassaden var rede

til at ekspedere hans legaliserings sag, men at dette måtte ske via en anden person. Da (A) under samtalen var omgivet af flere andre personer i ambassadens reception henvistes som forklaring til, at (A) selv kendte årsagen. Efter nogen diskussion accepterede (A) den af ambassaden tilbudte fremgangsmåde og tilkendegav, at det ikke ville være noget problem at få en anden person til at afhente hans legaliserede dokumenter.

5. Næste dag den 15. juli 2004 modtog ambassadens receptionist telefonisk oplysning fra en af ambassadens klienter om, at (A) dagen før i receptionen havde søgt at overtale en anden af ambassadens klienter til at betale ham ... 250.000 for at arrangere et visum til Danmark. Den pågældende havde stået tæt ved og hørt hele samtalen. Receptionisten gjorde et notat om, hvad der var passeret den 14. og 15. juli 2004. Notatet vedlægges i kopi.

6. Ambassaden er bekendt med identiteten på den irakiske familie, som er omtalt ovenfor under afsnit 2, samt den person, fra hvem ambassaden modtog de i afsnit 5 omtalte oplysninger. I begge tilfælde er der tale om personer, som ambassaden anser som seriøse og troværdige, men samtidig yderst sårbare, hvis fortroligheden omkring deres identitet kompromitteres. Navnet på den i receptionistens notat af 15.7.2003 omtalte person er således udeladt i vedlagte kopi.

7. Om ambassadens overvejelser vedrørende opfyldelsen af notatpligten i den foreliggende sag kan følgende anføres:

De hektiske dage primo marts 2003, hvor der herskede en spændt situation forud for krigen i Irak, hvor hovedbekymringen var den overordnede sikkerhedssituation, og hvor ambassaden havde en vakance blandt de udsendte medarbejdere i en arbejds mæssigt presset situation, var baggrunden for, at ambassaden ikke – udover optegnelserne vedrørende de ovennævnte konsulære ekspeditioner – kan fremlægge et samtidigt notat om det ovenfor i afsnit 2 beskrevne forløb.

Notatpligten er på den givne foranledning indskærpet overfor ambassadens personale.”

I udtalelse af 12. februar 2004 anførte Udenrigsministeriet følgende:

”...

Med hensyn til de i Ombudsmandens skrivelse rejste spørgsmål bemærker Udenrigsministeriet følgende.

1. For så vidt angår spørgsmålet, om Udenrigsministeriet anser beslutningen om at nægte (A) fysisk adgang til ambassadens område for at være en ‘afgørelsessag’, er det efter ministeriets opfattelse ikke en forvaltningsafgørelse i forvaltningslovens og offentlighedslovens forstand.

Der lægges herved først og fremmest vægt på et *væsentlighedskriterium*, idet det vurderes, at nægtelsen af fysisk adgang var af meget ringe betydning for (A). Der var ikke tale om at nægte ham mulighed for at modtage ambassadens service, idet dette kunne ske ved postfremsendelse af de relevante dokumenter eller via en tredjeperson, ligesom han kunne modtage evt. anden rådgivning telefonisk. Beslutningens ringe betydning understreges i øvrigt af, at (A) som dansk statsborger har fast ophold i Danmark, og hans konkrete behov for servicering fra ambassaden umiddelbart alene synes at angå legalisering af visse dokumenter. Dette understøttes af, at beslutningen *ingen konkrete retsvirkninger* havde for (A), idet hans retsstilling ikke kan siges at være blevet ændret af, at han ikke kunne få fysisk adgang til ambassaden. I henhold til lov om udenrigstjenesten er Udenrigsministeriet forpligtet til at bistå danske statsborgere, men der er ingen grund til at antage, at dette nødvendigvis skal ske gennem fysisk tilstedeværelse på en ambassade. Også ud fra en formålsbetragtning – at sikre ambassadens øvrige klienter ordnede forhold i forbindelse med ekspeditionen af deres sager – har ambassadens beslutning i højere grad karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed af ordensmæssig karakter end en retlig afgørelse.

Samlet set er det således Udenrigsministeriets opfattelse, at der ikke er tale om en afgørelsessag, hvorfor reglerne om bl.a. parts-høring i forvaltningsloven ikke finder anvendelse.

Endelig skal det bemærkes, at ambassaden under de konkrete og ganske særegne omstændigheder valgte det mindst indgribende skridt for at sikre beskyttelse af ambassadens øvrige gæster. Under normale omstændigheder ville så alvorlige og troværdige anklager mod (A) som bedrageri – som beskrevet i ambassadens redegørelse – have ført til indgivelse af politianmeldelse, bl.a. med henblik på nærmere afklaring af de faktiske omstændigheder og eventuel retsforfølgning. Danske repræsentationer udviser imidlertid stor tilbageholdenhed med at indgive politianmeldelser mod danske statsborgere i udlandet, særligt i lande som (X)-land, hvor der må antages at være en ikke ubetydelig risiko for at retssikkerhedsgarantier ikke overholdes af de lokale myndigheder. Det nødvendiggjorde, at ambassaden under de konkrete omstændigheder måtte vurdere, hvad der ville være en adækvat og proportional reaktion på en velunderbygget formodning om (A)'s adfærd.

2. For så vidt angår Ombudsmandens anmodning om en redegørelse for, hvilke overvejelser man har gjort sig vedrørende opfyldelsen af notatpligten, skal man udtale:

Det beror på en telefonisk oplysning fra ambassaden til ministeriet, som dannede grundlag for, at ministeriet i sin skrivelse til (A) anførte, at 'ønsket om at udlevere navnene på de pågældende personer kan desværre ikke imødekommes, da ambassaden ikke har noteret de pågældendes navne'. Udenrigsministeriet beklager, at denne begrundelse blev givet for ikke at udlevere navnene. Retteligt burde som begrundelse have været anført, at 'navnene er ambassaden bekendt, men de kan ikke oplyses af hensyn til de pågældendes sikkerhed i (X)-land, jf. offentlighedslovens § 13, nr. 6'. Udenrigsministeriet har ved brev af d.d. tilskrevet (A) og

meddelt ham begrundelsen for tilbageholdelse af de relevante navne, jf. vedlagte kopi af dette brev.

Der er således ikke efter ministeriets opfattelse sket brud på notatpligten, idet der snarere er tale om, at man ved en misforståelse har angivet en forkert begrundelse for ikke at oplyse navnene. Udenrigsministeriet kan herudover ganske henholde sig til pkt. 7 i ambassadens redegørelse. Det er ministeriets vurdering, at selv om det i øvrigt måtte antages, at notatpligten ikke til fulde har været opfyldt i det konkrete tilfælde, foreligger der så klart særlige omstændigheder, at der ikke er grund til at påtale det pågældende forhold ud over den indskærpelse af notatpligten, som efterfølgende har fundet sted på ambassaden.

3. For så vidt angår spørgsmålet om Udenrigsministeriet har foretaget en selvstændig prøvelse af ambassadens beslutning om at nægte (A) adgang til ambassadens område, bemærkes følgende:

Udenrigsministeriet har – efter en gennemgang af sagen – vurderet, at ambassadens beslutning blev truffet for at varetage legitime hensyn til ambassadens funktion, herunder hensynet til andre klienter. Henset til ambassadens indsigt i lokale forhold og direkte kontakt til de implicerede personer i forbindelse med hændelsesforløbet har Udenrigsministeriet ved sin behandling af (A)'s klage af 8. oktober 2003 ikke fundet grundlag for at tilsidesætte ambassadens konkrete skøn, herunder deres vurdering af de specifikke lokale omstændigheder, som lå til grund for ambassadens beslutning. Dette er meddelt (A) ved Udenrigsministeriets brev af 14. oktober 2003.

Ambassaden er i sagens anledning blevet instrueret om i tilfælde af fremtidige konkrete anmodninger fra (A) om adgang til ambassaden med henblik på konsularbistand at vurdere, hvorvidt det vil være nødvendigt at fastholde den trufne beslutning i lyset af de konkrete omstændigheder, der måtte foreligge ved en eventuel fremtidig henvendelse.

se. Dette er ligeledes meddelt (A) ved ovennævnte brev af d.d.”

I det omtalte brev til A af 12. februar 2004 skrev Udenrigsministeriet således:

”I behandlingen af Deres klage til Folketingets Ombudsmand over ambassaden i (Y)-by har Udenrigsministeriet foretaget en nøje gennemgang af sagen.

I forbindelse med denne gennemgang af sagen er man for det første blevet opmærksom på en beklagelig misforståelse, der er kommet til udtryk i ministeriets brev til Dem, hvori man oplyser, at man ikke kan oplyse navnene på de personer, der har oplyst til ambassadens personale, at De skulle have forsøgt bedrageri overfor de pågældende, idet man ikke havde noteret de pågældendes navne.

Dette er desværre ikke helt korrekt. Navnene er ambassaden bekendt. Imidlertid må Udenrigsministeriet med henvisning til Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, fastholde, at navnene ikke kan oplyses af hensyn til de pågældendes sikkerhed i (X)-land, såfremt de fortsat måtte opholde sig her. Kopi af den pågældende bestemmelse vedlægges til orientering.

For det andet ønsker Udenrigsministeriet at oplyse, at man har anmodet ambassaden om at vurdere, hvorvidt det vil være nødvendigt at fastholde den trufne beslutning i lyset af de konkrete omstændigheder, der måtte foreligge ved en eventuel fremtidig henvendelse.

...”

I brev af 4. marts 2004 kommenterede A ambassadens og Udenrigsministeriets udtalelser. Han bestred i den forbindelse myndighedernes beskrivelse af hændelsesforløbet under hans fremmøde på ambassaden henholdsvis den 6. marts og 14. juli 2003. Han anførte endvidere at han ønskede at ambassaden rejste tiltale og kontaktede politiet i X-land således at alle kunne blive afhørt, herunder den irakiske familie; det var A's opfattelse at ambassaden forsøgte at beskytte den-

ne familie som havde sagt ja til en ulovlig handling. A tilkendegav desuden at han ikke ønskede at vide hvem der skulle have opholdt sig i ambassaden den 6. marts 2003, men at han mente at det var vigtigt at navnet blev givet videre til ombudsmanden som dokumentation for ambassadens udsagn.

Ombudsmandens udtalelse

”1. Det fremgår af brev af 13. oktober 2003 fra Udenrigsministeriet og ambassadens udtalelse af 19. januar 2004 at De fortsat vil kunne få den service fra ambassaden i (Y)-by som De er berettiget til, når blot De ikke personligt møder op på ambassaden. Deres henvendelse til mig vedrører således alene spørgsmålet om berettigelsen af ambassadens beslutning om at nægte Dem personlig adgang til ambassaden. Jeg har således bl.a. ikke har taget stilling til om ambassadens beslutning opfyldte de forvaltningsretlige krav i henseende til form og begrundelse.

2. Jeg bemærker herefter at det som Udenrigsministeriet mere generelt har anført om at det tilkommer ambassaden at træffe de nødvendige foranstaltninger til opretholdelse af ro og orden på ambassadens territorium, ikke i sig selv kan give mig anledning til kritik. Hjemlen hertil må antages at følge af almindelige ordens- og anstaltsbetragtninger.

3. Ambassadens beslutning om ved eventuelle fremtidige henvendelser at nægte Dem adgang til ambassadens område blev truffet på baggrund af oplysninger om at De under ophold på ambassadens område den 6. marts 2003 skulle have tilbudt en irakisk familie mod betaling at ordne en familiesammenføringssag. Det fremgår desuden af ambassadens udtalelse af 19. januar 2004 at De endvidere den 14. juli 2003 skulle have tilbudt at skaffe en anden af ambassadens klienter indrejsevisum i Danmark for et nærmere angivet beløb. Ambassadens oplysninger stammede fra

øvrige klienter på ambassaden, bl.a. den involverede irakiske familie.

De kan på ingen måde genkende ambassadens anklager.

Påstand står således mod påstand for så vidt angår de faktiske omstændigheder som har dannet grundlag for beslutningen om nægtelse af adgang til ambassaden.

Ombudsmandsinstitutionen er ikke egnet til at afklare et bevisspørgsmål som det foreliggende fordi ombudsmanden i almindelighed ikke har mulighed for at afhøre vidner i sagen, men behandler klager på et skriftligt grundlag. En endelig konstatering af hvad der måtte have fundet sted mellem Dem og de andre af ambassadens klienter som har rettet anklagerne mod Dem, vil således ikke kunne gennemføres inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse.

Under henvisning hertil og efter min gennemgang af sagen i øvrigt, jf. nedenfor, kan jeg derfor ikke kritisere at Udenrigsministeriet fandt at det var berettiget at De var blevet nægtet adgang til ambassaden.

Jeg har noteret mig at Udenrigsministeriet nu har anmodet ambassaden om – ved en eventuel fremtidig henvendelse fra Dem – at vurdere om det vil være nødvendigt at opretholde beslutningen om at nægte Dem adgang til ambassaden.

4. Min gennemgang af Deres sag har herefter været koncentreret om behandlingen af sagen.

Det er i forbindelse med min bedømmelse af sagsbehandlingen af betydning at afklare hvorvidt beslutningen om at nægte Dem fremtidig adgang til ambassaden må antages at have karakter af en afgørelse i forvaltningslovens og offentlighedslovens forstand.

Udenrigsministeriet har i udtalelsen af 12. februar 2004 besvaret spørgsmålet benægtende. Ministeriet har til støtte for sin opfattelse anført at der herved først og fremmest er lagt vægt på et væsentlig-

hedskriterium, og at nægtelsen af fysisk adgang var af meget ringe betydning for Dem, idet De fortsat kunne modtage ambassadens service ved brug af postfremsendelse, tredjeperson eller telefonisk henvendelse. Ministeriet har endvidere gjort gældende at De har fast ophold i Danmark, og at Deres behov for service-ring fra ambassaden alene synes at angå legalisering af dokumenter. Hertil kommer at beslutningen ingen konkrete retsvirkninger havde for Dem idet Deres retsstilling efter ministeriets opfattelse ikke kan siges at være blevet ændret af at De ikke kunne få fysisk adgang til ambassaden. Ministeriet har yderligere henvist til at beslutningen også ud fra en formålsbetragtning i højere grad har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed af ordensmæssig karakter end af en retlig afgørelse.

Jeg er enig med ministeriet i at indgrebs væsentlighed er af afgørende betydning for vurderingen af om beslutningen må antages at falde ind under afgørelsesbegrebet i forvaltningsloven og offentlighedsloven. Jeg henviser om væsentlighedskriteriets betydning til Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2003), s. 37ff.

Nægtelse af fremtidig mulighed for at indfinde sig på sit hjemlands repræsentation i udlandet er imidlertid efter min opfattelse generelt af så indgribende betydning at beslutning herom efter sin karakter må anses for en afgørelse. Dette må gælde uanset om beslutningen herom i det konkrete tilfælde – som anført af Udenrigsministeriet – ikke (indtil nu) måtte have afskåret Dem fra på anden måde at blive betjent tilfredsstillende af ambassaden. Jeg må således lægge til grund at ambassaden ved beslutningen om fremtidigt at nægte Dem adgang traf en afgørelse i forvaltningslovens og offentlighedslovens forstand.

Jeg henviser i den forbindelse også til Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvalt-

ningsret, 2. udgave (2003), s. 32, og til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 118, med omtale af praksis. Se endvidere sagerne omtalt i Ugeskrift for Retsvæsen U 1988.731Ø, U 2001.83H og U 2001.464V.

Jeg bemærker i øvrigt at en beslutning om nægtelse af fremtidig adgang til repræsentationen, selv hvis beslutningen ikke måtte anses for en afgørelse, har en sådan karakter at det efter min opfattelse må følge af god forvaltningsskik at sagen behandles i overensstemmelse med de krav der følger af forvaltningsloven og offentlighedsloven for så vidt angår f.eks. notatpligt og partshøring.

5. Offentlighedsloven indeholder i § 6, stk. 1, denne bestemmelse om notatpligt i afgørelsessager:

‘§ 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.’

Udenrigsministeriet meddelte Dem i brev af 22. oktober 2003 at Deres ønske om at få oplyst navnene på de personer som havde givet ambassaden oplysninger om Deres adfærd på ambassaden, ikke kunne imødekommes da ambassaden ikke havde noteret de pågældendes navne.

På den baggrund bad jeg i mit høringsbrev af 12. december 2003 Udenrigsministeriet og ambassaden om blandt andet at oplyse hvorvidt notatpligten (efter offentlighedslovens § 6, stk. 1, 1. punktum, eller efter den almindelige retsgrundsætning der gælder uanset om der er tale om en afgørelsessag) efter myndighedernes opfattelse måtte anses for opfyldt i sagen.

Udenrigsministeriet har herefter oplyst at den givne begrundelse beroede på en

misforståelse, og at begrundelsen rettelig skulle være at navnene er ambassaden bekendt, men ikke kan oplyses af hensyn til de pågældendes sikkerhed i (X)-land, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Udenrigsministeriet har den 12. februar 2004 skrevet til Dem om bl.a. dette forhold.

Navnene på de pågældende personer som har henvendt sig til ambassaden om Deres adfærd på ambassaden henholdsvis den 6. marts og den 14. juli 2003, er således ambassaden bekendt.

Det fremgår endvidere at ambassadens receptionist den 15. juli 2003 faktisk udfærdigede et notat om (det angivelige) begivenhedsforløb den 14. og 15. juli 2003. Af notatet fremgik navnet på den person som havde givet ambassaden oplysninger om episoden den 14. juli 2003.

Jeg må imidlertid lægge til grund at der ikke tillige er udarbejdet noget notat vedrørende hændelsesforløbet den 6. marts 2003, og herunder hvem der rettede de omhandlede beskyldninger mod Dem. Ambassaden har således vedrørende dette forløb ikke overholdt notatpligten i offentlighedslovens § 6, stk. 1. Det mener jeg er beklageligt.

Jeg har gjort Udenrigsministeriet bekendt med min opfattelse. Under hensyn til at notatpligten på den givne foranledning er indskærpet over for ambassadens personale, foretager jeg mig herudover ikke mere vedrørende spørgsmålet.

Min undersøgelse har ikke omfattet Udenrigsministeriets (efterfølgende) vurdering hvorefter oplysningerne om de pågældendes identitet er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Jeg har i den forbindelse også noteret mig at De i brev af 4. marts 2004 har tilkendegivet at De – i hvert fald for så vidt angår episoden den 6. marts 2003 – ikke (længere) ønsker at vide hvem der angiveligt skulle have opholdt sig i ambassaden.

6. Af forvaltningslovens § 19 fremgår følgende om myndighedernes pligt til parts-høring:

'§ 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.

...'

Udenrigsministeriet har i forbindelse med sagen gjort gældende at reglerne om bl.a. partshøring i forvaltningsloven efter ministeriets opfattelse ikke finder anvendelse. Ministeriet har herved henvist til at sagen efter ministeriets opfattelse ikke er en afgørelsessag efter forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Som omtalt ovenfor under punkt 4 er jeg ikke enig i Udenrigsministeriets vurdering af spørgsmålet om hvorvidt sagen har karakter af en afgørelsessag.

Jeg må på den baggrund anse det for en beklagelig fejl at ambassaden, bl.a. på grund af den manglende overholdelse af notatpligten, ikke forinden der blev truffet afgørelse, overvejede hvorvidt De burde partshøres vedrørende grundlaget for den afgørelse som ambassaden agtede at træffe (eller hvorvidt partshøring kunne og burde udelades under henvisning til en af bestemmelserne i § 19, stk. 2) og i givet fald foretog en sådan partshøring af Dem.

Jeg har gjort Udenrigsministeriet bekendt med min opfattelse, men jeg mener ikke at jeg har grundlag for herudover at henstille til ministeriet at genoptage sagen med henblik på at tage stilling til spørgsmålet om partshøring af Dem. Jeg har herved lagt vægt på at De i forbindelse med dels Udenrigsministeriets behandling af Deres klage over ambassaden, dels min behandling af sagen har haft mulighed for at fremkomme med Deres indsigelser vedrørende ambassadens afgørelse, og at ambassaden og Udenrigsministeriet således nu har haft lejlighed til at tage stilling dertil.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen."

Der er i perioden 1. januar 2004 til 31. december 2004 afsluttet 60 sager inden for Undervisningsministeriets sagsområde. 40 af disse sager blev afvist.

De resterende 20 sager blev realitetsbehandlet: 15 sager handlede om afgørelser, og 5 sager 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. 28, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	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>

Institutionsstyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	4	0	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	4	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>8</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Uddannelsesstyrelsen

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

Ankenævnet for Uddannelsesstøtten

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

1 sag fra Ankenævnet for Uddannelsesstøttens sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 18-1: Ansøgning om SU. Særlige krav til bevis savnede hjemmel

18-1. Ansøgning om SU Særlige krav til bevis savnede hjemmel

Almindelige emner 3. – Forvaltningsret 1121.1 – 12.1 – 12.4 – 261.3.

En studerende blev i 2000 indskrevet på en 2-årig kandidatuddannelse på et universitet. Siden 1999 havde han læst sidefag på Statskundskab ved et andet universitet. Han fornyede ved en fejl ikke sit årskort ved det første universitet i sommeren 2000, men først den 4. oktober 2000, idet han troede at hans SU var knyttet til studiet ved det andet universitet. Han søgte herefter om at få tildelt SU for september 2000 trods den manglende indskrivning. Myndighederne afslog ansøgningen under henvisning til at han var uden for uddannelse i september 2000.

I forbindelse med ombudsmandens behandling af sagen blev det oplyst at SUstyrelsen havde en fast praksis hvorefter en studerende kun kunne anses for at "gennemgå en uddannelse" (og hermed være berettiget til SU) hvis den studerende var formelt optaget på en bestemt uddannelse og formelt indskrevet på denne uddannelse. Ombudsmanden udtalte bl.a. at lovgivningen ikke indeholdt regler om dokumentationskrav mv. der gav grundlag for denne praksis. Han henviste endvidere til at en forvaltningsmyndighed ikke uden lovhjemmel kan fravige almindelige principper for sagsoplysning og fri bevisbedømmelse, ligesom han henviste til den forvaltningsretlige grundsætning om forbud mod skøn under regel. Ombudsmanden mente på den baggrund ikke at myndighederne havde tilstrækkelig hjemmel i lovgivningen til at udelukke andre former for dokumentation for at ansøgeren "gennemgik en uddannelse" end formel optagelse og indskrivning på uddannelsen. (J.nr. 2001-3901-730).

Det fremgik af sagen at A i 2000 var indskrevet på den 2-årige kandidatuddannelse på humaniora ved Syddansk Universitet i Odense. Siden efteråret 1999 havde han imidlertid læst sidefag på Institut for Statsvidenskab på Københavns Universitet.

A fornyede ved en fejl ikke sit årskort ved Syddansk Universitet rettidigt i sommeren 2000, men først den 4. oktober 2000.

Den 10. oktober 2000 modtog SU-kontoret på Syddansk Universitet en ansøgning fra A om at få tildelt SU for september 2000 trods den manglende indskrivning.

SU-kontoret afslog i brev af 18. oktober 2000 at imødekomme ansøgningen om tildeling af SU for september 2000 under hensyn til den sene indskrivning.

I brev af 23. oktober 2000 klagede A over SU-kontorets afgørelse og skrev at han troede at hans SU var tilknyttet hans studium ved Københavns Universitet. SUstyrelsen tiltrådte i brev af 7. februar 2001 det afslag

som SU-kontoret på Syddansk Universitet havde givet. Følgende fremgik bl.a. af afgørelsen:

"...

Du anfører i din klage, at du ikke var klar over hvilket uddannelsessted du fik din SU fra. Vi kan oplyse at det fremgår af alle støttemeddelelser, hvilken uddannelsesinstitution, der tildeler SU. I brev af 8. september 2000 har Syddansk Universitet i Odense desuden gjort dig opmærksom på, at de betragter dig som udmeldt, og din SU vil blive stoppet.

Vi henviser til § 40, stk. 1, nr. 1, og § 41, i bekendtgørelse nr. 715 af 6. september 1999 om statens uddannelsesstøtte."

A klagede herefter til Ankenævnet for Uddannelsesstøtten.

Ved brev af 24. august 2001 stadfæstede Ankenævnet for Uddannelsesstøtten SUsty-

relsens afgørelse i sagen. Ankenævnet begrundede afgørelsen således:

" ...

Ifølge § 40 i Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 715 af 6. september 1999 om statens uddannelsesstøtte gælder det, at udbetaling af SU-støtte ophører, hvis den studerende afslutter eller afbryder uddannelsen. Støtte, der allerede måtte være – uberettiget – udbetalt skal tilbagebetales, jf. bekendtgørelsens § 41.

De var udmeldt af Odense Universitet i hele september måned 2000, og ankenævnet kan herefter erklære sig enig i SU-styrelsens afgørelse. Det skal i den forbindelse bemærkes, at De flere gange havde fået orientering af Odense Universitet om konsekvenserne af manglende genindmeldelse.

..."

Ankenævnet afslog den 12. november 2001 at genoptage sagen.

A klagede til mig i brev af 23. november 2001.

I brev af 26. februar 2002 bad jeg Ankenævnet for Uddannelsesstøtten om en udtalelse om sagen samt om forinden at indhente en udtalelse fra SUstyrelsen. Jeg bad om at myndighedernes udtalelser blev sendt gennem Undervisningsministeriet som tillige blev bedt om at udtale sig om sagen. I brevet bad jeg bl.a. myndighederne tage stilling til A's muligheder for at modtage SU for september 2000 på baggrund af sin administrative tilmelding som sidefagsstuderende ved Københavns Universitet.

Efter at have modtaget flere udtalelser fra Syddansk Universitet, SU-styrelsen, Ankenævnet for Uddannelsesstøtten samt Uddannelsesstyrelsen, skrev Institutionsstyrelsen skrev bl.a. således til mig i brev af 18. december 2002:

"SUstyrelsens og ankenævnets afgørelser, hvorefter (A) skal tilbagebetale den SU, han har modtaget for september 2000, giver os ikke anledning til bemærkninger.

Vi har i denne forbindelse især lagt vægt på SUstyrelsens udtalelse af 2. juli 2002, hvori det bl.a. anføres, at et studieophold ved en anden uddannelsesinstitution – i dette tilfælde Københavns Universitet – som sidefagsstuderende ikke i sig selv er en uddannelse, men netop et studieophold og som sådan ikke i sig selv er godkendt som SU-berettigende. I den periode, hvor (A) udelukkende var indskrevet som sidefagsstuderende ved Københavns Universitet, gennemgik han således ikke en SU-godkendt uddannelse. Det anføres endvidere, at SUstyrelsen i brev af 7. februar 2001 i sagen anførte, at (A) var uden for uddannelse i september 2000. Det korrekte er, at (A) i september 2000 ikke gennemgik en SU-berettigende uddannelse, og at han derfor ikke er berettiget til SU for september 2000.

Dette uddybes i SUstyrelsens supplerende udtalelse af 25. november 2002, hvori det bl.a. anføres, at kun hele uddannelser godkendes som støtteberettigende, jf. § 1 i SU-loven. Et sidefag er isoleret set ikke en uddannelse, og et sidefag godkendes derfor ikke i sig selv som støtteberettigende. Det anføres endvidere, at der kun kan tildeles støtte til studerende, der gennemgår en uddannelse, der giver ret til SU, jf. § 2, stk. 1, nr. 2, i SU-loven. SUstyrelsen fortolker det således, at der skal være tale om en formel optagelse på uddannelsen og en formel indskrivning ved uddannelsesinstitutionen i overensstemmelse med reglerne herom. Kun studerende, der er indskrevet ved en bestemt uddannelse, kan siges at gennemgå denne uddannelse. (A) var i september 2000 alene indskrevet ved et sidefag. Han gennemgik derfor ikke en SU-berettigende uddannelse i september 2000 og opfyldte ikke betingelsen i 2, stk. 1, nr. 2, i SU-loven. På denne baggrund blev støtten for september 2000 krævet tilbagebetalt.

Vi har endvidere lagt vægt på Uddannelsesstyrelsens udtalelse af 14. oktober 2002 vedrørende spørgsmålet om administrativ indskrivning, hvori det bl.a. anføres, at ad-

gangsbekendtgørelsens § 57, stk. 1, omhandler indskrivning ved uddannelsesinstitutionen og en oprensning af, hvorledes den enkelte studerende kan være indskrevet, jf. § 57, stk. 1, nr. 1-8. Bestemmelsen er ment som en ordensforskrift for institutionerne, og det er således institutionerne, der nærmere uddyber det praktiske og administrative indhold af de enkelte indskrivningsmåder. Adgangsbekendtgørelsens § 57, stk. 4, fastslår, at der er rettigheder og pligter for den indskrevne studerende, som fastsættes af institutionen. Det anføres tillige, at adgangsbekendtgørelsens regler ikke afgør, hvorvidt den indskrevne studerende er berettiget til SU. SU-berettigelsen afgøres alene af reglerne i SU-loven og SU-bekendtgørelsen.

På baggrund af foranstående kan Undervisningsministeriet tilslutte sig SUstyrelsens og Ankenævnet for Uddannelsesstøttens afgørelser, hvorefter (A) ikke er berettiget til SU for september 2000."

A fik tilsendt myndighedernes udtalelser, men fremkom ikke med yderligere bemærkninger til sagen.

I min foreløbige redegørelse af 11. februar 2004 skrev jeg bl.a. således:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

"1. Retsgrundlaget

Af den dagældende SU-lov (lov nr. 558 af 31. juli 1998 om statens uddannelsesstøtte) fremgår bl.a. følgende:

'§ 1. Uddannelsessøgende kan få statens uddannelsesstøtte (SU) til uddannelse indtil kandidatgrad eller magisterkonferensgrad, til ph.d.-studium, indtil opnåelse af kandidatgrad og til faglig suppleringsaf sidefag i forbindelse med optagelse på pædagogikum.

...

§ 2. Uddannelsessøgende kan efter ansøgning få uddannelsesstøtte, når de

...

gennemgår en uddannelse, der giver ret

til uddannelsesstøtte,

...

er studieaktive og

...

§ 3. En uddannelse i Danmark giver ret til uddannelsesstøtte, når undervisningsministeren har godkendt dette og godkendelsen ikke senere er tilbagekaldt.

...

Stk. 5. Undervisningsministeren kan fastsætte regler om godkendelse, om tilbagekaldelse af godkendelsen og om evaluering.'

Af § 5 i SU-bekendtgørelsen (bkg. nr. 715 af 6. september 1999) fremgår at SU-styrelsen godkender at en uddannelse giver ret til uddannelsesstøtte bl.a. når uddannelsen er en offentligt anerkendt videregående uddannelse og foregår ved en offentligt anerkendt uddannelsesinstitution.

Af bekendtgørelsens § 4 fremgår at det er uddannelsesinstitutionen der løbende kontrollerer om en uddannelsessøgende er studieaktiv, og som skal træffe afgørelse om studieaktiviteten.

Af bekendtgørelsens § 40, stk. 1, nr. 1, fremgår at styrelsen standser udbetalingen af de foreløbige beløb, der udbetales i uddannelsesstøtte, hvis den uddannelsessøgende i støtteperioden ikke opfylder støttebetingelserne i lovens § 2, stk. 1, herunder afslutter eller afbryder sin uddannelse.

Efter § 41 i bekendtgørelsen skal beløb der ikke kan tildeles endeligt, betales tilbage.

2. Myndighedernes afgørelser

SUstyrelsens og Ankenævnet for Uddannelsesstøttens afgørelser er truffet på grundlag af SU-lovens § 40, stk. 1, nr. 1, og § 41, jf. ovenfor.

Styrelsens og ankenævnets fastholdelse af kravet om tilbagebetaling af den SU (A) modtog for september 2000, var begrundet med at han – på grund af manglende

rettidig fornyelse af sit årskort ved Syddansk Universitet i sommeren 2000 – var blevet udmeldt pr. 31. august 2000 og først genindskrevet fra den 4. oktober 2000, hvorfor han havde været 'uden for uddannelse' i september 2000. Myndighederne fandt ikke at det forhold at (A) var på et studieophold som sidefagsstuderende ved Københavns Universitet, havde betydning, idet hans uddannelse som sådan foregik ved Syddansk Universitet, og det også var via uddannelsen ved dette universitet at han modtog sin SU.

I efterfølgende udtalelser af 2. juli og 25. november 2002 har SUstyrelsen anført at den korrekte begrundelse for at (A) ikke var berettiget til SU i september 2000, var at han på dette tidspunkt ikke gennemgik en SU-berettigende uddannelse.

Styrelsen har henvist til SU-lovens § 2, stk. 1, nr. 2, hvorefter det er en betingelse for at modtage SU at den uddannelsessøgende gennemgår en uddannelse som giver ret til uddannelsesstøtte. Efter lovens § 3, stk. 1, giver en uddannelse ret til uddannelsesstøtte når undervisningsministeren har godkendt dette. Med henvisning til SU-lovens § 1, og SU-bekendtgørelsens § 5 der begge fremgår af pkt. 1 ovenfor, har SUstyrelsen konkluderet at kun hele uddannelser samt supplerende sidefag i forbindelse med optagelse på pædagogikum godkendes som støtteberettigede, men at et sidefag isoleret set ikke er en uddannelse og derfor ikke i sig selv kan godkendes som støtteberettiget.

Endelig har styrelsen anført at man som fast praksis fortolker lovens § 2, stk. 1, nr. 2, således at det kun er studerende der er formelt optaget på en bestemt uddannelse og formelt indskrevet, der kan siges at 'gennemgå' denne uddannelse. Da (A) ikke var indskrevet på en uddannelse ved Syddansk Universitet i september 2000, har styrelsen ikke anset ham for på det pågældende tidspunkt at gennemgå en SU-berettigende uddannelse.

På baggrund af Ankenævnet for Uddannelsesstøttens udtalelse af 8. december 2002 og Institutionsstyrelsens udtalelse af 18. december 2002 må jeg lægge til grund at ankenævnet og Institutionsstyrelsen er enige i SUstyrelsens fortolkning af reglerne samt tiltræder anvendelsen af den faste praksis.

Som sagen foreligger oplyst for mig, ses myndighederne imidlertid ikke at have bestridt at (A) reelt også i september 2000 gennemgik en uddannelse der giver ret til uddannelsesstøtte, og at han var studieaktiv, jf. bestemmelsen i SU-lovens § 2, stk. 1, nr. 2 og 4.

Baggrunden for ikke at anse (A) for SU-berettiget i september 2000 støttes alene på den af SUstyrelsen anvendte faste praksis hvorefter det kun kan dokumenteres at man gennemgår en SU-berettigende uddannelse, ved at man er formelt optaget og (vedvarende) indskrevet på uddannelsen, jf. styrelsens udtalelse af 25. november 2002. Jeg går ud fra at denne formelle praksis navnlig er begrundet i administrative hensyn, idet styrelsen har henvist til at man nødvendigvis må kræve klare, entydige og formelle kriterier.

Ifølge ordlyden i SU-lovens § 2, stk. 1, nr. 2, er kravet at man 'gennemgår en uddannelse der giver ret til uddannelsesstøtte'. Såfremt der efterfølgende opstår tvivl herom, synes det nærliggende at der for den uddannelsessøgende må være mulighed for at dokumentere at han/hun rent faktisk har gennemgået en sådan uddannelse.

Det centrale spørgsmål i sagen er således om myndighederne med rette har kunnet anlægge en fast og ufravigelig praksis hvorefter SU-lovens grundlæggende forudsætning for at opnå støtte ('gennemgår en uddannelse') kun kan dokumenteres på en ganske bestemt måde, nemlig ved formel optagelse og indskrivning på denne uddannelse. Ved denne praksis udelukkes – så vidt jeg forstår –

andre muligheder for dokumentation af lovens uddannelseskrav.

SU-loven indeholder ikke regler om dokumentationskrav eller andre bestemmelser der i sig selv giver grundlag for denne praksis.

Det er almindeligt antaget at en forvaltningsmyndighed ikke uden hjemmel i lovgivningen kan fravige de almindelige principper for sagsoplysning og fri bevisbedømmelse ved f.eks. alene at foretage en generaliseret eller forenklet sagsoplysning eller bevisvurdering, jf. Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 454 f, og Karsten Loiborg, Forvaltningsret (2002), s. 542. Jeg henviser i den forbindelse også til den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om forbud mod 'skøn under regel', jf. Jon Andersen, Forvaltningsret (2002), s. 360 ff.

Det er min umiddelbare opfattelse at myndighederne ikke har tilstrækkelig hjemmel i lovgivningen til at udelukke andre former for dokumentation af at ansøgeren 'gennemgår en uddannelse' end formel optagelse og indskrivning ved uddannelsen. I (A)'s tilfælde kan det ikke udelukkes at han ved erklæringer fra Institut for Statsvidenskab på Københavns Universitet og/eller fra (ansatte ved) Syddansk Universitet i Odense ville kunne fremskaffe en sådan dokumentation.

Efter min foreløbige gennemgang af sagen er jeg derfor indstillet på at bede Ankenævnet for Uddannelsesstøtten om at genoptage behandlingen af sagen."

Ved brev af 1. juli 2004 modtog jeg Undervisningsministeriets udtalelse i sagen. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

"Som det fremgår af brevet af 18. juni 2004 fra SUstyrelsen, er styrelsen på baggrund af ombudsmandens foreløbige redegørelse indstillet på at tildele (A) støtte for september 2000, hvis styrelsen modtager dokumentation fra ham for, at han i denne måned har gennemgået en uddannelse, der giver ret til SU.

Ankenævnet henviser hertil, og har ikke yderligere at bemærke til sagen.

Undervisningsministeriet skal ligeledes henviser til SUstyrelsens brev af 18. juni 2004. Ministeriet har heller ikke yderligere at bemærke i anledning af klagen.

Vi kan imidlertid til ombudsmandens orientering oplyse, at SU-loven nu er blevet ændret, således at det fra den 1. juli 2004 er en udtrykkelig betingelse for at være berettiget til SU, at man er indskrevet på en SU-berettigende uddannelse, jf. § 1, nr. 3, i lov nr. 481 af 9. juni 2004 om ændring af lov om statens uddannelsesstøtte mfl. love."

I min endelige udtalelse af 16. juli 2004 skrev jeg bl.a. følgende:

Ombudsmandens endelige udtalelse

"Idet jeg henviser til min foreløbige udtalelse af 11. februar 2004, er det min endelige opfattelse af SUstyrelsen og Ankenævnet for Uddannelsesstøtte ikke har haft tilstrækkelig hjemmel til at afskære (A) muligheden for alternativt at bevise at han reelt gennemgik en SU-berettigende uddannelse og var studieaktiv i september 2000 til trods for at han ikke (længere) var formelt indskrevet ved Syddansk Universitet.

Undervisningsministeriet har meddelt i brev af 1. juli 2004 af at SUstyrelsen er indstillet på at tildele (A) støtte fra september 2000 hvis styrelsen modtager dokumentation fra ham for at han i denne måned har gennemgået en uddannelse der giver ham ret til SU.

På den baggrund foretager jeg mig på det foreliggende grundlag ikke mere i sagen.

Jeg har noteret mig at SU-loven nu er ændret således at det fra 1. juli 2004 er en udtrykkelig betingelse for at være berettiget til SU at man er indskrevet på en SU-berettigende uddannelse."

Jeg modtog efterfølgende meddelelse om at SUstyrelsen havde bevilget A støtte fra september 2000.

Der er i perioden 1. januar 2004 til 31. december 2004 afsluttet 45 sager inden for Økonomi- og Erhvervsministeriets sagsområde. 36 af disse sager blev afvist.

De resterende 9 sager blev realitetsbehandlet: 7 sager handlede om afgørelser, og 2 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål. Ingen af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 28, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	4	0	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	0	0	0
<i>I alt</i>	5	0	0	0

Erhvervs- og Byggestyrelsen

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

Energistyrelsen

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

Energiklagenævnet

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

Der er i perioden 1. januar 2004 til 31. december 2004 afsluttet 929 sager i relation til kommunale myndigheder. 839 af disse sager blev afvist.

De resterende 90 sager blev realitetsbehandlet: 47 sager handlede om afgørelser, 22 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, 4 sager handlede om sagsbehandlingstid, 8 sager handlede om faktisk forvaltningsvirksomhed og 9 sager handlede om generelle spørgsmål. I alt 27 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på amts- og primærkommuner samt særlige kommunale enheder. I tabel 1, s. 29, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om de kommunale myndigheder.

Amtskommuner

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	7	0	0	2
Faktisk forvaltningsvirksomhed	5	0	0	0
Generelle spørgsmål	6	1	0	5
<i>I alt</i>	<i>18</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>7</i>

Kommuner

(herunder Bornholms, Københavns og Frederiksberg Kommuner)

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	39	4	0	3
Sagsbehandlingsspørgsmål	22	5	0	1
Sagbehandlingstid	4	1	0	0
Faktisk forvaltningsvirksomhed	2	1	0	0
Generelle spørgsmål	2	0	0	2
<i>I alt</i>	<i>69</i>	<i>11</i>	<i>0</i>	<i>6</i>

3 sager fra kommunernes sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 20-1: Undladelse af at besvare spørgsmål fra borger

Sag nr. 20-3: Kommunens sagsbehandlingstid i sag om søregulativ mv.

Sag nr. 20-4: Nedrivning af ejendom og nedlæggelse af boliger

*Særlige
kommunale
enheder*

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

1 sag fra de særlige kommunale enheders sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 20-2: Fremlæggelse af folder i venteværelse på hospital

20-1. Undladelse af at besvare spørgsmål fra borger

Forvaltningsret 115.1 – 115.3.

En kommune meddelte en borger at tre breve som han havde sendt til kommunen, ville blive besvaret på et nærmere angivet tidspunkt. Brevene indeholdt en række spørgsmål angående en sag som kommunen havde behandlet, og der blev i brevene rykket for svar på flere tidligere breve til kommunen. Senere meddelte kommunen imidlertid borgeren at den ikke så sig i stand til at besvare yderligere henvendelser fra ham. Kommunen henviste bl.a. til at det ikke var muligt at få præciseret de spørgsmål som borgeren anså for ubesvarede, eller at tilvejebringe besvarelser/beslutninger som borgeren anså for tilfredsstillende.

Ombudsmanden mente at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis kommunen ved en gennemgang af korrespondancen havde undersøgt om den tidligere havde besvaret dels de spørgsmål som de tre breve indeholdt, dels de tidligere breve som angiveligt var ubesvarede. Ombudsmanden henviste til at det må anses for bedst stemmende med god forvaltningsskik at en myndighed så vidt muligt besvarer de spørgsmål som den modtager fra borgerne, men ombudsmanden præciserede samtidig at der gælder visse undtagelser herfra.

Ombudsmanden henstillede at kommunen genoptog sagen med henblik på at fastslå i hvilket omfang der var spørgsmål og tidligere breve som ikke var besvaret, og efterfølgende tage stilling til i hvilket omfang disse burde besvares. (J.nr. 2003-0562-100).

Roskilde Amt modtog i marts 2000 en anmeldelse fra A om anvendelse af affaldsforbrændingsslagger til bundsikring af en ny lade og plads på en landbrugsejendom. Amtet oplyste i breve af 28. og 29. marts 2000 til anmelderen at det var amtets vurdering at slagterne kunne udlægges som beskrevet i anmeldelsen og i en senere telefonisk henvendelse. Det fremgår videre at Hvalsø Kommune over for anmelderen gav udtryk for at opførelsen af bygningen ikke krævede landzonetilladelse, og denne vurdering blev efterfølgende tiltrådt af Hovedstadens Udviklingsråd. Sagen om landzonetilladelse blev indbragt for Naturklagenævnet som imidlertid afviste at behandle sagen. A klagede til Tilsynsrådet for Roskilde Amt over at Hvalsø Kommune ikke levede op til kravene til god forvaltningsskik, men tilsynsrådet afviste i brev af 29. august 2000 at behandle klagen. Denne sag indbragte A for Indenrigsministeriet, men i brev af 6. oktober 2000 meddelte ministeriet A at ministeriet ikke fandt grundlag for at antage at tilsyns-

rådets brev var udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hvilede på et urigtigt faktisk grundlag.

I 2000-2002 fandt der en brevveksling sted mellem A og Hvalsø Kommune om sagen. I den forbindelse stillede A kommunen 12 spørgsmål i et brev af 3. juli 2000, og A rykkede flere gange siden kommunen for svar på disse spørgsmål.

Den 19. september 2002 klagede A til Tilsynsrådet for Roskilde Amt over kommunens tilsyn med anvendelsen af affaldsslagger på den nævnte landbrugsejendom. I den anledning anmodede tilsynsrådet kommunen om en udtalelse.

I et andet brev af 19. september 2002 klagede A til mig angående det samme spørgsmål. Jeg svarede A i et brev af 27. september 2002. Jeg meddelte at jeg ikke ville foretage mig noget i anledning af A's henvendelse da sagen var under behandling hos tilsynsrådet, og jeg bad derfor A afvente tilsynsrådets svar før han tog stilling til om der var grundlag for at klage til mig.

I et brev af 13. november 2002 til Hvalsø Kommune rykkede A for svar på en række henvendelser fra ham til kommunen. I et samtidigt brev til mig klagede A over Hvalsø Kommunes sagsbehandling, og i den forbindelse stillede han en række spørgsmål. Spørgsmålene var markeret med punkttopstilling og skrevet i kursiv. Brevet indeholdt 32 spørgsmål og var på otte sider, men jeg modtog kun de første syv sider. Dem sendte jeg ved brev af 22. november 2002 videre i kopi til borgmesteren i Hvalsø Kommune som en anmodning fra A om at kommunen besvarede de spørgsmål som han stillede i brevet. Jeg bad samtidig A om selv at sende den sidste side af brevet til kommunen hvilket han gjorde med et brev af 24. november 2002. På denne side havde A bl.a. skrevet følgende:

"Jeg er fortsat uden svar fra kommunen på mine breve af 3. juli, 14. juli, 6. august, 12. august, 19. august, 26. august, 3. september, 8. september, 17. september 2000, 23. september 2001 og 19. september 2002 tillige med mine breve af 18. oktober 2002, 24. oktober 2002, 31. oktober 2002 (sidstnævnte 3 breve er tilsendt Folketingets Ombudsmand i kopi)."

I et brev af 24. november 2002 til Hvalsø Kommune kommenterede A sagen angående sin klage idet sagen var optaget på dagsordenen for kommunalbestyrelsens næstkommende møde. Efter en omtale af en tidligere henvendelse til Miljø- og Energiministeriet skrev A bl.a. følgende:

"Den 19. september 2002 afholdtes – i anden anledning – møde mellem repræsentanter for (V)-vej i (B)-by, Hvalsø Kommunes Tekniske Forvaltning og kommunens Social- og Miljøudvalg. I mødet oplyser jeg forvaltningen og udvalget om klagerne til tilsynsråd og ombudsmand. Teknisk forvaltning fastholdt imidlertid på mødet, at kommunen ingen tilsynsforpligtelse havde ved anvendelsen af affaldsslagger. Jeg gav derfor forvaltningen en kopi af førnævnte skrivelse fra

Miljø- og Energiministeriet, ligesom forvaltningen fik udleveret kopi af mit brev af 19. september 2002 til kommunen samt kopier af mine klager til ombudsmand og tilsynsråd. Formanden for udvalget medgav mig i mødet, at jeg i relation til kommunens behandling af sagskomplekset omkring udlejningslagerhallen havde fået en urimelig behandling. (Kopier af mine breve af 19. september 2002 er vedlagt).

En uge efter (26. september 2002) afholdtes – på (C)'s initiativ et møde mellem afdelingsingeniør (D), (C) og undertegnede. I dette møde blev jeg lovet skriftligt svar på alle mine ubesvarede breve og spørgsmål til kommunen inden 10. oktober 2002.

...

Jeg er pr. dags dato fortsat uden svar på mine breve til kommunen af 3. juli 2000, 14. juli 2000, 6. august 2000, 12. august 2000, 19. august 2000, 26. august 2000, 3. september 2000, 7. september 2002, 8. september 2000, 17. september 2000, 23. september 2001 og 19. september 2002, 18. oktober 2002, 24. oktober 2002, 31. oktober 2002, 13. november 2002 og 21. november 2002."

I et brev af 26. november 2002 afgav kommunen en udtalelse til Tilsynsrådet for Roskilde Amt. Kommunen skrev bl.a. følgende:

"Klager (A) fremførte på et møde mellem (B)-by Bylaug og Social- og miljøudvalget den 19. september 2002, at han havde fremsendt skrivelser, der ikke var besvaret af Hvalsø Kommune. På mødet aftaltes et nyt møde den 26. september.

Formanden for Social- og miljøudvalget (C) afholdt den 26. september 2002 et møde med klager (A). I mødet deltog desuden forv.chef (D). På mødet forsikrede kommunen, at klager skulle have svar på de spørgsmål, der ikke måtte være besvaret. Kommunen anmodede klager om at opgøre, hvilke spørgsmål der manglede svar på. Dette fandt klager ikke anledning til at gøre, men svarede, at det måtte kommunen selv vurdere. Endvidere fremførte klager, at mange af

hans spørgsmål var polemiske og ikke mulige at svare på.”

Brevvekslingen mellem A og Hvalsø Kommune fortsatte i den følgende periode. Bl.a. rykkede A i et brev af 12. december 2002 for svar på tidligere henvendelser til kommunen, herunder brevet af 3. juli 2000, og i et brev af 14. december 2002 anmodede A kommunen om at besvare nogle spørgsmål i forbindelse med en tidligere anmodning om aktindsigt, og han rykkede for svar på tidligere henvendelser til kommunen.

I et brev af 20. december 2002 bekræftede Hvalsø Kommune at kommunen havde modtaget A's breve af 12. og 14. december 2002, og oplyste at han ville modtage svar på brevene medio januar 2003.

I breve af 23. december 2002 samt 3., 10. og 16. januar 2003 rykkede A for svar på sin klage af 13. november 2002.

Hvalsø Kommune bekræftede i et brev af 16. januar 2003 at kommunen havde modtaget A's breve af 23. december 2002 samt 3. og 10. januar 2003. Desuden oplyste kommunen at den desværre ikke som lovet i brevet af 20. december 2002 så sig i stand til at give A svar på hans henvendelser medio januar 2003, men kommunen oplyste at A kunne forvente at få svar ultimo januar/primo februar, også på hans klage af 13. november 2002.

I et brev af 17. januar 2003 besvarede kommunen A's brev af 16. januar 2003 med en henvisning til sit eget brev af 16. januar 2003, og kommunen tilføjede at den forventede at kunne give ham et svar ultimo januar/primo februar.

A henvendte sig til mig i breve af 16. og 17. januar 2003. Det fremgik af A's klage at han var utilfreds med at kommunen ikke havde oplyst hvornår hans henvendelse af 13. november 2002 ville blive besvaret, og A spurgte om jeg kunne udvirke at kommunen besvarede hans henvendelser.

Jeg meddelte A i et brev af 23. januar 2003 at jeg havde besluttet ikke at foretage mig mere i sagen. I den forbindelse henviste jeg bl.a. til at kommunen havde oplyst at A kun-

ne forvente svar i slutningen af januar eller begyndelsen af februar 2003.

I brev af 10. februar 2003 meddelte Hvalsø Kommune A at kommunen efter en gennemgang af hans skrivelser var af den opfattelse at alle forhold var blevet belyst og besvaret i den pågældende sag. Hvalsø Kommune tilføjede at kommunen havde vist vilje til at besvare de spørgsmål som A mente måtte restere ubesvarede, men det havde ikke været muligt for kommunen at få disse spørgsmål præciseret. Da kommunen ikke så muligheder for at tilvejebringe besvarelser/beslutninger som A fandt tilfredsstillende, meddelte kommunen ham at den ikke så sig i stand til at besvare yderligere henvendelser fra ham i denne sag.

A klagede til mig på ny den 11. februar 2003, og den 2. september 2003 bad jeg Hvalsø Kommune om en udtalelse i anledning af hans klage. I den forbindelse bad jeg bl.a. kommunen om i udtalelsen at komme ind på spørgsmålet om i hvilket omfang kommunen havde besvaret A's brev af 3. juli 2000. Under henvisning til Hvalsø Kommunes breve af 20. december 2002 samt 16. januar og 10. februar 2003 bad jeg desuden kommunen om i udtalelsen at komme ind på hvad kommunen havde foretaget sig for at få præciseret de spørgsmål som A mente måtte restere ubesvarede. Jeg bad endvidere kommunen om i udtalelsen at komme ind på spørgsmålet om på hvilken måde kommunen havde besvaret de klager og spørgsmål som fremgik af A's breve af 13. november samt 12. og 14. december 2002. Endelig bad jeg kommunen om i udtalelsen at komme ind på den nærmere forståelse af det i brevet af 10. februar 2003 anførte hvorefter kommunen ikke så sig i stand til at besvare yderligere henvendelser fra A i den pågældende sag.

I et brev af 29. juli 2003 tog Tilsynsrådet for Roskilde Amt stilling til den klage som A havde indbragt for tilsynsrådet i brevet af 19. september 2002. Tilsynsrådet udtalte at det var en mangel at der ikke forelå notater som dokumenterede at kommunen havde ført til-

syn med at byggearbejdet, herunder anvendelsen af 1600 tons affaldsslagger, skete i overensstemmelse med de dagældende regler. Tilsynsrådet gav endvidere udtryk for at kommunen ved en senere besigtigelse og udarbejdelse af tilsynsrapport havde rettet op på det mangelfulde tilsyn. Tilsynsrådet fandt i øvrigt at kommunen ikke havde handlet i strid med lovgivningen, men tilføjede at det lå uden for tilsynsrådets kompetence at tage stilling til om kommunen havde levet op til god forvaltningsskik.

I et brev af 2. december 2003 afgav Hvalsø Kommune en udtalelse i anledning af A's klage til mig. Kommunen skrev følgende:

"...

Ombudsmanden anmoder specielt om, at Hvalsø Kommune i udtalelsen kommer ind på spørgsmålet om i hvilket omfang kommunen har besvaret (A)'s brev af 3. juli 2000.

I skrivelsen stiller klager flere spørgsmål vedrørende planstatus (punkterne 1-5) for arealet (del af matr.nr. (X)), hvorpå bygningen er opført. I henhold til klager, har der været givet forskellige modstridende oplysninger om ejendommens planstatus. Det pågældende areal er beliggende i landzone og udenfor lokalplanens områdeafgrænsning, dermed er amtet zonemyndighed. Hvis bygningen var opført på areal indenfor lokalplanens områdeafgrænsning havde Hvalsø Kommune været zonemyndighed. I øvrigt skal der til bygninger, som er nødvendige for landbrugets drift ikke indhentes tilladelse, når de er beliggende sammen med eller i nærheden af eksisterende landbrugsbygninger – i sådanne tilfælde skal bygningen alene anmeldes til kommunen. Denne bygning er vurderet til at være nødvendig for landbrugets drift og kræver derfor ikke en tilladelse i h.t. planloven.

Skrivelsens punkt 6 omhandler støjproblemer fra hallen. Klager fremfører at det ikke er eventuel støj fra hallen, spørgsmålet angår, men reflekteret støj fra trafikken på amtsvejen gennem (B)-by med henvisning til lov om planlægning. Hvalsø Kommune kan

ikke behandle sagen i forhold til lov om planlægning, idet samtlige ejendomme i (B)-by er beliggende i landzone, og at kompetencen i henhold til denne lovgivning på det pågældende tidspunkt henhørte under Roskilde Amt og HUR.

Punkt 7 om eksisterende bygningers rummelighed. Landsbrugsejendommens rummelighed drejer sig ikke alene om frihøjder, men snarere om bygningernes kapacitet i forhold til landbrugsdriften.

Punkt 8 om udlejning af driftsbygninger. Spørgsmålet om udlejede bygninger er irrelevant i kommunens sagsbehandling. Der henvises i øvrigt til svaret under punkterne 1-5.

Punkt 9 om amtets intervensering i sagen. Kommunen finder ikke at spørgsmålet har nogen relevans i sagsbehandlingen og at spørgsmålet er polemisk.

Punkt 10 om ankeskrivelse af 23. april 2000. Kommunen finder ikke at spørgsmålet har nogen relevans i sagsbehandlingen og at spørgsmålet er polemisk.

Punkt 11 om kendelse fra Fredningsnævnet. Fredningskendelsen er ikke til hinder for opførelse af landbrugsbygninger. Formålet er netop at sikre landbrugsdriften i området og begrænse antallet af boligbebyggelser. Det samme forhold er gældende for eventuel naturpark. I henhold til fredning og naturpark er det mere hensigtsmæssigt at placere landbrugsbygninger i umiddelbar tilknytning til eksisterende bebyggelse end at placere dem i det åbne land.

Punkt 12 om tilladelse til at udlægge affaldsslagger. Tilladelsen kræver, at affaldsslagger forsegles, således at regnvand ikke kan sive gennem det udlagte affaldsslagger og videre ned til grundvandet. Der kan således udlægges affaldsslagger uden for hallen, når arealet forsegles, hvis vandgennemtrængning i slagge-laget hindres.

Hvalsø Kommune mener, at klager tidligere har fået disse spørgsmål besvaret af Hvalsø Kommune skriftligt og/eller mundtligt i forbindelse med de møder udvalgsfor-

manden og forvaltningen har afholdt med klager. Endvidere er mange spørgsmål besvaret af andre myndigheder, samt en del spørgsmål er udenfor kommunens myndighedsområde og andre af polemisk karakter, som det ikke er kommunen muligt at svare på, hvilket klager i øvrigt personligt har tilkendegivet overfor udvalgsformanden.

Da kommunen mener at have svaret på alle spørgsmål, har udvalgsformanden anmodet klager om at formulere de ubesvarede spørgsmål, hvilket klager ikke har ønsket, men svaret at det kunne kommunen selv gøre.

Hvalsø Kommune finder derfor, at det ikke er muligt at hjælpe klager yderligere i denne sag.”

A kommenterede Hvalsø Kommunes udtalelse i et brev af 25. december 2003. A skrev bl.a. følgende:

”1. Kommentarer til konkrete afsnit i kommunens besvarelse.

...

Til besvarelsens afsnit 11 (’Hvalsø Kommune mener ...’)

Jeg har ingen spørgsmål fået besvaret ved den ene lejlighed hvor jeg har haft mulighed for at drøfte sagen med udvalgsformanden og ingeniør (...) Hvalsø Kommune.

Lejligheden var et meget kort møde, hvor jeg udtalte, at jeg var af den opfattelse, at enkelte af de spørgsmål jeg havde stillet kommunen ville kommunen få endog meget svært ved at besvare tilfredsstillende. Ved samme møde udtalte jeg, at en velfungerende kommunal administration ikke behøvede spørge en klager hvilke klagepunkter kommunen ikke havde besvaret. På mødet, der fandt sted den 26. september 2002, lovede kommunen mig at have besvaret alle udestående spørgsmål inden 14 dage!

Jeg har – efterfølgende – overfor kommunen helt præcist i flere skrivelser til kommunen angivet hvilke spørgsmål kommunen ikke har besvaret. (Der er til Folketingets Ombudsmand tilgået kopier af disse skrivelser.)”

Jeg bad den 5. januar 2004 Hvalsø Kommune om eventuelle bemærkninger til det som A havde anført i brevet af 25. december 2003. Kommunen meddelte mig i brev af 2. januar [skal være februar; min bemærkning] 2004 at kommunen ingen bemærkninger havde til A’s brev.

Ombudsmandens udtalelse

”Jeg har begrænset min undersøgelse til spørgsmålet om Hvalsø Kommunes besvarelse af Deres breve af 3. juli 2000 samt 13. november og 12. og 14. december 2002. Ombudsmanden afgør selv om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse (§ 16, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand).

Hvalsø Kommune har anført at de spørgsmål som fremgik af Deres brev af 3. juli 2000, er blevet besvaret tidligere, herunder i forbindelse med de møder formanden for social- og miljøudvalget og forvaltningen har afholdt med Dem. De har bestridt at kommunen på et møde med Dem har besvaret spørgsmålene.

Ombudsmandsinstitutionen er ikke egnet til at afklare et bevisspørgsmål som det foreliggende fordi ombudsmanden i almindelighed ikke har mulighed for at afhøre vidner i sagen, men behandler klager på et skriftligt grundlag. En endelig konstatering af i hvilket omfang de spørgsmål som fremgik af Deres brev af 3. juli 2000, er blevet besvaret mundtligt under et møde, vil derfor ikke kunne gennemføres inden for rammerne af min undersøgelse. Jeg foretager mig derfor ikke yderligere angående dette forhold.

Hvalsø Kommune bekræftede i brevet af 20. december 2002 til Dem at kommunen havde modtaget Deres breve af 12. og 14. december 2002, og kommunen oplyste samtidig at De ville modtage svar på brevene medio januar 2003. I brevet af 16. januar 2003 oplyste kommunen at den desværre ikke som lovet så sig i stand til at

give Dem svar på Deres henvendelser medio januar 2003, men kommunen oplyste at De kunne forvente at få svar ultimo januar/primio februar, også på Deres klage af 13. november 2002. Kommunen bekræftede dette tilsagn i brevet af 17. januar 2003. I brev af 10. februar 2003 meddelte kommunen Dem imidlertid at den efter en gennemgang af Deres skrivelser var af den opfattelse at alle forhold var blevet belyst og besvaret i den pågældende sag. Kommunen tilføjede at den havde vist vilje til at besvare de spørgsmål som De mente måtte restere ubesvarede, men det havde ikke været muligt for kommunen at få disse spørgsmål præciseret. Da kommunen ikke så muligheder for at tilvejebringe besvarelser/beslutninger som De fandt tilfredsstillende, meddelte kommunen Dem at den ikke så sig i stand til at besvare yderligere henvendelser fra Dem i denne sag.

I min henvendelse til Hvalsø Kommune bad jeg kommunen om en udtalelse om sagen, og jeg bad kommunen om i den forbindelse bl.a. at oplyse hvad kommunen havde foretaget sig for at få præciseret de spørgsmål som De mente måtte restere ubesvarede. Jeg bad endvidere kommunen om i udtalelsen at komme ind på spørgsmålet om på hvilken måde kommunen havde besvaret de klager og spørgsmål som fremgik af Deres breve af 13. november samt 12. og 14. december 2002. Endelig bad jeg kommunen om i udtalelsen at komme ind på den nærmere forståelse af det i brevet af 10. februar 2003 anførte hvorefter kommunen ikke så sig i stand til at besvare yderligere henvendelser fra Dem i den pågældende sag. Hvalsø Kommune har ikke besvaret denne del af min henvendelse.

Brevet af 13. november 2002 indeholder 32 spørgsmål som er markeret ved hjælp af punktopstilling og anvendelsen af kursivskrift. Jeg må lægge til grund at Hvalsø Kommune var i tvivl om i hvilket omfang

disse spørgsmål tidligere var blevet besvaret, og det ville derfor have været bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis kommunen havde undersøgt om de spørgsmål som dette brev indeholdt, var blevet besvaret tidligere. En sådan undersøgelse kunne være foretaget i perioden mellem den 13. november 2002 og den 16. januar 2003 hvor kommunen gav tilsagn om at besvare Deres brev af 13. november 2002, og den kunne være gennemført ved en gennemgang af de breve som kommunen tidligere havde sendt. I det omfang de nævnte spørgsmål var blevet besvaret mundtligt, burde der i overensstemmelse med god forvaltningsskik have været foretaget notat herom, og et sådant notat kunne indgå i den nævnte undersøgelse. Hvis der ikke var taget de fornødne notater og der af denne grund ikke var sikkerhed for at bestemte spørgsmål var blevet besvaret mundtligt, måtte kommunen enten anse disse spørgsmål for ubesvarede eller rette henvendelse til Dem for at få afklaret om De anså disse nærmere angivne spørgsmål for ubesvarede. Det er således min opfattelse at når der trods nærmere undersøgelser er tvivl om hvorvidt en myndighed har besvaret de spørgsmål den har modtaget fra en borger, kan myndigheden anmode den pågældende borger om at bistå med at afklare hvilke spørgsmål der ikke er blevet besvaret; men myndigheden kan i almindelighed ikke undlade at foretage de her nævnte undersøgelser med henvisning til at den pågældende borger ikke har ønsket at medvirke til at præcisere hvilke spørgsmål der må anses for ubesvaret.

Ud over de nævnte spørgsmål indeholder Deres brev af 13. november 2002 en opremsning af 14 tidligere breve fra Dem til kommunen som De anså for ubesvarede. Hovedparten af disse breve havde De også tidligere rykket for svar på. Efter min opfattelse havde det været bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis

kommunen ved en gennemgang af sin journal havde sikret sig at den havde modtaget de pågældende breve, og at de var blevet besvaret.

Deres breve af 12. og 14. december 2002 er væsentligt kortere og indeholder færre spørgsmål end brevet af 13. november 2002. Også i disse breve bliver det oplyst at en række tidligere breve fra Dem til Hvalsø Kommune ikke er blevet besvaret, men det er kun delvist præciseret hvilke breve det drejer sig om. Kommunen meddelte Dem i brevene af 20. december 2002 og 16. januar 2003 at De ville modtage svar på Deres breve af 12. og 14. december 2002. Det ville derfor have været bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis kommunen på samme måde som nævnt ovenfor havde undersøgt nærmere hvilke af de spørgsmål som disse to breve indeholdt, der allerede var blevet besvaret. Endvidere burde kommunen på samme måde som nævnt ovenfor have undersøgt nærmere om kommunen havde modtaget og besvaret de tidligere breve fra Dem til kommunen der i brevene af 12. og 14. december 2002 var omtalt som ubesvarede, og som samtidig var tilstrækkeligt identificerede.

Det skal understreges at den omstændighed at kommunen efter reglerne for god forvaltningsskik burde have undersøgt hvilke breve og spørgsmål fra Dem som ikke var blevet besvaret, ikke indebærer at kommunen havde pligt til at besvare samtlige spørgsmål som De har stillet.

Forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 som senest ændret ved lov nr. 382 af 6. juni 2002) indeholder følgende bestemmelser i § 7:

‘§ 7. En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Stk. 2. Modtager en forvaltningsmyndighed en skriftlig henvendelse, som ikke

vedrører dens sagsområde, videresendes henvendelsen så vidt muligt til rette myndighed.’

Derudover indeholder loven bestemmelser om bl.a. begrundelse og aktindsigt. Også offentlighedsloven og lov om aktindsigt i miljøoplysninger indeholder bestemmelser om aktindsigt. Disse bestemmelser suppleres af ulovbestemte regler og af reglerne for god forvaltningsskik.

En anmodning fra en borger om at blive bekendt med oplysninger i bestemte sager eller dokumenter skal efterkommes af den pågældende myndighed medmindre den er omfattet af en af undtagelsesbestemmelserne i lovgivningen om aktindsigt. Reglerne om aktindsigt tager ikke sigte på de tilfælde hvor en borgers ønske om oplysninger ikke er udformet som en anmodning om indsigt i bestemte sager eller dokumenter, men de vil i et vist omfang være omfattet af bestemmelsen i forvaltningslovens § 7, stk. 1, om vejledningspligt. Det må imidlertid efter min opfattelse anses for bedst stemmende med god forvaltningsskik at en myndighed – også i tilfælde som ikke er omfattet af lovgivningens regler om aktindsigt og vejledningspligt – så vidt muligt besvarer de spørgsmål som den modtager fra borgerne. Dette udgangspunkt må dog begrænses eller fraviges i en række tilfælde. Således er en myndighed naturligvis ikke berettiget til at tilsidesætte lovgivningens regler om tavshedspligt og om behandling af personoplysninger. På samme måde kan det ikke forlanges at en myndighed besvarer et spørgsmål der ikke angår den pågældende myndighed, da sådanne spørgsmål bør oversendes til den relevante myndighed i overensstemmelse med princippet i forvaltningslovens § 7, stk. 2.

Udgangspunktet må også fraviges i andre tilfælde. Det vil således normalt ikke kunne kræves at en myndighed besvarer et spørgsmål hvis myndigheden for nylig har besvaret et tilsvarende spørgsmål fra

den samme borger. Normalt vil det heller ikke kunne kræves at en myndighed giver et indholdsmæssigt fuldt dækkende svar på et spørgsmål hvis dette forudsætter at myndigheden udfolder en ganske betydelig indsats for at klarlægge bestemte forhold. Dette gælder navnlig hvis spørgsmålet kun har ringe betydning for den pågældende borger eller for offentligheden.

Ved bedømmelsen af i hvilket omfang en myndighed bør svare på spørgsmål fra en borger, må spørgsmålets karakter også tages i betragtning. Hvis spørgsmålet efter sit indhold ikke er en anmodning om at få oplysninger om et bestemt forhold, men derimod angår begrundelsen for bestemte handlinger eller unkladelser fra myndighedens side, må der således ved vurderingen af myndighedens svar lægges vægt på om den har fulgt de begrundelsesregler der følger af forvaltningsloven og af reglerne for god forvaltningsskik. Er der tale om et spørgsmål som efter sit indhold må anses for en kritik af myndigheden snarere end en anmodning om at få oplysninger om et bestemt forhold, må det ved bedømmelsen af svaret indgå om myndigheden i rimeligt omfang har besvaret denne kritik. Såfremt en borger stiller en myndighed et spørgsmål der vedrører den pågældendes retsstilling i forhold til myndigheden, må myndigheden besvare spørgsmålet i overensstemmelse med bestemmelsen om vejledningspligt i forvaltningslovens § 7, stk. 1, og de uskrevne regler om vejledningspligt.

På visse forvaltningsområder gælder der særlige regler om myndighedernes

pligt til at informere og vejlede borgerne, og myndighederne må naturligvis sikre sig at disse regler følges. Som et eksempel på en sådan regel kan nævnes § 5 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. På miljøområdet må særlig bestemmelserne i Århuskonventionen (konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet) tages i betragtning. Konventionens formål er bl.a. at fastslå myndighedernes aktive oplysningspligt over for borgerne og at sikre offentlighedens mulighed for at deltage i myndighedernes beslutningsproces.

Der kan ikke opstilles bestemte regler for hvor hurtigt en myndighed bør besvare en henvendelse fra en borger, men generelt bør sager der behandles af offentlige myndigheder, behandles så hurtigt som muligt.

Jeg har gjort Hvalsø Kommune bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til kommunen at den genoptager behandlingen af sagen med henblik på at fastslå i hvilket omfang kommunen allerede har besvaret de spørgsmål som brevene af 13. november samt 12. og 14. december 2002 indeholder, og i hvilket omfang kommunen allerede har besvaret de nærmere angivne breve om hvilke det i disse tre breve er anført at de ikke er blevet besvaret, og at kommunen herefter tager stilling til i hvilket omfang de spørgsmål og breve som ikke tidligere er blevet besvaret, bør besvares."

20-2. Fremlæggelse af folder i venteværelse på hospital

Forvaltningsret 123.1 – 123.2 – 123.3.

En patientforening klagede til ombudsmanden over at en klinik på Rigshospitalet havde afslået foreningens ønske om at lægge en folder frem i klinikkens venteværelse.

Ombudsmanden var ikke enig med Rigshospitalet og Hovedstadens Sygehusfællesskab i at vurderingen af sagen kunne foretages udelukkende på grundlag af anstaltsbetjølser og hensynet til patientbehandlingen. Ombudsmanden kritiserede således at Rigshospitalet og Hovedstadens Sygehusfællesskab ikke havde inddraget hensynet til foreningens ret til ytringsfrihed. Ombudsmanden henviste i den forbindelse til den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 10 og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis og henstillede at Rigshospitalet genoptog behandlingen af sagen. (J.nr. 2002-3533-429).

Foreningen A anmodede Rigshospitalet, Sexologisk Klinik om at fremlægge foreningens folder i klinikkens venteværelse. I brev af 20. marts 2002 afslog klinikken at fremlægge foreningens folder. I afslaget var det alene anført at klinikken altid tog individuel stilling til anmodninger om placering af informationsmateriale i venteværelset, og at foreningens folder ikke ville blive fremlagt.

I brev af 1. maj 2002 bad foreningen på ny om at folderen måtte blive fremlagt i klinikens venteværelse. Foreningen anførte bl.a. at den havde forstået at det tidligere afslag var begrundet i at det ikke fremgik af folderen at denne var udarbejdet af foreningen, og at klinikken derfor havde ment at folderen ville kunne blive opfattet som informationsmateriale udarbejdet af klinikken. Foreningen havde nu ændret folderen således at det klart fremgik at denne var udarbejdet af foreningen.

Den 22. maj 2002 klagede foreningen til Rigshospitalets direktion over at foreningen ikke havde opnået tilladelse til at fremlægge sin folder på klinikken. Jeg har forstået den efterfølgende brevveksling i sagen sådan at foreningen havde modtaget et mundtligt afslag på sin anmodning af 1. maj 2002.

Den 18. juni 2002 svarede Rigshospitalets direktion således på klagen af 22. maj 2002:

"...

Der er til brug for sagens behandling ind-

hentet en udtalelse fra Rigshospitalets Neurocenter.

...

Rigshospitalet er i henhold til almindelige lighedsgrundsætninger forpligtet til at behandle alle ligeartede tilfælde ens. Rigshospitalet har imidlertid en ret til, som led i driften, at regulere adgangsforholdene til institutionen herunder fysisk tilstedeværelse, skriftligt materiale m.v., forudsat reguleringen er sagligt begrundet.

Af den indhentede udtalelse fra Rigshospitalets Neurocenter fremgår, at De har ønsket materialet fremlagt i Sexologisk Kliniks venteværelse, som er i strid med den behandlingsmetode, som anvendes på Rigshospitalet. Det kan oplyses, at Rigshospitalets behandlingsmetode er i overensstemmelse med internationalt gældende retningslinier (Harry Benjamin Kriterierne – vedlagt i kopi).

Det er skønnet, at Deres patientpjece kan påvirke patientgruppen negativt, og dermed vanskeliggøre behandlingen af den omhandlede patientgruppe.

På denne baggrund har Rigshospitalet vurderet, at materialet fra patientforeningen (A) ikke skal fremlægges i venteværelset på Sexologisk Klinik.

...

Rigshospitalets Direktion skal afslutningsvis beklage, hvis De har følt Dem for-

skelsbehandlet i forhold til andre patientforeninger.”

Foreningen A skrev i brev af 6. juli 2002 til Rigshospitalets Direktion at foreningen mente at afslaget på at fremlægge folderen var et brud på foreningens ytringsfrihed. Foreningen anførte videre at foreningen på et fællesmøde mellem patientgrupper og personale afholdt den 29. april 2002 af en overlæge på klinikken blev lovet at folderen kunne fremlægges hvis denne blev udarbejdet på en sådan måde at det klart fremgik at den gav udtryk for foreningens – og ikke klinikkens – holdning.

I et svar herpå af 26. juli 2002 anførte Rigshospitalets direktion bl.a. følgende:

”Deres patientforeningspjece er imidlertid blevet anset for at vanskeliggøre behandlingen af Rigshospitalets Sexologiske Kliniks patienter samt skønnet at stride med den behandlingsmetode, som anvendes på Rigshospitalet.

Dette er ikke at anse for en krænkelse af Deres ytringsfrihed, idet Rigshospitalet har en ret til at regulere adgangsforholdene til institutionen, hvis reguleringen er sagligt begrundet.”

Foreningen klagede i brev af 3. august 2002 til mig over Rigshospitalets afslag på at give tilladelse til fremlæggelse af foreningens folder i klinikkens venteværelse. Foreningen henviste i sin klage til at tendensen i det offentlige behandlingssystem går mod mere åbenhed, og at det som følge heraf bl.a. må accepteres at der sættes spørgsmålstegn ved den behandling som tilbydes. Foreningen anførte videre bl.a. følgende:

”Pjecen, som vi ønsker fremlagt, er ikke meget kritisk eller sviner Sexologisk Klinik til på nogen måde, men er lidt kritisk lige præcis i forhold til kvinde-til-mand AD'er. Vi skriver, vi ønsker

’at fjerne Rigshospitalets dominans overfor KtM'er. En genetisk lidelse bør behandles kirurgisk og hormonelt og kan ikke behandles på en sexologisk klinik.’

’... eftersom defekten intet har at gøre med seksualitet, virker ordet misvisende og giver associationer til at det skulle være en sexuel tilbøjelighed, hvilket det ikke er.’

At der ikke er tale om en seksuel tilbøjelighed er Sexologisk Klinik givet vis enige med os i, men jo nok ikke i det øvrige, vi skriver.

Det andet kritikpunkt – som retter sig mod Sexologisk Klinik – vi fremfører i pjecen er følgende:

’... behandlingen skal foretages af endokrinologer, urologer og plastikkirurger. Gynækologer har ikke indsigt i KtM'ers hormonbehandling, og kan ikke gøre det ud for de to førstnævnte eksperter, som det er tilfældet i dag.’

De øvrige punkter, som anføres i pjecen henhørende under formålsparagraffen for (A), er

– at sikre retssikkerheden og arbejde for en lovgivning på området,

– at oplyse om, at hormonbehandling kan gives af egen praktiserende læge,

– at arbejde for, at KtM AD'er (som nogle steder i udlandet) tilbydes en phalloplastik operation (tildannelse af penis) på et sted, hvor der er erfaring hermed.

Den pågældende overlæge på plastikkirurgisk afdeling har endnu ikke foretaget en sådan phalloplastik operation, og vi KtM AD'er er derfor forståelig nok ret nervøse over dette, og vil helst opereres i udlandet.

Samlet set mener vi, at der i vores konkrete tilfælde er tale om kompetente og yderst sobre indlæg i en pæn pjece.

Ud fra en juridisk synsvinkel vil vi fremføre, at det forvaltningsretligt ikke kan være et sagligt hensyn, at en del af indholdet i pjecen er lidt kritiske ytringer. Vi står helt uforstående overfor både Sexologisk Kliniks og Direktionens holdning om ikke at ville tillade at pjecen fremlægges.

...

Rigshospitalet er en offentlig myndighed og skal derfor respektere ytringsfriheden, som også gælder – og ikke mindst – for mi-

noritetsgrupper. Det er en grundlovsfatsat ret og en menneskeret.

...

For så vidt angår individets interesser, kan det anføres, at vi i (A) ikke har mulighed for at sætte pjecen op i den nærliggende Brugsen eller Netto. Patienterne er spredt over hele landet, og det eneste sted, hvor det vil være muligt og relevant for os at nå og informere den pågældende målgruppe, er på Sexologisk Klinik.

..."

Den 13. august 2002 sendte jeg A's klage videre til Direktionen for Hovedstadens Sygehusfællesskab (H:S) som en klage fra foreningen over Rigshospitalets afslag på tilladelse til at fremlægge foreningens folder. I anledning heraf indhentede H:S en udtalelse af 9. september 2002 fra Rigshospitalet hvori bl.a. følgende anførtes:

"En saglig begrundelse for regulering af skriftligt materiales adgang til hospitalet vil bl.a. være, at materialet ikke har relevans for den adresserede patientgruppe, at materialet ikke har interesse for den adresserede patientgruppe, at informationen ikke er korrekt, at hospitalet ikke kan indestå for materialet osv.

Rigshospitalets Direktion har på baggrund af en gennemgang af Patientforeningen (A)'s patientpjece vurderet, at patientforeningens pjece ikke skal fremlægges i Rigshospitalets sexologiske kliniks venteværelse.

Rigshospitalets Direktion har vurderet, at Patientforeningen (A)'s pjece kan have en negativ indvirkning på den adresserede patientgruppe. En indvirkning, der vil kunne besværliggøre behandlingen af de patienter, der ønsker at blive behandlet på Sexologisk Klinik, Rigshospitalet, for transseksualitet.

Dette skyldes, at det fremgår af Patientforeningen (A)'s pjece, at patientforeningen anser transseksualitet for at være en genetisk lidelse, der kun bør behandles kirurgisk og hormonelt. En opfattelse Rigshospitalet ikke fuldt ud kan tiltræde.

Rigshospitalet anser ikke transseksualitet for udelukkende at kunne behandles kirurgisk og hormonelt. Rigshospitalet behandler transseksualitet indenfor rammerne af de medicinske og etiske retningslinier, som er opstillet i de internationalt anerkendte Harry Benjamin kriterier.

Rigshospitalet kan således ikke udelukkende behandle Rigshospitalets Sexologiske Kliniks patienter med den behandlingsmetode, som står beskrevet i Patientforeningen (A)'s patientpjece.

Rigshospitalet kan ydermere ikke indestå for Patientforeningen A's pjeces øvrige indhold bl.a., 'at fjerne Rigshospitalets Sexologiske Kliniks dominans overfor KtM-Ad'er.'

Rigshospitalets Direktion mener på baggrund af ovenstående at have været berettiget til at afvise, at Patientforeningen (A) skulle have adgang til at fremlægge dets patientpjece i Sexologisk Klinik, Rigshospitalets, venteværelse. En afvisning der ikke, efter Rigshospitalets Direktionens opfattelse, kan anses for at være en krænkelse af Patientforeningen (A)'s ytringsfrihed, idet Rigshospitalet har en ret til at regulere, hvilket materiale, der skal ligge fremme på hospitalets klinikker. En regulering, der bl.a. foretages på baggrund af en vurdering af materialets indhold."

H:S besvarede foreningens klage i brev af 30. september 2002 hvori bl.a. følgende er anført:

"Det er H:S Direktionens opfattelse, at venteværelserne ikke har som sit formål at forestå formidling af synspunkter i almindelighed til patienterne. Der kan efter H:S Direktionens opfattelse således ikke stilles krav om, at hospitalernes venteværelser skal bistå med distribution af synspunkter af enhver art.

Foreningen (A) hævder, at venteværelset i Rigshospitalets sexologiske klinik skulle være foreningens eneste mulighed for at nå målgruppen for foreningens synspunkter. Denne påstand giver efter H:S Direktionens opfattelse ikke foreningen en ret til at kræve

sin pjeces fremlagt i venteværelset i Rigshospitalets sexologiske klinik.

For så vidt angår Rigshospitalets begrundelse for ikke at imødekomme foreningens ønske om fremlæggelse af pjecen, skal H:S Direktionen bemærke, at det næppe kan undgås, at skriftligt informationsmateriale fra en patientforening om et sygdomsområde i et vist omfang bliver et supplement til den information, som sundhedspersonalet har pligt til at give patienterne om deres sygdom og behandlingsmuligheder. Selvom afdelingerne ikke har ansvar for indholdet af informationsmateriale, må en afdeling på denne baggrund alligevel være berettiget til at fravælge informationsmateriale, der på afgørende vis anfæjter den behandling, der tilbydes fra afdelingen.

Hospitalsdirektionen ved Rigshospitalet er ansvarlig for driften af hospitalet. Det er H:S Direktionens opfattelse, at Hospitalsdirektionen ud fra en anstaltsbetragtning er berettiget til som led i driften at regulere hvilket skriftligt materiale, der skal ligge fremme i hospitalets venteværelser.

Hospitalsdirektionen ved Rigshospitalet har ved sin vurdering af pjecen fundet, at pjecen kan have en negativ indvirkning på den adresserede patientgruppe og besværliggøre behandlingen af de patienter, der ønsker at blive behandlet for transseksualitet i hospitalets sexologiske klinik. Hospitalsdirektionen ved Rigshospitalet har således fundet, at hensynet til patientbehandlingen skal veje tungere end foreningens ønske om fremlæggelse af pjecen i venteværelset i klinikken.

H:S Direktionen er enig med Hospitalsdirektionen ved Rigshospitalet."

I brev af 27. oktober 2002 klagede foreningen på ny til mig over afslaget fra Rigshospitalet og H:S. Foreningen gentog sine synspunkter angivet i klagen af 3. august 2002 og fremkom med bemærkninger til H:S' brev af 30. september 2002.

I anledning af foreningens klage modtog jeg udtalelser af 18. december 2002 og 6. ja-

nuar 2003 fra henholdsvis Rigshospitalet og H:S Direktionen. Rigshospitalet anførte bl.a. følgende i sin udtalelse:

"Det skal, på baggrund af spørgsmål fra Folketingets Ombudsmand, oplyses, at Sexologisk Klinik, Rigshospitalet, har informationsmateriale 'Organdonor', 'Tag stilling til obduktion' og 'Fakta om alkohol' liggende i klinikkens venteværelse. Der ligger ikke i klinikkens venteværelse informationsmateriale eller patientfoldere fra patientforeninger.

Patientforeningen (A) anfører i dens klage til Folketingets Ombudsmand, at 'det eneste sted, hvor det vil være muligt og relevant for os at nå og informere den pågældende målgruppe, er på Sexologisk Klinik'.

Rigshospitalets direktion har ikke taget dette synspunkt i betragtning, da direktionen traf beslutning om ikke at ville fremlægge (A)'s folder i Sexologisk Kliniks venteværelse den 18. juni d.å. og den 26. juli d.å.

Rigshospitalets direktion vurderer, at (A) har andre muligheder for at komme i kontakt med den omhandlede patientgruppe. En kontakt der vil kunne skabes gennem andre medier og institutioner f.eks. aviser og øvrige dagblade, (A)'s hjemmeside og andre hjemmesider på internettet, biblioteker, telefonrådgivningslinier m.v."

H:S Direktionen anførte bl.a. følgende i sin udtalelse:

"Til spørgsmålet om med hvilken vægt foreningens påstand om, at Rigshospitalets sexologiske klinik er foreningens eneste mulighed for at nå foreningens målgruppe, har indgået i afvejningen af, om pjecen skulle fremlægges, oplyser Hospitalsdirektionen ved Rigshospitalet, at dette synspunkt ikke har været inddraget i beslutningen om ikke at ville fremlægge pjecen i klinikkens venteværelse.

Hospitalsdirektionen vurderer, at foreningen (A) har andre muligheder for at komme i kontakt med den pågældende patientgruppe. En kontakt der vil kunne skabes gennem

andre medier og institutioner f.eks. aviser og øvrige dagblade, (A)'s hjemmeside og andre hjemmesider på Internettet, biblioteker, telefonrådgivningslinier m.v.

Som det fremgår, har Hospitalsdirektionen ved Rigshospitalet således ikke fundet, at påstanden om, at sexologisk klinik er foreningens eneste mulighed for at nå foreningens målgruppe, skulle indgå i afvejningen af hensyn ved afgørelsen af spørgsmålet om fremlæggelsen af pjecen. Der henvises til de mange andre muligheder, der findes til udbredelse af synspunkter.

H:S Direktionen har i brev af 30. september 2002 til foreningen (A) anført, at venteværelserne ikke har som sit formål at forestå formidling af synspunkter i almindelighed til patienterne. Endvidere at påstanden om, at venteværelset i sexologisk klinik skulle være foreningens eneste mulighed for at nå målgruppen for foreningens synspunkter ikke giver foreningen en ret til at kræve sin pjece fremlagt i venteværelset i sexologisk klinik.

Når der henses til, at foreningen har en flerhed af andre let tilgængelige muligheder for at nå målgruppen for foreningens synspunkter, herunder ikke mindst gennem foreningens egen hjemmeside, (...), har det efter H:S Direktionens opfattelse desuden ikke været relevant at inddrage hensynet til ytringsfriheden ved afgørelsen af spørgsmålet om fremlæggelse af foreningens pjece i venteværelset i Rigshospitalets sexologiske klinik.

For så vidt angår begrundelsen for afgørelsen, skal H:S Direktionen henvise til, at Hospitalsdirektionen ved Rigshospitalet ved sin vurdering af pjecen har fundet, at pjecen kan have en negativ indvirkning på den adresserede patientgruppe og besværliggøre behandlingen af de patienter, der ønsker at blive behandlet for transseksualitet i hospitalets sexologiske klinik. Hospitalsdirektionen ved Rigshospitalet har således fundet, at hensynet til patientbehandlingen skal veje tungere end foreningens ønske om

fremlæggelse af pjecen i venteværelset i klinikken.

...

Det er H:S Direktionens opfattelse, at hensynet til patientbehandlingen er et sagligt hensyn. H:S Direktionen har ikke fundet anledning til at anfægte det konkrete skøn, som Hospitalsdirektionen ved Rigshospitalet har foretaget i forbindelse med sin afgørelse af sagen."

Ved brev af 10. januar 2003 sendte jeg udtalelserne til foreningen med henblik på at foreningen kunne fremkomme med sine bemærkninger, hvilket foreningen gjorde ved brev af 20. januar 2003. Foreningen anførte heri bl.a. følgende:

"A skal anføre at vores målgruppe ikke primært kan nås via andre tilgængelige medier, såsom Internet, aviser, biblioteker, TV, telefonrådgivning m.fl., men at samtlige medlemmer af målgruppen kommer på Sexologisk Klinik, fordi Sexologisk Klinik er det eneste sted i Danmark der modtager patienter med diagnosen Gender Dysforia.

Det er ikke korrekt at Rigshospitalets direktion i svar til Folketingets Ombudsmand hævder at andre foreningers pjecer ikke er fremlagt i klinikens venteværelse.

Ifølge skriftligt udsagn fra foreningen (B) har denne forening haft deres pjece fremlagt siden 1999. En anden forening, (C), har ligeledes haft deres pjece liggende fremme.

Vi kan oplyse at Sexologisk Klinik umiddelbart efter (A) har indgivet klage til Folketingets Ombudsmand over klinikens vægning imod fremlæggelse af (A)'s pjece har fjernet foreningen (B)'s pjece (...)."

I brev af 30. januar 2003 bad jeg H:S Direktionen og Rigshospitalet om bemærkninger til det som A havde anført i foreningens brev af 20. januar 2003. Rigshospitalet anførte i udtalelse af 13. februar 2003 bl.a. følgende:

"Hertil skal Rigshospitalet bemærke, at Rigshospitalet ikke i forbindelse med Patientforeningen (A)'s klage til Folketingets Ombudsmand har fjernet pjecer fra patient-

foreninger fra venteværelset i Rigshospitalets sexologiske klinik.

Det kan for god ordens skyld oplyses, at Rigshospitalets sexologiske klinik ikke siden foråret 2002 har haft pjecer fra patientforeninger liggende i venteværelset.”

H:S Direktionen henviste i sin udtalelse af 10. marts 2003 til sine tidligere udtalelser og afgørelser i sagen og til Rigshospitalets udtalelse af 13. februar 2003. Den 14. marts 2003 sendte jeg udtalelserne af 13. februar 2003 og 10. marts 2003 fra henholdsvis Rigshospitalet og H:S til foreningens orientering. I brev af 19. marts 2003 fremkom foreningen med indsigelser mod Rigshospitalets opfattelse af at pjecen kunne have en negativ indvirkning på patientgruppen, idet foreningen ikke mener at det er muligt at behandle transsexualitet i Sexologisk Kliniks regi da dette kræver kirurgisk og hormonel behandling således som det fremgår af pjecen. Foreningen mener netop derfor at det er berettiget at fremlægge pjecen i venteværelset.

I en udtalelse til A den 31. august 2004 afførte jeg følgende:

Ombudsmandens udtalelse

”Min undersøgelse af sagen retter sig mod Rigshospitalets afgørelse af 18. juni 2002 og H:S Direktionens afgørelse af 30. september 2002.

Det retlige bedømmelsesgrundlag

Afgørelsen er truffet på grundlag af anstaltsbeføjelser.

Anstaltsbeføjelser antages at give ledelsen af en offentlig institution beføjelse til at træffe generelle eller konkrete beslutninger om forholdet mellem institutionen og dens brugere. Beføjelsen omfatter ordensmæssige forhold i vid forstand såsom brugerens adfærd under opholdet, besøgstid, udsmykning, udnyttelse af bygninger og inventar. Det følger af legalitetsprincippet at beføjelsen skal udnyttes med respekt for loven, herunder grundloven, den europæiske menneskerettighedskon-

vention, almindelige offentligretlige grundsætninger samt skrevne regler i øvrigt med lovs kraft.

Inden for denne ramme har ledelsen en skønsmæssigt præget beføjelse til at træffe afgørelser, blandt andet om indretning og udnyttelse af venteværelser på en offentlig behandlingsinstitution.

Udgangspunktet er at ledelsen i denne henseende er forholdsvis frit stillet med hensyn til at fastsætte regler for hvem der kan opholde sig i et sådant venterum, tidspunkterne herfor, rummets indretning og brug, herunder om og i bekræftende fald hvilket materiale der lægges frem for de ventende. Det er således ledelsen der som udgangspunkt bestemmer om og i bekræftende fald hvilke blade, magasiner, hæfter, rapporter mv. der er til rådighed, og i den forbindelse om materialet skal være til rådighed som adspredelse for ventende personer, eller om der lægges vægt på egentlig målrettet informationsformidling. Er der tale om fremlæggelse af materiale blot med henblik på at fordrive ventetiden, må den retlige ramme anses for at være særlig vid. Har ledelsen besluttet sig for at købe og lægge et ugeblad eller en avis frem, kan der eksempelvis ikke anses at være pligt for ledelsen til at leve op til et alsidighedsprincip.

Ledelsen står dog i retlig henseende ikke fuldstændig frit idet beføjelsen som anført må udøves med respekt for overordnede retlige rammer. I denne forbindelse kommer især grundlovens § 77 og menneskerettighedskonventionens artikel 10 i betragtning. Bestemmelserne har følgende indhold:

Grundloven:

’§ 77. Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde påny indføres.’

Den europæiske menneskerettighedskonvention:

'Artikel 10

Stk. 1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser. Denne artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.

Stk. 2. Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formaliteter, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspreddelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed.'

Grundlovens § 77 omfatter efter sit indhold ikke spørgsmålet om en anstaltsledelse har pligt til at udnytte anstaltsbeføjelserne til at fremme ytringsfriheden eller informationsfriheden. Det er imidlertid fast antaget at de overordnede retlige ideer der ligger bag menneskerettighederne, herunder grundlovens § 77 og menneskerettighedskonventionens artikel 10, både kan og skal indgå som kriterier i offentlige myndigheders overvejelser i forbindelse med udøvelsen af skønsmæssige beføjelser. Det antages endvidere at hensynet til den beskyttelsesinteresse der ligger bag bestemmelserne, skal indgå i den konkrete vurdering med betydelig vægt, jf. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret 2. udgave (2002), s. 347 ff, og Bent Christensen, Forvaltningsret (1997), s. 151 og 180.

Dette betyder at ved afgørelsen af om et venteværelse skal benyttes til informationsformidling, skal hensynet til ytrings-

og informationsfriheden indgå og tillægges vægt. Som anført ovenfor må de retlige rammer anses for forholdsvis vide idet andre hensyn såsom hensynet til institutionens økonomiske drift, ønsket om at sikre optimal behandling af patienterne og hensynet til at opretholde ro og orden også lovligt vil kunne inddrages i afvejningen og eventuelt føre til et andet resultat.

For så vidt ledelsen lovligt har besluttet at et venterum ikke skal benyttes til informationsformidling, opstår der efter min mening ikke retlige problemer i forbindelse med at en anmodning fra private organisationer eller enkeltpersoner om at fremlægge materiale som følge heraf afslås. Et sådant afslag er blot et konkret udtryk for den generelle beslutning om rummets og inventarets anvendelse.

Har ledelsen derimod besluttet sig for at anvende et venteværelse til oplysningsformål, eller har der udviklet sig en praksis hvorefter venteværelset har fået karakter af at være et forum for udveksling eller formidling af oplysninger til og mellem rummets brugere, ændrer den retlige situation sig efter min mening væsentligt. I dette sidste tilfælde må udgangspunktet være at et afslag på at få fremlagt materiale som indholdsmæssigt og emnemæssigt er relevant for den oplysningsformidling der finder sted, må betegnes som et indgreb i ansøgerens ytringsfrihed. Denne opfattelse kan støttes direkte på artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention og følger desuden efter min mening af den almindelige ulovbestemte lighedsgrundsætning hvorefter i alt væsentligt ensartede sager skal behandles lige.

Et sådant afslag må derfor, for at være lovligt, være 'nødvendigt i et demokratisk samfund' til beskyttelse af de interesser der er omtalt i stk. 2 i artikel 10 i menneskerettighedskonventionen. I dom af 19. december 1994 i Sagen Vereinung demo-

kratischer Soldaten Österreichs and Gubi v. Austria anså Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol at det østrigske forsvarsministeriums afslag på gratis at distribuere et blad der forholdt sig kritisk og satirisk til militæret, var et indgreb i ytringsfriheden, fordi ministeriet distribuerede andre blade om militære forhold. Indgrebet, som var begrundet i frygten for at mandstugten og kampmoralen skulle forringes, ansås for uproportionalt og dermed i strid med artikel 10. Se også Menneskerettighedsdomstolens dom af 28. juni 2001 i sagen V g T Verein gegen Tierfabriken v. Schweizlerland.

I den nævnte dom fra Østrig anførte domstolen bl.a.:

'27.

...

In the present case the authorities effected themselves and at their own expense the distribution on a regular basis of military periodicals published by various associations, by sending them out with their official publications. Whatever the legal status of this arrangement, such a practice was bound to have an influence on the level of information imparted to the members of the armed forces and, accordingly, engaged the responsibility of the present State under Article 10.

...

The Court notes further that, according to the case file, of all the periodicals for servicemen, only *der Igel* was not allowed access to this type of distribution (see paragraph 8 above). The VDSÖ could therefore reasonably claim that this situation should be remedied. It follows that the Minister for Defence's rejection of its request was an interference with the exercise of its right to impart information and ideas.

2. Whether the interference was justified

28. The interference in issue infringed Article 10 if it was not 'prescribed by law', if it did not pursue one or more of the le-

gitimate aims referred to in paragraph 2 of that Article or if it was not 'necessary in a democratic society' in order to attain such aims.

...

(c) Was the interference 'necessary in a democratic society'?

33. The VDSÖ denied that the refusal of its request had been necessary. It had been motivated solely by the desire to prevent a current of opinion regarded by the authorities as hostile to the army from being spread among the troops by the distribution of *der Igel*. Yet, the applicant association maintained, the Government were gradually implementing most of the reforms proposed by the magazine, such as the reduction of curfew restrictions, the introduction of a five-day week, pay increases and free public transport. The journal could not therefore be seen as a genuine threat.

34. The Commission in substance accepted the first applicant's view. It noted that *der Igel* contained no incitement to violence, to disobedience or to break the rules; at the very most it provided information on complaints and appeals procedures.

35. According to the Government, the magazine sought to undermine the effectiveness of the army and of the country's system of defence. Its distribution had been particularly undesirable because at the material time, when the cold war had still been in progress, there had been a certain amount of friction in the Schwarzenberg barracks. This situation, which was comparable to that found to exist in the case of *Engel and Others* (cited above, p. 42, para. 101), had arisen because of unrest among the servicemen as a result of various deliberately provocative actions (see paragraph 9 above), carried out by Mr Gubi, an active member of the VDSÖ.

Confronted with this situation, the Minister for Defence had even shown re-

straint as he had merely refused to allow the army to assist in the distribution of *der Igel*. This measure had been necessary in order to maintain discipline, but it had not prevented the applicant association from making the publication available to the soldiers through any other means. They could for instance receive it through the post and no restrictions were placed on their freedom to read it in the barracks. In short, the authorities had not overstepped their margin of appreciation, which was necessarily wider in this area because they alone were in a position to assess with full knowledge of all the circumstances, in a given situation, the specific duties and responsibilities of members of the armed forces.

36. The Court reiterates that freedom of expression is also applicable to 'information' or 'ideas' that offend, shock or disturb the State or any section of the population. Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no 'democratic society' (see, *inter alia*, the *Observer and Guardian v. the United Kingdom* judgment of 26 November 1991, Series A no. 216, p. 30, para. 59, and the *Castells v. Spain* judgment of 23 April 1992, Series A no. 236, p. 22, para. 42).

The same is true when the persons concerned are servicemen, because Article 10 applies to them just as it does to other persons within the jurisdiction of the Contracting States. However, the proper functioning of an army is hardly imaginable without legal rules designed to prevent servicemen from undermining military discipline, for example by writings (see the *Engel and Others* judgment, cited above, p. 41, para. 100, and the *Hadjianastasiou* judgment, cited above, p. 17, para. 39).

37. The Court observes that at the material time the army distributed free of charge in all the country's barracks its

own publications and those of private associations of soldiers. It appears that only *der Igel* was denied this facility, which undoubtedly reduced considerably its chances of increasing its readership among service personnel. The fact that the VDSÖ retained the possibility of sending its journal to subscribers could not offset such a handicap. It could therefore only have been justified by imperative necessities since exceptions to the freedom of expression must be interpreted narrowly (see the *Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 1) judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, p. 41, para. 65).

38. The Government sought support for their argument from the content of *der Igel*. The periodical, which was critical and satirical, had represented a threat to discipline and to the effectiveness of the army.

It is the Court's opinion that such an assertion must be illustrated and substantiated by specific examples. None of the issues of *der Igel* submitted in evidence recommend disobedience or violence, or even question the usefulness of the army. Admittedly, most of the issues set out complaints, put forward proposals for reforms or encourage the readers to institute legal complaints or appeals proceedings. However, despite their often polemical tenor, it does not appear that they overstepped the bounds of what is permissible in the context of a mere discussion of ideas, which must be tolerated in the army of a democratic State just as it must be in the society that such an army serves.

39. The Government also cited friction in the Schwarzenberg barracks, for which, they claimed, the publications of the applicant association and Mr Gubi's activities were essentially responsible (see paragraph 9 above). This situation had led to a large number of complaints from the conscripts.

In the Court's view, this situation, peculiar to a single barracks, was not sufficiently serious to justify a decision whose effects extended to all the military premises on the national territory. On this point the facts may be distinguished from the Engel and Others case. In that case the banned journal had been distributed solely in the place where the unrest cited by the authorities had occurred (see the above-mentioned judgment, p. 18, para. 43).

40. In conclusion, the refusal by the Minister for Defence to include *der Igel* among the magazines distributed by the army was disproportionate to the legitimate aim pursued. It follows that the first applicant was the victim of a violation of Article 10.'

Ved vurderingen af om et indgreb er nødvendigt og proportionalt, skal der, som det ses, foretages en afvejning hvor det lægges til grund at ytringsfriheden også gælder for meninger der fornærmer, chokerer eller forstyrrer staten eller dele af befolkningen. Ligeledes skal der lægges vægt på om den ønskede måde at formidle synspunkter på er mere effektiv end andre.

Den konkrete sag

Som den foreliggende sag foreligger oplyst, må jeg lægge til grund at venteværelset ved Sexologisk Klinik ikke generelt er åbent for almenheden, men er forbeholdt patienter, pårørende og andre med naturligt ærinde på klinikken. Rummet bruges efter det oplyste alene som et sted hvor de pågældende kan opholde sig mens de venter på at modtage behandling. Rummet er således ikke specielt beregnet på at formidle eller udveksle behandlingsrelevante information. Der ligger dog i venteværelset forskellige offentlige publikationer, bl.a. 'Organdonor', 'Tag stilling til obduktion' og 'Fakta om alkohol'. Indtil 2002 lå der endvidere materiale fra forskellige patientforeninger. Sådant materiale fore-

kommer ikke længere i venterummet. Værelset anvendes således og må anses for egnet til i en vis udstrækning at formidle informationer til patienter, og foreningens ansøgning burde derfor have været bedømt på denne baggrund.

Rigshospitalets beslutning om ikke at imødekomme foreningens ønske om at fremlægge pjecen byggede i overensstemmelse hermed især på overvejelser om materialets indhold. Direktionen formodede at det ville vanskeliggøre behandlingen af klinikkens patienter hvis foreningens pjece blev lagt frem, da den skønnes at være i strid med den behandlingsmetode som anvendes på Rigshospitalet.

I udtalelsen af 9. september 2002 har Rigshospitalet anført at hospitalets opfattelse ikke kan anses for at være en krænkelse af foreningens ytringsfrihed, 'idet Rigshospitalet har en ret til at regulere hvilket materiale der skal ligge fremme på hospitalets klinikker. En regulering, der bl.a. foretages på baggrund af en vurdering af materialets indhold'. H:S har i udtalelsen af 30. september 2002 gengivet hospitalets synspunkter og tilføjet at direktionen 'har således fundet, at hensynet til patientbehandlingen skal veje tungere end foreningens ønske om fremlæggelse af pjecen i venteværelset i klinikken'. I udtalelser af henholdsvis 18. december 2002 og 6. januar 2003 har både hospitalet og H:S svaret benægtende på mine spørgsmål om hvorvidt hensynet til foreningens påstand om at fremlæggelse af materiale i klinikkens venteværelse er eneste mulighed for at foreningen kan nå og informere sin målgruppe, har været inddraget i beslutningen om at give afslag. H:S har således anført at det var irrelevant at inddrage hensynet til foreningens ytringsfrihed.

På denne baggrund må jeg lægge til grund at Rigshospitalet og H:S ikke har vurderet foreningens anmodning i overensstemmelse med den retsopfattelse jeg har beskrevet ovenfor. Jeg sigter herved til

at hensynet til foreningens ytringsfrihed ikke kan ses overhovedet at have været inddraget i beslutningen og dermed ej heller har indgået med særlig vægt, samt at myndighederne derfor formentlig heller ikke har foretaget en selvstændig vurdering af den samfundsmæssige nødvendighed af at hindre pjecen i at blive fremlagt.

Jeg har gjort H:S, Direktionen og Rigshospitalet bekendt med min opfattelse, og jeg har besluttet at henstille til Rigshospitalet at det tager sagen op til ny overvejelse på grundlag af det jeg har anført ovenfor.

Jeg bemærker at jeg ikke herved har taget stilling til om Rigshospitalet efter en sådan fornyet overvejelse i det konkrete tilfælde kan opretholde sit afslag på foreningens ønske om fremlæggelse af folderen.”

Rigshospitalet meddelte mig i brev af 23. december 2004 at hospitalet efter en fornyet gennemgang af sagen havde vurderet at hensynet til behandlingen af patienterne fortsat vejer tungere end hensynet til foreningen A's ytringsfrihed, og at A's folder derfor ikke kunne tillades fremlagt i Sexologisk Kliniks venteværelse på Rigshospitalet.

Rigshospitalet anførte i den forbindelse at hospitalet var opmærksom på at A havde anført at A ikke kunne nå sin målgruppe på anden måde end ved fremlæggelse af folderen i venteværelset. Rigshospitalet havde

dog vurderet at A i lighed med andre landsdækkende organisationer har mulighed for at annoncere i skriftlige og elektroniske medier.

Rigshospitalet anførte videre at hospitalet havde lagt vægt på at folderens indhold strider mod den behandlingsmetode som hospitalet anvender, at folderens indhold med hensyn til lidelsens karakter og behandlingsmetode ikke dokumenteres og at hospitalet ikke deler A's opfattelse heraf, at folderen indeholder fejlagtige oplysninger bl.a. om den behandling der ydes af Rigshospitalet og at dette kan skabe utryghed og forvirring blandt patienterne og dermed vanskeliggøre behandlingen. Rigshospitalet henviste endvidere til at folderen kunne give patientgruppen og omverden en urealistisk forventning til hospitalets reelle behandlingstilbud, og at folderen hvis den blev fremlagt ville kunne blive opfattet som en del af Rigshospitalets patientinformation.

I brev af 7. januar 2005 meddelte jeg Rigshospitalet at jeg havde forstået hospitalet sådan at hospitalet havde foretaget en vurdering og afvejning af sagen under inddragelse af de retlige forhold som jeg havde anført i min udtalelse af 31. august 2004, og at Rigshospitalet havde meddelt A en ny afgørelse med en nærmere begrundelse – eller ville gøre dette indenfor kort tid. Jeg meddelte endelig Rigshospitalet at jeg herefter ikke foretog mig mere i sagen.

20-3. Kommunes sagsbehandlingstid i sag om søregulativ mv.

Forvaltningsret 115.2.

En borger klagede over en kommunes sagsbehandlingstid.

Borgeren rettede første gang henvendelse til kommunen i 1998, og kommunen afsluttede endeligt sagen i 2004. Sagen kunne dog ikke karakteriseres som ét sammenhængende forløb. Kommunen traf således to delafgørelser i sagen i 1998 og 1999. Sagen blev herudover behandlet i amtet i en periode på ca. otte måneder efterfulgt af en periode på ca. 11 måneder hvor sagen indgik i en generel sag hos kommunen, hvor den ikke blev behandlet som en konkret klagesag. Sagen blev igen behandlet som en konkret klagesag fra 2001 til 2004.

Ombudsmanden udtalte at kommunens sagsbehandlingstid i perioderne hvor sagen blev behandlet i kommunen som en konkret klagesag, måtte anses for meget beklagelig. Ombudsmanden anså det ligeledes for beklageligt at kommunen ikke havde besvaret borgerens rykkerskrivelser, og at kommunen ikke løbende orienterede borgeren om sagens forløb. (J.nr. 2004-1551-100).

I brev af 15. februar 1998 stillede A Viborg Kommune tre spørgsmål om i hvilket omfang udnyttelsen af hendes ejendom var begrænset med hensyn til indhegning, opfyldning af søbredden og dimensioner for bådebroer.

Den 7. maj 1998 sendte A en rykkerskrivelse til kommunen.

I brev af 4. juni 1998 svarede kommunen på A's henvendelse. Kommunen skrev bl.a. at bygværker ikke uden kommunens tilladelse måtte finde sted inden for en afstand af 8 m fra søens kant, og at der ikke måtte foretages opfyldning af søen. Viborg Kommune beklagede at A havde måttet vente længe på besvarelsen af hendes spørgsmål.

I brev af 25. juli 1998 klagede A til kommunen over at hendes nabo havde foretaget ulovlig opfyldning af et areal ved søbredden, og at naboen havde opsat et hegn.

Den 8. september 1998 afholdt Viborg Hegnssyn møde, men der blev ikke på mødet taget stilling til det omhandlede hegn.

A erindrede Viborg Kommune om sin klage i brev af 6. november 1998.

Den 4. februar 1999 drøftede kommunen telefonisk sagen med A's nabo.

I brev af 12. april 1999 rykkede A igen kommunen for svar på sit brev af 25. juli 1998.

Den 27. maj og 9. juni 1999 drøftede A telefonisk sagen med forvaltningen.

I brev af 18. juni 1999 bad Viborg Kommune A's nabo om at søge tilladelse såfremt han ønskede hegnet placeret nærmere end 8 m fra søkanten.

Viborg Kommune besvarede A's henvendelse den 21. juni 1999. Viborg Kommune oplyste at kommunen havde haft en række drøftelser med A's nabo, og at man uden resultat havde ledt i kommunens arkiver efter tidligere afgørelser som var blevet behandlet efter regulativet for Viborg Søerne. Kommunen skrev bl.a. at fredningsnævnet allerede i 1993 havde taget stilling til et spørgsmål vedrørende opfyldning i søkanten på A's nabos ejendom. Herudover skrev kommunen at A's nabo ikke umiddelbart måtte rejse et fast hegn imellem grundene, men at dette kun kunne ske efter vandløbsmyndighedens (kommunens) forudgående godkendelse.

A rettede henvendelse til Fredningsnævnet for Viborg Amt i brev af 20. juli 1999, og den 9. august 1999 rettede A en tilsvarende henvendelse til Viborg Amt.

Viborg Amt anmodede i brev af 31. august 1999 fredningsnævnet om oplysninger vedrørende nævnets afgørelse fra 1993. En kopi af brevet blev samtidig sendt til A.

I brev af 13. september 1999 til Viborg Amt meddelte fredningsnævnet at det i 1993 havde skønnet at der ikke var grundlag for at kræve hegnet fjernet da det ikke var højere end den tidligere hæk.

Viborg Amt anmodede i brev af 2. december 1999 A's nabo om at kommentere sagen. Amtet bad også kommunen om en udtalelse i sagen. A fik tilsendt en kopi af brevet.

Viborg Amt erindrede den 16. februar 2000 kommunen om at man ventede på kommunens udtalelse.

Viborg Kommune afgav i brev af 9. marts 2000 en udtalelse til amtet.

I brev af 24. marts 2000 skrev Viborg Amt til A at de anmeldte forhold ikke var i strid med fredningskendelsen for arealer ved Viborg Nørresø, og at amtet som tilsynsmyndighed ikke ville foretage sig yderligere i den anledning. Med hensyn til regulativet for Viborg Søerne og søbeskyttelseslinjen henviste amtet til Viborg Kommune.

Den 25. september 2000 drøftede A sagen telefonisk med kommunen. I referatet af telefonsamtalen skrev kommunen bl.a. følgende:

“(A) oplyst om:

- at kommunen har nu en række Nørresø-sager til behandling,
- at vi ikke har glemt/opgivet sagen,
- at der er politisk fokus på Nørresø-sagerne.”

I brev af 29. oktober 2000 klagede A igen til Viborg Amt over udnyttelsen af søgrunden X-vej (...).

Den 5. juli 2001 skrev amtet til A at der ikke var fremkommet nye oplysninger i sagen som ville kunne begrunde en ændret afgørelse. I brev af samme dato bad amtet om kommunens bemærkninger til A's klage af 29. oktober 2000.

Den 13. august 2001 tog A telefonisk kontakt til kommunen.

Den 31. august 2001 fremsendte A en ny henvendelse til kommunen. A skrev bl.a. følgende:

”Alt i alt vil vi meget gerne have at der snart sker noget i klagesagen.”

Den 26. september 2002 erindrede A kommunen om sin klage vedrørende hegn og haveanlæg.

Den 28. oktober 2002 meddelte Viborg Kommune A at sagen kunne forventes afsluttet inden udgangen af december 2002.

Forvaltningen udarbejdede notat i sagen den 26. november 2002.

Den 23. december 2002 oplyste kommunen A om at sagen ville blive færdigbehandlet så snart et oplæg til overordnet anvendelsespolitik for området var vedtaget. Kommunen oplyste også at man forventede at oplægget ville blive forelagt teknik- og miljøudvalget på et møde i januar 2003.

Den 29. januar 2003 blev der afholdt møde i teknik- og miljøudvalget. Det blev besluttet at hegnet ved X-vej (...) skulle påbydes fjernet i henhold til regulativet for søen.

Den 3. februar 2003 sendte formanden for teknik- og miljøudvalget en e-mail til forvaltningen vedrørende resultatet af en drøftelse med A's nabo om sagen.

På et møde den 26. februar 2003 i teknik- og miljøudvalget blev sagen udsat.

I brev af 5. marts 2003 til A's nabo skrev kommunen at teknik- og miljøudvalget havde besluttet at hegnet skulle fjernes. Kommunen ønskede i den forbindelse at drøfte sagen med A's nabo.

Den 7. marts 2003 drøftede kommunen og A's nabo sagen. Det blev aftalt at kommunen vurderede det oplyste i forhold til de allerede foreliggende oplysninger.

Den 13. marts 2003 blev sagen forelagt teknik- og miljøudvalget på ny, og sagen blev igen udsat.

Den 20. august 2003 blev strategi for administration af og planlægning for de sønære arealer ved Nørresø godkendt af Viborg Byråd.

A's advokat kontaktede telefonisk Viborg Kommune den 14. oktober 2003. Viborg Kommune skrev i brev af samme dato til A's advokat at sagen kunne påregnes færdigbehandlet inden udgangen af november 2003.

Den 27. november 2003 meddelte kommunen telefonisk A's advokat at sagen ikke var klar til afgørelse, men at kommunen ville forsøge at gøre den klar til afgørelse den 10. december 2003.

En række luftfotos indgik i sagen henholdsvis den 28. november og den 3. december 2003.

Den 17. december 2003 blev der afholdt et møde om sagen mellem A's advokat og kommunen.

Den 23. december 2003 inviterede kommunen A's nabo til møde den 9. januar 2004. På mødet den 9. januar 2004 orienterede kommunen A's nabo om sin foreløbige konklusion.

Den 5. februar 2004 blev der afholdt et møde om sagen mellem A's advokat og kommunen. Kommunen orienterede bl.a. om A's nabos forklaring hvorefter der ikke var foretaget udvidelse af terrassen ind i terrænet.

Den 17. februar 2004 rettede Viborg Kommune på baggrund af A's advokats forespørgsel henvendelse til A's nabo om hegnet's placering.

Ved brev af 10. marts 2004 sendte kommunen et forslag til afgørelse til høring hos A's advokat og A's nabo.

Ved brev af 17. marts 2004 fremsendte A's advokat bemærkninger til forslaget til afgørelse.

Den 31. marts 2004 traf teknik- og miljøudvalget afgørelse i sagen, og afgørelsen blev meddelt A's advokat og A's nabo ved brev af 1. april 2004.

A klagede herefter til mig med brev af 15. april 2004.

A klagede til Naturklagenævnet den 21. april 2004. Ved brev af 6. maj 2004 afviste Naturklagenævnet at behandle A's klage med henvisning til at hun ikke var klagebe-

rettiget efter naturbeskyttelseslovens § 86.

Jeg afviste at behandle A's klage i brev af 26. april 2004.

I brev af 27. april 2004 til mig præciserede A at hun udelukkende klagede over Viborg Kommunes sagsbehandlingstid.

Jeg anmodede den 19. maj 2004 Viborg Kommune om en udtalelse angående kommunens sagsbehandlingstid, og jeg anmodede herudover kommunen om en datoliste over foretagne ekspeditioner i sagen og om udlån af sagens akter.

I udtalelse af 18. juni 2004 skrev kommunen bl.a. følgende:

"Sagen har båret præg af mange forskellige instansers involvering i sagen, men også kommunens omorganisering i Teknisk Forvaltning – med henblik på at styrke blandt andet miljøområdet – har præget sagen. Derudover har en række – i Viborg – meget omtalte sager om anlæg og bebyggelse indenfor søbeskyttelseslinien langs Nørresø haft indflydelse på sagsbehandlingen med hensyn til afgørelse efter ens principper og under overholdelse af lighedsgroundsætningen. Det har også præget sagen, at hensynene bag naturbeskyttelsesloven og vandløbsloven med det tilhørende søregulativ, ikke er at løse enkelte borgeres problemer, men mere er af almen karakter.

Jeg må dog vedgå, at (A) har haft anledning til at betragte det som 'hendes sag', og anledning til at forvente at sagsbehandlingen blev tilrettelagt herefter."

Jeg sendte den 23. juni 2004 kopi af Viborg Kommunes udtalelse og datoliste til A.

I brev af 19. september 2004 med bilag klagede A til mig over Viborg Hegnssyns afgørelse af 26. august 2004.

Ombudsmandens udtalelse

"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 således ud over den absolutte sagsbehandlingstid tage andre forhold i betragtning, herunder sagens karakter, omfanget af de undersøgelser myndigheden skal foretage, den sædvanlige sagsbehandlingstid og de løbende ekspeditioner i sagen.

Det fremgår af Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven (vejledning af 4. december 1986, punkt 205-207) at hvis en forvaltningsmyndighed ikke kan træffe afgørelse inden for en kortere tid efter sagens modtagelse, bør myndigheden give den der er part i sagen, underretning om hvad sagen beror på, og så vidt muligt oplysning om hvornår myndigheden regner med at afgørelsen kan foreligge. 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.

Af samme vejlednings punkt 208 fremgår det at rykkerskrivelser fra den der er part i sagen, og som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden, almindeligvis bør besvares med det samme. Besvarelsen bør (som ved den ovenfor nævnte underretning) indeholde oplysning om hvad sagen beror på, og så vidt muligt oplysning om hvornår myndigheden regner med at afgørelsen kan foreligge.

Sagen har været i kommunens regi i over seks år fra De første gang rettede henvendelse til kommunen den 15. februar 1998, og til kommunens afsluttende skrivelse af 1. april 2004. Sagen kan dog ikke karakteriseres som ét kontinuerligt forløb, men kan hensigtsmæssigt deles op i følgende afsluttede forløb:

1. Perioden fra den 15. februar 1998 til den 4. juni 1998
2. Perioden fra den 25. juli 1998 til den 21. juni 1999
3. Perioden fra den 20. juli 1999 til den 24. marts 2000

4. Perioden fra den 25. september 2000 til den 31. august 2001

5. Perioden fra den 31. august 2001 til den 1. april 2004

Den samlede sagsbehandlingstid kan således ikke siges at være omkring seks år, men må vurderes ud fra de enkelte sagsforløb.

Ad 1. Perioden fra den 15. februar 1998 til den 4. juni 1998

De rettede første gang henvendelse til Viborg Kommune ved brev af 15. februar 1998 vedrørende nogle generelle spørgsmål. Kommunen besvarede Deres spørgsmål ved brev af 4. juni 1998. I perioden fra den 15. februar til den 4. juni 1998 hørte De ikke fra kommunen. Kommunen svarede heller ikke på Deres rykkerskrivelse af 7. maj 1998. Jeg anser det for beklageligt at der gik tre en halv måned inden kommunen rettede henvendelse til Dem. Herudover anser jeg det for beklageligt at kommunen ikke besvarede Deres rykkerskrivelse af 7. maj 1998.

Ad 2. Perioden fra den 25. juli 1998 til den 21. juni 1999

Ved brev af 25. juli 1998 klagede De til kommunen over Deres nabos opstilling af hegn og opfyldning af søen. Kommunen besvarede Deres henvendelse i brev af 21. juni 1999. Besvarelsen må forstås som en afgørelse angående det forhold De klagede over, og sagen blev således afsluttet fra kommunens side den 21. juni 1999. Viborg Kommune oplyste i brevet af 21. juni 1999 at kommunen havde haft en række drøftelser med Deres nabo, og at man uden resultat havde ledt i kommunens arkiver efter tidligere afgørelser som var blevet behandlet efter regulativet for Viborg Søerne. Som sagen er oplyst for mig, har det i forbindelse med kommunens behandling af sagen ikke herudover været nødvendigt at gennemføre mere dybdegående undersøgelser af sagens forhold. På den

baggrund må jeg anse den samlede sagsbehandlingstid på lidt over et år for beklagelig.

Der gik ca. 10 måneder fra De skrev til kommunen i brev af 25. juli 1998, til De første gang havde kontakt med kommunen ved telefonsamtale af 27. maj 1999. Jeg anser det for beklageligt at Viborg Kommune ikke bekræftede at have modtaget Deres klage, og at kommunen ikke løbende orienterede Dem om sagens forløb i perioden fra den 25. juli 1998 til den 27. maj 1999. Herudover mener jeg det er beklageligt at kommunen ikke besvarede Deres rykkerskrivelser af 6. november 1998 og 12. april 1999.

Ad 3. Perioden fra den 20. juli 1999 til den 24. marts 2000

De rettede henvendelse til Fredningsnævnet for Viborg Amt i brev af 20. juli 1999, og den 9. august 1999 rettede De en tilsvarende henvendelse til Viborg Amt. I brev af 31. august 1999 anmodede amtet fredningsnævnet om oplysninger vedrørende nævnets afgørelse fra 1993. Fredningsnævnet svarede amtet i brev af 13. september 1999. I brev af 24. marts 2000 besvarede amtet Deres henvendelse. Viborg Kommune behandlede ikke en henvendelse fra Dem i perioden 20. juli 1999 til 24. marts 2000.

Ad 4. Perioden fra den 25. september 2000 til den 31. august 2001

Den 25. september 2000 rettede De på ny telefonisk henvendelse til kommunen som oplyste at den ikke havde glemt Deres sag. Jeg må på det foreliggende grundlag gå ud fra at Viborg Kommune på dette tidspunkt ikke behandlede en konkret klagesag fra Dem. Kommunens tilkendegivelse må derfor forstås sådan at kommunen behandlede en generel sag om reguleringen af anlæg og bebyggelser langs Nørresø, og i denne sag indgik også de spørgsmål som De tidligere havde rejst. Det fremgår ikke

af sagen at kommunen betragtede Deres henvendelse af 25. september 2000 som en fornyet klage. På den baggrund, og da kommunen ikke i almindelighed har forpligtelse til løbende at underrette borgerne om sagens forløb når der er tale om en generel sag hvori der ikke indgår parter, kan jeg ikke kritisere kommunens behandling af sagen i denne periode.

Ad 5. Perioden fra den 31. august 2001 til den 1. april 2004

De fremsendte på ny en henvendelse til kommunen den 31. august 2001. Denne henvendelse måtte gøre det klart for Viborg Kommune at De forventede at kommunen behandlede Deres klage over forholdene på Deres nabos ejendom. Såfremt kommunen ikke betragtede sagen som en konkret klagesag, burde kommunen derfor have underrettet Dem om dette. Jeg er således enig i kommunens udtalelse af 18. juni 2004 hvoraf det fremgår at De havde haft anledning til at betragte sagen som Deres sag og anledning til at forvente at sagsbehandlingen blev tilrettelagt herefter.

Den samlede sagsbehandlingstid

Ved brev af 1. april 2004 besvarede Viborg Kommune Deres henvendelse af 31. august 2001. Den samlede sagsbehandlingstid for denne periode var således på 2 år og 7 måneder. Kommunen har i udtalelsen af 18. juni 2004 forklaret at den lange sagsbehandlingstid bl.a. var begrundet i kommunens omorganisering af teknisk forvaltning. Jeg har forståelse for at der kan opstå en vis forsinkelse i sagsbehandlingen i perioder med omorganisering. Kommunen har imidlertid en forpligtelse til under alle omstændigheder at drage omsorg for en forsvarlig sagsbehandling af kommunens sager. Viborg Kommune burde derfor have søgt at imødegå forsinkelser i sagsbehandlingen som følge af omorganiseringen i forvaltningen.

Kommunen anførte også i udtalelsen af 18. juni 2004 at en række meget omtalte sager havde haft indflydelse på sagsbehandlingen da kommunen havde søgt at tage hensyn til at træffe afgørelser af sagerne efter ens principper og under overholdelse af lighedsgrundsætningen. Dette kan dog ikke anses for en tilfredsstillende forklaring på en sagsbehandlingstid på over to et halvt år. På den baggrund anser jeg den samlede sagsbehandlingstid for meget beklagelig.

Besvarelse af rykkerskrivelser og orientering om sagens forløb

Der gik ca. et år og to måneder fra De i brev af 31. august 2001 skrev til kommunen, til kommunen rettede henvendelse til Dem i brev af 28. oktober 2002. Jeg anser det for beklageligt at Viborg Kommune ikke, som foreskrevet i punkt 206 i Justitsministeriets vejledning, løbende orienterede Dem om sagens forløb i denne periode.

Viborg Kommune besvarede først Deres rykkerskrivelse af 26. september 2002 en måned senere. Som nævnt i punkt 208 i Justitsministeriets vejledning bør rykkerskrivelser i almindelighed besvares med det samme, og jeg anser det for beklageligt at dette ikke skete.

Kommunen skrev i brevet af 28. oktober 2002 at De kunne forvente en afgørelse inden udgangen af året. I brev af 23. december 2002 skrev kommunen til Dem at en afgørelse i sagen beroede på at der blev vedtaget en overordnet anvendelsespolitik for området.

Kommunen skrev at man forventede at oplægget til overordnet strategi blev forelagt på et møde i teknik- og miljøudvalget i januar 2003.

Kommunen besluttede på et møde den 29. januar 2003 at påbyde hegnet ved (X)-vej (...) fjernet. Det fremgår ikke af sagen at De blev oplyst om denne beslutning. Som sagen er oplyst for mig, hørte De således ikke fra kommunen i tidsrummet fra

den 23. december 2002 til den 14. oktober 2003 hvor Deres advokat kontaktede kommunen. Jeg finder det beklageligt at Viborg Kommune ikke underrettede Dem om sagens forløb i en periode på næsten 10 måneder.

Den 14. oktober 2003 meddelte Viborg Kommune at sagen kunne påregnes færdigbehandlet inden udgangen af november 2003. Den 27. november 2003 meddelte kommunen at sagen endnu ikke var klar til afgørelse, men at kommunen ville forsøge at få sagen klargjort til afgørelse den 10. december 2003. Først den 10. marts 2004 sendte kommunen forslag til afgørelse til høring hos Deres advokat. I den mellemliggende periode blev der dog afholdt to møder, den 17. december 2003 og den 5. februar 2004, mellem kommunen og Deres advokat. Jeg finder på den baggrund ikke grundlag for at kritisere kommunens sagsbehandling med hensyn til kommunens løbende orientering af Dem om sagens forløb i perioden fra den 14. oktober 2003 til den 10. marts 2004.

Kommunens udsættelse af sagen i februar og marts 2003

Viborg Kommunes Teknik- og Miljøudvalg udsatte behandlingen af sagen om hegnets placering på sine møder den 26. februar 2003 og den 13. marts 2003. På disse tidspunkter havde den seneste fase af kommunens sagsbehandling allerede varet ca. to et halvt år, og kommunen havde to gange overskredet de frister for behandlingen af sagen som kommunen selv havde fastlagt. Under disse omstændigheder måtte en beslutning om at udsætte behandlingen af sagen og dermed forsinke sagen yderligere forudsætte at tungtvejende grunde talte for en sådan udsættelse. Viborg Kommune har ikke oplyst hvilke grunde der talte for at udsætte behandlingen af sagen. Jeg anser derfor kommunens udsættelse af behandlingen af sagen for beklagelig.

Sammenfattende er det min opfattelse at Viborg Kommunes sagsbehandling har været meget kritisabel.

Jeg har gjort kommunen bekendt med min opfattelse.

Deres klage vedrørende Viborg Hegnssyn

I brev af 19. september 2004 klagede De til mig over Viborg Hegnssyns afgørelse af 26. august 2004. Som det fremgår af mit

brev til Dem af 26. april 2004, behandler ombudsmanden ikke klager over nævn der i betryggende former træffer afgørelse om tvister mellem private. Dette er fastsat i § 7, stk. 3, i ombudsmandsloven. Idet jeg anser Viborg Hegnssyn for omfattet af ombudsmandslovens § 7, stk. 3, kan jeg ikke foretage mig noget i anledning af den del af Deres klage der vedrører hegnssynet.

..."

20-4. Nedrivning af ejendom og nedlæggelse af boliger

Forvaltningsret 113.1 – 1133.2 – 114.5. – Leje af fast ejendom 9.

En kommune gav tilladelse til nedrivning af en ejendom. Før da havde kommunen givet aktindsigt i sagen til en lejerforening som på vegne af nogle lejere i ejendommen havde gjort indsigelse mod den påtænkte nedrivning. Lejerne havde bedt om aktindsigt i sagen og spurgt om muligheden for at afgive en udtalelse til kommunen når sagen var færdigoplyst. Over for statsamtet, som sagen blev indbragt for, anførte kommunen at den havde givet et mundtligt og i forhold til bygherren stiltiende samtykke til nedlæggelse af de pågældende boliger.

Ombudsmanden kritiserede at kommunen ikke havde givet lejerforeningen mulighed for at komme med en udtalelse og ikke havde givet meddelelse om samtykke til at nedlægge boligerne. Ombudsmanden kritiserede endvidere at kommunen i nedrivningssagen ikke havde reageret over for bygherren selv om der ikke var meddelt samtykke til nedlæggelse af boligerne, og ombudsmanden kritiserede at statsamtet ikke havde fastslået at kommunen havde tilsidesat denne pligt. Endvidere kritiserede ombudsmanden kommunens praksis for samtykke til nedlæggelse af boliger og henstillede at kommunen ændrede sin praksis så den kom i overensstemmelse med boligreguleringsloven. (J.nr. 2002-1272-160).

Det fremgik af sagen at Odense Kommune den 21. december 2000 modtog en anmodning om tilladelse til at foretage nedrivning af de eksisterende bygninger på bl.a. ejendommen X i Odense. I et brev af 30. december 2000 fremsatte lejerforening A på vegne af tre lejere indsigelse over for Odense Kommune mod at der blev meddelt nedrivningstilladelse. Lejerforeningen bad samtidig om aktindsigt i sagen og om mulighed for at afgive en udtalelse når sagen var færdigoplyst. I breve af 16. og 22. januar 2001 rykkede lejerforeningen kommunen for svar. Lejerforeningen gentog anmodningen om aktindsigt og om at få lejlighed til at fremsætte en udtalelse i sagen inden kommunen traf afgørelse, i et brev af 23. januar 2001.

Den 24. januar 2001 meddelte Odense Kommune lejerforening A at kommunen havde modtaget lejerforeningens indsigelse, men at kommunen ikke efter lovgivningen havde nogen mulighed for at forhindre at en ejer nedriver sin ejendom. Kommunen sendte samtidig lejerforeningen kopi af samtlige sagens akter.

I et brev af 25. januar 2001 meddelte Odense Kommune en nedrivningsgodkendelse angående ejendommen X. Det fremgik af brevet at kommunen ikke havde indvendinger mod at ejendommen blev nedrevet, forudsat at visse nærmere angivne vilkår blev overholdt. I et andet brev af 25. januar 2001 besvarede kommunen lejerforeningens brev af 23. januar 2001. I brevet henviste kommunen til at den dagen før havde givet lejerforeningen aktindsigt i sagen. Samtidig oplyste kommunen at lokalplanen for området først var blevet vedtaget den 17. januar 2001 hvilket var grunden til at nedrivningstilladelsen først blev givet på daværende tidspunkt.

Lejerforening A klagede i et brev af 28. januar 2001 til Odense Kommune over at kommunen havde truffet afgørelse i sagen før foreningen på vegne af sine medlemmer havde haft lejlighed til at afgive en udtalelse. Lejerforeningen klagede endvidere over at nedrivningstilladelsen var i strid med den af kommunen besluttede helhedsorienterede byfornyelse af den karré som ejendommen indgik i. Endvidere anmodede lejerforeningen om at få oplyst om kommunen havde gi-

vet samtykke til nedrivningen i henhold til boligreguleringslovens § 46.

I et brev af 2. februar 2001 besvarede Odense Kommune lejerforeningens henvendelse. Kommunen skrev følgende:

”De har i forbindelse med en verserende nedrivningssag (X) stillet yderligere spørgsmål til sagen.

Vi har følgende bemærkninger:

- Den 21. december 2000 modtager Byggesagskontoret ansøgning om tilladelse til nedrivning af ejendommen (X).
- Indsigelse fra Dem modtages den 2. januar 2001, og nedrivningstilladelse gives den 25. januar 2001. Det betyder, at Deres indsigelse/udtalelse i sagen har været vurderet før der er meddelt tilladelse til nedrivning, men som oplyst til Dem i brev herfra den 25. januar 2001 har vi ingen mulighed for at nægte den konkrete ansøgning, om nedrivning, med den lovgivning vi administrerer. Med hensyn til aktindsigt er De, som også tidligere meddelt velkommen til at se samtlige dokumenter i sagen ved henvendelse her på kontoret. Kopi af alle sagens akter er dog tidligere fremsendt til Dem (26. januar 2001).

...

- Samtykke til nedlæggelse af boliger (i forhold til boligreguleringslovgivningen) administreres på den måde at nedrivning gives, hvis denne er i overensstemmelse med de planmæssige bestemmelser i området. I den konkrete sag muliggør lokalplanen netop en nedrivning af ejendommen. Det betyder, at nedrivningen ikke er i strid med boligreguleringslovgivningen.”

Den 4. februar 2001 anmodede lejerforening A kommunen om klagevejledning, og i et brev af 6. februar 2001 besvarede kommunen henvendelsen.

Lejerforeningen klagede i et brev af 15. februar 2001 til Statsamtet Fyn. Lejerforeningen anførte at nedrivningstilladelsen burde erklæres ugyldig fordi Odense Kommune forud for afgørelsen ikke havde partshørt le-

jerne i ejendommen, og fordi kommunen havde undladt at udsætte sagens afgørelse efter modtagelse af lejerforeningens brev af 30. december 2000. Lejerforeningen anførte endvidere at nedrivningstilladelsen var givet på et forkert retsgrundlag idet reglerne i boligreguleringslovens § 46 sammenholdt med § 52, stk. 2, ikke havde fundet anvendelse, og idet reglerne i byfornyelsesloven ikke havde fundet anvendelse.

I anledning af klagen anmodede statsamtet Odense Kommune om en udtalelse, og kommunen afgav en udtalelse i et brev af 14. marts 2001 til statsamtet. I udtalelsen gennemgik kommunen forløbet i sagen, og kommunen beklagede at lejerforeningen ikke havde modtaget kopi af ansøgningen om nedrivningstilladelse før den 25. januar 2001, men den tilføjede at lejerforeningen dog var bekendt med ansøgningen da den allerede den 2. januar 2001 havde gjort indsigelse mod nedrivningen. Desuden anførte kommunen at den ikke havde mulighed for at nægte/udskyde tilladelsen til at nedrive bygningen på ejendommen X da lokalplanen for området netop muliggjorde en nedrivning af den konkrete ejendom. Kommunen fremhævede at samtykke til nedlæggelse af boliger i forhold til boligreguleringslovgivningen administreres på den måde at tilladelse til nedrivning gives hvis denne er i overensstemmelse med de planmæssige bestemmelser i området. Herudover anførte kommunen at i den aktuelle sag muliggjorde lokalplanen en nedrivning af ejendommen, og at det betød at nedrivningen ikke var i strid med boligreguleringslovgivningen.

Lejerforening A afgav bemærkninger til kommunens udtalelse i et brev af 20. april 2001 til statsamtet. I brevet fremhævede lejerforeningen bl.a. at den indtil den 25. januar 2001 alene havde været bekendt med et brev af 18. december 2000 fra en advokat til Retten i Odense. Endvidere fremhævede lejerforeningen at den omstændighed at lokalplanen muliggjorde en nedrivning af ejendommen, ikke medførte at nedrivningen

ikke ville være i strid med boligreguleringslovgivningen. Endvidere gjorde lejerforeningen gældende at kommunen ikke havde foretaget en vurdering af lejernes mulighed for at opnå en anden passende bolig.

På vegne af de tre lejere protesterede lejerforening A i brev af 23. april 2001 mod opsigelserne.

I et brev af 10. juli 2001 til Odense Kommune anførte statsamtet at det ikke syntes at fremgå tydeligt om byrådet havde givet samtykke i medfør af boligreguleringslovens § 46 til nedlæggelse af boligerne i ejendommen X, og statsamtet anmodede derfor kommunen om at oplyse om der var givet samtykke, og i givet fald hvornår.

Odense Kommune afgav i et brev af 1. august 2001 en udtalelse til Statsamtet Fyn. Kommunen oplyste at kommunen den 23. januar 2001 mundtligt havde givet tilsagn om at nedlæggelse af boligerne kunne finde sted. Kommunen beklagede samtidig at tilladelsen ikke var meddelt skriftligt til ansøgeren samtidig med kommunens nedrivningstilladelse.

Lejerforening A fremsatte i brev af 1. oktober 2001 kommentarer til kommunens brev af 1. august 2001. Foreningen anførte bl.a. at det ikke var dokumenteret at kommunen havde truffet en beslutning som anført af kommunen, og at der i øvrigt ikke ville være tale om en gyldig beslutning da der ikke var givet meddelelse om den. Foreningen mente heller ikke at nedrivningstilladelsen var gyldig, da reglerne om aktindsigt var blevet tilsidesat, og da der ikke var givet foreningen adgang til at komme med en udtalelse inden tilladelsen blev givet.

I et brev af 22. oktober 2001 bad statsamtet Odense Kommune om en yderligere udtalelse. Statsamtet anmodede bl.a. kommunen om at oplyse hvem det mundtlige samtykke som var omtalt i kommunens brev af 1. august 2001, var givet til, og om at modtage dokumentation fra kommunens byggesag for at der var truffet beslutning om at meddele samtykke til nedlæggelse af beboelse.

Odense Kommune oplyste i et brev af 14. november 2001 til statsamtet at kommunen havde den praksis at godkende anmeldelser om nedrivning uanset at kommunen i sådanne sager efter bygningsreglementet kan undlade at reagere på en anmeldelse om nedrivning, med den virkning at nedrivningen kan begyndes 4 uger efter den dag anmeldelsen er modtaget. Kommunen oplyste endvidere at i denne sag havde kommunen valgt at give en mundtlig og i forhold til bygherren stiltiende tilladelse til nedlæggelse af beboelsen, i og med at man ikke reagerede på den fremsendte ansøgning på anden måde end i tilsvarende anmeldelsessager.

Den 10. januar 2002 traf Statsamtet Fyn afgørelse i sagen. Statsamtet fandt ikke at Odense Kommunes afgørelse om nedrivningstilladelse i henhold til byggeoven led af en sådan retlig mangel at den var ugyldig. Statsamtet anførte bl.a. følgende:

”Som tidligere meddelt kan kommunalbestyrelsens afgørelser vedrørende forhold der er omfattet af byggeoven påklages til statsamtet for så vidt angår retlige spørgsmål. Spørgsmålet om forvaltningslovens regler er overholdt, er et retligt spørgsmål, som statsamtet kan tage stilling til.

Ved vurderingen af om en person er part i en sag, må man se på, hvilket hensyn den pågældende lov varetager. Byggeoven sikrer, at kommunen ved anmeldelse af nedrivning kan tilgodese de ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn, der kan opstå i forbindelse med nedrivning af bebyggelsen. Byggeoven varetager ikke lejernes interesser i en nedrivningssag. Lejernes interesser varetages i boligreguleringsloven og lejeloven.

Lejerne findes herefter ikke at være part i selve byggesagen om nedrivning, og statsamtet finder derfor ikke, at kommunens afgørelse lider af en retlig mangel ved at lejerne ikke er blevet partshørt, inden der blev meddelt godkendelse til nedrivning i henhold til byggeoven.

Vedrørende spørgsmålet om samtykke i henhold til boligreguleringslovens § 46 må

statsamtet konstatere, at der er uklarhed om samtykkets tilvejebringelse og form, men statsamtet kan ikke afvise, at der er sket en selvstændig sagsbehandling i byggesagskontoret, som ved delegation har kompetencen til at træffe afgørelse herom. Statsamtet finder endvidere, at den meddelte nedrivningsgodkendelse af 25. januar 2001, der er en begunstigende forvaltningsakt, af ansøgeren, (...), kan opfattes både som en godkendelse i henhold til byggeloven og et samtykke i henhold til boligreguleringsloven.

Statsamtet finder herefter ikke tilstrækkeligt grundlag for at kunne fastslå, at betingelsen i bygningsreglementet om kommunens samtykke i henhold til boligreguleringslovens § 46 til nedlæggelse af boliger ved nedrivning ikke er opfyldt.

Spørgsmålet om indholdet af det af kommunen givne samtykke i medfør af boligreguleringsloven kan statsamtet ikke behandle, idet statsamtet alene kan efterprøve, om kommunen ved nedrivningsgodkendelsen i henhold til byggeloven har påset, om der foreligger et samtykke.

Spørgsmålet om kommunen burde have truffet en byfornyelsesbeslutning, således at reglerne i byfornyelsesloven vedrørende genhusning m.v. kunne have fundet anvendelse, vedrører ikke et spørgsmål i henhold til byggeloven, som statsamtet kan behandle.

På denne baggrund finder statsamtet ikke at kunne fastslå, at kommunens afgørelse om at meddele nedrivningsgodkendelse i henhold til byggeloven lider af en sådan retlig mangel, at den er ugyldig, og statsamtet kan derfor ikke give lejerforeningen medhold i klagen."

Advokat B klagede herefter på vegne af de tre lejere i brev af 8. marts 2002 til mig. Advokaten gjorde bl.a. gældende at Odense Kommune ikke havde overholdt reglerne i bygningsreglementet om samtykke til nedlæggelse af boliger, at E's klienter måtte anses for parter i en sag om nedlæggelse af deres boliger, og at E's klienter i henhold til for-

valtningslovens §§ 11 og 21 burde have haft aktindsigt og mulighed for at afgive en udtalelse forinden nedrivningstilladelsen blev givet.

Statsamtet svarede i brev af 11. april 2002 på E's indsigelser. Statsamtet anførte følgende:

" ...

Vedrørende Deres påstand om at lejerne i (X) er part i sagen, og at de burde have haft aktindsigt og mulighed for at afgive udtalelse forinden nedrivningsgodkendelsen blev meddelt, skal statsamtet udtale, at statsamtet, som anført i afgørelsen af 10. januar 2002, ikke finder, at lejerne er part i selve byggesagen om nedrivning. Statsamtet administrerer byggeloven og skal i den forbindelse efterprøve om kommunen har påset, om der foreligger samtykke i henhold til boligreguleringsloven. Statsamtet har ikke udtalt sig om, hvorvidt lejerne er part i sagen om nedlæggelse af boligerne i henhold til boligreguleringsloven.

Da lejerne ikke anses for part i byggesagen om nedrivning, lider kommunens afgørelse ikke af en retlig mangel ved, at lejerne ikke har fået aktindsigt og er partshørt i henhold til forvaltningsloven.

Vedrørende spørgsmålet om hvorvidt der er meddelt samtykke til nedlæggelse af boligerne i henhold til boligreguleringsloven kan statsamtet føje til afgørelsen af 10. januar 2002, at der ikke i forvaltningsloven stilles krav om, at en afgørelse skal være skriftlig, såfremt den giver en person fuldt ud medhold. I øvrigt henvises til afgørelsen af 10. januar 2002.

..."

I brev af 19. april 2002 klagede advokat B til mig på ny. Advokaten anførte bl.a. at det ikke er muligt, som statsamtet har forsøgt, at skille spørgsmålet om nedrivningsgodkendelse efter bygge Lovgivningen fra spørgsmålet om nedlæggelse af boliger i henhold til boligreguleringsloven. Advokaten anførte videre at hvis kommunen vil meddele en nedrivningsgodkendelse, skal det påses at

reglerne i boligreguleringsloven om nedlæggelse af boliger er overholdt, og at lejere i de pågældende boliger på baggrund af deres direkte, individuelle og væsentlige interesse må anses for parter i sagen.

I breve af 15. januar 2003 bad jeg Statsamtet Fyn og Odense Kommune om udtalelser i sagen.

Kommunen har i en udtalelse af 18. februar 2003 bl.a. anført følgende:

”Boligreguleringslovens kap. 7 er i det hele et regelsæt, der giver primært kommunerne i de regulerede områder en mulighed for at sikre en rimelig udnyttelse af den forhåndenværende boligmasse.

Kapitlet har hovedsageligt været anvendt i København og de større provinsbyer, hvor man særligt i København skulle sikre sig, at boliger ikke blev nedlagt, sammenlagt eller nedrevet, under hensyn til boligmanglen, der tidligere var udtalt, særligt i København.

I Odense Kommune, hvor boligsituationen de sidste 20 år ikke har været anstrengt, har kapitlet primært været anvendt til at sikre, at boligmassen i den indre by blev bevaret, således at byen ikke blev mennesketom ved almindelig forretningstids ophør. I alle andre områder i Odense Kommune, er der løbende og normalt betingelsesløst, givet tilladelser til nedlægning og sammenlægning af boligmassen.

I den her omhandlede sag er samtykke efter boligreguleringslovens § 46 en betingelse for, at den ansøgte nedrivningstilladelse ikke afslås, og altså en delafgørelse i forhold til byggeoven.

Da Odense Kommune ikke har anset lejerne som parter i sagen om samtykke til nedlæggelse af boligerne, fordi lejernes interesser og beskyttelse ligger i lejeloven, har forvaltningslovens regler ikke været bragt i anvendelse i denne del af sagen. Man har dog alligevel, som det fremgår af korrespondancen givet lejerforening (A) den aktindsigt der er bedt om, ligesom man har været bekendt med lejernes indsigelser i sagen, der som nævnt er indgået i behandlingen af byggesa-

gen. Såfremt man havde givet lejerne partstatus i sagen, ville dette ikke have ændret afgørelsen, da partshøringen som bekendt ikke er imperativ, og da kommunens interesse klart var i overensstemmelse med lokalplanen for området at give plads for nyt og tidssvarende byggeri.

Til spørgsmålet om, hvilken betydning det måtte have at kommunens samtykke ikke er meddelt de 3 lejere, skal man anføre, at man herfra ikke tillægger det selvstændig betydning, da lejernes interesser i sagen varetages af lejeloven og sikres og håndhæves af boligretten.”

Statsamtet Fyn har i brev af 28. marts 2003 bl.a. anført følgende:

”1) Statsamtet bedes uddybe sin begrundelse for ikke at anse lejerne for parter i sagen og forinden indhente en udtalelse fra kommunen.

Der vedlægges kopi af kommunens udtalelse af 18. februar 2003.

Statsamtet kan ikke tilføje væsentligt nyt til det allerede anførte i afgørelser af 10. januar og 11. april 2002. Statsamtet har ved fastlæggelsen af partsbegrebet lagt til grund, at lejernes væsentlige interesse i sagen ikke relateres til byggeovens bestemmelser, der er af byggeteknisk art, men til boligreguleringsloven og lejeloven, der varetager lejernes interesser, og som for lejelovens vedkommende giver adgang til at indbringe spørgsmålet for domstolene.

2) Statsamtet bedes udtale sig om intensiteten af den prøvelse, statsamtet skal foretage vedrørende samtykke i henhold til boligreguleringsloven.

I bygningsreglementet er angivet, hvilke love kommunen skal påse, inden byggetilladelse (nedrivningstilladelse) meddeles. Statsamtet skal således efterprøve, om kommunen har påset disse love.

Statsamtet er af den opfattelse, at afgørelserne, truffet i henhold til de enkelte love, skal efterprøves af den myndighed, der er klageinstans for den pågældende lov. Statsamtet har ikke kompetence til at efterprøve den anden administrativ myndigheds afgø-

relse, i det konkrete tilfælde kommunens, bortset fra tilfælde, hvor der er klageadgang til statsamtet.

Statsamtet skal således alene konstatere, om den pågældende lovgivning er påset af kommunen.

Da statsamtet ikke er klageinstans for boligreguleringsloven, har statsamtet ikke kompetence til at efterprøve det givne samtykke. Statsamtet er opmærksom på, at der ikke er klageadgang i boligreguleringsloven, men lejernes interesser vil i givet fald blive varetaget af boligretten, jf. lejeloven, såfremt en opsigelse forelægges boligretten."

Advokat B kommenterede myndighedernes udtalelser i et brev af 8. april 2003 hvor han bl.a. anførte følgende:

"Såvel Odense Kommune som Statsamtet Fyn anfører, at de ikke føler sig forpligtet til at varetage lejerens interesser i forbindelse med tilladelse til nedlæggelse af de pågældende lejeres boliger, fordi lejernes interesser vil blive varetaget af boligretten. Det skulle således slet ikke være nødvendigt at beskytte lejerne af de boliger, der skal nedlægges ved at inddrage hensynet til dem i beslutningen om nedlæggelse af boliger.

Denne holdning må bero på en misforståelse. Boligretten kan ikke tilsidesætte en beslutning om nedlæggelse af en bolig i forbindelse med en sag om berettigelsen af en opsigelse af et lejemål. Boligretten prøver alene om betingelserne for, at en opsigelse er nødvendig, er til stede, og det vil navnlig sige, om der er meddelt nedrivningstilladelse og om reglerne om tilbud af ny bolig er overholdt, i de tilfælde hvor det skal ske. Såfremt en nedrivningstilladelse foreligger, vil boligretten acceptere at en opsigelse er berettiget.

Vil man som lejer angribe nedrivningstilladelsen – herunder tilladelsen til nedlæggelse af boligen, må man udnytte den administrative rekurs og herefter eventuelt anlægge sag ved den normale civilret. Der vil ikke være tale om en boligretssag, hvori sagkyndige boligdommere skal medvirke.

Det vil være muligt at få udsat behandlingen af en boligretssag om berettigelsen af udlejers opsigelse af lejemålet, afventende behandlingen af en sag – først i det administrative system og senere eventuelt hos domstolene – om nedrivningstilladelsens berettigelse.

Det bemærkes, at i nærværende sag har udlejer ikke haft pligt til at anvise de opsagte lejere lejemål i den ejendom, der skal bygges i stedet for den nedrevne, da det på opsigelsestidspunktet endnu ikke var klart hvilken form for lejemål, der ville blive bygget (eksempelvis ældreboliger eller andre særlige lejemål).

Kommunen kunne f.eks. have sikret lejerne ved at betinge samtykke til nedlæggelse af boliger af, at lejerne fik tilbud om erstatningslejemål af nogenlunde samme kvalitet, beliggenhed, art, størrelse, udstyr og pris. Dette sker i andre kommuner i landet. Eller kommunen kunne have sikret lejerne ved, ikke at meddele tilladelse til nedlæggelse af boliger, førend det var afklaret, hvilken form for boliger, der skulle bygges i stedet, således at udlejers forpligtelse i medfør af lejeloven til at tilbyde lejerne bolig i nybyggeriet eventuelt trådte i kraft.

Bemærkningerne om at boligsituationen ikke er anstrengt i Odense Kommune, savner vist realitet. Det er ikke ubetinget nemt at finde en lejebolig af ordentlig kvalitet og til en ordentlig pris i Odense og Odense er en studieby, hvor nyankomne studerende 2 gange om året lægger pres på boligmarkedet.

Bemærkninger om, at en partshøring ikke ville have ændret sagens udfald, er mildest talt uheldige. Ingen kan – forhåbentligt – på forhånd udtale sig om effekten af noget, som ikke har fundet sted. Og kommunens udsagn er vel ikke udtryk for, at parter eventuelle bemærkninger og synspunkter overhovedet ikke vil blive tillagt nogen vægt, fordi beslutningen allerede er truffet forinden synspunkterne er hørt!

Statsamtets bemærkninger om, ikke at være rette klageinstans i forhold til samtykke efter boligreguleringslovens § 46, må afvises, allerede fordi Statsamtet er klageinstans i forhold til Byggeloven. Det er en betingelse for at kunne give en nedrivningstilladelse i henhold til Byggeloven, at visse specifikt nævnte love er overholdt – herunder boligreguleringslovens § 46. Afgørelsen efter boligreguleringslovens § 46 er altså en delafgørelse i forhold til Byggeloven og som sådan en integreret del af den endelige afgørelse, som ikke i klagemæssig henseende kan splittes i to særskilte afgørelser, som skal indbringes for to forskellige klageinstanser. En samlet beslutning må også i relation til klageadgang behandles samlet.”

Statsamtet Fyn oplyste i brev af 9. maj 2003 at statsamtet ikke havde bemærkninger til advokat B's brev.

Ombudsmandens udtalelse

”1. Boligreguleringsloven (bekendtgørelse nr. 348 af 14. maj 2001 af lov om midlertidig regulering af boligforholdene) indeholder følgende bestemmelser i § 46, stk. 1, og §§ 51 og 52:

§ 46. Uden kommunalbestyrelsens samtykke er det ikke tilladt at nedlægge en bolig helt eller delvis. Dette gælder, hvad enten nedlæggelsen sker ved nedrivning, ved hel eller delvis sammenlægning af 2 eller flere boliger eller ved, at boligen helt eller delvis tages i brug til andet end beboelse. Hvad der er fastsat i 1. og 2. pkt., gælder tilsvarende for enkeltværelser, der hidtil har været benyttet til beboelse, når værelserne ikke er en del af udlejerens beboelseslejlighed eller en del af et en- eller tofamilieshus, som udlejeren bebor.

...

§ 51. Kommunalbestyrelsens svar på en ansøgning om samtykke i henhold til §§ 46, 47 og 50 skal foreligge senest 6 uger efter, at kommunalbestyrelsen har modtaget ansøgningen eller den dokumentation,

som kommunalbestyrelsen har udbedt sig.

Stk. 2. Er boligen ledig, kan kommunalbestyrelsen kun nægte samtykke, hvis boligens fortsatte anvendelse til helårsbeboelse er påkrævet af hensyn til boligsøgende i kommunen.

Stk. 3. Har kommunalbestyrelsen nægtet samtykke, kan ejeren anmode kommunalbestyrelsen om i medfør af § 48, stk. 3, at anvise en lejer til boligen. Såfremt kommunalbestyrelsen ikke senest 6 uger efter anmodningen anviser en lejer, anses kommunalbestyrelsens samtykke for meddelt.

§ 52. Forinden kommunalbestyrelsens samtykke foreligger, må boligen ikke tages i brug til andet formål end helårsbeboelse. Ej heller må nogen bygningsforandring el.lign. iværksættes med henblik på sammenlægning eller omdannelse til andet brug end beboelse. Handles der i strid hermed, kan kommunalbestyrelsen kræve den tidligere tilstand genoprettet.

Stk. 2. Fremgår det af den begrundelse, der ledsager en opsigelse, eller godtgøres det på anden måde, at opsigelsen er afgivet med det formål at tilvejebringe en tilstand som angivet i § 46, § 47 eller § 50, er det en betingelse for opsigelsens gyldighed, at kommunalbestyrelsens samtykke foreligger ved opsigelsens afgivelse.’

Cirkulære nr. 212 af 4. december 1979 om boligreguleringsloven indeholder bl.a. følgende under pkt. 51 og 57:

’Nedrivning af bygninger

51. Samtykke til nedrivning kan nægtes dels under hensyn til boligsituationen i kommunen og dels under hensyn til ejendommens lejere, herunder disses muligheder for at opnå anden passende bolig.

Nedrivning kan dog ske uden særlig tilladelse, dersom en i strid med bygge- eller byplanlovgivningen opført bygning forlanges nedrevet af vedkommende myndigheder, eller der i henhold til lov om boligtilsyn er truffet endelig beslutning om forbud mod en bygningens benyttelse til be-

boelse eller ophold for mennesker, og forbudet er trådt i kraft.

...

57. I det omfang, bestemmelserne indeholder bemyndigelse til at nægte samtykke, er det overladt til kommunalbestyrelsen alene at skønne over, om samtykke bør meddeles. Kommunalbestyrelsens afgørelse må træffes efter en samlet overvejelse af på den ene side de grunde, der taler for at imødekomme ansøgerens ønske, på den anden side hensynet til boligudnyttelsen i kommunen.'

Byggeloven (lovbekendtgørelse nr. 452 af 24. juni 1998 med senere ændringer) indeholder følgende bestemmelser i § 16, stk. 3, og § 23, stk. 1:

'§ 16.

...

Stk. 3. I bygningsreglementet kan der fastsættes bestemmelser om, at kommunalbestyrelsen ikke må meddele tilladelse efter stk. 1, før der er meddelt nødvendig tilladelse efter anden lovgivning til det ansøgte.

...

§ 23. Kommunalbestyrelsens afgørelser vedrørende forhold, der er omfattet af denne lov, jf. dog § 12, stk. 7, § 16 A, stk. 4, og § 18 A, stk. 4, kan, for så vidt angår retlige spørgsmål påklages til statsamtet, i Københavns og Frederiksberg Kommuner til Københavns Overpræsidium.'

Bygningsreglementet af 1. april 1995 indeholder følgende bestemmelser i kapitel 1.6, stk. 1, litra g, og stk. 2, samt i kapitel 1.8, stk. 1:

'1.6 Byggearbejder, der skal anmeldes

Stk. 1. Følgende byggearbejder kan udføres efter anmeldelse til kommunalbestyrelsen:

...

g. Nedrivning af bebyggelser.

Stk. 2. Har kommunalbestyrelsen ikke reageret inden 4 uger fra den dag, anmeldelsen er modtaget, kan byggearbejdet påbegyndes. For jordbrugerhvervets avls-

og driftsbygninger og vindmøller er fristen dog 2 uger.

...

1.8 Forhold til anden lovgivning

Stk. 1. Inden der kan gives byggetilladelse og ved anmeldelser, skal kommunalbestyrelsen undersøge, om byggearbejdet er i strid med følgende anden lovgivning: Lov om planlægning, lov om naturbeskyttelse, lov om bygningsfredning, lov om skove, lov om miljøbeskyttelse, lov om affaldsdepoter, lov om arbejdsmiljø, lov om offentlige veje, lov om private fællesveje, lov om sanering, lov om byfornyelse, lov om varmforsyning, lov om midlertidig regulering af boligforholdene, beredskabsloven, museumsloven og lov om stormflodserstatning.'

Bygge- og Boligstyrelsens vejledning nr. 130 af 31. juli 1995 om kommunalbestyrelsens lovgennemgang i byggesager opregner de love og lovbestemmelser ud over byggeloven hvis overholdelse kommunalbestyrelsen skal påse. Det fremgår af vejledningen at kommunalbestyrelsen har pligt til at påse at denne lovgivning er overholdt før der gives byggetilladelse eller inden udløbet af fristerne på henholdsvis fire og to uger ved anmeldelse af byggearbejder. Boligreguleringslovens §§ 46 og 52 er omtalt i vejledningens pkt. 12.

Som det fremgår, skal et samtykke til nedlæggelse af en bolig meddeles ejendommens ejer (eller dennes repræsentant) af den pågældende kommune. Før kommunens samtykke foreligger, må boligen ikke tages i brug til andet formål end helårsbeboelse, og der må heller ikke iværksættes nogen bygningsforandring eller lignende med henblik på sammenlægning eller omdannelse til andet brug end beboelse. Disse regler fremgår af boligreguleringsloven, mens reglerne angående nedrivning af en ejendom er indsat i bygningsreglementet af 1. april 1995 som er udstedt i henhold til byggeloven. Det fremgår af bygningsreglementet at et ned-

rivningsarbejde skal anmeldes til kommunen, men at der ikke stilles krav om at der foreligger et udtrykkeligt samtykke fra kommunen i forbindelse med et nedrivningsarbejde idet arbejdet kan påbegyndes hvis blot kommunen ikke har reageret inden fire uger efter at den har modtaget anmeldelsen. Kommunen har imidlertid pligt til, når den modtager en anmeldelse om et nedrivningsarbejde, at påse at der er meddelt de nødvendige tilladelser efter anden lovgivning, herunder boligreguleringslovens § 46. Kommunalbestyrelsens afgørelser vedrørende forhold der er omfattet af byggeloven og bygningsreglementet, kan påklages til statsamtet for så vidt angår retlige spørgsmål. Derimod er der ikke indsat regler i boligreguleringsloven om at der er adgang til administrativ klage over en kommunes afgørelse.

Sagen rejser spørgsmål om hvorvidt statsamtet skulle påse at der forelå et gyldigt samtykke til nedlæggelse af de pågældende boliger, om der var blevet meddelt et sådant samtykke, og om de lejere som blev berørt af nedlæggelsen, skulle anses for parter i sagen om kommunens samtykke. Desuden rejser sagen spørgsmål om hvorvidt den praksis som kommunen følger i sager om samtykke til nedlæggelse af boliger, er i overensstemmelse med boligreguleringsloven. Endelig opstår der spørgsmål om hvorvidt de pågældende lejere også skulle anses for parter i sagen om nedrivningen af ejendommen.

2. Hvad angår spørgsmålet om statsamtets kompetence, fremgår det af byggelovens § 23 at kommunalbestyrelsens afgørelser vedrørende forhold der er omfattet af byggeloven (og bygningsreglementet), kan påklages til statsamtet for så vidt angår retlige spørgsmål. Byggelovens § 23, stk. 1, fastlægger visse begrænsninger i denne klageadgang, men de har ikke betydning i den foreliggende sag. Reglen om at nedlæggelse af en bolig kræver samtykke fra kommunalbestyrelsen, fremgår

ikke af byggeloven, men af boligreguleringsloven, og der er derfor ikke adgang til at klage over en afgørelse om dette spørgsmål til statsamtet. Men da det må anses for et retligt spørgsmål efter byggeloven om kommunalbestyrelsen har undladt at påse om et anmeldt byggearbejde er i strid med bl.a. reglerne i boligreguleringsloven, kan dette spørgsmål derimod indbringes for statsamtet.

Det følger af forvaltningsrettens almindelige regler at en forvaltningsmyndigheds afgørelse skal meddeles afgørelsens adressat. En afgørelse har ikke retsvirkninger i forhold til afgørelsens adressat før adressaten har fået meddelelse om afgørelsen. At dette også gælder for afgørelse om samtykke i henhold til boligreguleringslovens § 46, fremgår bl.a. af at det i lovens §§ 51 og 52 er bestemt at kommunalbestyrelsen skal afgive et svar på en ansøgning herom inden en nærmere angiven frist, og at boligen ikke må tages i brug til andet formål end helårsbeboelse før kommunalbestyrelsens samtykke foreligger.

Efter forvaltningsrettens almindelige regler er det ikke kun afgørelsens adressat, men også sagens øvrige parter der skal have meddelelse om afgørelsen. Manglende underretning vil dog normalt ikke medføre at afgørelsen anses for ugyldig, men kun at en eventuel klagefrist suspenderes indtil underretningen er givet. Jeg henviser til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 605 f.

I den foreliggende sag blev spørgsmålet om samtykke efter boligreguleringslovens § 46 ikke omtalt i brevet af 21. december 2000 til Odense Kommune hvori der blev ansøgt om tilladelse til nedrivning af bygningerne på ejendommen. Heller ikke i kommunens svar af 25. januar 2001 eller i de medfølgende standardvilkår for nedrivning blev dette spørgsmål omtalt. Kommunens svar og de medfølgende standardvilkår rummede ikke i øvrigt henvisninger til boligreguleringsloven,

men derimod var der i begge dokumenter henvist til bestemmelser i byggeoven.

Odense Kommune har oplyst over for statsamtet at kommunen havde valgt at give en mundtlig og i forhold til bygherren stiltiende tilladelse til nedlæggelsen af beboelsen, i og med at kommunen ikke reagerede over for ansøgningen om nedrivning. De akter jeg har modtaget fra kommunen og statsamtet, indeholder dog ikke noteringer der viser at kommunen har taget stilling til spørgsmålet om nedlæggelsen af beboelsen før spørgsmålet efterfølgende blev rejst af lejerforening (A). Statsamtet har anført at der er uklarhed om samtykkets tilvejebringelse og form, men at statsamtet ikke kan afvise at der er sket en selvstændig sagsbehandling i byggesagskontoret som ved delegation havde kompetencen til at træffe afgørelse herom. Endvidere har statsamtet anført at den meddelte nedrivningsgodkendelse af 25. januar 2001, der var en begunstigende forvaltningsakt, af ansøgeren kan opfattes både som en godkendelse i henhold til byggeoven og et samtykke i henhold til boligreguleringsloven.

Jeg forstår det af kommunen oplyste således at afgørelsen om samtykke ikke blev meddelt ejendommens ejer eller dennes repræsentant, men at kommunen forudsatte at ejeren forstod at den omstændighed at kommunen ikke gav meddelelse om samtykke, indebar at et samtykke var blevet givet. Selv om det ikke kan afvises at kommunen i forbindelse med behandlingen af ansøgningen om nedrivningstilladelse tog stilling også til spørgsmålet om samtykke til nedlæggelse af de pågældende boliger, er der ikke belæg for at antage at der er blevet ansøgt om et sådant samtykke, og der er heller ikke grundlag for at antage at kommunen har meddelt et sådant samtykke. Under disse omstændigheder kan der efter min opfattelse ikke lægges vægt på overvejelser om hvorledes ansøgeren kan have opfattet kommunens

svar i forhold til spørgsmålet om samtykke til nedlæggelse af boliger.

Statsamtet har anført at det ikke har tilstrækkeligt grundlag for at fastslå at betingelsen i bygningsreglementet om kommunens samtykke i henhold til boligreguleringslovens § 46 ikke er opfyldt. Jeg er ikke enig i denne opfattelse. Den omstændighed at det ikke kan afvises at kommunen i forbindelse med behandlingen af ansøgningen om nedrivningstilladelse tog stilling også til spørgsmålet om samtykke til nedlæggelse af de pågældende boliger, er ikke tilstrækkeligt til at kommunen har opfyldt sine forpligtelser da kommunen skulle give meddelelse om samtykket til ansøgeren. I den foreliggende sag gav kommunen ikke meddelelse om samtykket, og den nævnte betingelse kan derfor ikke anses for opfyldt.

Odense Kommune har anført at kommunen ikke har anset lejerne i ejendommen for parter i sagen om samtykke til nedlæggelse af boligerne fordi lejernes interesser og beskyttelse ligger i lejeloven. Det fremgår imidlertid af cirkulæret om boligreguleringsloven, pkt. 51, at samtykke kan nægtes bl.a. under hensyn til ejendommens lejere, herunder disses muligheder for at opnå anden passende bolig. Herefter, og da lejerne havde en individuel og væsentlig interesse i sagen, kan jeg ikke tiltræde kommunens opfattelse. Forudsat at det kan lægges til grund at Odense Kommune i forbindelse med behandlingen af byggesagen tog stilling også til spørgsmålet om samtykke til nedlæggelse af de pågældende boliger, skulle kommunen have underrettet lejerne om denne afgørelse. Jeg anser det for kritisabelt at kommunen tilsidesatte lovgivningens regler om at en afgørelse om samtykke til nedlæggelse af boliger skal meddeles afgørelsens adressat og sagens øvrige parter.

Forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer) inde-

holder følgende bestemmelse i § 21:

‘§ 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.’

Lejerforening A anmodede i brev af 30. december 2000 Odense Kommune om aktindsigt og om adgang til, når sagen var blevet færdigoplyst, at afgive en udtalelse. Anmodningen blev indgivet på vegne af tre af foreningens medlemmer som boede i den pågældende ejendom. Forudsat at det kan lægges til grund at Odense Kommune i forbindelse med behandlingen af byggesagen tog stilling også til spørgsmålet om samtykke til nedlæggelse af de pågældende boliger, burde kommunen have udsat denne afgørelse indtil foreningen havde haft lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Hvis kommunen anså det for tvivlsomt om anmodningen fra foreningen kun omfattede sagen om nedrivning af ejendommen eller både denne sag og sagen om samtykke til nedlæggelse af boligerne, burde kommunen have søgt at få dette spørgsmål afklaret ved en henvendelse til foreningen.

Som nævnt havde Odense Kommune i forbindelse med sin behandling af sagen om nedrivning af ejendommen pligt til at påse at der var meddelt samtykke i henhold til boligreguleringslovens § 46. Dette

spørgsmål skulle afklares inden fristen på fire uger udløb, således at kommunen hvis et sådant samtykke ikke forelå kunne reagere over for ejendommens ejer eller dennes repræsentant. Kommunen undlod imidlertid at reagere selv om der ikke var meddelt samtykke i henhold til boligreguleringslovens § 46. Jeg anser det for kritiskabelt at kommunen tilsidesatte sin pligt til at reagere over for ejendommens ejer, og at statsamtet undlod at fastslå at kommunen havde tilsidesat denne pligt.

3. Odense Kommune har om sin praksis på området oplyst at kommunen i sager om nedrivning af ejendomme giver samtykke til nedlæggelse af de pågældende boliger, forudsat at nedrivningen er i overensstemmelse med de planmæssige bestemmelser for området. Denne praksis kan ikke anses for at være i overensstemmelse med boligreguleringsloven. Som det fremgår af cirkulæret om loven, pkt. 51 og 57, har kommunen pligt til at træffe afgørelse efter en samlet overvejelse af på den ene side de grunde der taler for at imødekomme ansøgningen om samtykke, og på den anden side de grunde som taler imod. I den forbindelse skal kommunen inddrage dels hensynet til boligsituationen i kommunen, dels hensynet til ejendommens lejere, herunder disses muligheder for at opnå anden passende bolig. Det kan ikke anses for tilstrækkeligt at kommunen kun inddrager spørgsmålet om hvorvidt nedrivningen er i overensstemmelse med de planmæssige bestemmelser for området. Jeg anser det for kritiskabelt at kommunen har truffet afgørelse i sagen efter en praksis som ikke kan anses for at være i overensstemmelse med boligreguleringsloven.

Jeg har gjort Odense Kommune bekendt med min opfattelse. Jeg har overvejet at henstille til kommunen at genoptage sagens behandling, men da jeg går ud fra at nedrivningen er gennemført, har jeg ikke ment at have grundlag herfor. Deri-

mod har jeg henstillet til kommunen at foretage de ændringer af kommunens praksis som er nødvendige for at bringe den i overensstemmelse med boligreguleringsloven. Jeg har anmodet Odense Kommune om at underrette mig om hvilke ændringer af sin praksis kommunen gennemfører.

4. Statsamtet Fyn har anført at de pågældende lejere ikke kunne anses for parter i sagen om nedrivning af ejendommen. I den forbindelse har statsamtet henvist til at ved vurderingen af om en person er part i en sag, må man se på hvilket hensyn den pågældende lov varetager. Statsamtet har peget på at lejernes interesser varetages i boligreguleringsloven og lejeloven, mens byggeloven sikrer at kommunen ved anmeldelse af nedrivning kan tilgode de ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn der kan opstå i forbindelse med nedrivning af bebyggelsen. Det er derfor statsamtets opfattelse at byggeloven ikke varetager lejernes interesser i en nedrivningssag.

Som tidligere nævnt anses personer for parter i en sag når de har en væsentlig og individuel interesse i sagens 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 bl.a. mængden og arten af de led der indgår imellem sagens udfald og den aktuelle betydning for den pågældende, tages i betragtning, jf. Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 69 ff, og Jens

Garde mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 174 ff.

Jeg er enig med statsamtet i at det i forbindelse med vurderingen af om en person er part i en sag, er relevant at se på hvilke hensyn den pågældende lov varetager. Dette trådte eksempelvis frem i den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2000, s. 132 ff*. Denne sag drejede sig bl.a. om hvorvidt en nabo til et byggeri var klageberettiget efter byggelovens § 23. Ifølge lovens forarbejder er kredsen af klageberettigede sammenfaldende med den almindelige forståelse af hvem der kan anses for part i en afgørelsessag. I min udtalelse pegede jeg på at der ved bedømmelsen af spørgsmålet om klageberettigelse måtte foretages en afvejning af naboens retlige interesse i byggeriet på baggrund af de hensyn som varetages af det retsgrundlag der blev påberåbt. Jeg fremhævede at der i byggelovens § 12 er en udtømmende regel som skal sikre omliggende ejendomme mod skader i forbindelse med udgravning, ændring af terrænhøjde mv. Afgørelser i henhold til § 12 kan imidlertid ikke påklages til anden administrativ myndighed, og det ville efter min opfattelse være en omgåelse af denne klagebegrænsning hvis hensyn af den art som er varetaget af § 12, kunne medføre at naboen blev anset for klageberettiget.

Jeg henviser endvidere til Østre Landsrets dom af 31. januar 2000 som er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen, 2000, s. 2165 ff. Ved dommen fandt landsretten at en lejer i Københavns Lufthavn ikke havde en selvstændig væsentlig individuel miljømæssigt værnet interesse i en sag om en miljøgodkendelse til lufthavnen, og at lejeren derfor ikke kunne klage over afgørelsen til Miljøklagenævnet.

Jeg er ligeledes enig i det af statsamtet anførte hvorefter byggeloven sikrer at kommunen ved anmeldelse af nedrivning kan tilgode de ordens- og sikkerheds-

mæssige hensyn der kan opstå i forbindelse med nedrivning af bebyggelsen. De hensyn som varetages af kommunalbestyrelsen, er dog ikke begrænset hertil. Byggelovens § 16, stk. 3, fik sin nuværende affattelse ved lov nr. 193 af 9. maj 1984 om ændring af byggelov. Formålet med lovændringen var at sikre en styrket håndhævelse af den lovgivning, ud over byggeloven og bygningsreglementerne, som har væsentlig betydning for byggeri. Bestemmelserne om lovgennemgang i byggesager indebærer således at kommunalbestyrelsen indgår i den administrative håndhævelse af denne lovgivning, også i tilfælde hvor den pågældende lovgivning ikke i øvrigt administreres af kommunalbestyrelsen.

Jeg har overvejet om dette forhold medfører at de pågældende lejere måtte anses for parter ikke blot i sagen om samtykke til nedlæggelse af boligerne, men også i nedrivningssagen. Det er dog min opfattelse at dette ikke er tilfældet. Jeg har i den for-

bindelse lagt vægt på at de pågældende lejerers interesse i nedrivningssagen må anses for at være indirekte og afledet og ikke væsentlig i et sådant omfang at de kan anses for parter i nedrivningssagen. Det kan derfor ikke give mig anledning til bemærkninger at Odense Kommune og Statsamtet Fyn ikke anså lejerne for parter i nedrivningssagen.”

Odense Kommune meddelte mig ved brev af 2. august 2004 at kommunen havde taget min kritik til efterretning, og at kommunen var enig i at når der er spørgsmål om at give samtykke til nedlæggelse af boliger, skal kommunen foretage en vurdering af kommunens boligsituation samt hensynet til ejendommens lejere, og at forvaltningen på ny havde indskærpet dette forhold.

Jeg meddelte herefter Odense Kommune at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

NOTE: (*) FOB 2000, s. 132.

13-3. Indeholdelsespligtiges hæftelsesansvar. Manglende indeholdelse af A-skat.

J.nr. 1996-2202-217

Beretningen for 1999, s. 327

Den 23. december 1999 anlagde Skatteministeriet, Told- og Skattestyrelsen sag mod Arbejdsløshedskasse B ved Østre Landsret med påstand om at Arbejdsløshedskasse B som indeholdelsespligtig var pligtige til at indeholde A-skat i det af Arbejdsløshedskasse B i 1994 udbetalte befordringsgodtgørelse til 22.642 arbejdsledige deltagere i arbejdsmarkedsuddannelser og derfor skulle betale 8.891.911 kr. til Skatteministeriet, Told- og Skattestyrelsen. Spørgsmålet i sagen var om Arbejdsløshedskasse B hæftede for betaling af det indeholdelsespligtige beløb efter kildeskattelovens § 69, stk. 1, eller efter erstatningsretlige regler.

Den 29. november 2001 afsagde Østre Landsret dom. Arbejdsløshedskasse B blev dømt i overensstemmelse med Skatteministeriet, Told og Skattestyrelsens principale påstand. Af landsrettens præmisser fremgår bl.a. at landsretten lægger det til grund at arbejdsløshedskasse B inden udbetalingen af befordringsgodtgørelsen i 1994 fandt sted, var bekendt med at de udbetalte beløb var såvel skattepligtige som indeholdelsespligtige, og at Arbejdsløshedskasse B på trods af denne viden undlod at sikre at der skete indeholdelse af A-skat af beløbene. Landsretten anfører endvidere at arbejdsløshedskassen ved en intern skrivelse tilkendegav at der ikke skulle ske regulering vedrørende udbetalinger i perioden 1. januar 1994 og indtil en ændring af edb-systemet var iværksat. Landsretten mente at arbejdsløshedskassen havde gjort sig skyldig i en klar forsømmelse således at Arbejdsløshedskasse B var ansvarlig i medfør af kildeskattelovens § 69.

Landsretten anførte ligeledes at efter kildeskattelovens § 69, som omhandler et beløb og ikke en skat, hæfter den indeholdelsespligtige umiddelbart for beløbet. Arbejdsløs-

hedskasse B's hæftelsesansvar var ikke betinget af at regres kunne gennemføres over for indkomstmotagerne, eller at Told- og Skattestyrelsen gennemførte en forudgående omligning af indkomstmotagerne.

Arbejdsløshedskassen ankede dommen til Højesteret som afsagde dom den 1. december 2004. Arbejdsløshedskassen blev af Højesteret dømt til at betale 6.978.485 kr. til Skatteministeriet, Told og Skattestyrelsen. Højesteret begrundede resultatet med at Arbejdsløshedskasse B har gjort sig skyldig i en klar forsømmelse og dermed er umiddelbart ansvarlig for ikke indeholdt A-skat, jf. kildeskattelovens § 69, stk. 1.

Af Højesterets præmisser fremgår bl.a. følgende:

”...

Højesteret finder det godtgjort, at det krævede beløb, 4.800.485 kr., ikke overstiger det beløb, som arbejdsløshedskasse B skulle have indeholdt i skat ved udbetalingen af befordringsgodtgørelserne. Højesteret finder endvidere, at skattemyndighederne ved opgørelsen i tilstrækkeligt omfang har taget højde for, at nogle af beløbsmodtagerne muligt har medberegnet kørselsgodtgørelsen ved selvangivelsen, og kravets størrelse indebærer, at det ikke får betydning, at der måtte have været uudnyttede befordringsfradrag. Det forhold, at skattemyndighederne ikke på alle punkter har fulgt den fremgangsmåde, der er beskrevet i det dagældende cirkulære nr. 4 af 2. februar 1987 om opkrævning af ikke indeholdte A-skatter efter kildeskattelovens § 68 og § 69, stk. 1, kan på den baggrund og under hensyn til det store antal beløbsmodtagere og de enkelte kravs beskedne størrelse ikke tillægges betydning. Der er ikke grundlag for at antage, at skattemyndighederne ved den fulgte fremgangs-

Opfølgning for året 1999

måde har afskåret arbejdsløshedskassen fra at gøre regres mod modtagerne af befordringstilskud. Det tiltrædes derfor, at Told- og Skattestyrelsen kan kræve det anførte be-

løb på 4.800.485 kr. betalt af arbejdsløshedskassen.

...”

11-3. Afskedigelse af lektor på grund af besparelser. Udvalgelse. Habilitet

J. nr. 1996-3000-813

Beretningen for 2001, s. 322

Med brev af 10. oktober 2001 meddelte Undervisningsministeriet mig at ministeriet samme dag havde anmodet DFH om at genoptage sagens behandling og i den forbindelse tage stilling til konsekvenserne af de fejl jeg havde påpeget, herunder vurdere om det kunne udelukkes at afgørelsen ville være blevet en anden hvis sagsbehandlingen ikke havde været behæftet med fejlene.

Den 12. december 2001 meddelte Undervisningsministeriet at sagen på grund af en ressortomlægning var blevet oversendt til Videnskabsministeriet til behandling.

Den 27. juni 2003 modtog jeg kopi af Videnskabsministeriets brev af 2. juni 2003 til A's advokat. Det fremgik heraf at DFH i en udtalelse af 7. marts 2003 havde foretaget en ny samlet vurdering af de 7 medarbejdere som underviste og forskede enten i "fysik" eller "fysisk kemi", og var nået til det resultat at de 4 der var beskæftiget med "fysik" med henblik på fremtidig opgavevaretagelse var dårligere kvalificeret end de 3 der var beskæftiget med "fysisk kemi". Højskolen havde således konkluderet at der heller ikke ud fra en samlet vurdering af de to fagområder ville være blevet truffet en anden afgørelse. Ministeriet fandt ikke grundlag for at tilsidesætte højskolens vurdering. Ministeriet kunne tillige henholde sig til et synspunkt fra højskolen om at prorektors inhabilitet ikke havde haft nogen indflydelse op hvem der skulle afskediges. Ministeriet foretog sig på denne baggrund ikke mere i sagen.

Den 8. juli 2003 meddelte jeg herefter Videnskabsministeriet at ministeriet havde fulgt henstillingen i min udtalelse af 7. maj 2001 om at genoptage sagens behandling og meddele A en ny afgørelse og i den forbindelse tage stilling til konsekvenserne af de begåede fejl og herunder vurdere om det kunne udelukkes at afgørelsen ville være blevet en anden hvis sagsbehandlingen ikke havde været behæftet med fejlene. Jeg meddelte ministeriet at jeg på den baggrund ikke foretog mig mere i sagen.

Den 10. november 2003 klagede A's fagforening til mig over forløbet af sagen efter at jeg den 7. maj 2001 afgav min udtalelse. Fagforeningen anførte at der ved den fornyede bedømmelse af sagen var sket en uberettiget forskelsbehandling af A, og at bedømmelsen havde karakter af en "ikke-objektiv efterrationalisering". Den 22. januar 2004 meddelte jeg fagforeningen at jeg havde besluttet ikke at indlede en ny undersøgelse af sagen. Jeg lagde i den forbindelse vægt på at en endelig konstatering af om der var sket en forskelsbehandling af A, og om den fornyede bedømmelse havde karakter af en "ikke-objektiv efterrationalisering", ikke ville kunne gennemføres inden for rammerne af min undersøgelse, men måtte ske ved domstolene.

1-1. Arbejdsløshedskasses tilbagebetaling af refusion. Fortolkning af arbejdsløhedsforsikringslovens § 86, stk. 2

J.nr. 2000-1896-020

Beretningen for 2002, s. 70

Den 27. november 2002 modtog jeg fra Arbejdsmarkedets Ankenævn kopi af nævnets afgørelse af 14. oktober 2002. Ved afgørelsen tilsluttede nævnet sig min udtalelse og hjemviste spørgsmålet om hvorvidt staten i den

konkrete sag havde lidt et økonomisk tab, til afgørelse i Arbejdsdirektoratet. I brev af 10. december 2002 meddelte jeg herefter nævnet at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

5-5. Adoptionsbevilling ikke ugyldig

J.nr. 2000-2541-656

Beretningen for 2002, s. 194

I et brev af 30. september 2002 til Civilretsdirektoratet (nu Familiestyrelsen) oplyste jeg at jeg ikke havde fundet grundlag for at kritisere Civilretsdirektoratets afgørelse i den konkrete sag. Sagens forløb gav dog anledning til at overveje om det vejledningsmateriale der var blevet udleveret, og som generelt blev anvendt i denne sagstype, var tilstrækkeligt til at opfylde formålet med den beskrevne vejledningspligt. Jeg bemærkede desuden at Civilretsdirektoratet bl.a. havde oplyst at direktoratet overvejede at fastsætte regler om at erklæringen efter adoptionslovens § 13 i alle tilfælde skulle indhentes af statsamtet, og at der kunne være anledning til at overveje at præcisere indholdet af den skriftlige vejledning. Jeg bad Civilretsdirektoratet orientere mig når direktoratets overvejelser var tilendebragt.

Jeg anmodede Civilretsdirektoratet om at overveje om vejledningen kunne udformes som en redegørelse for hovedindholdet af de relevante bestemmelser og myndighedernes praksis i forbindelse med stedbarnsadoption.

Jeg henstillede desuden at Civilretsdirektoratet overvejede om det kunne sikres at den skriftlige vejledning enten blev skrevet på et sprog som den pågældende udlænding forstår, eller at den pågældende udlænding – i forbindelse med indhentelsen af erklæringen efter adoptionslovens § 13 – på anden måde ville modtage tilsvarende vejledning på et sprog han forstår.

I brev af 25. juli 2003 oplyste Civilretsdirektoratet at direktoratet den 13. december 2002 havde udstedt bekendtgørelse nr. 1135 om adoption. Direktoratet henviste i den forbindelse til bekendtgørelsens §§ 6 og 20. Videre fremgik det at Civilretsdirektoratet den 23. marts 2003 havde udsendt "Vejledning om behandling af adoptionsager i statsamtterne". Regler og praksis for indhentelse og behandling af spørgsmål om afgivelse af samtykke og erklæring om adoption fremgår af vejledningens afsnit 6. Endelig havde Civilretsdirektoratet i samarbejde med statsamtterne udarbejdet nye vejledninger til blanketterne til afgivelse af samtykke og erklæring efter adoptionsloven, herunder en ny vejledning til afgivelse af erklæring efter § 13.

I mit brev af 17. september 2003 til Civilretsdirektoratet bemærkede jeg at det efter min opfattelse ville understøtte opfyldelsen af adoptionsmyndighedernes vejledningsforpligtelse hvis Civilretsdirektoratet foranledigede de anvendte blanketter med den dertil udarbejdede vejledning oversat til et eller flere hovedsprog og til et eller flere af de mest anvendte fremmedsprog i Danmark. På det foreliggende grundlag foretog jeg mig ikke yderligere for så vidt angår de spørgsmål jeg rejste i min udtalelse af 30. september 2002.

19-5. Retsgrundlaget for optagelse i gymnasiet og hf

J.nr. 2000-2371-711

Beretningen for 2002, s. 534

Efter at jeg flere gange havde rykket Undervisningsministeriet og efter at der var holdt et møde mellem ansatte her ved embedet og ansatte i ministeriet, skrev ministeriet den 24. november 2003 at ministeriet den 9. oktober 2003 havde fremsat en række lovforslag som led i en omfattende reform af de fire gymnasiale uddannelser. Et af disse lovforslag var lovforslag nr. 33 om uddannelsen til studentereksamen (stx) (gymnasieloven). Undervisningsministeren bemyndigedes efter lovforslagets § 6, stk. 5, til at fastsætte nærmere regler om fordelingen af elever mellem skolerne, herunder om fordelingsudvalg. Undervisningsministeriet henviste til bemærkningerne til bestemmelsen i forarbejderne som har følgende ordlyd:

”Det fremgår af bemærkningerne til den gældende gymnasielov, jf. bemærkningerne til § 5, stk. 3, i lovforslag nr. L 175, Folketingstingstidende 1989-90, at kompetencen til at optage elever ved en skole tilkommer rektor, mens amtskommunen, dvs. fordelingsudvalget i amtskommunen, foretager fordelingen af elever, der af kapacitetsmæssige grunde ikke kan optages på den ønskede skole. Det anføres endvidere i bemærkningerne til dette lovforslags § 12, stk. 3, at kompetencen til at optage elever tilkommer rektor.

Spørgsmålet om, hvem denne kompetence tilkommer, har givet anledning til nogen uklarhed i praksis, ligesom § 20 i den gældende optagelsesbekendtgørelsen kan forstås således, at kompetencen til at fordele alle elever, herunder elever, der har en given gymnasieskole som 1. prioritet, tilkommer fordelingsudvalget.

Det skal derfor præciseres, at kompetencen til at optage elever, der har søgt en given skole som 1. prioritet, tilkommer rektor, medmindre der er flere ansøgere med 1. pri-

oritet, end skolen kan optage. I så fald beslutter fordelingsudvalget, hvilke af ansøgerne med 1. prioritet der optages på den pågældende skole.

Det skal endvidere præciseres, at fordeling af elever, der ikke får opfyldt deres 1. prioritet, skal ske således, at deres følgende prioriteter opfyldes bedst muligt, og således at eleverne i videst muligt omfang henvises til en skole, hvor deres tilkendegivelse om studieretning og fag (2. fremmedsprog og kunstnerisk fag) kan tilgodeses samt ud fra et kriterium om, at der skal være kortest mulig transporttid mellem elevernes bopæl og skolen. Disse kriterier vil kun kunne fraviges i ganske særlige tilfælde som fx alvorlig sygdom hos ansøgeren. Nærmere regler om kriterier for fordeling vil blive fastsat i bekendtgørelsesform.

Rektor får kompetence til at optage elever, der søger optagelse uden for de almindelige optagelsesterminer, fx fordi de flytter til Danmark fra udlandet midt i et skoleår, fordi de flytter fra en landsdel til en anden, eller fordi de ønsker at skifte til det almene gymnasium fra en af de øvrige 3-årige gymnasiale uddannelser.”

Angående spørgsmålet om hvorvidt ansøgerne ved at undlade at udfylde 2. og 3. prioritet i realiteten selv kunne beslutte om de risikerede at blive flyttet til en anden gymnasieskole end deres 1. prioritet, bemærkede Undervisningsministeriet at dette ikke var tilfældet. Den mulighed som ansøgere til gymnasiet havde for i prioriteret orden at angive hvilken skole de ønskede optagelse på, gav derimod ansøgerne chancen for selv at få indflydelse på hvilken skole de blev optaget på, hvis de ikke fik opfyldt deres 1. prioritet, jf. bekendtgørelsen om vejledning og tilmelding til ungdomsuddannelserne for elever i folkeskolen mv., jf. optagelsesbe-

kendtgørelsen. Hvis ikke 2. og 3. prioritet var opfyldt, risikerede ansøgerne at blive fordelt efter geografiske kriterier, jf. optagelsesbekendtgørelsens § 19 in fine. Det var i øvrigt ikke hensigten at ændre på optagelsesreglerne på dette punkt ved udmøntningen af optagelsesreglerne i forbindelse med vedtagelsen af lovforslag nr. L 33.

Jeg svarede herefter ministeriet – med kopi til Folketingets Retsudvalg – at jeg havde noteret mig det anførte, og at jeg ikke foretog mig mere i sagen medmindre jeg modtog konkrete klager. Jeg henviste dog, med hensyn til min retsopfattelse, til udtalelsen jeg afgav den 28. november 2002.

6-1. Bortvisning fra kirkemusikskole

J.nr. 2001-1582-749

Beretningen for 2003, s. 248

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.

6-2. Oplysninger om barns holdning til navneændring

J.nr. 2000-1380-604

Beretningen for 2003, s. 264

I et brev til Kirkeministeriet af 27. marts 2003 kritiserede jeg oplysningsgrundlaget i forbindelse med myndighedernes behandling af en anmodning om ændring af navn for et barn under 12 år. Jeg havde derimod ikke fundet grundlag for at kritisere afgørelsen om ændring af barnets navn. Samtidig oplyste jeg at jeg havde udskilt en række nærmere angivne generelle spørgsmål om kompetenceforholdene på det navneretlige område til en særskilt sag som jeg efter § 17, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand havde besluttet at rejse over for Kirkeministeriet. Endelig henstillede jeg til Kirkeministeriet at overveje det nærmere behov for vejledning af ministerialbogførerne om administrationen af bestemmelsen i navnelovens § 14, stk. 2. Jeg bad Kirkeministeriet om at orientere mig om resultatet af ministeriets overvejelser.

Kirkeministeriet oplyste i et brev af 3. juni 2004 at indførelsen af Den Ny Kirkebog bl.a. betød at sager om navneændring nu blev behandlet i den pågældendes bopælsogn, og at Kirkeministeriet ultimo 2003 havde udstedt en håndbog i personregistrering i forbindelse med indførelsen af Den Ny Kirkebog. Det fremgik at det var ministeriets hensigt at udbygge håndbogens omtale af den generelle sagsbehandling i sager vedrørende navneændring, så det står klart at holdningen hos et barn under 12 år til en påtænkt

navneændring skal tillægges betydelig vægt i afgørelsen af sager om ændring af det pågældende barns navn. Endelig oplyste Kirkeministeriet at ministeriet havde iværksat en indsats for generelt at højne ministerialbogførernes bevidsthed om de almindelige forvaltningsretlige regler om partshøring. På den baggrund meddelte jeg Kirkeministeriet i et brev af 9. juni 2004 at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

Den 28. juni 2004 blev navnelovudvalgets betænkning nr. 1446/2004 om personnavne offentliggjort på Justitsministeriets hjemmeside. Det fremgik af justitsministerens pressemeddelelse af samme dato at betænkningen ville blive sendt i høring, og at ministeren herefter ville fremsætte lovforslag om en ny navnelov i den kommende samling. Af Statsministeriets hjemmeside på internettet den 6. august 2004 fremgik det at personnavneloven blev tilført Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender.

På baggrund af justitsministerens pressemeddelelse meddelte jeg Kirkeministeriet i et brev af 11. august 2004 (mit j.nr. 2003-0837-749) at jeg ikke mente at jeg på dette tidspunkt havde grundlag for at fortsætte min undersøgelse vedrørende de dagældende kompetenceforhold på det navneretlige område, og at jeg derfor havde besluttet at indstille min undersøgelse af det pågældende spørgsmål.

13-9. Ændring af udfaldet af førtidspensionssag til skade for klageren ("Reformatio in pejus")

J.nr. 2001-2957-040

Beretningen for 2003, s. 463

Ved et møde den 18. april 2005 præsenterede Ankestyrelsen en række reviderede foldere. Det fremgår af folderne at Ankestyrelsen ved behandlingen af en klagesag kan ændre en afgørelse til såvel fordel som skade for klageren. En ændring til skade for klageren vil dog kun ske hvis afgørelsen fra den underordnede instans er ulovlig. Ankestyrel-

sen oplyste at styrelsen ikke havde indføjet et afsnit i folderne om at ændring til skade for klageren kun sker yderst sjældent, idet styrelsen ikke havde statistik herom.

Jeg tog det oplyste til efterretning og meddelte herefter Ankestyrelsen 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. 14 og s. 16.

Inspektioner

En redegørelse for ombudsmandens inspektionsvirksomhed findes i afsnittet *Inspektioner* på s. 641.

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 nye udtalelse er markeret med en grå streg i venstre side.

Undersøgelse af 75 bødesager fra 5 politimestre

(J.nr. 2003-3284-980)

1.	UNDERSØGELSENS AFGRÆNSNING, TILRETTELÆGGELSE OG GENNEMFØRELSE	s. 571
2.	KARAKTERISTIK AF DET UDVALGTE OMRÅDE	s. 573
2.A.	Regelgrundlaget	s. 573
2.B.	Særligt om administrationen af området	s. 583
2.C.	Særligt om det elektroniske bøde- og omkostningssystems standarddokumenter	s. 583
3.	UNDERSØGELSEN	s. 585
3.A.	Kortlægning af sagerne	s. 585
3.B.	Det modtagne materiale i de undersøgte sager	s. 587
3.C.	Sagsbehandlingsregler	s. 593
	1) Kompetence mv.	s. 593
	2) Inhabilitet	s. 593
	3) Partsrepræsentation	s. 593
	4) Vejledning	s. 594
	5) Notatpligt	s. 597
	6) Aktindsigt og persondataloven	s. 598
	a) Aktindsigt	s. 598
	b) Persondataloven	s. 598
	7) Partshøring	s. 606
	a) Indledning	s. 606
	b) Foretagelse af partshøring	s. 606
	c) Partshøringsfrist	s. 606
	d) Materiale omfattet af partshøring	s. 607
	8) Sagsoplysning	s. 607
	9) Tavshedspligt – indhentelse og videregivelse af oplysninger	s. 608
	10) Begrundelse mv.	s. 609
	a) Indledning	s. 609
	b) Begrundelser i de undersøgte sager	s. 611
	11) Klagevejledning	s. 613
	12) Bekendtgørelse	s. 614

13)	Sagsbehandlingstid mv.	s. 614
a)	Indledning	s. 614
b)	Tidsrum fra bødesagens start til dens endelige afslutning	s. 614
c)	Besvarelse af rykkere og underretning af parten når sagen trækker ud	s. 615
14)	Vildfarelse, sjusk mv.	s. 616
15)	Brevkopier	s. 617
16)	Den sproglige udformning af politiets eksterne dokumenter	s. 621
3.D.	Hjemmelsspørgsmål	s. 621
1)	Indledning	s. 621
2)	Aftale i stedet for afgørelse	s. 621
3.E.	Prøvelse	s. 622
1)	Rekurs og genoptagelse (remonstration og tilbagekaldelse)	s. 622
2)	Klage til Folketingets Ombudsmand	s. 622
3)	Domstolsprøvelse	s. 622
4.	MYNDIGHEDERNES UDTALELSER	s. 622
5.	SAMMENFATNING OG KONKLUSION	s. 622
5.A.	Sammenfatning	s. 622
5.B.	Konklusion	s. 626

BILAG:

1.	Udtalelse af 10. december 2004 fra Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen	s. 628
2.	Udtalelse af 17. december 2004 fra Rigspolitechefen	s. 630
3.	Udtalelse af 17. november 2004 fra Politimesteren i Assens	s. 632
4.	Udtalelse af 15. november 2004 fra Politimesteren i Roskilde	s. 633
5.	Udtalelse af 25. oktober 2004 fra Politimesteren i Thisted	s. 634
6.	Udtalelse af 27. oktober 2004 fra Politimesteren i Tårnby	s. 635
7.	Udtalelse af 21. oktober 2004 fra Politimesteren i Århus	s. 636
8.	Udtalelse af 2. marts 2005 fra Datatilsynet	s. 637

1. UNDERSØGELSENS AFGRÆNSNING, TILRETTELÆGGELSE OG GENNEMFØRELSE

Den 8. oktober 2003 skrev jeg til politimestrene i Assens, Roskilde, Thisted, Tårnby og Århus at jeg efter bestemmelsen i ombudsmandslovens § 17, stk. 2, havde besluttet at iværksætte et egen drift-projekt som skulle angå i alt 75 sager om afdragsvis betaling, henstand med betaling og eftergivelse af bøder, fordelt på

- 25 sager hvor en politimester har givet afslag på afdragsvis betaling af bøder, jf. § 90, stk. 2, i lov nr. 432 af 31. maj 2000 om fuldbyrdelse af straf m.v. (*straffuldbyrdelsesloven*) og kapitel 5 i bekendtgørelse nr. 394 af 17. maj 2001 om opkrævning og inddrivelse mv. af bøder, konfiskationsbeløb og sagsomkostninger samt den administrative behandling af sager om eftergivelse af bøder og konfiskationsbeløb (*bødebekendtgørelsen*),
- 25 sager hvor en politimester har givet afslag på henstand med betaling af bøder, jf. § 90, stk. 2, i straffuldbyrdelsesloven og kapitel 3 i bødebekendtgørelsen, og
- 25 sager hvor en politimester har givet afslag på eftergivelse af bøder, jf. § 90, stk. 3, i straffuldbyrdelsesloven og kapitel 8 i bødebekendtgørelsen.

Kun afgørelser som ikke er eller har været påklaget til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, skulle indgå i undersøgelsen.

Jeg skrev samtidig at undersøgelsen for hver af de 5 politimestre skulle omfatte følgende sager:

- a) 5 sager hvor politimesteren har givet et upåklaget afslag på afdragsvis betaling efter straffuldbyrdelseslovens § 90, stk. 2, og bødebekendtgørelsens kapitel 5, udtaget således at der udvælges de sidste 5 før 1. august 2003 afgjorte sager.
- b) 5 sager hvor politimesteren har givet et upåklaget afslag på henstand med betaling efter straffuldbyrdelseslovens § 90,

stk. 2, og bødebekendtgørelsens kapitel 3, udtaget således at der udvælges de sidste 5 før 1. august 2003 afgjorte sager.

- c) 5 sager hvor politimesteren har givet et upåklaget afslag på eftergivelse efter straffuldbyrdelseslovens § 90, stk. 3, og bødebekendtgørelsens kapitel 8, udtaget således at der udvælges de sidste 5 før 1. august 2003 afgjorte sager.

Jeg bad de 5 nævnte politimestre om fra hver at modtage i alt 15 sager udvalgt efter ovenstående principper.

Jeg bad samtidig hver af de 5 politimestre om at deltage i et møde med henblik på en nærmere drøftelse af emnets afgrænsning og undersøgelsens tilrettelæggelse.

Jeg orienterede ligeledes den 8. oktober 2003 Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, om min henvendelse til de 5 politimestre.

Der blev i perioden 20. oktober - 17. november 2003 afholdt møder med politimestrene i Assens, Roskilde, Thisted og Tårnby; mødet med politimesteren i Århus blev efter dennes forslag erstattet af en telefonisk drøftelse den 24. november 2003. Under drøftelserne oplyste politimestrene samstemmende at det ikke var muligt ved hjælp af det elektroniske bødesystem at fremsøge sager som opfyldte de opstillede kriterier, men at det ville kræve en manuel gennemgang at finde de ønskede sager. Da afslag af de omhandlede typer efter det oplyste er meget sjældent forekommende, ville der skulle foretages en manuel gennemgang af et meget stort antal sager, hvilket ville være stærkt ressourcekrævende. Endvidere ville en udvælgelse af de senest afsluttede sager principielt kræve en manuel gennemgang af samtlige sager som er påbegyndt mindst 5 år tilbage i tiden. Dette skyldes at sagsdannelsen på området ikke afspejler den eller de afgørelser som måtte være truffet i relation til den enkelte borger som er idømt eller har vedtaget en bøde. En bødesag starter når en bøde er idømt eller vedtaget, og sagen slutter først når bøden er betalt, eftergivet eller forældet.

Dette indebærer at der i nogle sager (nemlig de sager hvor bøden umiddelbart betales inden for den frist som fremgår af politimesterens opkrævning vedrørende bøden) ikke er truffet nogen afgørelse, mens der i andre sager er truffet én eller flere afgørelser om afdragsvis betaling, henstand og/eller eftergivelse. Efter omstændighederne kan der i den samme bødesag være truffet ganske mange afgørelser om afdragsvis betaling, henstand og/eller eftergivelse.

På baggrund heraf vurderede jeg at resourceforbruget ved at finde frem til de sager som jeg ønskede skulle indgå i undersøgelsen, ikke ville stå i et rimeligt forhold til det udbytte som kunne forventes heraf. Jeg meddelte derfor i løbet af november 2003 de 5 politimestre at de ikke skulle foretage sig videre førend jeg – efter drøftelse med Rigspolitiets Dataafdeling – nærmere havde overvejet hvorledes det ville være muligt ud fra objektive kriterier og samtidig tilfældigt at udvælge en relevant gruppe sager. Herefter ville jeg give politimestrene nærmere besked om resultatet af disse overvejelser.

Jeg rettede i fortsættelse heraf henvendelse til Rigspolitiet med henblik på at få et møde som ovenfor anført i stand. Dette møde blev afholdt den 7. januar 2004. På mødet blev det klarlagt at der ikke kunne gennemføres en edb-søgning som kunne finde sager hvori der var givet *afslag* på afdragsvis betaling, henstand eller eftergivelse. Det blev på denne baggrund aftalt at Rigspolitiet skulle foranledige gennemført relevante søgninger i politiets elektroniske bødesystem, hvorved der kunne dannes sagslister indeholdende afsluttede bødesager hvori der var produceret dokumenter af typerne KL05 og KL06. Disse dokumenttyper anvendes ifølge Rigspolitiet ved henholdsvis henstand og ved tidsbegrænsede afdragsaftaler.

Den 20. januar 2004 modtog jeg de aftalte sagslister fra Rigspolitiet, nærmere betegnet en liste indeholdende 38 sager afsluttet af Politimesteren i Assens i perioden juni - december 2003, en liste indeholdende 30 sager

afsluttet af Politimesteren i Roskilde i perioden oktober - december 2003, en liste indeholdende 27 sager afsluttet af Politimesteren i Thisted i perioden oktober - december 2003, en liste indeholdende 34 sager afsluttet af Politimesteren i Tårnby i perioden september - december 2003 og en liste indeholdende 43 sager afsluttet af Politimesteren i Århus i perioden juni - december 2003.

På hver af de 5 lister markerede jeg 15 sager, og jeg bad i breve af 27. januar 2004 de 5 politimestre om at sende mig de således udvalgte sager. I perioden indtil 1. marts 2004 modtog jeg politimestrenes svar herpå.

I forbindelse med undersøgelsen er der herefter fra de 5 politimestre løbende indhentet yderligere oplysninger, dokumenter og sager, ligesom enkelte af de modtagne sager er blevet ombyttet med (andre) sager fra listerne.

Den 4. oktober 2004 sendte jeg Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Rigspolichefen og politimestrene i Assens, Roskilde, Thisted, Tårnby og Århus 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. Samtidig bad jeg Datatilsynet om en udtalelse i relation til fortolkningen af bestemmelsen i persondatalovens § 2, stk. 4.

Jeg modtog på baggrund heraf følgende udtalelser:

- Udtalelse af 10. december 2004 fra Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen,
- udtalelse af 17. december 2004 fra Rigspolichefen,
- udtalelse af 17. november 2004 fra Politimesteren i Assens,
- udtalelse af 15. november 2004 fra Politimesteren i Roskilde,
- udtalelse af 25. oktober 2004 fra Politimesteren i Thisted,
- udtalelse af 27. oktober 2004 fra Politimesteren i Tårnby og

- udtalelse af 21. oktober 2004 fra Politimesteren i Århus.

Efter aftale med Datatilsynet sendte jeg den 26. november 2004 tilsynet en kopi af politimestrenes udtalelser, og den 23. december 2004 sendte jeg i fortsættelse heraf Datatilsynet en kopi af udtalelserne fra Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, og Rigspolitechefen. På baggrund heraf modtog jeg en udtalelse af 2. marts 2005 fra Datatilsynet.

Myndighedernes bemærkninger er gengivet de steder i rapporten som bemærkningerne vedrører. Derudover er udtalelserne i deres helhed optaget som **bilag 1-8** til rapporten.

2. KARAKTERISTIK AF DET UDVALGTE OMRÅDE

2.A. Regelgrundlaget

Lov nr. 432 af 31. maj 2000 om fuldbyrdelse af straf m.v. (straffuldbyrdelsesloven) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 90. En bøde skal betales til politiet, medmindre andet er bestemt i afgørelsen.

Stk. 2. Justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, kan tillade henstand med eller afdragsvis betaling af bøden.

Stk. 3. Justitsministeren fastsætter bestemmelser om opkrævning af bøder og om den administrative behandling af sager om eftergivelse af bøder.

Stk. 4. Justitsministeren kan endvidere fastsætte bestemmelser om, at politiets afgørelse om henstand med eller afdragsvis betaling af bøder ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed.

§ 91. Betales en bøde ikke, inddrives den, medmindre politiet skønner, at inddrivelse ikke er mulig eller væsentligt vil forringe den pågældendes levevilkår.

Stk. 2. Politiet kan inddrive bøder i straffesager, der forfølges af det offentlige, ved udpantning og ved indeholdelse i den pågældendes indtægter efter reglerne om inddrivelse af personlige skatter i kilde-

skatteloven og reglerne i lov om Det Fælles Lønindeholdelsesregister. Pålæg om indeholdelse gives af politiet.

Stk. 3. Politiet kan hos andre offentlige myndigheder indhente de oplysninger, der er nødvendige for at varetage indeholdelsen. Endvidere kan politiet fra registre, der føres af offentlige myndigheder, herunder domstolene, kræve de oplysninger om skyldnernes forhold, som findes af betydning for tvangsfuldbyrdelsen. Oplysningerne meddeles skriftligt eller ved direkte dataoverførsel.

...

§ 111. Afgørelser, der i henhold til denne lov er truffet af de lokale kriminalforsorgsmyndigheder eller af politiet, kan påklages til justitsministeren, jf. dog § 90, stk. 4.

Stk. 2. Klage til justitsministeren skal iværksættes inden to måneder efter, at afgørelsen er meddelt den dømte. Justitsministeren kan i særlige tilfælde bortse fra overskridelse af denne frist.

Stk. 3. En klage til justitsministeren har ikke opsættende virkning, medmindre den, der har truffet afgørelsen, eller justitsministeren træffer bestemmelse herom.

Stk. 4. Justitsministeren fastsætter regler om klagevejledning og om behandlingen af klagesager.”

Af de almindelige bemærkninger til lovforlaget (L 145 1999-2000) fremgår bl.a. følgende (jf. Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, s. 3736):

”I § 90, *stk. 1 og 2*, fastsættes det, at en bøde skal betales til politiet, medmindre andet er bestemt i afgørelsen, og at justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, kan tillade henstand med eller afdragsvis betaling af bøden. § 90, *stk. 3 og 4*, indeholder en bemyndigelse for justitsministeren til at fastsætte bestemmelser om opkrævning af bøder, om den administrative behandling af sager om eftergivelse af bøder og om, at politiets afgørelse om henstand med eller afdragsvis betaling af bøder ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed.”

I bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser anføres bl.a. (jf. Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, s. 3799):

"Til afsnit III

Bødestraffe

Lovforslagets afsnit III (kapitel 16 (§§ 90-93)) indeholder bestemmelser om fuldbyrdelsen af bødestraffe, der er idømt eller vedtaget for en domstol eller vedtaget efter tilkendegivelse fra politiet eller anden administrativ myndighed. I afsnit III fastsættes nærmere regler om betalingen af bøden og om mulighederne for at opnå henstand eller afdragsvis betaling. ...

...

Til kapitel 16

Fuldbyrdelse af bødestraf

Til § 90

I bestemmelsen fastsættes regler om betaling af bøder. Bestemmelsen svarer til § 90 i Straffelovrådets lovudkast, jf. pkt. 6. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Det fastslås i *stk. 1*, at en bøde skal betales til politiet, medmindre andet – undtagelsesvis – måtte være bestemt i afgørelsen om bødebetalingen. Det er ved bestemmelsen forudsat, at den, som bøden er pålagt, normalt kan vente med at betale, indtil vedkommende afkræves bøden af politiet.

De nærmere regler om politiets opkrævning af bøder fastsættes administrativt, jf. *stk. 3*.

Ifølge militær retsplejelovs § 24, jf. retsplejelovens § 997 varetages fuldbyrdelsen af bøder i militære straffesager af forsvarrets rettergangschefer. I disse sager skal indbetaling af bøder fortsat ske til den pågældende rettergangschef, medmindre denne har overgivet straffuldbyrdelsen til politiet.

I *stk. 2* fastsættes det, at justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, kan tillade henstand med eller afdragsvis betaling af bøden. Det forudsættes, at der ikke sker væsentlige ændringer i den nuværende praksis med hensyn til at tillade henstand eller afdragsvis betaling.

Stk. 3 indeholder bl.a. en bemyndigelse for justitsministeren til at fastsætte regler om den administrative behandling af sager om eftergivelse af bøder. Når bestemmelsen alene omtaler den administrative behandling af de pågældende sager og ikke angiver, hvornår der bør ske eftergivelse, skyldes dette, at eftergivelse af en bødestraf principielt er benådning, jf. grundlovens § 24 og bemærkningerne til lovforslagets § 11.

Endelig indeholder *stk. 4* en bemyndigelse for justitsministeren til at fastsætte bestemmelser om, at politiets afgørelse om henstand med eller afdragsvis betaling af bøder ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed. ..."

Justitsministeriet har i medfør af bl.a. straf fuldbyrdelseslovens § 90, *stk. 3-4*, udstedt bekendtgørelse nr. 394 af 17. maj 2001 om opkrævning og inddrivelse m.v. af bøder, konfiskationsbeløb og sagsomkostninger samt den administrative behandling af sager om eftergivelse af bøder og konfiskation (bødebekendtgørelsen). Bødebekendtgørelsen indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

"Afsnit I

Indledende bestemmelser

Kapitel 1

Bekendtgørelsens anvendelsesområde

Bøder

"§ 1. Bekendtgørelsen gælder for

- 1) idømt bødestraf,
- 2) bøder i straffesager, hvad enten de er vedtaget indenretligt eller vedtaget over for en administrativ myndighed, og
- 3) ...

...

Afsnit II

Opkrævning og inddrivelse m.v. af bøder, konfiskationsbeløb og sagsomkostninger

Kapitel 2

Opkrævning

Bøder og konfiskationsbeløb

§ 4. Politiet skal opkræve bøde- og konfiskationsbeløb, så snart afgørelsen herom kan fuldbyrdes. Det sker ved, at politiet skriftligt

opfordrer skyldneren til inden en nærmere angiven frist at indbetale beløbet til politiet.

Stk. 2. Skyldneren skal vejledes om adgangen til at ansøge om henstand med betalingen eller om tilladelse til afdragsvis betaling.

...

Kapitel 3

Henstand

Behandling af ansøgning om henstand med betaling af bøder og konfiskationsbeløb

§ 7. Politiet træffer afgørelse om henstand med betaling af bøde- eller konfiskationsbeløb, når beløbet ikke overstiger 100.000 kr. Omfatter ansøgningen mere end ét beløb, træffes afgørelsen også af politiet for så vidt angår de beløb, der ikke overstiger 100.000 kr.

Stk. 2. Er et beløb større end 100.000 kr., træffes afgørelsen af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen. Politiet afgiver en udtalelse om sagen, herunder om skyldnerens aktuelle økonomiske forhold, til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Stk. 3. Politiets afgørelser efter stk. 1 kan ikke indbringes for Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, hvis beløbet er på 15.000 kr. eller derunder. Omfatter afgørelsen mere end ét beløb, er det størrelsen af det enkelte beløb, der er afgørende for, om denne del af afgørelsen kan indbringes for Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen.

§ 8. Vedrører bøde- eller konfiskationsbeløbet en overtrædelse af skatte-, told- eller afgiftslovgivningen, indhentes der, inden afgørelse træffes, en udtalelse fra vedkommende administrative myndighed, medmindre ansøgningen om henstand findes grundløs, og politiet umiddelbart vil kunne afslå den.

§ 9. Der skal gives tilladelse til henstand med betalingen, hvis der er afsagt kendelse om gældssanering. Henstand gives, indtil gældssanerings sagen er afsluttet.

Stk. 2. Der gives henstand med betalingen, mens skyldneren udstår fængselsstraf eller forvaring, medmindre skyldnerens økonomiske forhold under udståelsen gør det upåkrævet at give henstand.

§ 10. Tilladelse til henstand med betalingen skal være begrænset til et bestemt tidsrum (henstandsperioden), medmindre det resterende bøde- eller konfiskationsbeløb inden forløbet af 1 år vil være bortfaldet som følge af forældelse.

Stk. 2. I henstandsperioden vil politiet ikke kræve beløbet betalt, medmindre skyldnerens økonomiske forhold forbedres væsentligt. Der kan derimod godt gøres udlæg i krav, som skyldneren eventuelt får mod statslige eller kommunale myndigheder, samt foretages modregning i skyldnerens eventuelle krav uden for formuerettens område mod det offentlige.

Stk. 3. Over for selvstændige erhvervsdrivende kan det fastsættes som vilkår for henstand, at beløbet forrentes, eller at der stilles sikkerhed for beløbet.

§ 11. Den skyldner, der har fået tilladelse til henstand med betalingen, har pligt til efter anmodning at give politiet oplysninger om sine aktuelle økonomiske forhold. Skyldneren har endvidere pligt til snarest at henvende sig til politiet, hvis skyldnerens økonomiske forhold forbedres væsentligt.

...

Kapitel 5

Afdragsvis betaling

Behandling af ansøgning om tilladelse til afdragsvis betaling af bøder og konfiskationsbeløb

§ 17. Politiet træffer afgørelse om tilladelse til afdragsvis betaling af bøde- eller konfiskationsbeløb, når beløbet ikke overstiger 100.000 kr. Omfatter ansøgningen mere end et beløb, kan politiet træffe afgørelse, for så vidt angår de beløb, der ikke overstiger 100.000 kr.

Stk. 2. Er et idømt eller vedtaget beløb større end 100.000 kr., træffes afgørelsen af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen. Politiet afgiver en udtalelse om

sagen, herunder om skyldnerens aktuelle økonomiske forhold, til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Stk. 3. Politiets afgørelser efter stk. 1 kan ikke indbringes for Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, hvis det idømte eller vedtagne beløb er på 15.000 kr. eller derunder. Omfatter afgørelsen mere end ét beløb, er det størrelsen af det enkelte beløb, der er afgørende for, om denne del af afgørelsen kan indbringes for Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Stk. 4. Ansøger skyldneren om tilladelse til afdragsvis betaling af andre bøder end tvangsbøder eller af konfiskationsbeløb, kan politiet tillade, at skyldneren, indtil der er truffet afgørelse i sagen, foreløbig betaler afdrag som ansøgt eller som hidtil.

Stk. 5. Klage over politiets afgørelse har kun opsættende virkning, mens klagen behandles, hvis klagen modtages af politiet eller Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, senest 10 dage efter, at politiets afgørelse er meddelt skyldneren.

§ 18. Vedrører sagen overtrædelse af skatte-, told- eller afgiftslovgivningen, indhentes der en udtalelse fra vedkommende administrative myndighed, medmindre ansøgningen om afdragsvis betaling findes grundløs, og politiet umiddelbart vil kunne afslå den.

§ 19. Tilladelse til afdragsvis betaling skal være begrænset til et bestemt tidsrum, medmindre det resterende bøde- eller konfiskationsbeløb inden for 1 år vil bortfalde som følge af forældelse.

Stk. 2. Overholdes tilladelse til afdragsvis betaling, vil politiet i det i stk. 1 nævnte tidsrum ikke kræve, at skyldneren indbetaler større afdrag end de fastsatte afdrag, medmindre skyldnerens økonomiske forhold forbedres væsentligt. Der kan derimod godt gøres udlæg i krav, som skyldneren eventuelt får mod statslige eller kommunale myndigheder, samt foretages modregning i skyldnerens eventuelle krav uden for formuerettens område mod det offentlige.

Stk. 3. Udeblivelse med indbetaling af blot et enkelt afdrag medfører, at hele det resterende beløb straks er forfalden til betaling.

Stk. 4. Over for selvstændig erhvervsdrivende kan det fastsættes som vilkår for tilladelsen til afdragsvis betaling, at beløbet forrentes, eller at der stilles sikkerhed for beløbet.

§ 20. Den skyldner, der har fået tilladelse til afdragsvis betaling, har pligt til efter anmodning at give politiet oplysninger om sine aktuelle økonomiske forhold. Skyldneren har endvidere pligt til snarest at henvende sig til politiet, hvis skyldnerens økonomiske forhold forbedres væsentligt.

...

Afskrivning af indbetalte afdrag

§ 22. Betaler skyldneren af på bøde- eller konfiskationsbeløb eller sagsomkostninger, skal indbetalte afdrag først afskrives på bøder i den rækkefølge, de er idømt eller vedtaget, dernæst på konfiskationsbeløb og til sidst på sagsomkostninger. Skyldneren kan dog altid kræve, at et indbetalt beløb anvendes til fuld indfrielse af en bestemt gældspost.

Stk. 2. Indgår der efterbetalings- eller afgiftsbeløb i en samlet afdragsordning, skal rækkefølgen for afskrivning være aftalt med vedkommende myndighed.

...

Afsnit III

Eftergivelse af bøder og konfiskationsbeløb

Kapitel 8

Behandling af ansøgninger om eftergivelse

§ 32. Ansøgning om eftergivelse af bøde- eller konfiskationsbeløb indgives til politiet, jf. dog § 33.

Stk. 2. Politiet træffer afgørelse om eftergivelse af bøde- og konfiskationsbeløb, hvis beløbet ikke overstiger 100.000 kr. Omfatter ansøgningen mere end ét beløb, kan politiet træffe afgørelse, for så vidt angår de beløb, der ikke overstiger 100.000 kr.

Stk. 3. Er et idømt eller vedtaget beløb større end 100.000 kr., træffes afgørelsen af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminal-

forsorgen. Politiet afgiver en udtalelse om sagen, herunder om skyldnerens aktuelle økonomiske forhold, til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Stk. 4. Politiets afgørelser om eftergivelse kan påklages til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, jf. straffuldbyrdeslovens § 111, stk. 1-2.

§ 33. Udstår skyldneren fængselsstraf eller forvaring i fængsel eller arresthus indgives ansøgning om eftergivelse til fængslet eller arresthuset. Hvis skyldneren er udstationeret til eller anbragt i en af kriminalforsorgens pensioner eller en institution m.v. uden for kriminalforsorgen, indgives ansøgningen dog til den institution, hvorfra den dømte er udstationeret, eller til skyldnerens moderinstitution.

Stk. 2. Institutionens leder afgiver indstilling til politiet eller Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, om, hvorvidt eftergivelse bør ske.

§ 34. Vedrører sagen overtrædelse af skatte-, told- eller afgiftslovgivningen, indhentes der en udtalelse fra vedkommende administrative myndighed, medmindre ansøgningen om eftergivelse findes grundløs, og politiet umiddelbart vil kunne afslå den.

§ 35. Eftergivelse kan ske for hele beløbet eller for en del af beløbet (nedsættelse).

Stk. 2. Eftergivelse kan betinges af, at skyldneren inden en nærmere angiven frist indbetaler et éngangsbeløb.

..."

Til bestemmelserne i straffuldbyrdesloven og bødebekendtgørelsen knytter sig vejledning nr. 11 af 5. februar 2003 om opkrævning og inddrivelse m.v. af bøder, konfiskationsbeløb og sagsomkostninger samt eftergivelse af bøder og konfiskationsbeløb (bødevejledningen). Af vejledningen fremgår bl.a. følgende:

"Afsnit II

Opkrævning og inddrivelse m.v. af bøder, konfiskationsbeløb og sagsomkostninger, herunder afgørelse om henstand eller afdragsvis betaling

Kapitel 3

Opkrævning

13. Opkrævning og inddrivelse foretages, for så vidt angår den praktiske fremgangsmåde, efter retningslinjer fastsat af Rigspolitichefen.

14. Betaler skyldneren af på bøde- eller konfiskationsbeløb eller sagsomkostninger, skal indbetalte afdrag først afskrives på bøder i den rækkefølge, de er idømt eller vedtaget, dernæst på konfiskationsbeløb og til sidst på sagsomkostninger. Skyldneren kan dog altid kræve, at et indbetalt beløb anvendes til fuld indfrielse af en bestemt gældspost, jf. bødebekendtgørelsens § 22, stk. 1.

15. Bøde eller afdrag på en bøde, som skyldneren skal betale som forudsætning for benådning, jf. udsættelses- og benådningsbekendtgørelsens § 13, opkræves af politiet. Betaler skyldneren i forvejen afdrag på bøde, konfiskation eller sagsomkostninger, anvendes følgende fremgangsmåde: Når Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, har fastsat størrelsen af benådningsbøden, afskrives de herefter indbetalte afdrag, som ifølge den fastsatte afdragsordning skulle være afskrevet på andre gældsposter, først på benådningsbøden. Hvis denne fremgangsmåde vil medføre forældelse af en gældspost, forelægges spørgsmålet om benådningsbødens opkrævning for Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Kapitel 4

Henstand

Behandling af ansøgning om henstand med betalingen

16. For så vidt angår bøde- og konfiskationsbeløb, afhænger det af størrelsen af det oprindeligt idømte eller vedtagne beløb, om det er politiet (beløb på 100.000 kr. og derunder) eller Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen (beløb over 100.000 kr.), der træffer afgørelse i 1. instans, jf. bødebekendtgørelsens § 7, stk. 1-2. Er der idømt dagbøder, lægges antallet af dagbøder sammen til et samlet bødebeløb. ...

17. I forbindelse med ansøgning om henstand med betalingen skal politiet altid be-

handle ansøgningen som omfattende det samlede bøde-, konfiskations- og sagsomkostningsbeløb, medmindre skyldneren udtrykkeligt har begrænset sin ansøgning til en eller flere bestemte gældsposter og ikke efterkommer en opfordring til at fravige denne begrænsning.

18. Omfatter ansøgningen mere end ét beløb, hvoraf mindst ét bøde- eller konfiskationsbeløb er over 100.000 kr., sendes sagen til afgørelse i Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen. Hvis direktoratet tillader henstand med betalingen af bøde- og/eller konfiskationsbeløb på over 100.000 kr, vil direktoratet samtidig henlede opmærksomheden på, at den trufne afgørelse om henstand efter politiets nærmere bestemmelse eventuelt tillige kan omfatte de øvrige bøder, konfiskationsbeløb eller sagsomkostninger.

19. Det afhænger endvidere af størrelsen af det oprindelig idømte eller vedtagne beløb eller størrelsen af sagsomkostningerne i en straffesag (over 15.000 kr), om en afgørelse truffet af politiet kan indbringes for Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, jf. bødebekendtgørelsens §§ 7, stk. 3, og 12, stk. 2. Er der idømt dagbøder, lægges antallet af dagbøder sammen til et samlet bødebeløb.

20. Inden politiet træffer afgørelse om eventuel henstand med betalingen af bøde- eller konfiskationsbeløb vedrørende overtrædelse af skatte-, told- eller afgiftslovgivningen, skal der indhentes en udtalelse fra vedkommende administrative myndighed, medmindre ansøgningen findes grundløs, jf. bødebekendtgørelsens § 8. Formålet med udtalelsen er at få oplysninger af betydning for vurderingen af skyldnerens betalingsevne, jf. pkt. 28-33.

21. Skal en afgørelse om henstand med betalingen af et bøde- eller konfiskationsbeløb vedrørende overtrædelse af skatte-, told- eller afgiftslovgivningen træffes af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, skal sagen med politiets udtalelse altid sendes til direktoratet via vedkommende admi-

nistrative myndighed, også selv om politiet finder ansøgningen grundløs.

Retningslinier for afgørelse om henstand

22. Der skal altid gives tilladelse til henstand med betalingen, hvis der er afsagt kendelse om gældssanering. Henstand gives, indtil gældssaneringsagen er afsluttet, jf. bødebekendtgørelsens § 9, stk. 1.

23. Der skal endvidere gives henstand med betalingen, mens skyldneren udstår fængselsstraf eller forvaring, medmindre skyldnerens økonomiske forhold under udståelsen gør det upåkrævet at give henstand, jf. bødebekendtgørelsens § 9, stk. 2. Ved afgørelsen af, om henstand undtagelsesvis er upåkrævet, lægges der vægt på, om den indsatte har indtægter, der ikke påvirkes af fængselsopholdet, f.eks. aktieudbytte eller overskud af erhvervsvirksomhed.

24. ...

25. Spørgsmålet om henstand afgøres i øvrigt ud fra skyldnerens aktuelle *betalingsevne*. Der gives henstand, når skyldneren for tiden ikke har nogen betalingsevne, og

det enten må antages, at skyldneren senere vil blive i stand til at betale gælden helt eller delvist,

eller betingelserne for eftergivelse i øvrigt ikke er til stede, jf. pkt. 84-88.

26. Det er normalt en forudsætning for at opnå henstand, at skyldneren giver politiet oplysninger om sine og husstandens aktuelle økonomiske forhold.

27. Tilladelse til henstand med betalingen skal være begrænset til et bestemt tidsrum, medmindre det resterende beløb inden for 1 år vil bortfalde som følge af forældelse, jf. bødebekendtgørelsens § 10, stk. 1. En tilladelse bør normalt ikke gælde mere end 1 år.

Betalingsevne

28. Af straffuldbyrdslovens § 91, stk. 1, fremgår det, at hvis en bøde ikke betales, inddrives den, medmindre politiet skønner, at inddrivelse ikke er mulig eller væsentligt vil forringe den pågældendes levevilkår. Inddrivelse forudsætter således, at skyldneren har betalingsevne.

29. Til vurdering af betalingsevnen skal skyldneren opfordres til at meddele politiet oplysninger om sine aktuelle økonomiske forhold.

Efterkommes opfordringen *ikke*, er det som udgangspunkt ikke muligt at træffe afgørelse om at afpasse betalingen efter betalingssevnen. Politiet kan da tillægge den manglende vilje hos skyldneren til at meddele oplysninger processuel skadevirkning. Det kan betyde, at skyldneren efter en skøns-mæssig vurdering antages at have betalingssevne, og ansøgning om henstand med betalingen kan derfor afslås.

30. Ved beregningen af skyldnerens betalingssevne herunder transgbeneficiets betydning for inddrivelsen, jf. pkt. 32 – tages der hensyn til den eventuelle forbedring eller forringelse af skyldnerens økonomiske levevilkår, som fremkommer ved, at skyldneren har daglig fælles hushold med andre. Betalingssevnen beregnes da som svarende til de pågældendes samlede månedlige indkomst efter skat og fratrukket betaling af eventuel anden gæld til det offentlige. Det er en forudsætning, at eventuelle afdrag og beløb, der inddrives, kan dækkes af skyldnerens indkomst. Til husstanden hører bl.a. hjemmeboende børn under 18 år, over for hvem skyldneren har forsørgerpligt. Børneydelse medregnes ikke ved opgørelsen af indkomsten.

31. Den gæld, som politiet har pligt til at inddrive, skal tilfalde statskassen. Staten som kreditor skal ikke vige for privat gæld. Det er dog praksis at vige for udgifter til bolig, til energi, forsikringer, til børnepasning og bidragsforpligtelser, samt nødvendige medicinudgifter, almindelige telefonudgifter (men ikke internetudgifter), radio- og fjernsynslicens, transportudgifter, samt udgifter, der er led i den pågældendes erhverv eller beskæftigelse, herunder fagforeningskontingent.

32. Der foretages efter fast praksis yderligere et fradrag til sikring af, at skyldneren har det nødvendige til sig selv og til husstan-

dens underhold. Størrelsen af dette fradrag kan fastsættes efter en konkret vurdering, dog således at der som udgangspunkt foretages et fradrag på 2.300 kr. pr. voksen person, som indgår i det fælles hushold, samt 750 kr. pr. barn under 18 år. Fradraget for forældre med delt forældremyndighed fastsættes forholdsmæssigt efter det antal månedlige dage, som barnet ifølge aftale har ophold hos hver af forældrene. Den samme fremgangsmåde anvendes i tilfælde, hvor skyldneren har et eller flere børn, med hvem den pågældende har samkvemsret, og som regelmæssigt opholder sig nogle dage i hjemmet.

33. Når ganske særlige omstændigheder taler derfor, kan det uanset foreliggende økonomiske oplysninger undtagelsesvis lægges til grund, at en person vil være i stand til at betale helt små afdrag, navnlig i tilfælde, hvor en person dømmes adskillige gange for lovovertrædelse, som efter loven eller fast praksis kun medfører straf af bøde.

...

Kapitel 7

Afdragsvis betaling

Behandling af ansøgning om afdragsvis betaling

42. For så vidt angår bøde- og konfiskationsbeløb, afhænger det af størrelsen af det oprindeligt idømte eller vedtagne beløb, om det er politiet (beløb på 100.000 kr og derunder) eller Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen (beløb over 100.000 kr), der træffer afgørelse i 1. instans, jf. bødebekendtgørelsens § 17, stk. 1-2. Er der idømt dagbøder, lægges antallet af dagbøder sammen til et samlet bødebeløb. ...

43. I forbindelse med ansøgning om tilladelse til afdragsvis betaling bør politiet altid behandle ansøgningen som omfattende det samlede bøde-, konfiskations- og sagsomkostningsbeløb, medmindre skyldneren udtrykkeligt har begrænset sin ansøgning til en eller flere bestemte gældsposter og ikke efterkommer en opfordring til at fravige denne begrænsning.

44. Omfatter ansøgningen mere end ét beløb, hvoraf mindst ét bøde- eller konfiskationsbeløb er over 100.000 kr., er det som regel hensigtsmæssigt først at sende sagen til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgens afgørelse. Hvis direktoratet tillader afdragsvis betaling af bøde- og/eller konfiskationsbeløb på over 100.000 kr., vil direktoratet træffe afgørelsen ud fra skyldnerens aktuelle betalingsevne, som om der ikke var andre gældsposter hos politiet. Det forudsættes derfor normalt, at afdragsordningen efter politiets nærmere bestemmelse tillige kommer til at omfatte de øvrige bøder, konfiskationsbeløb eller sagsomkostninger.

45. Det afhænger endvidere af størrelsen af det oprindeligt idømte eller vedtagne beløb eller størrelsen af sagsomkostningerne i en straffesag (over 15.000 kr), om en afgørelse truffet af politiet kan indbringes for Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, jf. bødebekendtgørelsens §§ 17, stk. 3, og 21, stk. 2. Er der idømt dagbøder, lægges antallet af dagbøder sammen til et samlet bødebeløb.

46. Inden politiet træffer afgørelse om eventuel tilladelse til afdragsvis betaling af bøde- eller konfiskationsbeløb vedrørende overtrædelse af skatte-, told- eller afgiftslovgivningen, skal der indhentes en udtalelse fra vedkommende administrative myndighed, medmindre ansøgningen findes grundløs, jf. bødebekendtgørelsens § 18. Formålet med udtalelsen er at få oplysninger af betydning for vurderingen af skyldnerens betalingsevne, jf. pkt. 28-33.

47. Skal en afgørelse om afdragsvis betaling af et bøde- eller konfiskationsbeløb vedrørende overtrædelse af skatte-, told- eller afgiftslovgivningen træffes af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, skal sagen med politiets udtalelse altid sendes til direktoratet via vedkommende administrative myndighed, også selv om politiet finder ansøgningen grundløs.

48. Politiet bør normalt tillade, at en skyldner, som søger tilladelse til afdragsvis beta-

ling af andre beløb end tvangsbøder, indtil der er truffet afgørelse i sagen, foreløbig betaler afdrag som ansøgt eller som hidtil, jf. bødebekendtgørelsens § 17, stk. 4.

49. ...

...

Retningslinier for afgørelse om afdragsvis betaling

51. Spørgsmålet om tilladelse til afdragsvis betaling, herunder afdragenes størrelse, afgøres ud fra skyldnerens aktuelle betalingsevne, jf. pkt. 28-33. I det omfang det svarer til skyldnerens betalingsevne, kan der tillades afdragsordninger, som indebærer, at kun en del af beløbet vil være betalt, inden der indtræder forældelse.

Det er normalt en forudsætning for at få tilladelse til afdragsvis betaling, at skyldneren giver politiet oplysninger om sin og husstandens aktuelle økonomiske forhold.

52. Der bør ikke tillades lempeligere afdragsordninger end svarende til betalingsvnen eller til, hvad der vil kunne inddrives ved indeholdelse i løn m.v. Over for selvstændige erhvervsdrivende kan der dog tillades afdrag, som vil støtte virksomhedens rentable drift, dog således at det i så fald fastsættes som vilkår, at beløbet forrentes, eller at der stilles sikkerhed for beløbet. Det er en forudsætning, at hele beløbet indgår inden forældelse. Rentesatsen p.a. er den officielle udlånsrente, som Nationalbanken har fastsat henholdsvis pr. den 1. januar og den 1. juli det pågældende år med et tillæg på 7 pct. Renterne pålægges afdragene, ikke restgælden.

53. Tilladelse til afdragsvis betaling skal være begrænset til et bestemt tidsrum, medmindre det resterende beløb inden for 1 år vil bortfalde som følge af forældelse, jf. bødebekendtgørelsens § 19, stk. 1. En tilladelse må ikke fastsættes til mere end 1 år ad gangen.

...

Afsnit III

Eftergivelse

Kapitel 10

*Eftergivelse af bøder og konfiskationsbeløb
Sager omfattet af reglerne*

79. Efter grundlovens § 24 kan kongen benåde for straf. På samme måde som for straf kan der benådes for konfiskation, jf. straffelovens § 97 c. Eftergivelse af bødestraf og konfiskation er benådning i grundlovens forstand. Justitsministeriet er ved kongelig resolution af 15. december 1970 generelt bemyndiget til at eftergive bøder og konfiskationer og ved kongelig resolution af 8. maj 1985 til at bemyndige politimestrene (politidirektøren) til at eftergive bøder og konfiskationer, der ikke overstiger 100.000 kr., jf. bødebekendtgørelsens § 32, stk. 2. Politiets afgørelse kan påklages til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen.

80. ...

...

Behandling af ansøgning om eftergivelse

82. Inden politiet træffer afgørelse om eventuel eftergivelse af bøde- eller konfiskationsbeløb vedrørende overtrædelse af skatte-, told- eller afgiftslovgivningen, skal der indhentes en udtalelse fra vedkommende administrative myndighed, medmindre ansøgningen findes grundløs, jf. bødebekendtgørelsens § 34. Formålet med udtalelsen er at få oplysninger af betydning for vurderingen af skyldnerens betalingsevne, jf. pkt. 28-32, samt en vurdering af, hvorvidt hensynet til retshåndhævelsen kan antages at tale imod eftergivelse, jf. pkt. 86-87.

83. Skal en afgørelse om eftergivelse af et bøde- eller konfiskationsbeløb vedrørende overtrædelse af skatte-, told- eller afgiftslovgivningen træffes af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, skal sagen med politiets udtalelse altid sendes til direktoratet via vedkommende administrative

myndighed, også selv om politiet finder ansøgningen grundløs.

Retningslinier for afgørelse om eftergivelse

84. Eftergivelse af bøder kan efter praksis ske, normalt tidligst ca. 2 år efter dommen eller vedtagelsen, hvis

skyldneren på grund af manglende aktuel betalingsevne har haft henstand med betalingen, og

det må anses for åbenbart, at beløbet ikke, inden der indtræder forældelse, vil kunne betales eller inddrives.

85. Eftergivelse af bøder kan endvidere ske i tilfælde, hvor en skyldner i ca. 2 år har vist vilje til at overholde en afdragsordning med beskedne beløb afpasset efter betalingsevnen, og der herefter ikke er nogen udsigt til, at skyldnerens økonomiske forhold vil blive væsentlig bedre.

86. Retshåndhævelsen kan dog tale imod eftergivelse, herunder

hvis manglende betalingsevne skyldes livsforhold, der indebærer et forsætligt fravalg af indtægtsgivende virksomhed eller andre ydelser,

hvis skyldneren tidligere er fundet skyldig i ligearteret overtrædelse af skatte- og afgiftslovgivningen,

hvis skyldneren i øvrigt gentagne gange har gjort sig skyldig i overtrædelser af samme karakter, eller

hvis skyldneren har overtrådt færdselslovens bestemmelser om spiritus- eller promillekørsel eller anden overtrædelse, hvor straffen tilsigter en særlig umiddelbar generalpræventiv effekt.

..."

Der kan gives følgende generelle *oversigt* over de relevante bestemmelser:

Emne	Straffuldbyrdsloven	Bødebekendtgørelsen	Bødevejledningen
Afdragsvis betaling	§ 90, stk. 2	Kapitel 5	Kapitel 7
Henstand	§ 90, stk. 2	Kapitel 3	Kapitel 4
Eftergivelse	§ 90, stk. 3	Kapitel 8	Kapitel 10

Efter bestemmelserne i straffuldbyrdsloven og bødebekendtgørelsen træffes afgørelser i 1. instans vedrørende såvel afdragsvis betaling og henstand som eftergivelse af politimesteren hvis det oprindelige bødebeløb har været på 100.000 kr. eller derunder, mens afgørelser vedrørende oprindelige bødebeløb på over 100.000 kr. træffes af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen. Politimesterens afgørelser vedrørende

afdragsvis betaling og henstand kan ikke påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen hvis det oprindelige bødebeløb har været 15.000 kr. eller derunder, mens øvrige afgørelser truffet af en politimester i 1. instans kan påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Med hensyn til kompetence- og rekursforhold kan der gives følgende oversigt:

Oprindeligt bødebeløb	Kompetence i 1. instans			Rekursmulighed til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen		
	Afdragsvis betaling	Henstand	Eftergivelse	Afdragsvis betaling	Henstand	Eftergivelse
Max. 15.000 kr.	Politiet, jf. bødebekendtgørelsens § 7, stk. 1	Politiet, jf. bødebekendtgørelsens § 7, stk. 1	Politiet, jf. bødebekendtgørelsens § 32, stk. 2	Nej, jf. bødebekendtgørelsens § 17, stk. 3 ⁽¹⁾	Nej, jf. bødebekendtgørelsens § 7, stk. 3 ⁽¹⁾	Ja, bødebekendtgørelsens § 32, stk. 4, jf. straffuldbyrdslovens § 111, stk. 1
15.001 – 100.000 kr.				Ja, jf. bødebekendtgørelsens § 17, stk. 3 e.c., jf. straffuldbyrdslovens § 111, stk. 1	Ja, jf. bødebekendtgørelsens § 7, stk. 3 e.c., jf. straffuldbyrdslovens § 111, stk. 1	
Over 100.000 kr.	D.f.K., jf. bødebekendtgørelsens § 17, stk. 2	D.f.K., jf. bødebekendtgørelsens § 7, stk. 2	D.f.K., jf. bødebekendtgørelsens § 32, stk. 3	Nej, D.f.K. er 1. instans		

Note: (1) Har hjemmel i straffuldbyrdslovens § 90, stk. 4

I forbindelse med afgørelser som kan påklages, gælder der en klagefrist på 2 måneder, jf. straffuldbyrdslovens § 111, stk. 2.

Spørgsmålet om opsættende virkning af en indgivet ansøgning er reguleret i bødebekendtgørelsens § 17, stk. 4 (afdragsvis betaling), § 13, stk. 2 (henstand), og § 13, stk. 1 (eftergivelse). Hovedreglen er at en førstegangsansøgning har opsættende virkning på en eventuel (tvangs)inddrivelse.

Spørgsmålet om opsættende virkning af klage er reguleret af straffuldbyrdslovens § 111, stk. 3, og bødebekendtgørelsens § 17, stk. 5, (afdragsvis betaling) og § 13, stk.

3 (henstand og eftergivelse). Reglen er at en klage der indgives senest 10 dage efter politimesterens afgørelse, har opsættende virkning; for så vidt angår klager over afslag på henstand eller eftergivelse, kræves tillige at der i forbindelse med politimesterens behandling af ansøgningen var opsættende virkning.

Som det fremgår af rapportens afsnit 1 ovenfor, har min undersøgelse kun omfattet afgørelser som ikke er eller har været påklaget til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen.

2.B. Særligt om administrationen af området

Indfordring af bøder forestås af politimestrene som tillige (i første instans) træffer afgørelse om afdragsvis betaling, henstand eller eftergivelse af bødebeløb når beløbet ikke overstiger 100.000 kr.; er der tale om et større beløb, træffes afgørelse i første instans af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Af Politiets Årsrapport 2003 fremgår bl.a. at der i 2003 blev idømt eller vedtaget over ½ mio. bøder, og at der blev foretaget over 5½ mio. sagsbehandlingsskridt i forbindelse med bødeindfordring. Området må således betegnes som en masseadministration. På baggrund af årsrapporten kan der fremhæves følgende nøgletal for perioden 2000-2003:

		2000	2001	2002	2003
(a)	Idømte/vedtagne bøder (1)	407.918	427.042	423.092	504.762
(b)	Sagsbehandlingsskridt bødeindfordring (1) + (2)	4.445.436	5.027.924	5.167.628	5.666.197
(c)	Sagsbehandlingsskridt pr. årsværk (2)	35.003	35.160	36.912	38.028
(d)	Anvendte årsværk (3)	127	143	140	149

Noter: (1) Jf. Politiets Årsrapport 2003, tabel II.9

(2) Jf. Politiets Årsrapport 2003, tabel II.10

(3) Tallene i række (b) divideret med tallene i række (c)

Antallet af sagsbehandlingsskridt (som kan angå såvel nye som ældre sager) er ca. 10-12 gange så stort som antallet af nye bødesager. Sagsbehandlingsskridt kan ikke alene være afgørelser om afdragsvis betaling, henstand eller eftergivelse, men også en række andre aktiviteter som ikke indgår i undersøgelsen, f.eks. udsendelse af opgørelser eller rykkere til skyldneren og sagsbehandlingsskridt i forbindelse med lønindeholdelse eller udpantning.

Sagsbehandlingen på området foregår især ved hjælp af politiets bøde- og omkostningssystem. Systemet er et centralt edb-system hvortil alle politikredse er koblet op. Oplysninger registreres i systemet af de enkelte politikredse, mens uddata for systemet i form af forskellige breve til skyldnerne mv. udskrives centralt, jf. nærmere afsnit 2.C nedenfor.

2.C. Særligt om det elektroniske bøde- og omkostningssystem standarddokumenter

Politiets centrale bøde- og omkostningssy-

stem kan udskrive en række forskellige standardbreve mv., herunder – af særlig betydning for min undersøgelse – 2 standardbreve hvorved en bødeskyldner meddeles en afgørelse om en afdragsordning (i systemet kaldes disse standardbreve KL04 og KL06) samt 1 standardbrev hvorved en bødeskyldner meddeles en afgørelse om henstand (standardbrev KL05).

Standardbrev KL04 er formuleret efter følgende skabelon:

”De har søgt om afdragsvis betaling af følgende beløb:

Journalnr. ...	
Bøde	(Beløb) kr.
Journalnr. ...	
Bøde	(Beløb) kr.
I alt	(Beløb) kr.

[antallet af anførte bøder i opgørelsen varierer i de enkelte tilfælde; ombudsmandens bemærkning]

På baggrund af oplysningerne om Deres økonomiske forhold m.v. tillades det, at beløbet afdrages med

kr. (beløb) pr. måned, første gang den (dato)

Det bemærkes, at politiet – uanset afdragsordningen – kan anmode Det centrale Fordringsregister om at foretage modregning, hvis De skal have penge tilbage fra det offentlige.

Opmærksomheden henledes på, at aftalen skal overholdes nøje, idet manglende betaling af blot et enkelt afdrag medfører, at det resterende beløb skal betales straks. Hvis beløbet vedrører en bøde, kan De risikere at blive indsat til afsoning af forvandlingsstraf.

Det vedhæftede indbetalingskort bedes benyttet ved betaling.

Klagevejledning

For bøder, sagsomkostninger og konfiskation fastslået ved endelig dom, vedtagelse eller administrativ afgørelse *før 1. maj 1996*, kan De, såfremt aftaleordningen afviger fra Deres tilbud, påklage afgørelsen.

For bøder, sagsomkostninger og konfiskation fastslået ved endelig dom, vedtagelse eller administrativ afgørelse *efter 1. maj 1996*, kan De, såfremt aftaleordningen afviger fra Deres tilbud, påklage afgørelsen for (de enkelte) beløb over 15.000 kr.

Klage over en afgørelse indgives til: Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Strandgade 100, 1401 København K."

Standardbrev KL06 er formuleret på lignende måde, bortset fra at afdragsordningen har en anden profil. Standardbrev KL06 er formuleret efter følgende skabelon:

"De har søgt om afdragsvis betaling af følgende beløb:

Journalnr. ...	
Bøde	(Beløb) kr.
Journalnr. ...	
Bøde	(Beløb) kr.
I alt	(Beløb) kr.

[antallet af anførte bøder i opgørelsen varierer i de enkelte tilfælde; ombudsmandens bemærkning]

På baggrund af oplysningerne om Deres økonomiske forhold m.v. tillades det, at beløbet afdrages med

kr. (beløb) den (dato)

kr. (beløb) den (dato)

kr. (beløb) den (dato)

kr. (beløb) den (dato)

kr. (beløb) den (dato)

kr. (beløb) den (dato)

kr. (restbeløbet) den (dato)

Det bemærkes, at politiet – uanset afdragsordningen – kan anmode Det centrale Fordringsregister om at foretage modregning, hvis De skal have penge tilbage fra det offentlige.

Opmærksomheden henledes på, at aftalen skal overholdes nøje, idet manglende betaling af blot et enkelt afdrag medfører, at det resterende beløb skal betales straks. Hvis beløbet vedrører en bøde, kan De risikere at blive indsat til afsoning af forvandlingsstraf.

Det vedhæftede indbetalingskort bedes benyttet ved betaling.

Klagevejledning

For bøder, sagsomkostninger og konfiskation fastslået ved endelig dom, vedtagelse eller administrativ afgørelse *før 1. maj 1996*, kan De, såfremt aftaleordningen afviger fra Deres tilbud, påklage afgørelsen.

For bøder, sagsomkostninger og konfiskation fastslået ved endelig dom, vedtagelse eller administrativ afgørelse *efter 1. maj 1996*, kan De, såfremt aftaleordningen afviger fra Deres tilbud, påklage afgørelsen for (de enkelte) beløb over 15.000 kr.

Klage over en afgørelse indgives til: Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Strandgade 100, 1401 København K."

Standardbrev KL05 angående henstand er formuleret efter følgende skabelon:

”De har søgt om henstand med betaling af følgende beløb:

Journalnr. ...	
Bøde	(Beløb) kr.
Journalnr. ...	
Bøde	(Beløb) kr.
I alt	(Beløb) kr.

[antallet af anførte bøder i opgørelsen varierer i de enkelte tilfælde; ombudsmandens bemærkning]

På baggrund af oplysningerne om Deres økonomiske forhold m.v. meddeles De herved henstand indtil

(dato)

på hvilket tidspunkt hele beløbet skal betales.

Det bemærkes, at politiet – uanset aftalen om henstand med betalingen – kan anmode Det centrale Fordringsregister om at foretage modregning, hvis De skal have penge tilbage fra det offentlige.

Opmærksomheden henledes på, at aftalen skal overholdes nøje. Hvis beløbet vedrører en bøde og ikke betales til tiden, kan De risikere at blive indsat til afsoning af forvandlingsstraf.

Det vedhæftede indbetalingskort bedes benyttet ved betaling.

Klagevejledning

For bøder, sagsomkostninger og konfiskation fastslået ved endelig dom, vedtagelse eller administrativ afgørelse før 1. maj 1996, kan De, såfremt aftaleordningen afviger fra Deres tilbud, påklage afgørelsen.

For bøder, sagsomkostninger og konfiskation fastslået ved endelig dom, vedtagelse eller administrativ afgørelse efter 1. maj 1996, kan De, såfremt aftaleordningen afviger fra Deres tilbud, påklage afgørelsen for (de enkelte) beløb over 15.000 kr.

Klage over en afgørelse indgives til: Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Strandgade 100, 1401 København K.”

Standardbrevene indeholder et brevhoved med myndighedsangivelse (Politimesteren i ..., adresse og telefonnr.), brevdato og j.nr.

Standardbrevene udskrives, kuverteres og udsendes centralt fra en edb-central i Ballerup. Brevene er ikke underskrevet og indeholder i øvrigt ingen angivelse af hvilken person der har truffet eller er ansvarlig for afgørelsen.

Angående muligheden for at dokumentere indholdet af de breve som er sendt til borgerne i de undersøgte sager, har Rigspolitiet i et brev af 27. maj 2004 oplyst:

”Ombudsmanden har endvidere bedt Rigspolitiet oplyse, om det er teknisk muligt at gendanne og udskrive tidligere udsendte skrivelser i de sager, der findes i bøde- og omkostningssystemet.

Rigspolitiet kan i den anledning oplyse, at det forud for omlægningen til central udskrift i efteråret 2001 var muligt at udskrive genparter af skrivelser fra systemet indenfor en periode på 3 måneder fra skrivesdatoen. Det er således ikke længere muligt at udskrive genparter af de skrivelser, der er dannet i tiden frem til omlægningen til central print. Det vil dog være muligt at rekonstruere indholdet af en skrivelse ud fra de oplysninger, der er registreret på sagen, kombineret med standardteksten i den relevante skrivelse på det givne tidspunkt. De skrivelser, der er udsendt efter omlægningen til central udskrift, er lagret i et system kaldet On-Demand, hvorfra kredsene kan udskrive genparter af de udsendte skrivelser.”

3. UNDERSØGELSEN

3.A. Kortlægning af sagerne

Undersøgelsen har i alt omfattet 75 sager, fordelt på 15 sager fra hver af politimestrene i Assens, Roskilde, Thisted, Tårnby og Århus. I rapporten refereres der til sagerne i anonymiseret form og med henvisning til nogle til lejligheden tildelte interne sagsnumre (sag 01-sag 75). De enkelte sager har i forbindelse med undersøgelsen kunnet

identificeres ved en manuel gennemgang af de dokumenter som jeg modtog fra de 5 politimestre som led i undersøgelsen; disse har af ombudsmandsinstitutionen været inddelt med særlige omslag hvorpå det interne sagsnummer har været anført med håndskrift.

Sagerne 01-15 har været behandlet af Politimesteren i Assens, sagerne 16-30 af Politimesteren i Roskilde, sagerne 31-45 af Politimesteren i Thisted, sagerne 46-60 af politimesteren i Tårnby og sagerne 61-75 af Politimesteren i Århus.

Bødebeløbene i de undersøgte sager varierer fra 300,00 kr. til 9.000,00 kr. Det gennemsnitlige bødebeløb er på 1.316,67 kr.

I øvrigt kan sagerne efter bødestørrelse opdeles i følgende grupper:

Bødestørrelse	Antal sager
300,00 kr. – 999,00 kr.	40
1.000,00 kr. – 1.999,00 kr.	20
2.000,00 kr. – 3.999,00 kr.	11
4.000,00 kr. – 5.999,00 kr.	1
6.000,00 kr. – 7.999,00 kr.	2
8.000,00 kr. – 9.999,00 kr.	1

Grundlaget for langt de fleste af bøderne i de undersøgte sager er vedtagne administrative bødeforelæg. Dette er tilfældet i 66 af de 75 sager. I en enkelt af de øvrige 9 sager (sag 50) er bødegrundlaget en indenretlig bødevedtagelse, mens bødegrundlaget i de resterende 8 sager (sagerne 01, 11, 13, 47, 52, 59, 64 og 69) er domme; 6 af disse 8 domme er udeblivelsesdomme (sagerne 01, 13, 47, 52, 59 og 64).

I 8 af de 75 sager angår bøden en eller flere overtrædelser af straffeloven; i 1 af disse sager (sag 41) tillige en overtrædelse af færdselsloven. I 5 af de 8 sager med straffelovsovertrædelse(r) er der tale om butikstyveri(er) (sagerne 39, 40, 44 og 64) eller andre mindre, simple tyverier (sag 02); i de 3 øvrige sager med straffelovsovertrædelser er der tale om henholdsvis hæleri (sag 14), brugstyveri (sag 41) og ulovlig omgang med hittegods (sag 53).

I de øvrige 67 af de 75 undersøgte sager angår bøden en eller flere overtrædelser af særlovgivning.

De fleste særlovsovertrædelser i de undersøgte sager angår færdselsloven. Dette er tilfældet i 58 af de 67 sager (sagerne 01, 03, 05-07, 09-13, 15-25, 28-30, 32-38, 43, 45-52, 54, 56-59, 61-63, 65-70 og 72-75). Hertil kommer sag 41, hvor der som ovenfor nævnt tillige er en overtrædelse af straffeloven. Der er således færdselslovsovertrædelser i 59 af de 75 undersøgte sager. I 21 sager (sagerne 01, 03, 05, 10, 16-17, 19, 21-23, 25, 28-30, 46, 61-62, 65-66, 68 og 70) er der hastighedsovertrædelser; i 12 af disse sager (sagerne 16-17, 22-23, 28-30, 61-62, 65-66, og 70) er overtrædelsen konstateret ved Automatisk Trafik Kontrol. Grundlaget for bøden i de øvrige 38 af sagerne er en række forskellige overtrædelser af færdselsloven: Glemmt sikkerhedssele (sagerne 06, 07, 12, 33, 36, 38, 48-49, 52, 67, 69 og 72), glemmt lys (sagerne 06 og 10), glemmt kørekort (sagerne 09, 20, 51 og 54), kørsel efter frakendelse af førerret (sag 11) eller uden at have erhvervet førerret (sagerne 13, 18, 24, 41 og 43), forskellige forseelser i forbindelse med knallertkørsel, herunder kørsel uden styrthjelm, kørsel uden knallertbevis, kørsel uden at medbringe ansvarsforsikring, kørsel med passager på knallert, kørsel på uindregistreret og uforsikret knallert, konstruktive ændringer af knallert og knallertkørsel i spirituspåvirket tilstand (sagerne 15, 35, 45, 50, 56, 58, 69 og 75), uagtsom kørsel (sagerne 2 og 34), overladelse af køretøj til person uden førerret (sagerne 32 og 47), anvendelse af håndholdt mobiltelefon under kørslen (sagerne 37, 59 og 72), promillekørsel (sag 57), ikke respekteret færdselstavle (sagerne 63 og 73), kørt over for rødt lys (sag 74) og kørsel med nedslidte dæk (sag 74). Da der i nogle af sagerne er flere færdselslovsovertrædelser, er disse sager nævnt flere gange.

De øvrige 9 sager med særlovsovertrædelser angår henholdsvis overtrædelse af naturbeskyttelsesloven (henkastning af affald; sag 04), våbenloven (sag 08), militær straffelov

(ulovlig udeblivelse fra tjeneste; sag 26), restaurationsloven (sagerne 27 og 31), bekendtgørelse om euforiserende stoffer (narko til eget brug; sagerne 42 og 55), registreringsbekendtgørelsen (uberettiget anvendelse af prøveskilte; sag 60) og politivedtægten (høj-røstet og truende adfærd; sag 71).

I 45 sager er der truffet afgørelse om afdragsvis betaling (sagerne 01-02, 08-14, 20-21, 23-30, 38-45, 48, 50, 53-58, 60, 66, og 68-75), og i 40 sager er der truffet afgørelse om henstand (sagerne 01-07, 12, 15-22, 27, 29, 31-37, 46, 48-53, og 61-68). Kun i 1 sag (sag 57) er der truffet afgørelse om (delvis) eftergivelse af bøden. I 2 sager (sagerne 47 og 59) ses der hverken at være truffet afgørelse om afdragsvis betaling, henstand eller eftergivelse i relation til den bødesag som indgår i undersøgelsen. Til gengæld er der i 12 sager (sagerne 01, 02, 12, 20, 21, 27, 29, 48, 50, 53, 66 og 68) truffet afgørelser om såvel afdragsvis betaling som henstand og i 1 sag (sag 57) truffet afgørelse om såvel afdragsvis betaling som (delvis) eftergivelse.

I alt er der i de 75 undersøgte sager truffet 150 afgørelser, herunder 104 afgørelser om afdragsvis betaling, 45 afgørelser om henstand og 1 afgørelse om (delvis) eftergivelse. I 19 sager er der truffet mere end 1 afgørelse om afdragsvis betaling; i 5 sager (sagerne 26, 39, 42, 71 og 72) således 2 afgørelser, i 6 sager (sagerne 24, 29, 30, 44, 45 og 54) 3 afgørelser, i 2 sager (sagerne 14 og 75) 4 afgørelser, i 2 sager (sagerne 02 og 08) 5 afgørelser, i 3 sager (sagerne 13, 27 og 43) 6 afgørelser og endelig i 1 sag (sag 01) 8 afgørelser om afdragsvis betaling. Tilsvarende er der i 8 sager truffet mere end 1 afgørelse om henstand; i 7 sager (sagerne 03, 06, 21, 53, 62, 71 og 72) således 2 afgørelser, og i 1 sag (sag 04) 4 afgørelser om henstand.

De ovenstående opgørelser bygger på oplysningerne noteret i politiets bøde- og omkostningssystem; det kan ikke udelukkes at der er truffet (evt. mundtlige) afgørelser om afdragsvis betaling, henstand eller eftergivelse som ikke fremgår af notaterne i politiets bø-

de- og omkostningssystem. Således fremgår det af notat af 16. september 2003 i sag 26 at bødeskyldneren søgte henstand i et halvt år; det er imidlertid ud fra de øvrige oplysninger i sagen uklart om bødeskyldneren tilbagekaldte ansøgningen inden der blev truffet afgørelse, fik (mundtligt) afslag på ansøgningen eller ikke fik noget (direkte) svar på ansøgningen. I nogen grad tilsvarende fremgår det af notat af 1. august 2003 i sag 57 at bødeskyldneren tilbød at betale afdrag på 100 kr. pr. måned. Det er imidlertid ud fra de øvrige oplysninger i sagen uklart om bødeskyldneren tilbagekaldte ansøgningen inden der blev truffet afgørelse, fik (mundtligt) afslag på ansøgningen eller ikke fik noget (direkte) svar på ansøgningen. I sag 29 modtog politimesteren den 18. september 2003 en ansøgning fra bødeskyldneren om et halvt års henstand; bødeskyldneren modtog efter det oplyste ikke en skriftlig afgørelse herom, men det kan ikke udelukkes at skyldneren tilbagekaldte ansøgningen.

I 22 af de 75 undersøgte sager har bødeskyldneren også haft anden gæld, det være sig for andre bøder eller sagsomkostninger i andre sager. Den således kumulerede gæld har i de 22 sager udgjort mellem 1.200,00 kr. og 87.767,90 kr. eller i gennemsnit 16.494,61 kr.

3.B. Det modtagne materiale i de undersøgte sager

Jeg har fra de 5 politimestre i de enkelte sager modtaget grundlaget for bøden (kopi af det vedtagne bødeforelæg eller den afsagte dom og eventuelt andre akter fra straffesagen som nærmere viser hvad bøden angår (bødegrundlaget)). Derudover har jeg i de enkelte sager modtaget en udskrift fra politiets bøde- og omkostningssystem af skærm-billedet "Opgørelse af sag". Heraf fremgår dels en opgørelse over bøden og dens betaling (inddrivelse), dels en oversigt over foretagne sagsbehandlingsskridt. Denne udskrift kan f.eks. have følgende indhold:

Fra sag 10:

"

OPGØRELSE AF SAG			
CPR-NR: ...	NAVN: ...	ANM:	CFR:
BØDER:			KR.
Vedtaget 08/09/03			
A-bøde			2000,00
Forhøjelse			0,00
Betalt 06/10/03			
Betalt 06/11/03			-500,00
Betalt 05/12/03			-1000,00
Saldo			0,00
C-bøde			0,00
Forhøjelse			0,00
Saldo			0,00
Rest til afskrivning på bødebeløb			0,00
ANDRE FORDRINGER:		KR.	
	UDLAGT	OPKRÆVET	DIFFERENCE
Rest til afskrivning på opkrævede beløb (saldi)	*****	0,00	*****
Rest til afskrivning som ikke pålagt (differencer)	*****	*****	0,00
<i>Sagsbehandling:</i>			
Dato	Init.	Behandling	
21/08/03	...	TK01 Faktura vedr. tilkendegivelse, i alt kr. 2000	
08/09/03	...	P.t. intet arbejde. Lille indtægt fra arb. på gård. Forventer at få arb. snart	
08/09/03	...	KL06 Aftale 03, I alt kr. 2000, individuelle rater, første gang 01/10-2003	
16/10/03	...	KL07 Opgørelse, aftale, Ny restgæld, kr. 1500, næste afdrag kr. 500 01-11-2003	
16/11/03	...	KL07 Opgørelse, aftale, Ny restgæld, kr. 1000, næste afdrag kr. 1000 01-12-2003	

"

Fra sag 12:

”

OPGØRELSE AF SAG			
CPR-NR: ...	NAVN: ...	ANM:	CFR: ...
BØDER:			KR.
Vedtaget 27/02/03			
A-bøde			500,00
Forhøjelse			0,00
Betalt 08/07/03			-500,00
Saldo			0,00
C-bøde			0,00
Forhøjelse			0,00
Saldo			0,00
Rest til afskrivning på bødebeløb			0,00
ANDRE FORDRINGER:		KR.	
	UDLAGT	OPKRÆVET	DIFFERENCE
Rest til afskrivning på opkrævede beløb (saldi)	*****	0,00	*****
Rest til afskrivning som ikke pålagt (differencer)	*****	*****	0,00
<i>Sagsbehandling:</i>			
Dato	Init.	Behandling	
08/01/03	...	TK01 Faktura vedr. tilkendegivelse, i alt kr. 500	
31/01/03	...	Kan ikke betale. Kommune ringer for ham. Øko-skema tilsendes.	
31/01/03	...	KL18 økonomisk skema. OBS! Sag rykkes ikke automatisk	
17/02/03	...	Afvent øko-skema	
27/02/03	...	Afvent ØKO-skema lidt endnu	
27/02/03	...	Øko-skema er modtaget	
27/02/03	...	KL05 Aftale 2, I alt kr. 9531, henstand til 01/06-2003	
02/06/03	...	Aftale slettet	
02/06/03	...	KL09 Rykker, alm., Ny restgæld kr. 500 betales inden 12.06.03	
10/06/03	...	Tlf.henv. – ønsker afdragsordning – kr. 500,- pr. md.	
10/06/03	...	KL06 Aftale 3, I alt kr. 9531, individuelle rater, første gang 01/07-2003	

”

Fra sag 17:

"

OPGØRELSE AF SAG			
CPR-NR: ...	NAVN: ...	ANM: ...	CFR:
BØDER:			KR.
Vedtaget 07/11/03			
A-bøde			500,00
Forhøjelse			0,00
Betalt 01/12/03			-500,00
Saldo			0,00
C-bøde			0,00
Forhøjelse			0,00
Saldo			0,00
Rest til afskrivning på bødebeløb			0,00
ANDRE FORDRINGER:		KR.	
	UDLAGT	OPKRÆVET	DIFFERENCE
Rest til afskrivning på opkrævede beløb (saldi)	*****	0,00	*****
Rest til afskrivning som ikke pålagt (differencer)	*****	*****	0,00
<i>Sagsbehandling:</i>			
Dato	Init.	Behandling	
30/09/03	...	KL02 Opgørelse – bødeforelæg, ialt kr. 500	
30/10/03	...	KL11 Rykker, bødeforelæg, Ny restgæld kr. 500 betales inden 09.11.03	
07/11/03	...	KL05 Aftale 2, I alt kr. 500, henstand til 01/12-2003	

"

Fra sag 20:

”

OPGØRELSE AF SAG			
CPR-NR: ...	NAVN: ...	ANM: ...	CFR:
BØDER:			KR.
Vedtaget 30/07/03			
A-bøde			1.500,00
Forhøjelse			0,00
Betalt 08/08/03			-300,00
Betalt 16/09/03			-300,00
Betalt 06/11/03			-900,00
Saldo			0,00
C-bøde			0,00
Forhøjelse			0,00
Saldo			0,00
Rest til afskrivning på bødebeløb			0,00
ANDRE FORDRINGER:		KR.	
	UDLAGT	OPKRÆVET	DIFFERENCE
Rest til afskrivning på opkrævede beløb (saldi)	*****	0,00	*****
Rest til afskrivning som ikke pålagt (differencer)	*****	*****	0,00
Sagsbehandling:			
Dato	Init.	Behandling	
17/07/03	...	KL02 Opgørelse – bødeforelæg, i alt kr. 1500	
30/07/03	...	Bøden vedr. d.d. pr. tlf. – aftale kr. 300,- pr.md. – modt. dagpenge	
30/07/03	...	KL04 Aftale 1, I alt kr.1500, kr. 300/md., første gang 01/08-2003	
16/08/03	...	KL07 Opgørelse, aftale, Ny restgæld, kr. 1200, næste afdrag kr. 300 01-09-2003	
16/09/03	...	KL08 Rykker, aftale, Ny restgæld, kr. 1200, næste afdrag kr. 600 01 oktober 2003	
01/10/03	...	Tlf. pgl. ønsker girokort på restbeløb til bet. 1/11-03	
01/10/03	...	Aftale slettet	
01/10/03	...	KL05 Aftale 2, I alt kr. 900, henstand til 01/11-2003	

”

I de ovenfor citerede eksempler har jeg, som det fremgår, udeladt oplysninger om cpr.nr., navn og initialer.

I sager hvor der er truffet flere afgørelser om afdragsvis betaling og/eller henstand, og i sager hvor inddrivelsen har været vanskelig, herunder til dels sager som har været oversendt fordi bødeskyldneren er flyttet til en anden politikreds, vil der naturligt være flere – og efter omstændighederne langt flere – notater i politiets bøde- og omkostningssystem end i de ovenfor citerede eksempler. De gengivne eksempler kan dog efter min opfattelse anses for repræsentative for så vidt angår notaternes indhold og form, også for så vidt angår de mere omfattende sager.

Der er ikke i almindelighed modtaget kopi af de standardbreve som er sendt til bødeskyldnerne i sagerne, og andre dokumenter som er produceret i politiets bøde- og omkostningssystem. Dette skyldes at sådanne kopier ikke findes i papirformat på sagerne. I en vis udstrækning kan der fra systemet udskrives nøjagtige kopier af de producerede standarddokumenter, jf. nærmere ovenfor afsnit 2.C og nedenfor afsnit 3.C.15. Efter jeg

den 1. juni 2004 fra Rigspolitiet har modtaget udskrifter af de standarddokumenter som politiets bøde- og omkostningssystem kan producere, har jeg ikke fundet grundlag for at bede om at modtage kopier af standardbreve mv. i de enkelte sager.

Dog findes der i 3 af sagerne kopier af udgående breve. I *sag 24* findes en ufuldstændig brevkopi vedrørende indkaldelse til afsoning (bl.a. er mødetidspunkt, afsoningssted og specifikation af hvilke(n) bøde(r) der skal afsones, ikke udfyldt), i *sag 53* findes en kopi af standardbrevet KL13 angående indkaldelse til afsoning af bødeforvandlingsstraf, og i *sag 53* findes en kopi af standardbrevet FL01 angående lønindeholdelse. De modtagne brevkopier angår i øvrigt spørgsmål som falder uden for min undersøgelse.

Ud over bødegrundlaget og oversigten "Opgørelse af sag" har jeg i 10 sager (*sagerne 04, 05, 09, 29, 37, 39, 51, 57, 66 og 68*) modtaget kopi af i alt 36 dokumenter som er indgået i sagerne. Det drejer sig nærmere om følgende dokumenter:

Sag	Antal dokumenter	Dokumentets/dokumenternes art
04	2	Økonomiskema + kontanthjælpsmeddelelse.
05	1	SU-meddelelse.
09	1	Kopi af bødefsoningsindkaldelse.
29	1	Ansøgning om henstand.
37	1	Ansøgning om henstand.
39	1	Ansøgning (fra Kriminalforsorgen) om afdragsordning.
51	1	Mail fra bødeskyldneren angående forlagt girokort
57	18	Lønsedler/opgørelser over dagpengeudbetalinger
66	2	Ansøgning om bødenedsættelse og afdragsordning + meddelelse om social pension.
68	6	Udskrifter fra Statens Ligningssystem R75-2002.

Derudover har jeg modtaget nogle dokumenter i *sag 16* og *sag 67* om administrativ nedsættelse (ikke hel eller delvis eftergivelse) af bødens størrelse på grund af lav ind-

komst; afgørelser om nedsættelse af bøden på dette grundlag (udmåling af bødens størrelse) falder imidlertid uden for min undersøgelse.

3.C. Sagsbehandlingsregler

1) Kompetence mv.

Som det fremgår ovenfor (afsnit 2.A), er kompetencen til at træffe afgørelse (i første instans) i de undersøgte sagstyper henlagt til politimestrene. I ingen af de 75 undersøgte sager er der fundet kompetencemangler.

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.

I denne forbindelse skal jeg bemærke at de centralt udskrevne breve i de undersøgte sa-

ger ikke er underskrevet. Det fremgår end ikke af brevene hvilken person der har truffet afgørelsen. Som det også fremgår af afsnit 3.C.15 nedenfor, skal en forvaltningsafgørelse bl.a. af hensyn til parten være underskrevet. Hensynet til parten er bl.a. begrundet i at parten skal have mulighed for at pege på et eventuelt inhabilitetsspørgsmål.

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. En partsrepræsentant kan bl.a. få oplysninger i sagen på samme måde som parten (herunder ved aktindsigt efter reglerne i forvaltningsloven om partsaktindsigt) og kan – hvis der er tale om en egentlig partsrepræsentant og ikke blot en bisidder – på partens vegne modtage partshøring og afgørelsen i sagen. Det er derfor af stor betydning at der er tilstrækkelig dokumentation for partsrepræsentationsforholdets eksistens og nærmere indhold, og det er myndighedens ansvar at den fornødne dokumentation foreligger.

I *sag 35* har partens mor optrådt på partens vegne som dennes repræsentant i en del af sagen, jf. notat af 12. august 2003 i skærmбилledet ”Opgørelse af sag” om morens telefoniske henvendelse i sagen. Der foreligger i det modtagne materiale ingen (oplysninger om) fuldmagt fra parten til moren. Det fremgår imidlertid af de modtagne oplysninger i sagen at parten er mindreårig. Moren må derfor som (med)indehaver af forældremyndigheden antages at kunne handle på partens vegne. Selv om der foreligger en ”stillsingsfuldmagt”, må myndigheden dog sikre sig at det virkelig er den pågældende parts mor den taler med, og efter omstændighederne også at moren har del i forældremyndigheden. Det fremgår ikke af det modtagne materiale om – og i givet fald hvordan – dette måtte være sket.

I *sag 27* er den 10. juni 2003 noteret følgende: ”Iflg. tlf. m/pgl.’s moder betales 300,00

på man.girokort d. 110603." Den 30. s.m. er noteret følgende: "Tlf. pgl.'s moder – pgl. er stadig i beh.-tilb. kr. 300,- fra 010803 – ok for 6 mdr." Den 6. oktober 2003 er noteret følgende: "Tlf. pgl.s mor ønsker at genoptage aft. kr. 300,-/mdr. – har bet. kr. 300,- i fredags – når pengene er modt. skal ny aft. opr. i 6 mdr." – Meget taler for at moren i sag 27 har optrådt som partsrepræsentant i en del af sagsforløbet. Parten er en person i begyndelsen af 30'erne, og der er ingen oplysninger der tyder på at parten ikke skulle være personligt og økonomisk myndig; i andre tilfælde har parten da også selv optrådt mundtligt (f.eks. notat af 31. oktober 2002 ("Iflg. pgl. ...")) og skriftligt (f.eks. notat af 4. november 2002 ("Skr. fra pgl. ...")). Moren har derfor ikke kunnet optræde som partsrepræsentant uden fuldmagt hertil; en sådan er ikke dokumenteret i sagen.

I sag 21 søger partens kæreste ifølge et notat af 9. oktober 2003 henstand; heller ikke kæresten har kunnet optræde som partsrepræsentant uden fuldmagt hertil, og en sådan er ikke dokumenteret i sagen.

I ingen af de øvrige 75 undersøgte sager er jeg i forbindelse med undersøgelsen stødt på oplysninger som tyder på at der 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".

Bødebekendtgørelsen indeholder en særlig vejledningspligt. Efter bødebekendtgørelsens § 4, stk. 2, skal skyldneren "vejledes om adgangen til at ansøge om henstand med betalingen eller om tilladelse til afdragsvis betaling".

Ved bødesagernes opstart udsendes enten standardbrevet KL02 Opgørelse – bødeforelæg eller TK01 Faktura vedr. tilkendegivelse.

Med standardbrevet KL02 sendes bødeforelægget og et girokort som kan benyttes til betaling af bøden hvis denne vedtages. Standardbrevet TK01 henviser til en tidligere udleveret tilkendegivelse og ledsages af et girokort som kan benyttes til betaling af bøden hvis denne vedtages. De to standardbreve ledsages af en generel vejledning som har følgende indhold:

"Vejledning vedrørende nedsættelse af bøder

Hvis opkrævningen vedrører en bøde for overtrædelse af færdselsloven, og De i øvrigt erkender forseelsen, kan bøden nedsættes efter følgende regler:

For personer, der var under 18 år på gerningstidspunktet, er bødetaksten det halve af den anførte takst – dog mindst 300 kr. Hvis De var under 18 år på gerningstidspunktet, er der allerede ved fastsættelsen af bøden taget hensyn til dette forhold. I de få tilfælde hvor bødetaksten ikke nedsættes, er det anført ved overtrædelsen.

Bøden til personer, der var over 18 år på gerningstidspunktet, og som har en særlig lav indtægt, kan nedsættes til det halve – dog mindst 300 kr. Nedsættelse kan ske, hvis årssindtægten (før skat) på gerningstidspunktet ikke overstiger et beløb på ca. 115.000 kr.

Hvis De mener, at Deres indtægtsforhold kan medføre en nedsættelse af bøden, bør De snarest muligt rette henvendelse til politiet og vedlægge dokumentation for Deres indtægtsforhold i form af seneste årsopgørelse, lønsedler eller lignende. De bedes ved henvendelsen henvise til Deres fødselsdato.

Det bemærkes, at bøder for spirituskørsel, promillekørsel med en promille over 0,8, kørsel i frakendelsestiden og kørsel uden at have erhvervet kørekort ikke nedsættes.

Hvis bøden vedrører overtrædelse af andre love, kan De kontakte bødekontoret vedrørende reglerne for nedsættelse på grund af særlig lav indtægt."

Som det fremgår, angår vejledningen kun spørgsmålet om nedsættelse af bøder på grund af lav indkomst; dette spørgsmål og

afgørelser herom indgår ikke i min undersøgelse.

En *generel* vejledning om (bl.a.) afdragsvis betaling, henstand og eftergivelse findes derimod på bagsiden af standardbrev KL09 Rykker, alm. – Dette standardbrev er udsendt i 25 sager (*sagerne 01, 02, 06, 08, 09, 11-14, 17, 24, 26, 27, 29, 43, 47, 52, 53, 56, 57, 64, 67, 68, 73 og 75*) – svarende til en tredjedel af de undersøgte sager. I 8 af disse sager er standardbrevet udsendt flere gange; i 2 sager (*sagerne 02 og 14*) således 2 gange, i 4 sager (*sagerne 01, 26, 27 og 43*) 3 gange, og i 2 sager (*sagerne 24 og 75*) 4 gange.

Vejledningen som udsendes med standardbrev KL09, har følgende indhold:

”Betaling:

De bedes benytte det vedhæftede indbetalingskort ved betaling. De kan naturligvis også betale med check eller henvende Dem personligt, hvis De ønsker at betale kontant.

Såfremt De *ikke* benytter det vedhæftede indbetalingskort, bedes De oplyse politiets journalnr. og Deres fødselsdato ved betaling.

Afdragsvis betaling eller henstand:

Hvis De ikke har mulighed for at betale beløbet på én gang, kan De søge om en afdragsordning eller i særlige tilfælde om henstand med betalingen. Hvis De søger om afdragsvis betaling eller henstand, skal det vedlagte økonomiske oplysningsskema udfyldes og fremsendes sammen med ansøgningen. De bedes endvidere vedlægge dokumentation for Deres indtægtsforhold i form af lønsedler eller lignende. Afdrag eller henstand vil blive fastsat ud fra det skyldige beløbs størrelse sammenholdt med Deres økonomiske forhold. De har således ikke krav på afdragsvis betaling eller henstand.

Udlæg:

Hvis De ikke betaler beløbet og heller ikke retter henvendelse til bødekantoret med henblik på en aftale om betaling, kan politiet anmode fogedretten om at foretage udlæg i fast ejendom eller løsøre (bil, tv, m.v.), ligesom fogedretten kan afkræve Dem det skyldige beløb. Hvis sagen fremsendes til foged-

retten, vil De blive indkaldt til at møde i retten.

Lønindeholdelse:

Hvis De ikke betaler bøden, og heller ikke retter henvendelse til bødekantoret med henblik på en aftale om betaling, kan lønindeholdelse komme på tale. Lønindeholdelse vil som udgangspunkt udgøre 15 % af Deres løn, dagpenge, pension m.v. efter skat. Der kan både foretages lønindeholdelse og udlæg på samme tid.

Modregning:

Politiet kan anmode Det Centrale Fordringsregister om at foretage modregning, hvis De skal have penge tilbage fra det offentlige – f.eks. overskydende skat. Der kan foretages modregning selv om De har indgået en afdragsaftale, fået henstand med betalingen eller afdrager ved lønindeholdelse.

Eftergivelse (benådning) af bødebeløb:

Hvis De gennem længere tid har vist vilje til at betale, men Deres økonomiske situation gør det umuligt, kan De i særlige tilfælde søge om eftergivelse (benådning) af en bøde.

Afsoning:

Hvis De har vist, at De ikke vil betale bøden, selv om det må formodes, at De godt kan, eller hvis De ikke har villet samarbejde med bødekantoret, f.eks. ved at have undladt at reagere på henvendelser fra bødekantoret eller have undladt at redegøre for Deres økonomiske forhold, kan der træffes beslutning om, at De skal afsone bøden. De har dog ikke krav på at kunne afsone bøden.

Personer under 18 år kan ikke indsættes til afsoning af skyldige bødebeløb.”

Som det fremgår, gives en generel vejledning om henstand og afdragsvis betaling ikke til alle som vedtager (eller idømmes) en bøde, idet vejledningen først gives i forbindelse med at der udsendes en rykker (KL09) til den pågældende. Bødeskyldnere som når at betale bøden inden udsendelsen af en rykker, modtager således ikke den nævnte generelle vejledning.

I min foreløbige redegørelse udbad jeg mig en udtalelse fra Rigspolitichefen og Ju-

stitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, om hvorvidt denne fremgangsmåde er i overensstemmelse med bødebekendtgørelsens § 4, stk. 2.

Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, har i sin udtalelse af 10. december 2004 herom anført følgende:

”Det fremgår af bødebekendtgørelsens § 4, stk. 2, at skyldneren skal vejledes om adgangen til at ansøge om henstand med betalingen eller om tilladelse til afdragsvis betaling. Bødebekendtgørelsen indeholder således en særlig vejledningspligt for politiet og Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Vejledning gives pt. mundtligt i forbindelse med, at den pågældende retter henvendelse til politiet efter modtagelse af et bødeforlæg, eller skriftligt i forbindelse med udsendelse af en rykkerskrivelse, standardbrev KL09. Typisk vil en skyldner, der har problemer med at betale det fremsendte bødeforlæg, rette henvendelse til politiet og i den forbindelse modtage mundtlig vejledning om adgangen til at ansøge om henstand med betalingen eller om tilladelse til afdragsvis betaling. Hvis en person ikke reagerer på et fremsendt bødeforlæg, vil den pågældende modtage en rykker, hvoraf ovennævnte vejledning fremgår.

Efter praksis kan der gives tilladelse til afdragsordning, hvis den pågældende har vilje til men ikke fuldt ud evne til at betale hele det skyldige bødebeløb af én gang. Betalingsevnen vurderes ud fra aktuelle økonomiske oplysninger om hans og husstandens månedlige indtægter og udgifter.

Henstand med betaling af et skyldigt bødebeløb kan ud over de i bødebekendtgørelsens § 9 omtalte situationer gives, hvis den pågældende aktuelt ikke har betalingsevne, men senere må antages at blive i stand til at betale gælden helt eller delvist. Dette fremgår af bødevejledningens pkt. 25.

Bødebekendtgørelsens § 4, stk. 2, angiver ikke, hvornår vejledning skal finde sted. Det er imidlertid direktoratets opfattelse, at vejledningen må gives på et tidspunkt, hvor

den er relevant for modtageren.

Bødeskyldnere, der betaler det skyldige beløb inden for den i opkrævningen fastsatte frist, må antages at have betalingsevne. Der er derfor en formodning for, at en vejledning om muligheden for afdragsvis betaling eller henstand med betalingen ikke vil være relevant for den pågældende.

Efter direktoratets opfattelse er vejledning først relevant på det tidspunkt, hvor der er en formodning for, at den pågældende ikke (fuldt ud) har betalingsevne. Der synes at være en formodning for (delvis) manglende betalingsevne, enten når en bødeskyldner efter modtagelse af et bødeforlæg retter henvendelse til politiet med oplysning om hel eller delvis manglende betalingsevne, eller når den pågældende ikke indbetaler det skyldige beløb inden fristens udløb og derfor modtager en rykkerskrivelse fra politiet.

Det bemærkes i denne forbindelse, at en skyldner ikke har retskrav på tilladelse til afdragsvis betaling eller henstand (uden for de tilfælde, der er nævnt i bødebekendtgørelsens § 9).

Direktoratet finder på baggrund af ovenstående ikke, at der er behov for en ændring af praksis for vejledning til bødeskyldnere.”

Rigspolitichefen har i sin udtalelse af 17. december 2004 hertil anført:

”Rigspolitiet er bekendt med Kriminalforsorgens udtalelse om emnet og kan tilslutte sig denne udtalelse.”

Jeg har taget det oplyste til efterretning og foretager ikke videre i relation til spørgsmålet om vejledning.

Ud fra de modtagne oplysninger og dokumenter – herunder særligt oplysningerne i bøde- og omkostningssystemets oversigt over sagsbehandlingen (skærmbilledet ”Opgørelse af sag”) – har det ikke i forbindelse med min undersøgelse været muligt at efterprøve om en borger i noget tilfælde i de undersøgte sager har været i en situation hvor den pågældende havde krav på konkret vejledning efter forvaltningslovens § 7.

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 alle de undersøgte sager er der foretaget visse notater i det elektroniske bøde- og sagsomkostningssystem, jf. eksemplerne ovenfor i afsnit 3.B.

I alle de tilfælde hvor der er truffet afgørelse om afdragsvis betaling, henstand eller eftergivelse – det vil sige alle 75 sager bortset fra de 2 sager hvor der ikke ses at være truffet nogen afgørelse af de nævnte typer (*sagerne 47 og 59*) – må sagen vedrørende afdragsvis betaling, henstand eller eftergivelse nødvendigvis være startet ved en anmodning (ansøgning) fra bødeskyldneren. I de tilfælde hvor det ikke af det modtagne materiale fremgår at bødeskyldneren skriftligt har søgt om afdragsvis betaling, henstand eller eftergivelse, må jeg lægge til grund at ansøgningen er fremsat mundtligt (ved personlig eller telefonisk kontakt til vedkommende politikontor).

Kun i 4 af de 73 sager hvori der er truffet én eller flere afgørelse(r) om afdragsvis betaling eller henstand, er der på sagen en skriftlig ansøgning (*sagerne 29, 37, 39 og 66*). I *sag 29* (hvori der er truffet 3 afgørelser om afdragsordninger og 1 afgørelse om henstand) er der en skriftlig ansøgning fra bødeskyldneren om henstand. I *sag 37* (hvori der (kun)

er truffet en afgørelse om henstand) er der i sagen en skriftlig ansøgning fra bødeskyldneren herom. I *sag 39* hvori der er truffet 2 afgørelser om afdragsordninger, er der i relation til den sidste af disse en skriftlig ansøgning fra kriminalforsorgen. Endelig er der i *sag 66* hvori der er truffet 1 afgørelse om henstand og 1 afgørelse om en afdragsordning, en ansøgning fra bødeskyldneren om en afdragsordning.

I de øvrige 69 sager (*sagerne 01-28, 30-36, 38, 40-46, 48-58, 60-65 og 67-75*) – hvor der dokumenteret er truffet i alt 98 afgørelser om afdragsvis betaling, 42 afgørelser om henstand og 1 afgørelse om (delvis) eftergivelse, eller i disse sager i alt 141 afgørelser – findes der ikke på sagen en skriftlig ansøgning. I de undersøgte sager er der således totalt set dokumenteret 102 afgørelser om afdragsvis betaling, 43 afgørelser om henstand og 1 afgørelse om (delvis) eftergivelse – i alt 146 afgørelser – hvor der ikke findes en skriftlig ansøgning.

Der ses i ingen tilfælde på sagen (i skærmbilledet ”opgørelse af sag”) at foreligge mere detaljerede notater om ansøgningen og de oplysninger som er modtaget eller indhentet og lagt til grund i forbindelse med afgørelsen.

I nogle tilfælde fremgår det at bødeskyldneren har søgt om en afgørelse af en bestemt art (afdragsvis betaling, henstand eller eftergivelse).

I andre tilfælde fremgår det nærmere *indhold* af den afgørelse bødeskyldneren ønsker. Eksempelvis er der i *sag 12* den 10. juni 2003 noteret følgende: ”Tlf. henv. – ønsker afdragsordning – kr. 500,- pr. md.” (notaterne i sagen er citeret ovenfor i afsnit 3.B), mens det i *sag 15* er noteret at bødeskyldneren ønsker udsættelse med betaling til 1. juli 2003. Jeg henviser i øvrigt til de eksempler der er refereret nedenfor i afsnit 10 om begrundelse i relation til spørgsmålet om hvorvidt parten har fået fuldt ud medhold.

I enkelte tilfælde fremgår det af sagen hvad der er den nærmere baggrund for bø-

deskyldnerens ansøgning. I *sag 10* er der således den 8. september 2003 noteret følgende (som formentlig må være oplysninger bødeskyldneren har afgivet om sine økonomiske forhold i forbindelse med en ansøgning om afdragsvis betaling): "P.t. intet arbejde. Lille indtægt fra arb. på gård. Forventer at få arb. snart." (notaterne i sagen er citeret ovenfor i afsnit 3.B), og i *sag 20* er det således den 30. juli 2003 noteret at bødeskyldneren "modt. dagpenge" (også notaterne i denne sag er citeret ovenfor i afsnit 3.B).

I nogle tilfælde er det noteret i sagen at vedkommende politimester har modtaget et (formentlig mere eller mindre udfyldt) økonomiskema fra bødeskyldneren; se f.eks. notat af 27. februar 2003 i *sag 12* (notaterne i sagen er citeret ovenfor i afsnit 3.B). Økonomiskemaet findes imidlertid ikke på sagen, og der er ikke noteret noget om indholdet af de oplysninger som måtte have fremgået af det modtagne skema.

Sædvanligvis fremgår det dog blot af de undersøgte sager at der er truffet en afgørelse om afdragsvis betaling eller henstand, ved anvendelse af et bestemt standardbrev, uden at det samtidig udtrykkeligt fremgår at der foreligger en ansøgning om afdragsvis betaling eller henstand; se f.eks. notat af 7. november 2003 i *sag 17* (notaterne i sagen er citeret ovenfor i afsnit 3.B).

Som det fremgår af afsnit 2.A ovenfor, forudsætter straffuldbyrdelsesloven og bødebekendtgørelsen at afgørelser om henstand eller afdragsvis betaling træffes ud fra (bl.a.) en vurdering af skyldnerens betalingsevne, og nærmere retningslinjer for disse afgørelser fremgår af bødevejledningens pkt. 22-33 og pkt. 51-52. Heraf fremgår at der i forbindelse med afgørelser om henstand bl.a. skal foretages en vurdering af såvel den aktuelle som den fremtidige betalingsevne (jf. pkt. 25), og at der i forbindelse med afgørelser om afdragsvis betaling bl.a. skal foretages en vurdering af skyldnerens aktuelle betalingssevne og hvad der vil kunne inddrives ved indeholdelse i løn mv. (jf. pkt. 51-52). Det frem-

går endvidere af vejledningen (pkt. 29-32) at en afgørelse om henstand forudsætter indhentelse af bestemte oplysninger om skyldnerens (og dennes husstands) økonomiske forhold, og at tilsvarende gælder i forbindelse med en afgørelse om afdragsvis betaling. Bestemmelserne i bødebekendtgørelsens § 11 og § 20 om skyldnerens oplysningspligt om dennes økonomiske forhold må ses i forlængelse af de nævnte retningslinjer.

Der må således i de undersøgte sager normalt antages enten at foreligge en hel eller delvis tilsidesættelse af notatpligten og/eller en utilstrækkelig oplysning af sagen. Hvilken mangel der i de enkelte tilfælde er tale om, har det ikke været muligt at afgøre på det grundlag jeg har haft i forbindelse med min undersøgelse.

6) Aktindsigt og persondataloven

a) Aktindsigt

Der er ikke aktindsigtsspørgsmål i nogen af de undersøgte sager.

b) Persondataloven

Politiet anvender elektronisk databehandling i forbindelse med tekstbehandling af breve og andre dokumenter og i forbindelse med registrering af oplysninger i det elektroniske bøde- og omkostningssystem.

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. ...

...

§ 2. ...

...

Stk. 4. Bestemmelserne i lovens kapitel 8 og 9 og §§ 35-37 og § 39 finder ikke anvendelse på behandlinger, der foretages for

domstolene inden for det strafferetlige område. Bestemmelserne i lovens kapitel 8 og §§ 35-37 og § 39 finder heller ikke anvendelse på behandlinger, der foretages for politi og anklagemyndighed inden for det strafferetlige område.

Stk. 5. ...

...

§ 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

1) ...

...

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 persondataloven, § 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 tredjemand, senest når videregivelsen af oplysningerne finder sted, at give den registrerede meddelelse om følgende:

- 1) Den dataansvarliges og dennes repræsentants identitet.
- 2) Formålene med den behandling, hvortil oplysningerne er bestemt.
- 3) Alle yderligere oplysninger, der under hensyn til de særlige omstændigheder,

hvorunder oplysningerne er indsamlet, er nødvendige for, at den registrerede kan varetage sine interesser, som f.eks.:

- a) Hvilken type oplysninger det drejer sig om.
- b) Kategorierne af modtagere.
- c) Om reglerne om indsigt i og om berigtigelse af de oplysninger, der vedrører den registrerede.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis den registrerede allerede er bekendt med de i nr. 1-3 nævnte oplysninger, eller hvis registreringen eller videregivelsen udtrykkeligt er fastsat ved lov eller bestemmelse 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.

§ 30. Bestemmelserne i § 28, stk. 1, og § 29, stk. 1, gælder ikke, hvis den registreredes interesse i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til private interesser, herunder hensynet til den pågældende selv.

Stk. 2. Undtagelse fra bestemmelserne i § 28, stk. 1, og § 29, stk. 1, kan tillige gøres, hvis den registreredes interesse i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige interesser, herunder navnlig til

- 1) statens sikkerhed,
 - 2) forsvaret,
 - 3) den offentlige sikkerhed,
 - 4) forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager eller i forbindelse med brud på etiske regler for lovregulerede erhverv,
 - 5) væsentlige økonomiske eller finansielle interesser hos en medlemsstat eller Den Europæiske Union, herunder valuta-, budget- og skatteanliggender, og
 - 6) kontrol-, tilsyns- eller reguleringsopgaver, herunder opgaver af midlertidig karakter, der er et led i den offentlige myndighedsudøvelse på de i nr. 3-5 nævnte områder.
- ...

§ 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*. Politimestrenes 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 politimesteren 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.

Efter det for mig oplyste er der ikke i relation til de undersøgte sager givet en generel underretning til bødeskyldnerne som opfylder bestemmelserne i persondatalovens §§ 28 og 29.

Der kan imidlertid rejses det spørgsmål om (bl.a.) underretningspligten i persondatalovens §§ 28-29 gælder i relation til sager som de undersøgte. Efter bestemmelsen i lovens § 2, stk. 4, 2. pkt. (§ 2, stk. 4, er i sin helhed citeret ovenfor), finder bestemmelserne i (bl.a.) lovens kapitel 8 (og herunder §§ 28-29) ikke anvendelse "på behandlinger, der fore-

tages for politi og anklagemyndighed inden for det strafferetlige område". Det er et efter min opfattelse noget tvivlsomt fortolknings-spørgsmål om undtagelsesbestemmelsen i lovens § 2, stk. 4, 2. pkt., omfatter politiets behandling af sager om betaling af vedtagne eller idømte bøder.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende den 23. november 1995 som nr. L 281/31) indeholder i artikel 3 bl.a. følgende bestemmelser:

"Artikel 3

Anvendelsesområde

1. Dette direktivs bestemmelser anvendes på behandling af personoplysninger, der helt eller delvist foretages ved hjælp af edb, samt på ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register.

2. Dette direktiv gælder ikke for sådan behandling af personoplysninger,

- som iværksættes med henblik på udøvelse af aktiviteter, der ikke er omfattet af fællesskabsretten, som f.eks. ... og statens aktiviteter på det strafferetlige område

- ..."

I betænkningen afgivet den 19. november 1997 af udvalget om registerlovgivningen (betænkning 1345/1997 om behandling af personoplysninger) anføres det bl.a. (side 303 f):

"Muligheden for efter bestemmelsen i artikel 3, stk. 2, 1. pind, at undtage visse former for behandling af personoplysninger fra oplysningspligten er overvejet i relation til domstolene. Efter udvalgets opfattelse bør den nævnte undtagelsesmulighed udnyttes i forhold til domstolenes behandling af straffesager. Det bør således generelt gælde, at der ikke påhviler domstolene en pligt til at underrette en registreret person om, at der til

brug for behandlingen af en retssag på det strafferetlige område indsamles oplysninger om den pågældende. I sådanne situationer bør det alene være reglerne i retsplejeloven, der gælder.

Herudover vurderer udvalget ikke, at der for så vidt angår domstolene er behov for at gøre undtagelse fra oplysningspligten med hensyn til de øvrige former for behandlinger, som er omfattet af bestemmelsen i artikel 3, stk. 2, 1. pind. ...

Bestemmelsen i lovudkastets § 2, stk. 2, hvorefter reglerne i bl.a. udkastets kapitel 8 om den dataansvarliges oplysningspligt over for den registrerede ikke finder anvendelse på behandlinger, der foretages for domstolene inden for det strafferetlige område, skal ses på denne baggrund."

Udvalgets lovudkast indeholdt i § 2, stk. 2, følgende bestemmelse (betænkning 1345, s. 392):

"§ 2. ...

Stk. 2. Bestemmelserne i lovens kapitel 8-10 finder ikke anvendelse på behandlinger, der foretages for domstolene inden for det strafferetlige område."

Betænkningen indeholder følgende bemærkninger til bestemmelsen i § 2, stk. 2 (betænkningens s. 428f):

"Af bestemmelsen følger, at reglerne i lovudkastets kapitel 8-10 om den registreredes rettigheder ikke finder anvendelse på behandlinger, der foretages for domstolene inden for det strafferetlige område. Bestemmelsen indebærer, at der ikke efter reglerne i udkastets kapitel 8 påhviler en dataansvarlig domstol en oplysningspligt over for den registrerede, når personoplysninger gøres til genstand for behandling i forbindelse med behandlingen af en straffesag. Heller ikke indsichtsreglerne i kapitel 9 finder efter bestemmelsen anvendelse i sådanne tilfælde. Endelig gælder reglerne i udkastets kapitel 10 om den registreredes øvrige rettigheder ikke i relation til behandlinger, der foretages for domstolene inden for det strafferetlige

område. Baggrunden herfor er, at der i retsplejeloven allerede er indeholdt regler om domstolenes behandling af straffesager, herunder om en registreret persons rettigheder i forbindelse hermed. Således er der bl.a. fastsat regler om registrerede personers adgang til indsigt i materiale, der indgår i en straffesag, jf. herved navnlig lovens § 41.

Det bemærkes, at den foreslåede ordning er forenelig med direktivet, jf. herved dettes artikel 3, stk. 2, 1. pind, 2. led, der giver mulighed for at gøre undtagelse fra direktivets regulering med hensyn til statens aktiviteter på det strafferetlige område."

Persondataloven – lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger – blev vedtaget på baggrund af lovforslag L 147/1999-2000, fremsat den 9. december 1999 af justitsministeren. Lovforslaget indeholder i § 2, stk. 4, følgende bestemmelse (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, s. 3971):

"§ 2. ...

Stk. 4. Bestemmelserne i lovens kapitel 8-9 og §§ 35-37 og § 39 finder ikke anvendelse på behandlinger, der foretages for domstolene inden for det strafferetlige område. Bestemmelserne i lovens kapitel 8 og §§ 35-37 og § 39 finder heller ikke anvendelse på behandlinger, der foretages for politi og anklagemyndighed inden for det strafferetlige område."

Af lovforslagets almindelige bemærkninger fremgår bl.a. (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, s. 4017ff):

Af bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 4, fremgår bl.a. (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, s. 4058):

"4.2.5.2. Udvalgets overvejelser

...
Den dataansvarliges oplysningspligt over for den registrerede

...
Herudover foreslås det, at der gøres undtagelse fra oplysningspligten med hensyn til domstolenes behandling af oplysninger inden for det strafferetlige område.

...

4.2.5.3. Justitsministeriets forslag

...

Politiets og anklagemyndighedens behandling af oplysninger inden for det strafferetlige område

I sit høringssvar over betænkningen foreslår Rigsadvokaten, at undtagelsesreglen i udvalgets lovudkasts § 2, stk. 2, hvorefter reglerne om den registreredes rettigheder ikke finder anvendelse på domstolenes behandling af oplysninger inden for det strafferetlige område, også bør gælde for politiet og anklagemyndigheden.

Rigsadvokaten anfører, at politiets og anklagemyndighedens behandling af personoplysninger inden for det strafferetlige område – ligesom det er tilfældet med hensyn til domstolenes virksomhed – er reguleret i retsplejeloven. Rigsadvokaten bemærker i den forbindelse, at den sigtedes adgang til aktindsigt i en verserende straffesag reguleres af retsplejelovens § 745, stk. 1. Herefter har den sigtede adgang til – gennem sin forsvarer – at gøre sig bekendt med oplysningerne i straffesagen, medmindre forsvareren af hensyn til efterforskningen undtagelsesvis af politiet er pålagt ikke at videregive de oplysninger, som vedkommende har modtaget fra politiet, jf. § 745, stk. 4.

Endvidere anfører Rigsadvokaten, at bestemmelserne i udvalgets lovudkasts §§ 28 og 29 om den dataansvarliges oplysningspligt over for den registrerede er udtryk for en meget vidtgående udvidelse af gældende ret, der ikke direkte følger af direktivet. Rigsadvokaten finder, at undtagelsesbestemmelsen i lovudkastets § 30, stk. 2 – henset til oplysningernes karakter – i almindelighed må forventes at skulle bringes i anvendelse, og under alle omstændigheder på det indledende stadium af en efterforskning. Da bestemmelsen indebærer, at der skal foretages en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, må bestemmelsen efter Rigsadvokatens opfattelse forventes at medføre en uønsket og betydelig administrativ belastning af politiet og anklagemyndigheden. Rigsadvokaten

finder derfor, at det bør overvejes i stedet at gøre en generel undtagelse med hensyn til oplysningspligten for så vidt angår politiets og anklagemyndighedens aktiviteter på det strafferetlige område, i hvert fald for så vidt angår de indledende stadier af en efterforskning.

Endelig anfører Rigsadvokaten, at den af udvalget foreslåede regel om den registreredes ret til, hvor vægtige grunde, der vedrører den pågældendes særlige situation, taler derfor, at gøre indsigelse mod visse former for lovlig behandling af oplysninger, også er en meget vidtgående udvidelse af gældende ret. I den forbindelse bemærker Rigsadvokaten, at heller ikke denne regel er en direkte følge af direktivet. Rigsadvokaten finder, at det – henset til oplysningernes karakter – i almindelighed ikke kan forventes, at der vil kunne gøres indsigelse mod politiets eller anklagemyndighedens behandling af oplysninger i forbindelse med behandlingen af en straffesag.

På baggrund af det, som Rigsadvokaten anfører, finder Justitsministeriet, at politiets og anklagemyndighedens virksomhed på det strafferetlige område bør undtages fra reglerne i lovforslagets kapitel 8 og §§ 35-37 og § 39 om henholdsvis den dataansvarliges oplysningspligt over for den registrerede og om den registreredes øvrige rettigheder.

Justitsministeriet finder derimod ikke, at der generelt bør gøres undtagelse med hensyn til den registreredes indsigt i behandlinger, der foretages for politiet og anklagemyndigheden inden for det strafferetlige område. Der bør i fremtiden – som efter den gældende registerlovgivning – i et vist omfang være adgang til indsigt i politiets og anklagemyndighedens edb-registre, herunder navnlig Det Centrale Kriminalregister.

Det bemærkes i den forbindelse, at de af udvalget foreslåede undtagelsesregler til indsigtssretten sikrer, at der ikke skal gives registerindsigt i tilfælde, hvor det f.eks. kan skade efterforskningen.

Efter bestemmelsens 2. pkt. gælder reglerne i lovens kapitel 8 og §§ 35-37 og § 39 heller ikke for behandling af oplysninger, som foretages for politi eller anklagemyndigheden inden for det strafferetlige område. Der vil således ikke være pligt for politi og anklagemyndighed til at underrette registrerede personer, når oplysninger om dem gøres til genstand for behandling i forbindelse med behandlingen af en straffesag. Heller ikke reglerne i de nævnte bestemmelser i kapitel 10 om den registreredes øvrige rettigheder finder anvendelse i relation til behandlinger, der foretages for politi og anklagemyndigheden inden for det strafferetlige område. Med udtrykket *anklagemyndighed* sigtes til politimestrene, statsadvokaterne, Rigsadvokaten og Justitsministeriet, jf. retsplejelovens kapitel 10.

Det bemærkes, at direktivets artikel 3, stk. 2, 1. pind, 2. led, giver mulighed for at gøre undtagelse fra direktivets regulering med hensyn til statens aktiviteter på det strafferetlige område.

Om baggrunden for de foreslåede undtagelsesbestemmelser henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 4.2.5.2. og 4.2.5.3. samt *betænkningen*, side 303 f."

Jeg henviser endvidere til Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer af Kristian Korfits Nielsen og Henrik Waaben, 1. udgave (2001), s. 73f.

I min foreløbige rapport anførte jeg:

"På baggrund af bestemmelsens forhistorie og de hensyn som efter forarbejderne ligger bag undtagelsesbestemmelsen i persondatalovens § 2, stk. 4, 2. pkt., er der efter min umiddelbare opfattelse vægtige grunde til at fortolke bestemmelsen således at den gælder i forbindelse med politiets og anklagemyndighedens efterforskning af strafbare forhold og indbringelse af straffesager for domstolene, og at udtrykket 'det strafferetlige område' i bestemmelsen derfor ikke omfatter sager om fuldbyrdelse af straf, herunder sager om betaling af vedtagne eller idømte

bøder. Fortolkningsspørgsmålet giver dog efter min opfattelse anledning til en vis tvivl.

Derimod synes det – både efter bestemmelsens ordlyd og på baggrund af dens forarbejder – ret utvivlsomt at bestemmelsen i persondatalovens § 2, stk. 4, 2. pkt., ikke omfatter Justitsministeriets, Direktoratet for Kriminalforsorgen, behandling af sager om betaling af vedtagne eller idømte bøder, allerede fordi direktoratet ikke er en del af politiet og anklagemyndigheden."

På denne baggrund bad jeg i min foreløbige rapport om udtalelser fra Rigspolitichefen, Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, og Datatilsynet om hvorvidt bestemmelserne i persondatalovens §§ 28-29 må anses for at gælde i relation til politiets behandling af sager om betaling af vedtagne eller idømte bøder, herunder i forbindelse med sager som de undersøgte. I fortsættelse heraf bad jeg i min foreløbige rapport om udtalelser fra Rigspolitichefen og Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, om hvorledes persondatalovens krav om underretning af den registrerede vil kunne overholdes dersom sager om betaling af vedtagne eller idømte bøder ikke må anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen i persondatalovens § 2, stk. 4, 2. pkt.

Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, har i sin udtalelse af 10. december 2004 hertil anført:

"Direktoratet er bekendt med Rigspolitiets udtalelse om emnet og kan tilslutte sig denne udtalelse."

Rigspolitichefen har i sin udtalelse af 17. december 2004 herom anført:

"Politiets opkrævning og inddrivelse af bøder understøttes af et elektronisk regnskabs- og sagsbehandlingssystem kaldet Bøde- og omkostningssystemet. Dette system er en integreret del af politiets generelle sagsbehandlingssystem POLSAS, der anvendes ved behandlingen af straffesager, herunder straffesager, der sanktioneres med bødestraf. Systemerne er anmeldt til Datatilsynet.

De registreringer, der er nødvendige for at kunne opkræve og inddrive bøder mv., overføres elektronisk fra POLSAS til Bøde- og omkostningssystemet. Selve udstedelsen af bødeforelægget sker via Bøde- og omkostningssystemet. Grundregistreringen af de data, der danner grundlag for fuldbyrdelsen af bødestraffe, sker således mens straffesagen stadig er under behandling.

Det er på denne baggrund Rigspolitiets opfattelse, at registreringerne i Bøde- og omkostningssystemet er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i persondatalovens § 2, stk. 4, 2. pkt.”

Datatilsynet har i sin udtalelse af 2. marts 2005 bl.a. anført følgende:

”Det er Datatilsynets opfattelse, at bestemmelsen i lovens § 2, stk. 4, 2. pkt., efter sin ordlyd omfatter anklagemyndighedens og politiets databehandling i forbindelse med udstedelse af bødeforelæg, jf. retsplejelovens § 924, og sigtedes eventuelle tiltrædelse heraf samt betaling af bøden i overensstemmelse med det i forelægget fastsatte betalings-tidspunkt. Bestemmelsen må endvidere omfatte politiets tilkendegivelser om, hvornår en bøde, der er fastsat ved dom eller vedtaget indenretligt, skal betales.

Ud fra bestemmelsens formål er Datatilsynet imidlertid tilbøjelig til at mene, at undtagelsen i § 2, stk. 4, 2. pkt., ikke omfatter behandlingen i den efterfølgende opkrævningsprocedure, der iværksættes, hvis bødebeløbet ikke indbetales i overensstemmelse med det oprindeligt fastsatte betalingstidspunkt, herunder behandlingen af spørgsmål om henstand, afdragsvis betaling og eftergivelse. Undtagelsen i § 2, stk. 4, 2. pkt., kan i hvert fald ikke antages at omfatte eventuelle efterfølgende foranstaltninger med henblik på en egentlig inddrivelse af bøder.

Datatilsynet har ved sin vurdering lagt vægt på, at opkrævningsproceduren, herunder afgørelser om henstand og afdragsvis betaling, og eventuelle efterfølgende inddrivelseskridt har karakter af almindelig ad-

ministrativ sagsbehandling, der svarer til den sagsbehandling, som andre offentlige myndigheder udfører i forbindelse med inddrivelse af fordringer.

Datatilsynet er endvidere enig i, at persondatalovens § 2, stk. 4, 2. pkt., ikke omfatter Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgens, behandling af sager om betaling af vedtagne eller idømte bøder, allerede fordi direktoratet ikke er en del af politiet og anklagemyndigheden.

Det tilføjes, at Datatilsynet ikke har taget stilling til, om der i de undersøgte sager har foreligget sådanne omstændigheder, at undtagelserne i § 28, stk. 2, i § 29, stk. 2 og stk. 3, eller i § 30 til pligten til at give meddelelse efter persondatalovens § 28 og § 29 finder anvendelse.”

Datatilsynets udtalelse er i sin helhed optrykt som bilag 8 til denne rapport.

Undtagelsesbestemmelserne i persondatalovens § 28, stk. 2, og § 28, stk. 2 og 3, samt § 30 (der alle er citeret ovenfor) forudsætter en konkret stillingtagen i det enkelte tilfælde.

På denne baggrund er det min opfattelse at de undersøgte sager om afdragsvis betaling af, henstand med og eftergivelse af bøder ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i persondatalovens § 2, stk. 4, 2. pkt.

Jeg henstiller derfor til Rigspolitichefen at politiets it-systemer og sagsbehandlingsrutiner indrettes således at der fremover sker underretning af skyldnerne i overensstemmelse med bestemmelserne i persondatalovens §§ 28-29 og 30.

Jeg udbeder mig underretning om hvad der videre sker i relation til spørgsmålet om underretning efter persondataloven.

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 75 undersøgte sager er det dokumenteret at ansøgeren er blevet partshørt. Det kan dog naturligvis ikke udelukkes at der er sket mundtlig partshøring uden at der er foretaget notat herom.

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 kompleksitet, 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 det ikke i nogen af de undersøgte sager er dokumenteret at der er foretaget partshøring, har det heller ikke i forbindelse med undersøgelsen været relevant at tage stilling til spørgsmålet om partshøringsfristens længde.

d) Materiale omfattet af partshøring

Alle de 73 sager hvor der er truffet en eller flere afgørelser om afdragsvis betaling, henstand eller (delvis) eftergivelse af en bøde (sagerne 01-46, 48-58, og 60-75) hvori der i alt er dokumenteret 150 afgørelser, er ansøgningssager hvor ansøgeren må antages at være 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.

Grundet den mangelfulde dokumentation i sagerne (se også herom under afsnit 3.C.5 om notatpligt) har det ikke i forbindelse med undersøgelsen været muligt at efterprøve i hvilken udstrækning der i sagerne måtte være indhentet/modtaget oplysninger fra andre end parten selv som opfylder betingelserne i forvaltningslovens § 19 for partshøring, og det har således ikke været muligt at efterprøve i hvilken udstrækning der i sagerne er partshøringsmangler.

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. Retsstillingen er således den at vedkommende politimester 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 ansøgeren 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, jf. også bødevejledningens pkt. 29 og 51.

Det er normalt ikke i de undersøgte sager – ved notater i sagen eller ved gengivelse af modtagne eller indhentede faktiske oplysninger i afgørelserne – dokumenteret hvilket (nærmere) faktisk grundlag afgørelserne hviler på, og det har derfor heller ikke været muligt i forbindelse med undersøgelsen at efterprøve sagsoplysningen i forbindelse med de enkelte afgørelser.

Som det fremgår af afsnit 2.A ovenfor om regelgrundlaget og afsnit 5 ovenfor om notatpligt, skal afgørelser om henstand eller afdragsvis betaling træffes ud fra (bl.a.) en vurdering af skyldnerens betalingssevne. Jeg har ved min undersøgelse måttet konstatere at der ikke i de undersøgte sager er dokumenteret en sagsoplysning som på baggrund af de materielle regler på området kan anses for tilstrækkelig. Om den manglende dokumentation for en tilstrækkelig sagsoplysning i det enkelte tilfælde skyldes at sagen faktisk ikke var tilstrækkeligt oplyst da der blev truffet afgørelse, eller om der er tale om tilsidesættelse af notatpligten (eller evt. manglende bevaring af dokumenter), har det ikke i forbindelse med undersøgelsen været muligt at afgøre.

Det kan i denne forbindelse dog bemærkes at det i 18 tilfælde fordelt på 13 sager er noteret i sagsbilledet "Opgørelse af sag" at der er udsendt et økonomiskema (KL18 Økonomisk skema) til bødeskyldneren. Det drejer sig om *sag 01* (5 tilfælde), *sag 02*, *sag 03* (2 tilfælde), *sag 08*, *sag 12-14*, *sag 24*, *sag 27*, *sag 29*, *sag 30*, *sag 38* og *sag 57*. I 9 tilfælde er det noteret i sagen at KL18 er modtaget retur (*sag 01* (3. april 2002 og 30. september 2003), *sag 02* (7. november 2003), *sag 03* (27. januar 2003), *sag 12* (27. februar 2003), *sag 14* (1. august 2002), *sag 27* (11. november 2002 og 16. oktober 2003) og *sag 29* (21. oktober 2003)). I intet tilfælde findes der dog et udfyldt økonomiskema på sagen (i det materiale jeg modtog som led i undersøgelsen), og det fremgår således heller ikke i de til-

fælde hvor økonomiskemaet må antages at være kommet retur, hvilke nærmere oplysninger der er indhentet i sagen.

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 sonderer 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 den 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.”

Alle de undersøgte sager indeholder oplysninger omfattet af forvaltningslovens § 28, stk. 1 (såkaldt særligt fortrolige oplysninger), særligt oplysninger om strafbare forhold. Andre oplysninger i sagerne må anses for omfattet af forvaltningslovens § 27 og § 28, stk. 3 (såkaldt almindeligt fortrolige oplysninger), særligt oplysninger om bødeskyldnernes økonomiske forhold, personnummer mv.

5 af de undersøgte sager (*sagerne 09, 13, 29, 38 og 43*) har tidligere været behandlet af en anden politimester, men er oversendt til vi-

dere behandling på grund af bødeskyldnernes flytning. I disse sager har den politimester hvortil sagen er oversendt, fået adgang til alle oplysninger som er bevaret i sagerne, herunder registreringer i politiets centrale bøde- og omkostningssystem. *Sag 26* er oversendt fra et regiment til vedkommende politimester; med oversendelsen fulgte dokumenter som angik grundlaget for bøden.

Der har i de 75 undersøgte sager ikke været 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 for 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. § 24, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, gælder ikke i de sager, der er nævnt i § 9, stk. 4. Begrundelsens indhold kan i øvrigt begrænses i det omfang, hvori 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, jf. § 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 retsfor skrift 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) retsfor skrift(er) er også at give parten mulighed for at foretage kontrolopslag i den originale retskilde. En identifikation af retsfor skriften ved dennes almindelige kaldenavn vil kunne være tilstrækkeligt i tilfælde hvor myndigheden med sikkerhed kan lægge til grund at parten i forvejen kender retsfor-

skriften og dens præcise indhold, og hvor der samtidig ikke – på grund af ændringer i retsfor skriften – kan være tvivl om hvilken affattelse af retsfor skriften der er anvendt. På det område der er omfattet af undersøgelsen, vil der næppe kunne tænkes sådanne retsfor skrifter med et almindeligt kalde navn.

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 retsfor skrift 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, 2. pkt., 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, 2. pkt., 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

Indholdet af standardbrevene KL04, KL06 og KL05 fremgår i sin helhed af afsnit 2.B ovenfor. Som det fremgår heraf, anføres det i standardbrevene blot at "(p)å baggrund af oplysningerne om Deres økonomiske forhold m.v. tillades det, at beløbet afdrages med ...", henholdsvis "... meddeles De herved henstand indtil ...".

Standardbrevene KL04-06 indeholder i realiteten ingen begrundelse og opfylder åbenbart ikke nogen del af de krav til en begrundelse som stilles i forvaltningslovens § 24. Der er således ikke henvist til noget retsgrundlag for afgørelsen, ligesom der ikke er redegjort for sagens faktiske omstændigheder.

Begrundelse kræves efter forvaltningslovens § 22 ikke i tilfælde hvor en afgørelse "fuldt ud giver den pågældende part medhold". Grundet den mangelfulde dokumentation i sagerne (se også herom under afsnit 3.C.5 om notatpligt) har det ikke i forbindelse med undersøgelsen været muligt generelt at efterprøve i hvilke tilfælde der i forbindelse med de i alt 150 afgørelser om afdragsvis betaling, henstand og eftergivelse af bøder måtte være givet parten "fuldt ud medhold" med den konsekvens at der i disse tilfælde *ikke* er en alvorlig begrundelsesmangel.

I relation til nogle af afgørelserne i de undersøgte sager kan man dog – særligt ved at sammenholde notater i politiets centrale bøde- og omkostningssystem om ansøgningens indhold med notater om afgørelsens indhold – opstille en mere eller mindre sikker antagelse om hvorvidt parten ved afgørelsen har fået fuldt ud medhold.

I *sag 02* er det den 7. november 2003 bl.a. noteret: "Modt. øko-skema han foreslår 200,-/kr/md. – jeg har ringet til ham og vi har lavet en aftale om at han betaler 400,-/mdl. i 4 mdr.". Uanset at det anføres at der er lavet en "aftale" om betaling af 400 kr. om måneden, er der ikke rimelig tvivl om at parten har søgt om en afdragsordning på 200 kr. om måneden, men at der er truffet afgørelse om en afdragsordning på 400 kr. om måneden, og at parten derfor ikke har fået fuldt ud medhold. Jeg henviser herved til det der er anført i afsnit 3.D.2 nedenfor om aftale i stedet for afgørelse.

Tilsvarende er det i *sag 27* den 11. november 2002 noteret at bødeskyldneren "tilbyder 250,00 pr.md. fra ?", hvorefter det den 13. samme måned er noteret at der sendes skrivelse til skyldneren om bl.a. "aftale kr. 300,- pr. md. fra 1.12.02 i 6 mdr"; her er det allerede klart at parten ikke har fået fuldt ud medhold.

I *sag 12* (notaterne i denne sag er citeret ovenfor i afsnit 3.B) er det den 10. juni 2003 noteret at parten ønsker en afdragsordning

på 500 kr. om måneden; afgørelsen er i notat af samme dato gengivet som en afdragsordning med "individuelle rater". Det kan ikke på baggrund heraf konstateres om parten fik fuldt ud medhold, men det fremgår af skærbilledet "Opgørelse af sag" i *sag 12* at parten den 8. juli betalte 500 kr., hvilket til en vis grad kunne tyde på at afgørelsen gav parten fuldt ud medhold.

Helt uafklaret er situationen i 3 andre sager. I *sag 27* søgte parten telefonisk den 16. september 2003 henstand i et halvt år. Det er efter det foreliggende uklart om parten tilbagekaldte sin ansøgning, fik afslag herpå eller ikke fik svar på ansøgningen. I *sag 29* modtog politimesteren den 18. september 2003 en skriftlig ansøgning om et halvt års henstand. Parten ses ikke at have modtaget en skriftlig afgørelse i den anledning, men det kan efter det foreliggende ikke udelukkes at parten tilbagekaldte ansøgningen. I *sag 57* tilbød parten telefonisk den 1. august 2003 at afdrage 100 kr. om måneden. Det er efter det foreliggende uklart om parten tilbagekaldte denne ansøgning, fik afslag herpå eller ikke fik svar på ansøgningen.

I *sag 48* fik parten formentlig fuldt ud medhold. Den 23. maj 2003 er noteret følgende i sagen: "Kan kun betale 100,-". Der blev herefter truffet afgørelse om en afdragsordning på 100 kr. om måneden, hvilket vil være en afgørelse som giver parten fuldt ud medhold hvis det citerede notat dækker over at parten har søgt om en afdragsordning på 100 kr. månedligt. I nogen grad tilsvarende er det i *sag 07* noteret at parten ikke kan betale før den 20. oktober 2003 når hun får børnepenge, hvorefter der blev truffet afgørelse om at give parten henstand til 1. november 2003. I *sag 64* er det nok mest nærliggende at antage at parten fik fuldt ud medhold ved afgørelsen den 17. november 2003 om at give parten henstand til 1. december 2003, idet følgende er noteret i sagen samme dag: "Pgl. været her – betaler 01122003". I *sag 26* fik parten derimod antagelig *delvist* medhold i en ansøgning om en afdragsordning, idet

der den 27. juni 2003 er noteret følgende: "Iflg. tlf. med pgl. ønsker han at afdrage med kr. 200 – ok i ½ år". Der blev herefter samme dag truffet afgørelse om en afdragsordning (standardbrev KL06) med "individuelle rater". Oplysningerne må naturligt forstås således at parten søgte en tidsubegrænset afdragsordning på 200 kr. pr. måned, og at ansøgningen blev imødekommet for en periode på et halvt år. Endelig må parten i *sag 21* antages at have fået fuldt ud medhold. I sagen er der den 9. oktober 2003 noteret følgende: "Iflg. tlf. m/pgl's kæreste kan restbeløbet først betales d. 1.11.03", hvorefter der den 15. oktober 2003 blev givet henstand til 1. november 2003. At der i denne sag er en vis (omend begrænset) usikkerhed om hvorvidt parten har fået fuldt ud medhold, beror på en vurdering af sandsynligheden for at kæresten – som ikke har nogen "stillingsfuldmagt" til at optræde som partsrepræsentant – har gengivet partens ansøgning korrekt.

I 6 andre tilfælde kan der ikke være rimelig tvivl om at parten har fået fuldt ud medhold. I *sag 15* søgte parten udsættelse med betaling til 1. juli 2003 og fik henstand til denne dato. I *sag 20* er det noteret at parten "ønsker girokort på restbeløb til bet. 1/11-03", hvorefter parten fik henstand til denne dato. I *sag 22* ønskede parten henstand til 1. januar 2004, hvilket blev imødekommet. I *sag 33* søgte parten henstand til 1. november 2003, hvilket blev bevilget, og i *sag 62* fik parten fuldt ud medhold ved den anden afgørelse om henstand i sagen; her søgte parten henstand til 20. oktober 2003, og der blev givet henstand til 1. november 2003. I *sag 66* søgte parten om en afdragsordning på maksimalt 100 kr. om måneden, hvorefter der blev fastsat en afdragsordning på 100 kr. om måneden.

Det forekommer dog under alle omstændigheder højst usandsynligt hvis parten i alle tilfælde skulle have fået fuldt ud medhold – med den konsekvens at der ikke skulle være en mangelfuld begrundelse i relation til nogen af de 150 afgørelser som særligt ud

fra notater i skærbilledet "Opgørelse af sag" er dokumenteret truffet i de undersøgte sager.

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."

Indholdet af standardbrevene KL04, KL06 og KL05 fremgår i sin helhed af afsnit 2.B ovenfor. Som det fremgår heraf, anføres der i standardbrevene følgende klagevejledning:

"For bøder, sagsomkostninger og konfiskation fastslået ved endelig dom, vedtagelse eller administrativ afgørelse før 1. maj 1996, kan De, såfremt aftaleordningen afviger fra Deres tilbud, påklage afgørelsen.

For bøder, sagsomkostninger og konfiskation fastslået ved endelig dom, vedtagelse eller administrativ afgørelse efter 1. maj 1996, kan De, såfremt aftaleordningen afviger fra Deres tilbud, påklage afgørelsen for (de enkelte) beløb over 15.000 kr.

Klage over en afgørelse indgives til: Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Strandgade 100, 1401 København K."

Forvaltningslovens § 25 forudsætter at der meddeles en klagevejledning som retter sig mod den konkret truffede afgørelse, og som er præcis, jf. FOB 1994.413. Efter min opfattelse opfylder den citerede formulering på 3 punkter ikke de krav som forvaltningslovens § 25 stiller til indholdet af en klagevejledning.

For det første gælder der – som det også fremgår ovenfor af afsnit 2.A – efter straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2, en klage-

frist på to måneder. Klagefristen fremgår ikke af klagevejledningen.

For det andet overlades det i flere relationer til parten at afgøre om der er klageadgang. Der sondres således i klagevejledningen mellem endelig dom, vedtagelse eller administrativ afgørelse før og efter den 1. maj 1996; det fremgår imidlertid ikke af standardbrevene hvornår en bøde er idømt, vedtaget eller pålagt. Ligeledes anføres det i klagevejledningen at der er klageadgang "såfremt aftaleordningen afviger fra deres tilbud". Formuleringen er langt fra klar, men der menes formentlig at den bødeskyldner der ikke har fået fuldt ud medhold, kan klage. Efter min opfattelse er en klagevejledning ikke tilstrækkeligt præcis hvis det ikke allerede ud fra det som udtrykkeligt fremgår af afgørelsen, er klart for enhver om der er klageadgang, og det overlades til parten at foretage en subsumption vedrørende dette spørgsmål. Det må være op til den myndighed som har truffet en afgørelse, at tage stilling til om der er en klageadgang i det konkrete tilfælde (herunder om der i sager som den foreliggende er en klageadgang, og om parten har fået fuldt ud medhold), og – i bekræftende fald – at meddele parten en fyldestgørende klagevejledning.

For det tredje indeholder klagevejledningen intet om spørgsmålet om opsættende virkning af klage, hvilket spørgsmål er reguleret af straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 3, og bødebekendtgørelsens § 17, stk. 5 (afdragsvis betaling), og § 13, stk. 3 (henstand og eftergivelse), jf. nærmere ovenfor afsnit 2.A. En fuldstændig klagevejledning bør efter min opfattelse også indeholde en redegørelse for reglerne om opsættende virkning af klage, når disse – som det er tilfældet her – klart fremgår af de skrevne regler på området (loven og bekendtgørelsen).

I min foreløbige rapport bad jeg om udtalelser fra Rigspolitechefen og Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, om hvorledes det fremover vil blive sikret at forvaltningslovens § 25 overholdes.

I sin udtalelse af 10. december 2004 har Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, hertil anført:

”Vedrørende dette emne henvises til Skatteministeriets udkast til lovforslag om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer. Lovforslaget indebærer, at inddrivelsen af politiets fordringer overføres til restanceinddrivelsesmyndigheden den 1. juli 2005. Rigspolitiet har oplyst, at Rigspolitiet i forbindelse med gennemførelsen af det nye regelsæt på området vil sikre at kravene til klagevejledning opfyldes.

Direktoratet kan tilslutte sig denne udtalelse.”

Rigspolitichefen har i sin udtalelse af 17. december 2004 anført:

”Vedrørende dette emne henvises til Skatteministeriets udkast til lovforslag om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer. Lovforslaget indebærer, at inddrivelsen af politiets fordringer overføres til restanceinddrivelsesmyndigheden den 1. juli 2005. Rigspolitiet vil i forbindelse med gennemførelsen af det nye regelsæt på området sikre, at kravene til klagevejledning opfyldes.”

Jeg beder Rigspolitichefen underrette mig om hvad der videre sker i relation til spørgsmålet om klagevejledning.

12) Bekendtgørelse

En afgørelse skal bekendtgøres for sagens parter.

Som beskrevet ovenfor i afsnit 2.C udskrives, kuverteres og udsendes de afgørelser som indgår i undersøgelsen, fra en edb-central.

Jeg har ikke i det materiale og de oplysninger jeg har modtaget i forbindelse med undersøgelsen, haft grundlag for at antage andet end at de afgørelser som er noteret i politiets elektroniske bøde- og omkostningssystem, i almindelighed er blevet bekendtgjort for vedkommende part. Jeg har derfor ikke fundet grundlag for at bede om en nærmere

redegørelse for de procedurer som anvendes på edb-centralen i forbindelse med produktionen af standardbreve. Jeg skal dog ikke undlade at bemærke at bevisbyrden for at en afgørelse er meddelt en part, som udgangspunkt påhviler den forvaltningsmyndighed som har truffet afgørelsen.

13) Sagsbehandlingstid mv.

a) Indledning

Det fremgår af noteringerne i det elektroniske bøde- og omkostningssystem hvilken dato der er truffet afgørelse. Derimod fremgår det ikke hvornår sagen er startet (hvornår ansøgningen om afdragsvis betaling, henstand eller eftergivelse er indgivet). Ud fra de sagsforløb som er beskrevet i de modtagne udskrifter af skærbilledet ”Opgørelse af sag” i bøde- og sagsomkostningssystemet, forekommer det dog ikke sandsynligt at lange sagsbehandlingstider skulle være hyppigt forekommende. Ud fra de mundtlige oplysninger om sagsbehandlingsrutinerne på området som er fremkommet i forbindelse med de indledende møder med flere af de politimestre som indgår i undersøgelsen, er det formentlig ganske sædvanligt forekommende at der træffes afgørelse straks (samme dag som ansøgningen modtages).

b) Tidsrum fra bødesagens start til dens endelige afslutning

Sagsdannelsen på området foregår ikke som enkeltsagsdannelse. En sag vedrørende indfordring/inddrivelse af et bødebeløb oprettes når bøden er vedtaget eller idømt, og den slutter først når bøden er betalt (herunder tvangsinddrevet eller afsonet), eftergivet eller forældet. Inden da kan der på bødesagen være truffet en række forskellige afgørelser; i relation til hver af disse afgørelser er der tale om en enkeltsag.

Undersøgelsen har vist ganske stor variation i den tid der således går fra en bødesag oprettes, til den endeligt afsluttes. Denne variation beror dog væsentligst på den tid der går før bøden betales, eftergives eller foræl-

des, og ikke på politimestrenes sagsbehandlingstid.

De undersøgte bødesagers "levetid" varierer fra 12 dage (*sag 51*) til 1.139 dage svarende til ca. 3 år og 1½ måned (*sag 43*) og er gen-

nemsnitligt 215,8 dage svarende til lidt over 7 måneder. Sagerne kan inddeles i følgende tidsintervaller:

Sagens "levetid"	Antal sager	Sagsnumre
Under 1 måned	12	15, 17, 19, 22, 25, 32, 40, 49, 51, 55, 63 og 75
Over 1, men under 2 måneder	8	05, 31, 33, 34, 61, 64, 66 og 69
Over 2, men under 3 måneder	16	07, 10, 16, 18, 28, 35, 36, 37, 41, 46, 52, 54, 58, 59, 65 og 70
Over 3, men under 6 måneder	15	04, 06, 12, 20, 21, 23, 48, 50, 57, 60, 62, 67, 71, 72, og 73
Over 6, men under 9 måneder	8	30, 38, 42, 44, 47, 56, 68 og 74
Over 9, men under 12 måneder	3	03, 29 og 39
Over 1, men under 1½ år	5	02, 14, 26, 45 og 53
Over 1½, men under 2 år	2	09 og 24
Over 2, men under 3 år	3	08, 11 og 27
Over 3 år	3	01, 13 og 43

c) Besvarelse af rykkere og underretning af parten når sagen trækker ud

Af Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986) (optaget i Retsinformation som nr. 11740 af 4. december 1986) fremgår følgende om forvaltningsmyndighedens 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 vedkommende politimester at have modtaget rykker 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, ses der ikke i noget tilfælde at være foretaget underretning af en part om at sagen trækker ud. Da det, som nævnt ovenfor under afsnit a), ikke er muligt at opgøre sagsbehandlingstiden i forbindelse med de enkelte afgørelser, er det imidlertid heller ikke muligt at vurdere om underretningspligten måtte være tilsidesat. Det forekommer mig dog ikke sandsynligt at dette skulle være sket i noget omfang af betydning. Jeg henviser herved til bemærkningerne ovenfor om den antagelige sagsbehandlingstid i de undersøgte sager.

14) Vildfarelse, sjusk mv.

De undersøgte sager er præget af bestemte rutiner og fremgangsmåder som normalt konsekvent har været overholdt.

I nogle tilfælde fremgår det af notater i sagen (sagsbilledet "Opgørelse af sag") at der er modtaget dokumenter i sagen som imidlertid ikke fandtes på sagen da jeg modtog den som led i undersøgelsen. I nedenstående skema gives en oversigt over sådanne dokumenter:

Sag	Notatdato	Beskrivelse af dokumentet i notatet
01	03/04/02	"Modt. øko-skema"
01	30/09/03	"ØKO-skema retur"
02	07/11/03	"Modt. øko-skema"
03	27/01/03	"Modt. øko-skema retur"
12	27/02/03	"Øko-skema er modtaget"
14	01/08/02	"Øko-skema med bilag"
27	30/11/01	"skr. fra pgl's mor"
27	11/11/02	"Øko-skema modt. retur"
27	16/10/03	"Modt. øko-skema + dok."
29	21/10/03	"ø.skema modt. retur"
62	03/10/03	"brev fra pgl."

Som det fremgår af afsnit 15 nedenfor, udtalte jeg i den sag som er omtalt i min beretning for 1997, s. 198ff, bl.a. at en myndigheds valg af et elektronisk i stedet for et papirbaseret medium efter min opfattelse ikke kan berettige at dokumentet kan kasseres på et tidligere tidspunkt end det ville kunne være kasseret hvis det havde foreligget i papirform. I udtalelsen henviste jeg bl.a. til en vejledning udsendt af Forskningsministeriet i juni 1996 hvoraf det bl.a. fremgår at kassation af sagsakter efter en kort årrække i hvert fald bør ske efter generelle retningslinjer så kassationen ikke får karakter af vilkårlighed (de relevante dele af vejledningen er citeret nedenfor).

I fortsættelse af sagen fra min 1997-beretning har jeg i den sag som omtales i min beretning for 2003, s. 686, bl.a. udtalt at en kommune ikke var berettiget til at fravælge løbende at få udskrevet kopi af de afkrævningsbreve som kommunen sendte i sager om inddrivelse af ægtefællebidrag, og 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.

I samme sag udtalte jeg endvidere generelt:

"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."

Efter min opfattelse bør indgående dokumenter bevares i samme udstrækning som (kopi af) myndighedens egne dokumenter. Jeg henviser herved også til den sag som er omtalt i min beretning for 1999, s. 398ff (særligt s. 404).

Det står mig ikke ganske klart om dokumenterne i de undersøgte sager er omfattet af kassationsreglerne i Rigspolitechefens kundgørelse af 10. marts 1999 om arkivering i politikredsene (optaget i Retsinformation som CIR nr 10784 af 10/03/1999), og om dokumenterne i de undersøgte sager i givet fald er omfattet af kassationsfristen på 15 år i bilag 2, pkt. 5, om regnskabsmateriale, underpunktet vedrørende "Journaler vedrørende bøder og konfiskationer". Under alle omstændigheder må det konstateres at det er tilfældigt hvilke indgående dokumenter der (stadig) fandtes på sagerne da jeg kort tid efter disses afslutning iværksatte min undersøgelse.

I min foreløbige rapport bad jeg Rigspolitechefen om en udtalelse om hvilke kassationsregler der gælder for de undersøgte sager, og hvorledes det sikres at disse regler overholdes.

I sin udtalelse af 17. december 2004 anførte Rigspolitechefen bl.a. følgende:

"Det kan oplyses, at arkivering af sager vedrørende inddrivelse af bøder følger reglerne for arkivering af regnskabsbilag. I henhold til Rigspolitiets kundgørelse af 10. marts 1999 om arkivering i politikredsene bilag 2 punkt 5 skal sagerne opbevares på arkiv i 5 år fra sagens afslutning.

Som ovenfor nævnt overføres inddrivelsen af bøder til restanceinddrivelsesmyndigheden i 2005. Rigspolitiet vil i forbindelse med udarbejdelsen af de nye regler og retningslinier for behandling af bødesager præcisere reglerne om opbevaring af dokumenter."

Jeg har taget det oplyste til efterretning.

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 autenticitet (at dokumentet virkelig stammer fra den angivne udsteder).

Jeg kan i øvrigt med hensyn til en del af de spørgsmål som elektronisk forvaltning rej-

ser, henviser 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. Usikkerheden 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 sagsak-

ter, men kassation af sagsakter efter en kort årrække bør i hvert fald ske efter generelle retningslinier, så kassationen ikke får karakter af vilkårlighed.

Uanset at sagerne er 'afsluttet', kan der opstå behov for at finde akterne frem 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."

Som det også fremgår ovenfor i afsnit 3.B, er der kun i 3 af sagerne modtaget kopier af udgående breve. I *sag 24* findes en ufuldstændig brevkopi vedrørende indkaldelse til afsoning (bl.a. mødetidspunkt, afsoningssted og specifikation af hvidte(n) bøde(r) der skal afsones, er ikke udfyldt), i *sag 53* findes en kopi af standardbrevet KL13 angående indkaldelse til afsoning af bødeforvandlingsstraf, og i *sag 53* findes en kopi af standardbrevet FL01 angående lønindeholdelse. Ingen af de 3 brevkopier angår i øvrigt de afgørelser som indgår i min undersøgelse.

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.

Ud fra notater i skærbilledet "Opgørelse af sag" kan det konstateres at der i sagerne må være sendt individuelle breve som der ikke i sagen findes kopi af. Således er det f.eks. i *sag* 27 den 4. november 2002 noteret "skr. til pgl. med anmod. om udfyldelse af Øko.skema", den 13. samme måned noteret "Skr. til pgl. – anmoder om yderl. oplys. ...", og i *sag* 29 den 21. oktober 2003 bl.a. noteret "skr. til pgl. om at udfylde ø.skemaet korrekt".

Som det fremgår ovenfor i afsnit 2.C, har Rigspolitiet i et brev af 27. maj 2004 oplyst at det i politiets bøde- og omkostningssystem er muligt at udskrive autentiske kopier af standardskrivelser som er udsendt siden efteråret 2001.

I de undersøgte sager har jeg ud fra oplysningerne i skærbilledet "Opgørelse af sag" i politiets bøde- og omkostningssystem opgjort det antal udskrevne standarddokumenter som er særligt relevante i forhold til de undersøgte sager. De standarddokumenter det drejer sig om, samt disses antal i de undersøgte sager fremgår af nedenstående tabel:

Standarddokument	Antal
KL04 Aftale 1	23
KL05 Aftale	45
KL06 Aftale 3	81
KL07 Opgørelse, aftale	137
KL08 Rykker, aftale	72
KL09 Rykker, alm.	41
KL11 Rykker, bødeforelæg	16
KL18 Økonomisk skema	18

Der er i de undersøgte sager tilsammen udskrevet 522 dokumenter af de 8 nævnte typer. Heraf er 89 dokumenter udskrevet før

den 1. oktober 2001 og skulle således efter det oplyste ikke kunne udskrives igen.

Da det er muligt at udskrive standarddokumenter produceret siden efteråret 2001 som "print on demand", foretager jeg mig ikke videre angående spørgsmålet om brevkopier af standarddokumenter.

Derimod bad jeg i min foreløbige rapport politimestrene og Rigspolitichefen om en udtalelse om hvorledes det fremover vil blive sikret at der bevares kopi i sagerne af individuelle udgående breve som ikke vil kunne udskrives som "print on demand" via politiets bøde- og omkostningssystem.

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 adressatten 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.

I de undersøgte sager angående afdragsvis betaling af, henstand med betaling af og

eftergivelse af bøder er de centralt udskrevne breve ikke underskrevet. Det fremgår end ikke af brevene hvilken person der har truffet afgørelsen, og de afgørelser som er meddelt parterne i de undersøgte sager, opfylder således langt fra de ovenfor anførte krav.

I min foreløbige rapport bad jeg Rigspolitechefen om en udtalelse om hvorledes det sikres at de ovenfor anførte krav fremover kan overholdes.

Politimesteren i Assens har i sin udtalelse af 17. november 2004 bl.a. anført:

"... jeg har instrueret de relevante medarbejdere om vigtigheden af, at kopier af individuelt formulerede udgående breve opbevares på vedkommende sagsakt. I forbindelse med den jævnlige kontrol af indfordringssagernes behandling i øvrigt vil jeg stikprøvevis påse, at denne forskrift overholdes."

Politimesteren i Roskilde har i udtalelsen af 15. november 2004 bl.a. oplyst følgende:

"... de interne regler for indfordringskontoret i politikredsen er, at der altid tages en genpart af de lokale skrivelser (ikke standard skrivelser – on demand), som sendes til den, sagen vedrører. Genparten opbevares i bødesagen, der som hovedregel arkiveres i 5 eller 25 år alt efter forældelsesfristen for det skyldige beløb."

Politimesteren i Thisted har i sin udtalelse af 25. oktober 2004 bl.a. anført:

"... at vi i Thisted politikreds fremover vil tilstræbe, at der altid opbevares en sådan brevkopi."

Politimesteren i Tårnby har i sin udtalelse af 27. oktober 2004 bl.a. oplyst følgende:

"Til belysning af de forskellige dokumenttyper indenfor bødesagsområdet vedlægger jeg 2 bilag: bilag I (dokumentgangen for så vidt angår bødetilkendegivelsessagers forskellige stadier) og bilag II (dokumentgangen for så vidt angår almindelige bødeforelæggssagers forskellige stadier). Samtlige de medsendte dokumenter, som skønsmæssigt udgør langt over 90 % af de udgående skri-

velser fra embedets bødekontor, udskrives fra centralt hold (Rigspolitechefembedet), men fremstår som afsendt herfra. Det er bortset fra selve bødeforelægget, som af embedets journal påføres navn og stilling på den person, som har lagt navn til dokumentet, herfra ikke muligt at påføre et eneste af de andre dokumenter tilsvarende oplysninger.

Med hensyn til de breve, som i undersøgelsen beskrives som 'individuelle udgående breve', har det her ved embedet i årevis været fast praksis, at brevene og brevkopierne påføres stempel med angivelse af navn og stilling på den, som underskriver brevet, som tillige vedlægges sagen i kopi. Foranlediget af Ombudsmandens bemærkninger i undersøgelsesrapporten i relation til vigtigheden af, at der i sagerne lægges kopi af afgørelserne, har jeg indskærpet de gældende regler overfor embedets bødekontor."

Politimesteren i Århus har i sin udtalelse af 21. oktober 2004 bl.a. anført:

"Jeg er enig i, at der i sagerne skal opbevares kopi af individuelle udgående skrivelser som ikke kan udskrives som 'print on demand'.

Jeg har derfor indskærpet overfor medarbejderne, at alle udgående ikke-standard skrivelser skal udskrives i 2 eksemplarer, således at det ene eksemplar opbevares på sagen."

Endelig har Rigspolitechefen i sin udtalelse af 17. december 2004 i relation til spørgsmålet om brevkopier og underskrift af breve anført:

"Rigspolitiet anmodes om en udtalelse, om hvilke regler, der gælder for arkivering af de undersøgte sager, og hvorledes det sikres, at disse regler overholdes. Endvidere anmodes Rigspolitiet om en udtalelse, om hvorledes det fremover vil blive sikret, at der opbevares kopi i sagerne af individuelle udgående breve.

Det kan oplyses, at arkivering af sager vedrørende inddrivelse af bøder følger reg-

lerne for arkivering af regnskabsbilag. I henhold til Rigspolitiets kundgørelse af 10. marts 1999 om arkivering i politikredsene bilag 2 punkt 5 skal sagerne opbevares på arkiv i 5 år fra sagens afslutning.

Som ovenfor nævnt overføres inddrivelsen af bøder til restanceinddrivelsesmyndigheden i 2005. Rigspolitiet vil i forbindelse med udarbejdelsen af de nye regler og retningslinier for behandling af bødesager præcisere reglerne om opbevaring af dokumenter.

For så vidt angår anmodningen om en udtalelse, om hvorledes det sikres, at standardbrevene forsynes med en underskrift, kan det oplyses, at Rigspolitiet har anmodet systemleverandøren om at udarbejde en teknisk løsning.”

Jeg beder Rigspolitechefen om underretning om hvad der videre sker i relation til spørgsmålet om bevaring af brevkopier og underskrift af breve.

16) Den sproglige udformning af politiets eksterne dokumenter

Breve mv. fra offentlige myndigheder bør sprogligt være korrekt og forståeligt udformet. Som det fremgår ovenfor under afsnit 14 om brevkopier, har der i de undersøgte sager kun været 3 brevkopier. På baggrund af de standardbreve som er indgået i undersøgelsen, giver den rent sproglige udformning af politiets eksterne dokumenter ikke anledning til at jeg foretager mig videre.

3.D. Hjemmelsspørgsmål

1) Indledning

Jeg har i forbindelse med undersøgelsen ikke kunnet efterprøve om politimestrene har truffet indholdsmæssigt lovlige afgørelser i overensstemmelse med straffuldbyrdelsesloven og bødebekendtgørelsen samt de retningslinjer som fremgår af bødevejledningen. Dette skyldes at såvel det faktiske som det retlige grundlag for de enkelte afgørelser

på grund af manglende notater herom og manglende gengivelse af faktum og manglende henvisning til retsregler i afgørelserne ikke er dokumenteret i sagerne.

2) Aftale i stedet for afgørelse?

Som det fremgår af afsnit 2.A ovenfor, følger det af straffuldbyrdelseslovens § 90, stk. 2, at Justitsministeren eller den der bemyndiges dertil, kan tillade henstand med eller afdragsvis betaling af bøder; i forarbejderne til straffuldbyrdelsesloven er det forudsat at der træffes afgørelse om henstand eller afdragsvis betaling. I bødebekendtgørelsens § 7 og § 17 fastsættes det i fortsættelse heraf at Politiet og Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, træffer afgørelse om henstand og afdragsvis betaling. Tilsvarende forudsætter grundlovens § 24 og bødebekendtgørelsens § 32 at bøder eftergives ved en forvaltningsafgørelse.

Nogle af de formuleringer som anvendes i standarddokumenter i de undersøgte sager, kunne imidlertid tyde på at man fra myndighedernes side mener at der kan indgås aftaler mellem en bødeskyldner og politiet som et alternativ til en forvaltningsafgørelse. Således anvender standardbrevene KL04, KL05 og KL06 (som i deres helhed er citeret ovenfor under afsnit 2.C) formuleringerne "... aftalen skal overholdes nøje ..." og "... såfremt aftaleordningen afviger fra Deres tilbud ...".

I de notater på sagerne som findes i skærbilledet "Opgørelse af sag", er der jævnlige også anvendt en aftaleterminologi.

Efter min opfattelse kan en forvaltningsafgørelse på det undersøgte område ikke erstattes med en aftale mellem borgeren og forvaltningen. Jeg henviser herved nærmere til Jørgen Mathiassen, Aftaler i Forvaltningsretten (1974), særligt s. 216ff og s. 382ff.

Det forhold at en bødeskyldner måtte være enig i en afgørelse om afdragsvis betaling, henstand eller eftergivelse, bevirker ikke at der ikke længere er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Derimod er der i så-

danne tilfælde tale om en begunstigende forvaltningsafgørelse som giver bødeskyldneren fuldt ud medhold. At borgeren får fuldt ud medhold, har derimod den betydning at afgørelsen ikke efter forvaltningsloven skal begrundes (i forhold til denne borger), og at der (i forhold til denne borger) heller ikke skal gives klagevejledning, jf. nærmere afsnit 3.C.10 og 3.C.11 ovenfor.

3.E. Prøvelse

1) Rekurs og genoptagelse (remonstration og tilbagekaldelse)

Politimestrenes afgørelser kan indbringes for Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen. Dette er ikke sket i nogen af de undersøgte sager idet undersøgelsen netop har angået upåklagede afgørelser.

Efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger kan politimesterens afgørelser genoptages. I en række af de undersøgte sager er der truffet flere afgørelser af samme art (afdragsvis betaling henholdsvis henstand). Som det nærmere fremgår ovenfor i afsnit 3.B, er der i 19 sager truffet mere end 1 afgørelse om afdragsvis betaling, mens der i 8 sager er truffet mere end 1 afgørelse om henstand. Det har imidlertid ud fra de oplysninger som findes i sagerne, generelt ikke været muligt i det enkelte tilfælde (med en rimelig grad af sikkerhed) at konstatere om der har været tale om genoptagelse og (eventuel) ændring af en tidligere truffet afgørelse eller om en ny afgørelse på et nyt faktisk grundlag.

Spørgsmålet om der i de enkelte tilfælde har været tale om genoptagelse eller ej, har imidlertid ikke væsentlig retlig betydning idet det ikke kan antages at have betydning for de materielle muligheder for at træffe afgørelse om der er tale om genoptagelse eller ej; genoptagelsesmuligheden til gunst for parten er i sager som de undersøgte ganske vidtgående.

2) Klage til Folketingets Ombudsmand

I ingen af de undersøgte sager har der været indgivet klage til Folketingets Ombudsmand.

3) Domstolsprøvelse

Politimesterens afgørelser om afdragsvis betaling af, henstand med betaling af eller eftergivelse af bøder kan indbringes for domstolene efter den almindelige bestemmelse i grundlovens § 63, stk. 1.

Ingen af de undersøgte sager ses indbragt for domstolene.

4. MYNDIGHEDERNES UDTALELSER

På baggrund af min foreløbige rapport om undersøgelsen har Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Rigspolitichefen, politimestrene i Assens, Roskilde, Thisted, Tårnby og Århus samt Datatilsynet afgivet udtalelser. Udtalelserne er i deres helhed optaget som **bilag 1-8** til rapporten. Endvidere er relevante dele af udtalelserne gengivet de relevante steder i rapporten.

5. SAMMENFATNING OG KONKLUSION

5.A. Sammenfatning

De undersøgte sager om afdragsvis betaling af, henstand med eller eftergivelse af bøder er en del af en masseadministration som – ikke overraskende – er præget af centrale it-systemer og standardiserede sagsbehandlingskridt, herunder udbredt anvendelse af standardbreve.

Ved undersøgelsens start bad jeg de 5 politimestre som indgår i undersøgelsen, om at *udvælge* hver 15 sager efter nogle nærmere opregnede kriterier, herunder at sagerne indeholdt de senest trufne afgørelser hvorved skyldneren havde fået afslag. Det var imidlertid ikke muligt ved hjælp af det elektroniske bødesystem at fremsøge sager som opfyldte de opstillede kriterier. Da afslag af de omhandlede typer efter det oplyste er meget

sjældent forekommende, ville der skulle foretages en manuel gennemgang af et meget stort antal sager, hvilket ville være stærkt ressourcekrævende. Endvidere ville en udvælgelse af de senest afsluttede sager principielt kræve en manuel gennemgang af samtlige sager som er påbegyndt mindst 5 år tilbage i tiden. Dette skyldes at sagsdannelsen på området ikke afspejler den eller de afgørelser som måtte være truffet. En bødesag starter når en bøde er idømt eller vedtaget, og sagen slutter først når bøden er betalt, eftergivet eller forældet. Dette indebærer at der i nogle sager (nemlig de sager hvor bøden umiddelbart betales inden for den frist som fremgår af politimesterens opkrævning vedrørende bøden) ikke er truffet nogen afgørelse, mens der i andre sager er truffet én eller flere afgørelser om afdragsvis betaling, henstand og/eller eftergivelse. Efter omstændighederne kan der i den samme bødesag være truffet ganske mange afgørelser om afdragsvis betaling, henstand og/eller eftergivelse.

På baggrund heraf vurderede jeg at ressourceforbruget ved at finde frem til de sager som jeg egentlig ønskede skulle indgå i undersøgelsen, ikke ville stå i et rimeligt forhold til det udbytte som kunne forventes heraf. Jeg fik i stedet med bistand fra Rigspolitiets Dataafdeling udskrevet nogle sagslister som gjorde det muligt ud fra objektive kriterier og samtidig tilfældigt at udvælge en relevant gruppe sager. De sager som herefter kom til at indgå i undersøgelsen, indeholdt således kun i mindre udstrækning afgørelser hvorved der helt eller delvist blev givet afslag på afdragsvis betaling, henstand eller eftergivelse. På grund af mangelfuld dokumentation i sagerne er det dog ikke muligt med sikkerhed at afgøre i hvor mange tilfælde borgeren ikke har fået fuldt ud medhold. Jeg henviser herom især til afsnit 3.C.10.b ovenfor om begrundelsen i de undersøgte sager. Det var heller ikke muligt ved udsøgningen af sagerne at udsondre sagerne efter de 3 kategorier af afgørelser som skulle indgå i undersøgelsen.

Jeg finder anledning til at bemærke at jeg tidligere har iværksat i alt 16 andre egen drift-projekter efter (nu) ombudsmandslovens § 17, stk. 2, og at de undersøgte myndigheder i forbindelse med disse andre projekter ikke har haft nævneværdige vanskeligheder ved at finde de sager som jeg har ønsket skulle indgå i undersøgelsen. I relation til Folketingets Ombudsmand og andre kontrolinstanser må det selvsagt give anledning til principiel betænkelighed at et administrativt system ikke er indrettet således at det er muligt at finde frem til de afgørelser som er truffet ud fra relativt overordnede, objektive og relevante kriterier.

Det fremgår ligeledes at myndighederne heller ikke selv har tilstrækkelig mulighed for – som led i deres praksisdannelse på området – at finde frem til relevante lignende sager, idet de administrative systemer er opbygget således at fremsøgning af sager og afgørelser normalt sker med udgangspunkt i hvem sagen angår. Dette spørgsmål, som kan give anledning til store betænkeligheder, har jeg dog i undersøgelsen valgt ikke at gå nærmere ind i, bl.a. fordi sagerne og afgørelserne på det undersøgte område ikke er dokumenteret på en sådan måde at en ekstern efterprøvelse af hjemmelsspørgsmålene i sagerne er mulig.

Der er i de 75 undersøgte afgørelser truffet i alt 150 afgørelser, herunder 104 afgørelser om afdragsvis betaling, 45 afgørelser om henstand og 1 afgørelse om (delvis) eftergivelse. Der er ikke i de undersøgte sager fundet *kompetencemangler*, ligesom der ikke i nogen af de undersøgte sager har været rejst spørgsmål om *inhabilitet*.

Kun i 3 af de 75 undersøgte sager er der oplysninger om at vedkommende politimester (stiltiende) har anerkendt en *partsrepræsentant*. I det ene tilfælde har en mor til en mindreårig kunnet optræde på partens vegne, hvis moren har haft del i forældremyndigheden. I sagen er imidlertid hverken dokumenteret at man havde sikret sig den angivelige mors identitet, eller at hun havde

del i forældremyndigheden. I de to andre tilfælde har en mor henholdsvis en kæreste til en myndig part optrådt som partsrepræsentant uden at der i sagen er dokumenteret en fuldmagt hertil.

Jeg har over for Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, og Rigspoliti- chefen rejst det spørgsmål om den *generelle vejledning* som gives i de undersøgte sager, er i overensstemmelse med bødebekendtgørelsens § 4, stk. 2. Jeg har taget de udtalelser jeg har modtaget om dette spørgsmål, til efterretning. Ud fra de modtagne oplysninger og dokumenter har det ikke i forbindelse med min undersøgelse været muligt at efterprøve om en borger i noget tilfælde i de undersøgte sager har været i en situation hvor den pågældende havde krav på *konkret vejledning* efter forvaltningslovens § 7.

Det vil i sagens natur ikke altid kunne konstateres om *notatpligten* er tilsidesat. Som det nærmere fremgår af afsnit 3.C.5 ovenfor, må det imidlertid antages at notatpligten har været tilsidesat i en lang række tilfælde i de undersøgte sager. Dette gælder både i relation til at der foreligger en (mundtlig) ansøgning om afdragsvis betaling, henstand og/ eller eftergivelse og ansøgningens nærmere indhold og i relation til hvilke oplysninger som er indhentet og lagt til grund for afgørelsen. Hvad det sidstnævnte angår, har det dog ikke været muligt i de enkelte tilfælde at vurdere om der har været tale om en tilsidesættelse af notatpligten eller en utilstrækkelig oplysning af sagen (eller evt. en kombination af begge dele).

Der er ikke i nogen af de undersøgte sager spørgsmål om *aktindsigt*.

Det kan konstateres at der ikke i de undersøgte sager er givet *underretning* efter bestemmelserne i *persondatalovens* §§ 28-29. Jeg har i den forbindelse rejst spørgsmålet om hvorvidt undtagelsesbestemmelsen i persondatalovens § 2, stk. 4, 2. pkt., om "det strafferetlige område" omfatter de undersøgte sager. Jeg har på baggrund af Datatilsynets udtalelse om spørgsmålet henstillet

til Rigspoliti- chefen at politiets it-systemer og sagsbehandlingsrutiner indrettes således at der fremover sker underretning af skyldnerne i overensstemmelse med bestemmelserne i persondatalovens §§ 28-29 og 30, og jeg har udbedt mig underretning om hvad der videre sker i relation til spørgsmålet om underretning efter persondataloven.

I ingen af de undersøgte sager har en registreret anmodet om *indsigt efter persondataloven*.

I ingen af de 75 undersøgte sager er det dokumenteret at ansøgeren er blevet *parts- hørt*. Det kan dog naturligvis ikke udelukkes at der er sket mundtlig partshøring uden at der er foretaget notat herom. Grundet den mangelfulde dokumentation i sagerne har det ikke i forbindelse med undersøgelsen været muligt at efterprøve i hvilken udstrækning der i sagerne måtte være indhentet/modtaget oplysninger fra andre end parten selv som opfylder betingelserne i forvaltningslovens § 19 for partshøring, og det har således ikke været muligt at efterprøve i hvilken udstrækning der i sagerne er partshøringsmangler.

Det er normalt ikke i de undersøgte sager – ved notater i sagen eller ved gengivelse af modtagne eller indhentede faktiske oplysninger i afgørelserne – dokumenteret hvilket (nærmere) faktisk grundlag afgørelserne hviler på, og det har derfor heller ikke været muligt i forbindelse med undersøgelsen at efterprøve *sagsoplysningen* i forbindelse med de enkelte afgørelser. Jeg har ved min undersøgelse måttet konstatere at der ikke i de undersøgte sager er *dokumenteret* en sagsoplysning som på baggrund af de materielle regler på området kan anses for tilstrækkelig. Om den manglende dokumentation for en tilstrækkelig sagsoplysning i det enkelte tilfælde skyldes at sagen faktisk ikke var tilstrækkeligt oplyst da der blev truffet afgørelse, eller om der er tale om tilsidesættelse af notatpligten (eller evt. manglende bevaring af dokumenter), har det ikke i forbindelse med undersøgelsen været muligt at afgøre.

Der har i de undersøgte sager ikke været anledning til at rejse spørgsmål om overtrædelse af reglerne om tavshedspligt og videregivelse af fortrolige oplysninger.

De standardafgørelser som indgår i undersøgelsen, indeholder i realiteten ingen *begrundelse* og opfylder åbenbart ikke nogen del af de krav til en begrundelse som stilles i forvaltningslovens § 24. Der er således ikke henvist til noget retsgrundlag for afgørelsen, ligesom der ikke er redegjort for sagens faktiske omstændigheder. Mens det således ikke giver anledning til tvivl at de breve som er sendt i de undersøgte sager, ikke opfylder kravene i forvaltningslovens § 24 til begrundelsens indhold, har det derimod givet anledning til betydelig faktisk tvivl i hvilken udstrækning der efter forvaltningslovens § 22 har været begrundelsespligt. Efter denne bestemmelse er der ikke begrundelsespligt i tilfælde hvor en afgørelse "fuldt ud giver den pågældende part medhold". Grundet den mangelfulde dokumentation i sagerne har det ikke i forbindelse med undersøgelsen været muligt generelt at efterprøve i hvilke tilfælde der i forbindelse med de i alt 150 afgørelser om afdragsvis betaling, henstand og eftergivelse af bøder måtte være givet parten "fuldt ud medhold" – med den konsekvens at forvaltningslovens begrundelsesregler ikke har været tilsidesat. Som det nærmere fremgår af afsnit 3.c.10.b, kan man dog i relation til nogle af de undersøgte sager opstille en mere eller mindre sikker antagelse om hvorvidt parten ved afgørelsen har fået fuldt ud medhold. Det må også herudfra lægges til grund at skyldneren i et ukendt antal tilfælde ikke har fået fuldt ud medhold – og dermed samtidig at begrundelsesreglerne i forvaltningsloven i disse tilfælde er tilsidesat.

Den *klagevejledning* der er givet i de undersøgte sager, lever på tre punkter ikke op til de krav forvaltningsloven stiller til indholdet af en klagevejledning. For det første fremgår den gældende klagefrist på to måneder ikke af klagevejledningen. For det an-

det overlades det i flere relationer til parten at afgøre om der er klageadgang. Og for det tredje indeholder klagevejledningen intet om spørgsmålet om opsættende virkning af klage. Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, og Rigspolitechefen har i den forbindelse anført at et lovforslag om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer vil indebære at inddrivelsen af politiets fordringer overføres til restanceinddrivelsesmyndigheden den 1. juli 2005; Rigspolitiet vil i forbindelse med gennemførelsen af det nye regelsæt på området sikre at kravene til klagevejledning opfyldes. Jeg har bedt Rigspolitechefen underrette mig om hvad der videre sker i relation til spørgsmålet om klagevejledning.

De afgørelser som indgår i undersøgelsen, udskrives, kuverteres og udsendes fra en edb-central. Jeg har ikke fundet grundlag for at bede om en nærmere redegørelse for de procedurer som anvendes på edb-centralen i forbindelse med produktionen af standardbreve, men jeg har henledt opmærksomheden på at bevisbyrden for at en afgørelse er *meddelt* en part, som udgangspunkt påhviler den forvaltningsmyndighed som har truffet afgørelsen.

Der er ikke i forbindelse med undersøgelsen fremkommet oplysninger som tyder på at der på området er et problem med lang *sagsbehandlingstid*, og det er formentlig ganske sædvanligt forekommende at der er truffet afgørelse samme dag som ansøgningen er modtaget.

I forbindelse med undersøgelsen har jeg konstateret at der i sagerne i visse tilfælde manglede dokumenter som ifølge notater på sagen skulle være modtaget. Jeg bad på den baggrund Rigspolitechefen om en udtalelse om hvilke *kassationsregler* der gælder for de undersøgte sager, og hvorledes det sikres at disse regler overholdes. Rigspolitechefen oplyste hertil at ifølge de gældende regler skal sagerne opbevares på arkiv i 5 år fra sagens afslutning, og at Rigspolitiet i forbindelse med udarbejdelsen af de nye regler og ret-

ningslinjer for behandling af bødesager vil præcisere reglerne om opbevaring af dokumenter.

Der findes ikke *autentiske brevkopier* af nogen af de afgørelser og andre udgående breve som indgår i de undersøgte sager. Da Rigspolitechefen har oplyst at det er muligt at udskrive standarddokumenter produceret siden efteråret 2001 som "print on demand", har jeg ikke foretaget mig videre angående spørgsmålet om brevkopier af standarddokumenter. Derimod bad jeg politimestrene og Rigspolitechefen om en udtalelse om hvorledes det fremover vil blive sikret at der bevares kopi i sagerne af individuelle udgående breve som ikke vil kunne udskrives som "print on demand" via politiets bøde- og omkostningssystem. Politimestrene svarede at der fremover vil blive bevaret en kopi af individuelle udgående breve på sagerne, og Rigspolitechefen svarede at reglerne om opbevaring af dokumenter ville blive præciseret i forbindelse med udarbejdelsen af nye regler og retningslinjer for behandling af bødesager. Jeg har bedt Rigspolitechefen om underretning om hvad der videre sker i relation til spørgsmålet om bevaring af brevkopier.

De centralt udskrevne breve som indgår i undersøgelsen, er ikke *underskrevet*, og det fremgår end ikke af de meddelte afgørelser hvem der har truffet disse. Rigspolitechefen oplyste hertil at systemleverandøren er anmodet om at udarbejde en teknisk løsning herpå, og jeg har bedt Rigspolitechefen om underretning om hvad der videre sker i relation til spørgsmålet.

Den *sproglige udformning* af de standarddokumenter som har indgået i undersøgelsen, har ikke givet mig anledning til at foretage mig videre.

Jeg har i forbindelse med undersøgelsen ikke kunnet efterprøve om politimestrene har truffet *indholdsmæssigt lovlige afgørelser* i overensstemmelse med straffuldbyrdelsesloven og bødebekendtgørelsen samt de retningslinjer som fremgår af bødevejlednin-

gen. Dette skyldes at såvel det faktiske som det retlige grundlag for de enkelte afgørelser på grund af manglende notater herom og manglende gengivelse af faktum og manglende henvisning til retsregler i afgørelserne ikke er dokumenteret i sagerne.

Nogle af de formuleringer som anvendes i standarddokumenter i de undersøgte sager, kunne imidlertid tyde på at man fra myndighedernes side mener at der kan indgås *aftaler* mellem en bødeskyldner og politiet som et alternativ til en forvaltningsafgørelse, ligesom der i notater på sagerne jævnligt også er anvendt en aftaleterminologi. På det undersøgte område kan forvaltningsafgørelser imidlertid ikke erstattes med en aftale mellem borgeren og forvaltningen. Det forhold at en bødeskyldner måtte være enig i en afgørelse om afdragsvis betaling, henstand eller eftergivelse, bevirker ikke at der ikke længere er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Derimod er der i sådanne tilfælde tale om en begunstigende forvaltningsafgørelse som giver bødeskyldneren fuldt ud medhold.

Ingen af de undersøgte afgørelser har været *påklaget* til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen; undersøgelsen har netop angået upåklagede afgørelser. Der er heller ingen af sagerne der har været *indbragt* for Folketingets Ombudsmand eller domstolene.

5.B. Konklusion

Det giver anledning til væsentlige betænkkeligheder at det ikke viste sig muligt at fremfinde de sager som jeg oprindeligt ønskede skulle indgå i undersøgelsen.

Undersøgelsen har *påvist* tilsidesættelse af nogle grundlæggende forvaltningsretlige regler: Notatpligten, persondatalovens bestemmelser om underretning, forvaltningslovens bestemmelser om begrundelse (i et relativt mindre antal tilfælde) og klagevejledning, reglerne om bevaring af dokumenter og autentiske brevkopier (af individuelle

breve) samt kravet om underskrift af afgørelser mv.

Det materiale som findes i de undersøgte sager, gør det ikke muligt at *dokumentere* at andre grundlæggende forvaltningsretlige regler er overholdt: Reglerne om partsrepræsentation, partshøring, sagsoplysning og begrundelse (i hovedparten af tilfældene). Sidst, men ikke mindst, har det ikke været muligt at efterprøve om de forvaltningsretli-

ge krav til hjemmel har været overholdt i de undersøgte sager.

Myndighedernes reaktion på den foreløbige rapport kan sammenfattende beskrives som adækvat, men på centrale punkter indtil videre noget henholdende (med hensyn til overholdelse af persondatalovens underrettningsregler, reglerne om klagevejledning og kravet om underskrift af afgørelser mv.).

Folketingets Ombudsmand
Gammeltorv 22
1457 København K

Vedrørende Deres j.nr. 2003-3284-980

Ombudsmanden har ved brev af 4. oktober 2004 fremsendt foreløbig rapport om afdragsvis betaling, henstand med betaling, og eftergivelse af bøder. Ombudsmanden har i den forbindelse anmodet om at modtage direktoratets udtalelse om de spørgsmål, som er rejst side 43, 56 og 69 samt eventuelle andre bemærkninger til den foreløbige rapport, senest den 16. november 2004.

Direktoratet har ved brev af 16. november 2004 oplyst ombudsmanden om, at der vil gå yderligere 3-4 uger, før ombudsmanden vil modtage direktoratets udtalelse.

Afsnit 2.C.4. – Vejledning (rapportens side 43): Ombudsmanden beder Direktoratet for Kriminalforsorgen om en udtalelse om, hvorvidt denne fremgangsmåde (vejledningsproceduren) er i overensstemmelse med bødebekendtgørelsens § 4, stk. 2.

Det fremgår af bødebekendtgørelsens § 4, stk. 2, at skyldneren skal vejledes om adgangen til at ansøge om henstand med betalingen eller om tilladelse med afdragsvis betaling. Bødebekendtgørelsen indeholder således en særlig vejledningspligt for politiet og Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Vejledning gives pt. mundtligt i forbindelse med, at den pågældende retter henvendelse til politiet efter modtagelse af et bødeforlæg, eller skriftligt i forbindelse med udsendelse af en rykkerskrivelse, standardbrev KL09. Typisk vil en skyldner, der har problemer med at betale det fremsendte bødeforlæg, rette henvendelse til politiet og i den forbindelse modtage mundtlig vejledning om adgangen til at ansøge om henstand med betalingen eller om tilladelse med afdragsvis betaling. Hvis en person ikke reagerer på et fremsendt bødeforlæg, vil den pågældende

modtage en rykker, hvoraf ovennævnte vejledning fremgår.

Efter praksis kan der gives tilladelse til afdragsordning, hvis den pågældende har vilje til men ikke fuldt ud evne til at betale hele det skyldige bødebeløb af en gang. Betalingsevnen vurderes ud fra aktuelle økonomiske oplysninger om hans og husstandens månedlige indtægter og udgifter.

Henstand med betaling af et skyldigt bødebeløb kan ud over de i bødebekendtgørelsens § 9 omtalte situationer gives, hvis den pågældende aktuelt ikke har betalingsevne, men senere må antages at blive i stand til at betale gælden helt eller delvist. Dette fremgår af bødevejledningens pkt. 25.

Bødebekendtgørelsens § 4, stk. 2, angiver ikke, hvornår vejledning skal finde sted. Det er imidlertid direktoratets opfattelse, at vejledningen må gives på et tidspunkt, hvor den er relevant for modtageren.

Bødeskyldnere, der betaler det skyldige beløb inden for den i opkrævningen fastsatte frist, må antages at have betalingsevne. Der er derfor en formodning for, at en vejledning om muligheden for afdragsvis betaling eller henstand med betalingen ikke vil være relevant for den pågældende.

Efter direktoratets opfattelse er vejledning først relevant på det tidspunkt, hvor der er en formodning for, at den pågældende ikke (fuldt ud) har betalingsevne. Der synes at være en formodning for (delvis) manglende betalingsevne, enten når en bødeskyldner efter modtagelse af et bødeforlæg retter henvendelse til politiet med oplysning om hel eller delvis manglende betalingsevne, eller når den pågældende ikke indbetaler det skyldige beløb inden fristens udløb og derfor modtager en rykkerskrivelse fra politiet.

Det bemærkes i denne forbindelse, at en skyldner ikke har retskrav på tilladelse til afdragsvis betaling eller henstand (uden for de tilfælde, der er nævnt i bødebekendtgørelsens § 9).

Direktoratet finder på baggrund af ovenstående ikke, at der er behov for en ændring af praksis for vejledning til bødeskyldnere.

Afsnit 3.C.6. – Persondataloven (rapportens side 56)

Ombudsmanden har anmodet Rigspolitiet, Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, og Datatilsynet om en udtalelse, om hvorvidt persondatalovens §§ 28-29 må anses for at gælde i relation til politiets behandling af vedtagne eller idømte bøder.

Ombudsmanden har endvidere bedt Rigspolitiet og Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, om en udtalelse, om hvorledes persondatalovens krav om underretning af den registrerede vil kunne overholdes, dersom sager om betaling af vedtagne eller idømte bøder ikke må anses for omfattet af undtagelsesbestemmelserne i persondatalovens § 2, stk. 4, 2. pkt.

Direktoratet er bekendt med Rigspolitiets udtalelse om emnet og kan tilslutte sig denne udtalelse.

Afsnit 3.C.11 – Klagevejledning (rapportens side 69)

Ombudsmanden har under dette punkt anmodet Rigspolitiet og Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, om en udtalelse, om hvorledes det fremover vil blive sikret at forvaltningslovens § 25 overholdes.

Vedrørende dette emne henvises til Skatteministeriets udkast til lovforslag om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer. Lovforslaget indebærer, at inddrivelsen af politiets fordringer overføres til restanceinddrivelsesmyndigheden den 1. juli 2005. Rigspolitiet har oplyst, at Rigspolitiet i forbindelse med gennemførelsen af det nye regelsæt på området vil sikre at kravene til klagevejledning opfyldes.

Direktoratet kan tilslutte sig denne udtalelse.

Med venlig hilsen

Lene Møller-Nielsen (sign.)

Folketingets Ombudsmand
Gammeltorv 22
1457 København K

Vedrørende udkast til rapport om afdragsvis betaling, henstand med betaling og eftergivelse af bøder

I et brev af 4. oktober 2004 anmodes Rigspolitiet om en udtalelse om en række spørgsmål, som er nævnt i det vedlagte udkast til rapport om afdragsvis betaling, henstand med betaling og eftergivelse af bøder.

Rigspolitiet har følgende bemærkninger til de enkelte spørgsmål:

Afsnit 2.C.4. – Vejledning (rapportens side 43)

Under dette punkt anmodes Rigspolitiet og Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, om en udtalelse, om hvorvidt den anvendte fremgangsmåde i forbindelse med generel vejledning af bødeskyldnere er i overensstemmelse med bødebekendtgørelsens § 4, stk. 2.

Rigspolitiet er bekendt med Kriminalforsorgens udtalelse om emnet og kan tilslutte sig denne udtalelse.

Afsnit 3.C.6. – Persondataloven (rapportens side 56)

Rigspolitiet, Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, og Datatilsynet anmodes om en udtalelse, om hvorvidt persondatalovens §§ 28-29 må anses for at gælde i relation til politiets behandling af vedtagne eller idømte bøder.

Politiets opkrævning og inddrivelse af bøder understøttes af et elektronisk regnskabs- og sagsbehandlingssystem kaldet Bøde- og omkostningssystemet. Dette system er en integreret del af politiets generelle sagsbehandlingssystem POLSAS, der anvendes ved behandlingen af straffesager, herunder straffesager, der sanktioneres med bødestraf. Systemerne er anmeldt til Datatilsynet.

De registreringer, der er nødvendige for at kunne opkræve og inddrive bøder mv., overføres elektronisk fra POLSAS til Bøde- og omkostningssystemet. Selve udstedelsen af bødeforelægget sker via Bøde- og omkostningssystemet. Grundregistreringen af de data, der danner grundlag for fuldbyrdelsen af bødestrafte, sker således mens straffesagen stadig er under behandling.

Det er på denne baggrund Rigspolitiets opfattelse, at registreringerne i Bøde- og omkostningssystemet er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i persondatalovens § 2, stk. 4, 2. pkt.

Afsnit 3.C.11 – Klagevejledning (rapportens side 69)

Rigspolitiet og Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, anmodes om en udtalelse, om hvorledes det fremover vil blive sikret, at forvaltningslovens § 25 overholdes.

Vedrørende dette emne henvises til Skatteministeriets udkast til lovforslag om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer. Lovforslaget indebærer, at inddrivelsen af politiets fordringer overføres til restanceinddrivelsesmyndigheden den 1. juli 2005. Rigspolitiet vil i forbindelse med gennemførelsen af det nye regelsæt på området sikre, at kravene til klagevejledning opfyldes.

Afsnit 3.C.14 – Vildfarelse, sjuks mv. (rapportens side 73) og afsnit 3.C.15 – Brevkopier (rapportens side 77 og 78)

Rigspolitiet anmodes om en udtalelse, om hvilke regler, der gælder for arkivering af de undersøgte sager, og hvorledes det sikres, at disse regler overholdes. Endvidere anmodes Rigspolitiet om en udtalelse, om hvorledes det fremover vil blive sikret, at der opbevares kopi i sagerne af individuelle udgående breve.

Det kan oplyses, at arkivering af sager vedrørende inddrivelse af bøder følger reg-

lerne for arkivering af regnskabsbilag. I henhold til Rigspolitiets kundgørelse af 10. marts 1999 om arkivering i politikredsene bilag 2 punkt 5 skal sagerne opbevares på arkiv i 5 år fra sagens afslutning.

Som ovenfor nævnt overføres inddrivelsen af bøder til restanceinddrivelsesmyndigheden i 2005. Rigspolitiet vil i forbindelse med udarbejdelsen af de nye regler og retningslinier for behandling af bødesager præcisere reglerne om opbevaring af dokumenter.

For så vidt angår anmodningen om en udtalelse, om hvorledes det sikres, at standardbrevene forsynes med en underskrift, kan det oplyses, at Rigspolitiet har anmodet systemleverandøren om at udarbejde en teknisk løsning.

Rigspolitiet har ikke yderligere bemærkninger til den foreløbige rapport.

Med venlig hilsen

Erik Justesen
vicerigspolitichef

Folketingets Ombudsmand
Gammeltorv 22
1457 København K

Idet jeg henviser til Ombudsmandens skrivelse af 4. oktober 2004 (j.nr. 2003-3284-980) tilbagesender jeg vedlagt akterne i de undersøgte sager, idet jeg samtidig skal oplyse, at jeg har instrueret de relevante medarbejdere om vigtigheden af, at kopier af individuelt formulerede udgående breve opbevares på

vedkommende sagsakt. I forbindelse med den jævnlige kontrol af indfordringssagernes behandling i øvrigt vil jeg stikprøvevis påse, at denne forskrift overholdes.

Det fremsendte rapportudkast giver ikke anledning til yderligere bemærkninger herfra.

Jeg beklager den forsinkede besvarelse, der skyldes en ekspeditionsfejl.

Jakob Skov (sign.)

Bilag 4. Politimesteren i Roskilde, 15. november 2004

Folketingets Ombudsmand,
Gammel Torv 22,
1457 København K.

Vedr. egen drift-projekt om afdragsvis betaling, henstand med betaling og eftergivelse af bøder.

De har i brev af 4. oktober 2004 j.nr. 2003-3284-980 sendt mig en foreløbig rapport om undersøgelsen af en række sager blandt andet fra Roskilde politikreds og bedt mig om en udtalelse om det i rapporten side 77 rejste spørgsmål og om eventuelle andre bemærkninger, som rapporten måtte give anledning til.

For så vidt angår det konkrete spørgsmål kan jeg oplyse, at de interne regler for indfordringskontoret i politikredsen er, at der altid tages en genpart af de lokale skrivelser (ikke standard skrivelser – on demand), som sendes til den, sagen sagen vedrører. Genparten opbevares i bødesagen, der som hovedregel arkiveres i 5 eller 25 år alt efter forældelsesfristen for det skyldige beløb.

Jeg har i øvrigt ikke bemærkninger til den foreløbige rapport.

Med venlig hilsen

Henning Dahlfelt (sign.)
politimester

Folketingets Ombudsmand
Gammel Torv 22
1457 København K

Vedr. ombudsmandens journalnummer 2003-3284-980, Egendriftprojekt angående afdragsvis betaling, henstand med bøder, eftergivelse af bøder.

Ombudsmanden har ved skrivelse af 4. oktober 2004 anmodet mig om en udtalelse om, hvorledes det fremover vil blive sikret, at der

bevares kopi i sagerne af individuelle udgående breve, som ikke vil kunne udskrives som printerens On Demand via politiets bøde- og omkostningssystem.

I den anledning skal jeg hermed udtale, at vi i Thisted politikreds fremover vil tilstræbe, at der altid opbevares en sådan brevkopi.

Med venlig hilsen

Kåre Skjæveland (sign.)
politimester

Bilag 6. Politimesteren i Tårnby, 27. oktober 2004

Folketingets Ombudsmand
Gammel Torv 22
1457 København K

Vedr.: Folketingets Ombudsmands j.nr. 2003-3284-980.

I en skrivelse af 4. oktober 2004 i ovennævnte sag har Folketingets Ombudsmand anmodet mig om en udtalelse i anledning af resultatet af en undersøgelse af et antal sager om afdragsvis betaling, henstand med betaling af bøder og eftergivelse af bøder. Det, som Folketingets Ombudsmand ønsker svar på, fremgår af undersøgelsens side 77.

Til belysning af de forskellige dokumenttyper indenfor bødesagsområdet vedlægger jeg 2 bilag: bilag I (dokumentgangen for så vidt angår bødetilkendegivelsessagers forskellige stadier) og bilag II (dokumentgangen for så vidt angår almindelige bødeforelæggssagers forskellige stadier). Samtlige de medsendte dokumenter, som skønmæssigt udgør langt over 90 % af de udgående skrivelser fra embedets bødekontor, udskrives fra centralt hold (Rigspolitichefembedet), men fremstår

som afsendt herfra. Det er bortset fra selve bødeforlægget, som af embedets journal påføres navn og stilling på den person, som har lagt navn til dokumentet, herfra ikke muligt at påføre et eneste af de andre dokumenter tilsvarende oplysninger.

Med hensyn til de breve, som i undersøgelsen beskrives som "individuelle udgående breve", har det her ved embedet i årevis været fast praksis, at brevene og brevkopierne påføres stempel med angivelse af navn og stilling på den, som underskriver brevet, som tillige vedlægges sagen i kopi. Foranlediget af Ombudsmandens bemærkninger i undersøgelsesrapporten i relation til vigtigheden af, der i sagerne lægges kopi af afgørelserne, har jeg indskærpet de gældende regler overfor embedets bødekontor.

Såfremt ombudsmandsembedet måtte ønske det, er jeg naturligvis rede til at uddybe og/eller supplere de ovenfor anførte synspunkter.

Med venlig hilsen

Roar Christophersen (sign.)

Folketingets Ombudsmand
Gammel Torv 22
1457 København K.

Med henvisning til ombudsmandens skrivelse af 4 oktober 2004, J.nr.: 2003-3284-980, skal jeg hermed fremkomme med mine bemærkninger til den foreløbige rapport.

Jeg er anmodet om at udtale mig om det spørgsmål, der er rejst i rapportens side 77, og om eventuelle andre bemærkninger til rapporten.

Jeg er enig i, at der i sagerne skal opbevares kopi af individuelle udgående skrivelser

som ikke kan udskrives som "print on demand".

Jeg har derfor indskærpet overfor medarbejderne, at alle udgående ikke-standard skrivelser skal udskrives i 2 eksemplarer, således at det ene eksemplar opbevares på sagen.

Jeg finder ikke anledning til at ytre mig om de spørgsmål i rapporten, som andre myndigheder er bedt om at udtale sig om, og jeg har ingen bemærkninger til rapporten i øvrigt.

Med venlig hilsen

Jørgen Ilum (sign.)

Bilag 8. Datatilsynet, 2. marts 2005

Folketingets Ombudsmand
Gammel Torv 22
1457 København K

Sendt til: ombudsmanden@ombudsmanden.dk

Vedrørende fortolkning af persondatalovens § 2, stk. 4, 2. pkt.

Folketingets Ombudsmand har ved brev af 4. oktober 2004 fremsendt sin foreløbige rapport om en egen drift-undersøgelse om afdragsvis betaling, henstand med betaling og eftergivelse af bøder.

Det fremgår, at undersøgelsen angår 75 sager om afdragsvis betaling, henstand med betaling og eftergivelse af bøder og omfatter 5 politikredse.

Af den foreløbige rapport fremgår, at ombudsmanden under undersøgelsen har konstateret, at der hverken er sket individuel eller generel underretning til bødeskyldnerne, som opfylder bestemmelserne i persondatalovens § 28 og 29.

Ombudsmanden har i den anledning anmodet Datatilsynet om at modtage en udtalelse om fortolkning af persondatalovens § 2, stk. 4, 2. pkt. Ombudsmanden har endvidere tillige anmodet Rigspolitichefen, Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen om bl.a. en udtalelse om, hvorvidt bestemmelserne i persondatalovens §§ 28-29 må anses at gælde i relation til politiets behandling af sager om betaling af vedtagne eller idømte bøder.

Det er efterfølgende aftalt, at Datatilsynets behandling af spørgsmålet skulle afvente Rigspolitiets og Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgens, udtalelser. Datatilsynet har ved brev af 23. december 2004 fra Folketingets Ombudsmand modtaget disse udtalelser.

Datatilsynet skal – efter at sagen har været drøftet i Datarådet – udtale følgende:

Det fremgår af persondatalovens § 2, stk.

4, 2. pkt., at bestemmelserne i lovens kapitel 8 og §§ 35-37 og § 39 ikke finder anvendelse på behandlinger, der foretages for politi og anklagemyndighed inden for det strafferetlige område.

Af de generelle bemærkninger til forslag til lov om behandling af personoplysninger (L 147), fremgår bl.a. (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, s. 4017ff):

"4.2.5.3. Justitsministeriets forslag

...

Politiets og anklagemyndighedens behandling af oplysninger inden for det strafferetlige område

I sit høringssvar over *betænkningen* foreslår Rigsadvokaten, at undtagelsesreglen i udvalgets lovudkasts § 2, stk. 2, hvorefter reglerne om den registreredes rettigheder ikke finder anvendelse på domstolenes behandling af oplysninger inden for det strafferetlige område, også bør gælde for politiet og anklagemyndigheden.

Rigsadvokaten anfører, at politiets og anklagemyndighedens behandling af personoplysninger inden for det strafferetlige område – ligesom det er tilfældet med hensyn til domstolenes virksomhed – er reguleret i retsplejeloven. Rigsadvokaten bemærker i den forbindelse, at den sigtedes adgang til aktindsigt i en verserende straffesag reguleres af retsplejelovens § 745, stk. 1. Herefter har den sigtede adgang til – gennem sin forsvarer – at gøre sig bekendt med oplysningerne i straffesagen, medmindre forsvareren af hensyn til efterforskningen undtagelsesvis af politiet er pålagt ikke at videregive de oplysninger, som vedkommende har modtaget fra politiet, jf. § 745, stk. 4.

Endvidere anfører Rigsadvokaten, at bestemmelserne i udvalgets lovudkasts §§ 28 og 29 om den dataansvarliges oplysningspligt over for den registrerede er udtryk for en meget vidtgående udvidelse af gældende ret, der ikke direkte følger af direktivet. Rigsadvokaten finder, at undtagelsesbestemmelsen i lovudkastets § 30, stk. 2 – henset til op-

lysningernes karakter – i almindelighed må forventes at skulle bringes i anvendelse, og under alle omstændigheder på det indledende stadium af en efterforskning. Da bestemmelsen indebærer, at der skal foretages en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, må bestemmelsen efter Rigsadvokatens opfattelse forventes at medføre en unødvendig og betydelig administrativ belastning af politiet og anklagemyndigheden. Rigsadvokaten finder derfor, at det bør overvejes i stedet at gøre en generel undtagelse med hensyn til oplysningspligten for så vidt angår politiets og anklagemyndighedens aktiviteter på det strafferetlige område, i hvert fald for så vidt angår de indledende stadier af en efterforskning.

Endelig anfører Rigsadvokaten, at den af udvalget foreslåede regel om den registreredes ret til, hvor vægtige grunde, der vedrører den pågældendes særlige situation, taler derfor, at gøre indsigelse mod visse former for lovlig behandling af oplysninger, også er en meget vidtgående udvidelse af gældende ret. I den forbindelse bemærker Rigsadvokaten, at heller ikke denne regel er en direkte følge af direktivet. Rigsadvokaten finder, at det – henset til oplysningernes karakter – i almindelighed ikke kan forventes, at der vil kunne gøres indsigelse mod politiets eller anklagemyndighedens behandling af oplysninger i forbindelse med behandlingen af en straffesag.

På baggrund af det, som Rigsadvokaten anfører, finder Justitsministeriet, at politiets og anklagemyndighedens virksomhed på det strafferetlige område bør undtages fra reglerne i lovforslagets kapitel 8 og §§ 35-37 og § 39 om henholdsvis den dataansvarliges oplysningspligt over for den registrerede og om den registreredes øvrige rettigheder.

Justitsministeriet finder derimod ikke, at der generelt bør gøres undtagelse med hensyn til den registreredes indsigt i behandlinger, der foretages for politiet og anklagemyndigheden inden for det strafferetlige område. Der bør i fremtiden – som efter

den gældende registerlovgivning – i et vist omfang være adgang til indsigt i politiets og anklagemyndighedens edb-registre, herunder navnlig Det Centrale Kriminalregister.”

Af bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 4, fremgår bl.a. (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, p. 4058):

”Efter bestemmelsens 2. pkt. gælder reglerne i lovens kapitel 8 og §§ 35-37 og § 39 heller ikke for behandling af oplysninger, som foretages for politi eller anklagemyndighed inden for det strafferetlige område. Der vil således ikke være pligt for politi og anklagemyndighed til at underrette registrerede personer, når oplysninger om dem gøres til genstand for behandling i forbindelse med behandlingen af en straffesag. Heller ikke reglerne i de nævnte bestemmelser i kapitel 10 om den registreredes øvrige rettigheder finder anvendelse i relation til behandlinger, der foretages for politi og anklagemyndighed inden for det strafferetlige område. Med udtrykket *anklagemyndighed* sigtes til politimestrene, statsadvokaterne, Rigsadvokaten og Justitsministeriet, jf. retsplejelovens kapitel 10.”

Folketingets Ombudsmand har – efter en gennemgang af forarbejder mv. – på side 56 i sin foreløbige rapport anført følgende:

”På baggrund af bestemmelsens forhistorie og de hensyn som efter forarbejderne ligger bag undtagelsesbestemmelsen i persondatalovens § 2, stk. 4, 2. pkt., er der efter min umiddelbare opfattelse vægtige grunde til at fortolke bestemmelsen således at den gælder i forbindelse med politiets og anklagemyndighedens efterforskning af strafbare forhold og indbringelse af straffesager for domstolene, og at udtrykket ‘det strafferetlige område’ i bestemmelsen derfor ikke omfatter sager om fuldbyrdelse af straf, herunder sager om betaling af vedtagne eller idømte bøder. Fortolkningsspørgsmålet giver dog efter min opfattelse anledning til en vis tvivl.

Derimod synes det – både efter bestemmelsens ordlyd og på baggrund af dens for-

arbejder – ret utvivlsomt at bestemmelsen i persondatalovens § 2, stk. 4, 2. pkt., ikke omfatter Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgens, behandling af sager om betaling af vedtagne eller idømte bøder, allerede fordi direktoratet ikke er en del af politiet og anklagemyndigheden.”

Rigspolitichefen har i sin udtalelse i anledning af ombudsmandens egen drift-undersøgelse bl.a. anført følgende:

”Politiets opkrævning og inddrivelse af bøder understøttes af et elektronisk regnskabs- og sagsbehandlingssystem kaldet Bøde- og omkostningssystemet. Dette system er en integreret del af politiets generelle sagsbehandlingssystem POLSAS, der anvendes ved behandlingen af straffesager, herunder straffesager, der sanktioneres ved bødestraf. Systemerne er anmeldt til Datatilsynet.

De registreringer, der er nødvendige for at kunne opkræve og inddrive bøder mv., overføres elektronisk fra POLSAS til Bøde- og omkostningssystemet. Selve udstedelsen af bødeforlægget sker via Bøde- og omkostningssystemet. Grundregistreringen af de data, der danner grundlag for fuldbyrdelsen af bødestraffe, sker således mens straffesagen stadig er under behandling.

Det er på denne baggrund Rigspolitiets opfattelse, at registreringerne i Bøde- og omkostningssystemet er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i persondatalovens § 2, stk. 4, 2. pkt.”

Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, har i sin udtalelse henholdt sig til Rigspolitichefens udtalelse.

Det er Datatilsynets opfattelse, at bestemmelsen i lovens § 2, stk. 4, 2. pkt., efter sin ordlyd omfatter anklagemyndighedens og politiets databehandling i forbindelse med udstedelse af bødeforelæg, jf. retsplejelovens § 924, og sigtedes eventuelle tiltrædelse heraf samt betaling af bøden i overensstemmelse med det i forelægget fastsatte betalingstidspunkt. Bestemmelsen må endvidere om-

fatte politiets tilkendegivelser om, hvornår en bøde, der er fastsat ved dom eller vedtaget indenretligt, skal betales.

Ud fra bestemmelsens formål er Datatilsynet imidlertid tilbøjelig til at mene, at undtagelsen i § 2, stk. 4, 2. pkt., ikke omfatter behandlingen i den efterfølgende opkrævningsprocedure, der iværksættes, hvis bødebeløbet ikke indbetales i overensstemmelse med det oprindeligt fastsatte betalingstidspunkt, herunder behandlingen af spørgsmål om henstand, afdragsvis betaling og eftergivelse. Undtagelsen i § 2, stk. 4, 2. pkt., kan i hvert fald ikke antages at omfatte eventuelle efterfølgende foranstaltninger med henblik på en egentlig inddrivelse af bøder.

Datatilsynet har ved sin vurdering lagt vægt på, at opkrævningsproceduren, herunder afgørelser om henstand og afdragsvis betaling, og eventuelle efterfølgende inddrivelseskridt har karakter af almindelig administrativ sagsbehandling, der svarer til den sagsbehandling, som andre offentlige myndigheder udfører i forbindelse med inddrivelse af fordringer.

Datatilsynet er endvidere enig i, at persondatalovens § 2, stk. 4, 2. pkt., ikke omfatter Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgens, behandling af sager om betaling af vedtagne eller idømte bøder, allerede fordi direktoratet ikke er en del af politiet og anklagemyndigheden.

Det tilføjes, at Datatilsynet ikke har taget stilling til, om der i de undersøgte sager har foreligget sådanne omstændigheder, at undtagelserne i § 28, stk. 2, i § 29, stk. 2 og stk. 3, eller i § 30 til pligten til at give meddelelse efter persondatalovens § 28 og § 29 finder anvendelse.

Med venlig hilsen

Asbjørn Jensen
Formand for
Datarådet

Janni Christoffersen
Direktør

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 nugældende ombudsmandslov er inspektionsvirksomheden blevet udvidet væsentligt, og der er nu nogle mere præcise forudsætninger for Folketingets Ombudsmands inspektionsvirksomhed som er tilkendegivet af Folketinget. Kerneområdet er det samme som tidligere. Der foretages omkring 25 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 fort-

sat skulle inspicere kriminalforsorgens institutioner. Udgangspunktet ved disse inspektioner tages i de allerede gennemførte inspektioner. Fornyede inspektioner på Direktoratet for Kriminalforsorgens område foretages. Det gælder endnu ikke for de andre inspektionsområder, bortset fra detentioner.

2. Antal af inspektioner og fordeling af disse på områder

Fra 1955 til den 31. december 1996 har der været gennemført i alt 168 inspektioner. Fra den 1. januar 1997 til den 1. oktober 2005 har der været gennemført 219 inspektioner der fordeler sig således:

Fængsler	24
Pensioner	8
Arresthuse	49
Sikrede institutioner/ varetægtsurrogater	7
Psykiatriske hospitaler	18
Detentioner	64
Venterum	25
Sociale bosteder	10
Ligebehandling af handicappede	10
Andet	5 (heraf 4 af kommuner)
I alt	220

3. Om de enkelte områder

Fængsler

Der er 14 statsfængsler/fængselsafdelinger i landet.

Alle har været inspiceret flere gange af Folketingets Ombudsmand.

Et fængsel har ikke været inspiceret på ny efter den 1. januar 1997. Inden for det næste

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 at modvirke indsmugling af narkotika
- inventar i cellerne
- anskaffelse og vedligeholdelse af madrasser, puder og dyner
- udlevering af computerudstyr
- fejlkilder ved urinprøver
- trusler og vold indsatte imellem
- overbelægning

Arresthuse/arrestafdelinger

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.

Alle er blevet inspiceret af Folketingets Ombudsmand efter den 1. januar 1997.

Sikrede institutioner/varetægtsurrogater

Der er 8 sikrede institutioner/varetægtsurrogater i landet.

7 af institutionerne har været inspiceret af Folketingets Ombudsmand efter den 1. januar 1997. Den sidste vil blive inspiceret senere i 2005.

Detentioner mv.

Alle landets 54 politikredse har detentionslokaler, nogle 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. Der findes godt 300 venterum i landet.

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, og Rigspolitichefen har taget initiativ til forbedring af et stort antal venterum. Nye bestemmelser om størrelsen og den fysiske indretning er udsendt den 7. juli 2005.

Psykiatriske hospitaler/afdelinger

Der er ca. 40 psykiatriske hospitaler/afdelinger i landet. 15 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. skærpningsbegrebet.

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. Ministeriet har herefter udsendt nye retningslinjer som har virkning for årsberetninger fra 2003.

Derudover er der gennemført et egen drift-projekt hvor 30 sager blev afhentet fra Patientklagenævnet ved Frederiksborg Amt til gennemgang. Rapporten herom, der forventes at få betydning for klagesagsbehandlingen i alle de regionale patientklagenævn, blev udsendt i maj måned 2005.

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 har i september måned 2003 og i juni måned 2005 været afholdt møder 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.

Der er gennemført en undersøgelse af i hvilket omfang der er tosenkstuer i de sociale bosteder, og om planerne for nedlæggelse heraf.

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 4 kommuneinspektioner.

Ligebehandling af handicappede

Der er primært tale om at Folketingets Ombudsmand i overensstemmelse med den ovennævnte folketingsbeslutning søger at foretage en overordnet overvågning af området på forskellige måder. Der er rejst flere generelle egen drift-sager på området, bl.a. om individuelle kørselsordninger, om tilgængeligheden til samtlige DSB-stationer mv., om tilgængelighed i kriminalforsorgens institutioner og om tilgængeligheden til kirker. Og der er et løbende samarbejde med Center for Ligebehandling af Handicappede og De Samvirkende Invalideorganisationer.

Der er også gennemført egen drift-undersøgelser af et antal byggesager fra Nyborg og Herlev Kommuner (de kommunale dis-

pensationer fra handikaptilgængelighedskrav, herunder i kommunens eget byggeri).

I forbindelse med den almindelige inspektionsvirksomhed er opmærksomheden også rettet mod handikaptilgængelighed. Specielt de gennemførte egentlige handikaptilgængelighedsinspektioner 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 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.

Geninspektionerne gennemføres på en noget anden måde:

I Folketingets Ombudsmands bygningsmæssige gennemgang vil der ske 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 gennemført væsentlige ændringer i de eksisterende forhold, at der er anledning til omtale. Sådanne ændringer beder Folketingets Ombudsmand om oplys-

ning 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 (eksempelvis 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 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.

6. De andre inspektionsområder

På de andre inspektionsområder foreligger der ikke så præcist udtrykte forudsætninger eller opfordringer fra Folketingets side som tilfældet er på kriminalforsorgens område. Og der er ikke nogen praktisk mulighed for at Folketingets Ombudsmand foretager inspektion af samtlige institutioner – bortset fra de psykiatriske hospitaler/afdelinger. På dette sidstnævnte område vil der også senere blive tale om geninspektioner hvor den ovenfor omtalte metode anlægges.

7. Inspektionsvirksomheden siden den 15. september 2004

Siden den 15. september 2004 har der været gennemført følgende inspektioner:

- 19. okt. 2004Augustenborg Sygehus, Almenpsykiatrisk Afdeling
- 20. okt. 2004Boenhederne Skovbo og Rhedersborg og dagbeskæftigelsen Skovbogård
- 26. okt. og
- 5. nov. 2004Kvindeafdelingen i Anstalten ved Herstedvester
- 2.-3. nov. 2004 Bornholms Regionskommune
- 11. nov. 2004Arrestafdelingen i Statsfængslet i Vridsløselille
- 8. dec. 2004.....Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling
- 13. dec. 2004.....Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel
- 17. jan. 2005.....Bostedet Solstriben
- 2., 3. og
- 7. feb. 2005.....Anstalten ved Herstedvester
- 15. mar. 2005.....Detentionen i Tårnby
- 15. mar. 2005.....Venterum hos politiet i Tårnby
- 15. mar. 2005.....Detentionen på Station Amager
- 15. mar. 2005.....Venterum hos politiet på Station Amager
- 15. mar. 2005.....Venterum på Station Lufthaven
- 20. apr. 2005Detentionen i Odense
- 20. apr. 2005Venterum i Odense
- 20. apr. 2005Odense Universitetshospital, Psykiatrisk Afdeling
- 26. apr. 2005Kastanienborg (pension under kriminalforsorgen)
- 19. maj 2005Fængselsafdelingen Holsbjergvej (åben afdeling un-

der Anstalten ved Hersted-
vester)

23.-24. aug.

2005 Psykiatrisk Hospital i År-
hus

14. sep. 2005 Detentionen i Varde

14. sep. 2005 Venterum i Varde

14. sep. 2005 Venterum i Billund

14. sep. 2005 Venterum i Grindsted

15. sep. 2005 Handicaptilgængelighed,
Fiskeri- og Søfartsmuseet i
Esbjerg

15. sep. 2005 Handicaptilgængelighed,
rådhuset i Esbjerg Kommune

29. sep. 2005 Detentionen i Skanderborg

29. sep. 2005 Venterum i Skanderborg

29. sep. 2005 Detentionen på Samsø

29. sep. 2005 Venterum i Odder

På s. 647ff i denne beretning er optrykt rap-
porter om inspektionerne af:

s. 647 Statsfængslet ved Horserød

s. 671 Kvindeafdelingen i Anstalten ved
Herstedvester

s. 696 Arresthuset i Hobro

s. 720 Pensionen på Fanø (delspørgsmål)

s. 724 Detentionen på Læsø

s. 729 Sct. Hans Hospital

s. 758 Boenhederne Skovbo og Rhedersborg
og dagbeskæftigelsen Skovbogård

s. 775 Rådhuset i Århus Kommune (handi-
captilgængelighed)

s. 802 Grenen (sikret døgninstitution for
børn og unge)

Følgende inspektioner er planlagt for resten
af 2005:

oktober 2005En sikret institution for
børn og unge

oktober 2005En arrestafdeling

oktober 2005En detention

oktober 2005Venterum

oktober 2005Udlændingestyrelsen

november 2005 ..En psykiatrisk afdeling

december 2005...Et socialt bosted

På s. 815ff findes supplerende oplysninger
om nogle af de inspektioner der er omtalt i
tidligere beretninger.

Statistisk afsluttes en inspektionssag ved
afgivelsen af den endelige inspektionsrap-
port. Denne rapport indeholder oftest både
en endelig stillingtagen til nogle af de for-
hold der har været omfattet af inspektionen,
og anmodning om oplysninger mv. vedrø-
rende andre forhold. Det kan derfor fore-
komme at statistikken ændrer sig ved en op-
følgingsrapport, og at det først sker i det
følgende beretningsår. Det er f.eks. tilfældet
ved rapporten om besøget på Grønlænderaf-
delingen, Anstalten ved Herstedvester, hvor
der først i forbindelse med opfølgningrap-
port nr. 2 af 9. maj 2005 fremkom kritik i sa-
gen.

Endelige inspektionsrapporter og opføl-
gningsrapporter offentliggøres løbende på
Folketingets Ombudsmands hjemmeside
(www.ombudsmanden.dk).

A. Inspektion af Statsfængslet ved Horserød

Straffuldbyrddelse. 36.3.

Den 2. og 3. december 2003 foretog ombudsmanden inspektion af Statsfængslet ved Horserød.

Om de bygningsmæssige forhold udtalte ombudsmanden bl.a. at bygningernes ydre og statsfængslets udendørsarealer fremstod velholdte, og at belægningsafdelingerne, som varierede med hensyn til vedligeholdelsesmæssig standard, ikke var i almindelig god stand, men dog acceptable. Fængslets korttidsafdeling var i dårligst stand, mens særafdelingerne (bortset fra den halvåbne afdeling 20) var i forholdsvis god stand; navnlig den på tidspunktet for inspektionen nyåbnede behandlingsafdeling var i flot stand.

Gennemgangen af et nærmere bestemt antal sager vedrørende anvendelse af magt og håndjern samt anbringelse i observationscelle der havde været behandlet forud for varslingen af inspektionen, gav på nogle punkter anledning til kritik og til at bede om yderligere oplysninger.

Bortset fra det indledende afsnit er rapportgennemgangen ikke medtaget i gengivelsen af rapporten nedenfor. Afsnittene 5-10 om lægebetjening, møde med talsmændene, talsmandsordning, besøg, euforiserende stoffer og belægning er heller ikke medtaget. (J.nr. 2003-3603-628).

Den 13. maj 2004 afgav ombudsmanden følgende rapport til bl.a. Statsfængslet ved Horserød og Direktoratet for Kriminalforsorgen:

"1. Indledning

Som et led i ombudsmandens almindelige inspektionsvirksomhed (jf. § 18 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand) foretog jeg og fire af embedets øvrige medarbejdere den 2. og 3. december 2003 inspektion af Statsfængslet ved Horserød. Til stede under inspektionen var blandt andre fængselsinspektør (...), vicefængselsinspektør (... og ...), økonomichef (...) samt personale- og sikkerhedskonsulent (...).

Ombudsmanden har tidligere – i 1957 og i 1982 – foretaget inspektion af Statsfængslet ved Horserød.

Inspektionen den 2. og 3. december 2003 bestod af en indledende samtale med ledelsen, møde med samarbejdsudvalget, møder med de indsatte talsmænd (for henholdsvis de almindelige fællesskabsafdelinger, den halvåbne afdeling og behandlingsafdelin-

gen), rundgang i fængslet og en afsluttende samtale med ledelsen. Jeg havde desuden samtaler med enkeltindsatte som havde anmodet herom.

De fleste af de indsatte som jeg havde samtaler med, modtog efterfølgende særskilt svar på de klagepunkter som de fremførte over for mig. Enkelte modtog efter udtrykkelig aftale ikke svar idet klagepunkterne blev viderebragt til ledelsen og i nogle tilfælde løst under samtalen med ledelsen.

Alle de af talsmændene fremførte forhold blev viderebragt til ledelsen under min afsluttende samtale med ledelsen. I breve af 17. december 2003 fulgte jeg op på mine samtaler med talsmændene for henholdsvis de åbne afdelinger og den halvåbne afdeling ved blandt andet at redegøre for ledelsens synspunkter i forhold til de rejste emner. Herved blev nogle af de rejste klagepunkter afsluttet, mens andre vil blive berørt i rapporten nedenfor. Der henvises til pkt. 6.

Det bemærkes at flere emner og problemstillinger end de som indgår i denne rapport, blev drøftet og løst under min inspektion af

statsfængslet, samt at nogle af de i rapporten berørte emner hovedsagelig bygger på en efterfølgende gennemgang af det skriftlige materiale som jeg har modtaget fra statsfængslet, og således ikke blev særskilt drøftet under selve inspektionen.

I forbindelse med inspektionen anmodede jeg om rapportmateriale til gennemgang, jf. nærmere under pkt. 11 nedenfor. Jeg modtog desuden kopi af to handleplaner for strafudståelsen og tiden efter løsladelsen som i henhold til straffuldbyrdelseslovens § 31, stk. 2, snarest efter indsættelsen skal udarbejdes af institutionen i samarbejde med den indsatte. Jeg har ikke foretaget en egentlig gennemgang af disse planer i lyset af de om handleplaner gældende retningslinjer (cirkulære nr. 166 af 29. juni 2001 og vejledning nr. 155 af 29. juni 2001).

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Statsfængslet ved Horserød og Direktoratet for Kriminalforsorgen således at myndighederne fik mulighed for at komme med deres eventuelle bemærkninger til den måde hvorpå de faktiske forhold var beskrevet i den foreløbige rapport. Sådanne bemærkninger modtog jeg den 26. april 2004 flere af fra Statsfængslet ved Horserød. Alle statsfængslets bemærkninger er indarbejdet i denne rapport. Jeg har ikke modtaget bemærkninger fra direktoratet.

2. Bygningsmæssige forhold

2.1. Generelt

Med plads til 221 indsatte er Statsfængslet ved Horserød landets største åbne statsfængsel. Fængslet ligger i naturskønne omgivelser i Nordsjælland tæt ved Helsingør og udgøres af ca. 30 bygninger som fordeler sig på et forholdsvis lille areal. Bygningerne er for størstepartens vedkommende rødmalede træbarakker i ét plan. Mellem bygningerne er der vej- og stianlæg, parkeringspladser, mindre områder med plæner, bede og høje løv- og nåletræer samt enkelte fritidsanlæg. Bebyggelsen har et samlet og nogenlunde

velorganiseret udtryk uden dog at fremstå som skematisk udlagt. Bygningernes ydre fremstod generelt velholdt. Fængslets uden-dørsarealer er attraktive og var pænt vedligeholdt. Statsfængslet er indhegnet.

Ud over belægningsafdelinger er der i fængslet etableret en række værksteder mv., skolelokaler, diverse sports- og fritidsfaciliteter, kirke, bibliotek, besøgsafdeling, isolationsafdeling og købmandsbutik samt administration og personalefaciliteter.

Blandt det materiale som jeg modtog fra statsfængslet forud for inspektionen, er en resultatkontrakt af 19. marts 2003 indgået mellem statsfængslets inspektør og direktøren for Direktoratet for Kriminalforsorgen, en vedligeholdelsesplan for perioden 2003-2008 og en skrivelse af 16. september 2003 om bygningsvæsenets (statsfængslets bygningsvæsens) ressourceindsats.

Det fremgår af resultatkontrakten at det forudsættes at der af fængslets bevillinger afsættes de fornødne midler til at sikre en forsvarlig vedligeholdelsesstand, og at dette sker med afsæt i den seneste bygningsrapport.

Som bilag til vedligeholdelsesplanen (der omfatter såvel indvendig som udvendig vedligeholdelse) er en rapport af 24. oktober 2002 om et bygningsyn afholdt den 8. januar 2002 af et arkitektfirma. Af rapportens generelle bemærkninger fremgår blandt andet at bygningsmassen og det omgivende terræn er i god stand, at der på daværende tidspunkt pågik undersøgelse af regnvands- og spildevandssystemet, og at der i 2002 skulle foretages tv-inspektion.

I forbindelse med en forespørgsel forud for inspektionen har direktoratet i brev af 24. november 2003 oplyst at der i 2003 i statsfængslet er etableret en halvåben narkotikabehandlingsafdeling (se nærmere herom nedenfor), og at der er iværksat en renovering af statsfængslets kloak- og spildevandssystem. Videre har direktoratet oplyst at det i 2003 var planlagt at opføre et metalværksted til 8,5 mio. kr., men at projektet på grund af

den økonomiske situation er udskudt (se nærmere herom under pkt. 2.8.).

2.2. Belægningsafdelinger

I alt 11 af fængslets bygninger fungerer som belægningsafdelinger. Der er syv almindelige åbne afdelinger hvoraf en benyttes som korttidsafdeling og en som kvindeafdeling. Derudover er der fire særafdelinger; en halvåben afdeling for både mænd og kvinder, en familieafdeling, en kontraktafdeling og en (halvåben) behandlingsafdeling for kvindelige stofmisbrugere hvor behandlingsprogrammet Projekt Menneske følges. Den halvåbne afdeling og behandlingsafdelingen er særskilt indhegnet, og de indsatte på disse afdelinger er således afsondret fra fængslets øvrige indsatte.

De besøgtede afdelinger havde en kapacitet på mellem 8 og 33 pladser.

I forbindelse med inspektionen besøgtede jeg afdelingerne 7 (korttidsafdelingen), 9 (kontraktafdelingen), 11 (kvindeafdelingen), 14 (familieafdelingen), 16 (almindeligt åbent afsnit), 18 (behandlingsafdelingen) og 20 (halvåben afdeling).

Belægningsafdelingerne har en forholdsvis ensartet bygningsmæssig udformning, mens den vedligeholdelsesmæssige standard varierer. Meget af fængslets inventar er institutionspræget og af ældre dato. Fængslets belægningsafsnit var dog generelt i en acceptabel vedligeholdelsesstand. Dårligst var standarden i afdelingen for korttidsafsonnere som overordnet set havde et noget ramponeret udseende – bl.a. var der malet på vægge, opslagstavler mv., og rengøringen var mangelfuld. I bedst stand var den nyindrettede behandlingsafdeling.

Der er synlig forskel på hvilket klientel der bebor de enkelte afdelinger i fængslet. Særafdelingerne havde således præg af en næsten hjemlig atmosfære, mens de åbne belægningsafsnit, navnlig korttidsafdelingen, generelt var præget af en større grad af ligestyldighed hos de indsatte over for deres fysiske omgivelser.

2.2.1. Stuer

Enkelte af de indsatte stuer blev besøgt efter mit valg. Stuerne varierer i størrelse mellem ca. 6 og 10 m². De er standardmæssigt indrettet med linoleumsgulv, sovebriks, skrivebord, stole, skab, reol, opslagstavle, vask og køleskab. Inventaret var de fleste steder af ældre dato.

På familieafdelingen er seks af stuerne forbundet to og to med en dør således at der kan ske sammenlægning af stuerne for derved at skabe mere plads (lejligheder) til familier. På denne afdeling blev stue 6 besøgt. Den var meget ordentlig og individuelt og praktisk indrettet.

De fleste af de stuer som blev besøgt, var i pæn eller acceptabel vedligeholdelsesstand. De stuer som benyttes til dobbeltbelægning, var generelt i mindre god stand og mere sparsomt møbleret end fængslets øvrige stuer.

2.2.1.1. Stuer med dobbeltbelægning

Flere af de stuer som blev besøgt, er af fængslet udpeget til at kunne benyttes til dobbeltbelægning.

I afsnit 16 nord besøgtede jeg stuerne 33, 34 og 35 som alle kan benyttes til dobbeltbelægning. Stuerne er ca. 6 m² og hører således til fængslets mindste stuer. I stue 35 var opstillet en køjeseng, to køleskabe, to smalle metalskabe til personlige ejendele og en stol. Pladsen var særdeles sparsom. Der var huller i væggen, og gulvbelægningen var ramponeret.

Som jeg tilkendegav under inspektionen, er disse tre stuer på afdeling 16 – på grund af de trange pladsmæssige forhold – efter min opfattelse ikke de bedst egnede til dobbeltbelægning. Som jeg ligeledes nævnte, mener jeg derfor at ledelsen, i de situationer hvor det er nødvendigt med dobbeltbelægning, til stadighed bør være opmærksom på at anvende de dertil bedst egnede lokaliteter.

På korttidsafdelingen (som huser indsatte i perioder fra 20 dage til 3 måneder, indimellem helt op til 4 måneder) besøgtede jeg stue 7 som benyttes til dobbeltbelægning. Stuen er ca. 10 m². Der var opstillet en køjeseng, to skabe til personlige ejendele og i øvrigt standardmæssigt inventar.

Både vægge og inventar var stort set overalt tæt bemalet med tegninger og skrift hvilket gav et beskidt og rodet indtryk.

Under inspektionen udtalte jeg at stuen efter min opfattelse var i uacceptabel stand, og at den burde males.

Ledelsen erklærede sig enig i dette og oplyste at årsagen til cellens stand var den ringe ansvarsfølelse der generelt hersker på korttidsafdelingen. På grund af den tætte belægning havde det vist sig umuligt at få stuen frigjort med henblik på maling selv om stuen havde stået på fængslets vedligeholdelsesliste i halvandet år. Ledelsen tilkendegav herpå at man ville overveje at etablere et akut beredskab/malerhold med henblik på hurtig og i det mindste nødtørftig istandsættelse af lokaliteter der er præget af hærværk i samme grad som stue 7 på korttidsafdelingen.

Jeg beder statsfængslet oplyse om et sådant beredskab er blevet etableret, og om den pågældende stue er blevet sat i stand.

På korttidsafdelingen besøgtede jeg endvidere stue 4a som var indrettet til fire indsatte. Stuen er 12-14 m² og var indrettet sparsomt med inventar af ældre dato – to køjesenge, metalskabe, køleskabe og et spisebord med fire stole. Stuen var i nogenlunde vedligeholdelsesstand. Den var ikke beboet på tidspunktet for inspektionen.

Det fremgår af en skrivelse af 16. september 2003 om bygningsvæsenets ressourcenindsats i 2003/04 at der i løbet af vinteren 2004 skal ske renovering af stuer mv. på afdeling 7 – 'køjesenge'.

Jeg beder statsfængslet oplyse hvad denne planlagte renovering indebærer.

På den halvåbne afdeling besøgtede jeg stue 23 som benyttes til dobbeltbelægning. Der var opstillet en metalkøjeseng, to metalskabe og i øvrigt standardmæssigt inventar. Stuen trængte til at blive malet. Inventaret havde set bedre dage. Der var brændemærker i gulvbelægningen.

Jeg går ud fra at statsfængslet i lyset af de øvrige stuers stand vurderer behovet for maling af stue 23 og – hvis maling herefter vurderes nødvendig – gør brug af det ovenfor nævnte beredskab der måtte være sammensat efter inspektionen.

2.2.2. Gangarealer mv.

Belægningsafsnittene er generelt domineret af lange, snævre gangforløb. De indsatte stuer og fællesområder fordeler sig på den ene eller begge sider af gangene. Ved indgangen til afdelingerne er der et indgangsparti hvor der mange steder er toilet- og baderum samt nogle steder vaskerum. Der er endvidere en opslagstavle og en telefonboks på hver afdeling. Nogle steder er telefonboksen indrettet som et lille rum eller aflukke, andre steder er der blot en afskærmning på væggen rundt om telefonen. På korttidsafdelingen var denne afskærmning tilsyneladende revet ud af væggen.

Hvis det er korrekt, går jeg ud fra at afskærmningen er blevet/bliver repareret.

Gangområderne forekom de fleste steder tilslukkede og mørke/dunkle. Gangene var generelt pænt vedligeholdt, men beskedent udsmykket.

2.2.3. Bade- og toiletfaciliteter

Der er bade- og toiletfaciliteter til de indsatte på alle afdelinger. På de afdelinger som huser både mænd og kvinder, er der indrettet separate faciliteter til de to køn.

På de store åbne afdelinger er der oftest et baderum med tre brusekabiner, hver med en bruseniche og en bæk hvor man kan lægge sit håndklæde mv. Der er endvidere et toiletrum med håndvaske og spejle og tre toiletbåse.

På korttidsafdelingen der har kapacitet til 33 indsatte, deles alle 33 altså om tre toiletter og tre baderum.

Bade- og toiletrummen har flisegulv og flisebeklædte vægge.

De bade- og toiletfaciliteter som blev besigtiget i forbindelse med inspektionen, var generelt velholdte og uden synlige defekter. Installationerne er de fleste steder ikke helt nye.

På den halvåbne afdeling og på korttidsafdelingen var der mindre fugtskader i loftet i baderummet. På toiletterne på korttidsafdelingen var der skrevet med tusch på toiletbåsenes vægge. Enkelte steder var rengøringen mangelfuld. Dette gjorde sig i særlig grad gældende i korttidsafdelingens baderum.

Jeg går ud fra at statsfængslet er opmærksom på de nævnte forhold, og at statsfængslet i nødvendigt omfang udbedrer skader og sørger for rengøring.

Der var tilsyneladende ingen rensesvæske på toiletter og baderum på afdeling 7, mens der på afdeling 16 nord var rensesvæske, men tilsyneladende ingen vejledning i brugen heraf. Om der var rensesvæske og vejledning på toilet og baderum på afdeling 20, konstaterede jeg ikke.

På de stoffrie afdelinger – behandlingsafdelingen, kontraktafdelingen og familieafdelingen – skal der ikke være rensesvæske, og det var der heller ikke.

Direktoratet har udsendt skrivelser om (forsøgs)ordningen med udlevering af rensesvæske. I skrivelse af 3. oktober 2000 (hvormed forsøgsordningen blev gjort permanent) anførte direktoratet bl.a. at det er en forudsætning 'at rensesvæske og vejledning

er frit tilgængeligt for de indsatte'. (Denne forudsætning kan imødekommes ved en ordning hvorefter rensesvæske frit kan afhentes hos sundhedspersonalet, såfremt der lokalt kan opnås enighed om at en sådan ordning er hensigtsmæssig, men da jeg et sted så rensesvæske, går jeg ud fra at fængslet ikke har en sådan ordning). Vejledningen skal således være placeret samme sted (eller udleveres sammen med) rensesvæske.

Jeg henstiller på denne baggrund at statsfængslet undersøger om rensesvæske og vejledning i brugen af rensesvæske er tilgængelig på alle afdelinger, bortset fra de stoffrie afdelinger. Hvis det ikke er tilfældet, henstiller jeg at statsfængslet sørger for at gøre rensesvæske og vejledning tilgængelige. Jeg beder om underretning om hvad der sker i anledning af mine henstillinger.

2.2.4. Køkkenforhold

På hver afdeling er der køkkenfaciliteter samt mulighed for at spise flere sammen. I alle statsfængslets afdelinger – bortset fra isolationsafdelingen – er der selvforplejning. Køkkenerne er indrettet med køkkenborde og -skabe og komfur. Nogle steder er der endvidere kaffemaskine, el-kedel, mikrobølgeovn o.l. Der hører fællesfrysere til afdelingerne. De indsatte har eget køleskab på stuerne.

På de mindre afdelinger er der spisebord i den ene del af køkkenet. På de store afdelinger er der en separat spisestue. Inventaret og hvidevarerne er af ældre dato, men var generelt pænt vedligeholdt. Nogle steder trængte køkkenet til grundig rengøring.

Under min samtale med talsmændene for de åbne afdelinger og under rundgangen på afdeling 16 blev det fremført at der på nogle afdelinger er for få kogeblus og i det hele taget ikke tilstrækkelig køkkenplads, og at enkelte indsatte derfor må vente med at tilberede deres aftenmåltid til efter kl. 21. Jeg fremførte dette for fængslets ledelse som var

bekendte med problemet, men mente at køkkenernes kapacitet er tilstrækkelig i perioder hvor der er normal belægning i fængslet. I perioder med overbelægning forsøger man at løse problemet ved hjælp af løse kogeplader. Når der er overbelægning i statsfængslet, opstår kapacitetsproblemet ifølge ledelsen navnlig på afdeling 7 (korttidsafdelingen) og på afdeling 16. Ledelsen oplyste videre at der på tidspunktet for inspektionen netop på grund af den aktuelle overbelægningssituation foregik ombygning af køkkenet og den tilstødende spisestue i korttidsafdelingen, herunder at man var i gang med at etablere ekstra kogeplader på afdeling 7, samt at der allerede på afdeling 16 var blevet sat ekstra kogeblus op.

Under henvisning til ledelsens oplysninger om at man er opmærksom på kapacitetsproblemet i køkkenerne og forsøger at afhjælpe det ved etablering af ekstra kogeblus, foretager jeg mig ikke videre vedrørende dette forhold.

Det fremgår af den ovennævnte skrivelse af 16. september 2003 om bygningsvæsenets ressourceindsats i 2003/04 at der i løbet af vinteren 2004 skal ske renovering af køkken mv. på afdeling 16 – 'lågpolitik'.

Jeg beder statsfængslet oplyse hvad denne planlagte renovering indebærer.

2.2.5. Opholdsrum

Der er på alle afdelinger et fællesrum med bløde møbler, lave borde, hængelamper, tv og video. I kvindeafdelingen og behandlingsafdelingen er køkken, spisestue og fællesrum samlet i ét større, åbent lokale. Møblerne i fællesrummene er generelt institutionsprægede, men var i pæn stand. I den på tidspunktet for inspektionen nyindrettede behandlingsafdeling adskiller inventaret i fællesrummet sig fra inventaret i det øvrige fængsel og har et mere hjemligt præg.

På de fleste afdelinger var der ikke gjort meget for at skabe en hyggelig atmosfære i fællesrummet. Enkelte steder var der dog grønne planter og adventskranse og anden julepynt.

Jeg bemærkede dog at der på familieafdelingen, kontraktafdelingen og behandlingsafdelingen i højere grad end på de øvrige besigtigede afdelinger var hjemlig atmosfære.

2.3. Fritidslokaler

Tilknyttet de åbne afdelinger er en sportshal hvor der kan spilles hockey, indendørs fodbold, badminton, volleyball mv., og et fritidscenter hvor der bl.a. er et stort motionsrum. Ud over et par kondicykler gives der primært mulighed for vægtræning i motionsrummet. Der var ingen instruks i brug af motionsredskaberne i rummet.

Til orientering for fængslet kan jeg oplyse at Direktoratet for Kriminalforsorgen i forbindelse med min inspektion af Statsfængslet i Nyborg har udtalt at 'direktoratet er af den opfattelse at der, i den udstrækning der ikke er uddannede instruktører til stede i træningslokalerne, bør være tydelig og tilgængelig skriftlig information om brugen af træningsredskaberne'. Jeg er endvidere 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.

Jeg beder statsfængslet oplyse om statsfængslet har efterkommet den under inspektionen afgivne henstilling om at hænge en instruks op i motionsrummet.

I fritidscentrene er endvidere et billardrum og et bordtennisbord samt et læderværksted og et fællesrum med café, dartsplil, solarium, fjernsyn mv. Der er toiletter i centrene.

Fritidsfaciliteter for den halvåbne afdeling er indrettet i en separat bygning (i tilknytning til værksted og undervisningslokaler) på det indhegnede område. Der er et stort,

lyst motionsrum med vægte og motionscykler og et billard-/bordtennisrum. I motionsrummet var opsat instruks i brug af motionsredskaberne.

Fritidsfaciliteter for behandlingsafdelingen er indrettet i en separat bygning (i tilknytning til samtalerummene) på det indhegnede område. Der er et stort, lyst rum med motionsredskaber, stort fjernsyn og hobbyfaciliteter.

Fritidscentrene har dagligt åbent mellem kl. 15.00 og kl. 21.00 samt lørdage, søndage og helligdage mellem kl. 13.00 og kl. 21.00.

2.4. Udendørsfaciliteter

De udendørs fritidsfaciliteter indbefatter bl.a. en fodboldbane og anlæg til boccia og beachvolley. Uden for belægningsbygningerne er der opstillet borde og bænke og tørrestativer, og flere steder er der mulighed for at grille.

2.5. Bibliotek, aviser og stillecafé

I den bygning hvor fængslets kirke er etableret, er der endvidere indrettet stillecafé og bibliotek. Stillecaféen må kun benyttes til stilfærdigt socialt samvær. Biblioteket er placeret i skabe langs den ene væg i stillecaféen som er et rummeligt lokale med bløde møbler, cafeborde og en bar hvor der kan købes læskedrikke mv.

Biblioteksordningen står Helsingør Kommunes bibliotek for. Det fremgår af statsfængslets regelsamling at udlån sker i stillecenteret hver torsdag mellem kl. 15 og kl. 16. På min forespørgsel kunne ledelsen ikke oplyse om der var noget bogkatalog i biblioteket. Jeg oplyste at direktoratet i forbindelse med en tidligere ombudsmandsinspektion har udtalt at bogkatalog bør findes på alle biblioteker. Ledelsen tilkendegav at man ville undersøge om der er bogkataloger på biblioteket, og – hvis ikke – sørge for tilvejebringelse heraf eller af elektroniske udskrifter af bogkataloger hvis de ikke længere foreligger i bogform.

Idet jeg går ud fra at statsfængslet har gjort som tilkendegivet vedrørende bogkataloger, foretager jeg ikke videre vedrørende biblioteksordningen.

Jeg spurgte samtidig til statsfængslets avis-hold. Udvalget af danske aviser gav ikke anledning til bemærkninger. Imidlertid blev der, så vidt ledelsen var bekendt, ikke holdt udenlandske aviser. Under henvisning til straffuldbyrdslovens § 58, stk. 3, og direktoratets tidligere udtalelser herom oplyste jeg at udenlandske aviser bør være tilgængelige i en eller anden form. Der kan eventuelt stilles aflagte aviser fra det lokale bibliotek eller udskrifter fra internettet til rådighed. Ledelsen tilkendegav at ville sørge for dette.

Idet jeg går ud fra at ledelsen har gjort udenlandske aviser tilgængelige i statsfængslet, foretager jeg ikke videre vedrørende dette.

2.6. Kirken og præsten

I samme bygning som stillecaféen er fængslets kirke indrettet i et stort lokale med lave trælofter. Kirkens indretning er enkel med et lille alter og alterbænke i ubehandlet træ samt to rækker af hvidmalede kirkebænke. På tidspunktet for inspektionen stod der et stort juletræ i kirken, ligesom der fra loftet hang en stor adventskrans.

Præsten er tilknyttet statsfængslet på fuld tid og har hjælpetjenester i to nærliggende kirker. Hver onsdag afholdes gudstjenester. Præsten træffes i statsfængslet hver torsdag og fredag samt hver onsdag og søndag efter aftale og har mange samtaler med indsatte, herunder bistår hun udenlandske indsatte med behov herfor.

Statsfængslet oplyste at der er et fint samarbejde mellem fængslet og præsten.

Statsfængslet har ikke en fast tilknyttet imam, men en liste med telefonnumre således at en imam kan tilkaldes efter behov.

2.7. Undervisningslokaler

Fængslets skole rummer to undervisningslokaler, to lokaler til selvstudier, tekøkken og toiletfaciliteter. Undervisningslokalerne er rummelige og indrettet med nye skoleborde, kontorstole, tavler, landkort, av-udstyr mv. Langs væggen står reoler med undervisningsmaterialer. De to lokaler til selvstudier har tilsvarende møblement. Der er endvidere opstillet et par pc'er i disse lokaler.

I fritidscenteret er der desuden et undervisningslokale der bruges til undervisning i Det Kognitive Færdighedsprogram.

I et separat hus har fængslet indrettet et it-værksted som udgøres af to sammenhængende lokaler med 11 pc'er og av-udstyr. Også her er der tekøkken og toiletfaciliteter.

I den halvåbne afdeling er et undervisningslokale. Lokalet er udstyret med kontorstole og arbejdsborde, et par pc'er og printere mv.

2.8. Værksteder

I forbindelse med inspektionen blev jeg vist rundt på et antal af fængslets arbejdspladser, heriblandt smedeværkstedet, monteringsværkstedet, snedkerværkstedet og tekstilcenteret (vaskeri, lager mv.).

Smedeværkstedet (/metalværkstedet) har dårlige fysiske rammer. Forud for inspektionen oplyste direktoratet – som nævnt indledningsvis – at det i 2003 var planlagt at opføre et nyt metalværksted til en værdi af ca. 8,5 mio. kr., men at projektet på grund af den økonomiske situation var blevet udskudt til 2004. Under mit møde med samarbejdsudvalget blev dette forhold fremhævet som et der har negativ indflydelse på de indsattes hverdag.

Af statsfængslets vedligeholdelsesplan af 25. november 2002 for 2003-2008 fremgår det at de tre bygninger der anvendes til smedearbejde, er ulovlige idet de ikke opfylder Arbejdstilsynets krav, og at de vil blive anvendt til andre formål når den projekterede værkstedsbygning er blevet opført.

Jeg beder direktoratet oplyse nærmere om hvornår direktoratet forventer at påbegynde opførelsen af det nye smedeværksted.

Endvidere så jeg værkstedet som er tilknyttet den halvåbne afdeling. Værkstedet er indrettet til montagearbejde.

I tilknytning til værkstederne er der etableret kaffestuer og toiletfaciliteter.

På alle de besøgtede arbejdspladser var der en atmosfære af aktivitet.

Bortset fra det ovenfor anførte om det nuværende smedeværksted giver værkstederne, herunder deres bygningsmæssige stand og vedligeholdelse, mig ikke anledning til bemærkninger.

2.9. Købmandsforretning

Købmandsforretningen blev besøgt under inspektionen. Den fremstod forholdsvis stor og velassorteret med et stort udbud af varer. Forretningen hører under kæden SuperBest.

Ugentligt omdeles i statsfængslet en tilbudsavis der skal indeholde 12 af de tilbud som SuperBests ugentlige tilbudsavis indeholder. Det blev oplyst at der er nedsat et butiksudvalg med repræsentanter for de indsatte der jævnligt holder møder, og at indsatte og ansatte tager på pristjek i SuperBest i Helsingør i tilfælde af klager over prisniveauet.

Købmandsordningen virkede velfungerende og giver mig ikke anledning til øvrige bemærkninger.

2.10. Besøgsafdelingen

Besøgsafdelingen er indrettet i den ene ende af den bygning som rummer centralvagten mv. Bygningen er placeret ved indgangen til fængslets område.

Der er 13 besøgslokaler på besøgsgangen. Lokalerne er møbleret med en briks med ryghynde og uldbetræk, bløde stole og et lavt bord. Der er endvidere et skab med lå-

ger hvor der bl.a. opbevares lagner og kon-
domer, og en håndvask. Der hang i flere lo-
kaler enkelte indrammede motiver på væg-
gene.

Derudover er der på besøgsgangen et ven-
terum for nyindsatte med borde og stole, to-
iletfaciliteter og et legerum hvor der er bør-
nemøbler, hylder med legetøj, trafikgulv-
tæppe mv.

Lokalerne og inventaret var i pæn stand,
og der var rent. Lokalernes indretning er dog
institutionspræget og udsmykningen spar-
som hvilket bidrager til at give lokalerne et
nøgent, neutralt udseende.

Fængslets ledelse oplyste i forbindelse
med inspektionen at der flere gange er blevet
indkøbt indrammede plakater og radioer til
besøgsafdelingen, men at disse løsdele for-
svinder fra afdelingen i løbet af kort tid.

Jeg foretager herefter ikke videre vedrø-
rende besøgslokalernes indretning.

I tilknytning til besøgsafdelingen er et ind-
hegnet udendørsområde – i statsfængslets
regelsamling meget betegnende kaldet en
besøgshave – med en legeplads med lege-
hus, vipper mv.

Derudover er der mange små grupper
med fastnaglede borde og bænke samt tilhø-
rende grill der er omkranset af små læhegn.
Der er således mulighed for at områdets bru-
gere kan sidde delvist afsondret fra hinan-
den.

Besøgsafdelingens udendørsområde er ef-
ter min opfattelse godt indrettet og giver
gode muligheder for samvær og aktivitet.

2.11. Isolationsafdelingen

I centralvagten er fængslets isolationsafde-
ling med tre celler der anvendes som straf-
celler og til udelukkelse fra fællesskab, en
observationscelle og bad og toilet. På gangen
er opsat en mønttelefon.

I tilknytning til isolationsafdelingen er
endvidere et indhegnet gårdtursareal på

knap 20 m². Gården er etableret i en niche i
bygningen og er dermed ikke umiddelbart
synlig for forbipasserende.

Afdelingens fælles- og udendørsareal gi-
ver mig ikke anledning til bemærkninger.

2.11.1. Celler der anvendes som straffceller og til udelukkelse fra fællesskab

Cellerne nr. 1 og 2 er ca. 6 m². Disse to celler
var ved at blive malet på tidspunktet for in-
spektionen. Celle nr. 2 var desuden under
ombygning og derfor ikke fuldt møbleret på
inspektionstidspunktet. Celle nr. 3 er noget
større end nr. 1 og 2.

Celle nr. 1 og 3 var møbleret med en briks
uden ryghynde (hvor der var lagt sengetøj
frem) og et bord sammenbygget med en lille
bænk. Det blev i forbindelse med inspektio-
nen oplyst at der tidligere har været skabe i
cellerne, men at disse blev fjernet fordi de
blev benyttet til at blokere dørene ind til cel-
lerne.

Direktoratet har tidligere som svar på
spørgsmål stillet i forbindelse med min in-
spektionsvirksomhed udtalt at celler der an-
vendes til enrumsanbringelse, efter direkto-
ratets opfattelse er omfattet af Justitsministe-
riet, Direktoratet for Kriminalforsorgens cir-
kulære af 3. maj 1977 om udstyr af indsattes
opholdsrum og derfor som udgangspunkt
bør være forsynet med det inventar der føl-
ger af § 1. Jeg har erklæret mig enig i denne
opfattelse.

Det nævnte cirkulære ses fortsat at være
gældende, og det følger af cirkulærets § 1 at
opholdsrum blandt andet skal være forsynet
med skab. Dette gælder uanset om der er tale
om opholdsrum der anvendes til kortvarige
eller længerevarende ophold, udtalte direk-
toratet i forbindelse med en ombudsmands-
inspektion af Arresthuset i Sønderborg i
marts 2002.

Jeg henstiller på den baggrund at stats-
fængslet på ny overvejer at forsyne de på-
gældende celler med et skab, eventuelt et

fastboltet skab. Jeg beder om underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

Cellerne har indbygget brandmelder.

Cellerne har vinduer med ugenomsigtigt pansomglas og loftslamper med mætteret glas. Cellernes gulv er beklædt med linoleum. Cellerne var pænt vedligeholdt. Der var enkelte brændemærker på vinduet.

Cellerne giver ikke anledning til øvrige bemærkninger.

2.11.2. Observationscellen

Fængslets observationscelle er indrettet som en detentionscelle og er således umøbleret når bortses fra en madras på gulvet.

Det fremgår af straffuldbyrdeleslovens § 64, stk. 2, at justitsministeren fastsætter regler om blandt andet godkendelse og anvendelse af observationsceller. Om indretningen af observationscellen fremgår følgende af Annette Esdorf mfl., *Straffuldbyrdelesloven med kommentarer* (2003), s. 157:

'En *observationscelle* er en celle med fastboltet og slagfast inventar, som er forsynet med observationsrude i døren.'

I medfør af straffuldbyrdeleslovens § 64 er fastsat bekendtgørelse nr. 673 af 9. juli 2003 om udelukkelse af indsatte fra fællesskab, herunder anbringelse i observationscelle m.v., i fængsler og arresthuse (udelukkelse fra fællesskabsbekendtgørelsen). Af bekendtgørelsens § 15, stk. 1, fremgår det at anbringelse i observationscelle kun kan ske i en celle der er godkendt som observationscelle af Direktoratet for Kriminalforsorgen. Der er ikke i bekendtgørelsen fastsat nærmere om observationscellers indretning og udstyr.

Tidligere gjaldt tilsvarende regler om at observationsceller skulle godkendes af direktoratet før de blev taget i brug.

I et tidligere gældende cirkulære nr. 98 af 27. maj 1994 om anvendelse af observationscelle, sikringscelle, fiksering mv. i Kriminal-

forsorgens anstalter og arresthuse der blev udarbejdet på grundlag af en betænkning afgivet i november 1992 af en arbejdsgruppe vedrørende anvendelse af sikringscelle i kriminalforsorgens anstalter og arresthuse, fremgår det af punkt 2 at sikringsceller og observationsceller bør indrettes og udstyres efter de af arbejdsgruppen foreslåede standarder.

Af arbejdsgruppens indstilling fra 1992 fremgår følgende:

'...

6.5.2. Observationsceller

Indretning af observationsceller bør tage udgangspunkt i en almindelig celle og dennes indretning, men med de begrænsninger, der følger af cellens særlige anvendelse.

Cellernes inventar begrænses til en fastspændt vægbricks og et møbel bestående af bord og stol, der fastspændes til gulvet for at minimere risikoen for skader på indsatte og personale.

Celledøren forsynes med en observationsrude af pansomglas.

Belysningen i cellen bør give mulighed for en hensigtsmæssig observation, og der bør være mulighed for lysdæmpning udefra.

Der henvises i øvrigt til bilag 6 om observationscellernes indretning.

'...'

Direktoratet har den 28. januar 2004 telefonisk oplyst at direktoratet ved godkendelse af observationsceller fortsat følger retningslinjerne angivet i indstillingen.

På den baggrund beder jeg direktoratet oplyse om observationscellen i Statsfængslet ved Horserød er blevet godkendt af direktoratet, og i givet fald under hvilke eventuelle betingelser.

Under min inspektion oplyste jeg over for statsfængslet at observationscellen skal være møbleret med fastboltet bord og bæk samt en seng/briks frem for madrassen på gulvet. Jeg beder statsfængslet oplyse om statsfængslet på den baggrund

har foretaget noget vedrørende observationscellens udstyr.

Der er i cellen et højtstående vindue med ugenomsigtigt panserglas. Cellens belysning udgøres i øvrigt af en el-pære indlejret bag en rude i loftet. Der er en rist i gulvet.

Indkigshullet i døren var meget ridset. Der er en kaldeknop på væggen som var overmalet med sort tusch.

Jeg henstillede under inspektionen at glasset i indkigshullet blev skiftet ud. Jeg beder om underretning om hvorvidt dette er sket.

Som jeg gjorde opmærksom på i forbindelse med inspektionen, udgør hængslerne på vinduets inderste rude et fremspring som det vil være muligt at fæstne noget i med henblik på selvbeskadigelse/selvmondsforsøg.

Jeg henstiller på den baggrund at hængslerne på vinduerne afskærmes. Jeg beder om underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

2.12. Sammenfatning vedrørende de bygningsmæssige forhold

Bygningernes ydre og statsfængslets uden-dørsarealer fremstod velholdte.

På baggrund af ledelsens oplysninger under inspektionen lægger jeg til grund at de besigtigede almindelige belægningsafdelinger er repræsentative for fængslets øvrige almindelige belægningsafdelinger.

Belægningsafdelingernes vedligeholdelsesmæssige standard varierede; de var ikke i almindelig god stand, men dog efter min opfattelse acceptable. Korttidsafdelingen (afdeling 7) var i dårligst stand.

Særafdelingerne (bortset fra den halvåbne afdeling 20) var i forholdsvis god stand; navnlig den på tidspunktet for inspektionen nyåbnede behandlingsafdeling var naturligvis i flot stand.

Værksteder og besøgslokaler var i pæn stand.

3. Kort om særafdelingerne

3.1. Familieafdelingen

I straffuldbyrdelseslovens § 54, stk. 1, er det fastslået at en indsat har ret til at have sit barn under tre år hos sig i institutionen hvis den indsatte selv er i stand til at passe på barnet.

Som det eneste af de danske statsfængsler har Statsfængslet ved Horsørød en familieafdeling for forældre med barn/børn op til 3 år, ægtepar/samlevende par (som hovedregel skal samlivet være etableret før iværksættelsen af strafudståelsen) og gravide kvinder der forventes at føde under strafudståelsen.

Familieafdelingen åbnede i 1986. For at sikre en rolig atmosfære for børnene på afdelingen er den placeret i bygning 14 der befinder sig i udkanten af fængslets område, men afdelingen er ikke i øvrigt (ved hegn, mur eller lignende) adskilt fra statsfængslets andre afdelinger. Afdelingen har plads til 14 indsatte.

I en kontrakt med statsfængslet forpligter de indsatte sig til at holde sig frie af stoffer og alkohol, regelmæssigt at afgive urinprøver og alkoholtests samt til at bidrage til et positivt og roligt miljø i afdelingen. Personer dømt for sædelighedskriminalitet og visse voldsforbrydelser kan ikke have ophold på afdelingen.

Børnene er forældrenes ansvar, og det er en forudsætning for placering på afdelingen at forældrene efter statsfængslets vurdering er i stand til at passe på deres børn, jf. straffuldbyrdelseslovens § 54.

Der er indrettet et legerum på afdelingen. I rummet er der hylder med legetøj, hynder på gulvet og tv. I tilknytning til afdelingen er der en nyindrettet legeplads med legehus, sandkasse og vipper. Om de bygningsmæssige forhold henvises i øvrigt til pkt. 2.

Der gælder særlige besøgsmuligheder for de indsatte på afdelingen, se herom under pkt. 8.

3.2. Behandlingsafdelingen

Behandlingsafdelingen for kvindelige stofmisbrugere (afdeling 18) åbnede i maj 2003. Afdelingen har plads til 14. På tidspunktet for inspektionen havde afdelingen 7 beboere.

Afdelingen er etableret som et led i kriminalforsorgens behandlingsprojekt for kvindelige stofmisbrugere i samarbejde med den selvejende institution Projekt Menneske. Afdelingen er oprettet på forsøgsbasis indtil udgangen af december 2005.

De indsatte forpligter sig i en kontrakt med statsfængslet blandt andet til på forlangende at afgive urinprøver og alkoholtests og til at deltage aktivt i behandlingen. Videre undergiver de indsatte sig særlige regler om udgang i afgiftningsfasen og særlige reaktioner ved overtrædelse af reglerne om indsmugling, besiddelse og indtagelse af rusmidler.

Tilknyttet afdelingen er 8-9 fængselsfunktionærer der alle har gennemgået et kursus under Projekt Menneske, og tre behandlere fra Projekt Menneske.

Som det fremgår ovenfor, er afdelingen afsondret fra resten af statsfængslet ved en indhegning.

De indsatte på afdelingen har – også som led i behandlingen – mulighed for tre former for arbejde; have og vedligeholdelse, rengøring og køkken. Alt arbejde foregår på afdelingen eller på afdelingens udendørsområde. Der er tale om et fast, skemalagt hverdagsprogram med blandt andet obligatorisk fællesspisning. De indsatte får ikke – som statsfængslets øvrige indsatte – udbetalt kostpenge.

Fritids- og undervisningsaktiviteter foregår heller ikke sammen med fængslets øvrige afdelinger. Der lægges vægt på sport, kreative aktiviteter, udflugter uden for fængslet mv. På inspektionstidspunktet var der der-

udover i en anden bygning inden for det indhegnede område ved at blive etableret et fællesrum til afdelingen til møder og aktiviteter.

For nærmere information om selve behandlingsprogrammet henvises til Projekt Menneske.

Om de bygningsmæssige forhold henvises i øvrigt til den generelle beskrivelse af belægningsafsnittene ovenfor.

Jeg havde samtale med en talskvinde fra afdelingen. Hun roste personalet, afdelingen og dens atmosfære og udtrykte tilfredshed med opholdet på afdelingen.

3.3. Kontraktafdelingen

Kontraktafdelingen er en stof- og alkoholfri afdeling for både mænd og kvinder. Afdelingen har plads til 22 indsatte. På inspektionstidspunktet var der en ekstra indsat på afdelingen.

En forudsætning for placering på afdelingen er at der indgås aftale mellem statsfængslet og den indsatte blandt andet om at stoffer og alkohol er forbudt på afdelingen, at besiddelse heraf medfører øjeblikkelig bortvisning, og om at der regelmæssigt skal afgives urinprøve og alkoholtest. Der er ikke behandling på afdelingen.

Indsatte der er dømt for sædelighedskriminalitet eller overtrædelse af straffelovens § 191 (handel med euforiserende stoffer) uden selv at være misbrugere, kan – som udgangspunkt – ikke placeres på afdelingen.

Om de bygningsmæssige forhold henvises til den generelle beskrivelse af belægningsafsnittene ovenfor.

3.4. Den halvåbne afdeling

Den halvåbne afdeling blev etableret i 1998. Afdelingen er for både mænd og kvinder og har plads til 23 indsatte fordelt på enkeltstuer.

Kriminalforsorgens halvåbne afdelinger blev etableret med henblik på at skabe en mere tryk afsoning for de såkaldte svagere indsatte – der af den ene eller anden grund frygter represalier fra medindsatte – og der-

med undgå undvigelse samt deraf følgende overførsler til lukkede fængsler.

Forudsætninger for placering på afdelingen er at der er grundlag for at overføre den indsatte til lukket institution, at den indsatte ikke vurderes som undvigelsestruet, og at den indsatte ikke skønnes at tilhøre gruppen af såkaldte negativt stærke indsatte.

Som det fremgår ovenfor, er afdelingen afsondret fra resten af statsfængslet ved en indhegning, ligesom afdelingen har egne arbejdspladser og fritids- og undervisningslokaler, se pkt. 2.3. og 2.7. Afdelingen har eget udeområde.

Afdelingens indsatte har mulighed for beskæftigelse inden for lettere monteringsarbejde, have, bygningsvedligeholdelse, rengøring, undervisning og projektarbejder.

Om de bygningsmæssige forhold henvises i øvrigt til den generelle beskrivelse af belægningsafsnittene ovenfor.

4. Arbejde, fritid, undervisning

4.1. Arbejde mv.

Produktionen i statsfængslet omfatter et smedeværksted med 17 arbejdspladser, et snedkeri med 15 arbejdspladser (der kan dog beskæftiges helt op til 20 indsatte hvis der i perioder er behov for det), et monteringsværksted med ca. 13 arbejdspladser, et tekstilcenter med 15 arbejdspladser og et montageværksted for de indsatte på den halvåbne afdeling (afdeling 20) med 10-13 arbejdspladser. Herudover er der arbejdspladser i bygningsvæsenet (vedligeholdelsen af fængslets bygningsmasse), haven, på servicecenteret (lager og depot) og på rengøringshold mv. (som gangmænd).

I smedeværkstedet blev på inspektionstidspunktet blandt andet produceret kæder og afspærringer til Skov- og Naturstyrelsen samt understel til terminalborde (der laves på snedkeriet, se nedenfor). Smedeværkstedet er godkendt til at uddanne klejnsmede og maskinarbejdere.

I snedkeriet blev der produceret forskellige møbler, f.eks. stole og bordplader til skri-

veborde til brug i kriminalforsorgen og andre statsinstitutioner. Det blev oplyst at der er stor efterspørgsel på møblerne der bliver distribueret via Statsfængslet ved Nr. Snede.

I monteringsværkstedet blev der blandt andet pakket fuglefrø og samlet og pakket træde til broderier der skal sælges sammen med tyske ugeblade. Monteringsværkstedet løser udelukkende opgaver for udefrakommende firmaer.

Tekstilcenteret vasker tøj (2-3 tons om ugen) for institutioner på Sjælland og for et mindre antal privatkunder. Derudover står tekstilcenteret for kriminalforsorgens lager af sengelinned, ligesom centeret foretager nødvendige reparationer af sengelinned.

På montageværkstedet der er knyttet til afdeling 20, blev der på inspektionstidspunktet pakket gavebånd og julekalendere.

Statsfængslet har en arbejdsformidling der snarest efter modtagelsen af de indsatte søger at få dem placeret i arbejdsdriften. Reglen er at de indsatte senest tre dage efter modtagelsen skal være placeret.

Ledelsen oplyste at statsfængslet – set i forhold til landets øvrige statsfængsler – har en rimelig beskæftigelsesgrad, herunder at statsfængslet ikke har problemer med at holde en beskæftigelsesgrad på 70 procent. Beskæftigelsesgraden er udregnet i forhold til den normale belægningsituation/kapacitet.

Der kan være vanskeligheder med placeringen af særlige typer af indsatte der har problemer med at begå sig socialt. Statsfængslet oplyste derfor at man overvejer at etablere et værksted med arbejdspladser til ca. 10 af denne type indsatte.

Jeg beder statsfængslet oplyse nærmere om disse overvejelser/planer, herunder om udsigten til etablering af et sådant værksted.

Under mit møde med samarbejdsudvalget oplyste personalet at alt for mange af de indsatte (ca. 30-40) ikke var i arbejde, og at det

efter personalets opfattelse er svært at leve op til den beskæftigelsesret/-pligt der følger af straffuldbyrdsloven. Ledelsen oplyste at dette tal (30-40) også dækker de indsatte der enten ikke vil eller ikke kan arbejde (sygemeldte), og de indsatte der er vanskelige at placere i arbejdsdriften (jobsøgende).

Jeg bad på den baggrund om en oversigt over beskæftigelsessituationen der viste bruttotallet af indsatte i arbejde på inspektionsdagen.

Af den oversigt som jeg modtog, fremgår det at der i beskæftigelsesstatistikken i alt indgår 231 personer. Heraf befinder 15 personer sig uden for statsfængslet fordi de enten er anbragt uden for institutionen i medfør af straffuldbyrdslovens § 78, bortgået, strafafbrydt eller udeblevet. Disse personer har jeg ved min vurdering af tallene trukket fra, og jeg har således regnet med et samlet antal personer på 216.

Af disse 216 personer optrådte 31 personer i statistikken som uden for beskæftigelse. 17 af de 31 er opført som arbejdssøgende, 5 står i modtagelse (det vil sige de var kommet inden for de sidste tre dage forud for inspektionsdagen og var i arbejdsformidlingsfasen, jf. ovenfor), og 9 var sygemeldte.

De 17 indsatte som var arbejdssøgende (og ikke længere i modtagelse) på inspektionsdagen, udgør i alt 7,8 procent af statsfængslets indsatte på inspektionsdagen.

De statistiske oplysninger og statsfængslets oplysninger i øvrigt giver mig ikke anledning til bemærkninger til beskæftigelsessituationen i Statsfængslet ved Horseshøj.

Til orientering for fængslet kan jeg oplyse at jeg er bekendt med at et af direktoratet nedsat beskæftigelsesudvalg har afgivet indstilling den 22. oktober 2002. Udvalgets opgave var at overveje behovet for en tilpasning af beskæftigelsen af bl.a. de indsatte til den udvikling der er sket i samfundet, og til det klientel som kriminalforsorgen modtager. Ud-

valget skulle komme med forslag til en styrket behandlingsindsats i bredeste forstand over for de indsatte og klienterne inden for områderne uddannelse, arbejde, fritidsaktiviteter, behandlingsprogrammer mv. Jeg har i sagen vedrørende min inspektion af Statsfængslet Renbæk bedt direktoratet om at underrette mig om direktoratets stillingtagen til udvalgets indstilling.

Direktoratet har endnu ikke taget stilling til indstillingen.

4.2. Fritid

I pkt. 2.3., 2.4., 2.5. og 2.6. er beskrevet (nogle af) mulighederne for fritidsaktiviteter i statsfængslet.

De besigtigede fritidstilbud/fritidsfaciliteter (for de indsatte på de åbne afdelinger) er efter min opfattelse mange og varierede og giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Den halvåbne afdeling og behandlingsafdelingen har færre fritidsfaciliteter at gøre brug af, men dog ikke så få at jeg på det foreliggende grundlag har anledning til bemærkninger herom.

Alle statsfængslets indsatte har adgang til biblioteket og gudstjenester i kirken. Indsatte fra henholdsvis den halvåbne afdeling (20) og behandlingsafdelingen (18) skal dog ledsages af en fængselsfunktionær til bibliotek og gudstjeneste. Disse indsatte har ikke i øvrigt adgang til statsfængslets fællesfaciliteter eller til sociale arrangementer der afvikles af kirken.

Ud over de beskrevne fritidsfaciliteter bliver der i statsfængslet afviklet fritids- og kulturarrangementer på både afdelings- og fællesbasis. Der er i statsfængslet nedsat et fritidsudvalg der har til opgave at foretage en løbende vurdering af bestående fritidsaktiviteter. Udvalget består af ledelsesrepræsentanter, fængselsfunktionærer, indsatte og fængselspræsten. Der skal ifølge regelsamlingen årligt afholdes fire møder i udvalget,

og der er pligt til at udarbejde notat om møderne.

Indsatte på behandlingsafdelingen og den halvåbne afdeling kan ikke deltage i tværgående fritids- og kulturarrangementer.

Det blev på behandlingsafdelingen oplyst at der som en del af behandlingen – med henblik på dels at skabe et netværk uden for statsfængslet, dels at skabe fortrolighed med forholdene uden for fængslet – bliver arrangeret kulturarrangementer ud af huset; f.eks. besøg i svømmehallen, besøg på kunstmuseer mv.

Under min samtale med fællestalsmanden for afdeling 20 (den halvåbne afdeling) blev der klaget over at der på afdelingen stort set ingen afdelingsbaserede fritidsaktiviteter er, herunder ture ud af huset. Det blev oplyst at begrundelsen herfor var manglende personale, sygdom hos personalet og problemer i forbindelse med afvikling af tidligere ture. Videre blev det anført at talsmanden havde en opfattelse af at personalet ikke er villig til at medvirke til en løsning af problemet.

Som bebudet under inspektionen beder jeg om statsfængslets bemærkninger til det af talsmanden anførte vedrørende manglende fritidstilbud for de indsatte på den halvåbne afdeling.

Jeg beder i den forbindelse statsfængslet om at undersøge dels hvilke og hvor mange afdelingsbaserede fritidsaktiviteter der har været på afdeling 20 inden for de seneste tre måneder forud for inspektionen og indtil nu, dels hvilke afdelingsbaserede aktiviteter der efter inspektionen fremtidigt er planlagt gennemført på afdelingen.

Under min samtale med fællestalsmændene blev der klaget over at der ikke er nok personale i fængslet til at afvikle fritidsaktiviteter.

Da jeg efterfølgende bragte dette klagepunkt frem for ledelsen, oplyste ledelsen at fængslet bevidst arbejder på at styrke den

generelle del af fritidsområdet der går på tværs af afdelingerne. Ledelsen mente derimod ikke at der er problemer med at gennemføre den afdelingsbaserede del af fritidsaktiviteterne. Der var problemer for nogle år siden, men de skulle være løst. 7-8 fængselsfunktionærer med en fritidskoordinator i spidsen står for den strukturerede del af fritidsaktiviteterne, og der foregår jævnligt (flere gange om ugen) forskellige former for aktiviteter.

Ledelsen oplyste i øvrigt at fængslet i oktober 2003 gennemførte en undersøgelse af fritidsområdet hvor fængslet modtog svar fra ca. 50 procent af de indsatte. Resultatet af bearbejdningen af svarene forelå ca. 10 dage før inspektionen fandt sted. På baggrund heraf vil der blive udarbejdet en handlingsplan på området. Brugerundersøgelsen og handleplanen har statsfængslet i resultatkontrakten for 2003 over for direktoratet forpligtet sig til at iværksætte.

Jeg beder om en kopi af den nævnte handlingsplan når den foreligger.

På baggrund af ledelsens oplysninger foretager jeg mig herudover ikke videre vedrørende fritidstilbuddene for statsfængslets åbne afdelinger.

Spørgsmålet om fritidsaktiviteter er indgået i det ovennævnte af direktoratet nedsatte beskæftigelsesudvalgs arbejde, og jeg har, som nævnt, bedt om at blive underrettet om direktoratets stillingtagen hertil i sagen vedrørende min inspektion af Statsfængslet Renbæk.

4.3. Undervisning

Undervisningsområdet kan deles op i to områder; ekstern undervisning og intern undervisning.

Ekstern undervisning sker uden for statsfængslet og kan følges af personer der har tilladelse til frigang, herunder personer der udstationeres med henblik på undervisning, jf. kapitel 10 og 11 i udgangsbekendtgørelsen

(bekendtgørelse nr. 110 af 4. marts 2002 om udgang til indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner). Det blev oplyst at skolen/undervisningslederen har stor lydhørhed over for de indsatte ønsker om undervisning uden for fængslet.

Under mødet med samarbejdsudvalget blev det oplyst at antallet af frigangstilladelser til undervisning var faldende. Undervisningslederen mente ikke umiddelbart at dette er korrekt, men det blev både fra hans og den øvrige ledelses side anført at besparelser både i statsfængslet og på de eksterne undervisningssteder vanskeliggør den kontrol der er en forudsætning for gennemførelse af frigang, og dermed påvirker mulighederne for frigang i negativ retning.

Der er også en gruppe af selvstuderende i statsfængslet med kontakt til eksterne uddannelsesinstitutioner.

Den interne undervisning foregår i statsfængslet og er for så vidt angår tilrettelæggelse og eksamener undergivet Undervisningsministeriets bestemmelser om almen voksenuddannelse og forberedende voksenundervisning. Udbudsmæssigt forsøger skolen at ramme så bredt som muligt for at få flest muligt med. Der undervises i dansk, engelsk, matematik og edb. Undervisningen tilrettelægges overvejende som holdundervisning. Undervisningsåret er opdelt i to terminer/semestre hvilket skaber et godt flow og dermed mulighed for at få mange med i undervisningen. På inspektionsdagen blev der afholdt eksamener.

Der er mulighed for at kombinere undervisning og arbejde således at den enkelte indsatte f.eks. kan arbejde tre dage om ugen og modtage undervisning to dage om ugen. Stort set alle kombinationer er mulige.

Det blev oplyst at ca. en fjerdedel af statsfængslets indsatte er beskæftiget ved undervisning (ca. 30 indsatte modtager intern undervisning, og ca. 25 modtager undervisning på eksterne institutioner), og at arbejdsformidlingen i statsfængslet i forbindelse med

modtagelsen skal orientere om undervisningsmulighederne.

På inspektionstidspunktet stod tre indsatte på venteliste til undervisning. Det blev i den forbindelse oplyst at der foretages en konkret vurdering af den indsatte behov for undervisning – i vurderingen indgår blandt andet den indsatte behov, eventuelle tidligere uddannelser og udslyningsperspektivet.

Fællestalsmændene udtrykte under mit møde med dem særskilt tilfredshed med standarden og tilrettelæggelsen af undervisningen i statsfængslet.

Jeg fik et godt indtryk af statsfængslets undervisning, og jeg har ikke i øvrigt bemærkninger til det oplyste om undervisning.

Jeg beder om oplysning om hvorvidt statsfængslet har informationsmateriale til de indsatte om fængslets generelle tilbud om undervisning mv. Jeg beder også fængslet oplyse nærmere om motivering af indsatte der har ringe skolekundskaber, til at deltage i undervisning.

...

11. Gennemgang af rapporter

Ved starten af inspektionen bad jeg om at modtage kopi af rapportmateriale vedrørende anbringelse i observationscelle, anvendelse af håndjern og magtanvendelse for perioden 1. januar 2003 til 3. november 2003 (varslingstidspunktet), dog maks. de seneste 10 sager inden for hver kategori. Jeg modtog herefter 10 rapporter vedrørende anbringelse i observationscelle, 10 rapporter vedrørende anvendelse af håndjern og 9 rapporter vedrørende anvendelse af magt. 2 af håndjernerapporterne og 2 af magtanvendelsesrapporterne er imidlertid identiske, og jeg har således reelt kun modtaget 9 håndjernerapporter og 8 magtanvendelsesrapporter. 2 af magtanvendelsesrapporterne vedrører endvidere anvendelser af magt der fandt

sted i 2002, og de indgår derfor ikke i gennemgangen nedenfor.

...

12. Opfølgning

Jeg beder om at fængslet sender de udtalelser mv. som jeg har bedt om, tilbage gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen som jeg ligeledes beder om en udtalelse.

13. Underretning

Denne rapport sendes til Statsfængslet ved Horserød, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i statsfængslet.

..."

Ombudsmanden modtog herefter udtalelser af 4. august og 20. oktober 2004 med bilag fra henholdsvis Statsfængslet ved Horserød og Direktoratet for Kriminalforsorgen. I en opfølgingsrapport af 4. januar 2005 meddelte ombudsmanden herefter følgende:

" ...

Ad punkt 2.2.1.1. Stuer med dobbeltbelægning

Jeg nævnte (under inspektionen) at ledelsen efter min opfattelse i de situationer hvor det er nødvendigt med dobbeltbelægning, til stadighed bør være opmærksom på at anvende de dertil bedst egnede lokaliteter.

Fængslet har bekræftet at ledelsen til stadighed vil være opmærksom herpå. Med hensyn til stuerne 33, 34 og 35 i afsnit 16 nord som alle kan benyttes til dobbeltbelægning, og som hører til fængslets mindste stuer, har fængslet oplyst at de alene vil blive anvendt i yderste nødstilfælde og kun efter konkret godkendelse fra ledelsen.

Jeg har noteret mig det oplyste.

På korttidsafdelingen besigtigede jeg stue 7, og under inspektionen udtalte jeg at stuen efter min opfattelse var i uacceptabel stand, og at den burde males. Ledelsen erklærede sig enig i dette og oplyste at det på grund af den tætte belægning havde vist sig umuligt at få stuen frigjort med henblik på maling selv om stuen havde stået på fængslets vedligeholdelsesliste i halvandet år. Ledelsen tilkendegav herpå at man ville overveje at etablere et akut beredskab/malerhold med henblik på hurtig og i det mindste nødtørftig istandsættelse af lokaliteter der er præget af hærværk i samme grad som stue 7 på korttidsafdelingen. Jeg bad statsfængslet oplyse om et sådant beredskab var blevet etableret, og om den pågældende stue var blevet sat i stand.

Fængslet har oplyst at alle stuer på korttidsafdelingen er malet i de første måneder af 2004. I hele bygning 20 (den halvåbne afdeling) er der påbegyndt et malerarbejde som forventes afsluttet inden årets udgang. Fængslet har videre oplyst at det efter nøjere overvejelse har vist sig meget vanskeligt at gennemføre et mere formaliseret akut beredskab til hurtig og nødtørftig male-ristandsættelse, hvorfor der i stedet nu er iværksat følgende ordning i et forsøg på at sikre en rimelig standard af bemalingen i de indsattes stuer:

- 1) Afdelingslederne udarbejder hver måned en prioriteret liste over de stuer som trænger til maling og derfor bør søges friholdt for belægning. Listen afleveres til indkaldelsen.
- 2) Indkaldelsen søger at friholde de prioriterede stuer. Når det er overvejende sandsynligt at en eller flere af de prioriterede stuer kan friholdes i minimum 5 arbejdsdage, gives besked til afdelingslederen.
- 3) Afdelingslederen giver bygningsvæsenet besked om mulig iværksættelse af malerarbejdet.

- 4) Bygningsvæsenet udarbejder en ajourført liste over ressource- og tidsplaner. Listen afleveres til beskæftigelsesledelsen.
 - 5) Bygningsvæsenet giver servicecenteret besked således at møblelementet kan flyttes ud/ind.
 - 6) Bygningsvæsenet giver maleren besked om de friholdte stuer der er klar til at blive malet.
- Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Det fremgik af en skrivelse af 16. september 2003 om bygningsvæsenets ressourceindsats i 2003-2004 at der i løbet af vinteren 2004 skulle ske renovering af stuer mv. på afdeling 7 – 'køjesenge'. Jeg bad statsfængslet oplyse hvad denne planlagte renovering indebar.

Statsfængslet har oplyst at der i stedet for køjesenge anbringes en seng ved hver væg, samtidig med at inventaret tilpasses de mindre pladsforhold. Projektet er gennemført.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 2.2.2. Gangarealer mv.

Nogle steder er telefonboksen på gangen indrettet som et lille rum eller aflukke, andre steder er der blot en afskærmning på væggen rundt om telefonen. På korttidsafdelingen var denne afskærmning tilsyneladende revet ud af væggen. I den endelige rapport anførte jeg at jeg gik ud fra at afskærmningen var blevet/ville blive repareret hvis dette var korrekt.

Fængslet har oplyst at der er sat en ny telefonboks op på denne afdeling.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 2.2.3. Bade- og toiletfaciliteter

På den halvåbne afdeling og på korttidsafdelingen var der mindre fugtskader i loftet i baderummet. På toiletterne på korttidsafdelin-

gen var der skrevet med tusch på toiletbåsenes vægge. Enkelte steder var rengøringen mangelfuld. Dette gjorde sig i særlig grad gældende i korttidsafdelingens baderum. Jeg gik ud fra at statsfængslet var opmærksom på de nævnte forhold, og at statsfængslet i nødvendigt omfang udbedrer skader og sørger for rengøring.

Fængslet har oplyst at faciliteterne på de nævnte afdelinger er blevet rengjort og malet, og at afdelingspersonalet opfordres til at være opmærksomt på rengøringsstanden. Fængslet har videre oplyst at der fremover ved de årlige bygningssyn vil blive fokuseret mere på fugtskader.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg henstillede at statsfængslet undersøgte om renevæske og vejledning i brugen af renevæske var tilgængelig på alle afdelinger, bortset fra de stoffri afdelinger. Hvis det ikke var tilfældet, henstillede jeg at statsfængslet sørgede for at gøre både renevæske og vejledning tilgængelig. Jeg bad om underretning om hvad der skete i anledning af mine henstillinger.

Statsfængslet har oplyst at der er etableret en ordning hvorefter der på samtlige afdelinger, bortset fra de stoffri afdelinger og kontraktafdelinger, skal være frit tilgængelig renevæske, ligesom der skal være ophängt vejledning i brugen af samme. Ordningen er ikke særlig velset blandt de indsatte hvilket indebærer at den periodevis saboteres ved at renevæske bliver fjernet, og vejledning bliver revet ned. På tidspunktet for fængslets udtalelse saboteredes ordningen konstant hvorfor fængslet overvejede om renevæske på anden måde kunne gøres tilgængelig for de indsatte, eventuelt ved udlevering hos sygeplejerskerne, jf. direktoratets skrivelse af 16. januar 2001 om sundhedspersonalets inddragelse i lokale ordninger. Fængslet har samtidig vedlagt kopi af denne skrivelse.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg tager det oplyste til efterretning og beder om underretning om resultatet af fængslets overvejelser.

Ad punkt 2.2.4. Køkkenforhold

Det fremgik af den ovennævnte skrivelse af 16. september 2003 om bygningsvæsenets ressourceindsats i 2003-2004 at der i løbet af vinteren 2004 skulle ske renovering af køkken mv. på afdeling 16 – 'lægepolitik'. Jeg bad statsfængslet oplyse hvad denne planlagte renovering indebar.

Statsfængslet har oplyst at det ved bygningssyn har vist sig at køkkenskabene i belægningsafdelingerne er meget forskelligt præget af hærværk, herunder fjernelse af køkkenskabenes låger. Efter aftale med den daværende fællestalsmand skulle de forskellige køkkener gennemgås med henblik på enten at fjerne alle låger og hængsler eller supplere køkkenerne med enkelte manglende og/eller defekte låger. Køkkenerne på afdelingerne 12 og 15 er renoveret efter ovenstående (suppleret med manglende og/eller defekte låger), mens køkkenet på afdeling 16 S mangler. Renovering af dette køkken forventes afsluttet inden årets udgang.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 2.3. Fritidslokaler

Jeg bad statsfængslet oplyse om fængslet havde efterkommet den under inspektionen afgivne henstilling om at hænge en instruks i brug af træningsredskaberne op i motionsrummet.

Statsfængslet har oplyst at der ultimo 2003 var hængt en vejledning op i brug af de kondiredskaber der var til rådighed i motionsrummet. Fængslet har videre oplyst at der i foråret 2004 blev foretaget en større udskiftning og indkøb af nye kondiredskaber i overensstemmelse med de ændrede overordnede retningslinjer. I den forbindelse blev der samtidig bestilt plancher/vejled-

ning i den rette brug af redskaberne. Hovedparten af plancherne er leveret.

Statsfængslet har efterfølgende telefonisk over for direktoratet oplyst at firmaet endnu ikke har leveret de resterende plancher. Statsfængslet er derfor i gang med at finde en anden leverandør af de resterende plancher.

Statsfængslet har ligeledes telefonisk over for direktoratet oplyst at der nu er uddannet et antal fængselsfunktionærer som instruktører. Der vil derfor nu være personale til at vejlede de indsatte i den rette brug af redskaberne i størstedelen af den tid træningslokalerne er åbne.

Direktoratet har henholdt sig til statsfængslets oplysninger og tilføjet at direktoratet ikke har yderligere bemærkninger.

Jeg tager det oplyste vedrørende opsætning af vejledninger til efterretning og har noteret mig det oplyste om at der nu er uddannet et antal fængselsfunktionærer som instruktører der vil være til stede det meste af den tid hvor træningslokalerne er åbne.

Ad punkt 2.5. Bibliotek, aviser og stillecafé

Ledelsen tilkendegav under inspektionen at man ville undersøge om der var bogkataloger på biblioteket – hvis ikke ville man sørge for at tilvejebringe disse eller elektroniske udskrifter af bogkataloger hvis de ikke længere foreligger i bogform. Ledelsen tilkendegav endvidere at ville sørge for at udenlandske aviser blev tilgængelige i en eller anden form.

Statsfængslet har oplyst at såvel bogkatalog som udenlandsk avis der er valgt efter aftale med fællestalsmanden, nu er tilgængelig på biblioteket.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 2.8. Værksteder

Af statsfængslets vedligeholdelsesplan af 25. november 2002 for 2003-2008 fremgår det at

de tre bygninger der anvendes til smedearbejde, er ulovlige idet de ikke opfylder Arbejdstilsynets krav, og at de vil blive anvendt til andre formål når den projekterede værkstedsbygning er blevet opført. Jeg bad direktoratet oplyse nærmere om hvornår direktoratet forventede at påbegynde opførelsen af det nye smedeværksted.

Direktoratet har oplyst at arbejdet med opførelse af det nye smedeværksted er sendt i licitation, og at det forventes at byggeriet færdiggøres i løbet af foråret 2005.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 2.11.1. Celler der anvendes som strafceller og til udelukkelse fra fællesskab

Jeg henstillede at statsfængslet på ny overvejede at forsyne cellerne 1 og 3 med et skab, eventuelt et fastboltet skab. Jeg bad om underretning om hvad der skete i anledning af min henstilling.

Statsfængslet har oplyst at der i de nævnte celler igen er opsat fastboltede skabe. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 2.11.2. Observationscellen

Jeg bad direktoratet oplyse om observationscellen i Statsfængslet ved Horserød var blevet godkendt af direktoratet, og i givet fald under hvilke eventuelle betingelser.

Under inspektionen oplyste jeg over for statsfængslet at observationscellen skal være møbleret med fastboltet bord og bænke samt en seng/briks frem for madrassen på gulvet. Jeg bad statsfængslet oplyse om statsfængslet på denne baggrund havde foretaget noget vedrørende observationscellens udstyr.

Statsfængslet har oplyst at direktoratet ved skrivelse af 19. juli 1999 som fængslet samtidig har vedlagt kopi af, godkendte observationscellen, selv om den kun indeholdt en madras på gulvet. Det var en forudsætning for godkendelsen at observati-

onscellen alene blev anvendt til meget kortvarige anbringelser. Fængslet har videre oplyst at cellen efter inspektionsbesøget er blevet møbleret med en fastboltet seng, bord og bænke.

Direktoratet har oplyst at fængslet efterfølgende har oplyst at observationscellen er blevet brugt i overensstemmelse med direktoratets godkendelse, det vil sige kun til meget kortvarige anbringelser. Dette har direktoratet henholdt sig til.

Med hensyn til møbleringen af cellen har direktoratet anført at observationsceller, som anført af mig, skal være indrettet i overensstemmelse med bilag 6 til indstillingen om sikringsceller og observationsceller, medmindre direktoratet dispenserer herfra. En sådan dispensation er givet ved ovennævnte skrivelse af 19. juli 1999. Direktoratet har i den forbindelse oplyst at tilsvarende godkendelser (dispensationer) er givet til andre fængsler.

| Jeg har noteret mig at direktoratet har dispenseret fra kravene til indretningen af observationsceller for så vidt angår observationscellen i (bl.a.) Statsfængslet ved Horserød, og at fængslet efter inspektionen (alligevel) har møbleret cellen i overensstemmelse med disse krav.

Jeg henstillede under inspektionen at glasset i indkigshullet i døren blev skiftet ud, og bad om underretning om hvorvidt dette var sket. Jeg henstillede endvidere at hængslerne på vinduerne blev afskærmet, og bad om underretning om hvad der skete i den anledning.

Statsfængslet har oplyst at glasset i indkigshullet er blevet udskiftet, og at hængslerne på vinduerne er afskærmet således at det ikke vil være muligt at fæstne noget i dem, f.eks. med henblik på selvbeskadigelse.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad punkt 4.1. Arbejde mv.

Fængslet oplyste under inspektionen at der kan være vanskeligheder med placeringen af særlige typer af indsatte der har problemer med at begå sig socialt, og at fængslet derfor overvejede at etablere et værksted med arbejdspladser til ca. 10 af denne type indsatte. Jeg bad statsfængslet oplyse nærmere om disse overvejelser/planer, herunder om udsigten til etablering af et sådant værksted.

Statsfængslet har oplyst at det omtalte aktivitetsområde er etableret og igangsat i juli 2004. Fængslet har vedlagt kopi af side 1 i beskrivelsen af målgruppen der skal aktiveres i det pågældende beskæftigelsesområde (Værestedet).

Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 4.2. Fritid

Under min samtale med talsmanden for afdeling 20 (den halvåbne afdeling) blev der klaget over at der på afdelingen stort set ingen afdelingsbaserede fritidsaktiviteter er, herunder ture ud af huset. Det blev oplyst at begrundelsen herfor var manglende personale, sygdom hos personalet og problemer i forbindelse med afvikling af tidligere ture. Videre blev det anført at personalet ikke er villig til at medvirke til en løsning af problemet. Som bebudet under inspektionen bad jeg i rapporten om statsfængslets bemærkninger til det af talsmanden anførte vedrørende manglende fritidstilbud for de indsatte på den halvåbne afdeling. Jeg bad i den forbindelse statsfængslet om at undersøge dels hvilke og hvor mange afdelingsbaserede fritidsaktiviteter der havde været på afdeling 20 inden for de seneste tre måneder forud for inspektionen og indtil da, dels hvilke afdelingsbaserede aktiviteter der efter inspektionen var planlagt gennemført på afdelingen.

Statsfængslet har medgivet at fritidsaktiviteterne på den halvåbne afdeling er util-

strækkelige. Fængslet har endvidere oplyst at det beklageligvis ikke har været muligt at udarbejde en opgørelse over hvilke og hvor mange aktiviteter der har fundet sted i den ønskede periode. I erkendelse af den utilfredsstillende situation vedrørende aktivering af de indsatte på den halvåbne afdeling blev det efter drøftelse i samarbejdsudvalget i april 2004 besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe der skal komme med forslag til hvorledes aktiveringen af de indsatte i den halvåbne afdeling ved arbejde, uddannelse og i fritiden i højere grad kan gennemføres efter en sammenhængende og gerne tværgående planlægning. Fængslet har vedlagt kommissorium for arbejdsgruppen. Det blev samtidig besluttet at arbejdsgruppen på det førstkommende møde (det planlagte møde i juli 2004 blev udskudt) i samarbejdsudvalget skulle redegøre for sine foreløbige overvejelser og stille forslag til en tidsplan for det videre arbejde. Statsfængslet har efterfølgende over for direktoratet oplyst at den nedsatte arbejdsgruppe har holdt to møder, og at det forventes at der går 2-3 måneder inden der foreligger en endelig handlingsplan vedrørende aktivering af de indsatte på den halvåbne afdeling.

Direktoratet har henholdt sig hertil og har oplyst at direktoratet vil orientere mig når direktoratet har modtaget handlingsplanen.

| Jeg har noteret mig det oplyste og afventer denne orientering.

Under min samtale med talsmændene for de åbne afdelinger blev der klaget over at der ikke er nok personale i fængslet til at afvikle fritidsaktiviteter.

Ledelsen oplyste bl.a. at der på baggrund af en i slutningen af 2003 gennemført undersøgelse af fritidsområdet ville blive udarbejdet en handlingsplan på området. Jeg bad om en kopi af den nævnte handlingsplan når den forelå.

Fængslet har vedlagt en oversigt over fritidsaktiviteter i 2004 i fængslets åbne afdelinger.

Jeg har noteret mig indholdet af denne oversigt og afventer i øvrigt underretning vedrørende handlingsplanen (også) for de indsatte på de åbne afdelinger, jf. den gennemførte undersøgelse af fritidsområdet.

Ad punkt 4.3. Undervisning

Jeg bad om oplysning om hvorvidt statsfængslet har informationsmateriale til de indsatte om fængslets generelle tilbud om undervisning mv. Jeg bad også fængslet oplyse nærmere om motivering af indsatte der har ringe skolekundskaber, til at deltage i undervisning.

Statsfængslet har oplyst at der i den interne regelsamling i kort form er informeret om fængslets generelle tilbud om undervisning mv. Fængslet har henvist til vedlagte kopier af Regelsamling/Horserød afsnit A lb.nr. 1-1 ('Beskæftigelse') og afsnit B lb.nr. 10-1 (punkt 2).

Fængslet har videre oplyst at der i forbindelse med indrulleringsprocedure og arbejdsplaceringen af nyindsatte foretages en umiddelbar vurdering af undervisningsbehov mv., således at den pågældende i givet fald opfordres til at henvende sig til skolen for nærmere samtale om behov og muligheder. Samme vurdering foretages ved senere indsættelses- og handleplanssamtaler.

Statsfængslet har yderligere oplyst at fængslet udsender meddelelse om undervisningstilbuddet før hvert skolehalvårs begyndelse. Der udsendes endvidere materiale om undervisningstilbud i sommerperioden. Fængslet har vedlagt eksempler på meddelelserne til orientering.

Forudsætter undervisningsbehovet på baggrund af den foretagne visitation ingen særlige foranstaltninger, tilbydes de indsatte at deltage i den almindelige undervisning på AVU/FVU-niveau i statsfængslet. Un-

dervisningen tager sigte på at afhjælpe ringe skolekundskaber.

Er der tale om indsatte med et intensivt undervisningsbehov, tilbydes henvisning f.eks. til den amtslige specialundervisning. Skal undervisningen foregå inden de tidsmæssige betingelser for frigang er opfyldt, er der erfaringsmæssigt normalt ikke problemer med at opnå dispensation fra Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Direktoratet har oplyst at direktoratet har taget det oplyste til efterretning og ikke har yderligere bemærkninger.

Jeg har noteret mig det oplyste.

...

Punkt 12. Opfølgning

Jeg har bedt om underretning mv. vedrørende enkelte punkter, jf. nærmere gennemgangen ovenfor. Jeg beder om at fængslet sender sit svar tilbage gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Punkt 13. Underretning

Denne rapport sendes til Statsfængslet ved Horserød, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i statsfængslet.

..."

Ombudsmanden modtog i den anledning udtalelser af 22. februar og 8. marts 2005 fra henholdsvis Statsfængslet ved Horserød og Direktoratet for Kriminalforsorgen.

I en opfølgingsrapport nr. 2 af 25. april 2005 meddelte ombudsmanden herefter følgende:

"...

Ad punkt 2.2.3. Bade- og toiletfaciliteter

Statsfængslet oplyste i fængslets tidligere udtalelse at ordningen vedrørende udlevering af renssevæske periodevis saboteres ved at renssevæske bliver fjernet, og vejledning

bliver revet ned. På tidspunktet for fængslets udtalelse blev ordningen konstant saboteret hvorfor fængslet overvejede om rensesvæske på anden måde kunne gøres tilgængelig for de indsatte, eventuelt ved udlevering hos sygeplejerskerne. Jeg bad om underretning om resultatet af fængslets overvejelser.

Statsfængslet har oplyst at ordningen gennem længere tid har fungeret tilfredsstillende uden nævneværdig sabotage fra de indsatte side, og at det derfor indtil videre er besluttet at fortsætte ordningen hvorefter der på afdelingerne, bortset fra de stoffri afdelinger og kontraktafdelinger, er frit tilgængelig rensesvæske og vejledning i brugen heraf. Statsfængslet har bemærket at det er indgået i overvejelserne at det vil være forbundet med vanskeligheder at sikre en tilstrækkelig anonymitet hvis rensesvæske skal udleveres af sygeplejerskerne i fængslet. Statsfængslet har endvidere tilføjet at fængslet fortsat vil følge ordningen og revurdere den hvis der igen viser sig problemer med ordningen.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 4.2. Fritid

Jeg noterede mig bl.a. at der var nedsat en arbejdsgruppe der skulle udarbejde en handlingsplan vedrørende aktivering af de indsatte på den halvåbne afdeling, og at direktoratet ville orientere mig når direktoratet har modtaget handlingsplanen. Jeg tilkendegav at jeg afventede denne orientering.

Statsfængslet har oplyst at arbejdsgruppen har afgivet indstilling, og at denne indstilling er tiltrådt af fængslets samarbejdsudvalg. Et af arbejdsgruppens forslag var at forbedre undervisningstilbud og -muligheder for de indsatte, og dette forslag indebærer bl.a. at der i højere grad kan gennemføres undervisningsaktiviteter på afdelingen. Fængslet har oplyst at dette forslag er iværksat.

Statsfængslet har videre oplyst at et andet forslag indebærer at der blandt afdelingens

fængselsfunktionærer udpeges en gruppe på omkring syv medarbejdere som i fællesskab skal udarbejde planer for og medvirke til at gennemføre de strukturerede fritidsaktiviteter på afdelingen. Fængslet har oplyst at medarbejderne til denne gruppe er ved at blive udpeget.

Direktoratet har anført at direktoratet anser de iværksatte initiativer på fritidsområdet på den halvåbne afdeling for tilfredsstillende. Direktoratet har desuden oplyst at direktoratet har bedt fængslet om snarest at indsende handlingsplanen. Jeg går ud fra at direktoratet herefter vil sende mig en kopi af handlingsplanen.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg tilkendegav endvidere at jeg (fortsat) afventede underretning vedrørende handlingsplanen for de indsatte på de åbne afdelinger.

Statsfængslet har beklaget at der endnu ikke er udarbejdet egentlige handleplaner for de åbne afdelinger. Fængslet har oplyst at det bl.a. skyldes langtidssygdom og andet fravær i ledergruppen og blandt de medarbejdere som særligt varetager den koordinerende fritidsbeskæftigelse. Fængslet har samtidig understreget at de planlagte (og sædvanlige) fritidsaktiviteter hele tiden har været gennemført.

Fængslet har videre oplyst at den samlede personalesituation på området forventes normaliseret i løbet af kort tid, og at fængslet derfor regner med at en handlingsplan kan blive udarbejdet inden for det kommende halve år.

Direktoratet har tilsluttet sig fængslets beklagelse af at der endnu ikke er udarbejdet en handlingsplan for de åbne afdelinger, men har noteret sig at den forventes inden for et halvt år. Direktoratet har oplyst at direktoratet har bedt fængslet om at sende en kopi af handlingsplanen til direktoratet, og at direktoratet vil sende mig en kopi heraf når den er modtaget.

Inspektioner

| Jeg har noteret mig det oplyste.

...

Punkt 12. Opfølgning

| Jeg har noteret mig at jeg vil modtage en kopi af de handlingsplaner som fængslet vil udarbejde vedrørende fritidsområdet. Jeg betragter herefter i øvrigt sagen vedrø-

| rende min inspektion af Statsfængslet ved Horserød som afsluttet.

Punkt 13. Underretning

Denne rapport sendes til Statsfængslet ved Horserød, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i statsfængslet.”

B. Besøg på kvindeafdelingen i Anstalten ved Herstedvester

Straffuldbyrkelse. 36.3.

Den 26. oktober og 5. november 2004 aflagde inspektionschefen og medarbejdere fra inspektionsafdelingen på ombudsmandens vegne et besøg i Anstalten ved Herstedvesters kvindeafdeling. Formålet med besøget var først og fremmest at undersøge hvordan dagligdagen forløber for de kvindelige indsatte, herunder modtage orientering om forholdet mellem de mandlige og de kvindelige indsatte og de kvindelige indsattes mulighed for – såfremt det ønskes – at afsone uden kontakt til de mandlige indsatte.

Besøget gav blandt andet anledning til at bemærke at det principielt er et problem at kvindelige indsatte afsone i samme anstalt som nogle af landets mest belastede sexkriminelle. Det måtte imidlertid lægges til grund at der ikke (på det tidspunkt) var mulighed for at indrette en separat kvindeafdeling i andre lokaliteter. Det blev samtidig noteret at en fuldstændig adskillelse af de mandlige og de kvindelige indsatte i anstalten vil begrænse de kvindelige indsattes arbejds- og fritidsmuligheder. Det blev på denne baggrund blandt andet udtalt at de kvindelige indsatte der ikke ønsker (for meget) fællesskab med de mandlige indsatte, bør have samme adgang til fritidsaktiviteter som de øvrige indsatte i anstalten.

Under en efterfølgende inspektion af Anstalten ved Herstedvester i februar 2005 modtog inspektionschefen oplysning om at det gårdtursareal der alene er forbeholdt de kvindelige indsatte som ønsker separat gårdtur, var blevet flyttet til et mindre areal end det der blev besigtiget under besøget i efteråret 2004. Dette medførte i brev af 23. februar 2005 en kritik af forholdene vedrørende de kvindelige indsattes separate gårdtursareal og en henstilling til anstalten om at ændre herpå.

Efter at Anstalten ved Herstedvester og Direktoratet for Kriminalforsorgen havde afgivet udtalelser afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne et opfølgningsbrev af 15. august 2005 til anstalten og direktoratet.

Også på grundlag af de oplysninger der var fremkommet ved udtalelserne, var etablering af en separat kvindeafdeling ikke blot, som anstalten og direktoratet havde anført, en optimal løsning, men også en nødvendig løsning i hvert fald på længere sigt. Inspektionschefen anmodede på ombudsmandens vegne Direktoratet for Kriminalforsorgen om at oplyse om direktoratet havde overvejet eller var indstillet på at overveje at søge tilvejebragt midler der muliggjorde etablering af en separat kvindeafdeling. (J.nr. 2004-3309-628).

I brev af 28. januar 2005 skrev inspektionschefen sådan til Anstalten ved Herstedvester på vegne af ombudsmanden:

”Vedrørende besøg den 26. oktober og 5. november 2004 i kvindeafdelingen

Den 26. oktober og 5. november 2004 aflagde jeg og to medarbejdere ved inspektionsafdelingen besøg i Anstalten ved Herstedvesters kvindeafdeling. Mit formål med besøget var

først og fremmest at undersøge hvordan dagligdagen forløber for de kvindelige indsatte, herunder modtage orientering om forholdet mellem de mandlige og de kvindelige indsatte og de kvindelige indsattes mulighed for – såfremt det ønskes – at afsone uden kontakt til de mandlige indsatte. Besøget fandt sted i fortsættelse af inspektionen af afdelingen den 13. og 16. december 1996 og som opfølgning på den sag om kvindeafde-

lingen som blev rejst efter inspektionen (mit j.nr. 2000-1322-625). Der var ikke tale om en egentlig inspektion.

Under besøget den 26. oktober 2004 havde jeg en indledende samtale med vicefængselsinspektøren og (en del af) anstaltens øvrige personale som arbejder på kvindeafdelingen og/eller med de indsatte på afdelingen. Efter den indledende samtale blev jeg og mine medarbejdere vist rundt på kvindeafdelingen (som består af afdeling R og afdeling S). Efter rundvisningen havde jeg en fællessamtale med to kvinder fra afdeling R og en fællessamtale med fem kvinder fra afdeling S samt en række samtaler med enkelte kvinder fra kvindeafdelingen om såvel generelle som private spørgsmål/sager. Den 5. november 2004 havde jeg en afsluttende samtale med fængselsinspektøren og vicefængselsinspektøren. I den forbindelse besøgte jeg de kvindelige indsatte separate gårdtursarealer.

Kvindeafdelingen består som nævnt af afdeling R og afdeling S med henholdsvis seks og otte pladser. Der var på tidspunktet for besøget den 26. oktober 2004 ni kvindelige indsatte i anstalten, hvoraf otte var indsat i afdeling R og afdeling S og en i en anden afdeling (frivilligt).

Som det er anstalten bekendt, har de kvinder som jeg havde samtale med, modtaget særskilt svar den 22. november 2004. Blandt de emner som de kvindelige indsatte bragte op under fællessamtalerne, er emner som er identiske med eller som vedrører de generelle forhold for de kvindelige indsatte i anstalten, og disse emner indgår i denne rapport. Som det blandt andet fremgår af mit brev af 22. november 2004 til de kvindelige indsatte i afdeling S, forstod jeg samtalen den 26. oktober 2004 med dem således at de ville sende mig et brev indeholdende en beskrivelse af deres dagligdag i anstalten og navnlig forholdet mellem de mandlige og de kvindelige indsatte, herunder en nærmere beskrivelse af det pres som nogle af de kvindelige indsatte i anstalten føler at de udsættes for fra de

mandlige indsatte. Jeg har ikke efterfølgende modtaget et sådant brev fra de kvindelige indsatte i afdeling S. Spørgsmålet om forholdet mellem de kvindelige og mandlige indsatte i anstalten er herefter behandlet på grundlag af de oplysninger som fremkom under mine besøg i anstalten, og de oplysninger som fremgår af den ovennævnte inspektionssag og den ligeledes nævnte opfølgningssag.

1. Vedligeholdelsesstandard mv.

Under min rundgang i afdeling R og afdeling S besøgtede jeg fællesskabslokaler/-områder og nogle af cellerne efter mit valg.

Foruden cellerne, som alle er enkeltmandsceller, er der på hver af afdelingerne bl.a. fælles køkken og stue og et gangareal hvor der er bordtennisbord, kondicykel og en del grønne planter og anden udsmykning.

1.1. Cellerne

Jeg besøgtede en af de tomme celler i afdeling R – celle 8. Cellen trængte til at blive grundigt rengjort og malet. Ifølge anstaltens oplysninger havde cellen ikke været beboet i en periode.

Under min afsluttende samtale med ledelsen spurgte jeg om der fandtes en plan for istandsættelse af denne og de øvrige celler. Ledelsen oplyste at der findes en vedligeholdelsesplan, men at anstaltens malerhold i hvert fald til udgangen af 2004 var bundet af arbejdet med istandsættelse af grønlænderafdelingen (afdeling K og afdeling L). Ledelsen oplyste videre at det kan være et problem at finde indsatte som har lyst til at være på malerholdet, og som egner sig til det. Ledelsen tilbød at sende mig et eksemplar af vedligeholdelsesplanen.

En af de indsatte i kvindeafdelingen havde over for mig fremført et ønske om at få mulighed for at male sin egen celle. Jeg spurgte ledelsen om de indsatte i kvindeafdelingen har mulighed for at male deres egne celler hvis de ønsker det. Ledelsen op-

lyste at malerholdet forestår alt malerarbejde i anstaltens afdelinger, men at kvinderne har mulighed for at ansøge om ansættelse på malerholdet – eventuelt for en periode – hvis de har lyst til at deltage i den malermæssige vedligeholdelse.

For så vidt angik den tomme celle oplyste ledelsen at cellen formentlig ville blive grundigt rengjort af gangmanden inden en ny indsat flyttede ind.

Jeg beder om at modtage et eksemplar af vedligeholdelsesplanen.

Det ville efter min opfattelse være hensigtsmæssigt at den nævnte tomme celle – ud over at den undergives en grundig rengøring – bliver malet inden en ny indsat flytter ind. Jeg henviser til at cellen efter det oplyste havde stået tom i en periode. Efter min opfattelse vil dette også gælde andre celler med samme standard der i en periode står ubeboet.

Jeg beder anstalten om at oplyse om muligheden for at celler i kvindeafdelingen som for en periode er tomme, og som trænger til istandsættelse, kan blive malet mv.

Under henvisning til det oplyste om at de kvinder der ønsker at male i afdelingen (og egner sig til at være beskæftiget hermed), kan ansøge om ansættelse på malerholdet, foretager jeg ikke mere specielt vedrørende dette.

1.2. Fællesområder

Jeg besigtigede afdelingens fællesområder som forekommer rummelige. Lokaler og inventar er generelt pænt vedligeholdt.

Der er to toiletter og et baderum i afdeling R og tilsvarende i afdeling S. Det ene toilet i hver afdeling anvendes af personalet. På tidspunktet for besøget var baderummet i afdeling R ikke i brug.

Under min afsluttende samtale med ledelsen anførte jeg at der nogle steder trængte til grundigere rengøring eller opfriskning af maling. Dette gjaldt især gangarealet i afde-

ling R hvor det var min opfattelse at en generel oprydning var tiltrængt.

Jeg anførte endvidere at køkkenet i afdeling R trængte til renovering. Ledelsen oplyste at der er lagt en plan for renovering af køkkener mv.

Jeg bad oplyst hvorfor baderummet i afdeling R ikke var i brug. Ledelsen oplyste at der havde været problemer med skimmel-svamp eller lignende i rummet som derfor skulle renoveres.

Jeg går ud fra at (også) de fællesområder der trænger til istandsættelse, indgår i den ovenfor omtalte vedligeholdelsesplan. Hvis dette ikke er tilfældet, beder jeg anstalten om at overveje at lade istandsættelse af disse, herunder blandt andet gangarealet i afdeling R, indgå i planen.

Jeg anførte at opholdsrummene ikke indbød til hygge. Ledelsen bemærkede hertil at opholdsrummene sjældent benyttes af de indsatte som foretrækker at være sammen i mindre grupper på værelserne, blandt andet på grund af konflikter blandt de kvindelige indsatte indbyrdes.

Den sjældne anvendelse af opholdsrummene kan også have sammenhæng med indretningen af rummene. Jeg anmoder anstalten om at overveje at tage initiativ til at drøfte spørgsmålet om anvendelse af opholdsrummene med de kvindelige indsatte, herunder de indsattes eventuelle ønsker til en forbedring af opholdsrummene. Jeg beder om oplysning om resultatet af anstaltens overvejelser.

Både ved indgangen til kvindeafdelingen og i afdeling R og S hang der på tidspunktet for besøget opslag flere steder med oplysning om hvor skjolde og hjelme opbevares i kvindeafdelingen.

Under den afsluttende samtale med ledelsen påpegede jeg at sedlerne – medmindre de tjener et helt nødvendigt behov – bør fjer-

nes idet de virker provokerende. Ledelsen oplyste at man vil overveje at flytte skjoldene mv.

Jeg beder anstalten om at oplyse hvad overvejelserne herom har givet anledning til. Jeg gør i den forbindelse opmærksom på at jeg ikke har bemærkninger til at selve skjolde- og hjelmdepotet findes i kvindeafdelingen.

Jeg besigtigede endvidere det udendørsareal som benyttes til kvindernes separate gårdtur. Der er tale om en grøn plæne hvor der er etableret et lille anlæg med blomsterbede, et bassin og bænke. På tidspunktet for mit besøg var der 2-3 indsatte som havde separat gårdtur på arealet.

2. Rensevæske

Under rundgangen i kvindeafdelingen konstaterede jeg at der ikke var adgang til renssevæske i toilet- og baderummene, og at der ikke fandtes en vejledning i brugen heraf.

Ledelsen oplyste at renssevæske fås gennem anstaltens sygepleje, og at der er sygeplejersker til stede i anstalten hver dag. Ledelsen oplyste i den forbindelse at ordningen er godkendt af direktoratet. Ledelsen oplyste desuden at der i regelsamlingen vil blive tilføjet en vejledning i brugen af renssevæske.

Som jeg også tilkendegav under besøget, er det ikke tilstrækkeligt at der i regelsamlingen findes en vejledning i brugen af renssevæske. Idet jeg går ud fra at sygeplejen ved udlevering af renssevæske i tilknytning hertil ligeledes udleverer en vejledning i brugen af renssevæskens, foretager jeg ikke mere vedrørende dette.

3. Forholdet mellem de kvindelige og mandlige indsatte

Under besøget i anstalten blev spørgsmålet om forholdet mellem de kvindelige og de

mandlige indsatte drøftet – både med ledelsen og med de kvindelige indsatte.

Drøftelsen skete blandt andet på baggrund af en henvendelse af 30. august 2004 fra de kvindelige indsatte i afdeling S til blandt andre Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og Folketingets Ombudsmand. I denne henvendelse fremkom de kvindelige indsatte i afdeling S med forskellige ønsker med henblik på forbedring af deres afsoningsforhold. Henvendelsen indeholdt ligeledes enkelte bemærkninger om de problemer som de kvindelige indsatte har med de mandlige indsatte – blandt andet i forbindelse med gårdtur og kondi.

Den 29. september 2004 besvarede Direktoratet for Kriminalforsorgen henvendelsen fra de kvindelige indsatte i afdeling S. Brevet er omtalt under pkt. 4, 5 og 6.

Spørgsmålet om forholdet mellem kvindelige og mandlige indsatte blev første gang rejst under ombudsmandens tidligere inspektion af anstalten den 13. og 16. december 1996. I ombudsmandens endelige rapport af 13. maj 1997 om inspektionen er blandt andet anført følgende:

’Spørgsmålet vedrørende pladsproblemer for kvinder gav ledelsen anledning til at omtale problemet med at have kvindelige indsatte blandt de mandlige indsatte, hvoraf en betydelig del er dømt for seksualkriminalitet. Det blev således nævnt at nogle af de sekskriminalle mænd i anstalten hellere vil have mulighed for at være sammen med en indsat kvinde end lade sig behandle med kønsdriftshæmmende medicin. Dette vanskeliggør i nogen grad behandlingen af disse mænd. Specielt for så vidt angår de mænd der er gift med en af de kvindelige indsatte, er det problematisk at få dem til at indgå i en behandling med kønsdriftshæmmende medicin.

Ledelsen udtalte som sin opfattelse at de kvindelige indsatte ved ankomsten til anstalten bliver presset – af de mandlige indsatte – til at gifte sig med ’en stærk mandlig

indsat'. Kvinderne kan ellers ikke være i fred i anstalten. Det blev oplyst at de indsatte som begrundelse for indgåelsen af ægteskab anfører muligheden for at kunne besøge hinanden, efter at den ene er løsladt.

...

Det er klart utilfredsstillende, at psykisk syge kvinder tvangsmæssigt anbringes i en situation, hvor de føler sig presset til at indgå ægteskab med en mandlig indsat – eventuelt en indsat der er dømt for en meget alvorlig og farlig sexkriminal handling.

Det er kriminalforsorgens opgave at sørge for, at dømte kvinder der måtte have brug for psykiatrisk/psykologisk behandling, får tilbudt sådan hjælp i en anstalt, hvor der ikke er risiko for at de udsættes for et pres til at indgå ægteskab med en mand der er dømt for en alvorlig sexkriminal handling. Det bør ske uden at dette medfører nogen forringelse af de indsatte kvinders beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder.

Hvilken løsning der bør bringes i anvendelse for at tilvejebringe sådanne forhold, finder jeg ikke at burde udtale mig om.

Jeg henstiller til Direktoratet for Kriminalforsorgen at den snarest muligt finder en løsning på det omtalte problem, og jeg udbeder mig underretning om hvad der videre sker i sagen.'

I notater af 2. juli og 29. august 1997 beskrev direktoratet mulighederne for placering og indretning af afsoningspladser hvor kvinder med behov for psykiatrisk/psykologisk behandling kan tilbydes at afsone uden risiko for at blive presset til indgåelse af ægteskab med en mandlig indsat. Resultatet af direktoratets overvejelser blev at pladserne måtte placeres i anstalten. I direktoratets notat af 29. august 1997 er bl.a. følgende anført:

'...

Anstalten foreslår, at afdelingen indrettes med to helt selvstændige afdelinger med henholdsvis 6 og 8 pladser og helt uden fællesskab afdelingerne imellem. Dette vil muliggøre en fleksibel udnyttelse af pladserne

med mulighed for at overflytte kvindelige indsatte i tilfælde af indbyrdes konflikter.

På kvindeafdelingen foreslås etableret et montageværksted samt et undervisningslokale, hvor anstaltens skole kan tilbyde undervisning, herunder edb-undervisning. Endvidere foreslås indrettet hobbyværksteder til fritidsaktiviteter, såsom husflidarbejde, konditræning og diverse spil. Der foreslås reserveret et særligt gårdtursareal for de kvindelige indsatte, der ikke ønsker fællesskab med de mandlige indsatte.

...

Direktoratet skal foreslå, at den skitserede kvindeafdeling etableres snarest muligt, og at erfaringerne med afdelingen følges nøje og evalueres efter en periode på 1 år med henblik på stillingtagen til, om ordningen kan anbefales på længere sigt.

'...

Direktoratet oplyste i brev af 27. oktober 1998 hertil at der i anstalten var indrettet en afdeling med tilfredsstillende beskæftigelses- og fritidsmuligheder hvor det ville være muligt for kvinder at afsone uden fællesskab med mænd. Direktoratet oplyste videre at åbningen af afdelingen, der havde afventet bygningsmæssige foranstaltninger, forventedes at kunne ske den 1. november 1998.

I opfølgingsrapport af 21. maj 1999 om inspektionen af Anstalten ved Herstedvester er der anført følgende:

'...

Idet jeg går ud fra at afdelingen nu er åbnet, tager jeg det oplyste til efterretning. Jeg beder om at blive underrettet om resultatet af den evaluering der efter notatet af 29. august 1997 vil blive foretaget af afdelingen efter et år.

'...

I opfølgingsrapport af 19. april 2000 om inspektionen af anstalten meddelte ombudsmanden at spørgsmålet om de kvindelige indsatte i anstalten blev udskilt til en særskilt sag som blev rejst efter bestemmelsen i ombudsmandslovens § 17, stk. 1.

I denne (særskilte) sag bad ombudsmanden den 27. april 2000 om at modtage en evaluering af 22. november 1999 fra anstalten og oplysning om hvorledes situationen var i kvindeafdelingen pr. 1. april 2000 med hensyn til det samlede belæg i kvindeafdelingen, antallet af kvinder som havde internt besøg med en mandlig indsat, antallet af kvinder som var gift med en mandlig indsat, og hvorvidt ægteskabet var indgået i anstalten.

I skrivelse af 7. juli 2000 meddelte direktoratet blandt andet følgende:

‘...’

Det skal bemærkes, at direktoratet i forbindelse med ombudsmandens henstilling i inspektionsrapporten fra maj 1997 var opmærksom på, at henstillingen pegede imod en løsning, hvor kvinderne blev placeret et andet sted end i Anstalten ved Herstedvester. Direktoratet arbejdede således primært hen imod en sådan løsning, men det var ikke muligt at pege på en alternativ placering, som fandtes forsvarlig. Dette blev meddelt ombudsmanden ved skrivelse af 27. oktober 1998.

Kvindeafdelingen i anstalten blev imidlertid indrettet, så de kvinder, der ønsker det, kan afsone uden fællesskab med mænd. Direktoratet fandt, at denne løsning imødekom ‘i hvert fald i et vist omfang ombudsmandens kritik af, at psykisk syge kvinder *tvangsmæssigt* anbringes i en situation, hvor de føler sig presset til at indgå ægteskab med en mandlig indsat – eventuelt en indsat, der er dømt for en meget alvorlig og sex-kriminel handling.’

Som det fremgår af anstaltens skrivelse af 22. november 1999 til direktoratet konkluderer anstalten og afdelingen efter afholdelse af mødet den 17. november 1999 med afdelingens personale m.fl., at man (samlet set) er enige i den vurdering, at der ikke er væsentlige indvendinger imod, at kvindeafdelingen fortsætter som hidtil.

‘...’

Efter anmodning af 12. juli 2000 modtog

ombudsmanden herefter den 2. august 2000 yderligere materiale til brug for en nærmere vurdering af sagen.

I et brev af 4. oktober 2000 skrev ombudsmanden herefter følgende:

‘For mig foreligger spørgsmålet om jeg efter inspektionen i 1996 og de oplysninger som jeg nu har modtaget, kan tage til efterretning at Direktoratet for Kriminalforsorgen har truffet en beslutning om at permanentgøre afdelingen. Ved min stillingtagen må jeg lægge til grund

at afdelingen nu består af to særskilte afdelinger med plads til henholdsvis seks og otte kvindelige indsatte,

at der i afdelingen tilbydes beskæftigelse, fritidsaktiviteter, undervisning og ophold i det fri afsondret fra de mandlige indsatte,

at ingen kvindelige indsatte siden etableringen af afdelingen den 1. november 1998 har benyttet sig af muligheden for at udstå straffen afsondret fra de mandlige indsatte,

at der i forhold til det som jeg konstaterede ved inspektionen i 1996, ikke er sket ændringer med hensyn til de kvindelige indsatte interne besøg af mandlige indsatte,

at talsmændene for de kvindelige indsatte (den ene talsmand er den ovenfor omtalte indsat der har internt besøg med en anden indsat end den indsatte som hun indgik ægteskab med i anstalten, og som hun stadig er gift med – den anden talsmand har ikke internt besøg) ved evalueringen af ordningen har udtalt

at det er et pres for de kvindelige indsatte at være ‘fri på markedet’,

at der er ‘mange øjne på’ de kvindelige indsatte,

at der til tider er et stærkt psykisk pres for at komme i kontakt med de kvindelige indsatte,

at de kvindelige indsatte skal passe på for ikke at virke indladende, og

at det er urimeligt at kvindelige indsatte er nødt til at være i en anstalt sammen med sex-kriminelle og grove voldsmænd, og

at afdelingen erkender at det er problematisk at de kvindelige indsatte skal afsone i samme anstalt som bl.a. landets mest belastede sexkriminelle.

I forbindelse med den gennemførte evaluering af ordningen er der ikke afgivet en lægefaglig vurdering af den nuværende situation fra Anstalten ved Herstedvester. Jeg siger til en vurdering af både de kvindelige indsattes forhold og behandlingsmulighederne for de mandlige indsatte som har interne besøg med de kvindelige indsatte, jf. udtalelsen fra marts måned 1996 fra overlæge (...) ...

Til brug for min stillingtagen i sagen anmoder jeg om at der indhentes en sådan udtalelse.'

Efter at have modtaget en fornyet udtalelse af 29. januar 2001 fra direktoratet vedlagt en lægefaglig udtalelse fra anstalten samt anstaltens evaluering af kvindeafdelingen af 15. november 2000 meddelte ombudsmanden følgende:

'Under henvisning til det oplyste, navnlig om antallet af kvinder der har tilladelse til internt besøg af en mandlig indsat,

om at det ikke er personalets indtryk at de kvindelige indsatte bliver presset til internt besøg eller pardannelse med mandlige indsatte, og

om at det er afdelingens konklusion at året (1999-2000) er gået godt – især på grund af en tværfaglig indsats,

foretager jeg mig ikke mere.

Jeg har noteret mig at direktoratet fortsat vil følge afdelingerne via årlige indberetninger fra anstalten, og at direktoratet forudsætter at anstalten underretter direktoratet såfremt der sker ændringer i forholdene på afdelingerne.'

Ombudsmanden har efterfølgende fra direktoratet i denne sag modtaget underretning om den årlige indberetning fra Anstalten ved Herstedvester vedrørende kvindeafdelingen.

Senest den 6. maj 2004 modtog ombudsmanden underretning fra direktoratet om

den årlige indberetning fra anstalten. Af anstaltens indberetning af 7. april 2004 fremgår blandt andet følgende:

'Konkluderende kan der peges på, at indeværende periode er forløbet godt og relativt problemfrit, til trods for den manglende terapeutiske bistand, der har været på afdelingerne. Der har været få disciplinærsager, men derimod har afdelingerne været præget af en del interne sociale konflikter og intriger – dog ikke mere end tidligere. ...

En enkelt kvindelig indsat har oplevet sig truet af en mandlig indsat, og har derfor valgt at benytte sig af muligheden for separat gårdtur. Generelt udtrykker talsmændene en holdning om, at det for de fleste ikke har implikationer for deres færden og trivsel i anstalten, at der afsones med mandlige indsatte.

Der er fortsat enighed om, at årsagen til det gode resultat med kvindelige indsatte på Anstalten ved Herstedvester i høj grad skal tilskrives en god tværfaglig indsats i det daglige arbejde med de kvindelige indsatte. Vurderingen er derfor konklusivt, at der ikke er væsentlige indvendinger mod, at kvindeafdelingen fortsætter som hidtil under den helt nødvendige forudsætning af en god personalemæssig dækning både med hensyn til fængselsfunktionærer, behandlere og socialrådgivere.

Trods den forholdsvis velfungerende kvindeafdeling, er det dog stadig den overordnede opfattelse, at det principielt er problematisk, at disse kvindelige indsatte afsoner i samme anstalt som nogle af landets mest belastede sexkriminelle.'

På baggrund heraf skrev ombudsmanden den 18. maj 2004 blandt andet følgende til direktoratet:

'Jeg går ud fra at Anstalten ved Herstedvester og Direktoratet for Kriminalforsorgen fortsat vil være opmærksomme på under hvilke forhold de kvindelige indsatte udstår deres straf, herunder navnlig forholdene i forbindelse med kvindernes interne besøg af medindsatte. Hvis der sker væsentlige æn-

dringer i forhold til det der er beskrevet i de seneste års indberetninger, anmoder jeg om at blive orienteret.

I øvrigt anser jeg sagen for afsluttet for mit vedkommende.'

Det billede der tegner sig på baggrund af de oplysninger der fremkom under mine samtaler med de kvindelige indsatte i anstalten om forholdet til de mandlige indsatte, svarer ikke helt til det billede der afspejler sig i den seneste indberetning som embedet har modtaget fra anstalten via direktoratet, jf. ovenfor.

Under mine samtaler med flere af de kvindelige indsatte i anstalten fremkom der således oplysninger om at de kvindelige indsatte har vanskeligt ved at være i fred for de mandlige indsatte, og at de kvindelige indsatte ofte bliver tiltalt eller antastet på en upassende måde af de mandlige indsatte – blandt andet i form af sjofle bemærkninger under gårdtur og under gudstjenester. Selv for de kvinder som har en kæreste eller ægtefælle i anstalten (eller udenfor), er det i nogle tilfælde ikke muligt at være i fred. Det blev ligeledes oplyst at flere af de kvindelige indsatte ikke oplyser personalet om eventuelle antastelser – blandt andet af frygt for repressalier fra de mandlige indsatte side. De kvindelige indsatte i afdeling S anførte at de hele tiden skal være på vagt i forhold til de mandlige indsatte.

Om den årlige indberetning fra anstalten til direktoratet oplyste de kvindelige indsatte i afdeling S endvidere at de ikke følte at de var blevet inddraget ved udarbejdelsen af denne idet afdelingsgangmanden ikke var blevet varslet om mødet den 22. marts 2004 vedrørende evaluering af kvindefdeling i anstalten. De kvindelige indsatte i afdelingen havde således ikke mulighed for forinden mødet at forberede sig og drøfte situationen indbyrdes. Det blev tilføjet at kvinderne ikke mener at indberetningerne er dækkende for de reelle forhold.

Enkelte af de kvindelige indsatte gav udtryk for at de ikke anser det for et problem at

afsone sammen med mandlige indsatte.

Ledelsen gentog under besøget anstaltens overordnede opfattelse om at det principielt er problematisk at kvindelige indsatte afsone i samme anstalt som nogle af landets mest belastede sexkriminelle.

For så vidt angår en fuldstændig fysisk adskillelse af de mandlige og kvindelige indsatte i anstalten anførte ledelsen at en sådan blandt andet vil begrænse de kvindelige indsatte arbejds- og fritidsmuligheder hvilket ikke er ønskeligt.

Ledelsen anførte desuden at det ikke alene er de kvindelige indsatte der i et eller andet omfang er påvirket af konstruktionen – det gælder også de mandlige indsatte. Det er således blandt andet (fortsat) et problem for så vidt angår den behandlingsmæssige indsats i forhold til nogle af de mandlige indsatte idet de ikke ønsker at indgå i en behandling med kønsdriftsdæmpende medicin.

Vedrørende muligheden for at forberede sig til mødet om evaluering af kvindefdelingen oplyste ledelsen at personalet normalt orienterer de indsatte om at der skal afholdes møde. Jeg tilkendegav i den forbindelse at det er vigtigt at de kvindelige indsatte bliver orienteret om mødet i god tid inden det finder sted, og dermed har mulighed for at forberede sig og drøfte situationen indbyrdes med henblik på nærmere afklaring af eventuelle problemstillinger mv. der ønskes fremlagt på mødet.

Jeg bemærker først at jeg er enig med anstaltens ledelse i at det principielt er problematisk at kvindelige indsatte afsone i samme anstalt som nogle af landets mest belastede sexkriminelle.

Jeg har imidlertid ved de fornyede overvejelser vedrørende spørgsmålet om forholdene for de kvindelige indsatte i anstalten, herunder forholdet mellem de kvindelige og mandlige indsatte, måttet lægge til grund at der ikke (på nuværende tidspunkt) er mulighed for at indrette en

separat kvindeafdeling i andre lokaliteter f.eks. i nærheden af anstalten.

Jeg har desuden noteret mig det oplyste om at en fuldstændig adskillelse af de mandlige og de kvindelige indsatte i anstalten vil begrænse de kvindelige indsattes arbejds- og fritidsmuligheder.

Endelig har jeg noteret mig at der blandt de kvindelige indsatte er nogle der ikke oplever det at afsone sammen med de mandlige indsatte som et problem.

Selv om der ikke under besøget i anstalten fremkom oplysninger om at kvindelige indsatte ligefrem presses til f.eks. at indgå ægteskab eller indgå i kæresteforhold med mandlige indsatte, går jeg ud fra at Direktoratet for Kriminalforsorgen er enig i at de ubehageligheder som nogle af de kvindelige indsatte beskrev at de oplever i hverdagen, bør begrænses i videst muligt omfang.

Efter min opfattelse er det i den forbindelse problematisk hvis de kvindelige indsatte ikke oplyser personalet om deres oplevelser med de mandlige indsatte af frygt for repressalier fra de mandlige indsattes side.

Jeg anmoder om anstaltens bemærkninger hertil, herunder om det er anstaltens opfattelse at de kvindelige indsatte ved at fortælle personalet om deres (ubehagelige) oplevelser med de mandlige indsatte kan risikere repressalier fra de mandlige indsattes side.

En fuldstændig adskillelse af de mandlige og de kvindelige indsatte i anstalten vil efter det oplyste begrænse de kvindelige indsattes arbejds- og fritidsmuligheder. De kvindelige indsatte der ikke ønsker (for meget) fællesskab med de mandlige indsatte, bør efter min opfattelse have samme adgang til fritidsaktiviteter som de øvrige indsatte i anstalten; det vil sige at de kvindelige indsatte der ønsker at afsone uden fællesskab med de mandlige indsatte, bør have faste tidspunkter for de enkelte fritidsaktiviteter, og således at de

kvindelige indsatte ikke som udgangspunkt skal melde fra og til den enkelte fritidsaktivitet, jf. nærmere nedenfor vedrørende separat gårdtur og særskilt kondi.

For så vidt angår de kvindelige indsattes mulighed for at forberede sig til mødet angående den årlige evaluering af kvindeafdelingen går jeg ud fra at ledelsen vil gøre personalet i kvindeafdelingen opmærksom på vigtigheden af at de indsatte i afdelingen i god tid inden disse møder bliver orienteret om afholdelse heraf. Jeg foretager på den baggrund ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

4. Særskilt gårdtur

De indsatte i kvindeafdelingen kan enten deltage i gårdtur sammen med de mandlige indsatte eller benytte muligheden for separat gårdtur på det ovenfor beskrevne areal.

Af husordenen for afdelingerne R og S fremgår følgende om gårdtur:

'Samme indsatte som ikke ønsker fællesskab med de mandlige indsatte, skal tilbydes separat gårdtur *1 time alle hverdage om eftermiddagen, samt ½ time lørdag/søndag, helligdage om formiddagen, og 1 time lørdag/søndag om eftermiddagen.* Tidspunktet for gårdturene fastsættes af personalet i afdeling R-S.'

Direktoratet skrev i brevet af 29. september 2004 følgende vedrørende separat gårdtur:

'Efter henvendelsen fra jer har anstalten besluttet at ændre praksis. I kan fremover vælge at afvikle gårdturen på et separat område, hvor de mandlige indsatte ikke har adgang, eller sammen med mændene. Dermed bliver det tillige muligt for jer at deltage i de almindelige fælles aktiviteter, herunder kirkegang.'

Under besøget i anstalten blev det oplyst at de kvindelige indsatte om morgenen skal beslutte og give meddelelse om hvorvidt de ønsker at anvende muligheden for separat gårdtur.

Jeg har efter besøget i anstalten modtaget en henvendelse fra en af de kvindelige ind-

satte i anstalten vedrørende blandt andet separat gårdtur. Vedlagt henvendelsen var et opslag fra anstalten angående separat gårdtur. Det fremgår af opslaget at det er personalet der fastsætter tidspunktet for gårdturen fra dag til dag, som tjenesten tillader det, dog uden for de indsattes arbejdstid.

I forlængelse af det anførte ovenfor under pkt. 3 vedrørende adgangen til fritidsaktiviteter anmoder jeg anstalten om at overveje at fastsætte et fast tidspunkt for afvikling af den separate gårdtur og således at dette tidspunkt ikke kolliderer med øvrige aktiviteter, og at det ikke forudsætter en tilmelding at afvikle gårdtur i dette tidsrum.

Jeg beder om underretning om resultatet af anstaltens overvejelser.

Jeg er i den forbindelse opmærksom på at der eventuelt kan forekomme tidspunkter hvor ingen af de kvindelige indsatte ønsker at benytte sig af muligheden for separat gårdtur. Såfremt der således for en periode ikke har været tilslutning til deltagelse i separat gårdtur, har jeg ingen bemærkninger til at en fast ordning – indtil der på ny fremsættes ønske herom – sættes i bero.

5. Særskilt kondi

I henvendelsen af 30. august 2004 omtaler de kvindelige indsatte i afdeling S blandt andet spørgsmålet om særskilt kondi.

Direktoratet har i brevet af 29. september 2004 anført følgende herom:

'Anstalten har oplyst, at I ved henvendelse til skolen kan få reserveret gymnastiksalen og kondirummet i 1½ time om ugen. Dette tilbud har tidligere været fremsat uden den store interesse fra jeres side. Da der samtidig er stor efterspørgsel fra de mandlige indsatte for at benytte idrætsfaciliteterne, har anstalten tildelt de mandlige indsatte mere tid til idræt. Det er dog stadig muligt for jer at benytte jer af tilbuddet om halvdelen times kønsopdelt træning om ugen.'

Under min samtale med de kvindelige indsatte fra afdeling S gav kvinderne udtryk for tilfredshed med tilbuddet om at kunne benytte kondirummet 1½ time om ugen. Som en forklaring på at der ikke altid har været stor interesse fra de kvindelige indsatte side for at benytte kondirummet, oplyste kvinderne at interessen afhang af tidspunktet for hvornår kondirummet kan benyttes.

Jeg beder anstalten om – i tilslutning til det anførte ovenfor under pkt. 3 og 4 – at overveje at fastsætte et bestemt tidspunkt for særskilt kondi; et tidspunkt der ikke kolliderer med de øvrige fritidsfaciliteter, og hvor de kvindelige indsatte selv skal tage initiativ til at reservere gymnastiksalen og kondirummet. Jeg beder anstalten om at underrette mig om resultatet af overvejelserne.

6. En personalefri afdeling til de kvindelige indsatte og en afdeling til kæreste- og ægtepar

I henvendelsen af 30. august 2004 fremsatte de kvindelige indsatte i afdeling S et ønske om oprettelse af en personalefri afdeling. Under besøget i anstalten blev dette ønske gentaget over for mig.

Direktoratet har i brevet af 29. september 2004 anført følgende herom:

'Det har tidligere været diskuteret, om det er muligt at oprette en personalefri afdeling til jer, svarende til de mandlige indsatte barak.'

Som det fremgår af udtalelsen fra Anstalten ved Herstedvester, mener man ikke fra anstaltens side, at det vil være muligt at give jer beskyttelse mod overgreb fra mandlige indsatte, hvis I får tilladelse til at afsone i en personalefri afdeling. Det er direktoratet enig i.

Spørgsmålet har tidligere blandt andet været drøftet i forbindelse med den årlige indberetning fra anstalten til direktoratet vedrørende forholdene på afdeling R-S. Af indberetningen fremgår det, at jeres tals-

mænd er enige med anstalten i, at det er en forudsætning for, at der kan være kvindelige indsatte på anstalten, at de kan beskyttes ordentligt af personalet (se anstaltens notat vedrørende møde den 22. marts 2004 om evaluering af kvindeafdelingerne R-S).

På denne baggrund kan direktoratet ikke tillade, at der oprettes en personalefri afdeling til jer på Anstalten ved Herstedvester.'

Enkelte af de kvindelige indsatte oplyste under besøget at de ikke støtter det forslag der er fremsat af de kvindelige indsatte i afdeling S, om at få en personalefri afdeling i anstalten til de kvindelige indsatte. De oplyste i den forbindelse at de i stedet ønsker at der oprettes en fællesskabsafdeling til kæreste- og ægtepar.

Ledelsen oplyste hertil at ledelsen ikke er indstillet på at oprette en fællesskabsafdeling for kæreste- og ægtepar i anstalten.

Som jeg tilkendegav over for de kvindelige indsatte under besøget, kan jeg heller ikke støtte et forslag om en personalefri afdeling eller en afdeling for kæreste- og ægtepar i anstalten.

Jeg er enig i det som direktoratet og anstalten har anført, og henviser i øvrigt til mine bemærkninger ovenfor under pkt. 3. Jeg foretager herefter ikke videre vedrørende de fremsatte ønsker.

7. Kapacitet

Kvindeafdelingen er normeret til 14 indsatte. På tidspunktet for besøget var der dog kun otte indsatte på afdelingen hvoraf fem var placeret i afdeling S og tre i afdeling R. Endvidere var en kvinde frivilligt anbragt i enrum i en anden afdeling.

Jeg bad ledelsen om at oplyse hvorfor der var så få indsatte i afdelingen, også når belægningsituationen i kriminalforsorgens anstalter blev taget i betragtning. Ledelsen oplyste at anstalten sjældent afviser indsatte som henvises til kvindeafdelingen, men at anstalten ikke modtager mange henvendelser om kvindelige indsatte som ønskes hen-

vist til anstalten. Kvindelige dømte er generelt ikke interesseret i at blive placeret i anstalten. Det blev endvidere oplyst at det for at kunne adskille de indsatte når 'de ligger i konflikt', er nødvendigt at opretholde to afsnit på afdelingen selv om afsnittene ikke kan fyldes.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager ikke videre vedrørende spørgsmålet om kapacitet.

8. Toiletbesøg om natten

De kvindelige indsatte oplyste at det ikke er velset blandt personalet at de skal låses ud om natten med henblik på blandt andet toiletbesøg. En af kvinderne har også oplevet at være blevet glemt på toilettet i en halv time før døren blev låst op igen.

Jeg tilkendegav under samtalerne med kvinderne at jeg er af den opfattelse at det er vigtigt at de indsatte ikke oplever det som et problem f.eks. at skulle på toilettet om natten. Denne opfattelse tilkendegav jeg ligeledes over for ledelsen som erklærede sig enig heri.

Jeg går nu ud fra at ledelsen har gjort personalet opmærksom på at de kvindelige indsatte ikke skal opleve det som et problem at skulle på toilettet om natten eller lignende. Jeg foretager på den baggrund ikke mere i den anledning.

9. Tidligere morgenvækning

De indsatte i afdelingen vækkes kl. 7.00. Arbejdstiden er fra kl. 7.30 til kl. 15.00 (om fredagen dog til kl. 14.30). Mellem kl. 12.00 og 12.45 er der frokostpause.

Kvinderne i afdeling S hvor der på tidspunktet for besøget, som nævnt ovenfor, var indsat fem kvinder, oplyste at de fra kl. 7.00 til kl. 7.30 skal nå at spise morgenmad, gå i bad og på toilettet mv. De fremsatte derfor ønske om tidligere morgenvækning – f.eks. kl. 6.30.

Som også nævnt under punkt 1.2. er der to toiletter i hver afdeling hvoraf det ene toilet (i hver afdeling) anvendes af personalet.

Ledelsen oplyste at der ikke før kl. 7.00 er fuld bemanning i anstalten, hvorfor det ikke er muligt at rykke tidspunktet for morgenvækning af de indsatte til kl. 6.30.

Efter min opfattelse er den tid som de kvindelige indsatte (specielt i afdeling S) har til at stå op, spise morgenmad, gå i bad mv., ikke tilstrækkelig. Dette gælder også selv om afdelingen på tidspunktet for besøget ikke kapacitetsmæssigt var fuldt udnyttet. Jeg anmoder anstalten om at undersøge mulighederne for at udvide tidsrummet om morgenen for de kvindelige indsatte (fra morgenvækning til arbejdstidens begyndelse). Jeg beder anstalten om at underrette mig herom.

Jeg beder i den forbindelse desuden anstalten om at overveje muligheden for at det ene personaletoilet – på den afdeling hvor der er flest kvindelige indsatte – kan anvendes af de indsatte. Jeg beder om underretning herom.

10. Opbevaring af tøj

De kvindelige indsatte i afdeling S fremsatte et ønske om at få et ekstra skab hver i depotet til opbevaring af overtøj og arbejdstøj. De oplyste at de tidligere er blevet lovet ekstra skabe, men at der ikke efterfølgende er sket videre vedrørende dette.

Under den afsluttende samtale med ledelsen viderebragte jeg ønsket om ekstra skabe i afdeling S til de kvindelige indsatte til opbevaring af overtøj.

Jeg anmoder anstalten om at oplyse hvad der videre er sket i den anledning.

11. Kulturudgange

De kvindelige indsatte oplyste at de ikke kommer på kulturudgange. Det blev i den forbindelse oplyst at anstalten over for de kvindelige indsatte har begrundet dette med

at der ikke har været råd til udgange, og at der ikke har været personale til rådighed til gennemførelse heraf.

På forespørgsel herom oplyste ledelsen at ledelsen er indstillet på at lægge op til at der planlægges kulturudgange for de kvindelige indsatte i anstalten.

Såfremt ledelsen ikke allerede har taget initiativ til at der planlægges kulturudgange, går jeg ud fra at ledelsen inden for rimelig tid vil tage et sådant initiativ. Jeg beder om at blive underrettet herom.

12. Personalet

Nogle af de kvindelige indsatte anførte at enkelte ansatte efter deres opfattelse blandt andet bruger meget tid på at spille spil på computeren, sende sms'er og se fjernsyn.

Ledelsen oplyste hertil at personalet ikke må se fjernsyn i afdelingerne hvilket tidligere har været drøftet på inspektørmøderne. Ledelsen oplyste desuden at der ikke er et forbud mod at personalet har mobiltelefoner. Ledelsen anførte at ledelsen over for personalet vil indskærpe at de opgaver der skal løses, ikke bør afvente eventuelle forhold der ikke er arbejdsrelaterede.

Idet jeg går ud fra at ledelsen har gjort personalet i afdelingen opmærksom på ovenstående, foretager jeg ikke videre vedrørende dette.

Kvinderne i afdeling S anførte endvidere at enkelte ansatte ikke respekterer at kvinderne ikke ønsker tobaksrøg på deres celler, og at de ansatte ikke altid banker på døren til cellen inden denne åbnes.

Ledelsen oplyste hertil at ledelsen vil gøre personalet opmærksom på at personalet som led i almindelig hensynsfuldhed bør markere at døren åbnes, og at personalet bør respektere ønsker om røgfrie celler.

Under henvisning hertil foretager jeg ikke videre i den anledning.

13. Købmanden

De kvindelige indsatte klagede over at købmanden i anstalten er for dyr, og at det derfor er svært at få pengene til at slå til.

Ledelsen oplyste at de indsatte i anstalten kan købe varer hos en privat købmand der kommer i anstalten to gange om ugen. Ledelsen oplyste desuden at ledelsen jævnligt modtager klager fra indsatte over priserne, datomærkningen mv., hvorfor priserne, datomærkningen mv. hos købmanden bliver kontrolleret af anstalten.

I forbindelse med en konkret sag har jeg fra anstalten modtaget en kopi af et brev af 28. oktober 2004 til en indsat i anstalten. Af brevet fremgår følgende vedrørende datomærkning, priser og prøvekøb:

‘Med hensyn til datomærkning er det vel sådan – også ude i samfundet – at den enkelte kunde har et medansvar for at holde øje med datomærkningen. Det har vi imidlertid også og købmanden – det må vi indrømme. Vi vil således i begyndelsen af november måned dette år og derefter – som vi er forpligtet til – 2 gange om året kontrollere priser og datomærkningen. Jeg må erkende, at vi af mange forskellige grunde ikke har levet op til disse krav.

...

Prøvekøb er som tidligere indrømmet et – desværre – meget forsømt område, men til orientering kan jeg oplyse, at der vil blive foretaget et sådant prøvekøb inden for de første 14 dage af november måned dette år. Herefter kan vi tage stilling til, om der er hold i jeres opfattelse om, at købmandens varer er alt for dyre.’

Under henvisning til at ledelsen (nu) er opmærksom på at kontrollere blandt andet købmandens priser og datomærkning, foretager jeg mig herefter ikke videre i den anledning (i denne sag).

Jeg kan oplyse at ombudsmanden den 2. og 3. februar 2005 foretager inspektion af Anstalten ved Herstedvester (dog blandt andet ikke kvindeafdelingen). Der

vil efterfølgende blive udarbejdet en rapport om inspektionen, og det forventes at spørgsmålet om købmandsordningen vil blive behandlet i den forbindelse.

14. Talsmandsordningen

Ledelsen oplyste at der på hver afdeling er udpeget en talsmand, og at talsmændene kan mødes en gang om ugen. Talsmændene i kvindeafdelingen deltager i de møder der holdes for alle talsmændene i anstalten. Derudover er der mulighed for at afholde afdelingsmøder. Ledelsen oplyste at anstalten ikke opfordrer til at der afholdes sådanne afdelingsmøder. (Jeg går ud fra at de af ledelsen omtalte afdelingsmøder i husordenen er benævnt beboermøder).

Om beboermøder fremgår følgende af husordenen for afdelingerne R og S:

‘Beboermøder kan afholdes efter behov.

Skriftlig dagsorden om emner der ønskes drøftet afleveres til afdelingspersonalet. Beboermøde vil herefter blive afholdt senest 14 dage efter den modtagne dagsorden.

Der vil tilgå afdelingen opslag om mødets afholdelse senest 1 døgn før tidspunktet.’

Under den afsluttende samtale med ledelsen tilkendegav jeg at der under henvisning til karakteren af de ønsker der blev rejst fra de kvindelige indsatte side under mine samtaler med dem, efter min opfattelse er et behov for at de kvindelige indsatte i deres eget forum får mulighed for at drøfte/fremsette deres ønsker. Ledelsen henviste i den forbindelse til afdelingsmøderne/beboermøderne hvor de kvindelige indsatte på eget initiativ kan rejse forskellige spørgsmål og ønsker. Hertil tilkendegav jeg at anstalten efter min opfattelse på anstaltens initiativ bør opfordre de kvindelige indsatte til at holde beboermøder med henblik på afklaring af de spørgsmål/problemer og ønsker som måtte opstå i hverdagen.

Jeg anmoder anstalten om at overveje at indføre en mere fast procedure med et eventuelt fast tidspunkt for (beboer)mø-

der mellem personalet i kvindeafdelingen og de kvindelige indsatte. Jeg henviser herved til at de kvindelige indsatte på sådanne møder får lejlighed til løbende at drøfte/fremsætte de ønsker der måtte opstå i hverdagen i afdelingen. Jeg beder om underretning om anstaltens overvejelser.

15. Telefonordningen

De kvindelige indsatte klagede over at telefonordningen er dyr.

Under den afsluttende samtale bekræftede ledelsen over for mig at der er tale om en dyr telefonordning, men oplyste samtidig at ledelsen ikke har mulighed for at ændre på dette forhold.

Da telefonordningen i anstalten ikke alene vedrører de kvindelige indsatte, foretager jeg ikke videre vedrørende dette i denne sag. Jeg henviser til at emnet forventes at indgå i min sag vedrørende inspektion af anstalten den 2. og 3. februar 2005.

16. Udelukkelse fra fællesskab

En af de kvindelige indsatte rejste spørgsmålet om anstaltens anvendelse af udelukkelse fra fællesskab. Den samme indsatte oplyste desuden at anstalten har et meget højt bødeniveau.

Om anstaltens anvendelse af disciplinærstraffe oplyste ledelsen blandt andet at anstalten ikke anvender strafcelle som disciplinærstraf. Om udelukkelse fra fællesskab oplyste ledelsen at anstalten (blandt andet) anvender udelukkelse fra fællesskab som en forebyggende foranstaltning. Spørgsmålet om fortsat udelukkelse fra fællesskab tages op ugentligt.

Da udelukkelse fra fællesskab og anstaltens anvendelse af disciplinærstraffe (at anstalten ikke anvender strafcelle, og det høje bødeniveau) vedrører alle indsatte i anstalten, foretager jeg ikke mere vedrørende disse emner i denne sag. Jeg henviser til at emnerne forventes at indgå i sa-

gen vedrørende inspektion af anstalten den 2. og 3. februar 2005.

17. Opfølgning

Jeg beder anstalten om at sende mig de oplysninger mv. som jeg har bedt om, gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen som jeg ligeledes beder om en udtalelse.

18. Underretning

En kopi af dette brev sendes til orientering til Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de kvindelige indsatte i Anstalten ved Herstedvester."

Under en inspektion den 2., 3. og 7. februar 2005 af Anstalten ved Herstedvester foretaget af inspektionschefen og medarbejdere fra inspektionsafdelingen på ombudsmandens vegne blev det oplyst af en kvindelig indsat at det areal der nu blev benyttet til de kvindelige indsatte separate gårdtur, ikke er identisk med det areal som blev benyttet under besøget den 26. oktober og 5. november 2004. Den indsatte oplyste endvidere at de kvindelige indsatte der ønsker separat gårdtur, nu er henvist til et mindre græsareal, og at der på dette areal ikke er opstillet bænke eller andet. Den indsatte fremsatte i den forbindelse et ønske om at der opstilles et læskur.

Under den afsluttende samtale med anstaltens ledelse bekræftede ledelsen oplysningerne fra den indsatte. Ledelsen anførte hertil at den separate gårdtur af ressource-mæssige årsager ikke kan afvikles ved anlægget mv., og såfremt dette skal kunne lade sig gøre, vil det kræve ekstra personale på området.

Den 23. februar 2005 skrev inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende:

"...

Efter min opfattelse er det meget utilfredsstillende at de kvindelige indsatte som ønsker separat gårdtur, alene har mulighed

for at opholde sig på et lille areal uden bænke eller andet.

Jeg skal derfor henstille til anstalten at ændre på disse forhold. Jeg anmoder herunder anstalten om at tage stilling til ønsket om opstilling af et læskur på arealet for den separate gårdtur.

Jeg beder anstalten om at underrette mig om hvad anstalten videre foretager sig i anledning af min henstilling. Anstaltens svar bedes sendt gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen med henblik på direktoratets eventuelle bemærkninger hertil.

Jeg beder anstalten gøre dette brev tilgængeligt for de kvindelige indsatte.

En kopi af dette brev sendes til orientering til Direktoratet for Kriminalforsorgen og Folketingets Retsudvalg."

I et opfølgingsbrev af 15. august 2005 til Direktoratet for Kriminalforsorgen og Anstalten ved Herstedvester udtalte inspektionschefen på ombudsmandens vegne:

"Den 26. oktober og 5. november 2004 besøgte jeg Kvindeafdelingen i Anstalten ved Herstedvester, og den 28. januar 2005 skrev jeg til anstalten om besøget. I brevet anmodede jeg om en række oplysninger og stillede spørgsmål mv. Jeg bad om at anstaltens udtalelse i anledning af mit brev blev tilbage-sendt gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen som jeg også anmodede om at udtale sig.

Jeg modtog herefter udtalelser af 23. marts 2005 og 29. juni 2005 fra henholdsvis Anstalten ved Herstedvester og Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Jeg skal herefter meddele følgende:

Ad pkt. 1.1. Cellerne

Jeg anmodede om at modtage et eksemplar af vedligeholdelsesplanen.

Jeg har modtaget vedligeholdelsesplanen for Anstalten ved Herstedvester for perioden 2003-2008.

Specielt om Kvindeafdelingen fremgår følgende:

2005

- maling af køkken i afdeling S: 2000,- kroner
- maling af celler i afdeling R og S: 30.000,- kroner
- nyt køkken i afdeling R: 20.000,- kroner
- nyt celleinventar i bl.a. afdeling R: (170.000,- kroner).

2006

- nyt celleinventar i bl.a. afdeling R: (150.000,- kroner).

Jeg bad oplyst om muligheden for at celler i Kvindeafdelingen som for en periode er tomme, og som trænger til vedligeholdelse, kan blive malet mv.

Anstalten har oplyst at anstalten er indforstået med at male tomme celler der trænger til istandsættelse. Det er i øvrigt planen at male alle celler på Kvindeafdelingen i 2005.

Idet jeg går ud fra at planen om at male alle cellerne i 2005 bliver gennemført, tager jeg dette til efterretning.

Jeg udtalte i brevet af 28. januar 2005 at der nogle steder i fællesarealerne trængte til grundigere rengøring eller opfriskning med maling. Det gjaldt især afdeling R hvor en generel oprydning var tiltrængt. Jeg anførte endvidere at køkkenet i afdeling R trængte til reovering.

Anstalten har oplyst at anstalten ikke mener at fællesarealerne trænger til istandsættelse. Farverne på fællesarealerne er valgt af de (dæværende) indsatte.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i udtalelsen af 29. juni 2005 anført følgende:

'Anstalten har telefonisk tilføjet, at personalet er opmærksom på, at der skal være ryddeligt på gangene, og at personalet griber ind, hvis der er behov herfor. På den anden side påpeger anstalten, at det er det mest urolige klientel blandt kvinderne, der har ophold på afdeling R. Anstalten ønsker derfor ikke at lave rammerne for snævre.

Direktoratet har meddelt anstalten, at man går ud fra, at anstalten ved udrulning af vedligeholdelsesplanerne til 2008 og 2009 vil være opmærksomme på behovet for en istandsættelse af fællesarealerne og har bedt om at modtage anstaltens vedligeholdelsesplaner for disse år.'

Jeg tager det oplyste til efterretning og har noteret mig at der i 2005 etableres nyt køkken på afdeling R.

Ad pkt. 1.2. Fællesområder

Jeg anmodede anstalten om at overveje at tage initiativ til at drøfte spørgsmålet om anvendelse af opholdsrummene med de indsatte, herunder de indsattes eventuelle ønsker om forbedring af opholdsrummene.

Anstalten har oplyst at der har været afholdt møder med alle de indsatte på afdelingerne R og S med opfordring til at fremkomme med ønsker til forbedringer inden for de økonomiske rammer som er til rådighed. Der fremstilles nye gardiner til opholdsstuen i afdeling R.

Direktoratet har henholdt sig til det som anstalten har oplyst.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Under rundgangen ved og i afdelingen konstaterede jeg at der flere steder hang (iøjnefaldende) opslag med oplysning om hvor skjolde og hjelme blev opbevaret på Kvindefdeling.

Under den afsluttende samtale med ledelsen påpegede jeg at opslagene – medmindre de tjente et helt nødvendigt behov – burde fjernes, idet de efter min opfattelse virkede provokerende.

Anstalten har oplyst at opslagene er fjernet og erstattet med opslag der anvender udtrykket 'indsatsudstyr'.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har henholdt sig hertil og har bemærket at det er nødvendigt at det over for personalet er

markeret hvor og i hvilke lokaler skjolde og hjelme mv. befinder sig.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 3. Forholdet mellem de kvindelige og mandlige indsatte

I brevet af 28. januar 2005 beskrev jeg den brevveksling som der siden 1996 havde været mellem Direktoratet for Kriminalforsorgen og Folketingets Ombudsmand om forholdet mellem de kvindelige indsatte og de mandlige indsatte. Jeg henviste også til et brev af 30. august 2004 som jeg havde modtaget fra de kvindelige indsatte.

I brevet af 28. januar 2005 anførte jeg her efter følgende:

'Det billede der tegner sig på baggrund af de oplysninger der fremkom under mine samtaler med de kvindelige indsatte i anstalten om forholdet til de mandlige indsatte, svarer ikke helt til det billede der afspejler sig i den seneste indberetning som embedet har modtaget fra anstalten via direktoratet, jf. ovenfor.

Under mine samtaler med flere af de kvindelige indsatte i anstalten fremkom der således oplysninger om at de kvindelige indsatte har vanskeligt ved at være i fred for de mandlige indsatte, og at de kvindelige indsatte ofte bliver tiltalt eller antastet på en upassende måde af de mandlige indsatte – blandt andet i form af sjofle bemærkninger under gårdtur og under gudstjenester. Selv for de kvinder som har en kæreste eller ægtefælle i anstalten (eller udenfor), er det i nogle tilfælde ikke muligt at være i fred. Det blev ligeledes oplyst at flere af de kvindelige indsatte ikke oplyser personalet om eventuelle antastelser – blandt andet af frygt for represalier fra de mandlige indsattes side. De kvindelige indsatte i afdeling S anførte at de hele tiden skal være på vagt i forhold til de mandlige indsatte.

Om den årlige indberetning fra anstalten til direktoratet oplyste de kvindelige indsatte i afdeling S endvidere at de ikke følte at de

var blevet inddraget ved udarbejdelsen af denne idet afdelingsgangmanden ikke var blevet varslet om mødet den 22. marts 2004 vedrørende evaluering af Kvindeafdelingen i anstalten. De kvindelige indsatte i afdelingen havde således ikke mulighed for forinden mødet at forberede sig og drøfte situationen indbyrdes. Det blev tilføjet at kvinderne ikke mener at indberetningerne er dækkende for de reelle forhold.

Enkelte af de kvindelige indsatte gav udtryk for at de ikke anser det for et problem at afsone sammen med mandlige indsatte.

Ledelsen gentog under besøget anstaltens overordnede opfattelse om at det principielt er problematisk at kvindelige indsatte afsone i samme anstalt som nogle af landets mest belastede sexkriminelle.

For så vidt angår en fuldstændig fysisk adskillelse af de mandlige og kvindelige indsatte i anstalten anførte ledelsen at en sådan blandt andet vil begrænse de kvindelige indsattes arbejds- og fritidsmuligheder hvilket ikke er ønskeligt.

Ledelsen anførte desuden at det ikke alene er de kvindelige indsatte der i et eller andet omfang er påvirket af konstruktionen – det gælder også de mandlige indsatte. Det er således blandt andet (fortsat) et problem for så vidt angår den behandlingsmæssige indsats i forhold til nogle af de mandlige indsatte idet de ikke ønsker at indgå i en behandling med kønsdrift dæmpende medicin.

Vedrørende muligheden for at forberede sig til mødet om evaluering af Kvindeafdelingen oplyste ledelsen at personalet normalt orienterer de indsatte om at der skal afholdes møde. Jeg tilkendegav i den forbindelse at det er vigtigt at de kvindelige indsatte bliver orienteret om mødet i god tid inden det finder sted, og dermed har mulighed for at forberede sig og drøfte situationen indbyrdes med henblik på nærmere afklaring af eventuelle problemstillinger mv. der ønskes fremlagt på mødet.

Jeg bemærker først at jeg er enig med anstaltens ledelse i at det principielt er proble-

matisk at kvindelige indsatte afsone i samme anstalt som nogle af landets mest belastede sexkriminelle.

Jeg har imidlertid ved de fornyede overvejelser vedrørende spørgsmålet om forholdene for de kvindelige indsatte i anstalten, herunder forholdet mellem de kvindelige og mandlige indsatte, måttet lægge til grund at der ikke (på nuværende tidspunkt) er mulighed for at indrette en separat kvindeafdeling i andre lokaliteter f.eks. i nærheden af anstalten.

Jeg har desuden noteret mig det oplyste om at en fuldstændig adskillelse af de mandlige og de kvindelige indsatte i anstalten vil begrænse de kvindelige indsattes arbejds- og fritidsmuligheder.

Endelig har jeg noteret mig at der blandt de kvindelige indsatte er nogle der ikke oplever det at afsone sammen med de mandlige indsatte som et problem.

Selvom der ikke under besøget i anstalten fremkom oplysninger om at kvindelige indsatte ligefrem presses til f.eks. at indgå ægteskab eller indgå i kæresteforhold med mandlige indsatte, går jeg ud fra at Direktoratet for Kriminalforsorgen er enig i at de ubehageligheder som nogle af de kvindelige indsatte beskrev at de oplever i hverdagen, bør begrænses i videst muligt omfang.

Efter min opfattelse er det i den forbindelse problematisk hvis de kvindelige indsatte ikke oplyser personalet om deres oplevelser med de mandlige indsatte af frygt for represalier fra de mandlige indsattes side.

Jeg anmoder om anstaltens bemærkninger hertil, herunder om det er anstaltens opfattelse at de kvindelige indsatte ved at fortælle personalet om deres (ubehagelige) oplevelser med de mandlige indsatte kan risikere represalier fra de mandlige indsattes side.

En fuldstændig adskillelse af de mandlige og de kvindelige indsatte i anstalten vil efter det oplyste begrænse de kvindelige indsattes arbejds- og fritidsmuligheder. De kvindelige indsatte der ikke ønsker (for meget) fællesskab med de mandlige indsatte, bør efter

min opfattelse have samme adgang til fritidsaktiviteter som de øvrige indsatte i anstalten; det vil sige at de kvindelige indsatte der ønsker at afsone uden fællesskab med de mandlige indsatte, bør have faste tidspunkter for de enkelte fritidsaktiviteter, og således at de kvindelige indsatte ikke som udgangspunkt skal melde fra og til den enkelte fritidsaktivitet, jf. nærmere nedenfor vedrørende separat gårdtur og særskilt kondi.

For så vidt angår de kvindelige indsattes mulighed for at forberede sig til mødet angående den årlige evaluering af Kvindeafdelingen går jeg ud fra at ledelsen vil gøre personalet i Kvindeafdelingen opmærksom på vigtigheden af at de indsatte i afdelingen i god tid inden disse møder bliver orienteret om afholdelse heraf. Jeg foretager på den baggrund ikke videre vedrørende dette spørgsmål. ‘

Anstalten har i udtalelsen af 23. marts 2005 anført følgende:

‘Alle indsatte er opfordret til at henvende sig til personalet, såfremt de føler sig truet eller chikaneret af medindsatte. Ved nyindsættelser bliver de ved modtagelsesmødet, som typisk afholdes i løbet af den første uge, spurgt om de på nogen måde føler, at det er en belastning at afsone sammen med mandlige indsatte. Det kan naturligvis forekomme at de kvindelige indsatte nærer en sådan modvilje mod det uniformerede personale, at de ikke ønsker verbal kontakt af nogen art. Til trods for professionelle forsøg på at bryde den adfærd, må det nok erkendes, at det ikke altid lykkes. Såfremt personalet selv bliver bekendt med problemer af en sådan karakter, bliver der selvsagt sat ind med forebyggende foranstaltninger.

Såfremt kvindelige indsatte har vanskeligt ved at henvende sig til uniformeret personale, er der gode muligheder for at samtale med terapeuter eller socialrådgiver.

Det er vanskeligt at vurdere, om de kvindelige indsatte risikerer repressalier fra mandlige indsattes side, hvis de fortæller personalet om ubehagelige oplevelser fra

mændenes side. Anstalten er opmærksom på problemet, og i de tilfælde man modtager klage over mandlige indsatte, gør anstalten hvad der er muligt for at ‘sløre’, hvorfra oplysningen kommer.’

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i udtalelsen af 29. juni 2005 anført følgende:

‘...

Med henblik på en opdateret redegørelse til direktoratet for kvindernes holdning til at afsone med mandlige indsatte afholdt to af anstaltens terapeuter i januar 2005 individuelle samtaler med de indsatte på Kvindeafdelingen. Kvindernes holdning er beskrevet i anstaltens skrivelse til direktoratet af 12. januar 2005. Heraf fremgår det, at *tre kvinder* mener, at det er meget problematisk at afsone i anstalten netop på grund af de mandlige indsatte og ønsker et kvindefængsel. *En kvinde* finder det som udgangspunkt meget vanskeligt at afsone med mandlige indsatte og mener, at der bør være mulighed for at vælge et afsoningssted alene med kvinder. *En kvinde* ønsker et lukket kvindefængsel, men at der skal være mulighed for at afsone med mænd i et åbent fængsel, såfremt der er lige kønsfordeling. *Fire kvinder* ønsker at afsone sammen med mandlige indsatte og betragter det som en fordel, at der er blandet kønsfordeling. *To kvinder* ønskede ikke samtale, og *en kvinde* blev ikke spurgt, da hun var på arresthusferie, men hun har tidligere givet udtryk for at være glad for en blandet kønsfordeling. Anstalten peger på, at de kvindelige indsatte, der foretrækker fælles afsoning, begrundet det i, at de mandlige indsatte er med til at opbløde de intriger, der opstår kvinderne imellem, og at en fælles afsoning tilnærmelsesvis afspejler virkeligheden uden for murene. Fælles for de kvinder, der finder det problematisk at afsone med mænd, er en oplevelse af at føle sig indskrænket i deres muligheder på grund af overdreven og ubehagelig interesse fra de mandlige indsatte. De mener, at et kvindefængsel ville optimere deres vilkår i en betydelig grad. Anstaltens konklusion er, at der

ikke kan konkluderes en generel holdning blandt de kvindelige indsatte til spørgsmålet, om end den peger i retning af, at muligheden for at kunne vælge at afsone i et lukket kvindefængsel ville være ideelt.

Anstalten har oplyst, at de kvinder, som ønsker det, fortsat har mulighed for at afsone helt afskåret fra de mandlige indsatte (også i forbindelse med beskæftigelse og fritid). Kvinderne er gjort bekendt med, at de blot skal henvende sig til personalet for at få iværksat, at det nuværende aktivitetsrum på afdeling S kan inddrages til beskæftigelse/undervisning. Det fremgår således af husordenen for afdelingen, at:

‘indsatte kan anmode dagligt møde om at blive beskæftiget uden fællesskab med mandlige indsatte. Denne beskæftigelse vil ske i afdeling S’ aktivitetsrum for indsatte fra såvel afdeling R og S. Beskæftigelsen vil være montagearbejde fra anstaltens montageværksted eller skolearbejde for indsatte, der er tilmeldt skolen.’

Ingen af de kvindelige indsatte har til dato fremsat ønske om at gennemføre en sådan form for beskæftigelse. Det er anstaltens opfattelse, at dette er udtryk for, at kvinderne næppe er interesserede i denne form for separat afsoning.

Anstalten har endvidere oplyst, at man har forskellige procedurer og arbejdsgange i anstalten, som medvirker til at begrænse problemet med, at de kvindelige indsatte undlader at fortælle om eventuelle ubehageligheder fra de mandlige indsatte af frygt for repressalier

– Alle indsatte bliver udtrykkeligt opfordret til at henvende sig til fængslets personale (herunder også behandlerpersonalet og socialrådgivere), såfremt de føler sig truet eller chikaneret af medindsatte.

– Ved nyindsættelser bliver de indsatte ved modtagelsesmødet, som typisk afholdes i løbet af den første uge, spurgt, om de på nogen måde føler, at det er en belastning at afsone sammen med mandlige indsatte.

– Såvel terapeuter som socialrådgivere er ved deres (individuelle) samtaler med de kvindelige indsatte løbende meget opmærksomme på spørgsmålet om, hvordan den enkelte kvindelige indsatte forhold er til de mandlige indsatte.

– Der arbejdes i anstalten med såkaldte terapeutiske miljøer i psykiatrisk/psykologisk forstand, hvilket indebærer, at omgivelserne bevidst har en behandlende virkning på de psykiske problemer og på det følelsesmæssige kaos, som de indsatte ofte oplever. Således observerer funktionærerne de indsatte i miljøet og præsenterer deres observationer ved dagligt møde, hvor psykiater/psykolog, sygeplejerske, socialrådgiver og afdelingsleder er til stede. Personalet har via dette terapeutiske miljø en tættere kontakt til de indsatte, end hvad der er almindeligt på de øvrige fængsler. Denne tætte kontakt giver personalet bedre mulighed for at opfange eventuelle tegn, som peger i retning af, at den enkelte indsatte måtte have problemer i forhold til medindsatte mv.

– Endvidere har anstalten, jf. også pkt. 14 nedenfor, henvist til, at der fra april 2005 forsøgsvis er etableret gruppebehandling (i form af såkaldte ‘husmøder’) for henholdsvis afdeling R og afdeling S en time hver uge på skift. Gruppebehandlingen ledes af en psykolog, en psykiater og en fængselsfunktionær. Anstalten har oplyst, at disse ‘husmøder’ naturligt (også) kommer ind på afsoningsforholdene i almindelighed og problemer herved – bl.a. i relation til de mandlige indsatte.

– Hertil kommer, at såfremt personalet bliver bekendt med, at en kvindelig indsat har problemer med en mandlig indsat, så bliver der selvsagt grebet ind omgående. Tilsvarende hvis personalet har den mindste mistanke om, at sådanne problemer forekommer, da vil der omgående blive foretaget nærmere undersøgelser for at afdække, om en kvindelig indsat har været udsat for ubehageligheder, som hun ikke måtte have oplyst personalet om.

Direktoratet er enig med ombudsmanden i, at de ubehageligheder, som nogle af de kvindelige indsatte beskrev, at de oplevede i hverdagen, bør begrænses mest muligt. Direktoratet kan i det hele henholde sig til det af anstalten oplyste og finder navnlig, at muligheden for at kvinderne kan vælge at afsone helt adskilt fra de mandlige indsatte (også mht. beskæftigelse og fritid) garanterer dem en mulighed for helt at undgå ubehageligheder fra mandlige indsatte.

Det tilføjes, at direktoratet er enig med ombudsmanden i, at den optimale løsning ville være en separat kvindeafdeling, fx i form af en tilbygning til ringmuren i Anstalten ved Herstedvester. En sådan afdeling skulle have særskilte værksteds- og fritidsfaciliteter. En sådan løsning vil dog af ressourcemæssige grunde ikke være mulig at gennemføre på nuværende tidspunkt.'

Den undersøgelse som Anstalten ved Herstedvester har foretaget ved udspørgen af kvinderne i afdelingen, understreger efter min opfattelse det problematiske i at kvindelige indsatte er henvist til at udstå straf i en anstalt med mandlige indsatte.

Jeg må efter det oplyste lægge til grund at anstaltens personale er meget opmærksom på de problemer der er, og som kan opstå. Men det må samtidig konstateres at dette ikke er tilstrækkeligt til at modvirke sådanne forhold der gør at mere end halvdelen af kvinderne der har afgivet svar, finder det problematisk at afsone sammen med mandlige indsatte (herunder tre der finder det meget problematisk).

Kvinderne kan tilbydes at udstå deres straf fuldstændig afskåret fra de mandlige indsatte. Ingen har imidlertid hidtil – siden ordningen blev indført i 1998 – fremsat ønske om, eller har gennemført, en sådan separat afsoning.

Det er herefter min opfattelse at tilbudet om separat afsoning vel eksisterer, men at det ikke kan betragtes som et reelt tilbud der giver mulighed for at udstå de

ofte langvarige straffe i overensstemmelse med straffuldbyrdsloven og de efter loven administrativt fastsatte bestemmelser. Jeg sigter bl.a. til reglerne om fællesskab.

Kvinderne er således reelt henvist til at udstå deres straf sammen med de mandlige indsatte og dermed udsætte sig for de forhold som er beskrevet i sagen.

Direktoratet for Kriminalforsorgen mener at den optimale løsning vil være en separat kvindeafdeling, f.eks. i form af en tilbygning til ringmuren i Anstalten ved Herstedvester med særskilte værksteds- og fritidsfaciliteter.

Efter min opfattelse er etablering af en separat kvindeafdeling med særskilte værksteds- og fritidsfaciliteter ikke blot en optimal løsning, men det forekommer at være en nødvendig løsning i hvert fald på længere sigt.

Jeg forstår at begrundelserne for at primært at pege på, at en tilbygning skal udføres i ringmuren er behovet for at de kvindelige indsatte kan indgå i den behandling der i øvrigt tilbydes de indsatte i Anstalten ved Herstedvester (behandling af psykiatere, psykologer m.fl.). En placering i nærheden af anstalten skulle vel også kunne imødekomme dette behov.

Direktoratet har anført at en løsning med en særskilt fængselsafdeling som beskrevet af ressourcemæssige grunde ikke vil være mulig at gennemføre på nuværende tidspunkt.

Jeg tager dette udsagn som udtryk for at det primært er økonomiske hensyn der står i vejen for en løsning med etablering af en separat fængselsafdeling, og at de nævnte behandlingsmæssige hensyn spiller en mere sekundær rolle.

Navnlig med henvisning til at kvinderne efter det oplyste har væsentlige gener ved at udstå deres straf sammen med de mandlige indsatte på trods af den støtte mv. som kvinderne får af personalet og med henvisning til at tilbuddet om separat

udståelse af straffen ikke er og ikke har været et reelt anvendeligt tilbud, beder jeg Direktoratet for Kriminalforsorgen oplyse om direktoratet har overvejet eller er indstillet på at overveje at søge tilvejebragt midler der muliggør etablering af en egentlig særskilt afdeling i eller ved Anstalten ved Herstedvester. I den forbindelse henviser jeg også til det oplyste under besøget om at der i nogle tilfælde er vanskeligheder med at iværksætte behandlingstiltag over for mandlige indsatte (f.eks. med kønsdrift-dæmpende medicin) fordi den pågældende er i kæresteforhold eller gift med en kvindelig indsat. Jeg finder også at burde pege på at der gennem de senere år er etableret mange særskilte afdelinger i kriminalforsorgens institutioner hvor de indsatte udstår deres straf helt adskilt fra de øvrige indsatte inden for den samme institution. Her har man erkendt behovet for en sådan afsoningsform og etableret afdelingerne i rammer der gør det muligt at leve op til straffuldbyrdelses bestemmelser bl.a. om fællesskab, fritidsfaciliteter, arbejde, undervisning m.v.

Ad pkt. 4. Særskilt gårdtur

I brevet af 28. januar 2005 anførte jeg følgende:

'De indsatte i Kvindeafdelingen kan enten deltage i gårdtur sammen med de mandlige indsatte eller benytte muligheden for separat gårdtur på det ovenfor beskrevne areal.

Af husordenen for afdelingerne R og S fremgår følgende om gårdtur:

Samme indsatte som ikke ønsker fællesskab med de mandlige indsatte, skal tilbydes separat gårdtur *1 time alle hverdage om eftermiddagen, samt ½ time lørdag/søndag, helligdage om formiddagen, og 1 time lørdag/søndag om eftermiddagen.* Tidspunktet for gårdturene fastsættes af personalet i afdeling R-S.

Direktoratet skrev i brevet af 29. september 2004 følgende vedrørende separat gårdtur:

'Efter henvendelsen fra jer har anstalten besluttet at ændre praksis. I kan fremover vælge at afvikle gårdturen på et separat område, hvor de mandlige indsatte ikke har adgang, eller sammen med mændene. Dermed bliver det tillige muligt for jer at deltage i de almindelige fælles aktiviteter, herunder kirkegang.'

Under besøget i anstalten blev det oplyst at de kvindelige indsatte om morgenen skal beslutte og give meddelelse om hvorvidt de ønsker at anvende muligheden for separat gårdtur.

Jeg har efter besøget i anstalten modtaget en henvendelse fra en af de kvindelige indsatte i anstalten vedrørende blandt andet separat gårdtur. Vedlagt henvendelsen var et opslag fra anstalten angående separat gårdtur. Det fremgår af opslaget at det er personalet der fastsætter tidspunktet for gårdturen fra dag til dag, som tjenesten tillader det, dog uden for de indsattes arbejdstid.

I forlængelse af det anførte ovenfor under pkt. 3 vedrørende adgangen til fritidsaktiviteter anmoder jeg anstalten om at overveje at fastsætte et fast tidspunkt for afvikling af den separate gårdtur og således at dette tidspunkt ikke kolliderer med øvrige aktiviteter, og at det ikke forudsætter en tilmelding at afvikle gårdtur i dette tidsrum.

Jeg beder om underretning om resultatet af anstaltens overvejelser.

Jeg er i den forbindelse opmærksom på at der eventuelt kan forekomme tidspunkter hvor ingen af de kvindelige indsatte ønsker at benytte sig af muligheden for separat gårdtur. Såfremt der således for en periode ikke har været tilslutning til deltagelse i separat gårdtur, har jeg ingen bemærkninger til at en fast ordning – indtil der på ny fremsættes ønske herom – sættes i bero.'

Anstalten har i udtalelsen af 23. marts 2005 anført følgende:

'Der vil blive etableret separat gårdtur for de kvindelige indsatte på faste tidspunkter uden tilmelding. Det vil ikke være muligt at gå på separat gårdtur samtidig med, at man

ønsker at deltage i fællesgårdturen med de mandlige indsatte. Afviklingen af den separate gårdtur vil blive lagt således, at det ikke griber ind i de kvindelige indsattes øvrige fritidsaktiviteter.'

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i udtalelsen af 29. juni 2005 anført:

'Anstalten har oplyst, at der siden 2. maj 2005 er blevet etableret separat gårdtur for de kvindelige indsatte på faste tidspunkter uden forudgående tilmelding. Det vil ikke være muligt at gå på separat gårdtur, samtidig med at man ønsker at deltage i fællesgårdturen med de mandlige indsatte, idet den separate gårdtur finder sted i samme tidsrum som fællesgårdturen. Den separate gårdtur finder sted på arealet lige syd for kuvertværkstedet og de kvindelige indsatte, som ønsker separat gårdtur, får samme gårdturstid som på fællesgårdturen. Afviklingen af den separate gårdtur ligger således, at det ikke griber ind i de kvindelige indsattes øvrige fritidsaktiviteter.

Direktoratet har ikke bemærkninger hertil.'

I brev af 23. februar 2005 skrev jeg således til Anstalten ved Herstedvester:

'Den 28. januar 2005 skrev jeg til anstalten vedrørende mit besøg den 26. oktober og 5. november 2004 i anstaltens kvindeafdeling.

Under mit besøg i anstalten den 5. november 2004 så jeg blandt andet det udendørs areal som efter det oplyste på dette tidspunkt blev benyttet til kvindernes separate gårdtur. På dette areal er der et lille anlæg med blomsterbede, et bassin og bænke.

Under min inspektion af anstalten (undtagen kvinde- og grønlænderafdelingen) den 2., 3. og 7. februar 2005 modtog jeg imidlertid oplysning fra en kvindelig indsat om at det areal der nu benyttes, ikke er identisk med det areal som jeg så under mit besøg i efteråret 2004. Den indsatte oplyste at de kvindelige indsatte der ønsker separat gårdtur nu er henvist til et meget mindre græsareal, og at der på dette areal ikke er opstillet bænke eller andet. Den indsatte fremsatte i

den forbindelse et ønske om at der opstilles et læskur.

Under min afsluttende samtale med ledelsen den 7. februar 2005 bekræftede ledelsen oplysningerne fra den indsatte. Ledelsen anførte hertil at den separate gårdtur af ressourcemæssige årsager ikke kan afvikles ved anlægget mv., og såfremt dette skal kunne lade sig gøre, vil det kræve ekstra personale på området.

Efter min opfattelse er det meget utilfredsstillende at de kvindelige indsatte som ønsker separat gårdtur, alene har mulighed for at opholde sig på et lille areal uden bænke eller andet.

Jeg skal derfor henstille til anstalten at ændre på disse forhold. Jeg anmoder herunder anstalten om at tage stilling til ønsket om opstilling af et læskur på arealet for den separate gårdtur.

Jeg beder anstalten om at underrette mig om hvad anstalten videre foretager sig i anledning af min henstilling. Anstaltens svar bedes sendt gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen med henblik på direktoratets eventuelle bemærkninger hertil.

...'

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i en udtalelse af 22. juni 2005 til mig anført:

'...

Direktoratet har modtaget to udtalelser fra anstalten af henholdsvis 2. maj 2005 og 2. juni 2005 vedrørende spørgsmålet om separat gårdtur for de kvindelige indsatte. Disse udtalelser vedlægges i kopi.

Det fremgår af udtalelsen af 2. maj 2005, at anstalten i en forsøgsperiode fra den 1. juni 2005 har indført en ordning hvorefter separat kvindegårdtur afholdes i samme tidsrum som fællesgårdturen og at man samtidig hermed har flyttet gårdtursarealet tilbage til arealet lige syd for kuvertværkstedet og altså ca. 100 meter nord for området med blomsterbede, bænke og bassin.

Årsagen hertil er ifølge anstalten, at der ikke er personalemæssige ressourcer til at afse en ekstra funktionær til at overvåge den

særskilte gårdtur for kvindelige indsatte, men at murvægterne på henholdsvis øst- og vestmuren, også skal kunne overvåge de kvindelige indsatte på separat gårdtur samtidig med at de overvåger den almindelige gårdtur.

Anstalten har i udtalelse af 2. juni 2005 endvidere oplyst, at den nuværende ordning på arealet syd for kuvertværkstedet – som er iværksat indtil videre – således medfører, at de kvindelige indsatte på separat gårdtur får samme gårdturstid som på fællesgårdturen – altså væsentlig længere tid end i forsøgsperioden i maj 2005. Samtidig har anstalten oplyst, at den vil være indstillet på, at forskønne arealet lige syd for kuvertværkstedet, fx med blomsterbede samt etablere overdækning.

Det kan supplerende oplyses, at anstalten overfor direktoratet telefonisk har oplyst, at der på arealet for den separate gårdtur forefindes en bænk og at man i løbet af efteråret 2005 vil etablere blomsterbed samt overdækning. Direktoratet kan på den baggrund henholde sig til det af anstalten oplyste.¹

Idet jeg går ud fra at der i løbet af efteråret 2005 etableres blomsterbede og overdækning tager jeg det oplyste til efterretning.

Ad pkt. 5 Særskilt kondi

Jeg anmodede anstalten om at overveje at fastsætte et bestemt tidspunkt for særskilt kondi for kvinderne – et tidspunkt der ikke kolliderer med øvrige fritidsfaciliteter, og hvor de kvindelige indsatte ikke selv skal tage initiativ til at reservere gymnastiksalen og kondirummet.

Anstalten har oplyst at Kvindeafdelingen er tildelt salen/kondirummet alle onsdage fra klokken 19.20 til klokken 20.50. I ulige uger er der gymnastik med udefra kommende lærer, og i de lige uger kan de indsatte bruge lokalerne efter behov.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i udtalelsen af 29. juni 2005 anført at direktoratet ikke har bemærkninger hertil.

Jeg har noteret mig det anførte.

Ad pkt. 9 Tidligere morgenvækning

Jeg henviste til at de indsatte vækkes klokken 7.00, og at de skal være mødt på arbejde klokken 7.30.

På afdeling S hvor der på tidspunktet for besøget var fem indsatte kvinder, skal disse fem kvinder i den lille halve time nå at gå i bad og på toilettet og tilberede og spise morgenmad. Der stilles kun et bad og et toilet til rådighed. Det andet toilet på afdelingen må alene anvendes af personalet. Det samme gælder på afdeling R.

I brevet af 28. januar 2005 anførte jeg:

‘Efter min opfattelse er den tid som de kvindelige indsatte (specielt i afdeling S) har til at stå op, spise morgenmad, gå i bad mv., ikke tilstrækkelig. Dette gælder også selvom afdelingen på tidspunktet for besøget ikke kapacitetsmæssigt var fuldt udnyttet. Jeg anmoder anstalten om at undersøge mulighederne for at udvide tidsrummet om morgenen for de kvindelige indsatte (fra morgenvækning til arbejdstidens begyndelse). Jeg beder anstalten om at underrette mig herom. Jeg beder i den forbindelse desuden anstalten om at overveje muligheden for at det ene personalet toilet – på den afdeling hvor der er flest kvindelige indsatte – kan anvendes af de indsatte. Jeg beder om underretning herom.’

Anstalten har anført følgende:

‘På arbejdsdage foretages opmønstring kl. 07.00. Først på dette tidspunkt er opsynets daghold fuldtalligt og såfremt opmønstringstidspunktet skulle ændres til fx kl. 06.30 vil det betyde, at flere fængselsfunktionærer skal møde tidligere og med andre ord vil det koste betydelige personalemæssige ressourcer.

Eventuelt senere fremmøde på arbejdspladsen er efter anstaltens skøn den eneste mulighed for at forlænge perioden fra opmønstring til arbejdstids begyndelse.

Ordningen med opmønstring på arbejdsdage kl. 07.00 og arbejdstids begyndelse kl.

07.30 er en generel ordning for hele anstalten. Det er formentlig et generelt ønske fra mange indsatte om at kunne møde senere på arbejdspladsen, men den nugældende ordning giver ikke væsentlige problemer i dagligdagen. De indsatte mødetid har sammenhæng med værkstrenes mødetid og den er for år tilbage fastlagt ved forhandlinger mellem anstaltens ledelse og de faglige organisationer.

Anstalten finder ikke, at de kvindelige indsatte er specielt dårligt stillede i betragtning af, at kvindeafdelingerne er mindre end anstaltens mandlige afdelinger, ligesom der stort set aldrig er fyldt på kvindeafdelingerne.

Anstalten har heller ikke fundet grundlag for at inddrage det ene personalet toilet til de indsatte brug.'

Direktoratet for Kriminalforsorgen har henholdt sig hertil.

Det der er anført om arbejdstider og overenskomster, har jeg noteret mig.

På Kvindeafdelingen er der i alt 4 toiletter. Adgangen for personalet til den ene afdeling frem for den anden er ganske ukompliceret.

Anstalten og direktoratet har ikke begrundet nærmere hvorfor et toilet ikke kan tilbydes de kvindelige indsatte i afdeling S. Anstalten har dog henvist til at forholdene på dette punkt for kvinderne er bedre end forholdene for mændene i anstalten.

Jeg vil ikke her gå nærmere ind på spørgsmålet om toiletforhold for mænd og kvinder i kriminalforsorgens institutioner udover at bemærke at jeg finder at der ikke uden videre kan sammenlignes på den anførte måde.

Jeg er ikke bekendt med om modstanden mod at tildele de indsatte i afdeling S et yderligere toilet, skyldes et ønske/eller et krav om at de ansatte skal have et toilet for såvel kvinder som for mænd. Jeg går i

øvrigt ud fra at det er udelukket at indsatte og ansatte kan deles om toiletter.

Hvis anstalten og Direktoratet for Kriminalforsorgen vil opretholde modstanden mod mit forslag, beder jeg anstalten og direktoratet om nærmere at begrunde dette standpunkt.

Ad pkt. 10. Opbevaring af tøj

Jeg bad oplyst hvad der videre var sket i anledning af de kvindelige indsatte ønske om at få et ekstra skab til opbevaring af overtøj og arbejdstøj i afdeling S.

Anstalten har oplyst at kvinderne der ikke kan få plads til deres tøj i cellen, kan få det henlagt på depot. Her kan de få byttet tøj i depotets åbningstid. Afdelingen mener ikke at der er et reelt behov for bedre opbevaringsplads til tøj i cellen eller på afdelingen.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har henholdt sig hertil.

Jeg har ikke kendskab til depotets åbningstider eller til hvordan henvendelse til depotet praktiseres.

Jeg forstod på kvinderne at der var tale om et behov for daglig opbevaring af overtøj og arbejdstøj – et behov der efter det oplyste ikke kan tilgodeses med henvisning til depotopbevaring.

Jeg forstår det som anstalten har anført at anstalten vil være åben for muligheden for tildeling af ekstra skabsplads hvis der kan påvises et reelt behov for det.

Med den bemærkning foretager jeg mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

Ad pkt. 11. Kulturudgange

Jeg anførte i brevet af 28. januar 2005 at jeg gik ud fra at der inden for en rimelig tid ville blive taget initiativ til planlægning af kulturudgange for kvinderne.

Anstalten har oplyst at der på afdelingen er taget skridt til at der i foråret 2005 gennemføres en kulturudgang. Afdelingen forsøger også at arrangere et tog med skibet 'Losen' i sommeren 2005.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i udtalelsen af 29. juni 2005 bemærket at direktoratet går ud fra at de nævnte kulturudgange faktisk gennemføres, og at der senere tages initiativ til flere kulturudgange. Direktoratet har herefter taget anstaltens oplysninger til efterretning.

| Jeg har noteret mig det anførte.

Ad pkt. 14. Talsmandsordningen

Jeg anmodede anstalten om at overveje at indføre en mere fast procedure med et eventuelt fast tidspunkt for (beboer)møder mellem personalet i Kvindeafdelingen og kvinderne.

Anstalten har oplyst at der er taget skridt til at afholde beboermøder hver måned med

kvinderne, og at der fra april 2005 forsøgsvis etableres gruppebehandling ('husmøder') for henholdsvis afdeling R og for afdeling S en time hver 14. dag. Gruppebehandlingen ledes af psykolog, psykiater og en fængselsbetjent. Det er frivilligt for de indsatte at deltage. Der ydes arbejdspenge for deltagelsen.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har taget det oplyste til efterretning.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Kopi af dette brev sendes til de kvindelige indsatte i Anstalten ved Herstedvester og til Folketingets Retsudvalg".

NOTER: (*) FOB 1996, s. 363, FOB 1998, s. 694, FOB 1999, s. 641, FOB 2001, s. 743.

C. Inspektion af Arresthuset i Hobro

Straffuldbyrkelse. 3.7.

Den 27. februar 2003 foretog inspektionschefen og medarbejdere fra inspektionsafdelingen på ombudsmandens vegne inspektion af Arresthuset i Hobro.

De fysiske rammer i arresthuset gav ikke anledning til bemærkninger, bortset fra en opfordring til arresthuset om at overveje hvordan gårdtursarealerne kunne komme til at fremtræde mindre nøgne.

Vedrørende de øvrige forhold gav bl.a. arresthusets telefonordning for afsonere og talsmandsordningen anledning til bemærkninger.

Gennemgangen af et nærmere bestemt antal disciplinærsager og sager vedrørende afslag på besøg der havde været behandlet forud for varslingen af inspektionen, gav på nogle punkter anledning til kritik og til at bede om yderligere oplysninger. Bortset fra det indledende afsnit er rapportgennemgangen ikke medtaget i gengivelsen af rapporten nedenfor. Afsnittene 3-7 om arbejde, undervisning, fritid, lægebetjening, belægning, andre forhold og samtaler med indsatte er heller ikke medtaget, bortset fra afsnittene 6.5. og 6.6. om bl.a. telefonordningen og talsmandsordningen. (J.nr. 2003-0052-628)

Den 4. marts 2004 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til bl.a. Arresthuset i Hobro og Direktoratet for Kriminalforsorgen:

"1. Indledning

Som et led i ombudsmandens inspektionsvirksomhed foretog jeg og tre af embedets øvrige medarbejdere den 27. februar 2003 inspektion af Arresthuset i Hobro. Til stede under inspektionen var arrestinspektøren, arrestforvareren, overvagtmesteren og en fængselsfunktionær. De tre sidstnævnte udgør sammen med yderligere en fængselsfunktionær arresthusets samarbejdsudvalg.

I forbindelse med inspektionen modtog jeg rapportmateriale til gennemgang, jf. pkt. 8.

Inspektionen den 27. februar 2003 omfattede samtaler med arresthusets ledelse og den nævnte medarbejderrepræsentant og en rundgang i arresthuset. De indsatte talsmand var kort tid før inspektionen blevet løsladt, og talsmandssuppleanten var ikke til stede i arresthuset under inspektionen. Jeg havde imidlertid en samtale med en 'ad hoc'-repræsentant for de indsatte om de ge-

nerelle forhold i arresthuset. Yderligere en indsat (en varetægtsarrestant) havde bedt om en samtale med mig, men denne indsatte var et par dage før inspektionen blevet overført til Arresthuset i Frederikshavn. Jeg sendte efter inspektionen et brev til den pågældende. Den pågældende klagede herefter skriftligt til mig over afgørelser fra Arresthuset i Hobro og Direktoratet for Kriminalforsorgen truffet under den pågældendes ophold i arresthuset, og jeg afsluttede den 12. november 2003 klagesagen idet jeg udtalte kritik over for såvel arresthuset som direktoratet.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Arresthuset i Hobro, Politimesteren i Hobro og Direktoratet for Kriminalforsorgen med henblik på eventuelle bemærkninger om faktiske forhold som rapporten måtte give anledning til. Arresthuset har i brev af 15. januar 2004 der er fremsendt via politimesteren, fremsat en enkelt bemærkning som er indarbejdet i denne rapport. Direktoratet for Kriminalforsorgen har ikke fremsat bemærkninger vedrørende de faktiske forhold.

2. Bygningsmæssige forhold mv.

2.1. Bygning og gangarealer

Arresthuset er beliggende i centrum af Hobro og er taget i brug i 1922. Arresthuset er panoptisk opbygget og er i tre etager. Den tidligere arrestforvarerbolig er inddraget til kontorer mv. for personalet. I boligens stueetage er der også indrettet rum til brug for politiet. I 1998-2000 gennemgik arresthuset en større ombygning hvor den største af de fire gårde blev ombygget og indrettet dels til kombineret skolestue/mødeværelse/bibliotek, dels til kondirum. Den tidligere detention blev i samme forbindelse ombygget til lægeværelse, det tidligere lægeværelse blev indrettet til besøgsrum, og arresthusets tremandsceller blev nedlagt.

Arresthuset har plads til i alt 27 indsatte fordelt på 23 enkeltceller og to tomandsceller. Cellerne er beliggende på 1. og 2. sal og er ligeligt fordelt på etagerne. Der er toilet og bad til de indsatte på begge etager.

I stueetagen findes et besøgsrum med tilhørende bad/toilet og et venterum til de besøgende, lægeværelse, depot, værksted (med tilhørende toilet og frokoststue), vaskerum til brug for de indsatte og et gangmandskøkken. I stueetagen er der endvidere personalefaciliteter (garderobe, bad/toilet, soverum til én person). Her findes også arresthusets køkken til opvarmning af maden fra Statsfængslet i Sdr. Omme. På 1. sal findes arresthusets kondirum, som omtalt ovenfor, skolestue/mødelokale/biblioteket, yderligere et personale-soverum og to kontorer. Herfra opnås også adgang til arresthusets gårdtursareal.

Arresthuset er som nævnt panoptisk opbygget. Cellegangene er brede. Der er vinduer på gangene i brysthøjde med (udvendige) tremmer – herunder et vinduesparti i den ene ende af gangen. Cellegangene er malet i en lys farve og udsmykket med blå og gule bånd. Gangene virker på trods af den lyse vægfarve lidt mørke, bl.a. fordi gangene kun i den ene ende forsynes med dagslys. I den anden ende er der lokaler på begge sider af gangen. Der er terrazzo på gulvet. Der er op-

slagstavler på cellegangene og billeder på væggene enkelte steder. Gangene fremtrådte pæne. Gangenes udsmykning, som på tidspunktet for inspektionen også bestod af enkelte skulpturer, stammer efter det oplyste fra en kunstforening som en af fængselsfunktionærernes ægtefælle er medlem af.

Vinkelret på cellegangen på 1. sal og for enden af denne fører en gang til det tidligere nævnte ombyggede gårdtursareal (skolestue/mødelokale/bibliotek og kondirum) og til de tre resterende gårde. På den lille tværgang foran kondirummet stod på tidspunktet for inspektionen en motionscykel, og på gangen ud til gårdene stod et bordtennisbord.

Gangarealerne fremstod alt i alt rene og pæne og giver mig således ikke anledning til bemærkninger.

2.2. Cellerne

Enkeltcellerne er på ca. 9 m², den ene tomandscelle noget større (celle nr. 22). Den anden tomandscelle (nr. 23) – der tidligere var en tremandscelle – er mere end dobbelt så stor som enkeltcellerne. I alle cellerne er der højt til loftet.

Cellerne nr. 1, 2, 6, 7, 13 og 22 blev besigtiget efter mit valg. Væggene i cellerne er overvejende malet gule, i nogle celler dog kun ca. 2/3 op mens resten af væggen er hvid. I celle 2 er ydervæggen malet blå mens de andre vægge er gule. I de fleste celler hvor farven (overvejende) er gul, er væggen på malet smalle blå bånd, eksempelvis rundt om vinduet. Loftet er hvidt eller tilnærmelsesvist hvidt i alle de besigtigede celler. Der er brandmeldere i loftet. Det blev under inspektionen oplyst at en eventuel brandmelding både går til personalets vagtstue og til de bærbare alarmer. Af fast inventar er der en opslagstavle og en håndvask med koldt vand hvorover der er et fastmonteret spejl. I ingen af de besigtigede celler er der en hylde eller en fastmonteret lampe over vasken. Møblementet, hvis kvalitet varierer meget fra celle til celle, består af en briks eller en

jernseng ophængt på væggen, et bord med en eller flere stole, et sengebord og et skab. Til hver celle hører endvidere en køletaske og en elkedel.

I celle 1 der tidligere var indrettet til observationscelle, er det fortsat muligt at kigge ind gennem (det tidligere) indkig.

I fortsættelse af mine bemærkninger herom under inspektionen går jeg ud fra at indkigget nu er fjernet.

Radiatorerne i cellerne er placeret på væggen ud til cellegangen og reguleres manuelt udefra. Der er altså ikke tale om termostatventiler.

Madrasserne er i de fleste celler mere eller mindre slidte. I celle 2 var madrassen på tidspunktet for inspektionen kun 1-2 cm tyk på midten på grund af meget lang tids brug.

Jeg henviser til senere i dette afsnit.

Der er et højtstående vindue i enkeltcellerne og to vinduer i tomandscellerne. Den ene tredjedel af vinduet kan åbnes, og de indsatte har herigennem mulighed for at få frisk luft ind i cellerne. Alligevel var luften dårlig i (de fleste af) de besigtigede celler. Dette var særligt grelt i celle 13.

Jeg er opmærksom på at luftkvaliteten i cellerne først og fremmest afhænger af om de indsatte lugter ud eller ej.

Forholdet var imidlertid det at ikke alene cellerne, men også cellegangene var præget af dårlig luft – i særdeleshed cellegangen på 2. sal. Det blev under rundgangen i arresthuset oplyst at luften fra gangene, hvis vinduerne åbnes, og vinden bærer væk fra vinduet, bliver trukket ind i cellerne via den udluftningskanal som varmerørene er ført igennem. Det er således ikke sikkert at der kommer frisk luft ind i cellen selv om vinduet/vinduerne bliver åbnet.

Jeg beder på denne baggrund arresthuset om at oplyse om der er en fast rutine for udluftning af cellegangene.

Der er overalt i det sikrede område af arresthuset tremmer uden for vinduerne. Der er ingen steder gardiner for vinduerne, men der er persienner for den del af vinduerne som ikke kan åbnes. Persienerne var i celle 22 (en af de to tomandsceller) på tidspunktet for inspektionen trukket ned. Den anden del af vinduerne var dækket af viskestykker således at dagslyset blev lukket ude. Der var derfor, og på trods af det elektriske lys, meget mørkt i cellen. Det blev under inspektionen oplyst at persienner er betydeligt billigere at anskaffe end gardiner.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i sagen vedrørende min inspektion af Arresthuset i Maribo i en udtalelse af 16. oktober 2003 anført at det er direktoratets opfattelse 'at ønsker fra indsatte, der har et særligt behov for at få opsat gardiner, bør imødekommes, såfremt dette kan ske på en sikkerhedsmæssig forsvarlig måde'. Direktoratet har i den forbindelse anført at gardinerne skal være af brandhæmmende materiale og opsættes så de i længden svarer til vinduets størrelse og ikke kan trækkes ud over bredden af vinduet, og at ydervægge ikke må være dækket af plakater og lignende.

Jeg går ud fra at arresthuset vil administrere i overensstemmelse hermed.

Belysningen består af en lampe der hænger ned fra loftet, og en arkitektlampe. I celle 22 var lampen i loftet fornedet dækket til med et stykke plastik.

Dette er i strid med arresthusets husorden hvorefter det ikke er tilladt at foretage nogen form for tildækning af lamper af hensyn til brandfaren. Jeg går i tilknytning til mine bemærkninger herom under inspektionen ud fra at plastikken er fjernet fra lampen.

Ledningsudtaget i loftet var på tidspunktet for inspektionen fritlagt og fremstod umiddelbart ikke som en fast installation.

Jeg beder om arresthusets bemærkninger hertil.

Vedligeholdelsesstandarderne var i de celler som jeg besøgte, acceptabel. Cellerne fremstod endvidere overvejende pænt rengjort. Jeg har således ingen bemærkninger til de besøgte cellers vedligeholdelses- og rengøringsmæssige stand.

Inventaret i de besøgte celler er som nævnt af meget varierende kvalitet. I celle 13 stod der eksempelvis et gammelt skab på to mælkekasser. Også celle 22 (den tidligere tremandscelle) havde meget gammelt inventar.

Arresthuset oplyste i den forbindelse at arresthuset i oktober 2001 havde ansøgt om udskiftning af bl.a. de (sidste) gamle vægophængte jernsenge med tilhørende madrasser. Arresthuset oplyste at ansøgningen var indgivet på direktoratets opfordring, og at arresthuset havde opfattet denne som indeholdende en tilkendegivelse om at en ansøgning ville blive imødekommet.

Den indsatte som jeg under inspektionen havde en samtale med (som 'ad hoc'-talsmand), klagede over madrasserne som han karakteriserede som meget dårlige (flade). Han mente at enkelte madrasser i arresthuset var mere end 20 år gamle. Ledelsen oplyste i denne forbindelse at arresthuset ikke råder over flere madrasser end der er brug for til cellerne. Arresthuset har derfor ikke mulighed for at følge den måde at håndtere madrasserne på som Direktoratet for Kriminalforsorgen har anbefalet i en vejledning fra august måned 2002 som blev udsendt i forbindelse med at der kom en ny, forbedret madras.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i brev af 19. februar 2003 som jeg modtog forud for inspektionen, oplyst at direktoratet

den 18. december 2002 har meddelt arresthuset at ovennævnte ansøgning om særbevilling til nye cellebrikse, madrasser mv. vil blive medtaget på ventelisten over projekter for år 2003.

Jeg beder om udlån af direktoratets akter om dette spørgsmål og om direktoratets bemærkninger til arresthusets opfattelse af at ansøgningen ville blive imødekommet. Hvis ansøgningen ikke på nuværende tidspunkt er imødekommet, beder jeg direktoratet om nærmere oplysninger om hvornår dette vil kunne ske.

Jeg beder endvidere om direktoratets bemærkninger til det forhold at arresthuset (i hvert fald indtil videre) ikke har flere madrasser end der er brug for til cellerne, og dermed ikke kan håndtere madrasserne som beskrevet i vejledningen fra august 2002.

2.3. Øvrige rum mv.

2.3.1. Besøgsrum

Besøgslokalet, der som nævnt er placeret i arresthusets stueetage, har lyse vægge og mørkegråt linoleumsgulv. I dette rum er der gardiner for vinduet. På væggen er der to billeder. Af møblement er der en briks med et ryglæn der er fastmonteret på væggen, et sofabord og nogle lænestole. Der er endvidere et skab med lagner og kondomer. I skabet er der også lidt legetøj til børn. Besøgslokalet, der i øvrigt er udstyret med en kaffemaskine og en radio, er i pæn vedligeholdelsesstand, og møblelementet er ret nyt og pænt.

I tilslutning til besøgslokalet er der et toilet med håndvask med varmt og koldt vand som de indsatte og deres gæster kan benytte i forbindelse med besøget. Der er endvidere et bad. Også her er væggene lyse (delvist beklædt med hvide fliser). Et hjørne i loftet bærer præg af en (tidligere) vandskade. Ved vasken hang på tidspunktet for inspektionen et almindeligt håndklæde. Toilettet og badet var pænt og rent.

Besøgsfaciliteterne er pæne og giver mig ikke anledning til bemærkninger. Om anvendelse af almindelige håndklæder i arresthuset henviser jeg til pkt. 2.3.5.

2.3.2. Fritidsfaciliteter

Der er, som allerede nævnt, etableret et nyt kondirum i en del af det tidligere gårdtursareal (den største af de fire gårde – et samlet areal på 54 m²). Kondirummet, der størrelsesmæssigt svarer til knap to enkeltceller, har hvide vægge og loft og gråt linoleumsgulv. Der er to ovenlys i loftet. Herudover består belysningen af lysstofarmaturer i loftet. Motionsredskaberne består af en rygtræningsmaskine og materialer til vægttræning. På væggen hænger dertil hørende brugsvejledninger. På gangen uden for kondirummet står en kondicykel. Kondirummet er ikke stort, men lyst og flot.

Jeg har ingen bemærkninger til kondirummet.

2.3.3. Skolestue og bibliotek

Den anden del af det inddragede gårdtursareal er indrettet til kombineret skolestue, bibliotek og møderum. Rummet er halvanden gang så stort som kondirummet. Her står også arresthusets to pc'er til undervisningsbrug. Pc'erne har arresthuset modtaget i oktober 2002. Midt i lokalet, på langs af dette, står et mødebord med plads til (mindst) 10 personer. Op ad endevæggen er der en bogreol til arresthusets bibliotek. Væggene er malet hvide, og der er gråt linoleum på gulvet. Op ad den anden endevæg er der en tavle på et stativ. Loftet er som i kondirummet forsynet med (fire) ovenlys der sammen med de hvide vægge gør rummet lyst og venligt.

Jeg har ingen bemærkninger til dette lokale.

Biblioteket består af en reol med bøger, tidsskrifter og tegneserier. Der er også placeret

enkelte spil i denne reol. Der var tilsyneladende intet bogkatalog.

Arresthuset har i den (ajourførte) besvarelse af spørgsmålene på det skema som indgik i en undersøgelse som jeg iværksatte den 12. november 1997 vedrørende forskellige forhold i arresthusene (spørgeskemaundersøgelsen), for så vidt angår arresthusets biblioteksordning henvist til aftalen mellem Kommunernes Landsforening og Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Jeg beder arresthuset om at oplyse om det nærmere indhold af arresthusets aftale med det lokale bibliotek.

I sagen vedrørende min inspektion af Statsfængslet ved Nr. Snede har direktoratet udtalt at bogkataloger '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 samtidig oplyst at det i tilfælde hvor bogkataloger eller lignende (alene) findes på bibliotekets hjemmeside, vil være tilstrækkeligt at der med jævne mellemrum udprintes et bogkatalog til brug på institutionens bibliotek.

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 indsattes talsmand, umiddelbart iværksat i arresthuset. Direktoratet havde ingen bemærkninger til denne ordning.

Jeg henstiller til arresthuset at overveje en tilsvarende løsning for Arresthuset i Hobro, og jeg beder om underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

Hvad bøger på fremmedsprog angår, henviser jeg til pkt. 6.7.

Det fremgår af ordensreglerne for arresthuset (og instruksen) at bytning af bøger foregår på tirsdage mellem kl. 13.00 og 14.00.

Jeg beder arresthuset om at oplyse hvorledes arresthuset forholder sig med henblik på biblioteksadgang hvis en person bliver indsat i arresthuset på et tidspunkt hvor der er en uge eller næsten en uge til den næste (ordinære) 'biblioteksdag'.

2.3.4. Værksted

Der er indrettet værksted i arresthusets stueetage (underetage) ved siden af personalets garderobe mv. Værkstedet er et kvadratisk rum på størrelse med to enkeltceller. Der er også her lyse vægge. I loftet er der lysstofrør. Der er et arbejdsbord langs den ene væg. Her var tre indsatte på tidspunktet for inspektionen i gang med at veje/måle og pakke bolte i poser. På værkstedet pakkes/samles også forskellige plastelementer – herunder vandkander til børn til brug i sandkasse mv. På gangen der fører til værkstedet, er der yderligere et par arbejdsborde. Det blev oplyst at der kan være op til fire indsatte beskæftiget i værkstedet ad gangen. I tilknytning til værkstedet er der en lille frokoststue til brug for de indsatte når de holder pauser. Der er også et toilet.

Værkstedslokalerne giver mig ikke anledning til bemærkninger. Om beskæftigelsen af de indsatte i værkstedet henviser jeg til pkt. 3.1.

2.3.5. Toilet og bad (og renevæske)

På 1. og 2. sal er der toilet og brusebad til brug for de indsatte cirka midt på gangen.

Rummene er pæne bortset fra afskalninger enkelte steder. Som allerede nævnt er der et toilet i stueetagen til brug for de indsatte som arbejder i værkstedet. Der er yderligere et toilet i stueetagen i tilknytning til de indsattes vaskerum.

Toilet- og baderummene giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Det fremgår af arresthusets husorden at indsatte som er beskæftiget uden for cellerne, bader efter arbejdstids ophør. Øvrige indsatte bader efter aftale med personale. Ønsker skal ifølge husordenen fremsættes ved indsamlingen efter morgenmaden. På mit spørgsmål herom under den afsluttende samtale blev det oplyst at arresthuset ikke følger denne regel alt for rigoristisk. Indsatte som senere på dagen kommer i tanke om at de gerne vil i bad, bliver således normalt ikke afvist.

På toiletterne er opsat sæbedispensere, og der hang på tidspunktet for inspektionen stofhåndklæder til at tørre hænderne i (dog ikke alle steder). På 'gangmandskøkkenet' i stueetagen lå på tidspunktet for inspektionen et stykke håndsæbe. I dette rum var der i modsætning til andre steder i arresthuset papirhåndklæder.

Jeg anbefalede under inspektionen at arresthuset af hygiejniske grunde anskaffer papirhåndklæder eller håndklæderuller.

Til orientering for arresthuset kan jeg oplyse at jeg tidligere i forbindelse med inspektioner har anbefalet arresthuse at fjerne håndklæderne og erstatte disse med papirhåndklæder eller en håndklæderulle af hygiejniske (og sundhedsmæssige) grunde. Jeg har i den forbindelse bemærket at jeg er opmærksom på at nogle af de indsatte foretrækker håndklæder, men at jeg af nævnte grunde mener at arresthuset må henvise disse indsatte til at (medbringe og) anvende deres eget håndklæde.

Jeg er bekendt med at Direktoratet for Kriminalforsorgen den 26. marts 2003 har ud-

sendt 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 Hobro har opsat papirhåndklæder eller håndklæderuller (eller evt. elektriske håndtørre) eller vil gøre det så snart det er økonomisk muligt – også i besøgsrummet.

Der var ikke renevæske på toilet eller baderum. Det fremgår af rapporten vedrørende Direktoratet for Kriminalforsorgens inspektion af arresthuset den 15. september 1998 (rejseinspektionen) at der på dette tidspunkt var renevæske på toiletterne.

Arrestforvareren oplyste at han under sin tidligere ansættelse i Arresthuset i Randers har oplevet at andre indsatte smed renevæsken på badeværelset væk. De indsatte i Arresthuset i Hobro er derfor henvist til at rette henvendelse til lægen hvis de har behov for at få renevæske.

Direktoratet har udsendt skrivelser om en (forsøgs)ordning med udlevering af renevæske. I skrivelse af 3. oktober 2000 (hvormed forsøgsordningen blev gjort permanent) anførte direktoratet bl.a. at det er en forudsætning 'at renevæske og vejledning er frit tilgængeligt for de indsatte'. Denne forudsætning kan godt imødekommes ved

en ordning hvorefter renevæsken frit kan afhentes hos sundhedspersonalet, såfremt der lokalt kan opnås enighed om at en sådan ordning er hensigtsmæssig, men det forudsætter at der på hverdage kommer sundhedspersonale i institutionen, jf. et brev af 16. januar 2001 fra direktoratet til anstalterne og arrestinspektørerne.

I Arresthuset i Hobro kommer lægen kun en gang om ugen.

Allerede af denne grund opfylder den procedure som arresthuset nu har indført, efter min opfattelse ikke kravet om at renevæsken skal være frit tilgængelig for de indsatte. Dette er beklageligt.

Jeg henstiller til arresthuset at sørge for at renevæsken gøres frit tilgængelig for de indsatte, og at der i tilknytning til renevæsken opsættes en vejledning i brugen heraf. Jeg henstiller endvidere til arresthuset løbende at tjekke at renevæske og vejledning forefindes.

Jeg beder arresthuset om underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

2.3.6. Køkken

Der er et køkken til opbevaring og opvarmning mv. af maden fra Statsfængslet ved Sdr. Omme. Køkkenet var kort tid forinden inspektionen blevet inspiceret af fødevareregionen uden at dette havde affødt (kritiske) bemærkninger.

Køkkenet giver mig ikke grundlag for bemærkninger.

Om de indsattes manglende rådighed over køkkenfaciliteter til eget brug henviser jeg til pkt. 6.15.

2.3.7. Gårdtursarealer

Der er tre gårde på hver ca. 40 m². Adgang til gårdene sker fra cellegangen på første sal. Dørene ud til gårdene er brede tremmedøre. Gårdene er som allerede nævnt lige store og rektangulære. For enden af gårdene er der

en overdækning så det er muligt at stå i læ for regn. Gårdene er overdækket af et relativt nyt, kraftigt, bredmasket trådnet. Væggene er murstensvægge der er malet hvide bortset fra et smalt bånd foroven. Gårdenes 'gulv' består af betonfliser. Der er ingen udsmykning på væggene og intet møblement i gårdene.

Dette er efter min opfattelse ikke tilfredsstillende. Jeg opfordrede derfor under inspektionen arresthuset til at overveje på hvilken måde gårdtursarealerne kan komme til at fremtræde mindre nøgne.

Jeg beder arresthuset om at oplyse hvad min opfordring har ført til.

2.3.8. Lægerum

Der er et lægeværelse med et transportabelt undersøgelsesleje, et skrivebord og en håndvask. Der er aflåste skabe til opbevaring af medicin og journaler. Ved håndvasken er der opsat en sæbedispenser. Der hang endvidere på tidspunktet for inspektionen et stofhåndklæde. Væggene er hvide. Lokalet er lyst og var på tidspunktet for inspektionen rent.

Lægerummet giver mig ikke grundlag for bemærkninger.

Det blev oplyst at alle personalemedlemmer har en nøgle til journalskabet.

Om dette spørgsmål henviser jeg til pkt. 4.

2.3.9. Vaskefaciliteter

Arresthuset har to vaskesøjler i et vaskerum i stueetagen til brug også for vask af de indsattes private tøj. Der er etableret udsugning fra tørretumblerne.

Der er i arresthusets husorden (tillæg 3) en oversigt over vasketiderne i arresthuset for de indsatte. På opslagstavlen på gangen hang et tilsvarende opslag.

Jeg har ingen bemærkninger til vaskefaciliteterne.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i skrivelse af 8. november 2001 til arrestinspektørerne og arresthusene meddelt at der fremover ikke må kræves betaling for brug af arresthusenes vaskemaskiner. Direktoratet har henvist til at de indsatte skal stilles økonomisk ens hvad enten de benytter arresthusets vaskemaskine eller sender deres tøj til vask på kriminalforsorgens centralvaskerier. Reglerne om vask af indsattes private tøj er efterfølgende udsendt i Direktoratet for Kriminalforsorgens cirkulære af 26. marts 2002 om udlevering af beklædning m.v. til indsatte samt vask og reparation af indsattes private tøj.

Det fremgår af arresthusets husorden at vaskepulver leveres af arresthuset mens eventuelt skyllemiddel indkøbes for den indsattes egne penge.

Jeg går ud fra at de indsatte også får stillet maskinerne gratis til rådighed.

Som jeg tilkendegav under den afsluttende samtale, er Arresthuset i Hobro et tiltalende og forholdsvis rummeligt arresthus med pænt store celler, brede gange og flere øvrige rum som alle var pæne og velholdte, herunder et flot kondirum. De fysiske rammer i arresthuset giver mig således ikke anledning til yderligere bemærkninger.

...

6.5. Besøg og telefonsamtaler

De indsatte har ifølge husordenen normalt adgang til at modtage besøg en gang om ugen i en time. Besøg kan finde sted på alle ugens dage, og der kan på hverdage afvikles i alt tre besøg om dagen af en times varighed mellem kl. 13.30 og 17.00 og i weekender og på helligdage yderligere to besøg om formiddagen. Besøg kan således på hverdage finde sted såvel i som uden for arbejdstiden,

men ligger primært i arbejdstiden. Arrestforvareren oplyste at det kun sjældent sker at besøg må afvises.

Efter pkt. 6, 3. afsnit, i direktoratets vejledning nr. 77 af 16. maj 2001 om beskæftigelse m.v. af indsatte i kriminalforsorgens institutioner kan besøg ikke tillades i beskæftigelsestiden medmindre ganske særlige omstændigheder gør sig gældende. Institutionerne skal sørge for at arbejdstiden for personalet tilrettelægges således at bl.a. besøg kan finde sted i fornødent omfang uden for de indsattes beskæftigelsestid, jf. sidste afsnit i samme punkt.

Selv om hverken varetægtsarrestanter eller dømte i arresthusene har beskæftigelsespligt, finder reglerne i beskæftigelsesbekendtgørelsen (nr. 372 af 17. maj 2001) og vejledningen hertil anvendelse over for de indsatte i arresthusene. Bestemmelserne om beskæftigelsestid mv. gælder (dog) kun i det omfang de indsatte beskæftiges, jf. vejledningen pkt. 1, 3. og 4. afsnit.

I sagen vedrørende min inspektion af Arresthuset i Silkeborg hvor besøgstiderne på hverdage (ligeledes) ligger i arbejdstiden, bad jeg dette arresthus om oplysning om hvorvidt det anførte i beskæftigelsesvejledningen gav arresthuset anledning til at ændre tidspunkterne for besøg. Arresthuset udtalte at arresthuset er meget fleksibelt med hensyn til at tillade besøg på andre tidspunkter end de fastsatte hvis de besøgende ikke kan komme på disse tidspunkter, og at arresthuset bl.a. af denne grund ikke fandt det hensigtsmæssigt at ændre besøgstiderne. Direktoratet anførte i tilslutning hertil i en udtalelse af 10. november 2003 følgende:

'...

Vedrørende baggrunden for beskæftigelsesvejledningens punkt 6, 3. afsnit bemærker direktoratet videre, at reglen bygger på beskæftigelsesudvalgets anbefalinger i betænkning 1058/1986, AUF-betænkningen. Det fremgår bl.a. heraf, at navnlig hensynet til forbedring af produktiviteten i arbejdsdriften ligger bag udvalgets forslag om, at

fremstillinger og andre aktiviteter skulle placeres uden for arbejdstiden (bet. 1058/1986, s. 11, afsnit. 5 og s. 22ff.). Herudover tilsiger hensynet til den bedst mulige udnyttelse af personaleressourcerne, at antallet af forstyrrelser i de indsattes arbejdsdag minimeres, idet man herved minimerer behovet for at anvende personaleressourcer til at følge indsatte frem og tilbage mellem arbejdsplads og besøgslokale. Dette hensyn gør sig navnlig gældende i forhold til indsatte, der beskæftiges på værksteder og lignende, hvor afstandene mellem besøgslokaler og arbejdspladser – navnlig i fængslerne – kan være relativt store.

Under henvisning til arresthusets fleksible administration af besøgsordningen og til det oplyste om, at reglerne omkring besøgstider dels tjener det formål at sikre bedst mulig udnyttelse af besøgsfaciliteterne, dels fungerer til alles tilfredshed, kan direktoratet henholde sig til det af arresthuset anførte.

Direktoratet vil dog anmode arresthuset om løbende at vurdere om der – navnlig under hensyn til produktiviteten i arresthusets arbejdsdrift – er behov for at ændre reglerne om besøgstid i husordenen.'

Idet jeg, som nævnt under pkt. 3.1., forstår det oplyste under dette punkt om at alle indsatte tilbydes arbejde, sådan at arresthuset – modsat mange andre arresthuse – (normalt) ikke har problemer med at skaffe arbejde til de indsatte i arresthuset, går jeg ud fra at de fleste indsatte i arresthuset er beskæftiget. Da der er mulighed for besøg uden for arbejdstiden på såvel hverdage (et besøg dagligt) som i weekenderne (fem besøg dagligt), går jeg tillige ud fra at der ikke er problemer med at afvikle besøg uden for arbejdstiden for de beskæftigede indsatte.

Idet jeg i øvrigt går ud fra at også Arresthuset i Hobro dels administrerer besøgstiderne fleksibelt og dels løbende vil vurdere om der – navnlig under hensyn til produktiviteten i arresthusets arbejdsdrift

– er behov for at ændre besøgstiderne, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold. Som det fremgår, er jeg opmærksom på at der er mulighed for besøg også i weekenden (som kan benyttes af besøgende der ikke har mulighed for at komme inden for de fastsatte tidspunkter på hverdage).

Det fremgår af arresthusets svar i spørgeskemaet at besøg kan strække sig ud over den tid som de indsatte har krav på. Jeg forstår det sådan at indsatte kan få lov til at fortsætte et besøg hvis den efterfølgende tid ikke er booket.

Jeg beder arresthuset om at oplyse om de indsatte tillige kan få flere besøg hvis der er ledige tider. Jeg beder tillige arresthuset om at oplyse om besøgende der kommer langvejsfra, har mulighed for at få besøg af længere varighed.

Om telefonering er i husordenen anført følgende:

'Afonere har stærkt begrænset adgang til telefon. Telefonadgang kræver forudgående godkendelse af personalet, som efter en konkret vurdering bestemmer, til hvem der må telefoneres, hvornår, hvor længe og hvor ofte telefonering finder sted.

Af personalemæssige grunde, skal telefонтilladelser begrænses, specielt for de indsatte som modtager besøg, idet disses behov for kontakt med omverdenen anses for at være tilgodeset. Øvrige afsonere, hvor kontaktpersonen finder det rimeligt, at disse skal have tilladelse, vil generelt kun kunne ringe 1 x 10 min ugentligt. Arresthuset ringer modtageren op og anmoder denne om at ringe tilbage for på denne måde at sørge for, at udgiften ikke afholdes af arresthuset.

...'

De regler som arresthuset den 5. juli 2001 har udfærdiget på grundlag af straffuldbyrdelsesloven, omhandler bl.a. telefonering. Heri er det anført at indsatte der ikke er un-

dergivet brev- og besøgskontrol, har stærkt begrænset adgang til at telefonere, at tilladelse forudsætter godkendelse af personalet som efter en konkret vurdering bestemmer til hvem der må telefoneres, hvor længe og hvornår, og at de indsatte selv skal afholde samtaleafgiften.

Den indsatte som jeg talte med, fremsatte ønske om at de indsatte i arresthuset får adgang til en korttelefon. Han oplyste at det har kunnet lade sig gøre i (nogle) andre arresthuse. Hvis de indsatte i arresthuset fik en sådan telefon, ville det især have stor betydning for afsonere med børn som i et åbent fængsel ville have helt andre muligheder for at ringe. Han anførte at det med den nuværende telefonordning (sammenholdt med de begrænsede muligheder for at modtage besøg) er svært at holde kontakt til familien.

Ledelsen oplyste at de indsatte (varettægsarrestanter) som har besøgs- og brevkontrol, normalt ikke har mulighed for at ringe. For de øvrige indsatte gælder det at kontaktpersonen vurderer om den indsatte skal have lov til at ringe. Ledelsen er opmærksom på at ordningen nok ikke lever op til de forventninger som de indsatte har ved indsættelsen.

Der er i straffuldbyrdelsesloven – der trådte i kraft den 1. juli 2001 – indført detaljerede regler om de indsattes ret til at føre telefonsamtaler. Reglerne gælder for indsatte der udstår fængselsstraf eller forvaring, og også for denne kategori indsatte i arresthusene. Jeg henviser til straffuldbyrdelseslovens § 57 og til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgens bekendtgørelse nr. 378 af 17. maj 2001 (telefonbekendtgørelsen). Af lovens § 57, stk. 1, fremgår det at den indsatte har ret til at føre telefonsamtaler i det omfang det er praktisk muligt. Af bekendtgørelsens § 4 fremgår det at institutionsleder kan fastsætte regler om den praktiske gennemførelse af de indsattes ret til at føre telefonsamtaler, herunder om begrænsninger med hensyn til hyppighed og varig-

hed. Sådanne regler har arresthuset fastsat i husordenen og den 5. juli 2001.

For så vidt angår varetægtsarrestanter findes regler om telefonsamtaler nu i kapitel 22 i den varetægtsbekendtgørelse der trådte i kraft den 1. december 2003 (bekendtgørelse nr. 897 af 6. november 2003). Indtil da fandt § 23 i cirkulære nr. 220 af 19. december 1980 om varetægtsarrestanters adgang til brevveksling og besøg mv. anvendelse. Efter bekendtgørelsens § 75, stk. 1 (og tidligere cirkulærets § 23), kan varetægtsarrestanter i det omfang det er praktisk muligt, få tilladelse til at telefonere hvis forbindelse gennem brevveksling ikke uden væsentlig ulempe kan afventes. Der gælder dog visse undtagelser, jf. stk. 2-5.

Efter straffuldbyrdeelseslovens § 57, stk. 1, har alle afsonere ret til at føre telefonsamtaler (i det omfang det er praktisk muligt). Denne ret kan efter § 57, stk. 2, kun begrænses hvis det findes nødvendigt af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn eller af hensyn til den forurettede ved lovovertrædelser, dvs. efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Der kan således ikke fastsættes særlige regler for indsatte der modtager besøg, og personalet skal ikke vurdere rimeligheden af om den indsatte skal have tilladelse, men alene om der er noget til hinder herfor, jf. § 57, stk. 2. Da retten til at telefonere (kun) gælder i det omfang det er praktisk muligt, kan ønsker om at telefonere imidlertid ikke altid umiddelbart gennemføres, og efter bekendtgørelsens § 4, stk. 2, kan der som nævnt ovenfor fastsættes generelle regler om den praktiske gennemførelse af de indsattes adgang til at telefonere, herunder om begrænsninger med hensyn til hyppighed og varighed. I en skrivelse nr. 83 af 16. maj 2001 har direktoratet (under pkt. 2) bemærket at der også f.eks. kan fastsættes begrænsninger med hensyn til i hvilke tidsrum på døgnet de indsatte kan telefonere.

Den telefonordning som arresthuset har beskrevet i husordenen for afsonere, er,

som det fremgår, efter min opfattelse ikke i overensstemmelse med straffuldbyrdeelseslovens § 57. Jeg henstiller på denne baggrund til arresthuset at ændre det anførte i husordenen.

Den i husordenen beskrevne fremgangsmåde med at bede modtageren om at ringe op således at udgifterne til samtalerne betales af modtageren, genfindes ikke i arresthusets regler af 5. juli 2001 hvor det er anført at den indsatte selv skal afholde udgifterne til telefonsamtaler.

Selv om husordenen er revideret efter udfærdigelsen af reglerne af 5. juli 2003, går jeg ud fra at der administreres efter disse regler, jf. også bekendtgørelsens § 2, stk. 1, hvorefter de indsatte selv skal afholde udgifterne til telefonsamtaler. På denne baggrund, og da arresthuset efter min opfattelse heller ikke bør anvende den fremgangsmåde der er beskrevet i husordenen, henstiller jeg at der sker en ændring af husordenen også vedrørende dette forhold.

Jeg beder om kopi af husordenen når den er ændret.

Jeg beder endvidere om direktoratets eventuelle yderligere bemærkninger til arresthusets telefonordning. Jeg sigter hermed (bl.a.) til det anførte om at afsonere har en 'stærkt begrænset adgang til telefon', og at der generelt kun kan ringes en gang om ugen i 10 minutter.

Jeg beder desuden om arresthusets bemærkninger til de indsattes ønske om en korttelefon.

6.6. Talsmandsordning

På tidspunktet for inspektionen havde arresthuset ingen talsmand, men jeg talte som nævnt med en ad hoc-repræsentant for de indsatte.

I et tillæg (tillæg 4) til husordenen er der oplysning om muligheden for at vælge talsmand, og det fremgår heraf at der (kun) kan

vælges én talsmand. Herefter er der anført følgende:

'Af samme bekendtgørelses § 4, stk. 2 fremgår det, at arresthuset kan fastsætte begrænsninger i den valgte talsmands ret til kontakt med andre, valgte talsmænd, der som ganske særlige forhold taler herfor. Af samme stk., pkt. 3 fremgår det, at man fra institutionens side kan bestemme, at talsmænd på særlige afdelinger for negativt stærke indsatte, ikke skal have mulighed for kontakt med andre talsmænd.

Negativt stærke indsatte karakteriseres i anden forbindelse mest som indsatte med 'rockertilhørsforhold'.

Arresthuset bestemmer derfor, at indsatte, som tilhører eller har forbindelse til førnævnte rockergrupper, ikke kan vælges som talsmænd, idet disse som hovedregel skal anbringes på særlige afdelinger for negativt stærke indsatte i den udstrækning, de afsoner på statsfængsel.'

I de tidligere nævnte regler af 5. juli 2001 er anført følgende:

'...

- Der kan vælges 1 talsmand blandt de indsatte samt 1 suppleant til denne.
- Den valgte talsmand har ikke tilladelse til at være i kontakt med varetægtsfængslede, som er isolerede efter rettens kendelse.
- Den valgte talsmand har ikke tilladelse til at være i kontakt med indsatte, som er udelukket fra fællesskab efter lovens § 63, (udelukkelse fra fællesskab)
- Den valgte talsmand har ikke tilladelse til at være i kontakt med indsatte, som er anbragt i strafcelle efter lovens § 68, stk. 2.
- Der kan afholdes halvårslige valg til talsmand.
- Valgene skal foregå skriftligt, arresthusets personale foretager udlevering af stemmesedler og optælling af afgivne stemmer.
- Der vil finde kvartalsvise møder sted mellem talsmanden og arresthusets samarbejdsudvalg.'

Også vedrørende talsmænd er der med straffuldbyrdslovens ikrafttræden kommet detaljerede regler. Jeg henviser til lovens § 34 om de indsattes indflydelse på deres tilværelse under strafudståelsen og til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgens bekendtgørelse nr. 369 af 17. maj 2001 (talsmandsbekendtgørelsen). Reglerne gælder også for varetægtsarrestanter der ikke er isolerede efter rettens bestemmelse, jf. bekendtgørelsens § 9 og den nugældende varetægtsbekendtgørelses § 24.

Det er reglerens klare udgangspunkt at der skal være en talsmandsordning – også i arresthusene. Kun hvis de indsatte ikke ønsker at vælge talsmand, kan der – i stedet for en egentlig talsmandsordning – blive tale om møder med alle indsatte eller grupper af indsatte, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 1.

Hvis de indsatte ikke har valgt talsmand, skal institutionen ved opslag eller lignende orientere de indsatte om muligheden herfor, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 3. Der er, som nævnt, oplysning om muligheden for at vælge talsmand i husordenen.

I bekendtgørelsens § 8, stk. 1, er det anført at institutionens leder skal fastsætte nærmere regler for gennemførelse af de indsattes medindflydelse, herunder om seks nærmere angivne forhold. Det drejer sig om antallet af talsmænd (stk. 1, nr. 1), hvor ofte der afholdes valg af talsmænd (stk. 1, nr. 2), om en eventuel fælles talsmand vælges af alle de indsatte eller af talsmændene (stk. 1, nr. 3), proceduren for valg af talsmand og eventuelt fælles talsmand samt om kontrollen med disse valg (stk. 1, nr. 4), hvor ofte der normalt skal ske drøftelser mellem institutionen og talsmændene (stk. 1, nr. 5), og om talsmændenes drøftelser skal foregå mellem institutionens ledelse eller med de medarbejdere der har ansvaret for de indsattes forhold på afdelinger (afdelingsafsnit), værksteder og undervisningshold (stk. 1, nr. 6).

Arresthuset har, som nævnt, fastsat sådanne regler den 5. juli 2001. Der er oplysning om alle seks forhold.

Af straffuldbyrdelseslovens § 34, stk. 2, fremgår det at valg af talsmænd skal foregå ved en skriftlig, hemmelig afstemning der kontrolleres af institutionen og repræsentanter for de indsatte i fællesskab. Som det fremgår af det citerede, er det i arresthusets regel anført at afstemningen foregår skriftligt, men det er ikke (udtrykkeligt) anført at den tillige er hemmelig.

Jeg går ud fra at arresthuset vil præcisere det i reglerne.

Om kontrollen er det i arresthusets regler anført at personalet optæller de afgivne stemmer.

Dette er ikke i overensstemmelse med straffuldbyrdelseslovens § 34, stk. 2, 4. pkt. Jeg henstiller derfor til arresthuset at ændre husordenen på dette punkt, og jeg beder om underretning når det er sket.

Det fremgår af arresthusets regler at der kan afholdes halvårlige valg, og at der kan vælges en suppleant (jf. talsmandsbekendtgørelsens § 7, stk. 3, hvorefter der kan vælges en suppleant som ved talsmandens forfald overtager dennes rettigheder og forpligtelser).

Jeg anmoder arresthuset om at oplyse om der (kan) afholdes ekstraordinært valg hvis såvel den valgte talsmand som suppleanten overføres eller løslades fra arresthuset (lang tid) før der efter planen skal være talsmandsvalg.

Det fremgår tillige af arresthusets regler at den valgte talsmand ikke har tilladelse til at være i kontakt med indsatte som er udelukket fra fællesskab, eller som er anbragt i strafcelle.

Hvis ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn taler for det, kan institutionens leder eller den der bemyndiges dertil, efter § 5 i talsmandsbekendtgørelsen fastsætte be-

grænsninger i talsmandens ret til kontakt med en medindsat, herunder når den medindsatte er udelukket fra fællesskab (nr. 1) eller anbragt i strafcelle (nr. 2). I direktoratets skrivelse nr. 74 af 16. maj 2001 om bekendtgørelsen er det om denne bestemmelse særligt bemærket at afgørelser efter (bl.a.) denne bestemmelse skal træffes 'ud fra en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde'. Det kan således ikke generelt bestemmes at talsmanden ikke har ret til kontakt med indsatte der er udelukket fra fællesskab eller anbragt i strafcelle.

Jeg henstiller derfor til arresthuset at slette de to punkter der omfatter talsmandens manglende ret til kontakt med indsatte der er udelukket fra fællesskab eller anbragt i strafcelle. Jeg beder om underretning når det er sket.

Som det fremgår af det citerede, har arresthuset i husordenen (tillæg 4) med henvisning til bekendtgørelsens § 4, stk. 2, og stk. 2, pkt. 3 (skal rettelig være § 4, stk. 3), bestemt at indsatte som tilhører eller har forbindelse til rockergrupper, ikke kan vælges som talsmænd. Arresthuset har henvist til at sådanne indsatte som hovedregel skal anbringes på særlige afdelinger for negativt stærke indsatte hvis de afsoner i fængsel.

Af straffuldbyrdelseslovens § 34, stk. 2, fremgår det at **alle** indsatte kan vælges som talsmænd (og af talsmandsbekendtgørelsens § 7, stk. 1, at en talsmand ikke kan afskediges af institutionen). Efter bestemmelsen i talsmandsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, som arresthuset har henvist til, kan der fastsættes begrænsninger for **den valgte** talsmands ret til kontakt med medindsatte når ganske særlige omstændigheder taler for det. Ligesom bestemmelsen i § 5 er der tale om at der skal foretages en konkret vurdering ved afgørelser efter denne bestemmelse. § 4, stk. 3, som arresthuset ligeledes (rettelig) har henvist til, vedrører institutionens mulighed for at bestemme at talsmænd på særlige afdelinger

ikke må have kontakt med **de øvrige talsmænd** i institutionen. Det kan med andre ord ikke generelt bestemmes at indsatte med rockertilhørsforhold ikke kan vælges som talsmand.

Jeg henstiller på denne baggrund til arresthuset at slette det anførte i husordenen herom, og jeg beder om underretning når det er sket.

...

8. Gennemgang af rapporter

Ved starten af inspektionen bad jeg om udlån af arresthusets disciplinærsager (efter både disciplinærstrafbekendtgørelsens § 6 og § 7) og sager om afslag på besøg for perioden 1. februar 2002 til 23. januar 2003 (tidspunktet for varslingen af inspektionen), dog maks. de seneste 10 sager inden for hver kategori.

Jeg modtog herefter syv bødeforlæg, 10 forhørsprotokoludskrifter (uden tilhørende indberetninger), 10 notater om afslag på besøg og et notat om tilbagekaldelse af en besøgstilladelse.

...

9. Opfølgning

Jeg beder arresthuset om at sende de oplysninger 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 Hobro, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i arresthuset."

Ombudsmanden modtog i den anledning udtalelser af 16. marts og 10. juni 2004 med bilag fra arrestinspektøren ved Arresthuset i

Hobro og Direktoratet for Kriminalforsorgen, herunder et notat fra arrestforvareren. I en opfølgingsrapport af 24. september 2004 meddelte inspektionschefen herefter følgende:

"...

Ad punkt 2.2. Cellerne

I celle 1 der tidligere var indrettet til observationscelle, var det fortsat muligt at kigge ind gennem (det tidligere) indkig. I fortsættelse af mine bemærkninger herom under inspektionen gik jeg ud fra at indkigget nu var fjernet.

Arrestforvareren har i sit notat (af 19. marts 2004) oplyst at indkigget nu er afblændet, men har samtidig gjort opmærksom på at han anser det for betænkeligt generelt at fratage personalet muligheden for at observere den indsatte i situationer hvor der kan opstå muligheder for voldelige konfrontationer, og i situationer hvor der kan være mistanke om forsøg på selvmord/selvbeskædigelse.

Jeg har noteret mig at indkigget nu er afblændet.

Jeg er enig med arrestforvareren i at der kan være situationer hvor der er behov for at observere den indsatte, f.eks. ved mistanke om forsøg på selvmord eller selvbeskædigelse. Der vil i sådanne situationer eventuelt kunne ske anbringelse i observations- eller sikringscelle hvor der er indkig/vindue i døren (hvis betingelserne for en sådan anbringelse er opfyldte, jf. § 14 i bekendtgørelsen om udelukkelse fra fællesskab og straffuldbyrdslovens § 66, stk. 1). Da Arresthuset i Hobro ikke (længere) har en observationscelle (og heller ingen sikringscelle), må en sådan anbringelse i givet fald ske andre steder (f.eks. i Arresthuset i Aalborg).

Efter min opfattelse må der kun være indkigshuller i celler hvor der er et særligt behov for sådanne huller, dvs. i celler der udelukkende anvendes når der er behov

for særlig observation/tilsyn med den indsatte, som det er tilfældet ved observations- og sikringscelleanbringelse.

Da celle 1 ikke længere er godkendt som observationscelle, men anvendes som almindelig celle, må der derfor efter min opfattelse ikke være indkigshul i døren. Hvis der fortsat var mulighed for indkig, ville der efter min opfattelse være en risiko for at cellen blev benyttet i situationer hvor der burde være sket en observationscelleanbringelse eller truffet en anden foranstaltning. Hvis arresthuset mener at der er behov for observation af en indsat uden at der er grundlag for observationscelleanbringelse – eller indtil en overførsel med henblik på en sådan anbringelse kan finde sted – vil der kunne træffes beslutning om at den indsatte skal være under konstant opsyn eller tilses (meget) ofte af personalet.

Til orientering for arresthuset kan jeg oplyse at jeg er bekendt med at et arresthus har overført indsatte som havde forsøgt at begå selvmord i arresthuset, til detentionen. Jeg har anmodet direktoratet om at oplyse om det retlige grundlag for en sådan (midlertidig) anbringelse i detentionen, men har endnu ikke modtaget svar herpå.

Da arresthuset som nævnt har blændet indkigshullet i celle 1, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Ikke alene cellerne, men også cellegangene var præget af dårlig luft – i særdeleshed cellegangen på 2. sal. Det blev under rundgangen i arresthuset oplyst at luften fra gangene, hvis vinduerne åbnes, og vinden bærer væk fra vinduet, bliver trukket ind i cellerne via den udluftningskanal som varmerørene er ført igennem. Det er således ikke sikkert at der kommer frisk luft ind i cellen selv om vinduet/vinduerne bliver åbnet. Jeg bad på denne baggrund arresthuset om at oplyse om der er en fast rutine for udluftning af cellegangene.

Arresthuset har oplyst at der ikke er nogen fast rutine vedrørende udluftning af cellegangene. Vinduerne, som kan åbnes, står som oftest åbne en stor del af døgnet, i særdeleshed i den varme del af året.

Direktoratet har oplyst at maskinmesteren på Statsfængslet i Horsens har oplyst at der har været foretaget serviceeftersyn på ventilationsanlægget den 29. marts 2004. Der blev konstateret en defekt indblæsningsføler. Denne er udskiftet den 31. marts 2004 således at anlægget nu fungerer optimalt. Der skulle herefter ifølge maskinmesteren ikke være problemer med ventilationen i arresthuset.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg omtalte besigtigelsen af celle 22 hvor der var persienner for en del af vinduet og opsat viskestykker for resten af vinduet. Jeg gav Direktoratet for Kriminalforsorgens udtalelse af 16. oktober 2003 i sagen vedrørende min inspektion af Arresthuset i Maribo hvorefter ønsker fra indsatte der har et særligt behov for at få opsat gardiner, bør imødekommes, såfremt dette kan ske på en sikkerhedsmæssig forsvarlig måde. Jeg nævnte desuden at direktoratet i den forbindelse havde anført at gardinerne skal være af brandhæmmende materiale og opsættes så de i længden svarer til vinduets størrelse og ikke kan trækkes ud over bredden af vinduet, og at ydervægge ikke må være dækket af plakater og lignende. Jeg gik ud fra at arresthuset ville administrere i overensstemmelse hermed.

Arresthuset har oplyst at alle cellevinduer er forsynet med brandhæmmende persienner som helt kan udelukke dagslys.

| Jeg har noteret mig det oplyste – som jeg således går ud fra også gælder celle 22 selv om der på inspektionstidspunktet var viskestykker for en del af vinduet.

Jeg bad om arresthusets bemærkninger til det forhold at ledningsudtaget i loftet på tidspunktet for inspektionen var fritlagt og ikke umiddelbart fremstod som en fast installation.

Arresthuset har oplyst at det nævnte ledningsudtag er en fast installation, og at det nu er tildækket. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Inventaret i de besigtigede celler var af meget varierende kvalitet. Arresthuset oplyste under inspektionen at arresthuset i oktober 2001 havde ansøgt om udskiftning af bl.a. de (sidste) gamle vægophængte jernsenge med tilhørende madrasser. Arresthuset oplyste at ansøgningen var indgivet på direktoratets opfordring, og at arresthuset havde opfattet denne som indeholdende en tilkendegivelse om at en ansøgning ville blive imødekommet.

Direktoratet for Kriminalforsorgen havde i brev af 19. februar 2003 som jeg modtog forud for inspektionen, oplyst at direktoratet den 18. december 2002 havde meddelt arresthuset at ovennævnte ansøgning om særbevilling til nye cellebrikse, madrasser mv. ville blive medtaget på ventelisten over projekter for år 2003.

Jeg bad om udlån af direktoratets akter om dette spørgsmål og om direktoratets bemærkninger til arresthusets opfattelse af at ansøgningen ville blive imødekommet. Hvis ansøgningen ikke på daværende tidspunkt var imødekommet, bad jeg direktoratet om nærmere oplysninger om hvornår dette ville kunne ske.

Arresthuset har oplyst at arresthuset kort før årsskiftet 2003/2004 modtog det antal komplette sæt celleinventar som arresthuset havde ansøgt om, og 10 ekstra madrasser. Al celleinventar i arresthuset er herefter af ny/nyere dato. Arresthuset har videre oplyst at alle madrasser løbende vil blive stillet i real til udluftning.

Direktoratet har vedlagt direktoratets akter om arresthusets ansøgning om særbevilling til nye cellebrikse, madrasser mv. Direktoratet har samtidig oplyst at det på sagens ekspeditionsark den 5. april 2002 er noteret at arrestforvareren telefonisk er orienteret om at direktoratet desværre på grund af den økonomiske situation ikke kunne give særbevilling til det ansøgte i 2002. Direktoratet havde ved samme lejlighed lovet at se på sagen igen sidst på året. Den 18. december 2002 gav direktoratet skriftligt meddelelse om at ansøgningen ville blive medtaget på venteliste over projekter for år 2003. Der er den 10. november 2003 givet en særbevilling på 198.830 kr. til udskiftning af inventaret i 20 celler og til indkøb af madrasser.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg bad endvidere om direktoratets bemærkninger til det forhold at arresthuset (i hvert fald indtil videre) ikke havde flere madrasser end der er brug for til cellerne, og dermed ikke kunne håndtere madrasserne som beskrevet i direktoratets vejledning fra august 2002.

Direktoratet har henvist til den bevilling som arresthuset fik den 10. november 2003 til 10 ekstra madrasser, hvorefter arresthuset skulle kunne håndtere madrasserne i overensstemmelse med vejledningen fra august 2002.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 2.3.3. Skolestue og bibliotek

Jeg bad arresthuset om at oplyse om det nærmere indhold af arresthusets aftale med det lokale bibliotek.

Arresthuset har oplyst at arresthuset ikke har en særlig aftale med biblioteket, men at de indsatte hvis de har særlige (bog)ønsker, kan bestille materiale, og at arresthuset faxer bestillingssedlerne til biblioteket. På direktoratets forespørgsel har arresthuset oplyst at der er et bogdepot i arresthuset med ca. 300

bind hvilket er i overensstemmelse med den generelle aftale indgået mellem Direktoratet for Kriminalforsorgen og Kommunernes Landsforening.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Efter den generelle aftale mellem Direktoratet for Kriminalforsorgen og Kommunernes Landsforening (som jeg er bekendt med for tiden er under revision) kan der indgås aftale med et lokalt folkebibliotek om biblioteksbetjening af arresthusene. Ordningen omfatter tre forskellige niveauer, men på alle niveauer udføres betjeningen bl.a. ved at en bibliotekar (en gang om måneden) tilser arresthusbiblioteket og udskifter bogsamlingen.

Under pkt. 6.7. har arresthuset oplyst at 'aftalen' med biblioteket indebærer levering af avis. Jeg går således ud fra at arresthuset har en aftale med biblioteket.

Jeg henviser i den forbindelse også til s. 10 (pkt. 8.1. og 8.2.) i rapporten af november 1999 vedrørende direktoratets interne inspektion af Arresthuset i Hobro den 15. september 1998. Det fremgår heraf bl.a. at der ville blive udarbejdet en lokalaftale vedrørende biblioteksbetjeningen, og at arresthuset ville sende en kopi heraf til direktoratet.

Jeg beder på denne baggrund arresthuset om at uddybe det oplyste om at arresthuset ikke har en særlig aftale med biblioteket. Hvis der (som jeg umiddelbart må forstå arresthusets udtalelse) ikke foreligger en skriftlig aftale, beder jeg om oplysning om hvorvidt det har været overvejet at indgå en sådan aftale med et bibliotek om biblioteksbetjening af arresthuset, jf. også det oplyste under direktoratets inspektion i 1998. Jeg beder desuden om oplysninger om i hvilket omfang der sker udskiftning af bøger i arresthusets bogsamling.

Jeg har noteret mig det oplyste om størrelsen af arresthusets bogsamling.

Under henvisning til direktoratets udtalelse i sagen vedrørende min inspektion af Stats-

fængslet ved Nr. Snede og oplysninger fra sagen vedrørende min inspektion af Arresthuset i Holbæk om forekomsten af bogkataloger/boglister henstillede jeg til arresthuset at overveje en løsning svarende til den som findes i Arresthuset i Holbæk. Jeg bad arresthuset om at underrette mig om hvad der skete i anledning af min henstilling.

Arresthuset har oplyst at arresthuset har en aftale med biblioteket som leverer bogkataloger når disse opdateres.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Idet det af ordensreglerne for arresthuset (og instruks) fremgår at bytning af bøger foregår en gang om ugen, bad jeg arresthuset om at oplyse hvorledes arresthuset forholder sig med henblik på biblioteksadgang hvis en person bliver indsat i arresthuset på et tidspunkt hvor der er en uge eller næsten en uge til den næste (ordinære) 'biblioteksdag'.

Arresthuset har oplyst at nyindsatte vil få mulighed for at låne bøger uanset hvilken ugedag de ankommer. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 2.3.5. Toilet og bad (og rensvæske)

Jeg gik på baggrund af Direktoratet for Kriminalforsorgens henstilling af 26. marts 2003 til samtlige kriminalforsorgens institutioner om at udskifte håndsæbe og håndklæder med henholdsvis flydende håndsæbe og engangshåndklæder eller håndklæderuller og direktoratets opfølgning herpå i skrivelse af 3. juli 2003 ud fra at Arresthuset i Hobro havde opsat papirhåndklæder eller håndklæderuller (eller evt. elektriske håndtørre) eller ville gøre det så snart det var økonomisk muligt – også i besøgsrummet.

Arresthuset har oplyst at arresthuset vil indkøbe håndklæderuller eller papirhåndklæder når økonomien tillader det.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg henstillede til arresthuset at sørge for at renssevæsken gøres frit tilgængelig for de indsatte, og at der i tilknytning til renssevæsken opsættes en vejledning i brugen heraf. Jeg henstillede endvidere til arresthuset løbende at tjekke at renssevæske og vejledning forefindes. Jeg bad arresthuset om underretning om hvad der skete i anledning af min henstilling.

Arresthuset har oplyst at der nu er anbragt frit tilgængelige beholdere med renssevæske på de indsattes toiletter. Disse beholdere indeholder en lille mængde renssevæske og er forseglede mod misbrug. Alle beholdere er påtrykt en vejledning. Beholdningen af renssevæske på de indsattes toiletter følges nøje og suppleres hvis der viser sig at være et forbrug. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad punkt 2.3.7. Gårdtursarealer

Jeg opfordrede under inspektionen arresthuset til at overveje på hvilken måde gårdtursarealerne kunne komme til at fremtræde mindre nøgne. Jeg bad arresthuset om at oplyse hvad min opfordring havde ført til.

Arresthuset har oplyst at arresthuset har overvejet at opsætte borde og bænke på gårdtursarealet, men da en sådan opsætning vil give de indsatte adgang til de bevægelsesalarmcensorer der er monteret i nettet over gårdene, mener arresthuset ikke at borde og bænke bør opsættes. Arresthuset har endvidere overvejet opsætning af blomsterkummer, men mener også at dette vil kunne give de indsatte adgang til bevægelsesensorerne. Endelig er det arresthusets opfattelse at blomster og planter ikke vil 'overleve' de indsattes leg og hærværk under afvikling af gårdtur. Arresthuset er indstillet på at foretage en form for udsmykning af murene på arealet når arresthusets økonomi tillader det, og når der er kvalificeret arbejdskraft blandt de indsatte.

Direktoratet har henholdt sig til arresthusets bemærkninger om mulighederne for at gøre gårdtursarealerne mindre nøgne med udsmykning af murene. Direktoratet er enig med arresthuset i at det ikke er hensigtsmæssigt at placere borde og bænke i gårde, da dette vil kunne give de indsatte umiddelbar mulighed for at komme til de bevægelsesalarmer der er påmonteret overdækningen af gårdtursarealerne.

Jeg har noteret mig at spørgsmålet om opsætning af borde, bænke og blomsterkummer har været overvejet, og baggrunden for at det ikke anses for hensigtsmæssigt at opsætte disse ting. Jeg har endvidere noteret mig at der vil ske en udsmykning af murene så snart arresthusets økonomi tillader det, og når der er kvalificeret arbejdskraft blandt de indsatte.

...

Ad punkt 6.5. Besøg og telefonsamtaler

Jeg bad arresthuset om at oplyse om de indsatte kan få flere besøg hvis der er ledige tider. Jeg bad tillige arresthuset om at oplyse om besøgende der kommer langvejsfra, har mulighed for at aflægge besøg af længere varighed end angivet i de interne regler.

Arresthuset har oplyst at der i vid udstrækning gives tilladelse til flere besøg ugentligt ved ledig kapacitet i besøgsrummet. Arresthuset har endvidere oplyst at der normalt gives ekstra tid til besøgende som kommer langvejsfra, hvis de anmoder om det. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Om telefonering var i arresthusets husorden anført følgende:

'Afsøner har stærkt begrænset adgang til telefon. Telefonadgang kræver forudgående godkendelse af personalet, som efter en konkret vurdering bestemmer, til hvem der må

telefoneres, hvornår, hvor længe og hvor ofte telefonering finder sted.

Af personalemæssige grunde, skal telefонтilladelser begrænses, specielt for de indsatte som modtager besøg, idet disses behov for kontakt med omverdenen anses for at være tilgodeset. Øvrige afsonere, hvor kontaktpersonen finder det rimeligt, at disse skal have tilladelse, vil generelt kun kunne ringe 1 x 10 min ugentligt. Arresthuset ringer modtageren op og anmoder denne om at ringe tilbage for på denne måde at sørge for, at udgiften ikke afholdes af arresthuset.

...

Da telefonordningen for afsonere efter min opfattelse ikke var i overensstemmelse med straffuldbyrdslovens § 57, henstillede jeg til arresthuset at ændre det anførte i husordenen.

Jeg henstillede også at den i husordenen beskrevne fremgangsmåde hvorefter modtageren anmodes om at ringe op således at udgifterne til samtalerne betales af modtageren, blev ændret (selv om jeg gik ud fra at arresthuset ikke anvendte denne fremgangsmåde, men administrerede efter arresthusets regler af 5. juli 2001 hvor det er anført at den indsatte selv skal afholde udgifterne til telefonsamtaler).

Jeg bad om kopi af husordenen når den var ændret.

Jeg bad endvidere om direktoratets eventuelle yderligere bemærkninger til arresthusets telefonordning. Jeg sigtede hermed (bl.a.) til det anførte om at afsonere har en 'stærkt begrænset adgang til telefon', og at der generelt kun kan ringes en gang om ugen i 10 minutter.

Arresthuset har oplyst at husordenen er ændret således at det fremgår at 'afsonere ... kun [vil] blive givet tilladelse til at føre telefonsamtaler i meget begrænset udstrækning og under hensyntagen til, hvorvidt personalet kan afse tid til at påhøre samtalerne'.

Arresthuset har endvidere oplyst at husordenen med hensyn til den beskrevne fremgangsmåde for så vidt angår opkald er æn-

dret. Arresthuset har vedlagt kopi af den reviderede husorden.

Direktoratet har anført følgende:

'...

Direktoratet har noteret sig, at husordenen er revideret den 5. februar 2004. Direktoratet finder dog fortsat ikke, at arresthusets telefonordning er i overensstemmelse med straffuldbyrdslovens § 57.

Husordenens regler om afsoneres adgang til at telefonere bør, efter direktoratets opfattelse, indeholde en gengivelse af hovedindholdet af straffuldbyrdslovens § 57, samt retningslinier om den praktiske gennemførelse, dvs. primært fremgangsmåde, tidsrum mv. men evt. også, hvad man normalt kan forvente med hensyn til antal og varighed. Det bør fremgå af husordenen, at disse retningslinier kan fraviges, hvis der i konkrete situationer foreligger særlige omstændigheder.

For så vidt angår varetægtsarrestanter bør hovedindholdet af varetægtsbekendtgørelsens § 75 gengives i husordenen. Endvidere bør det fremgå, at anmodninger om at føre telefonsamtale med forsvareren i almindelighed imødekommes, og at disse aldrig påhøres eller aflyttes, jf. § 76, stk. 1 og 2 i bekendtgørelsen.

Direktoratet har henstillet til arresthuset at ændre husordenen i overensstemmelse med ovenstående.'

Jeg er enig med direktoratet i at arresthusets telefonordning fortsat ikke er i overensstemmelse med straffuldbyrdslovens § 57. Jeg tager til efterretning at direktoratet har henstillet til arresthuset at ændre husordenen i overensstemmelse med det som direktoratet har anført, og jeg beder om underretning om hvad der sker i anledning af denne henstilling.

Jeg bad desuden om arresthusets bemærkninger til de indsattes ønske om en korttelefon.

Arresthuset har oplyst at arresthuset er af den opfattelse at indførelse af korttelefoner vil medføre en forventning hos de indsatte om øget adgang til telefon, og at arresthuset ikke for tiden kan indfri en sådan forventning. Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste. Bortset fra at bemærke at jeg går ud fra at arresthuset samtidig har overvejet eller vil overveje om denne eller andre ordninger kan bidrage til at lette den praktiske gennemførelse af de indsattes adgang til at telefonere, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold. Jeg kan i den forbindelse oplyse at direktoratet i sagen vedrørende min inspektion af Arresthuset i Holbæk har udtalt at det under nærmere angivne forudsætninger ikke i sig selv er i strid med straffuldbyrdelseslovens § 57 (eller nu varetægtsbekendtgørelsens § 75) at arresthuset i de lokale regler om den praktiske gennemførelse af de indsattes adgang til at telefonere fastsætter at de indsatte som udgangspunkt kan få godkendt et bestemt antal telefonnumre. Direktoratet har herved (netop) lagt til grund at en ordning hvorved der sker en samlet godkendelse af et antal telefonnumre som den indsatte umiddelbart ønsker at ringe til, ligesom en samlet stillingtagen til i hvilket omfang der skal ske påhør/aflytning af telefonsamtalerne, kan bidrage til at lette den praktiske gennemførelse af de indsattes adgang til at telefonere.

Ad punkt 6.6. Talsmandsordning

I arresthusets interne regler om talsmandsordningen var det anført at afstemningen foregår skriftligt, men det var ikke (udtrykkeligt) anført at den tillige er hemmelig. Da det af straffuldbyrdelseslovens § 34, stk. 2, fremgår at valg af talsmænd skal foregå ved en skriftlig, hemmelig afstemning, gik jeg ud fra at arresthuset ville præcisere det i reglerne.

Da det i arresthusets regler var anført at personalet optæller de afgivne stemmer, hvilket ikke er i overensstemmelse med straffuldbyrdelseslovens § 34, stk. 2, 4. pkt., hvorefter valget skal kontrolleres af institutionen og repræsentanter for de indsatte i fællesskab, henstillede jeg desuden til arresthuset at ændre husordenen på dette punkt. Jeg bad om underretning når det var sket.

Arresthuset har oplyst at der i husordenen nu er anført følgende: 'Valg af talsmænd foregår ved skriftlig, hemmelig afstemning, som kontrolleres og optælles af arresthuset og indsatte i fællesskab.' Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Jeg anmodede arresthuset om at oplyse om der (kan) afholdes ekstraordinært valg hvis såvel den valgte talsmand som suppleanten overføres eller løslades fra arresthuset (lang tid) før der efter planen skal være talsmandsvalg.

Arresthuset har oplyst at der vil kunne afholdes nye talsmandsvalg hvis den valgte talsmand eller dennes suppleant overføres/løslades. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg henstillede desuden til arresthuset at slette de to punkter i de interne regler der omfattede talsmandens manglende ret til kontakt med indsatte der er udelukket fra fællesskab eller anbragt i strafcelle. Jeg bad om underretning når det var sket.

Arresthuset har oplyst at de nævnte punkter slettes i arresthusets regler om talsmandskontakt med andre indsatte. Det fremgår af de reviderede regler at det er sket. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Jeg henstillede tillige til arresthuset at slette det anførte i husordenen om at indsatte som

tilhører eller har forbindelse til rockergrupper, ikke kan vælges som talsmænd. Jeg henviser til at det af straffuldbyrdslovens § 34, stk. 2, fremgår at alle indsatte kan vælges som talsmænd. Jeg bad om underretning når det var sket.

Arresthuset har oplyst at arresthuset ikke mener at kunne imødekomme denne henstilling. Arresthuset har henvist til at arresthusets begrundelse, som fremgår af husordenen, underbygges af et notat af 8. juli 2003 fra direktoratet. Heri er bl.a. som begrundelse for at negativt stærke indsatte ikke kan anbringes på fællesskabsafdelingerne i Københavns Fængsler, anført at arresthusene efter direktoratets vurdering i højere grad end Københavns Fængsler har praktisk mulighed for at begrænse fællesskabet og dermed de stærke indsatte mulighed for negativ påvirkning af medindsatte. Arresthuset mener derfor at en funktion som talsmand ville give en negativt stærk indsat endog meget store muligheder for at udøve negativ indflydelse på medindsatte hvorfor en ændring af arresthusets husorden ville være i modstrid med førnævnte skrivelse.

Direktoratet har anført følgende:

'...

Det fremgår af straffuldbyrdslovens § 34, stk. 2, at alle indsatte kan vælges som talsmand. Direktoratet er derfor enig med ombudsmanden i, at det ikke generelt kan bestemmes, at indsatte med rockertilhørsforhold ikke kan vælges som talsmand. Direktoratets skrivelse af 8. juli 2003, som arresthuset henviser til, omhandler anbringelse af negativt stærke varetægtsarrestanter. Det er heri bl.a. anført, at det på grund af den udstrakte grad af fællesskab, som præger Københavns Fængsler, er besluttet, at ikke-isolerede negativt stærke varetægtsarrestanter ikke skal anbringes i Københavns Fængsler, men derimod i arresthusene, der i højere grad har begrænset fællesskab.

Den nævnte skrivelse regulerer derimod intet om negativt stærke indsatte adgang til at blive valgt som talsmand. Direktoratet

skal derfor i lighed med ombudsmanden henstille til arresthuset at slette det anførte om, at negativt stærke indsatte ikke kan vælges som talsmand.'

Jeg tager til efterretning at direktoratet har henstillet til arresthuset at slette det anførte i husordenen om at negativt stærke indsatte ikke kan vælges som talsmænd, og beder om underretning når arresthuset har fulgt henstillingen.

...

9. Opfølgning

Jeg afventer oplysninger og underretning vedrørende enkelte punkter, jf. ovenfor.

10. Underretning

Denne rapport sendes til arresthuset, Politimesteren i Hobro, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i arresthuset."

Ombudsmanden modtog i den anledning udtalelser af 6. oktober og 11. november 2004 med bilag fra arrestinspektøren ved Arresthuset i Hobro og Direktoratet for Kriminalforsorgen, herunder et notat fra arrestforvareren som arrestinspektøren har henholdt sig til.

I en opfølgingsrapport nr. 2 af 23. december 2004 meddelte inspektionschefen herefter følgende:

"...

Ad punkt 2.3.3. Skolestue og bibliotek

Jeg bad i den endelige rapport arresthuset om at oplyse om det nærmere indhold af arresthusets aftale med det lokale bibliotek. I arresthusets udtalelse i den anledning oplyste arresthuset at arresthuset ikke havde en særlig aftale med biblioteket, men at de indsatte kunne bestille materiale. Under pkt. 6.7. oplyste arresthuset imidlertid samtidig at 'aftalen' med biblioteket indebar levering

af avis. Jeg gik således ud fra at arresthuset havde en aftale med biblioteket, og jeg henviste i den forbindelse også til at der ifølge rapporten af november 1999 vedrørende direktoratets interne inspektion af Arresthuset i Hobro den 15. september 1998 ville blive udarbejdet en lokalaftale vedrørende biblioteksbetjeningen.

Jeg bad på denne baggrund arresthuset om at uddybe det oplyste om at arresthuset ikke havde en særlig aftale med biblioteket. Hvis der (som jeg umiddelbart måtte forstå arresthusets udtalelse) ikke forelå en skriftlig aftale, bad jeg om oplysning om hvorvidt det havde været overvejet at indgå en sådan aftale med et bibliotek om biblioteksbetjening af arresthuset, jf. også det oplyste under direktoratets inspektion i 1998. Jeg bad desuden om oplysninger om i hvilket omfang der sker udskiftning af bøger i arresthusets bogsamling.

Arresthuset har oplyst at det har været overvejet at udarbejde en skriftlig aftale om biblioteksbetjeningen. Arrestforvareren har oplyst at han som formand for Dansk Arrestforvarerforening deltager i en arbejdsgruppe vedrørende revision af den gældende biblioteksaftale, og at udarbejdelse af en lokal aftale om biblioteksbetjeningen afventer arbejdsgruppens indstilling.

Med hensyn til udskiftning af bøger i arresthusets bogsamling har arresthuset oplyst at det sker to gange om året.

Direktoratet har udtalt at direktoratet ikke mener at arresthuset bør pålægges at indgå en skriftlig aftale. Direktoratet har henvist til at biblioteksbetjeningen i arresthuset foregår tilfredsstillende, og at arbejdsgruppens indstilling vedrørende revision af biblioteksbetjeningen forventes afgivet i slutningen af december 2004. Direktoratet har taget arresthusets oplysning vedrørende udskiftning af bøger i arresthusets bogsamling til efterretning.

Jeg har noteret mig at der ikke – som bebudet under direktoratets inspektion af

arresthuset – dengang blev udarbejdet en lokal aftale om biblioteksbetjeningen. Jeg har endvidere noteret mig at arresthuset (nu) afventer indstillingen fra arbejdsgruppen. Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger at direktoratet – henset til at arbejdsgruppens indstilling forventes at foreligge meget snart, og at biblioteksbetjeningen fungerer tilfredsstillende – ikke mener at arresthuset nu bør pålægges at udarbejde en lokal aftale.

Jeg har ligeledes noteret mig det oplyste om at bogsamlingen i arresthuset udskiftes to gange om året.

Idet jeg går ud fra at spørgsmålet om indgåelse af en biblioteksaftale vil blive overvejet når direktoratet har taget stilling til indstillingen fra arbejdsgruppen vedrørende den generelle aftale, foretager jeg mig ikke mere vedrørende biblioteksbetjeningen i Arresthuset i Hobro.

...

Ad punkt 6.5. Besøg og telefonsamtaler

Jeg tog til efterretning at direktoratet havde henstillet til arresthuset at ændre husordenen i overensstemmelse med det som direktoratet havde anført vedrørende telefonordningen (jf. citatet i opfølgingsrapporten). Jeg bad om underretning om hvad der skete i anledning af denne henstilling.

Arresthuset har oplyst at husordenen er ændret på dette punkt, og har citeret formuleringen af husordenen efter ændringen. Foruden citat af reglerne i straffuldbyrdeslovens § 57 og varetægtsbekendtgørelsens § 75 og oplysning om at samtaler med forsvareren i en straffesag i almindelighed imødekommes, og at der ikke sker aflytning af disse samtaler (jf. direktoratets henstilling til arresthuset om indføjeelse heraf), er (bl.a.) følgende nu anført om adgangen til telefonsamtaler:

'Afsonere har begrænset adgang til telefon. Telefonadgang kræver forudgående godkendelse af personalet.

Der kan maksimalt gives tilladelse til 2 telefonopringninger ugentligt af 10 minutters varighed. Der vil dog kunne ske begrænsninger i foranstående, dersom personalet ikke er i stand til at afse den fornødne tid til aflytningen.

Der gives tilladelse til at telefonere til i alt 4 personer, som godkendes af personalet.

Samtalen skal ske på et sprog, som personalet kan forstå.

Tidspunkt for afvikling af telefonsamtaler aftales med din kontaktperson.

Der gøres opmærksom på, at telefonsamtalerne som udgangspunkt vil blive påhørt af personalet.

Den indsatte afholder selv udgiften til telefonsamtalen.

...'

Direktoratet har noteret sig at husordenen er ændret således at straffuldbyrdeslovens § 57 nu er gengivet heri, og at husordenen indeholder retningslinjer om den praktiske gennemførelse af telefonsamtaler. Direktoratet har herefter anført følgende:

'Det fremgår af husordenen, at der maksimalt kan gives tilladelse til 2 telefonopringninger ugentligt af 10 minutters varighed, og at der vil kunne ske begrænsninger heri, dersom personalet ikke er i stand til at afse den fornødne tid til aflytningen.

Ved brev af 10. juni 2004 meddelte direktoratet arresthuset, at det bør fremgå af husordenen, at retningslinjerne kan fraviges, hvis der i konkrete situationer foreligger særlige omstændigheder. Direktoratet sigtede med denne formulering til særlige omstændigheder vedrørende den indsatte forhold.

Direktoratet vil meddele arresthuset, at husordenen, efter direktoratets opfattelse, udover den ovenfor citerede mulighed for fravigelse af hensyn til den personalemæssige situation, bør indeholde en mulighed for fravigelse til fordel for den indsatte som nævnt i brevet af 10. juni 2004.'

Jeg er enig med direktoratet i at husordenen bør indeholde retningslinjer om fravi-

gelse til fordel for den indsatte (og at det således heller ikke bør anføres at der 'maksimalt' gives tilladelse til to ugentlige samtaler af 10 minutters varighed), jf. også straffuldbyrdeslovens § 57, stk. 1, hvorefter afsonere har (en egentlig) ret til at føre telefonsamtaler i det omfang det er praktisk muligt. Jeg har noteret mig at direktoratet vil meddele arresthuset at husordenen bør indeholde nævnte mulighed for fravigelse til fordel for den indsatte, og går ud fra at arresthuset vil ændre husordenen i overensstemmelse hermed.

Jeg har i øvrigt noteret mig at adgangen for afsonere til at telefonere nu ikke længere er anført som en 'meget' begrænset adgang, men blot som en begrænset adgang, og at afsonere nu (som udgangspunkt) har adgang til at telefonere to i stedet for tidligere kun en gang om ugen.

Det fremgår som nævnt nu af arresthusets husorden at der gives tilladelse til at telefonere til i alt fire personer som godkendes af arresthuset. Jeg går ud fra at indføjelser heraf er sket på baggrund af min oplysning i opfølgingsrapporten om at direktoratet i sagen vedrørende min inspektion af Arresthuset i Holbæk udtalte at det under nærmere angivne forudsætninger ikke i sig selv er i strid med straffuldbyrdeslovens § 57 at arresthuse i de lokale regler om den praktiske gennemførelse af de indsatte adgang til at telefonere fastsætter at de indsatte som udgangspunkt kan få godkendt et bestemt antal telefonnumre. Som også nævnt i opfølgingsrapporten har direktoratet herved lagt til grund at en ordning hvorved der sker en samlet godkendelse af et antal telefonnumre som den indsatte umiddelbart ønsker at ringe til, og en samlet stillingtagen til i hvilket omfang der skal ske påhør/aflytning af telefonsamtalerne, kan bidrage til at lette den praktiske gennemførelse af de indsatte adgang til at telefonere.

Der er som nævnt tale om fastsættelse af regler om at de indsatte som udgangspunkt

– under nærmere angivne forudsætninger – kan få godkendt et bestemt antal telefonnumre. Disse forudsætninger (som jeg ikke gengav i opfølgingsrapporten) er ifølge direktoratets udtalelse (af 22. januar 2004) i sagen vedrørende min inspektion af Arresthuset i Holbæk følgende:

- ‘...’
- at arresthuset, hvis en indsat anmoder om at telefonere til andre telefonnumre end de således godkendte, i hvert enkelt tilfælde foretager en konkret vurdering i overensstemmelse med straffuldbyrdelseslovens § 57 (henholdsvis reglerne om varetægtsarrestanters adgang til at telefonere),
 - at de indsatte informeres om, at der i overensstemmelse med ovenstående også er mulighed for at ringe til andre end de forud godkendte telefonnumre, og
 - at der i øvrigt er tale om et antal telefonnumre, der i de fleste tilfælde vil dække størstedelen af de indsattes behov for at telefonere.
- ...’

Jeg går på denne baggrund ud fra at arresthuset (samtidig med ovennævnte ændring i overensstemmelse med direktoratets tilkendegivelse) vil indføre i husordenen at der efter en konkret vurdering vil være mulighed for at ringe til andre end de på forhånd godkendte telefonnumre.

Ad punkt 6.6. Talsmandsordning

Jeg tog til efterretning at direktoratet (ligesom jeg tidligere havde gjort) havde henstillet til arresthuset at slette det anførte i husordenen om at negativt stærke indsatte ikke

kan vælges som talsmænd, og bad om underretning når arresthuset havde fulgt henstillingen.

Arresthuset har oplyst at husordenen er ændret på dette punkt, og har citeret ordlyden af punktet efter ændringen. Det fremgår heraf at arresthuset foruden sletning af punktet om valg af negativt stærke indsatte har indført i (selve) husordenen at der afholdes halvårslige valg af talsmand og kvartalsvise møder med ledelsen. Det er samtidig præciseret at valg finder sted den første tirsdag i februar og august måned, og at tidspunkt for møder med ledelsen aftales mellem talsmanden og arrestforvareren senest 14 dage før mødets afholdelse.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

...

Opfølgning

Jeg afventer underretning fra direktoratet vedrørende to spørgsmål under punkt 6.14., men betragter i øvrigt sagen vedrørende min inspektion af Arresthuset i Hobro som afsluttet.

Underretning

Denne rapport sendes til arresthuset, Politimesteren i Hobro, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i arresthuset.”

NOTER: (*) FOB 1976, s. 480, FOB 1977, s. 80.

D. Anvendelse af advarsler i kriminalforsorgens pensioner

Straffuldbyrdelse. 3.7.

I forbindelse med opfølgningen på inspektionen den 19. august 2002 af Pensionen på Fanø rejste ombudsmanden spørgsmål om eventuel anvendelse i kriminalforsorgens pensioner af disciplinærstraf i form af advarsel. Baggrunden herfor var bl.a. at ombudsmanden havde konstateret at i hvert fald Pensionen på Fanø havde misforstået det eksisterende regelsæt, at straffuldbyrdelsesloven ikke udelukker en sådan anvendelse, og at den vanskeliggørelse af administrationen som anvendelsen af forskellige former for advarsler med dertil hørende forskellige procedureregler inden for kriminalforsorgens institutioner uundgåeligt afstedkommer, på denne måde umiddelbart syntes at kunne undgås.

Under den efterfølgende behandling af inspektionssagen fastholdt Direktoratet for Kriminalforsorgen sit synspunkt hvorefter disciplinærstraf i form af en advarsel ikke – og heller ikke i fremtiden – bør anvendes på pensionsområdet, hvilket ombudsmanden tog til efterretning. Ombudsmanden påpegede dog samtidig at spørgsmålet om hvorvidt andre pensioner havde misforstået det eksisterende regelsæt, stadig stod tilbage. Tilsvarende gjaldt spørgsmålet om hvorvidt og i bekræftende fald i hvilket omfang disciplinærstraffesystemets retssikkerhedsgarantier burde udstrækkes til advarsler som tildeles af kriminalforsorgens pensioner.

Direktoratet meddelte herefter i et brev til kriminalforsorgens pensioner at pensionerne i fremtiden bør være opmærksom på at kun advarsler der er behandlet i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om sagsoplysning, normalt vil kunne indgå i en (senere) sag om bortvisning.

Ombudsmanden meddelte at han herefter ikke foretog sig mere i inspektionssagen. (J.nr. 2002-1424-628).

I forbindelse med opfølgningen på en inspektion den 19. august 2002 af Pensionen på Fanø rejste ombudsmanden spørgsmål om eventuel anvendelse i kriminalforsorgens pensioner af disciplinærstraf i form af advarsel.

I en udtalelse af 7. juli 2004 anførte direktoratet følgende herom:

”Som anført i udtalelsen af 6. februar 2003 er det direktoratets opfattelse, at eftersom disciplinærstraf ikke anvendes i kriminalforsorgens pensioner, er der ikke tale om, at tilkendegivelsen overfor beboeren den 31. juli 2002 var en advarsel i form af en disciplinærstraf. En advarsel i form af en disciplinærstraf har gentagelsesvirkning ved en eventuel fremtidig udmåling af en disciplinærstraf,

men ikke gentagelsesvirkning ved afgørelse om bortvisning på en pension.

Det er fortsat direktoratets opfattelse, at det ikke kan kritiseres, at en pension advarer en beboer om, at han, hvis han fortsætter med en adfærd, der ikke er i overensstemmelse med pensionens husorden, må forvente at blive bortvist/tilbageført, uden at der dermed er tale om en disciplinærsag.”

Ombudsmanden skrev i brev af 27. august 2004 bl.a. følgende:

”Som jeg forstår direktoratets udtalelse af 7. juli 2004, har en disciplinærstraf i form af en advarsel efter praksis (kun) betydning for en senere disciplinærsag. Jeg forstår endvidere at dette forhold udgør den ’tekniske’ del af begrundelsen for direktoratets fastholdelse af at disciplinærstraffesystemet (helt eller del-

vist) ikke omfatter/skal omfatte kriminalforsorgens pensioner. Jeg er opmærksom på at disciplinærstraf ikke har været anvendt i pensionerne, heller ikke før straffuldbyrdelseslovens ikrafttræden, og jeg er endvidere opmærksom på at der også kan være andre grunde til ikke at anvende disciplinærstraf på pensionsområdet. Jeg sigter herved til det som direktoratet i forbindelse med inspektionen den 7. december 2001 af Pensionen Lyng har oplyst om det mere pædagogiske behandlingsmiljø der tilstræbes i pensionerne (direktoratets udtalelse af 6. februar 2003 i forbindelse med denne inspektion). Jeg er samtidig opmærksom på at anvendelsen på pensionsområdet af almindelige forvaltningsretlige regler og grundsætninger i forbindelse med meddelelse af en advarsel er i god overensstemmelse med normaliseringsprincippet.

At jeg i opfølgingsrapporten stillede spørgsmål om eventuel anvendelse i kriminalforsorgens pensioner af disciplinærstraf i form af en advarsel og i den forbindelse tog udgangspunkt i det forhold at straffuldbyrdelsesloven ikke udelukker en sådan anvendelse, skyldtes, som tidligere nævnt, at Pensionen på Fanø i forbindelse med at have meddelt en beboer en advarsel havde henvist til straffuldbyrdelseslovens § 68, stk. 1, og – under det videre forløb i forbindelse med inspektionssagens behandling – til disciplinærstrafbekendtgørelsens § 6 (om behandling af sager om advarsler og bøder uden den indsatte tilstedeværelse). I hvert fald Pensionen på Fanø har således behandlet en sag om 'konstaterede uregelmæssigheder' med udgangspunkt i disciplinærstraffesystemet (og jeg går ud fra at dette ikke er et enestående tilfælde). Tilsvarende gælder måske også Pensionen Lyng, jf. pkt. 14.2. og 14.3. i endelig rapport af 6. november 2002 vedrørende inspektionen den 7. december 2001 af denne pension. Hertil kommer den vanskeliggørelse af administrationen som anvendelsen af forskellige former for advarsler med dertil hørende forskellige proce-

dureregler inden for kriminalforsorgens institutioner uundgåeligt afstedkommer.

Hvis disciplinærstraf i form af en advarsel heller ikke i fremtiden skal anvendes på pensionsområdet således som det er direktoratets faste standpunkt, står under alle omstændigheder det spørgsmål tilbage om andre pensioner har misforstået det eksisterende regelsæt. Hertil kommer eventuelle overvejelser om hvorvidt og i bekræftende fald i hvilket omfang disciplinærstraffesystemets retssikkerhedsgarantier bør udstrækkes til advarsler som tildeles af kriminalforsorgens pensioner. Jeg henviser til den ovenfor citerede kommentar til straffuldbyrdelseslovens § 68, stk. 1, og sigter bl.a. til reglerne om skriftlighed og om klagevejledning. Jeg henviser endvidere til det forhold at gentagelsesvirkningen af en advarsel i pensionsregi som udgangspunkt er langt mere vidtgående end gentagelsesvirkningen af en advarsel i fængsels-/arresthusregi.

Som jeg har forstået direktoratets udtalelse af 7. juli 2004, tillægges en disciplinærstraf i form af en advarsel gentagelsesvirkning ved en eventuel fremtidig udmåling af en disciplinærstraf (bøde eller strafcelle), mens en advarsel i pensionsregi tillægges gentagelsesvirkning ved afgørelse om bortvisning fra pensionen. Jeg har i forbindelse med inspektionen den 24. marts 2004 af Kontraktpensionen Fyn stillet spørgsmål om med hvilken hjemmel pensionen i ét tilfælde traf afgørelse om en midlertidig tilbageførsel til moderinstitutionen (en 'tænkepause') af 7 dages varighed, jf. endelig rapport af 20. august 2004 vedrørende denne inspektion. Umiddelbart synes den pågældende beboer forinden at have modtaget en advarsel. (Jeg har i rapporten også spurgt nærmere herom).

Alt efter svarene på disse ovennævnte spørgsmål synes der at kunne stilles spørgsmål om hvorvidt den meddelte advarsel i det pågældende tilfælde i realiteten har haft den gentagelsesvirkning at beboeren på pensionen er blevet pålagt en 'straf' som – i en vis udstrækning – kan sidestilles med en di-

disciplinærstraf på 7 dages strafcelle. I det omfang dette er tilfældet, udviskes den ovenfor beskrevne forskel på de to former for advarsler.

Idet jeg henviser til det som jeg har anført ovenfor, beder jeg direktoratet om en (supplerende) udtalelse.”

Direktoratet for Kriminalforsorgen anførte i en supplerende udtalelse af 4. oktober 2004 bl.a.:

”Det er direktoratets opfattelse, at der er en afgørende forskel på de to former for advarsler. En advarsel, der efter disciplinærstrafbekendtgørelsens regler tildeles en indsat i et fængsel eller et arresthus, behandles som en pønål reaktion efter særlige formelle regler. En sådan advarsel har – og skal have – betydning for udmålingen af en eventuel fremtidig disciplinærstraf.

En advarsel, der gives på en pension, er derimod en uformel, mundtlig tilkendegivelse overfor en beboer om, at han – i større eller mindre omfang – handler i strid med den husorden, som gælder på pensionen, og som den pågældende ved sin underskrift har forpligtet sig til at overholde. Advarsler kan være mere eller mindre alvorlige, men fælles for dem er, at de ikke efter deres karakter er en integreret del af en bortvisnings sag. En afgørelse om bortvisning træffes efter en samlet bedømmelse, hvori det forhold, der har begrundet en advarsel, kan – men ikke skal – indgå. Det er således langt fra alle advarsler, der er forbundet med den af ombudsmanden beskrevne gentagelsesvirkning.

Det er direktoratets opfattelse, at der som en del af det pædagogiske arbejde på pensionerne er behov for på en uformel måde at kunne meddele en beboer, at han har en uønsket adfærd. Direktoratet mener derfor fortsat, at anvendelsen af advarsler i form af disciplinærstraf ikke er forenelig med det mere pædagogiske behandlingsmiljø, der tilstræbes på en pension.

Det kan i øvrigt oplyses, at det under alle omstændigheder ikke vil være muligt at an-

vende disciplinærstrafesystemet over for alle beboere, f.eks. vil de betinget dømte være undtaget herfra. Det er direktoratets opfattelse, at det vil være forvirrende – og uhensigtsmæssigt for behandlingsmiljøet – at der anvendes forskellige reaktioner overfor forskellige beboergrupper.

Direktoratet er enig med ombudsmanden i, at der kan være behov for over for pensionerne at præcisere, i hvilket omfang reglerne om disciplinærstraf finder anvendelse i pensionerne, og direktoratet vil derfor snarest gøre pensionerne bekendt hermed.”

I opfølgingsrapport nr. 2 af 22. oktober 2004 udtalte ombudsmanden herefter følgende:

”...

Jeg har noteret mig at direktoratet fastholder at disciplinærstraf i form af advarsler ikke bør og skal bringes i anvendelse i kriminalforsorgens pensioner. Og jeg har noteret mig de forskellige grunde herfor som direktoratet har anført, jf. også (delvist) min høringssskrivelse af 27. august 2004.

Jeg tager endvidere til efterretning at der også efter direktoratets opfattelse er behov for at det præciseres over for pensionerne i hvilket omfang regler om disciplinærstraf finder anvendelse på pensionsområdet. Jeg har noteret mig at direktoratet snarest vil gøre pensionerne bekendt hermed, og jeg beder direktoratet om at underrette mig når det sker.

Tilbage står spørgsmålet om og i bekræftende fald i hvilken udstrækning almindelige retssikkerhedsgarantier bør anvendes i forhold til advarsler som tildeles i kriminalforsorgens pensioner.

Direktoratet har om dette spørgsmål taget udgangspunkt i at advarsler på pensionsområdet, i modsætning til advarsler i form af en disciplinærstraf, gives i form af en uformel, mundtlig tilkendegivelse, og at disse advarsler, i modsætning til advarsler efter disciplinærstrafesystemet, ikke nødvendigvis skal indgå i grundlaget for en eventuel senere af-

gørelse om bortvisning. Direktoratet har dog samtidig anført at disse advarsler i nogle tilfælde *kan* tillægges og – sådan må jeg forstå det – også *bliver* tillagt gentagelsesvirkning.

Jeg er på den ene side enig i at der hyppigt må forekomme tilfælde hvor en advarsel på pensionsområdet ikke kan blive eller bliver tillagt gentagelsesvirkning ved eventuelle efterfølgende overvejelser om bortvisning af den pågældende beboer – f.eks. fordi de forhold der har begrundet advarslen, har været af mindre alvorlig karakter, eller på grund af forholdets alder. Jeg sigter her bl.a. til det som direktoratet har karakteriseret som 'uønsket adfærd'. På den anden side er det efter min opfattelse lige så klart at en væsentlig del af de forhold som på pensionsområdet kan afstedkomme en advarsel, er af samme karakter og alvor som forhold der inden for kriminalforsorgens fængsler og arresthuse fører til ikendelse af disciplinærstraf (i form af advarsel, bøde eller straffcelle), og hvortil en række retssikkerhedsgarantier er knyttet. Jeg sigter f.eks. til forhold som besiddelse/indtagelse af rusmidler (alkohol og hash). Jeg er fortsat af den opfattelse at sådanne mere alvorlige forhold ikke kan behandles og afsluttes med 'en uformel, mundtlig tilkendegivelse' over for den pågældende beboer hvis forholdet må antages at kunne få betydning for en efterfølgende bortvisningssag. Efter min opfattelse bør egentlige advarsler – også på pensionsområdet – behandles og meddeles i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om sagsoplysning, jf. Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter (3. udgave), s. 345 ff, og Forvaltningsret af Kaj Larsen mfl. (2. udgave), s. 447 ff. Dette vil efter omstændighederne medføre at

der skal gennemføres en partshøring, at der skal gives en begrundelse, og at notatpligten skal overholdes. Hvis dette ikke i den enkelte sag er tilfældet, vil pensionen kunne afskære sig fra muligheden for senere hen at kunne tillægges advarslen bevismæssig vurdering i den samlede bedømmelse af om bortvisning skal ske.

Jeg henstiller til Direktoratet for Kriminalforsorgen at overveje på hvilken måde de ovenfor nævnte grundsætninger kan indpasses i pensionernes pædagogiske behandlingsmiljø. Jeg har ovenfor bedt direktoratet om at underrette mig når det over for pensionerne præciseres i hvilket omfang regler om disciplinærstraf finder anvendelse i kriminalforsorgens pensioner. Og jeg går ud fra at direktoratet vil overveje de ovenfor nævnte spørgsmål forud for meddelelsen af ovenstående vejledning til pensionerne.

..."

I fortsættelse af ovenstående udtalelse og henstilling modtog ombudsmandsinstitutionen et eksemplar af Direktoratet for Kriminalforsorgens brev af 27. december 2004 stilet til kriminalforsorgens pensioner. Brevet har overskriften "Vedrørende anvendelse af advarsler i kriminalforsorgens pensioner".

Direktoratet har i brevet – under henvisning til ombudsmandens udtalelse som samtidig er citeret i brevet – anført at pensionerne i fremtiden bør være opmærksom på

"at kun advarsler der er behandlet i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om sagsoplysning, normalt vil kunne indgå i en (senere) sag om bortvisning".

Ombudsmanden meddelte at han herefter ikke foretog sig mere i inspektionssagen.

E. Inspektion af detentionen på Læsø og anvendelsen heraf som venterum

Politi. 29.5.

Den 6. oktober 2003 inspicerede inspektionschefen og medarbejdere fra inspektionsafdelingen på ombudsmandens vegne detentionen på politistationen på Læsø.

Detentionen blev efter det oplyste kun sjældent anvendt efter sit formål, men fortrinsvis benyttet til venterumsanbringelse, formelt i strid med detentionskundgørelsens regler. På den baggrund blev der ikke udfærdiget en sædvanlig rapport om inspektionen.

Det udtaltes over for Rigspolitichefen at det med den oplyste benyttelse af detentionslokalet og den standard som lokalet har, ville være urimeligt at stille krav om etablering af et egentligt venterum. Det henstilledes herefter til Rigspolitichefen at overveje hvorledes der kunne tilvejebringes et retligt grundlag for anvendelsen af detentionslokalet som venterum, idet det ikke kunne anses for forsvarligt at anbringe berusede og venterumsanbragte i detentionslokalet uden at der var et egentligt kald i lokalet. Det blev derfor henstillet til Rigspolitichefen at et sådant kald blev etableret. Det ville være ude af proportioner at stille krav om etablering af tv-overvågning og elektronisk samtalemulighed fra detentionslokalet til landbetjentens kontor og tjenestebolig. Rigspolitichefen blev på den baggrund bedt om en udtalelse om på hvilken anden måde det i alle tilfælde kan sikres at det fornødne tilsyn/den fornødne overvågning af detentions- og venterumsanbragte bliver gennemført – også når landbetjenten udfører politiopgaver uden for stationsområdet. Der blev herved peget på de løsninger i den henseende som er anvendt i forbindelse med arrester/detentioner i Grønland, herunder til sikring i tilfælde af brand.

Det formodedes at tilsvarende spørgsmål gør sig gældende på andre (små)øer, og Rigspolitichefen blev anmodet om at tage stilling til hvordan der i givet fald skulle forholdes dér. Rigspolitichefen blev bedt om at sende sit svar gennem Justitsministeriet.

Rigspolitichefen oplyste herefter i et brev til Justitsministeriet at der på Samsø er tilsvarende forhold som på Læsø. Rigspolitichefen oplyste endvidere at der på baggrund af ombudsmandens brev var etableret et kald i begge detentioner og et telefonbaseret overvågnings- og brandmeldesystem (via mobiltelefonnettet).

Efter at have modtaget Rigspolitichefens oplysninger mv. bemyndigede Justitsministeriet Rigspolitichefen til i samarbejde med den stedlige politimester at fastsætte lokale bestemmelser om venterumsanbringelse i detentionerne på Læsø og Samsø efter de retningslinjer som Rigspolitichefen havde skitseret.

Det oplyste blev med enkelte bemærkninger – herunder om behovet for en udendørs brandalarm – taget til efterretning. (J.nr. 2003-3084-618).

Efter en inspektion den 6. oktober 2003 af detentionen på Læsø skrev inspektionschefen på ombudsmandens vegne den 25. november 2003 følgende til Rigspolitichefen:

”Den 6. oktober 2003 foretog jeg inspektion af detentionen på Læsø der er beliggende i tilknytning til politistationen i Byrum som også er tjenestebolig for landbetjenten på

Læsø. Han er den eneste polititjenestemand på øen.

Forholdene vedrørende detentionen på Læsø adskiller sig væsentligt fra forholdene ved en sædvanlig detention andre steder i landet. Der vil af den grund ikke blive udarbejdet en egentlig inspektionsrapport. Der vil derimod i dette brev blive rejst nogle spørgsmål som knytter sig til en detention som den på Læsø, og som formentlig gør sig gældende på andre mindre øer med en detention og blot én polititjenestemand på øen.

Detentionslokalet på Læsø

Detentionslokalet er et relativt stort lyst lokale der er beliggende i stuehøjde lige over for landbetjentens kontor hvorfra det er adskilt af en gang. Der er højt til loftet. Lokalet var nymalet – dog var der mindre skader på døren, der ikke var forsynet med spionøje.

I lokalet er der – efter det oplyste – i udluftningskanalen indbygget en røgalarm.

Der er ikke kald fra detentionslokalet, og der er ikke tv-overvågning mv.

I tilslutning til detentionslokalet er der – beliggende ud til mellemgangen – bad og toilet.

Brugen af detentionslokalet

Landbetjenten oplyste at lokalet kun meget sjældent anvendes til detentionsanbringelse. Det var ikke sket inden for de sidste to år forud for inspektionen. Det vil sige at der ikke foreligger rapporter fra tiden efter ikrafttrædelsen af detentionskundgørelsen den 1. august 2001. Af den grund har jeg ikke anmodet om at modtage rapportmateriale til nærmere gennemgang.

Detentionslokalet anvendes også til venturumsanbringelse.

Tilsyn

Forespurgt om hvorledes tilsyn af en detentionsanbragt praktiseres, oplyste landbetjenten at han foretager tilsyn hver halve time, og at han om natten gennemfører tilsynene

ved at blive vækket hver halve time af et vækkeur.

Forespurgt om hvordan tilsyn praktiseres hvis landbetjenten er nødsaget til at forlade politistationen (i en politiforretning), oplyste landbetjenten at der da er mulighed for at få hjælp (assistance) fra en af de tre sognefogeder på øen.

Kundgørelse II af 27. juni 2001 om detentionsanbringelse af berusede personer gælder fuldt ud for detentionen på Læsø. Af flere grunde er det imidlertid ikke muligt eller hensigtsmæssigt at efterleve kundgørelsen i alle henseender:

Anvendelse som venterum

Som bekendt kan detentionslokaler ikke anvendes som venterum. Kun hvis den pågældende ønsker det eller er indforstået med det, kan detentionslokaler anvendes til venturumsanbringelse. En sådan valgmulighed forudsætter nødvendigvis at der som alternativ findes egentlige venterum.

Med den benyttelse der er af lokalet på politistationen på Læsø, og med den standard lokalet har, vil det efter min opfattelse være urimeligt at stille krav om etablering af et egentligt venterum. Anbringelse af en stol i detentionslokalet når det anvendes som venterum, bør efter min opfattelse være tilstrækkeligt.

For at der formelt skabes grundlag for anvendelse af dette detentionslokale som venterum, er der efter min opfattelse behov for at Rigspolicefen tilvejebringer et retligt grundlag herfor, f.eks. i form af en tilladelse til at fravige detentionskundgørelsen på dette punkt.

Jeg henstiller til Rigspolicefen at undergive dette spørgsmål en overvejelse.

Tilsyn, kald, tv-overvågning mv.

Som nævnt er der ikke installeret kald i detentionslokalet.

For at det er forsvarligt at anbringe berusede og venterumsanbragte i detentionslokalet, er det efter min opfattelse nødvendigt at der i hvert fald etableres et kald der formentlig bør gå både til kontoret og landbetjentens tjenestebolig.

Jeg henstiller til Rigspolitichefen at et sådant kald etableres.

Det vil efter min opfattelse være ude af proportioner at stille krav om etablering af tv-overvågning og elektronisk samtalemulighed fra detentionslokalet til kontoret/tjenesteboligen. Tilsyn må i mangel af tv-overvågning mv. foretages personligt. Det forhold at stationen er enmandsbetjent, skaber problemer f.eks. ved landbetjentens udførelse af andre politiopgaver uden for stationsområdet. Og det er vel næppe realistisk at kunne gå ud fra at en af de tre sognefogeder i alle tilfælde vil kunne indfinde sig på stationen med ganske kort varsel for at kunne varetage (overtage) tilsynsopgaven.

Jeg anmoder Rigspolitichefen om en udtalelse om hvorledes det kan sikres at der i alle tilfælde kan gennemføres det fornødne tilsyn/den fornødne overvågning med en detentionsanbragt/venterumsanbragt.

Jeg kan i den forbindelse pege på at der er gennemført overvågningsordninger via radiotjeneste ved flere arrester/detentioner i Grønland. Det er her muligt for den vagthavende ved at have en åben radiokanal at kunne modtage kald fra arresten/detentionen.

Jeg kan endvidere pege på at det ved flere arrester/detentioner i Grønland er sikret ved aftale med brandvæsnet at brandvæsnet har mulighed for på egen hånd at komme ind i arrest-/detentionslokalet.

Jeg anmoder endvidere Rigspolitichefen om at oplyse hvilke beføjelser en sognefoged er tillagt, og angive det retlige grundlag herfor. Denne oplysning anmoder jeg om bl.a. for at kunne vurdere i hvil-

ket omfang sognefogederne kan træde i landbetjentens sted ved egentlige politiforretninger.

De her påpegede særlige (ø)problemer er formentlig også gældende på andre (små)øer.

Jeg går ud fra at Rigspolitichefen i forbindelse med stillingtagen til de ovenfor anførte spørgsmål tillige tager stilling til hvorledes der skal forholdes med tilsvarende spørgsmål på andre (små)øer.

Jeg anmoder om at Rigspolitichefens stillingtagen mv. til det som jeg har anført ovenfor, sendes til mig gennem Justitsministeriet som jeg anmoder om at fremkomme med de bemærkninger som Rigspolitichefens stillingtagen måtte give anledning til. Politimesteren i Frederikshavn modtager en genpart af dette brev."

Rigspolitichefen svarede herefter i brev af 4. marts 2004 stilet til Justitsministeriet at der i praksis vil være et relativt beskedent behov for venterumsanbringelse på politistationen på Læsø, og at Rigspolitichefen i givet fald finder det ubetænkeligt at anvende detentionslokalet hertil, dog således at der stilles en stol eller lignende til rådighed for den tilbageholdte. Rigspolitichefen indstillede samtidig til ministeriet at bemyndige Rigspolitichefen til i samarbejde med den stedlige politimester at fastsætte lokale bestemmelser om venterumsanbringelse.

Rigspolitichefen anførte herudover (bl.a.) følgende i brevet:

"Tilsyn, TV-overvågning m.v.

...

Rigspolitiet kan tilslutte sig Ombudsmandens opfattelse af, at det af sikkerhedsmæssige grunde er nødvendigt at etablere en eller anden mekanisk overvågning af et benyttet detentionslokale. Rigspolitiet har derfor besluttet, at der bliver etableret et radiobaseret lyttesystem til det benyttede detentionslokale efter et teknisk koncept, som er fundet

hensigtsmæssigt for visse grønlandske detentionslokaler.

...

Rigspolitiet er enig med Ombudsmanden i, at der ikke vil være behov for at etablere TV-overvågning i detentionslokalet på politistationen i Byrum.

Tilsynet med detentionsanbragte.

Polititjenestemanden på Læsø har oplyst, at han foretager tilsyn med en detentionsanbragt person efter detentionskundgørelsens bestemmelser. Kan polititjenestemanden ikke personligt udføre tilsynet med en detentionsanbragt, kan en af øens 3 sognefogeder tilkaldes for at varetage tilsynsopgaven. Rigspolitiet finder, særligt under hensyn til det meget ringe antal detentionsanbringelser, at der herved er tilstrækkelig sikkerhed for, at der findes egnet personale, som kan varetage det krævede tilsyn.

Rigspolitiet finder dog, at der kan være behov for, at den stedlige politimester bemyndiges til at indgå aftaler med andre f.eks. det lokale brandvæsen om tilsyn med detentionen, hvis polititjenestemanden eller sognefogederne undtagelsesvist ikke kan varetage opgaven."

Rigspolitichefen henviste vedrørende sognefogedernes beføjelser til retsplejelovens § 118, stk. 2, jf. forordning af 11. november 1791 om sognefogedernes beskikkelse m.v., og anførte at det efter hans opfattelse var ubetænkeligt at lade sognefogederne udføre tilsyn med detentionsanbragte i landbetjentens fravær. Rigspolitichefen oplyste desuden at der på Samsø findes en politistation med et detentionslokale af samme status som på Læsø.

Justitsministeriet oplyste i en udtalelse af 5. juli 2004 til ombudsmanden at ministeriet samme dato havde bemyndiget Rigspolitichefen til i samarbejde med den stedlige politimester at fastsætte lokale bestemmelser om venterumsanbringelse i detentionerne på Læsø og Samsø i overensstemmelse med de retningslinjer som Rigspolitichefen havde skitseret i sit brev af 4. marts 2004. Justitsministeriet meddelte endvidere at ministeriet

var indforstået med at der blev indført en ordning på Læsø og Samsø i henseende til tilsyn/overvågning svarende til ordningen visse steder i Grønland.

Inspektionschefen udtalte herefter i brev af 19. juli 2004 til Justitsministeriet bl.a. følgende:

"Jeg tager til efterretning at Justitsministeriet ved brev af 5. juli 2004 har bemyndiget Rigspolitichefen til i samarbejde med den stedlige politimester at fastsætte lokale bestemmelser om venterumsanbringelse i detentionerne på Læsø og Samsø i overensstemmelse med de retningslinjer som er skitseret af Rigspolitichefen.

Jeg anmoder om at blive orienteret om retningslinjerne.

Jeg tager endvidere det til efterretning som er oplyst om tilsyn, tv-overvågning mv. og sognefogedernes beføjelser, idet jeg dog bemærker følgende:

Rigspolitichefen finder i udtalelsen af 4. marts 2004 at der kan være behov for at den stedlige politimester bemyndiges til at indgå aftaler med andre, f.eks. det lokale brandvæsen, om tilsyn med detentioner, hvis polititjenestemanden eller sognefogederne undtagelsesvist ikke kan varetage opgaven.

Justitsministeriet har erklæret sig indforstået med 'at der indføres en ordning på Læsø og Samsø svarende til ordningen visse steder i Grønland, hvor brandvæsenet har adgang til detentioner på egen hånd i tilfælde af brand'.

Jeg gør opmærksom på at ordningen i Grønland er indført efter henstilling fra Folketingets Ombudsmand, og at ordningen alene er begrundet i sikkerhedsmæssige forhold i forbindelse med brand. Så vidt jeg forstår, er det også alene en sådan ordning Justitsministeriet er indforstået med bliver etableret. I de grønlandske arrester/detentioner er der etableret udendørs brandalarmer i arresterne/detentionerne. Noget lignende kan der være

behov for ved detentionerne på Læsø og Samsø.”

Rigspolitichefen meddelte efterfølgende ved brev af 9. juli 2004 – som ombudsmanden modtog med Justitsministeriets brev af 23. juli 2004 – at der såvel i detentionslokalet på Læsø som på Samsø var sat et telefonbaseret overvågningssystem i drift. Rigspolitichefen oplyste samtidig at systemet fungerer på den måde at opkald – iværksat ved aktivering af kald (nødtryk) eller ved brug af de installe-

rede samtaleanlæg i detentionerne – modtages på de respektive landbetjentes mobiltelefon. Hvis et opkald ikke bliver besvaret i løbet af ca. 30 sekunder, bliver opkaldene automatisk transmitteret videre til vagthavende polititjenestemand i henholdsvis Frederikshavn og Skanderborg således at de nødvendige dispositioner kan blive iværksat herfra.

Ombudsmanden tog ved brev af 29. juli 2004 det oplyste til efterretning.

F. Inspektion af Sct. Hans Hospital

Forvaltningsret. 2.4.

Den 18. og 24. februar 2004 inspicerede inspektionschefen og medarbejdere fra inspektionsafdelingen på ombudsmandens vegne Sct. Hans Hospital.

Inspektionen gav bl.a. anledning til at bemærke at det måtte anses for en mangel at sengepladserne delvist er fordelt på to- og tresengsstuer, og at stuerne ikke har eget toilet og bad.

Inspektionen gav endvidere anledning til en bemærkning om at der bør udfærdiges skriftlige regler (retningslinjer) for visse indgreb/begrænsninger som ikke er reguleret ved lov, og anmodning om underretning om ledelsens overvejelser vedrørende dette spørgsmål.

Desuden gav inspektionen anledning til bemærkninger vedrørende det forhold at ca. 70 patienter, hvoraf kun få ikke var fra Københavns Kommune, afventede en udslusningsplads/-bolig, og spørgsmålet om ventelisteproblemer i forbindelse hermed.

Det blev desuden under inspektionen påtalt at døren ind til fikseringsrummet hvor en patient lå fastspændt, i to tilfælde stod meget åben.

En gennemgang af nogle tilførsler til tvangsprotokollen i 2003 gav på et enkelt punkt anledning til kritik og på andre punkter til at anmode om udtalelser mv. Bortset fra det indledende afsnit er gennemgangen af tvangsprotokollen ikke medtaget i gengivelsen af rapporten nedenfor. (J.nr. 2003-4414-424).

Den 26. maj 2004 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Sct. Hans 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 tre af embedets øvrige medarbejdere den 18. og den 24. februar 2004 inspektion af Sct. Hans Hospital. In-

spektionen omfattede afsnit på afdeling L og afdeling R som nærmere beskrevet nedenfor.

Til stede under inspektionen var blandt andre hospitalsdirektør (...), lægelig direktør (...), sygeplejedirektør (...), ledende overlæge (...), ledende overlæge (...) og ledende oversygeplejerske (...) samt medlemmer af hospitalets samarbejdsudvalg.

Inspektionen indbefattede en indledende samtale med ledelse og medarbejderrepræsentanter fra det lokale samarbejdsudvalg, samtaler med patienter der havde anmodet herom, rundvisning på afdelingerne og en afsluttende samtale med ledelsen.

Jeg bad i forbindelse med inspektionen om fra afsnit R1 at modtage 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 beskyttel-

sesfiksering foretaget i 2003 forud for den 1. januar 2004.

Materialet blev udleveret i forbindelse med inspektionen. Tilførlerne gennemgås under pkt. 6.

Jeg bad desuden om at få udleveret to behandlingsplaner for patienter til gennemsyn. Dette materiale blev – i anonymiseret form – fremsendt efterfølgende.

Forud for inspektionen modtog jeg desuden diverse materiale fra hospitalet med informationer om hospitalets organisation mv.

Denne rapport blev med brev af 15. april 2004 i en foreløbig udgave forelagt Sct. Hans Hospital og Hovedstadens Sygehusfællesskab som blev bedt om at fremkomme med eventuelle bemærkninger/rettelser inden en måned. Sct. Hans Hospital har i brev af 14. maj 2004 fremsat en enkelt bemærkning som nu er indarbejdet i rapporten. Jeg har ikke modtaget bemærkninger fra Hovedstadens Sygehusfællesskab.

2. Hospitalets organisation

Sct. Hans Hospital varetager specialfunktioner for patienter bosiddende i Københavns og Frederiksberg kommuner (H:S-området). Hospitalet behandler retspsykiatriske patienter, psykotiske patienter med misbrug og patienter med behov for langtidsrehabilitering. Den retspsykiatriske afdeling varetager især indsatsen over for retspsykiatriske patienter med særlige retssikkerhedsmæssige problemstillinger.

Hospitalets afdelinger er under omorganisering således at hospitalet nu rummer tre afdelinger med separate afdelingsledelser under samme hospitalsdirektion. De tre afdelinger er (januar 2004):

- Afdeling L med 13 afsnit, 146 sengepladser og 35 dagspladser for patienter med behov for langtidsrehabilitering,
- afdeling M med 7 afsnit og 138 sengepladser for patienter med misbrug og sindslidelser samt hjerneskadede og
- afdeling R med 7 afsnit og 89 sengepladser for retspsykiatriske patienter.

Hospitalet har ingen skadestue eller akut beredskab da de fleste patienter indlægges efter henvisning fra Hovedstadens Sygehusfællesskabs øvrige psykiatriske afdelinger.

Den aktuelle omorganiseringsproces indebærer at nogle afsnit sammenlægges med andre og flyttes til andre bygninger, mens andre afsnit lukkes. Det er planlagt at 60 sengepladser skal nedlægges i forbindelse med en udvidelse af distriktspsykiatrien. Afdeling L er blevet oprettet i forbindelse med denne omstrukturering.

Klager over tvangsbehandling ved Sct. Hans Hospital henhører under Det Psykiatriske Patientklagenævn i Roskilde Statsamt.

3. Bygningsmæssige forhold mv.

3.1. Generelt

Sct. Hans Hospital ligger i et grønt område og har flere steder udsigt over Roskilde Fjord. Hospitalet er landets ældste psykiatriske hospital, og de fleste bygninger er bygget sidst i 1800-tallet. Lige ved siden af hospitalet ligger Roskilde Amts psykiatriske hospital, Fjorden. Sct. Hans Hospital er, som nævnt, inddelt i 3 afdelinger hvis afsnit er spredt ud over hospitalets store område.

3.2. Rundgang

Under inspektionen blev 8 afsnit på afdeling R og L besigtiget; 6 lukkede, et integreret og et åbent afsnit. Afdeling M som Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 inspicerede den 1. december 2003, blev ikke besigtiget. Bortset fra erhvervsterapien blev fællesfaciliteter til brug for alle afdelinger, f.eks. sportshalen, ikke besigtiget.

Afdeling R er en retspsykiatrisk afdeling. Afdelingen der, som nævnt, har plads til 89 patienter, består af 7 afsnit, heraf 4 lukkede (afsnit R1, R2, R6 og R7). Patienterne har anbringelses- eller behandlingsdomme, er varetægtsfængslet i surrogat eller afsoner fængselsstraf i medfør af straffuldbyrde lovens § 78. De lukkede afsnit, bortset fra afsnit R6 som efter det oplyste er mage til R2,

samt et åbent afsnit (R4) blev besigtiget. (En samtale med en patient fandt dog sted i spisestuen på afsnit R6).

Afdeling L er en langtidsrehabiliteringsafdeling med plads til i alt 146 patienter (ved udgangen af 2004). Afdelingen erstatter de tidligere afdelinger P og U. Afdelingen består (ved udgangen af 2004) af 13 afsnit, heraf 3 lukkede afsnit (afsnit L1, L2 og L10) og et integreret afsnit (afsnit L7). Alle disse 4 afsnit blev besøgt. På de enkelte afsnit findes også retspsykiatriske patienter.

Afsnit R1 og L10 blev også besigtiget i forbindelse med ombudsmandens inspektion af hospitalet i december 1989 og januar 1990 (omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 234 ff) og afsnit R1 igen ved ombudsmandens inspektion af hospitalet i 1995 (Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, side 459 ff).

3.2.1. Afsnit R1

Afsnit R1 ligger i bygningen Enghuset (bygning 118 på Østhospitalet). Afsnittet svarer til en akutafdeling og fungerer som modtagelse for retspsykiatriske patienter. Afsnittet varetager vurdering af patienterne og visitering til de øvrige afsnit. Patienter opholder sig gennemsnitligt 2-4 måneder på afsnittet. Afsnittet er det mest sikre af de lukkede retspsykiatriske afsnit og har 12 enestuer. Afsnittet var nyistandsat.

Stue 28 blev besigtiget. Stuen er ca. 10-12 m². Ud over almindeligt inventar og en håndvask med koldt og varmt vand er stuen udstyret med en ghattoblast (patientens egen).

Der var ikke noget tv på stuen. Det blev oplyst at det ikke er tilladt for patienterne på dette afsnit at have tv på stuen.

3.2.2. Afsnit R2

Afsnit R2 befinder sig i stueetagen i bygningen Kastaniehus (bygning 128 på Østhospitalet). Afsnittet er et lukket afsnit med mellesikkerhedsniveau. Afsnittet har 11 enestuer der alle var belagt. Alle afdelingens

døre og vinduer er låst. Der er dog gitter for en del af vinduerne således at disse kan åbnes.

Afsnittets lokaler ligger på hver side af en lys gang der er indrettet med enkelte møbler og udsmykket med billeder og opslagstavler med bl.a. afsnittets husorden på dansk og engelsk. Der er tillige en aflåst telefonboks.

Opholdsrum og køkken

Afsnittets spisestue er indrettet med borde og stole og enkelte motionsredskaber. I den ene side af rummet er der et træningskøkken hvor personalet kan lave mad med én patient ad gangen. Alle skabe og skuffer er låst. Et tv er låst inde i et skab med gennemsigtige låger. Fra stuen er der udgang til en indhegnet have. Stuen fremstår lys og er udsmykket med billeder og grønne planter. Der må ikke ryges i spisestuen.

Bag ved spisestuen findes afsnittets samtale- og besøgsrum der er indrettet med enkelte møbler, billeder og grønne planter. Rummet er udstyret med en kaldeknop. Der er et toilet i tilknytning til besøgsrummet.

Afsnittets opholdsstue er indrettet med to sofagrupper samt borde og stole. Der er tv, video og stereoanlæg der er låst inde i et skab. Der er reoler med bl.a. blade. Rummet er udsmykket med billeder og grønne planter. I hjørnet står et klaver. Møblerne fremstod pæne og velholdte. I opholdsstuen er det tilladt at ryge.

Rummet virkede tilrøget, og vægge og lofter bar også præg af rygning. Det blev oplyst at afsnittet har problemer med at lufte ud på grund af et utilstrækkeligt ventilationsanlæg og låste vinduer. Det blev endvidere oplyst at loftspladerne ikke tåler afvaskning. Der sker hovedrengøring to gange om året. Rummet er sidst malet ca. to år før inspektionen.

Afsnittet har et lyst og moderne indrettet køkken. På tidspunktet for inspektionen lavede en patient aftensmad til afsnittet sammen med ergoterapeuten.

Stuer

Stue 29 blev besøgt. Stuen, der er ca. 10-12 m², er indrettet med skab, seng, kommode, bord og stol. Der er endvidere en lille reol og et tv.

Toilet og bad

Der er fælles toilet og bad for patienterne. Det besøgte toilet- og baderum har hvide fliser og hvid sanitet og fremstod pænt og rent.

Akutstue/fikseringsstue

Afsnittets fikseringsstue er udstyret med en seng der er boltet fast til gulvet. På sengen er der monteret bælte samt hånd- og fodremme. Hvis remmene ikke skal bruges, afmonteres de i forbindelse med fikseringen. Sengen er dækket af et lagen, og bælte og remme er dermed skjult. Der er gardiner som trækkes for for at undgå indkig.

Tildækning – når de ikke er i brug – af senge som anvendes til fiksering, kan efter min opfattelse medvirke til at situationen i forbindelse med fikseringer ikke bliver unødigt dramatisk.

Aktivitetsrum

Aktivitetsrummet er indrettet i et mindre lokale med bord og stole. Her er bl.a. tv, pc, symaskine, stereoanlæg og en guitar. Der er endvidere mulighed for at træne med bolde.

Afsnit R2, R4 og R6 råder over fælles ergoterapilokaler på 3. sal i Kastaniehuset. Lokalerne er lyse og har fritliggende loftsbjælker. Der er forskelligt motionsudstyr, bl.a. ribbe og vægtløftningsudstyr. I tilknytning til ergoterapien er der et køkken med spisepladser. Der er endvidere et rum med pc'er og et patienttoilet. Lokalerne fremstod lidt rodede, vistnok fordi de på inspektionstidspunktet endnu ikke var taget i brug.

Hele afsnittet fremstod pænt og rent og i god vedligeholdelsesmæssig stand.

3.2.3. Afsnit R7

Afsnittet ligger i bygningen Solhus (bygning 119 på Østhospital). Det er et højsikret, lukket afsnit med plads til 12 patienter. Patienterne er hovedsageligt kronisk skizofrene med udadreagerende adfærd. Afsnittet var på tidspunktet for inspektionen midt i en flytning som indebar bygningsmæssige ændringer og renovering af stuer.

Afsnittets lokaler ligger på hver side af en bred gang der er malet i lyse farver med mønstre på væggene. Gangen var snavset bl.a. af kaffepletter, og der var brændemærker i gulvet.

Opholdsstue

Afsnittets opholdsstue er som de øvrige indrettet med sofagrupper, borde og stole samt et tv der er låst inde i et skab. Møblerne fremstod dog lidt slidte. Det blev oplyst at sofa-puderne vaskes en gang om ugen. Fra opholdsstuen er der udgang til en overdækket terrasse med gitter således at dørene kan stå åbne. På terrassen står der havemøbler, bordtennisbord, bordfodbold og nogle ældre motionsredskaber. Gennem en dør i gitteret er der adgang til afsnittets have der er indhegnet og udstyret med badmintonnet og små urtehaver som patienterne kan dyrke. Haven ligger ud til en offentlig vej, men hegnet omkring haven er placeret et lille stykke inde på grunden, og beplantning er bevaret, således at der (om sommeren) ikke uden videre er mulighed for indkig. Der er planer om at der skal dyrkes slyngplanter op ad hegnet.

Stuer

Stue 23 og 26, der begge var ubeboede, blev besøgt.

Stue 23 er ca. 15 m² og bl.a. møbleret med en ældre hospitalsseng, rullebord og bord og stol. Det blev oplyst at stuen ville blive istandsat inden der flyttede en ny patient ind, og at der var bestilt nye møbler til stuen. Der er en håndvask med koldt og varmt vand. Ovenover vasken er en hylde og et

spejl. Stuen bar præg af rygning, både ved lugt og ved mange brændemærker i linoleumsgulvet, i vindueskarmen og på møblerne. Det blev oplyst at hospitalet har forsøgt med flere forskellige gulvtyper, men linoleum er bedst. Der var skrevet på væggene, og der lå cigaretskod på gulvet. Den ene rude var punkteret. Stuen fremstod snavset og uindbydende.

Da stuen vil blive sat i stand inden en ny patient flytter ind, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Stue 26 svarer til stue 23 i størrelse og møblering. Den var dog renere og ikke præget af hærværk.

Det blev oplyst at afsnittet har et handicappet toilet og bad, men dette blev ikke besigtiget. Toilet- og baderum er efter det oplyste nyrenoverede.

Mødelokale/besøgsrum

Afsnittets mødelokale er et mindre rum indrettet med bord og stole og billeder på væggene. Der er endvidere en håndvask med koldt og varmt vand. Det blev oplyst at rummet også bruges til besøg, men at patienterne også kan få besøg på stuerne. Der var ingen sofa i rummet. Rummet bruges endvidere som enestue i tilfælde af overbelægning. Det blev oplyst at rummet stod for at blive sat i stand.

Der var ingen grønne planter på afsnittet. Det er afsnittets erfaring at planterne bliver brugt som skjulested for stoffer eller ødelagt. I stedet er der enkelte kunstige blomster.

Det blev oplyst at der er planer om at etablere et motionsrum i kælderen til brug for patienterne på afsnit R1 og R7. (Af Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, s. 460, fremgår det at afsnit R1 allerede dengang planlagde at indrette motionsrum i afsnittets kælder).

3.2.4. Afsnit R4

Afsnit R4 ligger på 2. sal i bygningen Kastaniehus. Afsnittet er et åbent retspsykiatrisk afsnit med plads til 15 patienter. Afsnittet har tre enestuer, resten er tosenkstuer. Afsnittet er det eneste på afdeling R der har tosenkstuer. Det blev oplyst at afsnittet den 1. juli 2004 flytter til det nyrenoverede Bøgehus (bygning 126) hvor der er enestuer til alle patienterne.

På grund af den forestående flytning blev kun en enkelt tosenkstue (stue 237) på afsnittet kort besigtiget. Stuen er ca. 18-20 m² og indrettet med bl.a. to senge, to aflåste skabe og bord og stole.

3.2.5. Afsnit L1

Afsnit L1 som er beliggende i stueetagen i patientbygningen Drosselhus (bygning 65 på Vesthospitalet), er modtagelsesafdeling for afdeling L. Afsnittet har plads til 12 patienter som alle har enestuer. Der er tale om overvejende skizofrene patienter i alderen 20-40 år. Kun få af patienterne kommer fra Københavnsområdet. Nogle af patienterne har meget lang opholdstid på afsnittet. Afsnittet huser både tvangstilbageholdte patienter og patienter som opholder sig frivilligt på afsnittet.

Patienternes stuer og andre lokaliteter er placeret på hver sin side af en bred gang. På gangarealet er der enkelte møbler. På gangen og glasdøren ved udgangen hænger der forskellige opslag, herunder afdelingens husorden og en madplan.

Stuer

Stue 11 blev besigtiget. Stuen er ca. 10-12 m² og var møbleret med seng, skab, lænestol, spisestuestol, sengebord og et lille sofabord. Der er en vask i rummet med koldt og varmt vand. Belysningen udgøres af et lysstofrør i loftet og lamper over døren og vasken. Stuen er i en god vedligeholdelsesmæssig stand, og der var rent.

Uden for stuen (og uden for andre stuer) er opsat et navneskilt med patientens fulde

navn. På mit spørgsmål herom blev det oplyst at der foregår besøg på afsnittet, primært i opholdsstuen, men det kan også foregå på patientens stue. (På glasdøren ved indgangen hænger et opslag om at besøg foregår i de lokaler som personalet anviser). Afsnittet har overvejet om patientens fulde navn bør stå der, og vil nu ændre skiltene således at kun fornavn fremgår.

Skiltning med patienternes fulde navne på steder hvor udefrakommende har adgang, herunder besøgende og eventuelt håndværkere eller lignende, giver anledning til betænkeligheder.

Jeg har noteret mig afdelingens tilkendegivelse under inspektionen om at ville ændre navneskiltene så de kun omfatter fornavne. Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Bade- og toiletfaciliteter

Der er fælles bade- og toiletfaciliteter til patienterne på afsnittet.

Fællesrum mv.

Afsnittets køkken er et stort og forholdsvis nyistandsat spisekøkken. Møblementet er i en god stand. Der er udsmykning på væggene. Alle skabe, herunder køleskabe, er låst af. Der var ryddeligt og rent i køkkenet.

Der er to opholdsrum. I det ene er det ikke tilladt at ryge. I dette rum er der foruden sofaarrangement bl.a. et orgel og et fodboldspil. Der er grønne planter og kunstige blomster i vindueskarmen.

Møblementet i den anden opholdsstue er i en pæn stand, dog var hynderne i sofaen slidte. Der er et tv (som ikke er låst inde ligesom på nogle andre afsnit). Der er endvidere et klaver.

Der var ryddeligt og rent i begge opholdsstuer.

Fra sidstnævnte opholdsstue er der adgang til en terrasse som er overdækket.

Akutstue/fikseringsstue

Afsnittet har en akutstue (/fikseringsstue) med en fastboltet seng midt i rummet. Bælte, men ikke hånd- og fodremme, lå fremme. Det blev oplyst at disse remme findes i skabet i rummet.

Jeg anbefalede i forbindelse med inspektionen at der bliver lagt et lagen over sengen for at skjule bæltet når stuen ikke er brug – som det sker på afsnit R2. Jeg henviser til mine bemærkninger om dette spørgsmål ovenfor. Jeg går ud fra at afsnittet har fulgt denne anbefaling.

I rummet er tillige (som nævnt) et skab og en håndvask. I loftet er der en røgalarm.

Uden for rummet er der en terrasse som hører til afdelingen. Det blev oplyst at gardinet trækkes for hvis der er nogen i haven, ellers ikke.

Jeg går ud fra at afsnittet er opmærksom på at der ikke gives adgang til haven mens en patient er fikseret i rummet, uden at det forinden er sikret at gardinet er trukket for. Jeg beder dog hospitalet om at overveje at beklæde ruden med film (som det skete med fikseringsrum på afsnit R1 efter ombudsmandens tidligere inspektion, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, side 460). Jeg beder om underretning om resultatet af disse overvejelser.

Afsnittet fremtrådte generelt i en god vedligeholdelsesmæssig stand. Også møblementet fremtrådte i en god stand. Der var overalt på de besøgte områder rent og ryddeligt.

3.2.6. Afsnit L2

Dette afsnit er beliggende i stueetagen i patientbygningen Sønderhus (bygning 13 på Vesthospitalet) og har plads til 10 patienter. Afsnittet er en ny lukket funktion som blev taget i brug den 12. februar 2004. De fleste patienter på afsnittet er skizofrene. De fleste patienter er frivilligt indlagt på afsnittet,

men (i hvert fald en del af dem) opfylder efter det oplyste betingelserne for tvangstilbageholdelse. Afsnittet havde også retspsykiatriske patienter på tidspunktet for inspektionen. Der hører ingen akutstue til dette afsnit.

Gangen er nymalet med motiver, og der findes grønne planter. Gangen var i pæn stand og velindrettet.

Hængslerne på dørene er afrundede så det ikke er muligt at fastgøre en snor eller lignende. Der var tale om et igangværende projekt med afrunding af samtlige hængsler.

På gangen er opsat en telefon i et skab. Ved udgangen er der et aflåst nøgleskab hvori personalet skal opbevare deres nøgler når de forlader afsnittet.

Stuer

Stue 9/35 blev besøgt. Den er ca. 10-12 m². Foruden almindeligt inventar som seng, skab mv. var der et klaver i rummet.

Bade- og toiletforhold

To stuer deles om bad og toilet som befinder sig lige uden for stuerne. Der er desuden et handicaptollet. På toilettet var opsat sæbedispenser og papirhåndklæder.

Fællesrum mv.

Der er et åbent spisekøkken. I spiseafdelingen er der et tv-apparat. Der var blomster på bordene. Rummet var ryddeligt og rent.

Der er en opholdstue, og det er tilladt at ryge i denne stue. Møblementet i stuen er nyt og (dermed) i en pæn stand. Der var pottplanter i vinduet og en stor grøn palme på gulvet. Der er endvidere tv og video i rummet.

Der hører en have til afsnittet som er omgivet af et forholdsvis lavt hegn. I haven står der bl.a. et gyngestativ og nogle havemøbler i plastik.

Afsnittet og møblementet fremtrådte i en god stand, og der var rent og ryddeligt overalt på de besøgte områder.

3.2.7. Afsnit L10

Dette afsnit er beliggende i bygningen Toftebakken 10 (bygning 189 på Østhospitalet) som ligger noget afsides (ikke kun i forhold til resten af afdeling L, men også i forhold til hospitalets øvrige bygninger). Der er tale om en villa i to etager med patienternes stuer på 1. sal og fællesområder i stueetagen. Afsnittet har plads til 6 patienter som er svært autistiske, psykotiske eller retarderede. Nogle af patienterne har ikke noget sprog. De patienter som på tidspunktet for inspektionen havde ophold på afsnittet, havde været der mellem 4 og 50 år. Afsnittet tilstræber at patienterne føler sig som en del af en familie, hvilket søges opnået ved fælles gøremål, ferierejser mv.

Yderdøren holdes låst idet nogle af patienterne ikke ville kunne klare sig på egen hånd udenfor, f.eks. ville de være i fare i trafikken.

Fællesrummene er bevidst spartansk indrettet og malet i forskellige farver idet patienterne ellers ikke vil kunne skelne rummenes forskellige funktioner fra hinanden. Kommunikation foregår i billeder ved opslag på opslagstavler i rummene mv. Vagtplanen, der er ophængt i spisestuen, indeholder f.eks. billeder der illustrerer henholdsvis dag, aften og nat, og ud for hver af disse billeder er der fotos af de ansatte som er på vagt på de pågældende tidspunkter.

Der er kun mindre gangarealer. Fra stueetagen leder en trappe op til 1. sal. Malingen på gelænderet på denne trappe var noget afskallet.

Stuer

Patienternes stuer er som nævnt beliggende på 1. sal. Der er tale om rum i forskellige størrelser. Jeg besøgte to værelser som begge er ca. 10-12 m² og har karnap. Indretningen er spartansk, og der er ikke meget udsmykning idet patienterne ikke vil have det. Møblementet, eller noget af møblementet, er så vidt ses patienternes eget, bl.a. var der en købmandsdisk i det ene rum. I det ene rum, som blev beboet af en voldsom patient,

var der anordninger på væg og dør der gjorde det muligt at låse døren fast til væggen når den var åben. Der var endvidere en anordning i bordet så patientens tallerken kunne skrues fast for at undgå patientens selvbeskadigelse. Tv-apparatet var desuden låst inde i et skab med gennemsigtig låge. Der var ryddeligt og rent i begge rum. I (hvert fald i) stue 105 var malingen på vinduesrammer og -karm afskallet, og linoleumsgulvet var krakeleret.

Bad og toilet

På første sal findes et bade- og toiletrum til patienterne. Rummet var i en god vedligeholdelsesmæssig stand, men malingen på døren til rummet var afskallet.

Denne bygning er ikke nævnt i de vedligeholdelsesplaner som jeg har modtaget fra hospitalet.

Jeg går ud fra at hospitalet er opmærksom på de nævnte forhold så de kan indgå i hospitalets prioritering af vedligeholdelsesarbejder. Jeg beder for en god ordens skyld hospitalet om at bekræfte dette.

Fællesrum mv.

Der er en spisestue og to opholdsstuer (en for rygere og en for ikke-rygere) i stueetagen. På 1. sal er et kontor til ergoterapeuten som også kan benyttes af andre faggrupper til f.eks. samtaler. Kontoret var noget rodet, men var også først ved at blive taget i brug. Der er tillige et køkken som ikke blev besigtiget.

I det opholdsrum hvor det er tilladt at ryge, er der på væggen under loftet monteret et udsugningsanlæg, men det er også muligt at lufte ud ved at åbne døren ud til haven. Der er et musikanlæg i dette rum, og der stod tillige en pc i rummet.

I den anden stue (for ikke-rygere) er der bl.a. en hjørnesofa, musikanlæg, klaver, bogskabe og et tv-apparat der er låst inde i et skab med en gennemsigtig låge.

Fra den opholdsstue hvor det er tilladt at ryge, er der udgang til en stor have som er omkranset af et hegn. Der er en mindre terrasse med et skab til ketsjere, bolde mv. I haven er der rastepadsbænke, en hængesofa, en basketkurv og en gyngel. Til den ene side er der udsigt over fjorden. Haven var pæn og ryddelig.

Akutstue

Afsnittet har ingen akutstue. Afsnittet har en aftale med R2 der er nærmeste lukkede afsnit, om bistand i akutte situationer, men ellers kan afsnittet tilkalde de to portnere som runderer om natten.

Besøgsrum

Afsnittet har heller ikke noget besøgsrum. Besøg foregår enten på patienternes værelser eller i stuen.

Dette afsnit fremtrådte ikke i så god en stand som de øvrige lukkede afsnit under afdeling L. Møblet fremtrådte generelt i en god stand, og der var rent. Ligesom ved ombudsmandens inspektion i 1989, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, side 238-39, fremtrådte afsnittet mere som et beboelsesmiljø end et hospitalsafsnit.

3.2.8. Afsnit L7

Dette afsnit er et integreret afsnit og har til huse i patientbygningen Strandhus (bygning 75 på Vesthospitalet) som er hospitalets nyeste bygning. Bygningen er taget i brug i 1997. Afsnittet har plads til 12 patienter som alle har enestuer med eget toilet og bad. Patienterne er hovedsageligt skizofrene og forholdsvis unge. På tidspunktet for inspektionen var patienterne mellem 17 og 33 år. Afsnittet modtager blandt andre unge som er først i deres sygdomsforløb, men som er meget syge. På tidspunktet for inspektionen var en af patienterne tvangstilbageholdt.

Bygningen består af et stort fællesareal hvorfra der udgår 5 fløje. 3 af fløjene indeholder hver 4 patientstuer og de 2 andre henholdsvis et køkken og en café mv. hvor det

bl.a. er muligt at spille bordtennis. De enkelte fløje kan aflåses og dermed afskærmes fra resten af afsnittet. Det sker dog sjældent.

I fællesarealet, som nærmest må karakteriseres som en hall, er der bl.a. sofaarrangementer og mulighed for forskellige aktiviteter, herunder spil. I rummet stod der bl.a. et klaver og en motionscykel. I loftet er der etableret et udsugningsanlæg, og de øverste vinduer kan også åbnes. Arealet er lyst og rummeligt med højt til loftet.

Stuer

Der er som nævnt 4 patientstuer i hver fløj (benævnt A, B og C). Alle stuer er enestuer og har eget bad og toilet. For enden af hver gang er der et lille tekøkken med vindue fra gulv til loft der gør rummet meget lyst.

Stue 35 blev besigtiget. Den er ca. 10-12 m², eksklusiv toilet og bad. Stuen var velholdt, og møblementet fremtrådte nyt. Der er et hjørnevindue med persiener og reoler på væggen. I stuen stod tillige et tv og en pc.

I fløjene er der foruden patientstuer andre rum til forskellige aktiviteter, men flere af dem var inddraget til kontorer. I et af lokalerne var der indrettet et øvelokale.

Afsnittet, herunder møblementet, var i en god vedligeholdelsesmæssig stand og gjorde i det hele taget et godt indtryk.

3.2.9. Erhvervsterapien

Erhvervsterapien indeholder forskellige værksteder hvor patienterne kan beskæftige sig, herunder smede-, snedker-, montage- og kontorværksted. Her produceres bl.a. børnemøbler, dukkevoogne, griller og tryksager. Det blev oplyst at der er problemer med at skaffe relevant arbejde til montageværkstedet. I tilknytning til værkstederne er der en café med en ryger- og en ikke-rygerafdeling. Rygerafdelingen er det eneste sted i erhvervsterapien hvor der må ryges.

Erhvervsterapien beskæftiger op til 75 patienter i løbet af en uge. De fleste patienter er der dog ikke hver dag, eller ikke hele dagen.

4. Samtaler med enkelte patienter

I forbindelse med inspektionen havde jeg samtaler med 13 patienter fra hospitalet som havde ønsket samtale. Jeg modtog desuden et brev fra en patient på hospitalet.

Samtalerne gav anledning til at konkrete spørgsmål blev taget op med ledelsen under inspektionen ligesom en række af patienterne efter nærmere aftale modtog skriftligt svar.

5. Andre forhold

5.1. Overbelægning

Hospitalet var på tidspunktet for inspektionen normeret til 373 patienter fordelt på de tre afdelinger. Der er, som nævnt, truffet beslutning om nedlæggelse af 60 pladser på Sct. Hans Hospital.

De fleste patienter har enestue, men hospitalet har dog 63 tosenngsstuer og en tresenngsstue. Hospitalet havde i 2002 56 procent enestuer og forventer i løbet af 2004 at have 72 procent enestuer (dvs. ca. 50 tosenngsstuer). Den ene tresenngsstue nedlægges i 2004. Alle patienter på lukket afsnit har enestue.

Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 har i forbindelse med tilsynets inspektioner af psykiatriske hospitaler gentagne gange 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. På linje hermed må jeg finde at det er en mangel at sengepladserne delvist består af to- og tresenngsstuer, og at stuerne ikke har eget toilet og bad.

I forbindelse med akut opstået overbelægning placeres to patienter undertiden sammen på en enmandsstue af en tilstrækkelig størrelse, eller også placeres en patient midlertidigt i en besøgsstue. På tidspunktet for inspektionen havde afdeling L ikke overbelægning, mens afdeling R på et afsnit havde en enkelt patient ud over normeringen.

Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

5.2. Aflåsning, herunder skærmning, og forholdene for frivilligt indlagte

Aflåsning af yderdøre sker ved hjælp af et særligt låsesystem med specielle nøgler med kombineret mekanisk og elektronisk funktion som kan gøres uanvendelige ved bortkomst eller tyveri.

På åbne afsnit er dørene som udgangspunkt ikke låst om dagen. Når der som led i beskyttelsesforanstaltning alligevel sker aflåsning, gøres der notat om dette i tvangsprotokollen.

De to inspicerede afdelinger har, som det fremgår ovenfor, følgende lukkede afsnit: L1, L2, L7, L10, R1, R2, R6, R7 (integreret afsnit). En del af patienterne på afdeling R har dom til anbringelse og er derfor frihedsberøvede. Herudover huser de lukkede afsnit både tvangstilbageholdte og frivilligt indlagte. En del af de frivilligt indlagte er således placeret på lukket afsnit.

Frivilligt indlagte som ønsker at være placeret på åbent afsnit, kan i næsten alle tilfælde tilbydes dette. De frivilligt indlagte som er placeret på lukket afsnit, har i nogle tilfælde selv givet udtryk for et ønske herom, f.eks. på grund af den større tryghed som kan opleves på et afsnit som er lukket, og som har en større personalenormering. Det forekommer således at der er ikke-frihedsberøvede patienter på afsnit som er aflåst. Det blev oplyst at frivilligt indlagte patienter orienteres om at de er undergivet samme vilkår som patienter på åbent afsnit.

Det blev i forbindelse med inspektionen tillige oplyst at et udsnit af patienterne som er frivilligt indlagt på lukkede afsnit, formentlig skal tvangstilbageholdes såfremt de ønsker at forlade afdelingen, og at sådanne patienter vil blive fulgt af personale såfremt de forlader afsnittet, således at det sikres at de ikke forlader hospitalet før der er taget stilling til om der skal ske tvangstilbageholdelse.

Jeg går ud fra at aflåsning af yderdøre på afsnittene alene sker hvor en patient på et af disse afsnit er frihedsberøvet, eller hvor sikkerhedsmæssige årsager gør det nødvendigt at låse dørene.

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 tvangsendlagt eller -tilbageholdt, bør tilbydes en plads i en uaflåst del af det psykiatriske sygehus, at en patient der overgår fra at være tvangsendlagt til at være frivilligt indlagt, tilbydes anbringelse i en uaflåst del af sygehuset, og at det kun undtagelsesvist 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 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 hospitalets oplysninger går ud fra at anbringelsen af frivilligt indlagte patienter så vidt muligt administreres i

overensstemmelse hermed, har jeg ikke yderligere bemærkninger til spørgsmålet.

For så vidt angår de nævnte patienter som er frivilligt indlagt på lukket afsnit, men som formentlig skal tvangstilbageholdes hvis de ønsker at forlade hospitalet, udviskes grænsen mellem frivillig indlæggelse og frihedsberøvelse til en vis grad. Jeg har ikke grundlag for at antage at der på Sct. Hans Hospital eksisterer en praksis for at der for nogle frivilligt indlagte patienter reelt træffes afgørelse om tvangstilbageholdelse på forhånd som blot først effektueres hvis og når patienten ønsker at forlade hospitalet. Jeg må derfor lægge til grund at de nævnte patienter reelt er frivilligt indlagte, og at det først i forbindelse med et eventuelt ønske om at forlade hospitalet vurderes om der skal ske tvangstilbageholdelse. Jeg foretager på denne baggrund ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Hospitalet opererer ikke med skærmning i form af særlige fysiske indretninger på hospitalets afsnit.

På det enkelte afsnit kan undertiden besluttes at en patient skal være under tæt observation. Der findes efter det oplyste ikke nedskrevne regler herom.

Indgrib 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 relevante myndigheder. I relation til min inspektion af Sct. Hans Hospital foretager jeg på det foreliggende grundlag ikke noget vedrørende spørgsmålet.

Patienterne låses aldrig inde på deres stuer.

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:

'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 uden-dørs ophold samt beskæftigelses-, uddannelses- og andre aktivitetstilbud.'

Af bemærkningerne til forslaget til ændringslov (lovforslag 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 et miljøsift om dagen, herunder mulighed for at komme ud i frisk luft dagligt (side 17 i bemærkningerne).

Patienterne på de lukkede afsnit på Sct. Hans Hospital har adgang til frisk luft enten i afsnittenes egne sikrede haver eller terrasser, på hospitalsområdet med ledsager eller som terrænfrihed i et afgrænset tidsrum. I visse tilfælde har patienterne frihed f.eks. til at gå til købmanden eller til Roskilde.

Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

5.4. Vejledning efter psykiatrilovens § 3, stk. 2

Efter § 3, stk. 2, i lovbekendtgørelse 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.

Det blev oplyst at der foruden den mundtlige vejledning som sker i forbindelse med udøvelse af tvang, i hvert tilfælde udleveres en skriftlig vejledning om tvang i psykiatrien.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

5.5. Patienternes kontakt med læge mv.

Der er etableret en ordning på hospitalet hvorefter patienterne tildeles en personlig læge. Fra 1. marts 2004 er det hensigten at den personlige læge følger patienten under hele indlæggelsesforløbet. Den personlige læge er samtidig den behandlingsansvarlige læge.

Det blev oplyst at hospitalet lægger vægt på at der i forbindelse med ethvert møde mellem læge og patient træffes aftale om hvornår det næste møde skal finde sted. Der lægges løbende planer med mål og delmål og placering af ansvar (f.eks. hvilke opgaver ergoterapeuten og plejepersonalet har i forhold til patienten).

Hospitalet modtager kun få klager over for lidt lægekontakt.

Det er muligt at skifte kontaktperson i det omfang ønsket vurderes som sagligt begrundet.

Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

5.6. Tilkald 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 tillade-

lig, 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 oplyste at politiet kun sjældent og i helt ekstreme tilfælde må tilkaldes. Det sker i givet fald efter afdelingsledelsens vurdering. Politiet udfører kun politimæssige opgaver i sådanne situationer. Det skønnes at forekomme højst et par gange om året.

Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

5.7. Besøg, visitation, skriftlige interne regler mv.

Der gælder forskellige ordninger med hensyn til besøg på de enkelte afsnit. En del afsnit råder over egentlige besøgsstuer som kan anvendes til afvikling af besøg. Der er derudover normalt adgang til at modtage besøgende på patienternes egne stuer.

De enkelte (lukkede) afsnit sørger i øvrigt for at besøgende unge under 18 år ikke skal færdes unødvendigt i det lukkede miljø.

En af de patienter som jeg havde samtale med under inspektionen, oplyste at man på hans afdeling havde inddraget besøgslokalet til patientstue på grund af overbelægning, og at man derfor i nogle tilfælde afviklede besøg i fikseringsrummet (akutstuen). Sct. Hans Hospital har ved brev af 15. marts 2004 oplyst følgende om dette spørgsmål:

...'

Ved nærmere undersøgelse kan det bekræftes, at bælttestuen i afsnit R6 i 2 tilfælde HAR været benyttet som besøgsrum.

I de to tilfælde var de besøgende og patienten på forhånd *orienteret* om og havde *accepteret* forholdene.

Bælttestuen var i begge tilfælde på forhånd blevet *klargjort* med bord og stole.

Forhold, som gjorde sig gældende og som var årsag til at personalet i disse enkeltstående tilfælde, har benyttet bælttestuen:

- 2 patienter i overbelægning, hvorfor besøgsstuen var inddraget til sengestue.
- 2 patienter havde besøg på samme tid, hvorfor spisestuen var i brug til det ene hold besøgende.
- Massive misbrugsproblemer i efteråret medførte beslutning om midlertidigt at inddrage mulighed for at patienter kunne modtage besøgende på egen stue. Dette blev besluttet på grund af mistanke til pårørende om at medtage stoffer.

Det er såvel afdelingsledelsens som afdelingssygeplejerskens klare holdning, at en bælttestue ikke skal benyttes til besøgsformål. Men ud fra de daværende aktuelle forhold, ville konsekvensen have været, at besøg ikke havde været muligt at gennemføre.

...'

Hospitalsledelsen oplyste allerede i forbindelse med inspektionen at afvikling af besøg i fikseringslokalet ikke må finde sted.

Under hensyn til det oplyste om omfanget af den nævnte brug af fikseringslokalet til afvikling af besøg og til at brugen er bragt til ophør og ikke accepteres på hospitalet, foretager jeg ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Jeg går ud fra at besøgsforbud for enkeltpersoner forekommer og besluttet konkret. Der er ikke udarbejdet skrevne regler herom.

Jeg forstod at der ikke i almindelighed sker visitation af besøgende eller af breve og pakker til patienterne, undtagen naturligvis i de tilfælde hvor retten har fastsat særlige bestemmelser herom. Jeg går imidlertid ud fra at det efter hospitalets praksis kan bestemmes at pakker og breve åbnes i persona-

lets påsyn, f.eks. ved konkret mistanke om at de kan indeholde stoffer. Der er heller ikke udarbejdet skrevne regler herom.

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 Sct. Hans 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 revurderes.

Ledelsen oplyste i forbindelse med inspektionen at ledelsen havde under overvejelse at udfærdige sådanne skriftlige regler. Jeg udbeder mig oplysning om hvad disse overvejelser giver anledning til.

5.8. Adgang til telefoning

Under rundgangen bemærkede jeg ikke overalt om der er opsat telefonboks. Det blev oplyst at mobiltelefoner er forbudt på afdeling R under hensyn til at nogle retspsykiatriske patienter har domstolsbestemte restriktioner i adgangen til at telefonere. Jeg går derfor ud fra at der ikke er opsat frit tilgængelige mønttelefoner på afsnittene på afdeling R.

På gangen på afdeling L2 er, som nævnt ovenfor, opsat en telefon i et skab. Det blev oplyst at mobiltelefoner som udgangspunkt er tilladt på afdeling L. Fra afdelingens side søger man dog at påvirke patienterne til en normal, behersket brug af mobiltelefonerne.

Jeg går ud fra at patienterne overalt på hospitalet som ikke har retsligt fastsatte begrænsninger i adgangen hertil, har mulighed for at telefonere.

Jeg er bekendt med at man på nogle psykiatriske afdelinger i visse situationer fastsætter begrænsninger i patienters adgang til telefoning af behandlingsmæssige årsager. Jeg beder hospitalet oplyse om sådanne individuelle begrænsninger fastsættes for hospitalets patienter. Jeg beder i givet fald om oplysning om hvad der eksempelvis begrunder sådanne begrænsninger. 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 rygepolitik-

ken 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.

Sct. Hans Hospitals rygepolitik vil fra 1. maj 2004 være den at ansatte ikke må ryge indendørs. Ledelsen lægger stor vægt på at forbuddet bliver overholdt.

For patienter vil der ikke blive indført en tilsvarende regel, og der gælder ikke generelle regler for alle hospitalets patienter. Ledelsen anerkender at patienternes rygning er et stort problem på hospitalet. Det er imidlertid ledelsens opfattelse at man ikke kan forbyde rygning for den type psykiatriske patienter som hospitalet huser. Hospitalet har gjort mange bestræbelser på ved hjælp af ventilation, udsugning og opfordringer til mindre rygning at mindske røggenerne, men generne ses ikke at kunne elimineres helt tilfredsstillende.

I forbindelse med den fysiske inspektion konstaterede jeg at de enkelte afsnit har dels opholdsrum for rygere, dels i nogen udstrækning for ikke-rygere. Jeg konstaterede herunder visse steder forhold som bekræfter ledelsens oplysninger om at røggener ikke er elimineret helt tilfredsstillende.

Jeg går ud fra at det rygeforbud som indføres (for ansatte) på hospitalet fra den 1. maj 2004 vil mindske røggener på hospitalet generelt. Herudover går jeg ud fra at hospitalet til stadighed er opmærksom på eventuelle muligheder for forbedret udluftning/udsugning, også i forbindelse med ombygninger mv. Jeg foretager på denne baggrund ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

I forbindelse med inspektionen havde jeg en samtale med en patient på afdeling L9 som oplyste at der på dette afsnit er indført generelle restriktioner på rygningen i afsnittet, herunder således at der kan ryges indtil kl.

08.05 og igen fra kl. 09.00. Patienten oplyste videre at han efter aftale har begrænset ret til rygning således at han højst må ryge 18 cigaretter til hverdag og 20 cigaretter i weekenden.

Jeg tager særskilt stilling til hvad klagen giver anledning til i forhold til den pågældende patient, men beder i denne forbindelse om hospitalets bemærkninger til det oplyste om de nævnte generelle restriktioner, herunder med en angivelse af baggrunden for restriktionerne. Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger under punkt 5.7.

5.10. Forplejning

Hospitalet får mad leveret fra hospitalets eget centralkøkken. Der serveres varm mad midt på dagen. På visse afsnit er herudover etableret ordninger hvorefter en gruppe af patienter regelmæssigt sammen med personalet laver varm mad til hele afsnittet.

Jeg så i forbindelse med inspektionen en ugeplan fra køkkenet med oversigt over hvad ugens måltider bestod af. I forbindelse med inspektionen spiste jeg og mine medarbejdere desuden et måltid svarende til det som patienterne fik den pågældende dag. Jeg modtog ikke under inspektionen klager over forplejningen. Jeg foretager ikke noget vedrørende forplejningen.

5.11. Udskrivning/udslusning samt udskrivningsaftaler og koordinationsplaner

Sct. Hans Hospital administrerer 39 boliger som er placeret på hospitalsområdet, og som kan anvendes i forbindelse med udslusning af udskrevne patienter. Herudover er hospitalet afhængig af Københavns Kommunes udslusningsboliger. Der blev for ca. 1½ år siden udarbejdet en analyse af behovet for udslusningsboliger, og der pågår forhandlinger mellem kommunen og Hovedstadens Sygehusfællesskab herom.

Hospitalet har løbende en stor andel af patienter som afventer udslusning, men som ikke kan tilbydes en udslusningsplads/-bolig. Ledelsen oplyste at der på tidspunktet for inspektionen var ca. 70 patienter som var indstillet (og for de flestes vedkommende godkendt) til en udslusningsbolig, men som afventede plads. Af disse ca. 70 patienter var kun en mindre del ikke fra Københavns Kommune.

Jeg går ud fra at Hovedstadens Sygehusfællesskab samlet set har behov for disse ca. 70 sengepladser til patienter som ikke er visiteret til udslusning, og at de manglende udslusningsmuligheder betyder at patienter som er visiteret til Sct. Hans Hospital fra sygehusfællesskabets andre psykiatriske afdelinger, som konsekvens heraf afventer overførsel til Sct. Hans Hospital. Jeg går ydermere ud fra at dette kan forstærke ventelisteproblemer på sygehusfællesskabets andre psykiatriske afdelinger. Jeg beder om Hovedstadens Sygehusfællesskabs bemærkninger hertil, herunder om oplysning om den nævnte analyse og om status for forhandlingerne med Københavns Kommune.

§ 3, stk. 4-5, 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, privatprak-

tiserende sundhedspersoner m.fl. udarbejder en koordinationsplan for de behandlingsmæssige og sociale tilbud til patienten.'

Jeg beder hospitalet oplyse om hospitalets 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. Patientrådgiverne orienteres forud for iværksættelsen af tvangsbehandling. Der kan ind-

imellem være problemer med at få patientrådgiveren til at møde frem på afsnittet. I sådanne situationer kontaktes den næste patientrådgiver på listen. Generelt er det vurderingen at patientrådgiverne er gode til at opfylde deres forpligtelser.

Det blev endvidere oplyst at patientrådgivere orienteres i hvert enkelt tilfælde af tvangsansvendelse hvor patientrådgivere skal udpeges. Ved langvarige tvangsbehandlingsforløb foregår en indledningsvis orientering af patientrådgiveren om tvangsbehandlings baggrund og formål, og der foregår desuden en løbende orientering af patientrådgiveren under tvangsbehandlingsforløbet.

Det blev endvidere oplyst at statsamtmanden forestår den generelle orientering af patientrådgiverne, og at hospitalet har et årligt møde med statsamtmanden om samarbejdet med Det Psykiatriske Patientklagenævn.

Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

5.13. Vold mod personalet

Ledelsen oplyste at vold mod personalet forekommer. Afdelingsledelsen vurderer i sådanne tilfælde om der skal ske politianmeldelse, hvilket sker hvis ledelsen anser indgrebet for alvorligt. I sådanne situationer foretages anmeldelsen af hospitalet. Personalet er herudover bekendt med at det altid står dem frit for at indgive politianmeldelse.

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

Hospitalet har elektronisk patientjournal (IPM). Alt relevant personale har som udgangspunkt adgang til journalerne. Syste-

met har en logfunktion, og der sker løbende stikprøvevis kontrol således at det er muligt at konstatere hvis personale foretager opslag i journaler uden saglig grund.

Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

5.15. Handicaptilgængelighed

En stor del af hospitalets bygninger har elevatorer som giver adgang for kørestolsbrugere. Der er p.t. enkelte kørestolsbrugere blandt patienterne. Nogle bygninger, f.eks. L10, er ikke tilgængelige for kørestolsbrugere.

Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

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.

Hospitalet har ikke noget patientråd, men der afholdes efter faste retningslinjer halvårslige patientmøder for hele hospitalet. Der

sker indkaldelse af en bred kreds af interessenter, men der er sjældent ret mange fremmødte. Ved det seneste møde den 23. februar 2004 var der således kun en deltager.

Jeg forstod endvidere at der løbende med forskellige frekvenser afholdes patientmøder på de enkelte afsnit.

| Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

5.17. Behandlingsplaner

Jeg har fra afdelingen modtaget to udfyldte, anonymiserede behandlingsplaner for patienter på afdelingen.

| Behandlingsplanerne giver ikke anledning til bemærkninger.

5.18. Stoffer

Ledelsen oplyste at stoffer forekommer på hospitalet. Omfanget og udbredelsen af stofferne skifter noget. Efter et forsigtigt skøn er ca. halvdelen af hospitalets patienter (inklusive misbrugerafdelingen M) stofmisbrugere.

Hospitalet har erfaring for at stoffer smugles ind af besøgende, herunder pårørende og bilstandsværger.

Der konstateres indimellem handel med stoffer på hospitalsområdet. Det er ledelsens fornemmelse at der til tider gemmes depoter i terrænet. Hospitalet har et godt samarbejde med politiet i Roskilde som kontaktes når personalet observerer handel på området. Ved tre helt ekstraordinære lejligheder har hospitalet benyttet sig af hashhunde for at finde gemmesteder til hash.

Ifølge ledelsen er personalet opmærksom på eventuelle afhængighedsforhold som opstår på grund af stoffer. Sådanne afhængighedsforhold søges aktivt modvirket.

| Dette giver mig ikke anledning til yderligere bemærkninger.

5.19. Udenlandske patienter

Hospitalet har en del patienter som ikke er af dansk oprindelse. Hospitalet har vejledninger om indlæggelse på psykiatrisk hospital på syv forskellige sprog.

| Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

5.20. Rekruttering af personale

Hospitalet har ikke problemer med rekruttering af personale i samme omfang som andre steder i landet. Der er dog p.t. enkelte ledige lægestillinger. Hospitalet ansætter personale med en anden relevant uddannelse hvis der ikke aktuelt er egnede ansøgere i den normerede (ønskede) personalekategori.

| Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

5.21. Fast vagt ved fiksering

I forbindelse med inspektionen konstaterede jeg i to tilfælde at døren ind til en fikseringsstue hvor en patient lå fastspændt, stod meget åben således at ikke alene den faste vagt som var placeret på gangen, men alle andre som passerede forbi på gangen, havde umiddelbar indkigsmulighed.

Efter psykiatrilovens § 4, stk. 3, skal tvang udøves så skånsomt som muligt og med størst mulig hensyntagen til patienten således at der ikke forvoldes unødigt krænkelser eller ulempe. Det er efter min opfattelse ikke i overensstemmelse hermed at der er indkigsmuligheder til den fikserede som ikke er strengt nødvendige. Såfremt den faste vagt placeres uden for fikseringslokalet (akutstuen), bør døren allerhøjest stå på klem.

| Jeg påtalte dette forhold allerede under inspektionen, og ledelsen har oplyst at det straks efter inspektionsdagen den 18. februar 2004 blev indskærpet over for personalet at døren højst må holdes på klem.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger under punkt 5.7. om besøg i fikseringsrummet (akutstuen).

6. Gennemgang af tilførsler til tvangsprotokollen

Som nævnt i indledningen anmodede jeg under inspektionen om fra afsnit R1 at modtage 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 tvangsindlæggelse, tvangstilbageholdelse, tvangsbehandling, tvangsfiksering, anvendelse af fysisk magt og beskyttelsesfiksering foretaget i 2003 forud for den 1. januar 2004. Såfremt antallet af tilførsler (skemaer) oversteg 10 inden for hver kategori, ønskede jeg alene kopi af de 10 seneste tilførsler (skemaer).

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 hospitalet 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 hospitalet anfører.

8. Underretning

Denne rapport sendes til Sct. Hans Hospital og hospitalets patienter, Hovedstadens Sygehusfællesskab, Folketingets Retsudvalg og Tilsynet i henhold til grundlovens § 71."

Ombudsmanden modtog herefter en udtalelse af 15. juli 2004 fra Hovedstadens Sygehusfællesskab vedlagt en udtalelse af 12. juli 2004 fra Sct. Hans Hospital. I en opfølgingsrapport af 26. juli 2004 udtalte inspektionschefen herefter følgende:

" ...

Ad pkt. 3.2.5. Afsnit L1

Jeg beskrev akutstuen/fikseringsstuen og bemærkede at der uden for rummet er en terrasse som hører til afdelingen. Det blev i forbindelse med inspektionen oplyst at gardinet trækkes for hvis der er nogen i haven, ellers ikke.

Jeg anførte herefter:

'Jeg går ud fra at afsnittet er opmærksom på at der ikke gives adgang til haven mens en patient er fikseret i rummet, uden at det forinden er sikret at gardinet er trukket for. Jeg beder dog hospitalet om at overveje at beklæde ruden med film (som det skete med fikseringsrum på afsnit R1 efter ombudsmandens tidligere inspektion, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, side 460). Jeg beder om underretning om resultatet af disse overvejelser.'

Sct. Hans Hospital har i udtalelsen af 12. juli 2004 oplyst at hospitalet vil beklæde ruden med film – eller tilsvarende – som foreslået.

Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad pkt. 3.2.7. Afsnit L10

I forbindelse med min besigtigelse af stue 105 konstaterede jeg at malingen på vinduesrammer og -karm var noget afskallet, og at linoleumsgulvet var krakeleret. Jeg konstaterede endvidere at malingen på døren til patienternes bade- og toiletrum var afskallet.

Jeg anførte herom:

'Jeg går ud fra at hospitalet er opmærksom på de nævnte forhold så de kan indgå i hospitalets prioritering af vedligeholdelsesarbejder. Jeg beder for en god ordens skyld hospitalet om at bekræfte dette.'

Sct. Hans Hospital har i udtalelsen af 12. juli 2004 bekræftet at de nævnte opgaver indgår i hospitalets prioritering af vedligeholdelsesarbejder.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad pkt. 5.7. Besøg, visitation, skriftlige interne regler mv.

Jeg anførte at jeg gik ud fra at besøgsforbud for enkeltpersoner forekommer og besluttes konkret, og konstaterede at der ikke er udarbejdet skrevne regler herom.

Jeg forstod at der ikke i almindelighed sker visitation af besøgende eller af breve og pakker til patienterne, undtagen naturligvis i de tilfælde hvor retten har fastsat særlige bestemmelser herom. Jeg gik imidlertid ud fra at det efter hospitalets praksis kan bestemmes at pakker og breve åbnes i personalets påsyn, f.eks. ved konkret mistanke om at de kan indeholde stoffer. Jeg noterede mig at der ikke er udarbejdet skrevne regler herom.

Jeg anførte herefter:

'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 Sct. Hans 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 revurderes.

Ledelsen oplyste i forbindelse med inspektionen at ledelsen havde under overvejelse at udfærdige sådanne skriftlige regler. Jeg udbeder mig oplysning om hvad disse overvejelser giver anledning til.'

Sct. Hans Hospital har i udtalelsen af 12. juli 2004 oplyst at hospitalsdirektionen har anmodet hospitalets kvalitetsråd om at fremkomme med sådanne skriftlige regler. Det er hospitalets forventning at de vil være udarbejdede og gjort gældende for hospitalets afsnit i indeværende år.

| Jeg beder om at modtage et eksemplar af de skriftlige regler når de foreligger.

Ad pkt. 5.8. Adgang til telefonering

Jeg anførte i rapporten at jeg under rundgangen i hospitalet ikke havde bemærket om der er opsat telefonboks overalt. Det blev i forbindelse med inspektionen oplyst at mobiltelefoner er forbudt på afdeling R under hensyn til at nogle retspsykiatriske patienter har domstolsbestemte restriktioner i adgangen

til at telefonere. Jeg gik derfor ud fra at der ikke er opsat frit tilgængelige mønttelefoner på afsnittene på afdeling R.

Det blev endvidere oplyst at der på gangen på afdeling L2 er opsat en telefon i et skab, samt at mobiltelefoner som udgangspunkt er tilladt på afdeling L. Afdelingen søger dog at påvirke patienterne til en normal, behersket brug af mobiltelefonerne.

Jeg anførte herom:

'Jeg går ud fra at patienterne overalt på hospitalet som ikke har retsligt fastsatte begrænsninger i adgangen hertil, har mulighed for at telefonere.

Jeg er bekendt med at man på nogle psykiatriske afdelinger i visse situationer fastsætter begrænsninger i patienters adgang til telefonering af behandlingsmæssige årsager. Jeg beder hospitalet oplyse om sådanne individuelle begrænsninger fastsættes for hospitalets patienter. Jeg beder i givet fald om oplysning om hvad der eksempelvis begrunder sådanne begrænsninger. Jeg henviser i øvrigt til pkt. 5.7. om skriftlige interne regler.'

Sct. Hans Hospital har i udtalelsen af 12. juli 2004 oplyst at der på alle de retspsykiatriske afsnit er installeret mønttelefoner til patientbrug. Som noget særligt for de lukkede afsnit er disse mønttelefoner placeret i aflåselige skabe eller telefonbokse. Det vil således i de lukkede afsnit være muligt at aflåse telefonboksen/skabet i de tilfælde hvor der i afsnittet er indlagt patienter med retslige foranstaltninger som begrænser disse patienters adgang til telefon. Patienter som ikke er begrænsede af sådanne foranstaltninger, vil frit kunne benytte mønttelefonen efter henvendelse til afsnittets personale.

Hospitalet har videre oplyst at patienters brug af egen mobiltelefon under ophold i lukkede retspsykiatriske afsnit er begrænset således at patientens mobiltelefon under opholdet opbevares i et aflåst patientskab som patienten selv har nøgle til, men som er placeret i et aflåst rum hvor patienten kun har adgang med personalefølge. Ønsker patienten at benytte sin mobiltelefon, foregår dette

med nødvendig kontrol således at patienten ikke videregiver telefonen til andre patienter. (Patienten kan f.eks. ringe fra sit eget værelse, under ledsaget udgang o.l.).

Hospitalet har oplyst at patienter som ikke er begrænset i brug af telefon af retslige foranstaltninger, ved individuel lægelig vurdering kan blive midlertidigt indskrænket i retten til at telefonere hvis de forulemper personer uden for hospitalet eller benytter telefonen til at udføre kriminelle forhold som f.eks. planlægning af handel med ulovlige euforiserende stoffer eller bestilling af afstraffelse af personale eller patienter, eller hvor de af behandlingsmæssige grunde skønnes at have behov for ro og begrænsning af stimuli.

Hospitalet understreger i udtalelsen betydningen af at restriktioner i forhold til telefoni ikke hindrer patientens eller patientrådgiverens/bistandsværgens indbyrdes kontakt, jf. psykiatrilovens § 26, stk. 2.

Specielt om afdeling L har hospitalet oplyst at afdelingen ikke har retsligt fastsatte begrænsninger i adgang til telefonering. En behandlingsmæssigt begrundet nægtelse af telefonering kan f.eks. gælde en psykotisk manisk patient der gentagne gange meget vedholdende blokerer afsnitstelefonen eller groft chikanerer en person uden for afdelingen i en grad så denne må forventes at indgive politianmeldelse. Hospitalet har videre oplyst at det er flere år siden en sådan situation har foreligget.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad pkt. 5.9. Rygepolitik

Det blev i forbindelse med inspektionen oplyst at der på afdeling L9 er indført generelle restriktioner på rygningen i afsnittet, herunder således at der kan ryges indtil kl. 08.05 og igen fra kl. 09.00.

Jeg bad om hospitalets bemærkninger til det oplyste om de nævnte generelle restriktioner, herunder med en angivelse af baggrunden for restriktionerne.

Sct. Hans Hospital har i udtalelsen af 12. juli 2004 oplyst at afdelingen efterlever hospitalets rygepolitik. Det er hospitalets vurdering at omfanget og arten af restriktioner med henblik på at begrænse rygning løbende må tilpasses de konkrete forhold i de enkelte patientafsnit. I den konkrete sammenhæng er der tale om at der ikke er personale til stede i det pågældende afsnit om natten, og at tobakken derfor om aftenen inddrages af brandsikkerhedsmæssige hensyn. Tobakken udleveres til patienterne igen mellem kl. 8 og 8.10. Kl. 8.30 er der fælles morgenmad hvor der som led i miljøterapien arbejdes med en fast struktur hvorefter alle patienter spiser sammen. Måltidet varer en halv time. I denne halve time har patienterne – ligesom under dagens øvrige måltider – ikke adgang til at ryge.

Jeg foretager ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

Ad pkt. 5.11. Udskrivning/udslusning samt udskrivningsaftaler og koordinationsplaner

I den endelige rapport omtalte jeg at Sct. Hans Hospital administrerer 39 boliger som er placeret på hospitalsområdet, og som kan anvendes i forbindelse med udslusning af udskrevne patienter. Herudover er hospitalet afhængig af Københavns Kommunes udslusningsboliger. Det blev under inspektionen oplyst at der ca. 1½ år forud for inspektionen var blevet udarbejdet en analyse af behovet for udslusningsboliger, og at der pågik forhandlinger mellem Københavns Kommune og Hovedstadens Sygehusfællesskab herom.

Jeg anførte endvidere at det under inspektionen blev oplyst at hospitalet løbende har en stor andel af patienter som afventer udslusning, men som ikke kan tilbydes en udslusningsplads/-bolig. Ledelsen oplyste at der på tidspunktet for inspektionen var ca. 70 patienter som var indstillet (og for de flestes vedkommende godkendt) til en udslus-

ningsbolig, men som afventede plads. Af disse ca. 70 patienter var kun en mindre del ikke fra Københavns Kommune.

Jeg anførte herefter:

'Jeg går ud fra at Hovedstadens Sygehusfællesskab samlet set har behov for disse ca. 70 sengepladser til patienter som ikke er visiteret til udslusning, og at de manglende udslusningsmuligheder betyder at patienter som er visiteret til Sct. Hans Hospital fra sygehusfællesskabets andre psykiatriske afdelinger, som konsekvens heraf afventer overførsel til Sct. Hans Hospital. Jeg går ydermere ud fra at dette kan forstærke venteliste-problemer på sygehusfællesskabets andre psykiatriske afdelinger. Jeg beder om Hovedstadens Sygehusfællesskabs bemærkninger hertil, herunder om oplysning om den nævnte analyse og om status for forhandlingerne med Københavns Kommune.'

Hovedstadens Sygehusfællesskab har i udtalelsen af 15. juli 2004 anført følgende:

'...

Indlæggelse til psykiatrisk behandling ved de psykiatriske basisafdelinger i byen foregår akut og uden ventetid. Hvis der er ventetid til indlæggelse på Sct. Hans Hospital (SHH), vil denne typisk vedrøre patienter, der er indlagt på en afdeling på et af de øvrige hospitaler.

De aktuelle ventetider for psykiatriens vedkommende i H:S omfatter altovervejende henvisning til ambulante behandling, som oftest i distriktspsykiatrisk regi eller i forbindelse med højt specialiserede funktioner (herunder SHH), hvoraf flere ligeledes er ambulante.

Ventetid til indlæggelse på SHH viser sig således ikke som ventetid til indlæggelse på H:S' basisafdelinger i byen. Der er derfor ikke tegn til, at ventetiden til indlæggelse på SHH har forstærket venteliste-problemer på H:S' andre psykiatriske afdelinger.

Problemstillingen med manglende udslusningsmuligheder omtales i H:S Psykiatriplan 2003, hvor det i kapitel 3 (H:S' psykiatri 2003 – den aktuelle service) nævnes, at

'på Sct. Hans Hospital ventede november 2002 ca. 80 patienter, som var indstillet til botilbud i Københavns Kommune. Hertil kommer et mindre antal i den samme situation på akutafdelingerne i København.'

En arbejdsgruppe nedsat af SHH og Københavns Kommunes Familie- og Arbejds-markedsforvaltning (FAF) afgav ultimo 2002 redegørelsen: Målgruppeanalyse af langtidsindlagte patienter, som analyserede problemstillingen og mundede ud i en række anbefalinger, som kunne danne baggrund for videre opfølgning, herunder:

'Det skal overvejes at etablere særlige botilbud til følgende 2 undergrupper:

- Hospitalsplejepatienter
- Patienter med alvorligt misbrug.'

Konkret foreslås i rapporten, at der etableres et særligt botilbud som et forsøgsprojekt til gruppen af hospitalsplejepatienter, der vil være en slags 'midtvejsstation' mellem SHH og de sociale boenheder, og at der nedsættes en projektgruppe med deltagelse af SHH og FAF med henblik på at udarbejde et konkret projektoplæg.

Herudover har rapporten yderligere 10 anbefalinger, som ikke omhandler nærværende problematik.

Til ovenstående projekt vedrørende patienter med alvorligt misbrug er der søgt midler fra Socialministeriets psykiatripulje til etablering af 8 pladser i tilknytning til et eksisterende botilbud (Lindegården, Roskilde), målrettet mod psykisk syge misbrugere med en udadreagerende adfærd. Modellen er for tiden til høring hos de berørte organisationer, inden der træffes politisk beslutning i sagen.

Der pågår løbende forhandlinger mellem H:S Direktionen og FAF. Her har H:S tilkendegivet, at en udbygning af de psykiatriske botilbud til afhjælpning af den eksisterende venteliste hertil, opfattes som et presserende behov. I samme forbindelse kan det nævnes, at FAF skønner, at det samlede behov som følge af en fremtidig udslusning af langtidsindlagte på SHH er 10-20 botilbud i 2005 sti-

gende til i alt 50-60 botilbud i 2010, og at der i perioden frem til 2010 er behov for at etablere knap 300 yderligere boliger for, at en ventetidsgaranti på 4 uger kan opfyldes.

Samlet er status for forhandlingerne mellem H:S og Københavns Kommune:

- At der løbende pågår forhandlinger mellem H:S Direktionen og FAF, hvor problemstillingen drøftes
- At H:S har tilkendegivet, at en udbygning af de psykiatriske botilbud til afhjælpning af den eksisterende venteliste hertil, opfattes som et presserende behov
- At der etableres et fælles FAF-H:S-projekt vedrørende patienter med alvorligt misbrug
- At FAF skønner det samlede behov som følge af en fremtidig udslusning af langtidsindlagte på SHH er 10-20 botilbud i 2005 stigende til i alt 50-60 botilbud i 2010, og at der i perioden frem til 2010 er behov for at etablere knap 300 yderligere boliger for, at en ventetidsgaranti på 4 uger kan opfyldes.'

Jeg har noteret mig at det er Hovedstadens Sygehusfællesskabs opfattelse at der er et presserende behov for en udbygning af de psykiatriske botilbud til afhjælpning af den eksisterende venteliste. Konsekvensen af de manglende botilbud er at et antal patienter (70-80) for så vidt er 'fejlplaceret', og at 70-80 sengepladser ikke er til rådighed for patienter med behov for indlæggelse på Sct. Hans Hospital. Hertil kommer at der i de kommende år vil være et markant stigende behov for botilbud. Jeg har noteret mig at der pågår forhandlinger mellem Hovedstadens Sygehusfællesskab og Københavns Kommune om løsning af problemet.

Jeg har samtidig hermed sendt Københavns Kommune, Familie- og Arbejds-markedsforvaltningen, et eksemplar af den endelige rapport af 26. maj 2004 vedrørende inspektionen af Sct. Hans Hospital og af denne opfølgingsrapport.

Jeg har anmodet Københavns Kommune, Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, om ved udgangen af 2004 at orientere mig om hvad der videre er sket med hensyn til etablering af botilbud der kan tilgodese det aktuelle og det fremtidige behov for udslusning.

Jeg henviste til reglerne i psykiatriloven om udskrivningsaftaler og koordinationsplaner og bad hospitalet om at oplyse om hospitalets praksis i forbindelse med udskrivningsaftaler og koordinationsplaner.

Sct. Hans Hospital har i udtalelsen af 12. juli 2004 oplyst at hospitalet i en vejledning senest revideret den 26. januar 2004 beskriver indholdet i udskrivningsaftaler og koordinationsaftaler og hvordan de udformes. I patientens behandlingsplan bliver lægen bedt om at vurdere om der er behov for udskrivningsaftale/koordinationsplan efter psykiatriloven. Hospitalets vejledning indeholder følgende:

Formål:

Vejledning i hvordan udskrivningsaftaler og koordinationsplaner udformes

Definition:

Udskrivningsaftaler og koordinationsplaner ses som midler til opbyggelse af et tæt og gensidigt forpligtende samarbejde mellem den sundhedsfaglige behandling og de socialt faglige foranstaltninger og som en hensigtsmæssig, koordineret tilrettelæggelse af sindslidendes behandlingsmæssige og sociale tilbud.

Fremgangsmåde:

Baggrund:

Ifølge lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien (lovbekendtgørelse nr. 849 af 2. december 1998) og Sundhedsministeriets vejledning (nr. 203 af 8. december 1998) er der fastsat regler for forhold for patienter indlagt på psykiatriske afdelinger. Der er indført særlige bestemmelser vedrørende aftaler om den fortsatte behandling efter udskrivelsen, når det antages, at patienten efter udskrivelsen ikke selv vil søge den

behandling, herunder de sociale tilbud, der er nødvendige for patientens helbred. I disse tilfælde har den behandlingsansvarlige overlæge ansvaret for, at der indgås en udskrivningsaftale mellem patienten og den psykiatriske afdeling samt de sociale myndigheder i kommune og amt, privatpraktiserende sundhedspersoner m.fl. om de behandlingsmæssige og sociale tilbud til patienten. Hvis patienten modsætter sig en aftale, kan der udarbejdes en koordinationsplan uden patientens samtykke. Dette er ligeledes overlægens ansvar. Det kan dreje sig om patienter med alvorlig sindslidelse, der udsættes for betydelig helbredsforringelse ved ikke at modtage nogen form for behandlingsmæssig eller social støtte. Der kan f.eks. være tale om patienter, der samtidigt lider af skizofreni og misbrugsproblemer eller store sociale problemer.

Der skønnes, at der fra Sct. Hans Hospital vil være behov for udskrivningsaftaler og koordinationsplaner i ca. 10-20 tilfælde pr. år.

I nogle tilfælde vil det være meningsfuldt at samordne udskrivningsaftaler og koordinationsplaner med sociale handleplaner i henhold til Servicelovens anvisninger af 1. juli 1998.

Der er tale om en præcisering af en almindeligt gældende praksis for en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af patientens udskrivning. Udskrivningsaftaler og koordinationsplaner ses som midler til opbyggelse af et tæt og gensidigt forpligtende samarbejde mellem den sundhedsfaglige behandling og de socialt faglige foranstaltninger og som en hensigtsmæssig, koordineret tilrettelæggelse af sindslidendes behandlingsmæssige og sociale tilbud.

Indhold:

1. Aftalen er indgået mellem.
2. En beskrivelse af patients aktuelle og forventede fremtidige behov for behandling og sociale tilbud
3. De behandlingsmæssige og sociale tilbud, som vil være relevante for patienten

4. Dato og tidspunkt for det første møde hos vedkommende myndighed m.fl.
5. Aftalen skal tages op til vurdering efter en bestemt periode
6. Den ansvarlige for revurdering af planen.
7. Den ansvarlige for opfølgning
8. Den ansvarlige for at reagere, hvis aftalen ikke overholdes

Hvad angår indholdet i udskrivningsaftaler og for koordinationsplaner er der alene tale om *tilbud*, som ikke kan gennemtvinges over for patienten.

Samarbejdet mellem psykiatriske afdelinger, relevante myndigheder m.fl. forudsætter en udveksling af information om patienten, og det er derfor tilladt at videregive relevante oplysninger om patientens private forhold mellem disse forskellige instanser, i det omfang videregivelsen må anses for nødvendig for indgåelse af og tilsyn med overholdelse af udskrivningsaftaler eller koordinationsplaner.

Indberetning:

Udskrivningsaftaler/koordinationsaftaler skal på samme måde som tvang registreres på særlige blanketter, der fremsendes til sygehusmyndigheden og embedslægeinstitutionen en gang i kvartalet (blanketten 'Indberetning af anvendelse af udskrivningsaftaler/koordinationsplaner' findes på Sundhedsstyrelsens: www.sst.dk.

Procedure vedrørende udskrivningsaftaler og koordinationsplaner

1. Aftalen er indgået mellem.
2. En beskrivelse af patients aktuelle og forventede fremtidige behov for behandling og sociale tilbud

Overlægen på sengeafdelingen er ansvarlig for og tager initiativ til at indkalde til et møde med deltagelse af patient, evt. pårørende, Distriktspsykiatrisk Center, Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen og andre f.eks. praktiserende læge.

– Lægerne og socialrådgiveren på sengeafdelingen udformer – med udgangspunkt i patientens behandlingsplan – en beskrivelse af patientens aktuelle og forventede

fremtidige behov for behandling og forslag til sociale tilbud.

3. De behandlingsmæssige og sociale tilbud, som vil være relevante for patienten

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen vurderer hvilke personer fra forvaltningen, der skal deltage i mødet og hvilke sociale tilbud, der vil være relevante og kan tilbydes. Sct. Hans Hospital vurderer hvilke personer fra sengeafdelingen og Distriktspsykiatrisk Center, der skal deltage i mødet og hvilken behandling, der vil være relevant og kan tilbydes.

4. Dato og tidspunkt for det første møde hos vedkommende myndighed m.fl.

På mødet aftales patientens første møde med Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens kontaktperson (f.eks. hjemmevejleder, støtte- og kontaktperson, social- og sundhedshjælper, boligberedskabsmedarbejder, sagsbehandler fra voksenteam, evt. medarbejder fra børnefamilieteam).

Ved udskrivelsen aftales, hvornår og hos hvem patienten 1. gang møder i Distriktspsykiatrisk center.

5. Aftalen skal tages op til vurdering efter en bestemt periode

Der kan enten være tale om en individuel opfølgning eller et opfølgningsmøde, hvor flere sager drøftes.

6. Den ansvarlige for revurdering af planen.

De ansvarlige for revurdering af aftalen/planen er den distriktspsykiatriske overlæge og teamchefen for voksne med særlige behov.

7. Den ansvarlige for opfølgning

De ansvarlige for opfølgning, således at patienten får de nævnte tilbud, er den distriktspsykiatriske overlæge og teamchefen for voksne med særlige behov.

8. Den ansvarlige for at reagere, hvis aftalen ikke overholdes

Ansvar for at reagere, hvis aftalen/planen ikke overholdes ligger hos den distriktspsykiatriske overlæge og teamchefen for voksne med særlige behov. I praksis vil ansvaret typisk uddelegeres til en eller to per-

soner, som er tættere på pågældende, eksempelvis en støtte- og kontaktperson. Denne persons identitet skal fremgå af aftalen/planen.

Referencer til dansk lovgivning:

Sundhedsministeriets bekendtgørelse nr. 849 af 2. december 1998 af lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien § 3, stk. 4, 5 og 6. (Psykiatriloven).

Sundhedsministeriets vejledning nr. 203 af 8. december 1998, omhandlende psykiatrilovens revision (forhåndstilkendegivelser, behandlingsplaner, udskrivningsaftaler og koordinationsplaner samt klagemuligheder mv. for patienter indlagt på psykiatriske afdelinger).

Sundhedsministeriets vejledning nr. 9618 af 20. december 2002, omhandlende udfyldelse af tvangsprotokoller (registrering af anvendelse af tvang i psykiatrien) samt registrering af anvendelse af udskrivningsaftaler/koordinationsplaner.

Andre referencer/evidens:

Psykiatrilov – Sct. Hans Hospital (VIP, søg: Psykiatrilov)

Skabelon for udskrivningsaftaler (VIP, søg: Udskrivningsaftaler)

Skabelon for koordineringsplaner (VIP, søg: Koordineringsplaner)

Kvalitetsmål:

Sikre overholdelse af gældende lovgivning.

Ansvarlig for implementering:

Hospitalsdirektionen og afdelingsledelserne.'

Idet jeg går ud fra at der faktisk også udarbejdes mellem 10 og 20 udskrivningsaftaler og koordineringsplaner om året, tager jeg det oplyste om udarbejdelsen af sådanne aftaler og planer til efterretning.

...

Opfølgning

Som det fremgår af pkt. 5.7., har jeg anmodet om at modtage skriftlige regler om for-

skellige indskrænkninger i adgangen til besøg, om visitation mv. Og jeg har anmodet Københavns Kommune, Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, om ved udgangen af 2004 at meddele en status på hvad der videre er sket med hensyn til etablering af botilbud der kan tilgodese det aktuelle og fremtidige behov for udslusning.

Bortset herfra betragter jeg inspektions-sagen som afsluttet.

Underretning

Denne rapport sendes til Sct. Hans Hospital og hospitalets patienter, Hovedstadens Sygehusfællesskab, Københavns Kommune, Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, Folketingets Retsudvalg og Tilsynet i henhold til grundlovens § 71."

Ombudsmanden modtog herefter en udtalelse af 15. juli 2004 fra Hovedstadens Sygehusfællesskab. I brev af 1. februar 2005 meddelte inspektionschefen herefter følgende:

"Den 26. maj 2004 afgav jeg endelig rapport om min inspektion den 18. og 24. februar 2004 af Sct. Hans Hospital. I rapporten omtalte jeg at Sct. Hans Hospital administrerer 39 boliger som er placeret på hospitalsområdet, og som kan anvendes i forbindelse med udslusning af udskrevne patienter. Herudover er hospitalet afhængig af Københavns Kommunes udslusningsboliger. Det blev under inspektionen oplyst at der ca. 1½ år forud for inspektionen var blevet udarbejdet en analyse af behovet for udslusningsboliger, og at der pågik forhandlinger mellem Københavns Kommune og Hovedstadens Sygehusfællesskab herom.

Jeg anførte endvidere at det under inspektionen blev oplyst at hospitalet løbende har en stor andel af patienter som afventer udslusning, men som ikke kan tilbydes en udslusningsplads/-bolig. Ledelsen oplyste at der på tidspunktet for inspektionen var ca. 70 patienter som var indstillet (og for de fle-

stes vedkommende godkendt) til en udslusningsbolig, men som afventede plads. Af disse ca. 70 patienter var kun en mindre del ikke fra Københavns Kommune.

Jeg anførte herefter:

'Jeg går ud fra at Hovedstadens Sygehusfællesskab samlet set har behov for disse ca. 70 sengepladser til patienter som ikke er visiteret til udslusning, og at de manglende udslusningsmuligheder betyder at patienter som er visiteret til Sct. Hans Hospital fra sygehusfællesskabets andre psykiatriske afdelinger, som konsekvens heraf afventer overførsel til Sct. Hans Hospital. Jeg går ydermere ud fra at dette kan forstærke venteliste-problemer på sygehusfællesskabets andre psykiatriske afdelinger. Jeg beder om Hovedstadens Sygehusfællesskabs bemærkninger hertil, herunder om oplysning om den nævnte analyse og om status for forhandlingerne med Københavns Kommune.'

Hovedstadens Sygehusfællesskab har i udtalelse af 15. juli 2004 anført følgende:

'...

Indlæggelse til psykiatrisk behandling ved de psykiatriske basisafdelinger i byen foregår akut og uden ventetid. Hvis der er ventetid til indlæggelse på Sct. Hans Hospital (SHH), vil denne typisk vedrøre patienter, der er indlagt på en afdeling på et af de øvrige hospitaler.

De aktuelle ventetider for psykiatriens vedkommende i H:S omfatter altovervejende henvisning til ambulans behandling, som oftest i distriktspsykiatrisk regi eller i forbindelse med højt specialiserede funktioner (herunder SHH), hvoraf flere ligeledes er ambulante.

Ventetid til indlæggelse på SHH viser sig således ikke som ventetid til indlæggelse på H:S' basisafdelinger i byen. Der er derfor ikke tegn til, at ventetiden til indlæggelse på SHH har forstærket venteliste-problemer på H:S' andre psykiatriske afdelinger.

Problemstillingen med manglende udslusningsmuligheder omtales i H:S Psykiatriplan 2003, hvor det i kapitel 3 (H:S' psyki-

atri 2003 – den aktuelle service) nævnes, at 'på Sct. Hans Hospital ventede november 2002 ca. 80 patienter, som var indstillet til botilbud i Københavns Kommune. Hertil kommer et mindre antal i den samme situation på akutafdelingerne i København.'

En arbejdsgruppe nedsat af SHH og Københavns Kommunes Familie- og Arbejds-markedsforvaltning (FAF) afgav ultimo 2002 redegørelsen: Målgruppeanalyse af langtidsindlagte patienter, som analyserede problemstillingen og mundede ud i en række anbefalinger, som kunne danne baggrund for videre opfølgning, herunder:

'Det skal overvejes at etablere særlige botilbud til følgende 2 undergrupper:

- Hospitalsplejepatienter
- Patienter med alvorligt misbrug.'

Konkret foreslås i rapporten, at der etableres et særligt botilbud som et forsøgsprojekt til gruppen af hospitalsplejepatienter, der vil være en slags 'midtvejsstation' mellem SHH og de sociale boenheder, og at der nedsættes en projektgruppe med deltagelse af SHH og FAF med henblik på at udarbejde et konkret projektoplæg.

Herudover har rapporten yderligere 10 anbefalinger, som ikke omhandler nærværende problematik.

Til ovenstående projekt vedrørende patienter med alvorligt misbrug er der søgt midler fra Socialministeriets psykiatripulje til etablering af 8 pladser i tilknytning til et eksisterende botilbud (Lindegården, Roskilde), målrettet mod psykisk syge misbrugere med en udadreagerende adfærd. Modellen er for tiden til høring hos de berørte organisationer, inden der træffes politisk beslutning i sagen.

Der pågår løbende forhandlinger mellem H:S Direktionen og FAF. Her har H:S tilkendegivet, at en udbygning af de psykiatriske botilbud til afhjælpning af den eksisterende venteliste hertil, opfattes som et presserende behov. I samme forbindelse kan det nævnes, at FAF skønner, at det samlede behov som følge af en fremtidig udslusning af langtids-

indlagte på SHH er 10-20 botilbud i 2005 stigende til i alt 50-60 botilbud i 2010, og at der i perioden frem til 2010 er behov for at etablere knap 300 yderligere boliger for, at en ventetidsgaranti på 4 uger kan opfyldes.

Samlet er status for forhandlingerne mellem H:S og Københavns Kommune:

- At der løbende pågår forhandlinger mellem H:S Direktionen og FAF, hvor problemstillingen drøftes
- At H:S har tilkendegivet, at en udbygning af de psykiatriske botilbud til afhjælpning af den eksisterende venteliste hertil, opfattes som et presserende behov
- At der etableres et fælles FAF-H:S-projekt vedrørende patienter med alvorligt misbrug
- At FAF skønner det samlede behov som følge af en fremtidig udslusning af langtidsindlagte på SHH er 10-20 botilbud i 2005 stigende til i alt 50-60 botilbud i 2010, og at der i perioden frem til 2010 er behov for at etablere knap 300 yderligere boliger for, at en ventetidsgaranti på 4 uger kan opfyldes.'

I opfølgingsrapport af 26. juli 2004 anfører jeg:

Jeg har noteret mig at det er Hovedstadens Sygehusfællesskabs opfattelse at der er et presserende behov for en udbygning af de psykiatriske botilbud til afhjælpning af den eksisterende venteliste. Konsekvensen af de manglende botilbud er at et antal patienter (70-80) for så vidt er 'fejlplaceret', og at 70-80 sengepladser ikke er til rådighed for patienter med behov for indlæggelse på Sct. Hans Hospital. Hertil kommer at der i de kommende år vil være et markant stigende behov for botilbud. Jeg har noteret mig at der pågår forhandlinger mellem Hovedstadens Sygehusfællesskab og Københavns Kommune om løsning af problemet.

Jeg har samtidig hermed sendt Københavns Kommune, Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, et eksemplar af den endelige rapport af 26. maj 2004 vedrørende in-

spektionen af Sct. Hans Hospital og af denne opfølgingsrapport.

Jeg har anmodet Københavns Kommune, Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, om ved udgangen af 2004 at orientere mig om hvad der videre er sket med hensyn til etablering af botilbud der kan tilgodese det aktuelle og det fremtidige behov for udslusning.'

Københavns Kommune, Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, har i brev af 25. januar 2005 anført følgende:

'Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen kan i den anledning oplyse følgende om status for Københavns Kommunes igangværende planer og projekter vedr. etablering af botilbud for psykisk syge.

Budgetforlig 2005

Der er i forbindelse med indgåelsen af forlig om Københavns Kommunes budget for 2005 opnået enighed om at iværksætte en udbygningsplan for botilbud for psykisk syge og handicappede (tryghedsplanen) med det mål, at ventetiden til en bolig for de to grupper nedsættes til max. 4 måneder i 2007.

Det indgik endvidere i budgetforliget for 2005, at der skal påbegyndes en gennemgribende forbedring af de eksisterende boliger til psykisk syge og handicappede. De nye boliger skal være moderne, tidssvarende boliger, der lever op til kvalitetsstandarderne på ældreområdet, det vil sige 2-rums boliger med bad/toilet og køkkenfunktion.

Til iværksættelse af udbygningsplan og påbegyndelse af modernisering blev der som led i budgetforliget afsat 26 mill. kr. til anlæg af boligerne i hvert af årene 2005-2008. Det blev endvidere aftalt, at der efterfølgende skal foretages en nærmere analyse af driftsudgifter, der skal indgå i grundlaget for at gennemføre planen.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen er i gang med at detailplanlægge udmøntningen af de afsatte budgetmidler med henblik på efterfølgende politisk stillingtagen. Først herefter vil det ligge klart, hvor mange

boliger udbygningen vil komme til at omfatte, men målet er som sagt at nå ned på en maksimal ventetid i 2007 på 4 måneder.

Andre projekter vedr. boliger til psykisk syge

Der er truffet politisk beslutning om at etablere 27 boliger på Lygten, Nørrebro, beregnet til psykisk syge. Der er tale om nybyggeri efter almenboligloven. Boligerne er klar til indflytning i 2007. Boligerne er torumsboliger med bad/toilet og køkkenfunktion. Der er tilknyttet et fællesareal og servicearealer til personalet.

Endvidere er der ved at blive etableret 4 boliger på Københavns Kommunes socialpsykiatriske bocenter Lindegården i Roskilde. Boligerne er beregnet til personer med både en psykisk sygdom og et omfattende misbrug. Boligerne etableres for puljemidler fra Socialministeriet, nærmere bestemt ministeriets Psykiatriaftale 2003 - 2006, og den del af aftalen, der har til formål at styrke den sociale indsats for personer med både en sindslidelse og et misbrug, samt med andre dobbelte diagnoser. Det forventes, at boligerne kan stå klar i 2005. Der er indgået en samarbejdsaftale med H:S/Sct. Hans Hospital om indsatsen over for beboerne i det nye botilbud. Samarbejdet mellem Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen og H:S skal overordnet tilgodese et fælles behov for at skabe specialiserede botilbud til en målgruppe, som vanskeligt kan placeres i de eksisterende behandlingstilbud og socialpsykiatriske tilbud.

I 2004 er der taget et nyt botilbud i Brønshøj til 4 unge i brug. Målgruppen er unge, som er mellem 18-25 år og har en psykisk sygdom eller psykosociale problemstillinger. Botilbuddet er tilknyttet voksenteamet i Lokalcenter Bispebjerg.

Endvidere er to andre botilbud til ungegruppen ved at blive realiseret. Det ene tilbud er en særskilt ungeenhed i tilknytning til det socialpsykiatriske bocenter Thorupgården på Nørrebro. Botilbuddet omfatter

10 boliger, der indpasses i en af bocentrets etager. Botilbuddet tages i brug primo 2005.

Det andet tilbud er en kollegielignende boenhed med 20 boliger, der etableres i en etage i det tidligere plejehjem i Borgervænget på Østerbro. Boligerne vil blive tilknyttet voksenteamet i Lokalcenter Ryvang, og forventes taget i brug august 2005. Tilbuddet er etableret for midler, som er stillet til rådighed fra Socialministeriets SATS-pulje.

Som det fremgår har Københavns Kommune inden for det seneste års tid truffet en række beslutninger og igangsat en række tiltag med det sigte at gennemføre en massiv udbygning af de socialpsykiatriske botilbud inden for de næste par år. Denne udbygning vil i væsentlig grad afhjælpe den anstrengte ventelistesituation, og dermed også imødekomme behovet for udslusning fra Sct. Hans Hospital.'

Jeg lægger til grund at der med den omtalte udbygningsplan i væsentlig grad vil ske en afhjælpning af den anstrengte ventelistesituation hvorved der også sker en imødekommelse af behovet for udslusning fra Sct. Hans Hospital.

Jeg foretager herefter ikke videre vedrørende dette spørgsmål i relation til inspektionen af Sct. Hans Hospital.

Jeg vil være opmærksom på udbygningsplanen, f.eks. i forbindelse med Folketingets Ombudsmands inspektioner af sociale bosteder i Københavns Kommune. Senest foretog jeg den 17. januar 2005 inspektion af det sociale bosted Solstriben i Københavns Kommune.

Genpart af dette brev sendes til Sct. Hans Hospital, Hovedstadens Sygehusfællesskab, Folketingets Retsudvalg og Tilsynet i henhold til grundlovens § 71, stk. 7."

NOTER: (*) FOB 1989, s. 234, FOB 1994, s. 459.

G. Inspektion af boenhederne Skovbo og Rhedersborg og dagbeskæftigelsen Skovbogård

Forvaltningsret. 25.9.

Den 20. oktober 2004 inspicerede inspektionschefen og medarbejdere fra inspektionsafdelingen på ombudsmandens vegne boenhederne Skovbo og Rhedersborg og dagbeskæftigelsen Skovbogård i Rødekro, Sønderjyllands Amt. Boenhederne og dagbeskæftigelsen er for voksne med gennemgribende udviklingsforstyrrelser, herunder infantil autisme med psykiatrisk overbygning.

Vedrørende de bygningsmæssige forhold blev det om boenhedernes opholdsrum og de besøgtede lejligheder/værelser bl.a. udtalt at der overalt var pænt, rent og hyggeligt når der bortses fra de særlige indretninger der er nødvendige af hensyn til enkelte beboere.

Inspektionen gav anledning til anmodning om oplysning om nærmere angivne forhold, bl.a. om hvorvidt boenhederne har retningslinjer for udarbejdelse af handlingsplaner.

Under inspektionen blev der bl.a. givet udtryk for at boenhederne bør have en skriftlig formuleret rygepolitik for personalet. Inspektionschefen havde endvidere flere bemærkninger til beboernes muligheder for at ryge.

Inspektionschefen modtog under inspektionen efter anmodning registreringer og indberetninger af magtanvendelse for en nærmere angivet periode. Gennemgangen heraf gav anledning til over for Socialministeriet at rejse spørgsmålet om magtanvendelse i forhold til almindelig "opdragelse"/husorden.

Inspektionen gav anledning til at henlede Socialministeriets opmærksomhed på at bekendtgørelsen om kvalitetsstandarder for § 92-tilbud ikke umiddelbart omfatter boliger der som Skovbo er opført efter almenboligloven.

Enkelte af inspektionsrapportens afsnit er ikke medtaget i denne gengivelse. (J.nr. 2004-2917-062).

Den 15. februar 2005 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Sønderjyllands Amt og Område Midt Bo og Beskæftigelse:

"1. Indledning

Efter ombudsmandslovens § 7, stk. 1, omfatter ombudsmandens kompetence alle dele af den offentlige forvaltning. Efter § 18 i loven kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested der hører under ombudsmandens virksomhed. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget om ombudsmandsloven er det forudsat at der vil ske 'en vis forøgelse af inspektionsvirksomheden i forhold til det

kommunale område, især af psykiatriske hospitaler og andre institutioner for mentalt handicappede'.

Som et led i denne inspektionsvirksomhed foretog jeg og tre af embedets øvrige medarbejdere den 20. oktober 2004 inspektion af Område Midt Bo og Beskæftigelse som bl.a. består af boenheden Skovbo, boenheden Rhedersborg og dagbeskæftigelsen Skovbogård. Område Midt Bo og Beskæftigelse består endvidere af Værkstedet Kilen som ikke blev inspiceret.

Til stede under inspektionen var fra bostedet blandt andre områdeleder (...). Der deltog endvidere tre repræsentanter fra Sønder-

jylland Amt, Uddannelses- og Socialforvaltningen.

Inspektionen bestod af en indledende og en afsluttende samtale med boenhedernes ledelse og medarbejderrepræsentanter samt repræsentanterne fra amtet, rundvisning på boenheden Skovbo, boenheden Rhedersborg og dagbeskæftigelsen Skovbogård og personlig samtale med forældre til to af beboerne der havde ønsket en samtale. Disse forældre er medlemmer af Område Midts kontaktråd.

Samtalerne med forældrene vedrørte hovedsagelig deres børns personlige forhold. De to forældre var generelt set meget tilfredse med forholdene på Skovbo. Det var deres indtryk at personalet er meget lydhøre og imødekommende over for forældrenes ønsker. De var endvidere meget tilfredse med at personalet på boenhederne ønsker at inddrage forældrene i deres arbejde med beboerne, og endelig oplevede de at ønsker fra forældrene bliver positivt modtaget af boenhedernes personale. Efter aftale med en forælder videregav jeg bl.a. forælders ønske om at boenheden skal reagere hurtigere i situationer hvor handleplanen af den ene eller anden grund ikke kan følges. Forælderen ønskede således at handleplanen hurtigt skulle revideres efter den aktuelle situation. Ledelsen udviste forståelse for problemet og tilkendegav at ville tage problemet op til nærmere overvejelse.

I forbindelse med inspektionen anmodede jeg om udlån af bostedets skriftlige materiale vedrørende magtanvendelse i 2004 i henhold til afsnit V, kapitel 21, i lovebekendtgørelse nr. 708 af 29. juni 2004 om social service (serviceloven) og bekendtgørelse nr. 1109 af 12. december 2003 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne efter kapitel 21 i lov om social service – dog maks. 10 sager.

Jeg modtog 10 indberetninger for perioden fra den 5. september 2004 til den 9. oktober 2004. Indberetningerne vedrørte tre

forskellige beboere.

Efter anmodning modtog jeg endvidere kopi af handleplaner udarbejdet for fire af bostedets beboere i henhold til lov om social service, § 111.

Forud for inspektionen havde jeg modtaget forskelligt materiale vedrørende Skovbo, Rhedersborg og Skovbogård. Jeg havde bl.a. modtaget Sønderjyllands Amts tilsynsrapport af 1. september 2004, amtets notat af 26. februar 2003 vedrørende varetagelsen af tilsynet med amtets sociale tilbud, amtets redegørelse for 2003 vedrørende indgreb i selvbestemmelsesretten, amtets nye retningslinjer (som trådte i kraft den 2. november 2004) for magtanvendelse mv. i de amtslige bo- og dagtilbud (udvalgsbeslutning, to pjecer og følgebrev) og amtets beslutning af 6. september 2004 om opførelse af 12 nye boliger på Rhedersborg.

Jeg havde endvidere modtaget forretningsorden og medlemsliste for MED-udvalget i Område Midt Bo og Beskæftigelse, personaleoversigter 2003 for Skovbo og Rhedersborg samt en amtsrådsbeslutning af 7. juni 2004, bl.a. om kontaktrådsstruktur.

Efter inspektionen modtog jeg med brev af 26. oktober 2004 Sønderjyllands Amts tilsynsmanual. I brev af 1. november 2004 redegjorde amtet for opfølgningen på tilsyn, og den 15. november 2004 modtog jeg fra amtet bl.a. eksempler på amtets tilbagemeldinger på magtanvendelser.

I brev af 27. oktober 2004 og e-mail af 29. oktober 2004 fremkom Skovbo med oplysninger om antal medarbejdere og personale-sammensætningen både for så vidt angår Skovbo, Rhedersborg og Skovbogård.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Område Midt Bo og Beskæftigelse og Sønderjyllands Amt med mulighed for at fremsætte bemærkninger om faktiske forhold. Bostedet og amtet har i et fælles brev af 18. januar 2005 fremsat nogle bemærkninger som er indarbejdet i denne rapport.

2. Generelt om boenhederne Skovbo og Rhedersborg

Skovbo og Rhedersborg er boenheder under Sønderjyllands Amt for voksne med gennemgribende udviklingsforstyrrelser, herunder infantil autisme med psykiatrisk overbygning.

Boenheden Skovbo består af 18 boliger der er opført efter § 105, stk. 2, i lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger mv. Amtets hjælp til beboerne i de 18 almenboliger ydes efter lov om social service, § 81, stk. 1. Boligerne er fordelt på tre enheder med hver seks boliger. Hver beboer har en lejlighed som består af to rum med tekøkken og et badeværelse. Herudover er der et fællesareal i hver af enhederne.

Boenheden Rhedersborg er oprettet efter lov om social service, § 92, og har p.t. plads til otte personer. Efter en kommende nybygning som den 6. september 2004 blev bevilget af amtsrådet i Sønderjyllands Amt, vil pladsantallet på Rhedersborg blive forøget med fire således at der bliver plads til i alt 12 beboere. Efter nybygningen vil beboerne på Rhedersborg også få hver to rum med tekøkken og badeværelse. Herudover vil der være fællesarealer.

Optageområdet for Skovbo og Rhedersborg er Sønderjyllands Amt, og amtet visiterer som udgangspunkt alene personer med samme type problemer til de to boenheder. Der er til dels tale om fleksible pladser i den forstand at amtet i enkelte tilfælde kan visitere unge mellem 15 og 18 år som så kan blive boende efter det fyldte 18. år. Dette gøres i de tilfælde hvor den unge på den måde kan undgå et skift mellem to bosteder.

På inspektionstidspunktet fordelte beboerne på Skovbo og Rhedersborg sig aldersmæssigt mellem 18 og 44 år. Alle beboerne har varigt nedsat psykisk funktionsevne og i meget stort omfang behov for individuel hjælp til de almindelige daglige funktioner.

Alle beboere på Skovbo og Rhedersborg er i hverdagene beskæftiget på dagbeskæftigel-

sen Skovbogård. En enkelt beboer er dog beskæftiget i Værkstedet Kilen.

Under inspektionen blev fællesarealer, nogle af beboernes værelser/lejligheder og enkelte af personalets faciliteter på henholdsvis Skovbo, Rhedersborg og Skovbogård besigtiget.

Skovbo er i 2004 normeret til 33 fuldtidsstillinger der efter det oplyste dækker over 65 medarbejdere; heraf er 21 ansat som timelønnede/vikarer uden fast timetal, tre er ansat i fleksjob og to er lønnede pædagogstuderende. Rhedersborg er normeret til 13 fuldtidsstillinger der efter det oplyste dækker over 24 medarbejdere. Heraf er 14 ansat som timelønnede/vikarer uden fast timetal, og en er lønnet pædagogstuderende. Personalet på boenhederne udgøres overvejende af pædagoger, men også enkelte social- og sundhedsassistenter er ansat. Blandt de øvrige ansatte er, ud over områdelederen, en pedel, tre kontorassistenter (heraf én på en specialordning) og fem husassistenter (heraf én på en specialordning). På Skovbogård er der i alt ansat 22 medarbejdere, heraf er syv ansat som timelønnede/vikarer uden fast timetal og én er ansat i fleksjob. Der er et vikarkorps tilknyttet hver afdeling idet bostedet lægger stor vægt på at vikarerne kender hver enkelt beboer, og omvendt. Vikarkorpset består i høj grad af tidligere praktikanter fra pædagogseminariet i Aabenraa.

3. Bygningsmæssige forhold mv.

Område Midt Bo og Beskæftigelse består som nævnt bl.a. af to boenheder, Skovbo i Rødekro og Rhedersborg lidt uden for Rødekro. Boenhederne har i alt plads til 26 beboere.

Under rundgangen havde jeg lejlighed til at se Skovbos og Rhedersborgs fællesarealer, nogle af beboernes værelser og enkelte af personalets faciliteter. Alle beboerne på nær én var på det tidspunkt i dagbeskæftigelse, og værelserne var således tomme under rundgangen.

Jeg havde endvidere lejlighed til at se to af dagbeskæftigelsen Skovbogårds værksteder. Jeg vil dog ikke i rapporten komme ind på de bygningsmæssige forhold mv. for denne del af Område Midt Bo og Beskæftigelse.

3.1. Bygninger

Skovbo ligger i et villakvarter med grønne omgivelser, og Rhedersborg ligger lidt ude på landet – dog med andre huse i nærheden.

Skovbo har til huse i et nybygget hus i et plan. Der er tre afdelinger: 54, 56 og 58, hvortil der er adgang fra administrationsområdet midt i bygningen. Hver afdeling har plads til seks beboere. Beboerne på Skovbo har hver en lejlighed på ca. 40 m² med eget bad og toilet. Der er tale om nybyggede almennyttige boliger som beboerne lejer. Boligerne er tegnet og indrettet efter de nuværende beboeres behov. Det blev oplyst at de bedre fysiske rammer har mindsket volden på bostedet.

Rhedersborg består af to bygninger: En hovedbygning i to etager og en tilbygning der kaldes stalden. I hovedbygningens stueetage bor seks beboere på mindre værelser med fælles bad og toilet. I tilbygningen bor to beboere på værelser med eget bad og toilet. På 1. sal i hovedbygningen er der forskellige personalefaciliteter, bl.a. mødelokale.

Det er planen at bygge 12 nye boliger på Rhedersborg. Der er således tale om en udvidelse på fire pladser. Hovedbygningen bliver stående som administrationsbygning, mens de øvrige bygninger på grunden skal rives ned. Det er dog ledelsens håb at den nyindrettede del, tilbygningen, ikke rives ned. På grund af planerne om nedrivning blev Rhedersborg kun besigtiget kort.

3.2. Fællesarealer

3.2.1. Skovbo

Skovbos tre afdelinger har hver to opholdsrum. Det ene rum fungerer hovedsageligt som spisestue med et eller to spiseborde med stole, men har også en enkelt sofagrube eller lænestole, musikanlæg og/eller tv.

Der er hyggeligt indrettet med billeder på væggene, potteplanter og lignende. I spisestuen på afdeling 56 hænger en stor rund kurvestol fra en kæde i loftet til brug for en af beboerne. På afdeling 58 er der en metalplade på gulvet ved spisebordet hvor afdelingens ryger sidder, for at undgå brændemærker i gulvet (som overalt er linoleum).

Det andet opholdsrum er en dagligstue med flere sofagrupper, lænestole og tv. Der er grønne planter og udsmykning med billeder på væggene. Også i dagligstuen på afdeling 58 er der en metalplade på gulvet under rygerens plads.

Rummene er store, og der er god plads omkring møblerne. Rummene er enkelt indrettet uden overflødige møbler og nips. Dette er af hensyn til beboerne som har brug for enkle rammer og kontinuitet. Af samme grund er for eksempel de fleste grønne planter ens.

Overalt i fællesarealerne var der rent og ryddeligt, og der virkede hyggeligt og imødekommende.

3.2.2. Rhedersborg

I Rhedersborgs tilbygning, 'stalden', er der ét fællesrum, en kombineret spise-/dagligstue med åbent køkken som deles af de to beboere i tilbygningen. Der er spisebord, en lille sofagrube, tv og grønne planter.

Også her var der rent og pænt.

Rhedersborgs hovedbygning har to opholdsrum; en spisestue med to spiseborde og en dagligstue med en sofagrube, en siddegruppe med lænestole og et spisebord. Der er ligeledes tv og grønne planter.

Der var rent og pænt, men man mærkede at hovedbygningen er ældre end tilbygningen og Skovbo. Møblerne er til dels umage og af lidt ældre dato, men velholdte. Der er ikke så god plads som på Skov-

bo, og opholdsrummene fremstod ikke helt så hyggelige.

3.3. Beboernes værelser/lejligheder

3.3.1. Skovbo

På Skovbo er der adgang til beboernes lejligheder fra opholdsrummene. Dette betyder at afdelingerne i højere grad ligner et 'almindeligt hus' end en institution. Lejlighederne er som nævnt ca. 40 m² og har eget bad og toilet samt en lille køkkenniche med vask og køleskab. Stuen og soveværelset er adskilt med en skabsvæg. Fra stuen er der udgang til en terrasse med krukker og havemøbler som tages ind om vinteren.

Beboerne har selv købt møblerne i lejlighederne. Lejlighederne er således forskelligt indrettet, men beboerne i de lejligheder som blev besøgt under inspektionen, har alle (på nær én) spisebord, sofa og sofabord i stuen og seng i soveværelset. Nogle af lejlighederne er meget enkelt indrettede, andre meget personligt med mange planter, billeder, lamper, nips og lignende. Lejlighed D på afdeling 56 er for eksempel indrettet med en stor hjørnesofa, dobbeltseng og gulvtæppe idet beboeren forbinder disse ting med det at bo i lejlighed – i modsætning til et værelse. Lejlighederne er malet i lyse og klare farver.

De fleste soveværelser har almindelige senge, men de er forberedt til at rumme en hospitalsseng. Således kan skabsvæggen flyttes så der bliver mere plads i soveværelset. Ligeledes er lofterne forberedt til at der kan installeres lifte/kraner hvis dette skulle blive nødvendigt.

Nogle beboere har en eller flere hylder med kurve med såkaldte 'konkreter' – ting som den pågældende beboer associerer med en bestemt aktivitet. Kurvene ordnes hver dag så de passer til de ting beboeren skal den dag. Kurvene med konkreter og piktogrammer på vægge og skabe bruges som den primære kommunikationsform mellem personale og beboere.

På alle tre afdelinger findes en skærmet lejlighed der er adskilt fra dagligstuen ved et

gennemgangsrum med en ekstra dør der kan lukkes efter behov. De skærmede lejligheder er beregnet til særligt støjende beboere eller beboere med et særligt behov.

Den skærmede lejlighed på afdeling 56 (lejlighed F) blev besøgt. Den bebos af en ung mand der har behov for meget enkle rammer. Stuen indeholder således kun en lænestol og et lille bord der er boltet fast i gulvet. Også sengen er boltet fast. Ud over en tavle med piktogrammer er der ingen udsmykning i rummet, hverken planter, billeder eller gardiner. Vinduerne i denne lejlighed er lavet af panserglas, og der er installeret et udvendigt rullegardin. Den nederste del af vinduerne er matteret for at beboeren ikke bliver forstyrret af personer der går forbi hans vindue. Håndtagene på køkkenlågerne er taget af, og beboeren har revet lågerne på skabsvæggen af. Også toilettet er særligt indrettet, jf. nedenfor. Der er installeret et særligt kaldeanlæg som reagerer når beboeren råber højere end et vist lydniveau.

Lejlighed E på afdeling 54 er indrettet med et særligt lyddæmpende loft og lyddæmpning under døren. Dette skyldes at beboeren skriger meget, hvilket nu er tilladt på værelset. Der er – efter aftale med brandvæsnet – ingen brandalarm i denne lejlighed. Det skyldes at den pågældende beboer, når han ser sit snit til det, afmonterer alarmer og dermed udløser brandalarm.

Der er opsat ringeklokker ved døren til alle lejligheder. Ikke alle klokkerne er i funktion, da nogle af beboerne ringer på for sjov. Det blev oplyst at personalet altid banker eller ringer på døren før de går ind.

Der er separate el-, vand- og varmemålere for hver lejlighed således at den enkelte beboer kun betaler for sit forbrug. Herudover betaler alle beboerne for en andel af fællesarealerne.

Der var rent og pænt i lejlighederne som alle fremstod meget hyggelige når der bortses fra de særlige indretninger der er nødvendige af hensyn til enkelte beboere.

3.3.2. Rhedersborg

På Rhedersborg har beboerne som nævnt værelser i stedet for lejligheder. I tilbygningen er der to værelser på ca. 15 m² med eget bad og toilet, jf. nedenfor. Det ene værelse (til højre for stuen) er meget sparsomt indrettet med en seng, et bord og en stol samt nogle kurve. Der er ingen udsmykning. To af væggene er beklædt med træplader hvilket – i kombination med de små vinduer – gør værelset meget mørkt. Det blev oplyst at beboeren selv ødelagde sine ting hvilket var årsag til indretningen, jf. også nedenfor om bad og toilet.

Det andet værelse (til venstre for stuen) er med et skab delt op i sove- og opholdsafdeling så værelset fremstår som en lille lejlighed. Der er bl.a. seng, sofa, tv og plakater på væggene.

I hovedbygningen har beboerne lidt mindre værelser, ca. 12 m². Der er bl.a. seng, små borde, stole, reol og kommode. Nogle af værelserne har en trekantet karnap med vinduer fra gulv til loft hvilket giver et godt lys. Værelserne er meget personligt indrettede med billeder, indrammede fotos, gardiner og nips.

Et af værelserne er meget sparsomt indrettet. Der er to madrasser på gulvet, to borde og enkelte hylder. Der er ingen udsmykning. Indretningen skyldes at beboeren piller i alt – herunder træværk og vægge. Der var flere steder huller i væggen hvor beboeren havde piller pudset af.

Værelserne – bortset fra de først- og sidstnævnte – fremstod meget hyggelige, og der var rent og pænt.

3.4. Toiletter/baderum

3.4.1. Skovbo

Som nævnt er der bad og toilet i hver lejlighed. Badeværelserne er store, og dørene åbner udad. Grunden til dette er primært at der på denne måde er skabt en flugtmulighed for medarbejderne. Ud over en bruseniche

med forhæng, toilet, håndvask og spejl er der vaskemaskine og tørretumbler på alle badeværelserne.

På badeværelset i den skærmede lejlighed på afdeling 56 er der et metaltoilet idet beboeren har fjernet porcelænstoiletet. Også badeforhænget er fjernet.

På badeværelset i lejlighed E på afdeling 54 mangler badeforhænget og slangen til bruseren idet beboeren piller alting fra hinanden. Af denne grund er også vandhanen i køkkenet afmonteret.

Ved administrationsområdet er der et stort handicapeget badeværelse til brug for alle Skovbos beboere. Der er et badekar med dyser. Der er også dyser i gulvet hvorfra vandet sprøjter lodret op i luften. Det blev oplyst at nogle af beboerne nyder at lege med vand.

Badeværelserne, der er rimeligt nye, var alle rene og pæne.

3.4.2. Rhedersborg

De to værelser i tilbygningen har som nævnt eget badeværelse. Der er tale om store, nyistandsatte badeværelser indrettet som badeværelserne på Skovbo, dog uden vaskemaskine og tørretumbler.

I det badeværelse der hører til værelset til højre, er næsten alt fjernet af beboeren. Der er hverken dør, toiletbræt, vask, armaturer eller lamper. Det blev oplyst at badeværelset havde set sådan ud siden sommeren 2003, og at beboeren går i bad i hovedbygningen. Badeværelset vil efter det oplyste blive indrettet på ny når beboeren er klar til det.

Beboerne i hovedbygningen har ikke egne badeværelser. Ud over et badeværelse med dyser i badekarret blev badeværelserne i hovedbygningen ikke besigtiget.

3.5. Køkken

Der er et rummeligt, åbent køkken holdt i lyse farver i forbindelse med spisestuen på hver afdeling på både Skovbo og Rhedersborg. Køkkenerne har alle moderne faciliteter

ter som for eksempel opvaskemaskine og mikroovn. På skabslågerne og skufferne er der piktogrammer der illustrerer indholdet. På Skovbos tre afdelinger er der et hævesænkebord med vægge omkring der fungerer som "skyklapper", hvilket giver beboerne ro til at koncentrere sig når de er i køkkenet.

Personalet står for madlavningen, og de beboere der er i stand til det, hjælper til.

På Skovbo har beboerne som nævnt også en lille køkkenniche med køleskab og vask i deres lejligheder.

Alle køkkenerne, der er nye, var pæne og rene.

3.6. Aktivitetsrum

På Rhedersborg er der et motionsrum med mange forskellige redskaber/maskiner. På væggen ved hver maskine hænger en instruktion til den pågældende maskine. Det blev oplyst at rummet bruges en gang om ugen.

Der er endvidere et massagerum med en briks.

Det blev oplyst at der på Skovbo er et rum med et kuglebad. Dette rum blev dog ikke besøgt.

3.7. Udendørsarealer

Skovbos udendørsarealer udgøres af græsplæner og terrasser mellem de tre afdelinger. Der er træer og legeredskaber i form af en gyng og en trampolin. Der er ligeledes en stor grill, borde og bænke. Ud for hver lejlighed er der som nævnt en lille flisebelagt terrasse hvor der står havemøbler og krukke om sommeren. Terrasserne er afskærmet fra hinanden med et hegn.

For at forhindre beboerne i at gå ind til naboerne i villakvarteret er der etableret en jordvold der fungerer som et hegn.

Skovbos udendørsarealer fremstod meget flotte og bar præg af at være nyanlagte.

Rhedersborgs udendørsarealer blev kun ganske kort besøgt. Der er installeret et klokkespil i træerne og opsat en basketballkurv.

3.8. Øvrigt

På Skovbo blev et personalerum til nattevagterne med bl.a. lænestole og tv besøgt. Det blev oplyst at arbejdstilsynet kræver at der altid er to nattevagter til stede. I princippet kunne den ene godt være en sovende nattevagt. Hvis der er behov for tre, kaldes en ekstra ind.

4. Beboerne

4.1. Funktionsniveau

Boenhederne Skovbo og Rhedersborg er botilbud hvis målgruppe primært er voksne med gennemgribende udviklingsforstyrrelser, herunder infantil autisme med psykiatrisk overbygning. Beboerne har behov for omfattende hjælp til almindelige daglige funktioner, pleje, omsorg og/eller behandling, jf. lov om social service, § 92, stk. 1. Beboernes mentale udvikling er på niveau med små børns.

Beboernes funktionsniveau er forskelligt, men fælles for beboerne er at de ikke er i stand til at klare sig selv, herunder at bo alene.

De fleste af beboerne har ikke noget egentligt sprog, og mange af dem har ingen sociale kompetencer. De fleste af beboerne er tilfældigt ikke i stand til at tage egentlige beslutninger vedrørende deres eget liv. På Skovbo, Rhedersborg og Skovbogård bruger man forskellige kommunikationssystemer i forhold til beboerne/brugerne. Der kan for eksempel være tale om anvendelse af 'social stories', piktogrammer eller konkreter. Personalet forsøger at skabe en stor forudsigelighed og struktur i hverdagen, hvilket mindsker volden og den enkeltes utryghed. Personalet anvender pædagogiske metoder hvor der er struktur, forudsigelighed og genkendelighed.

4.2. Medicin, læge mv.

...

4.3. Arbejde og fritid

Som allerede nævnt er alle beboere på Skovbo og Rhedersborg i hverdagene beskæftiget på dagbeskæftigelsen Skovbogård. En enkelt beboer er dog beskæftiget på Værkstedet Kilen. Skovbogård beskæftiger 27 brugere, heraf to som ikke kommer fra Skovbo og Rhedersborg.

Jeg har, som nævnt, ikke inspiceret Værkstedet Kilen. Derfor vil rapportdelen om beboernes arbejde alene vedrøre Skovbogård.

Skovbogård er en dagbeskæftigelse med tilbud for mennesker med infantil autisme. Tilbuddet er oprettet efter en kombination af §§ 87 og 88 i serviceloven. Beboerne benytter dagtilbuddet alle hverdage fra kl. 9 (mandag fra kl. 10) til kl. 15.30 (fredag til kl. 14.30). Skovbogård er delt op i fire værksteder. To af disse værksteder beskæftiger hver otte brugere, og de to andre værksteder beskæftiger hver seks brugere.

Under inspektionen blev det oplyst at der på Skovbogård er et fast personale, hvilket medfører en høj grad af tryghed for brugerne. Personalet kan således bedre følge op på for eksempel konflikter fra dagen før. Skovbogård tilstræber at brugernes dagligdag er meget struktureret og individuelt tilpasset. Personalet sætter fokus på det som hver bruger kan i forvejen, og det som vedkommende kan lære, og arbejder derefter målrettet med at øge brugerens færdigheder og selvstændighed.

Brugerne får en arbejdsdusør på 700 kr. pr. måned. Denne dusør er principielt en motivation, men ingen af beboerne kan motiveres på denne måde. Personalet ser i stedet dagbeskæftigelsen som en del af brugernes struktur/system i dagligdagen.

Brugerne på Skovbogård aktiveres som nævnt i fire forskellige værksteder. Der er et køkkenværksted, et kreativt værksted, et tekstilværksted og et kasseværksted. Aktivi-

teterne er bl.a. madlavning, opvask, dækning af borde, samling af tagskruer, rytme- og musikaktiviteter, syning af små ting, for eksempel hagesmække, og brændeproduktion.

Skovbogård giver også brugerne tilbud om motion. Således har brugerne mulighed for at gå til ridning, svømning og gymnastik. Herudover er der også gåture indlagt i programmet for nogle af brugerne. For så vidt angår deltagelse i ridning og gymnastik er det beboerne selv der betaler herfor.

Som det fremgår ovenfor under punkt 3.6., råder Skovbo over et aktivitetsrum med et kuglebad. I et fællesbaderum er der et spabadekar, og i gulvet i dette baderum er der indbygget dyser således at beboerne har mulighed for at lege med vand. I fællesarealet i afdeling nr. 56 er der ophængt en stor kurvegyngende, og i haven ved Skovbo er der en stor trampolin og en gyngende. På Rhedersborg er der i træerne ophængt et stort klokkespil, og der er endvidere opsat en basketballkurv udenfor. Indenfor er der et spabadekar, et massagerum og et meget veludstyret træningsrum.

Beboerne spiser sammen afdelingsvis, men de har også mulighed for at spise i deres egne lejligheder. Dette er for nogle af beboerne bedre end at spise sammen med en stor gruppe. Det er, som nævnt under punkt 3.5., personalet der laver maden, og de beboere der er i stand til det, hjælper til.

I forbindelse med inspektionen spiste jeg og mine medarbejdere et måltid svarende til det som brugerne på Skovbogård fik den pågældende dag.

Skovbo og Rhedersborg råder hver over to busser til transport af beboerne. I disse busser transporteres beboerne hver dag til Skovbogård og Værkstedet Kilen. Herudover bruges busserne til transport til ridning, svømning mv. samt til ferie og udflugter.

Alle beboere uanset funktionsdygtighed får tilbud om mindst én årlig ferierejse. Beboerne på Rhedersborg får dog færre valgmuligheder end beboerne på Skovbo idet

der er færre beboere på Rhedersborg. Som eksempler på ferietyper som beboerne har været på, kan nævnes: Cykeltur, charterferie, tur med prærievogn og skiferie i Norge i Røde Kors-hyttelejr. På hver ferie deltager mindst to beboere, og der er én ansat fra bostedet med pr. beboer. Forældrene til beboerne har også mulighed for at deltage i ferierne. Da beboerne ikke er i stand til at vælge ferieform, er det personalet der vælger den ferieform de tror egner sig til hver enkelt beboer. Hvis en form for ferie går godt, og personalet får indtryk af at beboeren er glad for ferieformen, gentager man succesen en anden gang.

Jeg forstod på ledelsen at der for tiden er overvejelser på Rhedersborg om muligheden for at tilbyde flere former for ferie – måske allerede inden færdiggørelsen af nybyggeriet hvor antallet af beboere forøges med fire. Jeg beder Skovbo, herunder Rhedersborg, om at underrette mig om hvad de igangværende overvejelser munder ud i.

Beboerne betaler selv for deres egen ferie og for personalets billetter mv. i forbindelse med ferien. Feriebudgetterne gennemgås ved revision i bostedet.

Under den afsluttende samtale med ledelsen fik jeg fra repræsentanterne fra Sønderjyllands Amt oplyst at amtet ikke har en rabataftale hos de rejseselskaber amtet sædvanligvis benytter. Jeg foreslog at en sådan aftale bliver etableret. Ud over at stille dette forslag foretager jeg mig ikke noget vedrørende dette spørgsmål.

4.4. Beboernes økonomiske forhold

...

4.5. Ledsageordning

Efter lov om social service, § 78, stk. 1, yder kommunen 15 timers ledsagelse om mæne-

den 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 mv., 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.

Jeg beder Skovbo og Rhedersborg om at oplyse hvor mange – om nogen – beboere der gør brug af denne ordning, og hvorvidt ledsagelse sker med personale udefra.

4.6. Hjælpemidler

...

4.7. Rygepolitik

Det blev under inspektionen oplyst at kun en af beboerne ryger. Denne beboer får lov til at ryge alle de cigaretter han ønsker, men kun på særligt afgrænsede områder, herunder i hans egen lejlighed, på hans plads ved spisebordet og i en bestemt lænestol i stuesektionen af afdelingens fællesrum. Under pladsen ved spisebordet og under lænestolen er der, som nævnt ovenfor, lagt store metalplader på gulvet for at undgå brændemærker i gulvbelægningen.

Jeg fik indtryk af at den pågældendes rygning alene er begrænset til særlige områder fordi man – ved at pågældende er placeret på metalpladerne – kan undgå brændemærker i gulvet, og ikke for at undgå at andre beboere og personalet generes af cigarrøgen.

Ledelsen gav udtryk for at Skovbo og Rhedersborg i det tilfælde at der var flere rygere blandt beboerne, ville udarbejde nogle strukturer og systemer med henblik på at lære beboerne at ryge mindre og kun på bestemte områder.

For så vidt angår personalets rygning blev det under inspektionen oplyst at Område Midt Bo og Beskæftigelse ikke har en fælles rygepolitik for boenhederne, til trods for at personalet ryger meget. Det blev oplyst at hver afdeling vedtager sin egen politik på området. Disse lokale rygepolitikker indebærer at personalet kun må ryge i bestemte områder. Ledelsen oplyste imidlertid at der kan være problemer med at overholde disse forskellige rygepolitikker fordi der ikke er pauser i vagten mellem kl. 14 og kl. 22. Personalet kan derfor ikke gå til et bestemt rum for at ryge, men er nødt til at opholde sig hos beboerne.

Som jeg gav udtryk for under inspektionen, er det efter min opfattelse ikke nødvendigvis sådan at beboerne skal have lov til at ryge hvor de ønsker det. Ved en vurdering af om en sådan løsning er rimelig, er der navnlig et hensyn at tage til de beboere der ikke ryger, idet bostedet også er deres hjem. På bostedets fællesarealer er der efter min opfattelse ikke noget til hinder for at det er bostedet der fastsætter en rygepolitik. En sådan politik kan for eksempel indebære at der ikke må ryges på gangarealer, at rygning kun foregår i en del af opholdsrummet (eventuelt med røgfri tidspunkter), eller at opholdsrummet udstyres med tilstrækkelig udluftning. Jeg beder bostedet om at oplyse mig om hvad mine bemærkninger giver anledning til.

Som jeg gav udtryk for på det afsluttende møde med ledelsen, mener jeg også at Skovbo og Rhedersborg bør have en skriftlig formuleret rygepolitik for personalet. Jeg beder bostedet om at oplyse mig

om hvad mine bemærkninger giver anledning til.

Jeg er opmærksom på at det forhold at bostedet er beboernes hjem – og samtidig de ansattes arbejdsplads – kan give nogle vanskelige 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.

...

4.9. Vold

Bostedet oplever indimellem trusler og vold mod personalet og mod andre beboere. Derudover oplever bostedet også selvskadende adfærd fra beboernes side.

Det blev under inspektionen oplyst at volden er mindsket meget (mere end 50 procent) siden beboerne flyttede til det nye Skovbo. Efter personalets opfattelse er grunden til dette at der er mere lys og luft på det nye Skovbo, at der er bedre og større fysiske rammer – med bl.a. egen lejlighed i stedet for blot et værelse – på det nye Skovbo, og at der derfor er kommet mere struktur i den enkelte beboers hverdag. Denne mindskning af volden gælder både vold rettet mod beboeren selv og vold rettet mod de andre beboere og personalet.

Det blev i tilknytning hertil oplyst at den struktur og den store forudsigelighed som Skovbo og Rhedersborg arbejder med over for beboerne, øger beboernes tryghed og mindsker volden.

Personalet oplyste at der er en del vold på bostedet, bl.a. på grund af frustrationer over ikke at blive forstået. Når volden opstår, kommunikerer personalet med den der slår mv., for at finde ud af grunden til volden. Det kan for eksempel være på grund af en psykose eller på grund af at 'klappen går ned' for den pågældende.

Ledelsen oplyste at det er den enkelte ansatte der definerer om vedkommende har

været udsat for vold. Der er, som jeg forstod det, tale om vold når den enkelte ansatte føler at vedkommendes grænser er overtrådt. Forstanderen mente i øvrigt at det er en svær definition, men han gav følgende eksempler på vold: Bid, krads, nap, skub i gulvet og at rive brillerne af den ansatte og ødelægge dem.

Bostedet er delt op i zoner. Alle ansatte har altid en alarm på sig, og når de udløser et nødopkald, kan resten af personalet se fra hvilken del af bostedet opkaldet kommer, og dermed komme hurtigt til hjælp.

Indimellem er der alarm en gang om ugen, og nogle gange kan der være op til fem opkald om dagen.

Jeg beder Skovbo, herunder Rhedersborg, oplyse om bostedet har retningslinjer for hvordan der skal forholdes i tilfælde af voldsepisoder, herunder anmeldelser af vold til politiet. Jeg beder endvidere bostedet oplyse hvorvidt Sønderjyllands Amt orienteres om voldsepisoderne. I tilslutning hertil beder jeg Sønderjyllands Amt oplyse om amtet har retningslinjer for ovenstående.

Jeg bemærker allerede nu at der vil være tilfælde hvor en sådan politimæssig behandling vil kunne have betydning for erstatningsforhold.

Der er mulighed for at få krisehjælp. Jeg har forstået at der i de tilfælde hvor der er behov for det, automatisk iværksættes supervision, således at det ikke er den enkelte der skal bede om hjælpen.

4.10. Beboernes seksuelle adfærd

...

4.11. Beboerråd (beboerindflydelse mv.)/ kontaktråd

...

4.12. Handleplaner

Alle beboere får udarbejdet en handleplan.

Efter anmodning modtog jeg under inspektionen kopi af fire planer for fire beboere – de tre af dem fra hver sin afdeling på Skovbo og den sidste fra Rhedersborg.

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. Bestemmelsernes stk. 3 fastslår følgende om planens indhold og udarbejdelse:

‘§ 111. ...

...

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.’

Baggrunden for, formålet med og det nærmere indhold af handleplanerne er beskrevet i vejledning nr. 58 af 10. marts 1998 om sociale tilbud til voksne med handicap.

De fire planer jeg har fået kopi af, er meget forskellige. Planen fra Rhedersborg er en nøje gennemgang af beboerens dagsprogram, aktivitetsprogram og ferieprogram mv. Den ene af planerne fra Skovbo indeholder et oplæg til handlemøde, en fælles drøftelse om beboeren, et notat med generelle ting om beboeren og beboerens døgnrytme mv. Den anden af planerne fra Skovbo indeholder en beskrivelse af beboeren, herunder hans tidlige udvikling, hans diagnoser op gennem barn- og ungdommen samt hans adfærd generelt. Herudover er der en beskrivelse af forældresamarbejdet, hjemmebesøg, beboerens medicinindtag, en struktur for beboeren, en forældresamarbejdskontrakt, et referat fra et planmøde vedrørende beboeren og dagsrytme for beboeren. Den tredje plan fra Skovbo indeholder en handleplan

for beboerens skrigreri, to notater om henholdsvis beboerens spise- og sovesituationer og en beskrivelse af ugedags-legeaktiviteter.

Blandt en af de fire beboeres papirer lå der retningslinjer vedrørende klientkalender, planmøder og handlemøder. Det fremgår heraf at personalet hver dag skal skrive i klientkalenderen ud fra følgende punkter:

- 'Klientens fysiske tilstand.
- Klientens psykiske tilstand.
- Afviselser af dagsstrukturen.
- Måltider.
- Natten.
- Medicin.

Særlige bemærkninger vedrørende personale.

Særlige bemærkninger vedrørende klienten.

Der skal skrives mere end OK, fint, osv.'

Af retningslinjerne fremgår det endvidere at der afholdes tre planmøder om året hvor beboerens forældre skal have mulighed for at deltage. Ifølge retningslinjerne indeholder planmøderne følgende:

Punkterne fra kalenderen bruges og kalenderen bruges som dokumentation for, hvad der skal snakkes om.

Opfølgning af aftaler ifølge referat fra sidst.

Opsummering af følgende punkter:

- Fysisk tilstand.
- Psykisk tilstand.
- Dagsstrukturen.
- Spisning.
- Nat.
- Kommunikation.
- Medicin.
- Nye tiltag (kvartalsaftaler)
- Evt.'

Af retningslinjerne fremgår det endelig at man på tredje planmøde aftaler tidspunkt for det årlige handlemøde hvor beboerens forældre også har mulighed for at deltage. Referater fra de tre planmøder danner grundlag for det fælles oplæg. Dagsorden for handlemødet er således:

- '1. Velkomst, præsentation.

2. Opsummering af sidste referat

3. Fælles oplæg, som fremlægges fælles, det indeholder sammenskrivningen af de 3 referater fra planmøder, som har punkterne fra kalenderen som disposition.

4. Nye pædagogiske tiltag.

5. Fremtiden.

6. Evt.'

Deltagere i handlemødet er forældre/pårørende, kommunen, specialrådgivningen, kontaktpersoner, afdelingslederen, forstanderen, værkstedslederen og eventuelle ad hoc-indkaldte, som for eksempel læge eller psykiater.

Jeg går ud fra at retningslinjerne gælder for alle beboere på Skovbo og Rhedersborg. Jeg beder Skovbo og Rhedersborg oplyse hvorvidt de tre planmøder og det årlige handlemøde resulterer i udarbejdelsen af en samlet handleplan.

Som ovenfor nævnt er de fire planer jeg har fået udleveret, meget forskellige, og kun en af dem er betegnet som handleplan. Jeg beder Skovbo og Rhedersborg oplyse om hvad grunden er til denne forskellighed. I den forbindelse beder jeg om oplysninger om hvorvidt Skovbo og Rhedersborg har retningslinjer for udarbejdelse af handleplaner, eller om det er op til de enkelte ansatte at afgøre hvorledes handleplanen i det enkelte tilfælde udformes. Hvis der er sådanne retningslinjer, beder jeg Skovbo og Rhedersborg om at sende dem til mig.

I servicelovens § 111, stk. 3, angives det bl.a. at formålene med indsatsen skal fremgå af handleplanen. Af de planer mv. som jeg har modtaget fra boenhederne, fremgår ikke et sådant formål. Jeg beder Skovbo og Rhedersborg oplyse om bostedet definerer sådanne formål for de enkelte beboere.

Jeg bemærker at Sønderjyllands Amt i tilsynsrapport af 1. september 2004 har anbefalet bostedet at fortsætte den igangværende

kvalitetsudvikling af handleplanerne for den enkelte beboer, herunder at tydeliggøre forhold vedrørende økonomi, indflydelse og fremtidige mål for indsatsen.

5. Lukkede døre og frisk luft

...

6. Magtanvendelse

6.1. Modtagne registreringer

Som anført indledningsvis anmodede jeg under inspektionen om udlån af bostedets skriftlige materiale vedrørende magtanvendelse (foretaget i 2004) i henhold til afsnit V, kapitel 21, i lovbekendtgørelse nr. 708 af 29. juni 2004 om social service (serviceloven) og bekendtgørelse nr. 1109 af 12. december 2003 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne efter kapitel 21 i lov om social service – dog maks. 10 sager.

Jeg modtog 10 indberetninger som vedrørte i alt tre forskellige beboere. Disse 10 magtanvendelser fandt sted i perioden fra den 5. september 2004 til den 9. oktober 2004. 9 af dem bestod i fastholdelse af en beboer, og den sidste bestod i at den ansatte tog fat i beboeren og lagde ham ned på gulvet.

Efter en gennemgang af indberetningerne har jeg besluttet at jeg ikke i denne rapport vil tage stilling til om de enkelte magtanvendelser er i overensstemmelse med loven. Jeg vil på baggrund af indberetningerne i stedet over for Socialministeriet rejse spørgsmålet om magtanvendelse i forhold til almindelig 'opdragelse'/husorden. Jeg vil orientere Skovbo og Rhedersborg om resultatet af denne sag.

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 § 10 skal registrering efter servicelovens § 109l ske på de af Socialministeriet udarbejdede skemaer som kan rekvireres hos ministeriet.

Jeg kan oplyse at jeg i tilknytning til sagen vedrørende min inspektion af bostedet Munkehatten i Fyns Amt behandler et spørgsmål om udformningen af Socialministeriets skemaer til indberetning efter servicelovens § 109l. Det har bl.a. baggrund i at både Munkehatten og Fyns Amt under inspektionen gav udtryk for at skemaerne er mangelfulde og bør revideres.

Socialministeriet har senest den 1. april 2004 oplyst mig om at ministeriet i forbindelse med revisionen af vejledningen om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten efter servicelovens kapitel 21 (der er udsendt den 5. januar 2004) har besluttet at indberetningsskemaerne, der er udarbejdet i medfør af magtanvendelsesbekendtgørelsens § 10, skal undergå en revision med henblik på en ændret og mere tilstrækkelig udformning. Revisionen forventedes at være afsluttet i efteråret 2004. Socialministeriet har endnu ikke oplyst mig om det endelige resultat af revisionen hvorfor jeg den 6. december 2004 rykkede for svar i sagen.

Jeg kan konstatere at boenhederne ikke har anvendt Socialministeriets skema 2 i forbindelse med registrering af de 10 magtanvendelser jeg har modtaget kopi af. Boenhederne har i stedet anvendt skemaer der fremtræder som udarbejdet af Sønderjyllands Amt.

Jeg foretager mig ikke noget vedrørende det forhold at bostedet ikke har anvendt Socialministeriets skema 2, jf. det ovenfor anførte om spørgsmålet om udformningen af skemaerne. Det er imidlertid beklageligt at det i 7 af indberetningerne ikke er muligt at konstatere på hvilket bosted i amtet magtanvendelsen er foretaget, og at der i 3 af indberetningerne ikke er angivet cpr-nummer for den pågældende beboer. Skovbo og Rhedersborg skal som et mindstekrav registrere de oplysninger der kræves i Socialministeriets skema 2.

I et af de eksempler på handleplaner som jeg har modtaget fra bostedet, fremgår følgende under pkt. 21:

'Ved usædvanlige magtanvendelser skal papirerne udfyldes korrekt.'

Jeg beder bostedet udtale sig om denne del af handleplanen.

I henhold til magtanvendelsesbekendtgørelsens § 14, stk. 1, skal registreringer efter §§ 10-13 foretages af den person der har iværksat indgrebet eller foranstaltningen, eller af den person der har instruktionsbeføjelsen over for den ansatte som har iværksat indgrebet eller foranstaltningen.

Det fremgår af samtlige skemaer hvem der har foretaget indgrebene. Skemaerne fremstår således som udfyldt og underskrevet af den medarbejder der i det konkrete tilfælde har foretaget magtanvendelsen. Hvert skema er underskrevet af medarbejderen og endvidere af boenhedens leder eller afdelingsleder.

Jeg går ud fra at baggrunden for at skemaet er fortrykt med ordene 'institutionens leder', er at bostedet har brugt nogle skemaer fra en tid hvor der var tale om institutioner og ikke bosteder.

Efter magtanvendelsesbekendtgørelsens § 12 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).

9 af skemaerne er dateret af medarbejderen således at det fremgår hvornår registreringen er sket. Man kan imidlertid ikke se hvornår skemaet vedrørende den magtanvendelse der fandt sted den 17. september 2004, er udfyldt.

Det er en fejl at det ikke af sidstnævnte skema fremgår hvornår skemaet er udfyldt. Det er således ikke for dette skemas vedkommende muligt for mig at konstatere om registreringen er sket straks eller senest dagen efter at indgrebet fandt sted, og som en følge heraf kan jeg heller ikke se om bostedet har forholdt sig i overensstemmelse med det tidsmæssige krav i magtanvendelsesbekendtgørelsens § 12. Da de resterende 9 skemaer imidlertid er korrekt udfyldt for så vidt angår denne datering, går jeg ud fra at der er tale om en enkeltstående fejl, og jeg foretager mig derfor ikke noget i anledning af dette forhold.

Af de resterende 9 skemaer er der 2 sager hvori der først er sket en registrering 3 dage efter magtanvendelsen. Det er en fejl at disse 2 skemaer ikke er udfyldt senest dagen efter at indgrebet fandt sted.

Ifølge magtanvendelsesbekendtgørelsens § 12, stk. 2, skal registrerede foranstaltninger indberettes til amtsrådet månedligt.

Jeg kan af stemplet på hvert indberetningsskema se at 9 af forholdene er indberettet til amtet inden for en måned. For så vidt angår den magtanvendelse der fandt sted den 9. oktober 2004, har amtet – i henhold til den stemplede dato – modtaget indberetningen den 27. september 2004.

Jeg beder Sønderjyllands Amt om at redigere for dette forhold.

Jeg bemærker at Sønderjyllands Amt i tilsynsrapport af 1. september 2004 anfører at der har været en del indberetninger som ikke er sendt til amtet inden for den angivne tidsramme. Amtet anbefaler endvidere i rapporten at områdelederen i samarbejde med amtets skole- og specialafdeling styrker indsatsen i forhold til retningslinjer og procedurer og udvikling om hvordan indgreb i selvbestemmelsesretten kan undgås, samt at Område Midt Bo og Beskæftigelse i efteråret 2004 implementerer de nye regler på magtanvendelsesområdet.

Sønderjyllands Amt oplyste under inspektionen at amtet hidtil alene har givet en tilbagemelding på indberetningerne hvis der har vist sig uhensigtsmæssige mønstre i magtanvendelsen. Amtet har efter inspektionen telefonisk oplyst at amtet ikke har givet Skovbo og Rhedersborg tilbagemeldinger vedrørende amtets vurdering af de 10 registreringer jeg har fået kopi af. Jeg har dog efter inspektionen fra amtet modtaget eksempler på tilbagemeldinger. Af disse tilbagemeldinger – af henholdsvis 5. august 2004, 29. september 2004 og 8. oktober 2004 – fremgår det at amtet bl.a. gør bostedet opmærksom på at Skovbo og Rhedersborg bruger forældede skemaer ved registreringerne af magtanvendelse. I tilbagemeldingen af 8. oktober 2004 vurderer amtet bl.a. at fiksering ikke er tilladt. Amtet stiller endvidere spørgsmål til bostedet vedrørende de enkelte indberetninger. For så vidt angår registreringerne som er indberettet den 27. september 2004 (og som jeg har fået kopi af), har amtet som nævnt ovenfor ikke givet nogen tilbagemeldinger vedrørende vurderingen af hver enkelt magtanvendelse. Som jeg har forstået det, følger amtet imidlertid fra 2. november 2004 en ny procedure hvorefter amtet altid kommer med en skriftlig reaktion på hver enkelt indberetning.

På baggrund af at amtet har indført en ny procedure hvor der vil ske tilbagemelding på hver enkelt indberetning, og på baggrund af at jeg, som ovenfor anført, har besluttet at jeg ikke i denne rapport vil tage stilling til om de enkelte magtanvendelser var i overensstemmelse med loven, foretager jeg mig ikke mere vedrørende spørgsmålet om Sønderjyllands Amts reaktion på hver af de 10 indberetninger som jeg har modtaget kopi af.

6.2. Om indgreb generelt

...

7. Personaleforhold

Jeg bliver ofte under inspektioner af denne karakter mødt med bekymring for personalenormeringerne fra beboeres, beboerrepræsentanters og/eller pårørendes side. Der udtrykkes forståelse for at de ansatte gør hvad de kan, og at de ansatte ikke kan være mere end et sted ad gangen. Spørgsmålet om normeringerne influerer i høj grad på hverdagen – særligt hvis der er tale om nedskæringer. Problemer opleves især når der er sygdom blandt personalet, hvor der også skal bruges tid på at skaffe en vikar.

7.1. Normeringer og sammensætning

...

7.2. Vikarer og sygdom

...

8. Amtets tilsynsordning

8.1. 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. 72 af 6. februar 2004 med senere ændringer).

Socialministeriets vejledning nr. 21 af 24. februar 2004 om lov om retssikkerhed og administration på det sociale område indeholder nærmere retningslinjer for hvordan tilsynsforpligtelsen skal gennemføres (punkt 332-344). Det fremgår af punkt 333 at opregningen af de forskellige facetter ved tilsynsvirksomheden ikke er udtømmende.

Ifølge punkt 334 i vejledningen er kernen i tilsynsforpligtelsen at myndighederne har pligt til at holde sig informeret om indhold og fremgangsmåde i tilbuddene samt til at forholde sig til denne information i forhold til opgaver, formål og gældende lov.

Punkt 335 i vejledningen er sålydende:

'Aktivt tilsyn

335. 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, f.eks. 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 Sønderjyllands Amt, Uddannelses- og Socialforvaltningen samt Psykiatريفvaltningen, udarbejdet et notat (af 26. februar 2003)

med titlen 'Notat vedrørende amtets varetæelse af tilsynet med egne sociale tilbud – udvikling af et formaliseret tilsyn'. Amtet har endvidere udarbejdet en tilsynsmanual/tjekliste til brug ved de konkrete tilsynsbesøg. Jeg har modtaget kopi af begge dele.

Socialministeren har med hjemmel i servicelovens § 110a 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 skulle senest den 1. oktober 2003 første gang fastsætte 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 endvidere 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. Et sådant redskab vil gøre 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 har på Sønderjyllands Amts hjemmeside, www.sja.dk, fundet amtets generelle kvalitetsstandard af 20. januar 2004 for botil-

bud efter servicelovens § 92. Heraf fremgår det bl.a. at amtet – ved første revision af kvalitetsstandarderne – vil indarbejde uddybede værdier og normer for de enkelte botilbud.

Jeg beder om at blive underrettet om resultaterne af revisionen på dette område. Jeg beder endvidere om oplysning om hvornår amtet forventer at revisionen foreligger.

På hjemmesiden ligger endvidere særligt udarbejdede kvalitetsstandarder/servicedeclarationer for otte af amtets bosteder, herunder Rhedersborg. Der ligger imidlertid ikke en særlig kvalitetsstandard/servicedeclaration for Skovbo. På telefonisk forespørgsel har amtet bekræftet at der ikke er udarbejdet en særlig kvalitetsstandard/servicedeclaration for Skovbo. Amtet oplyste samtidig, at begrundelsen herfor er at Socialministeriets ovennævnte bekendtgørelse om kvalitetsstandarder for § 92-tilbud efter amtets opfattelse ikke omfatter boliger der er opført efter lov om almene boliger, samt støttede private andelsboliger mv.

Det må således konstateres at forskellige typer boliger for voksne med betydelig og varigt nedsat funktionsevne behandles forskelligt med hensyn til krav om kvalitetsstandard. Jeg har samtidig hermed henledt Socialministeriets opmærksomhed på dette problem, og jeg har anmodet Socialministeriet om at underrette mig om hvad dette måtte give ministeriet anledning til. Jeg vil til sin tid orientere Sønderjyllands Amt om ministeriets svar.

8.2. Sønderjyllands Amts tilsynsnotat af 26. februar 2003

...

8.3. Tilsynsbesøg foretaget på Område Midt Bo og Beskæftigelse den 23. august 2004

Blandt det materiale jeg modtog forud for inspektionen, er – som nævnt – en tilsynsrapport af 1. september 2004 om et tilsynsbesøg foretaget på Område Midt Bo og Beskæftigelse den 23. august 2004.

Områdelederen for Område Midt Bo og Beskæftigelse oplyste under inspektionen at ledelsen og personalet er meget tilfredse med amtets tilsyn. Det er positivt at nogen udefra kommer og vurderer deres arbejde – især fordi tilsynsholdet har erfaring fra andre, lignende steder.

Efter min opfattelse er tilsynsrapporten af 1. september 2004 om amtets tilsynsbesøg den 23. august 2004 meget dækkende og operativ i forhold til de anbefalinger amtet giver.

Jeg beder Område Midt Bo og Beskæftigelse og Sønderjyllands Amt oplyse om den omtalte tilsynsrapport af 1. september 2004 indtil videre konkret har ført til ændringer på bostedet og i dagbeskæftigelserne.

9. Opfølgning

Som det fremgår af de enkelte punkter ovenfor, har jeg i flere tilfælde bedt Skovbo/Rhedersborg og/eller Sønderjyllands Amt om nærmere oplysninger mv. vedrørende forskellige forhold. Jeg beder om at disse oplysninger mv. fra bostedet sendes gennem Sønderjyllands Amt for at amtet kan få lejlighed til at kommentere det som bostedet anfører.

10. Underretning

Denne rapport sendes til Område Midt Bo og Beskæftigelse, Sønderjyllands Amt, Folketingets Retsudvalg, Center for Ligebehandling af Handicappede og boenhedernes fælles kontaktråd."

H. Inspektion af rådhuset i Århus Kommune

Kommunale forhold. 3.9.

Den 27. april 2004 inspicerede inspektionschefen og medarbejdere fra inspektionsafdelingen på ombudsmandens vegne rådhuset i Århus Kommune særligt med handicap-tilgængelighed for øje.

Inspektionen gav anledning til en opfordring til Århus Kommune om (i naturlig forlængelse af kommunens handlingsplan for tilgængelighed) at foretage en mere systematisk gennemgang af rådhuset med henblik på at afdække og om muligt afhjælpe de åbenbare tilgængelighedsproblemer der var i rådhuset. Inspektionen gav anledning til kritik og henstillinger på flere specifikke punkter, herunder vedrørende handicapparkeringspladser, adgangsforhold, navnlig til byrådssalen, elevatorforhold, lysforhold og handicaptolletter. Det blev bemærket at det ved den udtalte kritik og de afgivne henstillinger naturligvis var tillagt betydning at der er tale om en fredet bygning der er opført i 1939-41, og at der så vidt det havde kunnet konstateres, ikke var tale om egentligt ulovlige forhold. (J.nr. 2004-0985-160).

Den 9. juli 2004 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Århus Kommune:

”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 27. april 2004 inspektion af rådhuset i Århus Kommune. Til stede under inspektionen var fra kommunen (...).

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.

Rådhuset i Århus Kommune blev bl.a. udvalgt som genstand for inspektionen ud fra kriterier vedrørende betydningen af tilgængelighed for handicappede besøgende og ansatte og rådhusets repræsentativitet for tilsvarende offentlige bygninger.

Inspektionen bestod af en indledende samtale med kommunens repræsentant samt rundgang i rådhuset og på rådhusets område. Ruten under gennemgangen af bygningerne blev tilrettelagt efter mit valg efter nærmere forslag fra kommunens repræsentant.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Århus Kommune med henblik på at kommunen kunne fremkomme med eventuelle bemærkninger om faktiske forhold som den foreløbige rapport måtte give anledning til. Kommunen har i brev af 2. juli 2004 fremsat enkelte bemærkninger som er indarbejdet i rapporten.

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 byggelovgivningen 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).

Rådhuset i Århus Kommune er tegnet af Arne Jakobsen og Erik Møller. Rådhuset, der er fredet, er bygget i perioden 1939-1941. Rådhusets 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 Århus Kommune og rådhuset

Århus Kommune beskæftiger sig med handicaptilgængelighed på en række områder. Kommunen har blandt andet etableret Århus Kommunes Handicapråd som blandt andet skal følge og vurdere vilkårene for alle grupper af mennesker med handicap i Århus Kommune.

Af kommunens hjemmeside fremgår desuden følgende om kommunens handlingsplan for tilgængelighed:

’Baggrund og formål

Med finansiel støtte fra By- og Boligministeriet har Århus Kommune i et samarbejde med Århus Kommunes Handicapråd i anden halvdel af 1999 iværksat projektet ‘Tilgængelighed for alle i Århus Kommune’. Hensigten med projektet er dobbelt: Dels skal projektet tjene som eksempelprojekt for andre kommuner, dels skal projektet specifikt sætte tilgængelighed på dagsordenen i Århus Kommune.

Ifølge det aftalte kommissorium er der med projektet sat fokus på følgende indsatsområder:

1. Offentlige torve- og gaderum og parker
2. Den kollektive kommunale busstrafik
3. Skoler, biblioteker, museer og kulturinstitutioner
4. Daginstitutioner
5. Lokalcentre
6. Handicapegnede boliger

Information, herunder publikationer og de kommunale hjemmesider

For hvert af disse områder er der gennemført en kortlægning af status. Kortlægningsrapporten blev udgivet i marts 2000. Heri er også beskrevet såvel gode som mindre gode eksempler på tilgængelighed.

Kortlægningen er fulgt op af en handlingsplan for perioden 2001-2004. I handlingsplanen angives målsætninger for de forskellige hovedområder og en række konkrete initiativer, der skal gennemføres i løbet af de næste 4 år til en generel forbedring af tilgængeligheden i Århus Kommune.

Denne handlingsplan skal opfattes som det første led i en rullende proces, idet det er tanken at udarbejde en ny handlingsplan i det sidste år af denne plans gyldighedsperiode. Der vil således blandt andet med baggrund i erfaringerne fra den første handlingsplan kunne tages nye emner op og fastlægges nye konkrete initiativer med sigte på at fastholde opmærksomheden på tilgængelighedsproblemstillinger.

Handlingsplanens anvendelse

Det er hensigten, at handlingsplanen skal repræsentere Århus Kommunes konkrete udmøntning af FN's standardregel nr. 5 om fysisk tilgængelighed. Spørgsmålet om tilgængelighed i al almindelighed er helt central for borgernes brug af byen i al dens mangfoldighed. Det handler blandt andet om nærheden og tilgængeligheden til de daglige aktiviteter for alle – herunder adgang til butikker, lægeklinikker og offentlige kontorer m.v. Betydningen af fysisk nærhed,

bekvemme adgangsforhold og muligheden for at færdes uden problemer er størst for de mindst mobile. Disse hensyn skal indgå både i den kommunale planlægning og i udformningen af de konkrete projekter.

Byen skal kunne bruges af alle. Borgere med midlertidige eller varige funktionsnedsættelser bør have reel bevægelsesfrihed. I særlig grad skal der tages hensyn hertil ved nyindretning af byen, blandt andet gennem valg af belægningstype og forløb med færrest mulige niveauspring. Den kvalitative udfordring bliver således at skabe en smuk by for alle, der er let at færdes i. Kommunen kan og bør tage højde herfor i forbindelse med udarbejdelse af anlægsprojekter. I forhold til de private har Kommunen en vigtig rådgivningsrolle.

Kommunen skal ligeledes sikre, at nye boligbebyggelser og ombygning af eksisterende boligbebyggelser, herunder ikke mindst offentligt støttede ombygninger, lever op til kravene om adgang for bevægelseshæmmede. Det betyder, at de gældende regler på området fortsat skal administreres restriktivt.

Kort udtrykt er formålet med denne handlingsplan at være med til at skabe en varig og positiv udvikling, og dermed sikre:

- at der ikke skabes nye tilgængelighedsbarrierer ved opførelse af nyt byggeri eller ved etablering af nye anlæg
- at der gøres en indsats for at ændre og reducere på eksisterende barrierer

Sammenhæng med Den Boligpolitiske Handlingsplan og kommuneplanlægning

I Den Boligpolitiske Handlingsplan 1999-2002 indgår tilgængelighed for alle som et af de overordnede temaer i byens og boligbyggelsens kvalitet.

Forslaget til Kommuneplan 2001-2013, der har været fremlagt til offentlig debat fra den 17. januar til den 28. marts 2001, indeholder følgende målsætninger og strategier om den fysiske tilgængelighed, som en overordnet ramme for de kommunale aktiviteter:

Målsætninger

- Reel bevægelsesfrihed og tilgængelighed sikres, så borgere med begrænset bevægelsesfrihed kan gøre brug af byen og dens mange tilbud.

Det betyder blandt andet, at bevægelseshæmmede uden besvær skal kunne bruge boliger og boligområder, offentlige bygninger, kulturinstitutioner, butikker m.m.

Strategier

- Ved udbygning og omdannelse af den eksisterende by samt ved byvækst skal der anvendes løsninger, der sikrer tilgængelighed for alle i Århus Kommune, som f.eks. handicappede, børn, unge og ældre. Kommuneplanen forventes endelig vedtaget af Byrådet i ultimo 2001.

Udmelding fra de lokale handicaporganisationer

De lokale handicaporganisationer i Århus har i forbindelse med kortlægningen og udarbejdelse af handlingsplan peget på blandt andet følgende forhold som afgørende i tilgængelighedsmæssig henseende:

- Kantstensovergange, som er lette at forcere
- Jævne belægninger på torve og gader
- Niveaufri adgang til butikker og virksomheder
- Lydsignaler ved lyskryds
- Offentlig busstrafikmidler, som er lette at komme ind i og bruge
- Handicapegnede offentlige toiletter i Midtbyen og ved steder med mange besøgende
- Niveaufri adgang til skoler og kulturinstitutioner, f.eks. museer og biografer
- Adgang for alle til kommunal information, også den digitale'

(Kilde: http://www.aarhuskommune.dk/portal/borger/handicappede/handlingsplan_for_tilgaengelighed, den 4. maj 2004).

Kommunens hjemmeside indeholder blandt andet en oversigt over skoler som er egnede for kørestolsbrugere, og en vejledning til brug af hjemmesiden for blinde og

svagtseende. Hjemmesidens tilgængelighed er ikke genstand for denne inspektion.

Rådhuset ligger centralt i Århus. Rådhuset er, som nævnt, bygget i perioden 1939-1941. Rådhuset rummer parterre og 1. til 5. etage. Op til 4. etage er en del af rådhuset bygget op som en aula med svalegange på hver etage. Rådhuset har desuden et tårn som ikke indgik i inspektionen.

Handlingsplanen om tilgængelighed indeholder også en målsætning om at bevægelseshæmmede uden besvær skal kunne bruge bl.a. offentlige bygninger i Århus Kommune.

Under inspektionen blev spørgsmålet om initiativer på baggrund af handlingsplanen i relation til rådhuset i Århus Kommune ikke drøftet eller nærmere belyst. Så vidt jeg kunne forstå, er der ikke siden opførelsen af rådhuset i 1939-41 foretaget en systematisk gennemgang af rådhuset med henblik på at kortlægge de behov for ændringer der måtte være af hensyn til bevægelseshæmmede og i øvrigt ansatte og besøgende med et handicap. I hvert fald måtte jeg konstatere – som det fremgår af det der er anført nedenfor – at der stort set ikke siden opførelsen i 1939-41 er gennemført bygningsmæssige ændringer af rådhuset for at tilgodese bl.a. bevægelseshæmmedes behov.

Ved den kritik som jeg nedenfor har udtalt af forskellige forhold, og de henstillinger som jeg har afgivet med henblik på at afhjælpe de kritiserede forhold, har jeg naturligvis måttet tillægge det betydning at der er tale om en fredet bygning der er opført i 1939-41, og at der så vidt jeg har kunnet konstatere, ikke er tale om egentlige ulovlige forhold. Jeg måtte imidlertid under inspektionen konstatere mange uhenigtsmæssigheder som afspejler at der som nævnt tilsyneladende ikke på noget tidspunkt – også på trods af handlingsplanen – er foretaget en systematisk gennemgang af rådhuset med henblik på at af-

dække og om muligt afhjælpe de åbenbare tilgængelighedsproblemer der er i rådhuset.

Jeg opfordrer Århus Kommune til – ud over at forholde sig til de specifikke forhold som jeg har behandlet nedenfor – at foretage en sådan mere systematisk gennemgang, hvilket vel i øvrigt falder i en naturlig forlængelse af kommunens handlingsplan.

4. Tilgængelighedsforholdene

4.1. Ydre adgangsforhold, herunder handicapparkering

Rådhuset har to indgange for offentligheden; hovedindgangen mod Rådhuspladsen og en mindre indgang fra Park Allé. Der er parkeringsmuligheder ved begge indgange.

Rådhuset har to handicapparkeringspladser, en ved hver parkeringsplads (dvs. ved henholdsvis Rådhuspladsen og Park Allé). Jeg forstod på kommunens repræsentant at to handicapparkeringspladser dækker efterspørgslen.

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.’

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 med behovet, at det effektivt skal sikres at de faktisk er til rådighed for handicappede, og at pladserne har en placering på området som er hensigtsmæssig for brugerne.

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 handicapparke-

ringspladser er begge placeret inden for 30 meters gangafstand til nærmeste indgang.

4.1.1. Handicapparkeringspladsen ved hovedindgangen på Rådhuspladsen

Foran rådhuset på Rådhuspladsen er en chaussébrolagt parkeringsplads. Der er tale om små chaussésten. Imellem parkeringspladserne og hovedtrappen er et fortov med en jævn og fast fliseoverflade. Pladsen har en handicapparkeringsplads som er placeret umiddelbart til venstre for hovedindgangen (set forfra) ved siden af de øvrige parkeringspladser nærmest rådhuset. Der er et fortov mellem parkeringspladsen og indgangspartiet.

Fra parkeringspladsen fører en chaussébrolagt niveauovergang/rampe fra pladsen til fortovet.



Illustration 1. Handicapparkering på Rådhuspladsen

Parkeringspladsen er markeret ved et skilt på en stander. Skiltet er holdt i mørke farver. Handicapparkeringspladsen er ikke afstribet, men afmærket ved to messingplader som ligger plant med chausséstenene. Pladserne har piktogrammer af kørestolsbrugere.

Jeg går ud fra at skiltets og afmærknings udformning er bestemt af æstetiske hensyn. De mørke farver er imidlertid

ikke hensigtsmæssige da de falder i ét med omgivelserne og derfor kan være svære at se. Jeg går ud fra at Århus Kommune vil overveje at gøre skiltningen og afmærkningen af parkeringspladsen mere synlig. En sådan forbedring kan efter min vurdering ske under hensyntagen til arealets nuværende æstetik. Jeg beder om underretning om hvad kommunens overvejelser giver anledning til.

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.

Ved en simpel opmåling blev handicapparkeringspladsens bredde målt til ca. 3,2 meter.

Så vidt jeg umiddelbart kan vurdere, lever parkeringspladsen til handicappede ikke fuldt ud op til de nævnte anbefalinger for så vidt angår pladsens størrelse. Jeg henstiller til kommunen at undersøge om pladsen lever op til de nævnte krav, og for så vidt dette ikke er tilfældet, at bringe pladsen i overensstemmelse hermed. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Parkeringspladsen foran rådhuset er, som nævnt, belagt med chaussésten overalt. 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 handicaplifte kan sætte sig fast i belægningen således at liften ikke kan slås helt ned. Belægningen på parkeringspladsen kan således vanskeliggøre eller umuliggøre anvendelsen af parkeringspladsen for handicappede med en sådan lift. Dette vil normalt ikke være et problem for handicappbiler med lift på siden idet udstigning da vil kunne ske på fortovet som er tilstrækkelig jævnt, men kan være et problem for biler med lift bagtil.

Jeg går ud fra at kommunen vil overveje eventuelle muligheder for at udjævne den nuværende belægning eller udskifte belægningen på og omkring handicapparkeringspladsen med en jævn belægning som ikke giver problemer for de nævnte typer af handicaplifte. Jeg beder om underretning om udfaldet af kommunens overvejelser.

4.1.2. Handicapparkeringspladsen ved indgangen på Park Allé

Ved siden af rådhuset på Park Allé er, som nævnt, endnu en indgang med en mindre chaussébrolagt parkeringsplads. Også på denne parkeringsplads er der etableret en handicapparkeringsplads umiddelbart ved siden af indgangen.

Handicapparkeringspladsen er tydeligt skiltet og afstribet. Pladsen blev i forbindelse med inspektionen opmålt til ca. 2,3 meter i bredden og ca. 4 meter i længden. Dog er der en vis ekstra plads langs siderne af den optegnede parkeringsbås forudsat at de nærmeste parkerede biler ikke holder for tæt ved. Efter en umiddelbar vurdering mangler pladsen dog ca. en halv meter i at være egnet til parkering med en handicappbil. En sådan udvidelse ses dog at forudsætte inddragelse af en del af parkeringsbåsen ved siden af handicapparkeringspladsen.



Illustration 2. Handicapparkering ved indgangen på Park Allé

Idet jeg henviser til mine bemærkninger under punkt 4.1.1., bemærker jeg at heller ikke denne parkeringsplads fuldt ud lever op til de nævnte anbefalinger for så vidt angår pladsens størrelse. Jeg henstiller til kommunen at undersøge om pladsen lever op til de nævnte krav, og for så vidt dette ikke er tilfældet, at bringe pladsen i overensstemmelse hermed. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Parkeringspladsen er, som nævnt, også her belagt med chaussésten. Dette betyder at kørestolsbrugere skal tilbagelægge afstanden fra handicapparkeringspladsen til indgangen på chaussésten.

Som det er tilfældet med parkeringspladsen ved hovedindgangen, er belægningen på parkeringspladsen her 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. Belægningen på parkeringspladsen kan derfor også her vanskeliggøre eller umuliggøre anvendelsen af parkeringspladsen for handicappede med en sådan lift.

Jeg går ud fra at kommunen også for så vidt angår denne handicapparkeringsplads vil overveje eventuelle muligheder for at udjævne den nuværende belægning eller udskifte belægningen på handicapparkeringspladsen med en jævn belægning som ikke giver problemer for de nævnte typer af handicapflifte. Jeg beder om underretning om udfaldet af kommunens overvejelser.

4.2. Indgange

4.2.1. Hovedindgangen

Hovedindgangen benyttes af blandt andre borgere som skal i kontakt med kommunen. Indgangen, der ligger ud til Rådhuspladsen, består af en bred trappe med seks trin der leder fra fortovet op til indgangspartiet.

Trappen er til venstre for indgangen (set forfra) gennembrudt af en rampe som flugter med den mindre rampe der leder fra parkeringspladsen op på fortovet.



Illustration 3. Hovedindgang med trappe og rampe

Til venstre for rampen er opsat en knap til tilkald af en rådhusbetjent for kørestolsbrugere som ikke selv kan komme op ad rampen. Knappen er markeret med et messingskilt med et kørestolspiktogram. Det mørke piktogram fremstår forholdsvis tydeligt på bygningens lyse baggrund.



Illustration 4. Tilkaldeknap og rampe ved hovedindgang

Rampen stiger ca. 48 cm over ca. 2,6 meter. Dette giver en hældningsgrad på ca. 1:5. Rampen vil være vanskelig eller umulig at benytte uden hjælp for kørestolsbrugere i kørestole uden motor.

Bygningsreglement 1995, pkt. 4.2.2, stk. 4, er sålydende: 'Stk. 4. Ramper må ikke udføres med større hældning end 1:20 (50 mm. niveauforskel pr. meter).' Dansk Standard DS 3028:2001 – Tilgængelighed for alle stiller krav om et maksimalt tværfald på 1:40 (25 mm niveauforskel pr. meter) for udvendige ramper.

Indgangspartiets udformning og omgivelser mv. gør det efter min umiddelbare opfattelse ikke realistisk at stille krav om en forbedring af rampen ved hovedtrappen uanset at den ikke er velegnet for selvhjulpne kørestolsbrugere. Henset til at der altid kan tilkaldes en rådhusbetjent som vil være behjælpelig, foretager jeg på denne baggrund ikke yderligere vedrørende rampen idet jeg går ud fra at kommunen ved eventuelle ændringer af forpladsen vil være opmærksom på den problematiske adgangsvej for kørestolsbrugere.

Fortovet foran trappen består af et jævnt og skridsikkert underlag hvis omgivelser af

kantsten og mure udgør en ledelinje som kan anvendes af svagsynede og blinde. Fortovet er egnet til kørsel med kørestol.

Indgangspartiet skiller sig i nogen grad ud fra den øvrige facade hvilket gør indgangens placering forholdsvis tydelig for svagsynede.

Indgangen består af to sæt dobbelte indfattede glasdøre der omgiver et vindfang. Dørene er brede. Dørene åbner udad, og den nødvendige trækraft blev med en almindelig fiskevægt målt til ca. 4-4,5 kg. På tidspunktet for inspektionen stod den inderste dør åben med en kile i.



Illustration 5. Indgangspartiet

En del kørestolsbrugere og andre handicappede vil have vanskeligt ved at åbne dørene ved egen kraft. En del handicappede vil slet ikke kunne åbne dørene ved egen kraft. Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler at alle typer manuelt betjente døre skal kunne åbnes ved hjælp af en trækraft på højst 2,5 kilo.

Jeg henstiller til kommunen at undersøge mulighederne for at gøre dørene lettere

at åbne. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Mellem dørene er et stort vindfang. I vindfanget mellem de to døre er gulvet delvist dækket af en smudsmåtte af gummi. Der er også en støvmåtte med kort luv.

Området umiddelbart indenfor i rådhus-hallen ligger lavere end resten af etagen. Der er en kant rundt på tre sider med tre trin op. Ved siden af betjentskranken fører en rampe op til selve rådhus-hallen. Der ligger en kosmåtte med kort luv foran rampen.



Illustration 6. Indvendig trappe og rampe

Rampen er – som rampen foran hovedindgangen – meget stejl. Jeg henviser til mine bemærkninger ovenfor om de nugældende krav og anbefalinger til ramper. For så vidt angår denne rampe synes der at være muligheder for at udjævne hældningen. Jeg henstiller derfor til kommunen at udjævne hældningen, f.eks. ved at forlænge rampen. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

4.2.2. Indgangen på Park Allé

Indgangen på Park Allé benyttes også af borgere som skal i kontakt med kommunen. Umiddelbart inden for indgangen befinder Kommune Information, Hovedkassen og Turist Århus sig.

Indgangen består af to sæt dobbelte indfattede glasdøre der omgiver et vindfang. Dørene åbner udad. Den nødvendige trækraft blev med en almindelig fiskevægt målt til ca. 2,5 henholdsvis 3 kg.

Mellem dørene er et vindfang. I vindfanget mellem de to døre er gulvet delvist dækket af en smudsmåtte af gummi.



Illustration 7. Indgangspartiet på Park Allé

Idet jeg henviser til mine bemærkninger under punkt 4.2.1. om Dansk Center for Tilgængeligheds anbefalinger af trækraft til manuelt betjente døre, henstiller jeg til kommunen nærmere at undersøge hvilken trækraft der er nødvendig for at åbne dørene, og såfremt denne afviger væsentligt fra centerets anbefalinger, at undersøge mulighederne for at gøre dørene lettere at åbne. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

4.3. Skranke og lignende

4.3.1. Betjentskranken

Umiddelbart indenfor i rådhus-hallen til højre for indgangen (set udefra) er en mindre skranke hvor en rådhusbetjent kan tage imod. Skranken er lav, men er forsynet med et glasværn hvorfor skranken ikke er egnet til at udfylde papirer ved. Det blev oplyst at skranken heller ikke i almindelighed anvendes til ind- og udlevering af papirer, og der

er derfor ikke brug for at kunne anvende skranken til udfyldelse af formularer o.l.

Jeg foretager på denne baggrund ikke yderligere vedrørende betjentskranken.

4.3.2. Skranke/modtagelsesområdet i Kommune Information og Hovedkassen

Umiddelbart ved siden af indgangen på Park Allé ligger Kommune Information og Hovedkassen. Der er indgang gennem en dobbelt glasdør lige ved siden af indgangspartiet. Dørene er svingdøre som kan åbne begge veje. Den nødvendige trækraft blev med en almindelig fiskevægt målt til ca. 3 kg.

Idet jeg henviser til mine bemærkninger under punkt 4.2.1. om Dansk Center for Tilgængeligheds anbefalinger af trækraft til manuelt betjente døre, henstiller jeg til kommunen nærmere at undersøge hvilken trækraft der er nødvendig for at åbne dørene, og såfremt denne afviger væsentligt fra centerets anbefalinger, om at undersøge mulighederne for at gøre dørene lettere at åbne. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Denne indgang til Kommune Information og Hovedkassen leder ind til et mindre område med borde, stole og reoler med forskelligt oplysningsmateriale. Et par trappetrin leder op til området foran skranken hvor personalet er placeret.

For kørestolsbrugere er det nødvendigt at tage en omvej ind i rådhuset for gennem den anden dør at komme ind til skrankeområdet. Kørestolsbrugeren skal herunder passere en rampe med en hældningsgrad på ca. 1:8.

Rampen er belagt med linoleum som er forsynet med riller for at gøre rampen mere skridsikker.

Den plads som er til rådighed foran rampen mv., gør det efter min umiddelbare opfattelse ikke realistisk at stille krav om en forbedring af rampen uanset at den ikke er velegnet for selvhjulpne kørestolsbrugere. Jeg henstiller i stedet til kommunen at opsætte en tilkaldeknap således at en kørestolsbruger eller andre som har vanskeligt ved at passere rampen, kan tilkalde hjælp, f.eks. fra skrankeområdet. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Skranke/modtagelsesområdet i Kommune Information og Hovedkassen er traditionelt opbygget med en lang skranke og reoler med pjecer og lignende. Skranken er opdelt således at det er muligt for personalet at bevæge sig om på den anden side af skranken. Skranken er ca. 115 cm høj.



Illustration 8. Skranke i Kommune Information/Hovedkassen med dankortterminal



Illustration 9. Området foran skranken i Kommune Information/Hovedkassen

Højden på skranken er u hensigtsmæssig for kørestolsbrugere og lave personer. Det er imidlertid muligt at komme forbi skranken og tale direkte med personalet ved skranken. Dette vil dog ikke gøre det muligt for kørestolsbrugere og lave personer f.eks. at udfylde papirer. Området foran skranken er efter min opfattelse stort nok til at der i stedet kan placeres et bord til dette formål. Jeg foretager på denne baggrund ikke yderligere vedrørende skranken, men henstiller til kommunen at opstille et bord i området foran skranken.

På skranken er placeret en dankortterminal. Terminalen kan ikke umiddelbart betjenes af f.eks. en kørestolsbruger. Personalet foreslog som en løsning at man kan forlænge den ledning som sidder i terminalen, således at personalet kan række terminalen til en kørestolsbruger.

Jeg henstiller til kommunen at gøre det muligt for kørestolsbrugere og lave personer at betjene dankortterminalen, f.eks. således som foreslået af personalet. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

4.3.3. Skranke mv. i Turist Århus

Turist Århus ligger på 1. sal. Der er adgang via indgangen på Park Allé op ad en bred trappe eller via elevator.

Umiddelbart op ad trappen befinder sig en skranke hvor man kan henvende sig med spørgsmål. I tilknytning hertil er opsat en række lave reoler med forskelligt oplysningsmateriale. Området var under omflytning på tidspunktet for inspektionen.

Skranken og reolerne giver ikke anledning til bemærkninger.

4.4. Byrådssalen

Byrådssalen er beliggende på 2. sal. Der er som udgangspunkt kun adgang til selve byrådssalen for byrådets medlemmer og kommunens ansatte. Hævet over byrådssalen er imidlertid et område med en del tilhørerpladser hvorfra der er udsigt over byrådssalen. Byrådssalen er forsynet med mikrofonanlæg for byrådets medlemmer og teleslynge.



Illustration 10. Byrådssalen

Adgangen til tilhørerpladserne sker via en stejl vindeltrappe. Trappen er helt uegnet for en del bevægelsehandicappede personer og uanvendelig for kørestolsbrugere. Der er mulighed for at lytte til byrådets forhandlinger via højttaleranlæg i et lokale som støder op til byrådssalen, og i nogle omkringliggen-

de udvalgsværelser. Det er ikke muligt at kommunikere fra de nævnte lokaler til byrådssalen via mikrofonanlæg eller lignende.

Det blev oplyst at kørestolsbrugere og andre som ikke kan anvende vindeltrappen til tilhørerpladserne, kan tilbydes særlige pladser i selve byrådssalen. Der er imidlertid to trin op til byrådssalen. I forbindelse med byrådsmøder er der altid to rådhusbetjente til stede. Det vil dog i de fleste tilfælde være umuligt at få en elektrisk kørestol op ad trappen.

Det er efter min opfattelse helt urimeligt at adgangen til byrådssalen i Århus er så besværlig for kørestolsbrugere som tilfældet er. Selv om det er muligt at etablere adgang til byrådssalen, er det forbundet med betydelige vanskeligheder, og kørestolsbrugere kan derved opleve at føle sig til besvær hvilket kan afholde dem fra at møde op til byrådsmøderne. Lokaler som byrådssalen hvor folkestyret aktivt udfoldes, bør være reelt tilgængelige for alle handicappede. Det gælder såvel for byrådsmedlemmer som for tilhørere. Jeg henviser i denne forbindelse også til (princippet i) kommunestyrelseslovens § 10 hvorefter kommunalbestyrelsens møder er offentlige.

Jeg henstiller at kommunen løser problemet med adgang til byrådssalen. Det vil efter min opfattelse ikke være tilfredsstillende med en flytbar rampe. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Ved min rundgang konstaterede jeg at der til udvalgsværelserne er adgang for kørestolsbrugere – bortset fra de problemer der er en følge af elevatorerne.

4.5. Elevatorer

Rådhuset har otte elevatorer. Tre er placeret ved siden af hinanden i rådhushallen i nærheden af hovedindgangen, en er placeret i rådhushallen ved byrådssalen, tre er placeret ved siden af hinanden ved rådhusårnet,

og den sidste er placeret ved turistinformationen nær indgangen på Park Allé.

4.5.1. Elevatorer i rådhushallen

Tre af elevatorerne i rådhushallen er placeret side om side. To af elevatorerne kører helt til 5. sal, mens den sidste kun kører til 4. sal. Dette fremgår ved skiltning.

Herudover er der placeret en elevator ved byrådssalen som kun kører til 3. etage.



Illustration 11. Elevatorer i rådhushallen

Tilkaldeknappe er påsat et mindre panel foran hver elevator. Panelet er placeret i et indhak i væggen i lav højde. Knapperne er forhøjede, og teksten med angivelse af ønsket retning (op/ned) er angivet med nedfældet profiltæks. Der er lysindikatorer som viser hvor den pågældende elevator befinder sig, og en lyd der angiver når elevatoren er på etagen. Det fremgår med tekst at man skal trykke tre gange hvis man ønsker at køre helt til 5. sal.

De tre elevatorer har automatiske skydedøre. Den ene elevator har en udadgående dør. Døren til hver af elevatorerne er ca. 70 cm bred. Elevatorstolen er ca. 120 cm bred og ca. 140 cm dyb. Det viste sig i forbindelse med inspektionen meget vanskeligt for den tilstedeværende kørestolsbruger at komme ind og ud af elevatoren og at manøvrere rundt i elevatorstolen. Det bemærkes at den

kørestol som blev anvendt, ikke hører til blandt de bredeste kørestole som anvendes.

Betjeningspanelet i elevatoren er lodret og er udformet i lakeret træ svarende til elevatorens øvrige indvendige beklædning. Panelet er placeret tæt ved elevatorens ene hjørne, men dog således at knapperne sidder et stykke fra hjørnet. Den øverste knap er placeret i en højde af ca. 160 cm fra gulvet. Panelet er – foruden etageangivelse – forsynet med forholdsvis detaljerede oplysninger om hvad der befinder sig på hver enkelt etage. Skriften, der er svagt nedfældet som profiltekst/tal, vil være vanskelig at håndlæse for blinde og svagsynede.

Etageknapperne er ophøjede, men knapperne for stop/hjælp – som i øvrigt er henholdsvis rød og gul – er helt nedsænket i niveau med panelet og vil derfor ikke uden videre kunne mærkes af svagsynede og blinde. Der er lysindikatorer som indikerer hvilken etage man befinder sig på.



Illustration 12. Indvendigt betjeningspanel

Kravene i DS 3028:2001, pkt. 4.4.8, til elevatorer foreskriver blandt andet at elevatorer i bygninger som er åbne for publikum, skal have indvendige mål på mindst 2 meter i bredden og 1,4 meter i dybden, at elevatorens dør skal placeres i elevatorens bredeste side, og at elevatordøren skal have en fri bredde på mindst 90 cm. Det fremgår endvidere at betjeningspanelet skal sidde vandret

0,9-1,2 meter over gulvet og mindst 50 cm fra et hjørne. Betjeningsknapper skal være ophøjede, og det skal kunne høres eller føles når de aktiveres. Tekst og tal skal være udformet i relief og anbringes så nær knapperne som muligt, men ikke på knapperne. Dansk Center for Tilgængeligheds anbefalinger svarer hertil.

Elevatorstolens mål samt placering og udformning af betjeningspanelerne lever ikke op til de krav der i dag følger af bygningsreglementet, eller til de nævnte krav i DS 3028:2001 og Dansk Center for Tilgængeligheds anbefalinger. På grund af bygningens opførelsestidspunkt og karakteren af den nævnte standard er der ikke tale om ulovlige forhold. Det er imidlertid meget utilfredsstillende at elevatorforholdene i rådhuset i en by af Århus' størrelse i praksis afskærer en stor gruppe handicappede fra at bevæge sig rundt i rådhuset ved egen hjælp eller væsentligt vanskeliggør sådan bevægelse. Jeg henstiller på denne baggrund til kommunen at undersøge mulighederne for at gøre elevatorforholdene handicapegnede, f.eks. ved at etablere ny(e) elevator(er). Jeg er opmærksom på at området umiddelbart bag de nuværende elevatorer i øjeblikket anvendes som kopirum, og jeg går ud fra at kommunen vil overveje mulighederne for at inddrage disse kopirum til en løsning af elevatorproblemet. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

4.5.2. Elevatoren ved indgangen på Park Allé

Ved indgangen på Park Allé er yderligere en elevator som fører op til rådhusets 2. etage. Herudover er der ved rådhusårnet tre elevatorer. To af disse fører til 5. etage, den sidste fører helt op i tårnet.

Tilkaldeknapen til elevatoren ved indgangen på Park Allé er placeret til venstre for elevatordøren på væggen. Knappens nøj-

agtige højde blev ikke opmålt i forbindelse med inspektionen, men den er placeret lidt højere end håndtaget til elevatorens dør.

Døren til elevatoren er tung og åbner uad. Der er ikke monteret tilbagetrækshåndtag, og den tilstedeværende kørestolsbruger kunne ikke ved egen hjælp lukke døren bag sig. Det blev oplyst at døren kan indstilles til at lukke automatisk.

Betjeningspanelet i elevatoren er lodret og er udformet i messing. Panelet er placeret forholdsvis tæt ved elevatorens ene hjørne. Den øverste knap er placeret i en højde af ca. 150 cm fra gulvet. Panelet er forsynet med etageangivelse i tal. Tallene er nedfældet som profiltal og vil formentlig kunne håndlæses af blinde og svagsynede da angivelserne er enkelte tal henholdsvis teksten 'Stop' og 'Hjælp'. Etageknapperne og knapperne for 'Stop' og 'Hjælp' er ophøjede.

Elevatoren er beklædt med mørkt lakeret træ indvendigt og er oplyst af en sparepære uden skærm.



Illustration 13. Elevator ved indgangen på Park Allé

Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler at betjeningsknapper der tilkalder elevatorer, bør sidde i ca. en meters højde på væggen ved siden af elevatordøren. Jeg

henviser i øvrigt til mine bemærkninger under punkt 4.5.1. om betjeningspaneler. Denne elevator lever for så vidt angår betjeningspanelet og tilkaldeknappen ikke op til de krav der i dag følger af bygningsreglementet, eller til de nævnte krav i DS 3028:2001 og Dansk Center for Tilgængeligheds anbefalinger. På grund af bygnings opførelsestidspunkt og karakteren af den nævnte standard er der ikke tale om ulovlige forhold. Det er imidlertid meget utilfredsstillende at elevatorforholdene i rådhuset i en by af Århus' størrelse i praksis afskærer en stor gruppe handicappede fra at bevæge sig rundt i rådhuset ved egen hjælp eller væsentligt vanskeliggør sådan bevægelse. Jeg henstiller på denne baggrund til kommunen at gennemgå elevatorens betjeningspaneler med henblik på at sikre at panelerne lever op til de nævnte krav. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Jeg går desuden ud fra at kommunen vil indstille døren således at den lukker automatisk.

Belysningen i elevatoren er helt utilstrækkelig, og elevatoren er efter min opfattelse ubehagelig mørk selv for personer med normalt syn. Jeg går ud fra at kommunen vil installere en mere hensigtsmæssig belysning. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

4.6. Indvendige trapper

4.6.1. Trappe i rådhushallen

En bred trappe i rådhushallen til højre for indgangen (set forfra) leder op til 2. sal. Trappen er af moseg og har forholdsvis dybe trin. Der er håndlister i hver side. De enkelte trin på trappen er ikke markeret med kontrastfarve.



Illustration 14. Trappe i rådhushallen

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 kommunen oplyse om eventuelle planer for markering af trappens trin med kontrastfarve.

4.6.2. Trappe til Turist Århus

En trappe umiddelbart ved indgangen på Park Allé leder fra parterreetagen til 1. sal. Trappen er beklædt med grå linoleum. Der er håndlister i hver side. De enkelte trin på trappen er markeret med mørkegrå kontrastfarve på forkanten. Kontrasten ses imidlertid ikke tydeligt oppefra.

Jeg beder kommunen oplyse om eventuelle planer for markering af trappens trin med kontrastfarve således at trinfor kanterne også ses tydeligt oppefra. Dette vil ikke alene lette synshandicappedes brug af trappen, men vil for denne persongruppe også medvirke til at sikre imod at trappen overses oppefra med den risiko for fald der kan følge heraf.



Illustration 15. Trappe ved indgangen på Park Allé

4.7. Gangarealer

Størsteparten af rådhusets kontorer o.l. ligger i en aflang bygning der er bygget op som et åbent rum med svalegange på hver etage. Der er åbent fra 1. sal op til 5. sal. Det betyder at der kun er egentligt gangareal i parterreetagen og på 1. sal.

Væggene i gangarealerne er beklædt med træ og oplyst af kuppellamper som sidder på væggen, samt af dagslys (dog i mindre omfang i gangarealet på parterreetagen).

En så dunkel belysning som der var tale om på gangarealerne i parterreetagen og på 1. sal, kan for svagsynede være en væsentlig hindring for fri færden i gangarealerne. Dels fordi vægge og døre ind til kontorerne farvemæssigt fremstår meget ensartede, dels fordi gangarealerne fremstår meget mørke, blandt andet fordi kun hver fjerde lampe er tændt, hvilket efter det oplyste skyldes sparehensyn. Mine betragtninger gælder navnlig gangen på parterreetagen. Jeg henstiller til kommunen at lysforholdene gennemgås, og at i hvert fald de eksisterende lyskilder tages i anvendelse. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

4.8. Toiletter

Der er to handicaptoiletter på rådhuset hvoraf et ligger på parterreetagen og et på 1. sal.

4.8.1. Handicappoiletet på 1. sal

Med indgang fra rådhushallen ligger et handicaptoilet. Der er skiltning til toilettet fra rådhushallen. Adgangen til toilettet sker via en bred glasdør ind til et mindre forrum og en almindelig dør. På tidspunktet for inspektionen stod glasdøren, som åbner indad, åben med en kile i.

Døren ind til selve toilettet er bred og forsynet med et tilbagetrækshåndtag. Håndtaget er imidlertid placeret neden under dørens almindelige håndtag hvilket ikke er hensigtsmæssigt: Tilbagetrækshåndtag bør være placeret nærmest dørens hængsler hvis håndtaget skal gøre det lettere for f.eks. en kørestolsbruger at lukke døren.

Jeg går ud fra at kommunen vil flytte tilbagetrækshåndtaget.

Toiletrummet er et stort lokale med tilstrækkelig plads for en kørestol til at manøvrere rundt. Toilettet er udstyret med et wc med to armstøtter, toiletpapir opsat på holder på bagvæggen ved toilettet, affaldspose, en vask, to spejle og et håndklæde. Sæbe findes i en løs sæbedispenser der står på vasken. Vaskens håndtag er nemt at betjene og er egnet for håndhandicappede.

Bygningsreglement 1995 stiller følgende krav vedrørende handicaptoilet i andre bygninger end beboelsesbygninger: Bygningsreglement 1995, pkt. 4.4.1, stk. 4: 'Stk. 4. 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.'

I DS 3028:2001, pkt. 4.5, er blandt andet fastsat for handicaptoiletter i bygninger der er åbne for offentligheden, at papirholder skal være placeret forrest på en af armstøtterne, at håndvasken skal kunne nås siddende på wc'et, og at håndklæder anbringes inden for rækkevidde af såvel stående som siddende der befinder sig foran håndvasken eller sidder på wc'et.

Ud over at gøre kommunen opmærksom på de nævnte bestemmelser foretager jeg ikke yderligere vedrørende dette handicaptoilet. Jeg går dog ud fra at kommunen vil overveje at placere papirholderen forrest på en af armstøtterne i stedet for som nu på bagvæggen bag wc'et.

4.8.2. Handicappoiletet på parterreetagen

På parterreetagen ligger rådhusets andet handicaptoilet. Toilettet er udstyret som handicaptoiletet på 1. sal med følgende forskelle:

- Vendepladsen foran wc'et er her kun ca. 120 cm til modsatte væg.
- Der er opsat en træbænk og en lav metalhylde som indsnævrer lokalets manøvreareal.
- Wc-kummens overkant er kun ca. 40 cm over gulvplan.
- Vasken er ca. 36 cm dyb fra forkant til bagvæg.
- Papirholderen er placeret på væggen vinkelret fra wc'et.
- Der er kun et spejl som er placeret over vasken med underkanten i en højde på ca. 110 cm.
- Der er papirservietter i en holder til højre for vasken over affaldsbeholderen.



Illustration 16. Handicaptolilet, parterreetage



Illustration 17. Bænk og hylde på handicaptolilet

I DS 3028:2001, pkt. 4.5, er blandt andet fastsat for handicaptolletter i bygninger der er åbne for offentligheden, at der skal være et frit manøvreareal på mindst 1,5 meter i diameter, at wc'et skal have en højde på 0,48-0,50 meter til overkant af toiletskålen, inklusiv sæde, at afstanden fra væggen og forkanten af håndvasken (dybden) skal være mindst 0,6 meter af hensyn til kørestolens fodstøtter, at papirholder skal være placeret forrest på en af armstøtterne, og at spejl skal kunne benyttes af såvel stående som siddende, dvs. række fra 0,9 til 1,9 meter over gulv.

Jeg henstiller at indretningen af handicaptolletterne ændres således at den i videst

mulige omfang bringes i overensstemmelse med de nævnte anbefalinger, herunder f.eks. ved at træbænken og metalhylde flyttes til en mere hensigtsmæssig placering. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

5. Opfølgning

Jeg beder om at Århus Kommune sender de udtalelser mv. som jeg har bedt om, direkte til mig.

6. Underretning

Denne rapport sendes til Århus Kommune, Dansk Center for Tilgængelighed, Center for Ligebehandling af Handicappede, Erhvervs- og Boligstyrelsen og Folketingets Retsudvalg."

Ombudsmanden modtog med brev af 20. december 2004 kommunens udtalelser. I en opfølgingsrapport af 31. januar 2005 meddelte inspektionschefen herefter følgende:

"...

Ad punkt 3. Generelle forhold vedrørende Århus Kommune og rådhuset

Med henvisning til Århus Kommunes handlingsplan for tilgængelighed henviste jeg til at planen også indeholder en målsætning om at bevægelseshæmmede uden besvær skal kunne bruge bl.a. offentlige bygninger i Århus Kommune.

Under inspektionen blev spørgsmålet om initiativer på baggrund af handlingsplanen i relation til rådhuset i Århus Kommune ikke drøftet eller nærmere belyst. Så vidt jeg kunne forstå, var der ikke siden opførelsen af rådhuset i 1939-41 foretaget en systematisk gennemgang af rådhuset med henblik på at kortlægge de behov for ændringer der måtte være af hensyn til bevægelseshæmmede og i øvrigt ansatte og besøgende med et handicap. I hvert fald måtte jeg konstatere at der stort set ikke siden opførelsen i 1939-41 var gennemført bygningsmæssige ændringer af

rådhuset for at tilgodese bl.a. bevægelses-hæmmedes behov.

Jeg måtte under inspektionen konstatere mange uhensigtsmæssigheder som afspejler at der tilsyneladende ikke på noget tidspunkt – også på trods af handlingsplanen – er foretaget en systematisk gennemgang af rådhuset med henblik på at afdække og om muligt afhjælpe de åbenbare tilgængelighedsproblemer der er i rådhuset.

Jeg opfordrede Århus Kommune til ud over at forholde sig til de specifikke forhold som jeg har behandlet nedenfor, at foretage en sådan mere systematisk gennemgang.

Århus Kommune har ikke direkte forholdt sig til opfordringen som jeg herved gentager idet jeg anmoder kommunen om at oplyse hvorledes kommunen forholder sig til opfordringen.

Ad punkt 4.1.1. og 4.1.2.

Handicapparkeringspladserne ved hovedindgangen på Rådhuspladsen og ved indgangen på Park Allé

Jeg henviste til at handicapparkeringspladsen på Rådhuspladsen er markeret ved et skilt på en stander. Skiltet er holdt i mørke farver. Handicapparkeringspladsen er ikke afstribet, men afmærket ved to messingplader som ligger plant med chausséstenerne. Pladerne har piktogrammer af kørestolsbrugere.

Jeg gik ud fra at skiltets og afmærkningens udformning var bestemt af æstetiske hensyn og bemærkede at de mørke farver ikke er hensigtsmæssige da de falder i ét med omgivelserne og derfor kan være svære at se. Jeg gik ud fra at Århus Kommune ville overveje at gøre skiltningen og afmærkningen af parkeringspladsen mere synlig. En sådan forbedring kunne efter min vurdering ske under hensyntagen til arealets nuværende æstetik. Jeg bad om underretning om hvad kommunens overvejelser gav anledning til.

Århus Kommune har oplyst at handicapparkeringspladsen blev etableret for få år si-

den i samråd med de lokale handicaporganisationer. Markeringen af parkeringspladsen med små skilte i bronze blev udført i samarbejde mellem Kulturarvsstyrelsen og kommunen. Kommunen finder at skiltningen er smuk set i forhold til de fredede omgivelser. Det er kommunens opfattelse at brugerne i det daglige respekterer handicapparkeringspladsen. Hvis der skulle opstå problemer, vil kommunen på ny vurdere skiltningen.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ved en simpel opmåling blev handicapparkeringspladsen på Rådhuspladsen målt til at være ca. 3,2 meter bred. Og pladsen ved indgangen ved Park Allé blev ved en simpel måling målt til 2,3 meter i bredden. Jeg henviste til at parkeringspladserne således ikke levede fuldt ud op til anbefalinger fra Dansk Center for Tilgængelighed hvorefter handicapparkeringspladser bør måle mindst 3,5 meter i bredden. Jeg henstillede til kommunen at undersøge om pladserne levede op til de nævnte krav, og for så vidt dette ikke var tilfældet, at bringe pladserne i overensstemmelse hermed. Jeg bad om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Århus Kommune har oplyst at handicapparkeringspladserne vil blive udvidet til 3,5 meter i bredden.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Jeg henviste til at parkeringspladsen på Rådhuspladsen og handicapparkeringspladsen ved indgangen på Park Allé er belagt med chaussésten overalt. Dette betyder at kørestolsbrugere skal tilbagelægge afstanden fra handicapparkeringspladserne til indgangen på chaussésten. Jeg henviste til at belægningen på parkeringspladserne er tilstrækkelig tæt og jævn til at man kan køre på arealet med en kørestol, men at visse typer af handicapflifte kan sætte sig fast i belægningen således at liften ikke kan slås helt ned. Belægningen på parke-

ringspladserne kan således vanskeliggøre eller umuliggøre anvendelsen af parkeringspladserne for handicappede med en sådan lift. Dette vil normalt ikke være et problem for handicappbiler med lift på siden idet udstigning da vil kunne ske på fortovet som er tilstrækkelig jævnt, men det kan være et problem for biler med lift bagtil.

Jeg gik ud fra at kommunen ville overveje eventuelle muligheder for at udjævne den nuværende belægning eller udskifte belægningen på og omkring handicapparkeringspladserne med en jævn belægning som ikke giver problemer for de nævnte typer af handicapplifte. Jeg bad om underretning om udfaldet af kommunens overvejelser.

Århus Kommune har oplyst at kommunen er bekendt med at belægningen med chaussésten ikke frembringer den samme jævnhed som en flisebelægning. Kommunen vil – såfremt det er muligt – integrere flisebelægningen i områderne ved handicapparkeringspladsen.

Jeg har noteret mig det anførte og udbeder mig underretning om hvad der sker vedrørende dette spørgsmål.

Ad punkt 4.2.1. Hovedindgangen

Jeg henviste til at rampen ved hovedindgangen på Rådhuspladsen er for stejl i forhold til krav i bygningsreglementet fra 1995 og i forhold til krav stillet af Dansk Standard. Jeg bemærkede at indgangspartiets udformning og omgivelser mv. efter min umiddelbare opfattelse ikke gør det realistisk at stille krav om en forbedring af rampen ved hovedtrappen uanset at den ikke er velegnet for selvhjulpne kørestolsbrugere. Henset til at der altid kan tilkaldes en rådhusbetjent som vil være behjælpelig, meddelte jeg at jeg ikke foretog yderligere vedrørende rampen idet jeg gik ud fra at kommunen ved eventuelle ændringer af forpladsen vil være opmærksom på den problematiske adgangsvej for kørestolsbrugere.

Århus Kommune har oplyst at rampeforløbet vil blive søgt ordnet hvis det bliver aktuelt at ombygge forpladsen.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Indgangen består af to sæt dobbelte indfattede glasdøre der omgiver et vindfang. Dørene er brede. Dørene åbner udad, og den nødvendige trækraft blev med en almindelig fiskevægt målt til ca. 4-4,5 kg. På tidspunktet for inspektionen stod den inderste dør åben med en kile i.

Jeg henviste til at en del kørestolsbrugere og andre handicappede vil have vanskeligt ved at åbne dørene ved egen kraft. En del handicappede vil slet ikke kunne åbne dørene ved egen kraft. Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler at alle typer manuelt betjente døre skal kunne åbnes ved hjælp af en trækraft på højst 2,5 kilo.

Jeg henstillede til kommunen at undersøge mulighederne for at gøre dørene lettere at åbne. Jeg bad om underretning om hvad min henstilling gav anledning til.

Århus Kommune har oplyst at kommunen vil undersøge hvilke tekniske muligheder der er for at lette betjeningen af døren. Hvis det er muligt, vil kommunen integrere eldrevne døråbnere.

Jeg har noteret mig det oplyste og udbeder mig underretning om hvad kommunens undersøgelser fører til.

Området umiddelbart indenfor i rådhushallen ligger lavere end resten af etagen. Der er en kant rundt på tre sider med tre trin op. Ved siden af betjentskranken fører en rampe op til selve rådhushallen. Der ligger en koseksmåtte med kort luv foran rampen.

Jeg henviste til at rampen er meget stejl, og redegjorde nærmere for de nugældende krav og anbefalinger til ramper. For så vidt angår denne rampe syntes der at være muligheder for at udjævne hældningen. Jeg henstillede til kommunen at udjævne hæld-

ningen, f.eks. ved at forlænge rampen. Jeg bad om underretning om hvad min henstilling gav anledning til.

Århus Kommune har bekræftet at rampen er for stejl efter nutidige forhold. Kommunen mener imidlertid ikke at det er muligt at ændre rampen uden på afgørende vis at gribe ind i trafikhallens æstetiske udtryk. Kommunen har henvist til at rampen er placeret umiddelbart ved siden af en døgnbemandet vagtloge hvis mandskab altid gerne står til rådighed med hjælp.

Jeg har ikke præcist kendskab til rampens hældning, men jeg husker den – og har noteret den – som en meget stejl rampe. For bevægelseshæmmede (f.eks. kørestolsbrugere) er det af afgørende betydning så vidt muligt at være selvhjulpne og ikke skulle anmode om hjælp til at færdes. Specielt ved dette centrale adgangssted til rådhusets lokaler – der også fører til byrådssalen – er det efter min opfattelse meget problematisk (blot) at henvise til at der er personale til stede som kan tilkaldes, og som er indstillet på at yde hjælp til bevægelseshæmmede til at forcere rampen. Hertil kommer at kravene (de nutidige) til rampens hældningsgrad ikke alene sigter til vanskeligheder med at komme op ad rampen. Nedkørslen kan udgøre en vis fare, bortset fra at det kan opfattes som ydmygende for en bevægelseshandicappet med sin kørestol at skulle 'suse' ud i forhallen med relativt høj hastighed ved nedkørslen. Jeg bemærker hertil at der ikke ved det sted hvor nedkørslen påbegyndes, umiddelbart ses at være mulighed for (på en værdig måde) at tilkalde vagtpersonale til hjælp. Også på den baggrund henstiller jeg til Århus Kommune – eventuelt sammen med Kulturarvsstyrelsen – på ny at overveje hvorledes adgangsforholdene her kan gøres acceptable for bevægelseshæmmede.

Ad punkt 4.2.2. Indgangen på Park Allé

Den nødvendige trækraft ved døren ved indgangen på Park Allé blev med en almindelig fiskevægt målt til ca. 2,5 henholdsvis 3 kg.

Med henvisning til det som jeg havde anført om indgangspartiet ved hovedindgangen, henstillede jeg til kommunen nærmere at undersøge hvilken trækraft der er nødvendig for at åbne dørene, og såfremt denne afviger væsentligt fra centerets anbefalinger, at undersøge mulighederne for at gøre dørene lettere at åbne. Jeg bad om underretning om hvad min henstilling gav anledning til.

Århus Kommune har oplyst at kommunen vil undersøge hvilke tekniske muligheder der er for at lette betjeningen af dørene. Hvis det er muligt, vil kommunen integrere eldrevne døråbnere.

Jeg har noteret mig det oplyste og udbeder mig underretning om hvad kommunens undersøgelse fører til.

Ad punkt 4.3.2. Skranke/ modtagelsesområdet i Kommune Information og Hovedkassen

Umiddelbart ved siden af indgangen på Park Allé ligger Kommune Information og Hovedkassen. Der er indgang gennem en dobbelt glasdør lige ved siden af indgangspartiet. Dørene er svingdøre som kan åbne begge veje. Den nødvendige trækraft blev med en almindelig fiskevægt målt til ca. 3 kg.

Med henvisning til det som jeg havde anført om indgangspartiet ved hovedindgangen, henstillede jeg til kommunen at undersøge hvilken trækraft der er nødvendig for at åbne dørene, og såfremt denne afviger væsentligt fra centerets anbefalinger, at undersøge mulighederne for at gøre dørene lettere at åbne. Jeg bad om underretning om hvad min henstilling gav anledning til.

Århus Kommune har oplyst at kommunen vil undersøge hvilke tekniske muligheder der er for at lette betjeningen af dørene.

Hvis det er muligt, vil kommunen integrere eldrevne døråbnere.

Jeg har noteret mig det oplyste og udbeder mig underretning om hvad kommunens undersøgelser fører til.

Indgangen til Kommune Information og Hovedkassen leder ind til et mindre område med borde, stole og reoler med forskelligt oplysningsmateriale. Et par trappetrin leder op til området foran skranken hvor personalet er placeret.

For kørestolsbrugere er det nødvendigt at færdes ad en omvej ind i rådhuset for gennem en anden dør at komme ind til skrankeområdet. Kørestolsbrugeren skal herunder passere en rampe med en hældningsgrad på ca. 1:8. Rampen er belagt med linoleum som er forsynet med riller for at gøre rampen mere skridsikker.

Jeg udtalte at den plads som er til rådighed foran rampen mv., efter min umiddelbare opfattelse ikke gør det realistisk at stille krav om en forbedring af rampen uanset at den ikke er velegnet for selvhjulpne kørestolsbrugere. Jeg henstillede i stedet til kommunen at opsætte en tilkaldeknap således at en kørestolsbruger eller andre som har vanskeligt ved at passere rampen, kan tilkalde hjælp, f.eks. fra skrankeområdet. Jeg bad om underretning om hvad min henstilling gav anledning til.

Århus Kommune har oplyst at der etableres en porttelefon på stedet.

Jeg tager det oplyste til efterretning.

Skranke/modtagelsesområdet i Kommune Information og Hovedkassen er traditionelt opbygget med en lang skranke og reoler med pjecer og lignende. Skranken er opdelt således at det er muligt for personalet at bevæge sig om på den anden side af skranken. Skranken er ca. 115 cm høj.

Jeg udtalte at højden på skranken er uhenigtsmæssig for kørestolsbrugere og lave

personer. Det er imidlertid muligt at komme forbi skranken og tale direkte med personalet ved skranken. Dette vil dog ikke gøre det muligt for kørestolsbrugere og lave personer f.eks. at udfylde papirer. Området foran skranken er efter min opfattelse stort nok til at der i stedet kan placeres et bord til dette formål. Jeg foretog på denne baggrund ikke yderligere vedrørende skranken, men henstillede til kommunen at opstille et bord i området foran skranken.

Århus Kommune har oplyst at kommunen vil etablere en skrivepult i en relevant højde.

Jeg har noteret mig det oplyste og udbeder mig underretning når pulten er etableret.

Jeg henviste til at der på skranken er placeret en dankortterminal der ikke umiddelbart kan betjenes af f.eks. en kørestolsbruger. Personalet foreslog som en løsning at man kan forlænge den ledning som sidder i terminalen, således at personalet kan række terminalen til en kørestolsbruger.

Jeg henstillede til kommunen at gøre det muligt for kørestolsbrugere og lave personer at betjene dankortterminalen, f.eks. således som foreslået af personalet. Jeg bad om underretning om hvad min henstilling gav anledning til.

Århus Kommune har ikke i brevet af 20. december 2004 forholdt sig til denne henstilling. Jeg beder oplyst hvad kommunen har gjort i anledning af min henstilling.

Ad punkt 4.4. Byrådssalen

Byrådssalen er beliggende på 2. sal. Der er som udgangspunkt kun adgang til selve byrådssalen for byrådets medlemmer og kommunens ansatte. Hævet over byrådssalen er imidlertid et område med en del tilhørerpladser hvorfra der er udsigt over byrådssalen. Byrådssalen er forsynet med mikrofonanlæg for byrådets medlemmer og teleslynge.

Adgangen til tilhørerpladserne sker via en stejl vindeltrappe. Trappen er helt uegnet for en del bevægelseshandicappede personer og uanvendelig for kørestolsbrugere. Der er mulighed for at lytte til byrådets forhandlinger via højtaleranlæg i et lokale som støder op til byrådssalen, og i nogle omkringliggende udvalgsværelser. Det er ikke muligt at kommunikere fra de nævnte lokaler til byrådssalen via mikrofonanlæg eller lignende.

Det blev oplyst at kørestolsbrugere og andre som ikke kan anvende vindeltrappen til tilhørerpladserne, kan tilbydes særlige pladser i selve byrådssalen. Der er imidlertid to trin op til byrådssalen. I forbindelse med byrådsmøder er der altid to rådhusbetjente til stede. Det vil dog i de fleste tilfælde være umuligt at få en elektrisk kørestol op ad trappen.

Jeg udtalte at det efter min opfattelse er helt urimeligt at adgangen til byrådssalen i Århus er så besværlig for kørestolsbrugere som tilfældet er. Selv om det er muligt at etablere adgang til byrådssalen, er det forbundet med betydelige vanskeligheder, og kørestolsbrugere kan derved opleve at føle sig til besvær hvilket kan afholde dem fra at møde op til byrådsmøderne. Lokaler som byrådssalen hvor folkestyret aktivt udfoldes, bør være reelt tilgængelige for alle handicappede. Det gælder såvel for byrådsmedlemmer som for tilhørere. Jeg henviste i denne forbindelse også til (princippet i) kommunestyrelseslovens § 10 hvorefter kommunalbestyrelsens møder er offentlige.

Jeg henstillede at kommunen løser problemet med adgang til byrådssalen. Jeg bemærkede at det efter min opfattelse ikke ville være tilfredsstillende med en flytbar rampe. Jeg bad om underretning om hvad min henstilling gav anledning til.

Århus Kommune har i udtalelsen af 20. december 2004 anført følgende:

'ingen adgang til byrådssalen og tilhørerlogen

Ejendomsforvaltningen er bekendt med de vanskelige adgangsforhold for kørestolsbrugere til Byrådssalen og tilhørerlogen.

Vi vil i et samarbejde med Stadsarkitektens Kontor vurdere forholdene og udarbejde forslag til forbedringer af adgangsforholdene.

De tilstedeværende servicemedarbejdere vil indtil ændringen kan gennemføres fortsat tilbyde gangbesværede og svagtseende hjælp til at komme frem til en plads i logen, mens kørestolsbrugere tilbydes en plads i embedsmandslogen i Byrådssalen.

i vandrehallen, ringe højtalerlyd

Uafhængigt af ombudsmandens inspektion er der efter besøget etableret et nyt digitalt lydanlæg i Byrådssalen.

Ved samme lejlighed fik Byrådssal, Vandrehal og et udvalgsværelse etableret et nyt højtaleranlæg, hvis kvalitet er betydelig bedre end det tidligere.

ingen kommunikationsmulighed mellem byrådssal og andre rum

Byrådssalen i Århus Rådhus er ikke et debatforum mellem Byrådet og borgerne. Kommunikation fra Byrådssalen og ud til borgerne foregår via den allerede installerede teknik.

Der er etableret højtalersystemer i lokalerne omkring Byrådssalen. Ud over et stort antal siddepladser i disse lokaler, er der også god plads til kørestolsbrugere. Byrådsmøderne transmitteres desuden direkte via en lokal radiostation, og med den nye og forbedrede digitale lyd, er kvaliteten ganske god. I forhold til kommunikation fra de omkringliggende lokaler til Byrådssalen, vurderes der ikke p.t. at være behov, da det kun er politikerne, der taler. Borgere og embedsmænd 'taler gennem' politikerne.'

Jeg har noteret mig at der vil blive udarbejdet forslag til forbedringer af adgangsforholdene til byrådssalen.

Jeg udbeder mig underretning om hvad der videre sker vedrørende dette spørgsmål.

Det som Århus Kommune i øvrigt har anført, giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Ad punkt 4.5.1. Elevatorer i rådhushallen

Tre af elevatorerne i rådhushallen er placeret side om side. To af elevatorerne kører helt til 5. sal, mens den sidste kun kører til 4. sal. Dette fremgår ved skiltning.

Herudover er der placeret en elevator ved byrådssalen som kun kører til 3. etage.

Tilkaldeknapper er påsat et mindre panel foran hver elevator. Panelet er placeret i et indhak i væggen i lav højde. Knapperne er forhøjede, og teksten med angivelse af ønsket retning (op/ned) er angivet med nedfældet profiltækst. Der er lysindikatorer som viser hvor den pågældende elevator befinder sig, og en lyd der angiver når elevatoren er på etagen. Det fremgår med tekst at man skal trykke tre gange hvis man ønsker at køre helt til 5. sal.

De tre elevatorer har automatiske skydedøre. Den ene elevator har en udadgående dør. Døren til hver af elevatorerne er ca. 70 cm bred. Elevatorstolen er ca. 120 cm bred og ca. 140 cm dyb. Det viste sig i forbindelse med inspektionen meget vanskeligt for den tilstedeværende kørestolsbruger at komme ind og ud af elevatoren og at manøvrere rundt i elevatorstolen. Det bemærkes at den kørestol som blev anvendt, ikke hører til blandt de bredeste kørestole som anvendes.

Betjeningspanelet i elevatoren er lodret og er udformet i lakeret træ svarende til elevatorens øvrige indvendige beklædning. Panelet er placeret tæt ved elevatorens ene hjørne, men dog således at knapperne sidder et stykke fra hjørnet. Den øverste knap er placeret i en højde af ca. 160 cm fra gulvet. Panelet er – foruden etageangivelse – forsynet med forholdsvis detaljerede oplysninger om hvad der befinder sig på hver enkelt etage. Skriften, der er svagt nedfældet som profiltækst/tal, vil være vanskelig at håndlæse for blinde og svagsynede.

Etageknapperne er ophøjede, men knapperne for stop/hjælp – som i øvrigt er henholdsvis rød og gul – er helt nedsænket i niveau med panelet og vil derfor ikke uden videre kunne mærkes af svagsynede og blinde.

Der er lysindikatorer som indikerer hvilken etage man befinder sig på.

Kravene i DS 3028:2001, pkt. 4.4.8, til elevatorer foreskriver blandt andet at elevatorer i bygninger som er åbne for publikum, skal have indvendige mål på mindst 2 meter i bredden og 1,4 meter i dybden, at elevatorens dør skal placeres i elevatorens bredeste side, og at elevatordøren skal have en fri bredde på mindst 90 cm. Det fremgår endvidere at betjeningspanelet skal sidde vandret 0,9-1,2 meter over gulvet og mindst 50 cm fra et hjørne. Betjeningsknapper skal være ophøjede, og det skal kunne høres eller føles når de aktiveres. Tekst og tal skal være udformet i relief og anbringes så nær knapperne som muligt, men ikke på knapperne. Dansk Center for Tilgængeligheds anbefalinger svarer hertil.

Jeg udtalte at elevatorstolens mål samt placering og udformning af betjeningspanelerne ikke lever op til de krav der i dag følger af bygningsreglementet, eller til de nævnte krav i DS 3028:2001 og Dansk Center for Tilgængeligheds anbefalinger. På grund af bygningens opførelsetidspunkt og karakteren af den nævnte standard er der ikke tale om ulovlige forhold. Det er imidlertid meget utilfredsstillende at elevatorforholdene i rådhuset i en by af Århus' størrelse i praksis afskærer en stor gruppe handicappede fra at bevæge sig rundt i rådhuset ved egen hjælp eller væsentligt vanskeliggør sådan bevægelse. Jeg henstillede på denne baggrund til kommunen at undersøge mulighederne for at gøre elevatorforholdene handicapegnede, f.eks. ved at etablere ny(e) elevator(er). Jeg var opmærksom på at området umiddelbart bag de nuværende elevatorer på tidspunktet for inspektionen blev anvendt som kopirum, og jeg gik ud fra at kommunen ville overveje mulighederne for at inddrage disse kopirum til en løsning af elevatorproblemet. Jeg bad om underretning om hvad min henstilling gav anledning til.

Århus Kommune har anført:

'Ombudsmandsrapporten nævner kun forholdet vedrørende for smalle dørbredder i elevatorstolene i Trafikhallen. Forholdet vedrørende dørbredder kunne også gøres gældende for elevatorerne i tårnet, og når det ikke er nævnt i rapporten, er det vores vurdering, at ombudsmanden finder det tilstrækkeligt, at dørbredderne er min. 90 cm det ene af stederne. I det efterfølgende er kun kommenteret forholdet vedrørende elevatorstolene i Trafikhallen.

Elevatorerne i Rådhusets Trafikhal er etableret sammen med det øvrige hus for ca. 60 år siden. Elevatorerne har gennem tiden undergået diverse tilpasninger for at kunne modsvare kravene i de til enhver tid gældende elevatorbekendtgørelser. Det har bevirket, at elevatorstolene har mistet ca. 15 cm i dybden, og dørene er blevet 5 cm smallere.

Det er ikke realiserbart at ombygge elevatorstolene, så de får de anbefalede mål. Der er ganske enkelt ikke den fornødne plads til rådighed i elevator-skakterne. Skal de anbefalede mål på døre og elevatorstole efterleves, er der tale om et nyanlæg.

Den betydelige udgift til et nyanlæg vil ikke kunne afholdes over forvaltningens driftsbudget, og skal i givet fald prioriteres ind i de kommende års budgetter i konkurrence med andre påtrængende udgifter.'

Jeg bekræfter at det efter min opfattelse – omstændighederne taget i betragtning – er tilstrækkeligt at dørbredden i en af rådhusets elevatorer har en tilfredsstillende bredde der gør det muligt for kørestolsbrugere at kunne komme frem til alle etager i rådhuset.

Jeg er opmærksom på at det ikke er muligt at ombygge elevatorstolene i trafikhallen således at der herved opnås tilfredsstillende forhold. Jeg er også opmærksom på at tilfredsstillende forhold med hensyn til elevatorerne i rådhuset kræver nyanlæg, og at udgifterne hertil er af en sådan størrelse at de ikke kan afholdes inden for forvaltningens almindelige driftsbudget.

Jeg har således forståelse for at etablering af tilfredsstillende forhold kræver en særskilt anlægsbevilling, og at beslutning om noget sådant må overvejes i forbindelse med overvejelser om realisering af andre udgiftskrævende ønsker.

Jeg går imidlertid ud fra at Århus Kommune er enig i at det er påtrængende at der sker denne forbedring af adgangsforholdene til meget store dele af rådhusets lokaler, og at gennemførelsen af et sådant projekt vil have væsentlig betydning ikke blot for besøgende til rådhuset og ansatte på rådhuset, men også som et led i understregningen af betydningen af projektet 'Tilgængelighed for alle i Århus Kommune' og udmøntningen af projektet.

Jeg udbeder mig underretning om hvad der videre sker vedrørende dette spørgsmål.

Ad punkt 4.5.2. Elevatoren ved indgangen på Park Allé

Ved indgangen på Park Allé er yderligere en elevator som fører op til rådhusets 2. etage. Herudover er der ved rådhuset tre elevatorer. To af disse fører til 5. etage, den sidste fører helt op i tårnet.

Tilkaldeknappen til elevatoren ved indgangen på Park Allé er placeret til venstre for elevatordøren på væggen. Knappens nøjagtige højde blev ikke opmålt i forbindelse med inspektionen, men den er placeret lidt højere end håndtaget til elevatørens dør.

Døren til elevatoren er tung og åbner udad. Der er ikke monteret tilbagetrækshåndtag, og den tilstedeværende kørestolsbruger kunne ikke ved egen hjælp lukke døren bag sig. Det blev oplyst at døren kan indstilles til at lukke automatisk.

Betjeningspanelet i elevatoren er lodret og er udformet i messing. Panelet er placeret forholdsvis tæt ved elevatørens ene hjørne. Den øverste knap er placeret i en højde af ca. 150 cm fra gulvet. Panelet er forsynet med etageangivelse i tal. Tallene er nedfældet som profiltal og vil formentlig kunne hånd-

læses af blinde og svagsynede da angivelserne er enkelte tal henholdsvis teksten 'Stop' og 'Hjælp'. Etageknapperne og knapperne for 'Stop' og 'Hjælp' er ophøjede.

Elevatoren er beklædt med mørkt lakeret træ indvendigt og er oplyst af en sparepære uden skærm.

Jeg henviste til at Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler at betjeningsknapper der tilkalder elevatorer, bør sidde i ca. en meters højde på væggen ved siden af elevatordøren. Denne elevator lever for så vidt angår betjeningspanelet og tilkaldeknappen ikke op til de krav der i dag følger af bygningsreglementet, eller til de nævnte krav i DS 3028:2001 og Dansk Center for Tilgængeligheds anbefalinger. På grund af bygningsens opførelsestidspunkt og karakteren af den nævnte standard er der ikke tale om ulovlige forhold. Det er imidlertid meget utilfredsstillende at elevatorforholdene i rådhuset i en by af Århus' størrelse i praksis afskærer en stor gruppe handicappede fra at bevæge sig rundt i rådhuset ved egen hjælp eller væsentligt vanskeliggør sådan bevægelse. Jeg henstillede på denne baggrund til kommunen at gennemgå elevatorens betjeningspaneler med henblik på at sikre at panelerne lever op til de nævnte krav. Jeg bad om underretning om hvad min henstilling gav anledning til.

Jeg gik desuden ud fra at kommunen ville indstille døren således at den lukker automatisk.

Belysningen i elevatoren er helt utilstrækkelig, og elevatoren er efter min opfattelse ubehagelig mørk selv for personer med normalt syn. Jeg gik ud fra at kommunen vil installere en mere hensigtsmæssig belysning. Jeg bad om underretning om hvad min henstilling gav anledning til.

Århus Kommune har oplyst at kommunen vil vurdere betjeningspanelernes udformning og placering, og såfremt det er muligt, vil der blive integreret virkemidler der gør betjeningspanelerne lettere at håndaflese.

Kommunen vil etablere dørlukkere på yderdørene såfremt det er muligt.

Jeg har noteret mig det oplyste, og jeg udbeder mig underretning om hvad der videre sker vedrørende disse spørgsmål – også vedrørende spørgsmålet om forbedring af belysning som Århus Kommune ikke har forholdt sig til i brevet af 20. december 2004.

Ad punkt 4.6.1. Trappe i rådhushallen

En bred trappe i rådhushallen til højre for indgangen (set forfra) leder op til 2. sal. Trappen er af moseeg og har forholdsvis dybe trin. Der er håndlister i hver side. De enkelte trin på trappen 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 bad kommunen oplyse om eventuelle planer for markering af trappens trin med kontrastfarve.

Århus Kommune har oplyst at der ikke monteres lyse kontrastfarver på trappetrinernes forkanter. Kommunen har henvist til trappens placering ved hovedindgangen og den primære adgang til byrådssal og borgmesterkontor der er helt centralt for udformningen af trafikhallen og derved et vigtigt element i forbindelse med bygningens fredning.

Jeg har noteret mig det anførte.

Ad punkt 4.6.2. Trappe til Turist Århus

En trappe umiddelbart ved indgangen på Park Allé leder fra parterreetagen til 1. sal. Trappen er beklædt med grå linoleum. Der er håndlister i hver side. De enkelte trin på trappen er markeret med mørkegrå kontrastfarve på forkanten. Kontrasten ses imidlertid ikke tydeligt oppefra.

Jeg bad kommunen om at oplyse om eventuelle planer for markering af trappens trin med kontrastfarve således at trinforkanterne også ses tydeligt oppefra. Dette vil ikke alene lette synshandicappedes brug af trappen, men vil for denne persongruppe også medvirke til at sikre imod at trappen overses oppefra med den risiko for fald der kan følge heraf.

Århus Kommune har oplyst at der vil blive etableret trappeforkanter i afvigende farver såfremt det er muligt.

Jeg har noteret mig det anførte og udbeder mig underretning om hvad der videre sker vedrørende spørgsmålet.

Ad punkt 4.7. Gangarealer

Størsteparten af rådhusets kontorer o.l. ligger i en aflang bygning der er bygget op som et åbent rum med svalegange på hver etage. Der er åbent fra 1. sal op til 5. sal. Det betyder at der kun er egentligt gangareal i parterreetagen og på 1. sal.

Væggene i gangarealerne er beklædt med træ og oplyst af kuppellamper som sidder på væggen, samt af dagslys (dog i mindre omfang i gangarealet på parterreetagen).

Jeg henviste til at en så dunkel belysning som der var tale om på gangarealerne i parterreetagen og på 1. sal, for svagsynede kan være en væsentlig hindring for fri færden i gangarealerne. Dels fordi vægge og døre ind til kontorerne farvemæssigt fremstår meget ensartede, dels fordi gangarealerne fremstår meget mørke, blandt andet fordi kun hver fjerde lampe er tændt, hvilket efter det oplyste skyldes sparehensyn. Mine betragtninger angik navnlig gangen på parterreetagen. Jeg henstillede til kommunen at lysforholdene blev gennemgået, og at i hvert fald de eksisterende lyskilder tages i anvendelse. Jeg bad om underretning om hvad min henstilling gav anledning til.

Århus Kommune har i udtalelsen anført:

'Belysningsstyrken i gangarealernes armaturer er afhængig af lysindfaldet udefra. I

mørkere perioder er der fuld blus på lamperne, mens der ved fuld solindfald kun vil være lys i hver 3. lampe. Der er en forsinkelse indbygget i styresystemet, som kan bevirke, at lyset ikke tænder på fuld blus straks, der går en sky for solen. Ejendomsforvaltningen vil i samarbejde med Stadsarkitektens Kontor vurdere belysningsstyrken, og såfremt det skønnes nødvendigt med supplerende watage, vil det blive monteret, når lyskilderne rutinemæssigt udskiftes næste gang.

...

Det er Ejendomsforvaltningens opfattelse, at den svagtseende kan orientere sig ved hjælp af den markante forskel, der er mellem tremmewæggen og den glatte dørfaldeflade. Der er ganske få gange i bygningen, der har pudse og hvidmalede vægge, hvor dørene med sin mørklødede patinerede farve i sig selv giver en kontrast.'

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 4.8.1. Handicapoiletet på 1. sal

Med indgang fra rådhushallen ligger et handicapoilet. Der er skiltning til toilettet fra rådhushallen. Adgangen til toilettet sker via en bred glasdør ind til et mindre forrum og en almindelig dør.

Døren ind til selve toilettet er bred og er forsynet med et tilbagetrækshåndtag. Håndtaget er imidlertid placeret neden under dørens almindelige håndtag hvilket ikke er hensigtsmæssigt: Tilbagetrækshåndtag bør være placeret nærmest dørens hængsler hvis håndtaget skal gøre det lettere at lukke døren for f.eks. en kørestolsbruger.

Jeg gik ud fra at kommunen ville flytte tilbagestrækshåndtaget. Jeg gik også ud fra at kommunen ville overveje at placere papirholderen forrest på en af armstøtterne i stedet for, som det var tilfældet, på bagvæggen bag wc'et.

Århus Kommune har oplyst at håndtaget og papirholderen er flyttet.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 4.8.2. Handicaptoliet på parterreetagen

På parterreetagen ligger rådhusets andet handicaptoliet. Toliet er udstyret som handicaptoliet på 1. sal, med følgende forskelle:

- Vendepladsen foran wc'et er her kun ca. 120 cm til modsatte væg.
- Der er opsat en træbænk og en lav metalhylde som indsnævrer lokalets manøvreareal.
- Wc-kummens overkant er kun ca. 40 cm over gulvplan.
- Vasken er ca. 36 cm dyb fra forkant til bagvæg.
- Papirholderen er placeret på væggen vinkelret fra wc'et.
- Der er kun et spejl som er placeret over vasken med underkanten i en højde på ca. 110 cm.
- Der er papirservietter i en holder til højre for vasken over affaldsbeholderen.

Jeg henstillede at indretningen af handicaptoliet blev ændret således at det i videst mulige omfang blev bragt i overensstemmelse med anbefalinger fra Dansk Stan-

dard om indretning af handicaptolier, herunder f.eks. ved at træbænken og metalhylde blev flyttet til en mere hensigtsmæssig placering. Jeg bad om underretning om hvad min henstilling gav anledning til.

Århus Kommune har oplyst at bænk og hylde er flyttet, at spejlunderkant er sænket, at toilet kummen er skiftet til en der inklusiv bræt er 48 cm høj, og at det ikke vil være muligt at ændre dybden på håndvasken fra 36 cm til 60 cm da der i så fald ikke vil være plads til at svinge en kørestol.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

5. Opfølgning

| Jeg beder om at Århus Kommune sender de udtalelser mv. som jeg har bedt om, direkte til mig.

6. Underretning

Denne rapport sendes til Århus Kommune, Dansk Center for Tilgængelighed, Center for Ligebehandling af Handicappede, Erhvervs- og Boligstyrelsen og Folketingets Retsudvalg."

I. Inspektion af Den nye Ungeinstitution Grenen

Forvaltningsret. 2512.9.

Den 23. marts 2004 inspicerede inspektionschefen og medarbejdere fra inspektionsafdelingen Den nye Ungeinstitution Grenen.

Inspektionen gav bl.a. anledning til henstillinger vedrørende sikkerheden og indkigtsmuligheder i afdelingens isolationsrum og til at anmode om oplysninger mv. vedrørende nærmere angivne forhold, herunder afdelingens interne regler om begrænsning i adgangen for de unge til at købe sodavand og forbud mod at købe chokolade og gå med sko indendørs.

En gennemgang af nogle indberetninger og en skematilførsel i 2003 efter magtanvendelsesbekendtgørelsen gav på et enkelt punkt anledning til kritik og på enkelte andre punkter til at bede om nærmere oplysninger. Bortset fra det indledende afsnit er gennemgangen af disse sager ikke medtaget i gengivelsen af rapporten nedenfor. Afsnittene 4-12, 14-15 og 17-18 er heller ikke medtaget i denne gengivelse. (J.nr. 2004-0548-628).

Den 30. september 2004 aflagt inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Den nye Ungeinstitution Grenen, Århus Amt og Socialministeriet:

”1. Indledning

Efter § 18 i ombudsmandsloven kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed og ethvert tjenestested der hører under ombudsmandens virksomhed. Efter lovens § 7, stk. 1, omfatter ombudsmandens virksomhed alle dele af den offentlige forvaltning.

Som et led i denne inspektionsvirksomhed foretog jeg og tre af embedets øvrige medarbejdere den 23. marts 2004 inspektion af Den nye Ungeinstitution Grenen.

Inspektionen bestod af samtaler med institutionens forstander og medarbejderrepræsentanter samt en repræsentant fra amtet, en rundgang i institutionen og samtaler med to af de anbragte unge. Den ene af de unge talte som repræsentant for de unge, og denne samtale angik således generelle forhold, mens den anden samtale primært vedrørte den pågældendes egne forhold. Begge de unge har fået skriftligt svar på de spørgsmål som de rejste. Nogle af de spørgsmål som blev rejst, er afsluttet i mit brev til den unge,

mens de øvrige forhold er medtaget de relevante steder i gennemgangen nedenfor.

Det bemærkes at nogle af de i rapporten berørte emner hovedsagelig bygger på en efterfølgende gennemgang af det skriftlige materiale som jeg har modtaget fra Grenen, herunder en håndbog der indeholder oplysninger om pædagogiske, praktiske og proceduremæssige forhold på institutionen, og således ikke blev særskilt drøftet under selve inspektionen. Det blev under inspektionen oplyst at håndbogen er udarbejdet ved institutionens start i 2001 og ikke er fuldt ud ajourført, men at der arbejdes på en ajourføring.

Under inspektionen anmodede jeg om kopi af institutionens sager om magtanvendelse for perioden den 12. februar 2003 til den 12. februar 2004 (tidspunktet for varslingen af inspektionen). Sagerne gennemgås under punkt 19.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Grenen, Århus Amt og Socialministeriet for at myndighederne kunne få lejlighed til at fremkomme med de eventuelle bemærkninger om faktiske forhold som rapporten måtte give anledning til. Jeg har modtaget sådanne bemærkninger i et fællesbrev af 30. august 2004 fra Grenen og amtet og i brev af 2. september 2004 fra Socialmini-

steriet. Nogle af ministeriets bemærkninger er relateret til det som jeg anførte i kursiv, og som jeg i følgebrevet tilkendegav at jeg først ønskede svar på efter afgivelsen af den endelige rapport, men jeg har medtaget disse bemærkninger med ændringer af det i kursiv anførte til følge. Alle bemærkninger er således indarbejdet i denne endelige rapport.

2. Generelt

Grenen er en sikret afdeling under Den nye Ungeinstitution og er en af landets syv sikrede døgninstitutioner for unge. Grenen hører under Århus Amt. Det retlige grundlag for institutionen er §§ 51 og 108 i lov om social service (lovbekendtgørelse nr. 764 af 28. august 2003 med senere ændringer).

Anbringelse på Grenen kan (nu) ske på følgende grundlag:

- I stedet for varetægtsfængsling (varetægtsurrogat), jf. retsplejelovens § 765,
- som led i en idømt foranstaltning efter straffelovens § 74 a (ungdomssanktion),
- som led i den unges afsoning af straf, jf. straffuldbyrdslovens § 78, stk. 2, eller
- ud fra et farlighedskriterium.

Der henvises til § 4, nr. 1, 4, 5 og 6, i bekendtgørelse nr. 620 af 21. juni 2001 med senere ændringer om magtanvendelse mv. i døgninstitutioner for børn og unge og i opholdssteder for børn og unge for flere end 4 personer (magtanvendelsesbekendtgørelsen). I praksis er anbringelsesårsagen i de fleste tilfælde varetægtsfængsling i surrogat og ungdomssanktion.

Grenen modtager således ikke unge der er omfattet af § 4, nr. 2 og 3, i magtanvendelsesbekendtgørelsen (anbringelser på socialpædagogisk grundlag). Grenen modtager kun sjældent unge som er anbragt efter straffelovens § 78, stk. 2, og efter farlighedskriteriet.

Institutionens målgruppe er unge mellem 15 og 18 år, men institutionen har haft unge på 14 år (på farlighedskriteriet).

Hvis den unge er i sag med andre, kan opholdstiden være langvarig. Det blev oplyst at den gennemsnitlige opholdstid for de

unge er ca. tre måneder, og at den maksimale opholdstid indtil videre har været 8-10 måneder. Af en rapport fra januar 2003 vedrørende tilsynsbesøg af amtet, jf. pkt. 12, fremgår det at den gennemsnitlige opholdstid i perioden 1. januar 2002 til 30. november 2002 var opgjort til 39 døgn. Under inspektionen modtog jeg en udskrift over anbringelser på institutionen i 2003 hvoraf bl.a. fremgår hvor lang tid de enkelte unge havde været anbragt på institutionen i 2003 eller indtil udgangen af 2003. Opgørelsen af antal døgn vedrører alene 2003 og medtager således ikke den tid som en ung måtte have tilbragt på institutionen før eller efter 2003. Længste ophold varede 265 dage, og i otte tilfælde havde opholdet en varighed af mere end tre måneder i 2003 (i to af disse tilfælde påbegyndtes opholdet i 2002).

For unge der er fyldt 15 år, kan den samlede varighed af et ophold i en sikret afdeling der sker efter magtanvendelsesbekendtgørelsens § 4, nr. 1-3 og 5, højst vare 14 måneder (og 6 måneder for unge under 15 år), jf. bekendtgørelsens § 8, stk. 6. For unge der er idømt ungdomssanktion, må opholdet i en sikret afdeling sammenlagt højst vare 12 måneder, jf. bekendtgørelsens § 8, stk. 7. For unge der er anbragt i varetægtsurrogat på en sikret afdeling, gælder ingen længstetid.

De nærmere regler for opholdet findes i den nævnte magtanvendelsesbekendtgørelse der finder anvendelse uanset på hvilket grundlag opholdet sker. Magtanvendelsesbekendtgørelsen er udstedt i medfør af § 108 i loven om social service.

I magtanvendelsesbekendtgørelsen er der fastsat nærmere regler om sikrede afdelinger til børn og unge, om anvendelsen af sikrede afdelinger og anvendelsen af (bl.a.) fysisk magt og isolation i disse afdelinger/institutioner. Bekendtgørelsen indeholder bestemmelser om protokollering af bestemte former for fysisk magtanvendelse mv. og bestemmelser om indberetning til amtskommunen i tilfælde af overtrædelse af bekendtgørelsens regler og anvendelse af nødværge. Bekend-

gørelsen indeholder endvidere bestemmelser om amtskommunens tilsyn med de sikrede afdelinger og afdelingernes anvendelse af reglerne i bekendtgørelsen og regler om at (visse af) de afgørelser som amtskommunen træffer i medfør af bekendtgørelsen, kan indbringes for det sociale nævn, jf. lov om social service § 121. Bekendtgørelsen indeholder i §§ 23 og 24 regler om at lederen af den sikrede afdeling/institution skal sikre sig at det anbragte barn/den unge og forældremyndighedens indehaver gøres bekendt med reglerne i bekendtgørelsen – og herunder bekendtgørelsens klageregler. Tilsvarende gælder adgangen til at rette henvendelse til det af Folketinget i henhold til grundlovens § 71, stk. 7, nedsatte tilsyn med personer der er underkastet administrativ frihedsberøvelse.

Ved en sikret afdeling forstås efter bekendtgørelsens § 3, stk. 1, 2. pkt., en afdeling hvis yderdøre og vinduer konstant kan være aflåst. Sikrede afdelinger skal godkendes af Socialministeriet efter indstilling fra amtskommunen (§ 3, stk. 3, 1. pkt.). Sikrede afdelinger kan være organiseret som selvstændige døgninstitutioner eller være knyttet til en døgninstitution for børn og unge, jf. lov om social service § 51. Socialministeriet følger udviklingen i anvendelsen af de sikrede afdelinger og skal lejlighedsvis aflægge besøg på institutionen, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 3, 2. pkt. Denne opgave ligger nu hos Styrelsen for Social Service der er oprettet pr. 1. juni 2003.

Magtanvendelsesbekendtgørelsens § 1 indeholder et forbud mod ydmygende, hånende eller anden nedværdigende behandling og et forbud mod legemlig afstraffelse af barnet/den unge. Fiksering er heller ikke tilladt.

Bestemmelsen indeholder endvidere forbud mod fysisk magtanvendelse og isolation. Disse forbud gælder dog ikke undtagelsesfrit. Der henvises til pkt. 19.

Magtanvendelsesbekendtgørelsens § 1 indeholder herudover regler om barnets/den unges kontakt med omverdenen (brevveks-

ling, telefonsamtaler, besøg mv.) og regler som begrænser institutionens kontrol hermed, jf. pkt. 8.

For unge der er anbragt i sikrede afdelinger som varetægtssurrogat, er der i bekendtgørelsen henvist til retsplejelovens regler (eller tilsvarende regler fastsat i bekendtgørelsen).

I Grenens håndbog er en vejledningsskrivelse til personalet om magtanvendelsesbekendtgørelsen. Bekendtgørelsen udleveres til personalet som kvitterer herfor.

Det fremgår af en skrivelse nr. 12003 af 27. juni 2001 om orientering om den nye bekendtgørelse om magtanvendelse at der vil blive udarbejdet en vejledning om magtanvendelsesbekendtgørelsen. Ifølge skrivelser forventedes vejledningen på dette tidspunkt at blive udarbejdet i løbet af efteråret 2001, men den er endnu ikke udsendt. På baggrund af oplysninger fra Socialministeriet i sagen vedrørende min inspektion af Stevnfortet om at ministeriet var i færd med at udarbejde et grundlag for en høring om en ny magtanvendelsesbekendtgørelse for børn og unge, og at der i tilknytning hertil påregnedes udarbejdet en vejledning, bad jeg i denne sag Socialministeriet om at underrette mig når bekendtgørelsen og vejledningen sendes ud. Socialministeriet har i udtalelsen af 2. september 2004 i den foreliggende sag vedrørende Grenen oplyst at der er igangsat et arbejde med gennemskrivning af bekendtgørelsen med henblik på at en ny bekendtgørelse kan træde i kraft den 1. januar 2005. Ministeriet har desuden oplyst at bekendtgørelsen vil blive udsendt med et orienteringsbrev, men at ministeriet aktuelt ikke kan stille i udsigt at der vil blive udarbejdet en vejledning.

Under inspektionen blev det oplyst at de unge generelt er grænseoverskridende og opmærksomhedsforstyrrede, og at institutionen derfor arbejder med grænser i det pædagogiske arbejde. De pædagogiske principper som følges, er angivet i den håndbog som institutionen har udarbejdet. Da det ofte

er tilfældigheder der har ført til de unges anbringelse på institutionen, ønsker Grenen ikke at der er for mange tilfældigheder under opholdet på institutionen hvorfor dagligdagen er lagt i (meget) faste rammer, jf. herom pkt. 5. Det er svært at registrere en virkning af det pædagogiske arbejde fordi de unges ophold på Grenen generelt er kortvarigt.

3. Bygningsmæssige forhold mv.

3.1. Generelt

Institutionen Grenen er indrettet i det tidligere arresthus i Grenaa. Grenen flyttede ind i bygningen i 2001. Bygningen blev i den forbindelse renoveret.

Grenen er beliggende på torvet i Grenaa. Huset er sammenbygget med de omkringliggende huse og indbefatter ud over det oprindelige arresthus en nyere tilbygning. Der er tale om toetagers murstensbyggeri hvor den gamle del har facade i gule sten og er delvist dækket af efeu, mens den nyere del har pudsede grå mure. Mellem det tidligere arresthus og de tilstødende bygninger er et lukket gårdareal. Det tidligere arresthus, som i dag er en fredet bygning, udgør en naturlig del af en lille kerne af ældre, velholdte bygninger i bymidten.

I forbindelse med inspektionen oplyste Grenens ledelse at skønt institutionen fysisk befinder sig midt i byen, omgivet af butikker og værtshuse mv., påvirker aktiviteterne i byen sjældent livet inden for institutionens mure. De unge på institutionen har mulighed for at betragte forbipasserende på torvet, men kan ikke komme i kontakt med dem via de dobbelte vinduer og oplever også i det store hele sig selv som fuldstændig afsondret fra lokalsamfundet.

Institutionen rummer foruden fem ungeværelser samt bade- og toiletrum en opholdsstue, køkken, værksteder og andre aktivitetsrum, et isolationsrum, to udendørsarealer og to kontorer til institutionens personale. Lokalerne fordeler sig i kælder, stueetage, 1. sal og loft. Dele af bygningen bærer

endnu præg af at være opført som arresthus med smalle gange hvor de tidligere celler er placeret side om side ud mod gården, og hvor vinduerne er forholdsvis små og højt-siddende og udstyret med tremmer. Da byggeriet som tidligere nævnt er fredet, er det ikke muligt at ændre rummenes udformning væsentligt. Der er dog alle steder bevidst arbejdet med at opløse det strenge arresthuspræg ved at male i lyse farver, benytte kulørte tekstiler mv.

I forbindelse med inspektionen besigtigede jeg samtlige værelser og fællesarealer som i det store hele var særdeles velholdte og pænt rengjorte.

3.2. De unges værelser

De unges værelser er placeret på husets tidligere cellegange og har således alle tjent som arresthusceller. Værelserne er ca. 12 m². På cellegangen i stueetagen er der fire værelser, på 1. sal er der et værelse.

Gange og værelser er hvidmalede med enkelte kontrastfelter – døren ind til hvert værelse er malet i en farve som også er benyttet til væggen under vinduet og til værelsets gardiner. Der er mørkeblåt linoleum på gulvet. Vinduerne er højt-siddende, men der er et godt lysindfald, og værelserne forekom under besigtigelsen lyse og indbydende. Der er tremmer for vinduerne som derfor kan åbnes helt – dog er vinduerne monteret med lås.

Ledelsen oplyste i forbindelse med inspektionen at mulighederne for indkig til de unges værelser fra bygningerne overfor er yderst begrænsede. Vinduerne er ikke blændede, men der er på grund af modlys ikke mulighed for indkig medmindre værelserne er kunstigt oplyst. En af de ansatte havde undersøgt dette fra bygningen overfor.

Møblementet er nyt og pænt, men forholdsvis spartansk. Det indbefatter en briks med stofbetrukket madras og skuffe til sengetøj, et sengebord med skuffer, en bordplade monteret på væggen, en stol, en magnetisk opslagstavle, en lille vægreol, et lille

klædeskab, en knagerække og en hylde over døren. Der er en sengelampe og en loftslampe. På væggen hænger på alle værelser et vægur og en stor, indrammet filmplakat. Det blev oplyst at plakaterne doneres af byens biograf.

På hvert værelse er et lille tv på en separat hylde samt radio med cd-afspiller. Tv-apparater og radioer hører til på værelserne, og de unge betaler ikke for lån af disse. Hvis de unge ødelægger apparaterne, bliver de afkrævet et beløb til (delvis) dækning af udgiften til reparation eller erstatning.

Det blev oplyst at der kun har været få klager over madrasserne. De unge kan få en ekstra hvis de ønsker det. Betrakket kan vaskes. Hverken madras eller betræk er brandhæmmende.

Navnlig fordi de unge er låst inde om natten, jf. nedenfor, beder jeg Grenen om at overveje at anskaffe brandhæmmende madrasser, dyner og puder og at meddele mig resultatet af disse overvejelser. Jeg kan i den forbindelse til orientering oplyse at kriminalforsorgens institutioner anvender brandhæmmende madrasser, dyner og puder.

De unge låses inde på værelserne om natten, og til værelserne hører derfor en plastikkolbe som de unge opfordres til at benytte hvis de skal på wc i løbet af natten. De kan dog kontakte personalet hvis de ønsker at benytte toilettet.

Det blev i forbindelse med inspektionen oplyst at de unge har lov til i et vist omfang at medbringe personlige genstande, undtaget møbler, i institutionen. De unges værelser havde dog generelt et upersonligt præg – bortset fra det inventar som hører til værelserne, sås de fleste steder kun toiletsager og enkelte private fotos. Ledelsen oplyste at institutionen ikke tillader at de unge opsætter billeder af nøgne kvinder og billeder som

skildrer kriminel adfærd, f.eks. hashrygning.

Der var ryddeligt og pænt rengjort på alle værelserne. Det blev oplyst at værelsesrengøring programsættes to gange om ugen.

3.3. Isolationsrum

Isolationsrummet er indrettet i en tidligere celle på 1. sal. Der er et højtsiddende vindue som kan åbnes ved hjælp af låse. Op ad væggen stod en madras med plastikbetræk. Rummets radiator er indkapslet i kraftigt metalnet med runde huller. I loftet er en lampe indkapslet i en plastikskærm og en røgmelder. Der er indkig i døren. Rummet er hvidmalet og var i pæn vedligeholdelsesstand.

Jeg bemærkede i forbindelse med min besigtigelse af isolationsrummet at låsene på vinduesrammen udgjorde fremspring som ville kunne benyttes til fastgøring af tøjstrimler eller lignende med henblik på selvbeskadigelse eller selvmord. Jeg bemærkede endvidere at hængslerne på dørens inderside på tilsvarende vis gav mulighed for forsøg på selvbeskadigelse.

Jeg henstiller til Grenen at sikre at låsene og hængslerne ikke udgør en sikkerhedsrisiko. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

For så vidt angår indkig henviser jeg til pkt. 3.2. Som det fremgår heraf, er der mulighed for indkig hvis rummet er kunstigt oplyst. Da der ikke er gardiner i isolationsrummet ligesom i værelserne, er det ikke muligt at hindre indkig fra bygningerne overfor hvis lyset er tændt i rummet.

Jeg henstiller på denne baggrund til Grenen at overveje at beklæde ruden med film (som det er sket i opholdsrummet, jf. pkt. 3.5.) eller på anden måde at hindre indkig. Jeg beder om underretning om resultatet af disse overvejelser.

3.4. Toilet- og baderum

Der er toilet- og baderum i kælderen, stueetagen og på 1. sal. I stueetagen og kælderetagen er der separat bruserum med bæk og bruseniche samt toiletrum med toilet og håndvask. På 1. sal er der bad, toilet og håndvask i samme rum.

Toilet- og baderummene var flisebeklædte og i pæn stand. Rummet i stueetagen trængte til at blive gjort rent. Det blev oplyst at rengøring af toilet- og baderum hører til de daglige forpligtelser tilknyttet 'tjansen' som går på skift mellem de unge.

Der er ikke noget spejl over vasken. Da institutionen af sikkerhedsmæssige grunde ikke vil have spejle af glas, er institutionen i færd med at undersøge alternativer.

Jeg beder om underretning om resultatet af disse undersøgelser.

3.5. Fællesrum

I stueetagen er et opholdsrum hvor der bl.a. er sofaer, sofabord og bløde stole. På væggen hænger et verdenskort. Der stod velpassede potteplanter på gulvet. Fra rummet er der adgang til husets gårdareal via en terrasse-dør.

Der er tremmer for vinduerne ud mod gården, og ledelsen oplyste at da bygningen er fredet, må tremmerne ikke fjernes, skønt de for så vidt er overflødige. Ledelsen oplyste videre at tremmerne efter et par dages tilvænning ikke generer hverken de unge eller de ansatte. Vinduerne ud mod gaden er behandlet med en film således at man kan se ud, men ikke ind ad vinduerne.

Rummet er veludstyret med aktivitetsmuligheder – foruden tv, video og stereoanlæg er der mange forskellige brædspil, bordfodbold, dart og bordtennis.

Når bortses fra tremmerne havde opholdsrummet et hjemligt præg.

På 1. sal er køkkenet hvor de unge og de tilstedeværende medarbejdere bl.a. samles til alle måltider. Køkkenet er rummeligt og foruden spisebord og stole standardmæssigt

indrettet med komfur, ovn, køkkenborde, skabe mv. Der er lås på alle køkkenskabene.

I køkkenet hænger opslagstavler og magnetavler hvor man kan orientere sig om programmet for dagens og ugens aktiviteter, ugens madplan mv.

3.6. Kondirum

I bygningens kælder er indrettet motionsrum primært med mulighed for vægttræning. På gangen uden for motionsrummet står to kondicykler. Kondirummet er meget populært blandt de unge.

På en opslagstavle i rummet hænger vejledninger/træningsprogram. Det blev oplyst at der også findes en bog i motionsrummet hvor hensigtsmæssig brug af vægtene er beskrevet, men at der altid er en medarbejder til stede som kan demonstrere brugen af vægtene for de unge, når rummet benyttes. Flere af Grenens medarbejdere er uddannet som vægttræningsinstruktører.

Der må være to unge i rummet ad gangen. Der er, som nævnt, altid personale til stede når rummet benyttes.

3.7. Værksteder mv.

Grenen råder over to værksteder – et læderværksted som er indrettet i en tidligere celle på husets 1. sal, og et kombineret smede- og træværksted som er indrettet i et udhus på institutionens gårdareal (en gammel løbe-gård). Smedeværkstedet fremstod meget rodet på tidspunktet for inspektionen. Det blev oplyst at værkstedet var under ombygning. Der vil i den forbindelse blive etableret varme og isolering. Værkstedet vil (herefter) kunne beskæftige tre unge ad gangen. Læderværkstedet vil i samme forbindelse blive flyttet til gårdens værksted (og rummet vil herefter blive benyttet som yderligere et soverum til personalet).

Bygningens loft er indrettet som aktivitetsrum/møderum. Loftsrummet er opdelt ved hjælp af en skillevæg således at der er et musikrum hvor de unge kan øve sig og indspille musik, og et it-rum med pc'er, printer

og playstation. It-rummet benyttes også som møderum.

Det blev oplyst at musikrummet også kan benyttes til f.eks. de unges private telefonsamtaler, og at det er muligt for de unge at modtage besøg i enten musik- eller it-rummet.

3.8. Udendørsarealer

Adgang til institutionen opnås gennem en port hvor der er opsat overvågningskamera og samtaleanlæg. Der er en dør i porten som udefra kan åbnes ved hjælp af en kode. Koden ændres hyppigt. Inden for porten er en sluse i form af en lille, delvist overdækket gård hvor der f.eks. er plads til at politiet kan parkere når en ung skal overdrages til institutionen. Det er én gang lykkedes en ung at flygte fra Grenen, og det skete henover halvtaget i slusen kort efter at institutionen var åbnet. I slusen er der også en port som fører ind til husets gårdareal.

Bortset fra sluseporten er der adgang til gårdarealet på byggeriets bagside via opholdsstuen. Gårdarealet er inddelt i et større og et mindre område. Den store gård er ca. 50 m². Gården er delvist overdækket af en høj markise som dels tjener som værn mod regn, dels skærmer for indkig fra den omkringliggende bebyggelse. Der er høje mure og flugtsikringsnet i gården som har et lidt goldt udseende skønt institutionen har forsøgt at live den op med store motiver påmalet de grå betonmure.

Den store gård benyttes bl.a. til boldspil og andre udendørs aktiviteter. Der er opsat basketballkurv og krog til ophængning af boksebold, og der findes mål og andre sportsrekvisitter. Der er også en bæk på slusiden. Flisebelægningen i gården skrâner.

Den lille gård er indrettet som terrasse med fliser på jorden, et bord med bænke omkring og en grill. På tidspunktet for inspektionen blev gården tilsyneladende primært benyttet til opmagasinering – der lå bl.a. en del pakker med rockwool. Det blev dog oplyst at gården også kan benyttes til uden-

dørsaktiviteter med en enkelt ung som er forment fællesskab med de andre unge.

3.9. Vaskerum

I en mellemgang i kælderens er placeret en vaskemaskine og en tørretumbler som de unge gratis kan benytte til vask af eget tøj de dage hvor de har tjansen.

3.10. Telefon

Private telefonsamtaler kan, som nævnt under pkt. 3.7., finde sted i musikrummet, men der er også en telefon i mellemgangen i stueetagen som de unge kan benytte.

3.11. Medarbejderrum

I forbindelse med inspektionen så jeg to medarbejderrum som dels rummer sovebrikse til overnattende medarbejdere, dels benyttes til henholdsvis omklædning og kontor.

Generelt set fremtrådte Grenen særdeles velholdt, ryddelig og rengjort og uden institutionspræg.

...

13. Købmandshandel mv.

Grenens rengøringsassistent administrerer en ordning med salg af slik, sodavand, cigaretter mv. til de unge. I et skab i kælderens er et begrænset udvalg af varer. De unge kan købe varer herfra tre gange om ugen, men der er regler for hvor mange cigaretter, sodavand mv. der kan købes. Chokolade er ikke i sortimentet hvilket den ene unge klagede over, men institutionen køber chokolade til indtagelse i forbindelse med videoaftener mv. Det blev oplyst at baggrunden for begrænsningen og forbuddet med hensyn til sodavand og chokolade er at nogle amerikanske undersøgelser har vist at sodavand og chokolade indeholder et stof som kan virke aggressionsfremmende hvis det indtages

i større mængder, og at chokolade giver en falsk mæthedsfornemmelse.

Jeg beder Grenen om skriftligt at redegøre nærmere for dette forhold. Jeg beder tillige om amtets og Socialministeriets bemærkninger til forholdet.

Af reglerne for butikken som findes i håndbogen, fremgår det at unge der er placeret uden for fællesskab (på værelset), kun må købe cigaretter og hygiejneartikler.

Jeg anmoder om oplysning om baggrunden for denne regel og om amtets og Socialministeriets bemærkninger hertil.

...

16. Forbud mod sko indendørs og udlevering af genstande mv.

Den unge som jeg talte med som repræsentant for de unge, klagede over at det ikke er tilladt de unge at gå med sko indendørs, og at de unge ikke må få udleveret parfume, huer, kasketter, sweatshirts med hætter, smykker, ure og bæltter. De unge får udleveret badesandaler til indendørsbrug og lærredssko til udendørsbrug når de anbringes på institutionen.

Under den afsluttende samtale oplyste ledelsen bl.a. at forbuddet mod at bære sko indendørs skyldes at nogle typer udendørssko kan benyttes som våben i en eventuel konfliktsituation. Da det er svært at differentiere mellem forskellige skotyper, har institutionen valgt at lave et generelt forbud. Skoforbuddet er nævnt i tilsynsrapporten fra november 2003, men der er ikke fremsat bemærkninger hertil.

Bæltter tillades medmindre der er tale om bæltter med store spænder mv., jf. den effektliste som institutionen har udfærdiget. Ledelsen oplyste i den forbindelse at denne liste skulle revideres. Med hensyn til smykker og ure er der heller ikke tale om et totalt forbud, jf. også effektlisten. Ledelsen redegjor-

de i øvrigt for begrundelsen for forbuddene som bl.a. er pædagogiske overvejelser, sikkerhedsmæssige hensyn og handelsværdien af de pågældende genstande. Ledelsen oplyste tillige at der i konkrete tilfælde gøres undtagelser fra reglerne.

Jeg oplyste den unge om at han ved henvendelse til ledelsen ville kunne få en nærmere forklaring på begrundelsen i de enkelte tilfælde.

Jeg har noteret mig at effektlisten vil blive revideret. I fortsættelse af mine bemærkninger herom under inspektionen går jeg ud fra at det i den forbindelse vil blive overvejet om der (fortsat) er en saglig grund til at bestemte genstande generelt ikke tillades udleveret til de unge, herunder ure. Jeg går tillige ud fra at institutionen vil overveje at oplyse om muligheden for fravigelse af reglerne efter en konkret vurdering. Jeg beder om en kopi af listen når den er revideret.

Inden jeg tager stilling til forbuddet mod at bære sko indendørs, beder jeg om amtets og Socialministeriets bemærkninger hertil.

...

19. Gennemgang af konkrete sager

I magtanvendelsesbekendtgørelsen er der, som tidligere nævnt, bestemmelser om protokollering (skematilførsel) af bestemte former for fysisk magtanvendelse mv. (bekendtgørelsens § 15) og bestemmelser om indberetning til amtskommunen i tilfælde af overtrædelse af bekendtgørelsens regler og anvendelse af nødværge (§ 16). Under inspektionen bad jeg, som nævnt i indledningen, om udlån af institutionens skriftlige materiale vedrørende skematilførsler og indberetninger efter disse bestemmelser i bekendtgørelsen for perioden 12. februar 2003 til 12. februar 2004 (varslingstidspunktet) med henblik på efterfølgende gennemgang.

Jeg modtog i den anledning en mappe med institutionens rapporter for hele 2003 og januar og februar 2004. Der er i alt 7 rapporter (som alle ligger inden for den periode som min anmodning om rapporter omfattede).

Ved min gennemgang af skemaerne har jeg navnlig haft opmærksomheden henledt på hvorvidt proceduren i forhold til de gældende regler er blevet fulgt. Gennemgangen giver mig anledning til følgende bemærkninger:

...

20. Opfølgning

Jeg har i de enkelte afsnit ovenfor bedt Grenen og Århus Amt – og endvidere Socialministeriet – om oplysninger mv. vedrørende forskellige forhold. Jeg beder om at Grenen sender institutionens oplysninger mv. gennem amtet med henblik på at amtet får lejlighed til at kommentere det som Grenen anfører.

Jeg beder Århus Amt om at tilbagesende amtets og Grenens oplysninger mv. gennem Socialministeriet hvis oplysninger og bemærkninger jeg ligeledes udbeder mig – vedrørende nogle af punkterne, jf. nærmere de enkelte punkter ovenfor.

21. Underretning

Denne rapport sendes til Grenen, Århus Amt, Socialministeriet, Folketingets Retsudvalg, Tilsynet i henhold til grundlovens § 71, stk. 7, og de unge i institutionen.”

Ombudsmanden modtog herefter udtalelser af 30. november 2004 og 14. februar 2005 med bilag fra Århus Amt og Socialministeriet. Udtalelsen fra Århus Amt er en samlet besvarelse fra Grenen og amtet.

I en opfølgingsrapport af 29. april 2005 meddelte inspektionschefen herefter følgende:

”...

Ad punkt 3.2. De unges værelser

Navnlig fordi de unge er låst inde om natten, bad jeg Grenen om at overveje at anskaffe brandhæmmende madrasser, dyner og puder og at meddele mig resultatet af disse overvejelser.

I Grenens og amtets udtalelse er det oplyst at det er besluttet at anskaffe brandhæmmende madrasser, dyner og puder.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 3.3. Isolationsrum

Jeg henstillede til Grenen at sikre at låsene på vinduesrammen og hængslerne på dørens inderside i isolationsrummet ikke udgør en sikkerhedsrisiko. Jeg bad om underretning om hvad min henstilling gav anledning til.

Jeg henstillede ligeledes til Grenen at overveje at beklæde ruden i isolationsrummet med film (som det var sket i opholdsrummet) eller på anden måde at hindre indkig. Jeg bad om underretning om resultatet af disse overvejelser.

I Grenens og amtets udtalelse er det oplyst at hængslerne på døren efterfølgende er sletbet skrå og runde, og at det herefter vil være yderst vanskeligt at fastgøre tøjstrimler eller lignende med henblik på selvbeskadigelse eller selvmord. Det er videre oplyst at fremspringet på låsene i vinduesrammen i samme forbindelse er fjernet, og at ruden er blevet beklædt med film.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad punkt 3.4. Toilet- og baderum

Der var ikke noget spejl over vasken i toilet- og baderum. Under inspektionen oplyste Grenen at institutionen af sikkerhedsmæssige grunde ikke vil have spejle af glas, og at institutionen derfor var i færd med at undersøge alternativer. Jeg bad om underretning om resultatet af disse undersøgelser.

I Grenens og amtets udtalelse er det oplyst at der i alle toilet- og baderum der anvendes af de unge, er opsat spejle af stålplader.

Med den bemærkning at jeg går ud fra at de fungerer tilfredsstillende, har jeg noteret mig det oplyste.

...

Ad punkt 13. Købmandshandel mv.

Der var regler for hvor mange sodavand mv. der kunne købes, og chokolade var ikke i det sortiment af varer som de unge på Grenen kunne købe. Det blev oplyst at baggrunden herfor var at nogle amerikanske undersøgelser har vist at sodavand og chokolade indeholder et stof som kan virke aggressionsfremmende hvis det indtages i større mængder, og at chokolade giver en falsk mæthedsfornemmelse.

Jeg bad Grenen om skriftligt at redegøre nærmere for dette forhold. Jeg bad tillige om amtets og Socialministeriets bemærkninger til forholdet.

Grenen og amtet har fremsendt en bog, 'Kost, adfærd, indlæringsevne', 2. udgave, 2004, af Frede Bräuner, og en artikel, 'Kost og kriminalitet', af Hanne Tofte Jespersen, som har været bragt i Nyt Aspekt, nr. 5, 1988. Amtet har dernæst anført følgende:

'I artiklen 'Kost og kriminalitet' redegøres ikke specifikt for en videnskabeligt dokumenteret sammenhæng mellem på den ene side sodavand og chokolade og på den anden side aggressiv adfærd. I artiklen afgrænses der heller ikke et specifikt og veldokumenteret stof i chokolade og sodavand, som påviseligt er aggressionsfremmende.

Artiklen henviser derimod til forskellige undersøgelser om mulige sammenhænge mellem kost og kriminalitet. Herunder henvises til resultaterne af Schoenthalers studier fra amerikanske fængsler, hvor 'væk med det raffinerede sukker' programmer er gennemført.

Ifølge Schoenthalers undersøgelser sker der 'et markant fald i antallet af interne konflikter, overfald og asocial adfærd – og også i antallet af selvmordforsøg – når kostplanen ændres efter disse foreskrifter'. Foreskrifterne er blandt andet, at frugtjuice erstatter sodavand, frisk frugt, nødder, rå grøntsager og ost går ind i stedet for søde desserter og slik samt at der anvendes honning i stedet for sukker.

I bogen *Kost – adfærd – indlæringsevne* sættes fokus på kostens betydning for adfærd og indlæringsevne. Et citat fra bogen: *Kriminelle grupper er i mange tilfælde blot 'blodsukkerforurenings', hvor medlemmerne i fællesskab dyrker fælles laster som alkoholisme og andet misbrug, og sammen søger at holde blodsukkeret og signalstofferne i hjernen oppe med forskellige drikkevarer og stoffer. Skal man gøre en effektiv indsats i forebyggelsen af børne- og ungdomskriminalitet, må man derfor bl.a. sørge for, at børn ikke bliver fejlnærede eller sukkerafhængige'* (side 70 og 71). På side 76 opremses de mest almindelige produkter, som ifølge forfatteren forstyrrer blodsukkerbalancen, herunder sukker, chokolade tilsat sukker, og sodavand.

Blandt andet på baggrund af ovennævnte har Grenen ønsket at begrænse de unges adgang til sukkerrig 'kost', herunder sodavand og chokolade, ligesom det samtidig tilstræbes at fremme de unges vaner med hensyn til sund ernæring.

Grenen er bekendt med, at undersøgelser om sammenhænge mellem kost og kriminalitet også kritiseres videnskabeligt.'

Socialministeriet har anført følgende:

'...

Ministeriet har forståelse for et mål om ernæringsrigtig kost. Ministeriet finder imidlertid, at en afskæring fra at kunne købe chokolade, bortset fra ved særlige lejligheder, og en indskrænkning i adgangen til at købe sodavand og cigaretter er en unødigt indskrænkning i de unges rettigheder. Det findes således at stride mod proportionalitetsprincippet. Ministeriet vil orientere Århus Amt om ministeriets opfattelse.'

Jeg har noteret mig det oplyste og beder amtet om at oplyse hvad denne orientering har givet anledning til.

Af reglerne for butikken fremgik det at unge der er placeret uden for fællesskab (på værelset), kun måtte købe cigaretter og hygiejneartikler. Jeg anmodede om oplysning om baggrunden for denne regel og om amtets og Socialministeriets bemærkninger hertil.

I Grenens og amtets udtalelse er det oplyst at den nævnte regel ikke gælder længere. I tilslutning hertil er anført følgende:

‘Denne regel hvilede på et pædagogisk og ernæringsmæssigt grundsyn, som anvendes på Grenen. Grundantagelsen er, at de unge blandt andet kan udvikle sig gennem deltagelse i fællesskabet, gennem indtagelse af sund kost og ved en energiforbrænding, der primært formidles af den unges aktive egen bevægelse hen mod selvudviklende mål.

Det tilstræbes derfor på mangfoldige, tydelige og konsekvente måder, at de unge finder det attraktivt at deltage i fællesskabet på en samfundsmæssig acceptabel måde.

Grenen har erfaring for, at unge der er placeret uden for fællesskabet, oftest ønsker en hurtig tilbagevenden til en hensigtsmæssig deltagelse i fællesskabet.

Grenen har vurderet, at reduktion i de unges muligheder for at indkøbe nydelsesmidler kunne understøtte den unges ønske om at vende tilbage til deltagelse i fællesskabet på en socialt acceptabel måde.

Denne regel blev også gennemført af hensyn til de unges ernæringsmæssige sundhed, idet Grenen fandt det hensigtsmæssigt at reducere de unges kalorieindtag. Placering uden for fællesskabet indebærer en lavere kaloriebrænding end placering i fællesskabet, idet deltagelse i de planlagte aktiviteter ofte medfører, at den unge er mere fysisk aktiv.

Spørgsmålet om reglens relevans har på baggrund af rapporten givet anledning til en fornyet drøftelse. I den forbindelse er det blevet klart, at det er inkonsekvent at tillade

salg af cigaretter, når salg af slik ikke er tilladt. Da mange af de unge nærmest er afhængige af deres cigaretter, vil det være absurd ikke at tillade salg af cigaretter til unge, der er placeret uden for fællesskab. Det er herefter vurderet, at hensynet til konsekvens og ligebehandling vejer tungere end de tidligere nævnte pædagogiske og ernæringsmæssige hensyn, der lå til grund for reglen om, at unge placeret uden for fællesskab kun måtte købe cigaretter og hygiejneartikler. På baggrund af denne vurdering, er det besluttet, at unge der er placeret uden for fællesskabet, har adgang til køb af de samme varer hos den interne købmand, som de øvrige unge der er i fællesskabet.

Amtet finder, at Grenens praksis med hensyn til begrænsning af nydelsesmidler ikke giver anledning til bemærkninger.

Amtet har noteret sig, at Grenen har ændret praksis vedrørende begrænsninger i adgangen til at købe nydelsesmidler, for unge der er placeret uden for fællesskabet. Amtet har herefter ingen bemærkninger til denne praksis.’

Socialministeriet har noteret sig at den særlige begrænsning der tidligere har været over for unge der er placeret uden for fællesskab, nu er ophævet. Socialministeriet har anført at ministeriet ’finder denne beslutning rigtig, idet den tidligere praksis opfattes som en indskrænkning af den unges rettigheder, der ikke er tilstrækkeligt underbygget. Den hidtidige praksis findes således at stride mod proportionalitetsprincippet.’

Også jeg har noteret mig at den tidligere praksis er ophævet. Jeg er enig med ministeriet i at den tidligere praksis må anses som en indskrænkning i den unges rettigheder som der ikke har været (tilstrækkeligt) grundlag for. Da praksis er ændret, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

...

Ad punkt 16. Forbud mod sko indendørs og udlevering af genstande mv.

Jeg noterede mig at den effektliste som Grenen havde udarbejdet, ville blive revideret. I fortsættelse af mine bemærkninger herom under inspektionen gik jeg ud fra at det i den forbindelse ville blive overvejet om der (fortsat) var en saglig grund til at bestemte genstande generelt ikke tillades udleveret til de unge, herunder ure. Jeg gik tillige ud fra at institutionen ville overveje at oplyse om muligheden for fravigelse af reglerne efter en konkret vurdering. Jeg bad om en kopi af listen når den var revideret.

Inden jeg tog stilling til forbuddet mod at bære sko indendørs, bad jeg om amtets og Socialministeriets bemærkninger hertil.

Med Grenens og amtets udtalelse er fremsendt en revideret effektliste 'med saglige og faglige begrundelser for at bestemte genstande ikke tillades udleveret til de unge'. Det er samtidig bemærket at der i effektlisten oplyses om muligheden for fravigelse af reglerne efter en konkret vurdering.

Med hensyn til skoforbuddet har amtet vurderet at 'det kan være hensigtsmæssigt, at de unge ikke går med sko indendørs af sikkerhedsmæssige grunde og af hensyn til de unges indlæring af hensigtsmæssige normer'.

Socialministeriet har anført følgende:

'...

Det er ministeriets opfattelse, at det ikke kan afvises, at nogle typer af udendørs sko efter en konkret vurdering vil kunne opfattes som at udgøre en særlig sikkerhedsmæssig risiko. I forlængelse heraf finder ministeriet, at et forbud mod anvendelse af sådanne sko kan være velbegrundet.

Et generelt forbud mod indendørs anvendelse af udendørs sko finder ministeriet er en unødigt indskrænkning. Det findes således at stride mod proportionalitetsprincippet. Ministeriet vil orientere Århus Amt om ministeriets opfattelse.'

Jeg er enig med Socialministeriet i at der ikke er grundlag for et generelt forbud mod at bære udendørs sko i institutionen. Jeg anmoder amtet om at oplyse hvad Socialministeriets tilkendegivelse over for amtet har givet anledning til.

Jeg har noteret mig at effektlisten er revideret. Jeg har ikke taget stilling til indholdet af de enkelte forbud heri, herunder opretholdelsen af forbuddet mod at bære hættetrojer som en af de unge var utilfreds med.

Efter min opfattelse er det modstridende at effektlisten indledningsvis angiver at udlevering af effekter kun kan finde sted hvis disse er godkendt på listen, og samtidig i tredje afsnit angiver at det ikke er en udtømmende liste. Efter min opfattelse bør en effektliste (først og fremmest) angive hvad der ikke tillades udleveret (en negativliste), og at der for effekter der ikke er angivet, foretages en konkret vurdering (hvor udgangspunktet må være at effekter der ikke er opregnet, tillades udleveret). Jeg går ud fra at Grenen vil overveje en sådan præcisering.

Jeg har noteret mig at det ved et ja/nej (i et tilfælde ved et nej/ja) efterfulgt af en nærmere begrundelse fremgår at der kan ske en fravigelse af reglerne efter en konkret vurdering. Efter min opfattelse vil det være hensigtsmæssigt hvis dette gøres mere tydeligt, f.eks. ved at det generelt anføres enten i indledningen eller til slut i effektlisten.

...

20. Opfølgning

Jeg har to steder bedt om oplysning om hvad Socialministeriets tilkendegivelse over for amtet har givet anledning til, og afventer svar herpå (pkt. 13 og 16).

21. Underretning

Denne rapport sendes til Grenen, Århus Amt, Socialministeriet, Folketingets Retsud-

Inspektioner

valg, Tilsynet i henhold til grundlovens § 71, stk. 7, og de unge i institutionen.”

Ombudsmanden modtog herefter en udtalelse af 23. maj 2005 med bilag fra Århus Amt.

I brev af 31. maj 2005 skrev inspektionschefen på vegne af ombudsmanden følgende til Århus Amt:

“Jeg har modtaget amtets brev af 23. maj 2005 med bilag som indeholder svar på punkterne 13 og 16 i min opfølgingsrapport af 29. april 2005 vedrørende min inspektion af Den nye Ungeinstitution Grenen.

Under disse punkter bad jeg amtet om at oplyse hvad Socialministeriets orientering af Århus Amt om ministeriets opfattelse med hensyn til Grenens indskrænkning af adgangen til køb af chokolade mv. (pkt. 13) og forbud mod at bære udendørs sko indendørs (pkt. 16) havde givet anledning til.

Amtet har oplyst at amtet i brev af 25. februar 2005 anmodede den sikrede institution Grenen - Grenå (som institutionen nu hedder) om snarest mulig at indarbejde en praksis for købmandshandel og brug af udendørs sko som er i overensstemmelse med Socialministeriets bemærkninger. Amtet har vedlagt kopi af dette brev og har videre oplyst at institutionen herefter har meddelt amtet at forholdene er bragt i overensstemmelse hermed.

Jeg har noteret mig det oplyste og betragter herefter sagen om min inspektion den 23. marts 2004 af den sikrede institution Grenen - Grenå som afsluttet.

I forbindelse med fremsendelse af en kopi af dette brev til den sikrede institution Grenen - Grenå, jf. nedenfor, har jeg bedt institutionen om at gøre en kopi heraf tilgængelig for de unge i institutionen.”

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, s. 1099: Opfølgingsrapport nr. 3

Beretningen for 2004: Afsluttende brev

Afsluttet

(J.nr. 2000-2494-160)

I opfølgingsrapport (nr. 3) af 28. april 2003 vedrørende inspektion af Det Humanistiske Fakultet ved Københavns Universitet den 17. oktober 2000 var fortsat udestående spørgsmål og henstillinger vedrørende toiletforhold og to auditorier.

I et afsluttende brev af 9. juni 2004 til bl.a. Københavns Universitet anførte inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende:

"...

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling har blandt andet oplyst i brev af 26. april 2004 at der var indgået procesaftale mellem Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger og Københavns Universitet der indebar at de bygningsafsnit hvor de nævnte toiletter og auditorier er beliggende, skal ombygges. Efter ombygningen – som formentlig påbegyndes i sommeren 2006 – vil de pågældende bygningsafsnit være opført i overensstemmelse med gældende regler for handicaptilgængelighed.

Jeg bemærker indledningsvis at spørgsmålet vedrørende toiletforhold og de to auditorier blev rejst i forbindelse med inspektionen i oktober 2000 og formuleret skriftligt ved min endelige rapport af 1. marts 2001. Jeg henviser derfor til den kritik som jeg tidligere har rettet imod det tidsmæssige forløb i sagen.

Særligt vedrørende toiletforholdene bemærker jeg følgende:

Jeg udtalte i den endelige rapport af 1. marts 2001 at de indre mål på herretoiletet 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. Jeg havde bemærkninger vedrørende afstanden fra den nærmeste væg til siden af en sokkel under toiletet. Jeg henstillede at indretningen i handicaptolletterne blev ændret således at der er bedre afstand mellem den nærmeste væg og toiletkummen. Jeg henstillede endelig at handicaptolletterne 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.

Jeg går på denne baggrund ud fra at oplysningen om at de pågældende bygningsafsnit efter ombygningen vil være opført i overensstemmelse med gældende regler for handicaptilgængelighed, også dækker over de øvrige handicaptolletter på nær ét (i pavillon P1-2). Jeg går desuden ud fra at forbedringerne af eksisterende toiletter også vil omfatte forbedring af de forhold som var omtalt i rapporten, og som var omfattet af min henstilling.

Jeg foretager mig på denne baggrund ikke yderligere vedrørende toiletforholdene.

For så vidt angår auditorierne, bemærker jeg følgende:

I min endelige rapport af 1. marts 2001 udtalte jeg at kørestolsbrugere bør kunne tilbydes pladser i auditorierne på linje med de pladser som andre studerende tilbydes. Fakultetet oplyste til brug for min opfølgingsrapport at fakultetet deler kritikken af de dårlige adgangsforhold. Et arkitektfirma udarbejdede på fakultetets initiativ to alternative forslag til forbedret adgang for kørestolsbrugere til det store auditorium og et forslag til forbedret adgang for kørestolsbrugere til det lille auditorium, men fakultetet henskød det til den forestående ombygning at tage nærmere stilling hertil.

Fakultetet foretog dog nogle umiddelbare forbedringer ved at gøre adgangsvejen til Store Auditorium mere indbydende (via skiltning og mindre bygningsmæssige forbedringer), og ved i auditoriet at fjerne den forreste faste stolerække og erstatte den med kørestolspladser og løse stolepladser bag to borde.

Fakultetet fjernede desuden to stejle ramper i Lille Auditorium der indebar en sikkerhedsmæssig risiko.

Jeg går på denne baggrund ud fra at oplysningen om at de pågældende bygningsafsnit efter ombygningen vil være opført i overensstemmelse med gældende regler for handicaptilgængelighed, betyder at fakultetet i forbindelse med ombygningen vil tage højde for mine henstillinger, f.eks. ved at forbedre tilgængeligheden til auditorierne i overensstemmelse med det omtalte arkitektforslag.

Jeg foretager mig på denne baggrund ikke yderligere vedrørende toiletforholdene.

Jeg betragter herefter min inspektion af Det Humanistiske Fakultet ved Københavns Universitet som afsluttet.

Et tilsvarende brev er tillige sendt til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, og der er sendt kopi af dette brev til Dansk Center for Tilgængelighed, Center for Ligebehandling af Handicappede, Erhvervs- og Boligstyrelsen og Folketingets Retsudvalg."

IV-G. Inspektion af Syddansk Universitet

Beretningen for 2002, s. 680: Inspektionsrapport

Beretningen for 2003, s. 1159: Opfølgingsrapport nr. 1 og nr. 2

Beretningen for 2004: Afsluttende brev

Afsluttet

(J.nr. 2002-2846-160)

Ved brev af 26. februar 2004 modtog ombudsmandsinstitutionen en udtalelse fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling samt en udtalelse af 26. januar 2004 fra universitetet.

I afsluttende breve af 29. april 2004 til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling og Syddansk Universitet udtalte inspektionschefen bl.a. følgende på ombudsmandens vegne:

”Ministeriet har generelt henholdt sig til universitetets udtalelse og har i øvrigt oplyst at de i universitetets redegørelse nævnte punkter er løst på universitetets initiativ, og at udgifterne hertil (ca. 100.000 kr.) er afholdt af universitetets driftsbevilling. Dog er elevatoren i bygning 19 blevet forbedret med en renovering som er finansieret ved en huslejestigning.

Universitetet har for så vidt angår punkt 4.2. oplyst at universitetet i samarbejde med et arkitektfirma har fundet frem til en løsning på spørgsmålet om markeringer for svagsynede/blinde i forbindelse med stierne. Der nedlægges en rustfri stålskinne mellem fugerne på den eksisterende granitstensbelægning. Ud over at danne en kontrast til de mørke granitsten vil stålskinnerne give en forhøjning på ca. 0,4 cm i forhold til den eksisterende belægning. Markeringen udføres fra busholdepladsen/taxaholdepladsen til hoveddøren og fra parkeringspladser til hoveddøren.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

For så vidt angår udfaldet af opsætningen af prøvebelysningen i Gydehatten (punkt 4.3.) har universitetet oplyst at den opsatte prøvebelysning af mange er oplevet som et ganske voldsomt indgreb i arkitekturen, og at lyset fra de opsatte armaturer virker voldsomt i forhold til at det ikke er en egentlig arbejdsplads, men et gangareal hvor der er opsat sofaer til afslapning. Universitetet forsøger i stedet at give gangene et mere lyst indtryk ved at male de mørke døre og paneler hvide og ved at skifte sofabetræk ud til lysere farver.

Jeg bemærker at jeg i den endelige rapport fremhævede at kontrastfarver på de fleste døre til de omkringliggende lokaler var med til at gøre gangarealet egnet til handicappede. Jeg går derfor ud fra at der ved maling af døre og paneler fortsat vil blive taget hensyn til synshandicappedes behov for kontrastfarver for at kunne orientere sig. Jeg foretager mig på denne baggrund ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Endelig har universitetet oplyst om baggrunden for at knappanelet i elevatoren i bygning 19 ikke er blevet flyttet som det tilsvarende panel i elevatoren i bygning 21 (punkt 5.2.5.), at elevatoren i bygning 21 stod over for en omfattende renovering hvorimod elevatoren i bygning 19 er ganske ny (ibrugtaget 1999) og ikke inden for de næste 4-6 år står over for kendte større reparationsarbejder. Universitetet har tilkendegivet at universitetet naturligvis vil benytte lejligheden til at flytte knappanelet i elevatoren når behovet for renovering opstår.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Jeg betragter herefter min inspektion af Syddansk Universitet, Odense, som afsluttet.

Et tilsvarende brev er tillige sendt til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, og der er sendt kopi af dette brev til Dansk Center for Tilgængelighed, Center for Ligebehandling af Handicappede, Erhvervs- og Boligstyrelsen og Folketingets Retsudvalg".

IV-A. Inspektion af Arresthuset i Ålborg

Beretningen for 2003, s. 936: Inspektionsrapport og opfølgingsrapport nr. 1
Beretningen for 2004: Opfølgingsrapport nr. 2, nr. 3 og nr. 4
Afsluttet
(J.nr. 2003-0049-0628)

I anledning af inspektionschefens opfølgingsrapport af 26. april 2004 på ombudsmandens vegne modtog ombudsmanden en udtalelse af 15. juni 2004 med bilag fra Direktoratet for Kriminalforsorgen, herunder en udtalelse af 1. juni 2004 fra arresthuset.

I en opfølgingsrapport nr. 2 af 28. september 2004 meddelte inspektionschefen herefter følgende:

"...

Ad punkt 2.2.1. Almindelige celler

I direktoratets tidligere udtalelse oplyste direktoratet at arresthuset i 2003 havde fået en bevilling på 303.700 kr. til celleinventar til 30 celler, og at indkøb af nyt celleinventar til de resterende seks celler som var omfattet af arresthusets ansøgning til direktoratet, ville skulle indgå i arresthusets fremtidige plan for vedligeholdelse. Jeg bad arresthuset om at oplyse mig om planerne med hensyn til udskiftning af celleinventar til de resterende seks celler.

Arresthuset har oplyst at arresthuset har haft kontakt til direktoratet med henblik på en særbevilling til celleinventar til de sidste celler, og at arresthuset endnu ikke har fået svar fra direktoratet i den anledning.

Direktoratet har oplyst at direktoratet (nu) har givet arresthuset meddelelse om at arresthuset får en bevilling til indkøb af det resterende celleinventar.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 2.2.2. Observationscelle

Jeg noterede mig at arresthuset (telefonisk den 11. februar 2004 til direktoratet) havde oplyst at arresthuset snarest ville indhente tilbud på en ny dør, idet arresthusets tømrer

havde vurderet at det ikke var muligt at udbedre problemet med de eksisterende hængsler i døren til observationscellen. Jeg bad arresthuset om at underrette mig når problemet var løst.

Arresthuset har oplyst at de tre hængsler på døren er udskiftet af arresthusets tømrer således at det ikke længere er muligt at anvende dem til at fastgøre genstande i. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad punkt 3.3. Fællesskab

Jeg bad om underretning til sin tid om resultatet af direktoratets henvendelse til fredningsmyndighederne med henblik på en afklaring af hvilke muligheder der er for at ændre på strålegårdene, og om hvad der videre skete vedrørende spørgsmålet om at øge anvendelsen af græsarealet i forbindelse med afvikling af gårdtur.

Direktoratet har oplyst at direktoratet i midten af juni 2004 skulle holde møde med fredningsmyndighederne med henblik på afklaring af mulighederne for ændring af cellegårdene. Vedrørende mulighederne for anvendelse af græsplænen har direktoratet henholdt sig til det tidligere oplyste om de sikkerhedsmæssige aspekter. Direktoratet har herudover oplyst at direktoratets sikkerhedstekniske konsulent skulle besøge arresthuset i anden anledning i løbet af sommeren 2004, og at direktoratet ville anmode konsulenten om tillige at vurdere dels mulighederne for at etablere nødvendige sikkerhedsmæssige foranstaltninger således at græsplænen på sigt vil kunne anvendes, dels de økonomiske konsekvenser heraf.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer fortsat underretning om resultatet af direktoratets henvendelse til fredningsmyndighederne (om udfaldet af mødet som skulle have fundet sted nu) og hvad der videre sker i sagen. Jeg beder desuden om oplysning om resultatet af sikkerhedskonsulentens besøg i arresthuset (som jeg går ud fra også har fundet sted nu).

...

Ad punkt 8. Rapportgennemgang

Jeg noterede mig at direktoratet havde bedt arresthuset oplyse på hvilken måde arresthuset vil sikre den tiltrængte forbedring af sagsbehandlingen/rapportmaterialet, og bad om underretning om arresthusets svar til direktoratet i den anledning.

Arresthuset har henvist til at arresthuset den 5. april 2004 over for direktoratet har oplyst at ledelsen vil være opmærksom på at de indsatte får udstedt en konfiskationserklæring ved afgørelsen om konfiskation, at ledelsen er opmærksom på at ledelsen skal inddrages mere i disciplinærsagerne, og at ledende overvagtimester/arrestforvarer vil foretage en samlet kontrol/gennemgang af rapporter og forhørsprotokol.

Direktoratet har henholdt sig til det af arresthuset anførte.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

...

9. Opfølgning

| Jeg afventer underretning vedrørende enkelte forhold, jf. ovenfor.

10. Underretning

Denne rapport sendes til arresthuset, Politimesteren i Aalborg, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i arresthuset."

Ombudsmanden modtog i den anledning udtalelser af 15. november, 23. december og 29. december 2004 med bilag fra Direktoratet for Kriminalforsorgen, herunder udtalelser af 12. oktober 15. december 2004 fra arresthuset.

I en opfølgingsrapport nr. 3 af 5. januar 2005 meddelte inspektionschefen herefter følgende:

"...

Ad punkt 3.3. Fællesskab

Jeg tilkendegav at jeg fortsat afventede underretning om resultatet af direktoratets henvendelse til fredningsmyndighederne med henblik på en afklaring af hvilke muligheder der var for at ændre på strålegårdene. Jeg bad desuden om oplysning om resultatet af sikkerhedskonsulentens besøg i arresthuset.

Arresthuset har oplyst at arresthuset den 1. juli 2004 kontaktede Kulturarvsstyrelsen vedrørende ændring af strålegårdene. Henvendelsen drejede sig om muligheden for at fjerne hver anden mur for derved at gøre gårdene større. Kulturarvsstyrelsen svarede den 21. juli 2004 at styrelsen ingen bemærkninger havde hertil, forudsat at der udlægges brosten der markerer hvor der oprindeligt har stået skillevægge. Det er endvidere anført at der skal søges byggetilladelse hos kommunen.

Arresthuset har videre oplyst at arresthuset snarest vil indhente tilbud på nævnte ændring og rejse byggesagen over for direktoratet med henblik på en særbevilling til projektet.

Med hensyn til besøg af sikkerhedskonsulenten har arresthuset oplyst at det endnu ikke har fundet sted, men at arresthuset i anden forbindelse har talt med den tekniske chef i Statsfængslet i Nyborg vedrørende ekstra overdækning af strålegårdene. Den tekniske chef har foreslået at der på ca. halvdelen af gårdtursarealet udlægges et net med mindre masker således at det ikke er

muligt at kaste genstande over muren og ned på gårdtursarealet.

Direktoratet har i udtalelsen af 15. november 2004 anført følgende:

'Direktoratet skal indledningsvis præcisere, at man i sikkerhedsmæssige spørgsmål af teknisk og byggemæssig karakter benytter den tekniske chef i Statsfængslet i Nyborg som sikkerhedskonsulent og at besøget i arresthuset således er afviklet.

Direktoratet har ikke bemærkninger til sikkerhedskonsulentens forslag om overdækning af strålegårdene. Direktoratet kan supplerende oplyse, at et sikkerhedsprojekt blev afsluttet i arresthuset i oktober måned 2004. Dette omfatter sikring af arresthuset uden for ringmuren med nedgravede alarmzoner, opsætning af kameraer med infrarød belysning, forbedret belysning visse steder mv.

For så vidt angår Kulturarvsstyrelsens ønske om at anvende brosten til at markere, hvor murene oprindeligt har været placeret, forudsætter direktoratet, at brostenene vil kunne fastgøres således, at de ikke umiddelbart vil kunne benyttes som kasteskyts.

Vedrørende spørgsmålet om muligheden for at etablere nødvendige sikkerhedsmæssige foranstaltninger, således at græsplænen på sigt vil kunne anvendes i forbindelse med afvikling af gårdtur, skal direktoratet endelig bemærke, at direktoratets sikkerhedskonsulent har vurderet, at det – under forudsætning af, at der er personale til stede i forbindelse med anvendelse af arealet – vil være muligt at sikre arealet tilstrækkeligt.

Direktoratet vil anmode arresthuset om at medtage sikring af græsplænearealet i sin ansøgning om særbevilling og vil lade ansøgningen indgå i den samlede prioritering af kriminalforsorgens økonomiske midler på anlægsområdet.'

Jeg har noteret mig det oplyste og beder direktoratet om at underrette mig når direktoratet til sin tid har taget stilling til ar-

resthusets ansøgning om særbevilling til ombygning af gårdtursarealet, herunder sikring af græsplænearealet.

...

9. Opfølgning

Jeg afventer oplysninger og underretning vedrørende enkelte forhold, jf. ovenfor.

10. Underretning

Denne rapport sendes til arresthuset, Politimesteren i Ålborg, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i arresthuset."

Ombudsmanden modtog i den anledning udtalelser af 23. februar og 21. marts 2005 fra Direktoratet for Kriminalforsorgen vedlagt en udtalelse af 19. januar 2005 (uden bilag) fra arresthuset. I en afsluttende opfølgingsrapport (nr. 4) af 7. april 2005 meddelte inspektionschefen herefter følgende:

"...

Ad punkt 3.3. Fællesskab

Jeg noterede mig det oplyste om ombygning af strålegårdene, og at direktoratet ville anmode arresthuset om at medtage sikring af græsplænearealet i sin ansøgning om særbevilling til denne ombygning samt lade ansøgningen indgå i den samlede prioritering af kriminalforsorgens økonomiske midler på anlægsområdet. Jeg bad direktoratet om at underrette mig når direktoratet til sin tid havde taget stilling til arresthusets ansøgning om særbevilling til ombygning af gårdtursarealet, herunder sikring af græsplænearealet.

Direktoratet har i udtalelsen af 21. marts 2005 oplyst at direktoratet endnu ikke har modtaget en ansøgning fra arresthuset om særbevilling, men at direktoratet på baggrund af direktoratets sikkerhedskonsulents vurdering af projektets omfang har meddelt arresthuset at det ikke vil være muligt at af-

sætte midler til projektets gennemførelse i år 2005. Direktoratet har oplyst at direktoratet når ansøgningen er modtaget, som tidligere nævnt vil lade projektet indgå i den fremtidige prioritering af kriminalforsorgens økonomiske midler på anlægsområdet.

Jeg har noteret mig det oplyste. Når det er afklaret om projektet vil blive gennemført i 2006, beder jeg direktoratet om at orientere mig herom.

...

9. Opfølgning

Jeg har bedt om underretning om hvad der videre sker med hensyn til ombygning af strålegårdene mv., jf. pkt. 3.3., men be-
tragter i øvrigt herefter sagen vedrørende min inspektion af Arresthuset i Aalborg som afsluttet.

10. Underretning

Denne rapport sendes til arresthuset, Politimesteren i Aalborg, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i arresthuset."

IV-E. Størrelsen af politiets venterum – generel sag

Beretningen for 2003, s. 993: Generel sag
Beretningen for 2004: Opfølgingsrapport nr. 1
Yderligere opfølgning forventes
(J.nr. 2003-3933-617)

I anledning af inspektionschefens brev af 27. november 2003 på ombudsmandens vegne modtog ombudsmanden et brev af 20. juli 2005 fra Rigspolitichefen vedlagt Rigspolitichefens rundskrivelse af 7. juli 2005 til samtlige politimestre og til Politidirektøren i København med tilhørende rettelsesblad til Justitsministeriets vejledning om indretning af nye politibygninger i København med tilhørende rettelsesblad til Justitsministeriets vejledning om indretning af nye politibygninger (august 1992). Det fremgår heraf bl.a. at venterum fremover bør have et minimumsareal på 5 m² og være så regulært dimensioneret at det er muligt at montere en bænk hvor en voksen mand kan ligge ned. Det fremgår tillige at venterum under 4 m² efter Rigspolitichefens opfattelse ikke bør anvendes.

I et brev af 26. juli 2005 anførte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

”Hermed bekræfter jeg modtagelsen af Rigspolitichefens brev af 20. juli 2005 ved-

lagt Rigspolitichefens rundskrivelse af 7. juli 2005 til samtlige politimestre og til Politidirektøren i København med tilhørende rettelsesblad til Justitsministeriets vejledning om indretning af nye politibygninger (august 1992).

Jeg lægger til grund at ændringerne i vejledningen ikke blot vedrører indretning af nye politibygninger, men også gælder for allerede eksisterende venterum, dog således at der gives kredsene en rimelig frist til at foretage fornødne bygningsmæssige forandringer.

Jeg går i øvrigt ud fra at Rigspolitichefen vil følge op på hvorledes fornødne ændringer af venterum vil blive gennemført.

Jeg anmoder om pr. 1. januar 2006 at blive underrettet om hvordan status da er med hensyn til venterum der ikke lever op til bestemmelserne i den ændrede vejledning.

...”

IV-F. Inspektion af detentionen og venterummet i Middelfart

Beretningen for 2003, s. 996: Inspektionsrapport

Beretningen for 2004: Opfølgingsrapport og afsluttende brev

Afsluttet

(J.nr. 2002-3907-618 og 2003-0350-617)

I anledning af inspektionschefens endelige rapport af 29. april 2003 på ombudsmandens vegne modtog ombudsmanden en udtalelse af 23. maj 2003 med bilag fra Politimesteren i Middelfart samt udtalelser af 10. og 12. november 2003 fra Justitsministeriet.

I en opfølgingsrapport af 10. marts 2004 meddelte inspektionschefen herefter følgende:

“ ...

Ad punkt 1. Detentionslokalerne

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

‘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 o.l. kan anvendes til hængningsforsøg.’

Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 udtalt følgende:

‘Af side 3 – nederst – fremgår korrekt, at lofterne i detentionslokaler udgøres af en forsænkning i gråt metal.

Forsænkningen udgøres af 3 metalplader – en der er forholdsvis store og 2 mindre – med få små huller med en diameter på ca. 3 millimeter i de mindre plader – dog fortrinsvis centreret omkring den ene plade.

Forsænkningen er anvendt som afdækning for en radiator, røgdetektor og et tidligere samtaleanlæg.

Afstanden fra gulvet til metalinddækningen i loftet er 2,46 meter.

Det er korrekt, at metalpladerne ikke når helt sammen, men jeg vil ikke betegne åbningerne som åbne gab, men som mindre revner. I 2 af lokalene drejer det sig om åbninger med en længde på ca. 4 centimeter og en bredde af ca. ½ centimeter mellem pladerne. I det 3. lokale er der 2 åbninger af den nævnte størrelse.

De små runde huller i den ene mindre metalplade er lavet af hensyn til branddetektoren, som skjules af denne plade.

Forholdene har siden ibrugtagningen af politigården været som beskrevet og har indtil dato ikke på noget tidspunkt været anvendt til hængningsforsøg, hvorfor jeg finder sikkerhedsrisikoen for selvmordstruede (kommer ikke i detentionen) detentionsanbragte mere hypotetisk end reel – som nævnt ingen tidligere forsøg på selvmord, stor afstand fra gulv til metalpladerne, små huller med ringe mulighed for at trække noget igennem, løbende tilsyn m.v.

Forholdet vil blive ændret, hvis det fortsat er et krav. Dog vil der ved lukning af hullerne i den ene af de mindre metalplader opstå

et problem i relation til røgdetektorens funktion.'

Justitsministeriet har ved brev af 10. november 2003 udtalt følgende:

På inspektionsrapportens side 3-4 har Folketingets Ombudsmand udtalt kritik af forsænkningen af detentionslokalernes loft. Ombudsmanden har påpeget, at huller og gab i forsænkningens metalplader kan anvendes til fastgørelse af snore eller lignende ved hængningsforsøg. Politimesteren har fundet sikkerhedsrisikoen for selvmordstruede detentionsanbragte mere hypotetisk end reel. Politimesteren har således anført, at der er tale om små huller med ringe mulighed for at trække noget igennem, at der er en afstand på 2,46 meter fra gulvet til metalpladerne i loftet, at ingen tidligere har forsøgt hængning og at der foretages løbende tilsyn.

Justitsministeriet har fundet det hensigtsmæssigt at anmode Rigspolitechefen om en udtalelse vedrørende forsænkningen af detentionslokalernes loft. Ministeriet vil vende tilbage til dette spørgsmål, når udtalelse fra Rigspolitechefen foreligger.'

Det som politimesteren har anført, ændrer ikke ved min opfattelse af det kritisable ved eksistensen af de nævnte huller og åbne gab. Jeg fastholder desuden min henstilling om at forholdene bliver bragt i orden så hurtigt som muligt således at de ikke udgør nogen sikkerhedsrisiko for selvmordstruede detentionsanbragte.

Jeg har ikke modtaget en endelig udtalelse fra Justitsministeriet vedrørende dette spørgsmål. Jeg anmoder ministeriet herom.

I den endelige rapport om inspektionen er endvidere anført følgende:

'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.'''

Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 udtalt følgende:

'Af side 4 – 3. afsnit – fremgår, at der er en del store ridsemærker på indersiden af dørene til detentionslokalerne, ligesom væggene i lokalerne visse steder er præget af ridser, skrammer m.v.

Forholdene har givet indtryk af, at visitationen i nogle tilfælde ikke har været foretaget med tilstrækkelig omhu.

Reglerne for visitation er blevet indskærpet.'

Jeg har noteret mig det oplyste.

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'Detentionslokalerne fremstår noget slidt. 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.'

Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 udtalt følgende:

'Af side 4 – sidste afsnit – fremgår, at risterne i gulvene i alle lokalerne var meget beskidte. Det er blevet indskærpet, at risterne fremover skal rengøres.'

Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

I den endelige rapport om inspektionen er endvidere anført følgende:

'1 detentionslokale 2 er nær ved kaldeknappen en ituslået kontakt e.l.

'Jeg beder politimesteren om at oplyse om kontaktens funktion. Jeg beder desuden om at kontakten fjernes eller repareres. Jeg beder om oplysning om hvad min henstilling giver anledning til.'

Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 udtalt følgende:

'Af side 5 – 2. afsnit – fremgår, at der i detentionslokale 2 nær kaldekontakten var en ituslået kontakt e.l.

Kontakten har ingen funktion. Den er repareret, så den ikke længere fremstår som en sikkerhedsrisiko.'

Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Ad punkt 2. Venterum

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'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 berusede skal anbringes samtidig. Lokalet adskiller sig således ikke fra politistationens detentionslo-

kaler 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 meter) og specifikke krav til ventilation, samtale- og lytteanlæg og røgmelderapparat. Af inventar skal der være en solid bænk 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 vej-

ledningen. 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 mht. anbringelsen af personer som ikke ønsker at blive placeret i et detentionslokale, og mht. 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.'

Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 udtalt følgende:

'Af side 7 – 4. afsnit – fremgår, at man ønsker politimesterens udtalelse til en permanent løsning omkring det, at et detentionslokale (også) anvendes som venterum samt dennes oplysning om, hvor længe detentionslokalet har været anvendt som sådan.

Detentionslokalet har i ca. 1 år været anvendt som kombineret detentions- og venterumslokale. I samme tidsrum, har der været opsat opslag med påskriften 'venterum' på detentionslokale 1.

Tidligere var det nuværende visitationslokale på ca. 8 kvm. opdelt i 2 lokaler. Et visitationslokale på ca. 5 kvm. og et venterum på de resterende ca. 3 kvm. En opdeling der ikke var hensigtsmæssig for nogen af lokalernes vedkommende.

Visitationsrummet frembød med visitationskranke, skabe til de detentionsanbragtes effekter m.v. en sikkerhedsrisiko ved visitation af voldsomme indbragte.

Venterummet var – som det fremgår – af en sådan størrelse, at det ikke fandtes menne-skeværdigt.

Justitsministeriets bemærkninger til den nuværende ordning eller til, hvorvidt der skal etableres et egentligt venterum afventes, før der foretages videre.'

Justitsministeriet har ved brev af 10. november 2003 udtalt følgende:

'På inspektionsrapportens side 7 har Folketingets Ombudsmand bemærket, at det giver anledning til principielle betænkeligheder, at Politimesteren i Middelfart har etableret en ordning, hvorefter et detentionslokale også anvendes som venterum.

Politimesteren har oplyst, at detentionslokalet i cirka et år har været anvendt som kombineret detentions- og venterumslokale. I samme tidsrum har der været opsat opslag med påskriften 'venterum' på detentionslokale 1.

Berusede personer kan efter reglerne i § 1 anbringes i politiets detentioner, jf. § 2, stk. 1, i detentionskundgørelsen. Perso-

ner, der i øvrigt er tilbageholdt af politiet, må som udgangspunkt ikke anbringes i detentionen. Hvor detentionen undtagelsesvis anvendes til anbringelse af ikke berusede personer, finder bestemmelserne i denne kundgørelse ikke anvendelse, jf. detentionskundgørelsens § 2, stk. 2.

Justitsministeriet finder, at anvendelse af et lokale som kombineret detention og venterum er i strid med detentionskundgørelsens § 2.

Justitsministeriet finder det derfor beklageligt, at Politimesteren i Middelfart i mere end et år har anvendt samme lokale både som detention og venterum. Det fremgår af vedlagte udtalelse af 18. juli 2003 fra Rigspolitechefen, at politimesteren har meddelt, at et af detentionslokalerne vil blive nedlagt for i fremtiden at blive benyttet som venterum. Rigspolitechefen har oplyst, at Rigspolitiet snarest vil bistå ved gennemførelsen af den besluttede ændring af politikredsens bygningsmasse. Justitsministeriet har anmodet politimesteren om at underrette ministeriet, når der er blevet etableret et selvstændigt venterum. Justitsministeriet foretager sig herefter ikke videre i denne anledning.'

Jeg er enig med Justitsministeriet i at det er beklageligt at Politimesteren i Middelfart i mere end et år har anvendt samme lokale både som detention og venterum. Jeg har noteret mig at et af detentionslokalerne vil blive nedlagt for i fremtiden (udelukkende) at blive benyttet som venterum. Jeg går ud fra at nedlæggelsen af detentionslokalet nu er sket, og jeg foretager mig på denne baggrund ikke yderligere.

Ad punkt 3. Rapportgennemgang

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'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 forholdt i overensstemmelse med kundgørelsens § 22, stk. 1. Således er der f.eks. i 8 af de 15 tilfælde ikke sket udfyldning i rubriken om vejledning om retten til at få kontakt med pårørende eller arbejdsgiver.

På baggrund af Folketingets Ombudsmands inspektioner af politikredsens detentioner har Rigspolitechefen 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 forholdt 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.'

Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 udtalt følgende:

'Af side 9 – 3. sidste afsnit – fremgår det på baggrund af, at alle punkter i detentionskundgørelsens § 22, stk. 1 ikke er opfyldt, at det henstilles til politimesteren, at notatpligten indskærpes overfor relevante medarbejdere.

Denne indskærpelse er sket og fremover vil det lejlighedsvis ved gennemgang af udfyldte detentionsrapporter blive sikret, at kundgørelsens bestemmelse vedr. notatpligten bliver efterlevet.'

Justitsministeriet har ved brev af 10. november 2003 udtalt følgende:

'Det fremgår af inspektionsrapporten sammenholdt med politimesterens udtalelse, at der i en række tilfælde ikke er gjort notat i overensstemmelse med detentionskundgørelsens § 22, stk. 1. Det drejer sig om enkelte tilfælde af manglende udfyldelse bl.a. af detentionsrapportens rubrikker om tilbageholdtes tilstand, navnet på den undersøgende læge, tidspunktet for læge-

undersøgelsen, tidspunktet for tilkald af lægen, indhentelse af kriminalregisterudskrift, tidspunktet for tilbageholdelse, indbringelse eller fremstilling, tidspunktet for visitation og angivelse af, efter hvilken bestemmelse visitation fandt sted. I enkelte tilfælde er der ikke gjort notat om udlevering af effekter og i et enkelt tilfælde er hverken tidspunktet for foreløbig eller endelig anbringelse noteret. Endelig er der ikke gjort notat om udlevering af Rigspolitichefens pjece 'Hvor går du hen, når du går ud?'

Justitsministeriet er enig med Folketingets Ombudsmand i, at det er beklageligt, at der i de omhandlede tilfælde ikke er handlet i overensstemmelse med detentionskundgørelsens regler om notatpligt. Politimesteren har i sin udtalelse anført, at kundgørelsens regler på baggrund af ombudsmandens inspektion er blevet indskærpet over for politikredsens personale og at det fremover ved gennemgang af udfyldte detentionsrapporter vil blive sikret, at kundgørelsens bestemmelser om notatpligt bliver efterlevet. På denne baggrund foretager Justitsministeriet sig ikke yderligere i denne anledning.'

Jeg har noteret mig det oplyste, og jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

I den endelige rapport om inspektionen er desuden anført følgende:

'Der har i 2 tilfælde været tale om mere end én detentionsanbringelse i løbet af den samme dag. Det drejer sig om anbringelser hhv. den 24. august 2002 og den 30. august 2002 hvor to personer i begge tilfælde var bragt 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.'

Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 udtalt følgende:

'Af side 10 – 3. afsnit – fremgår, at detentionsanbragte anbringes i detention 1, uagtet dette lokale fortrinsvis anvendes til venterumsanbragte.

Det er indskærpet, at detentionsanbringelser skal ske i lokale 2 og 3. Kun undtagelsesvis kan lokale 1 anvendes.

Justitsministeriets afgørelse på problemstillingen afventes jfr. mine bemærkninger under pkt. 2.'

Justitsministeriet har ikke udtalt sig særskilt herom, men har i tilslutning til ministeriets øvrige bemærkninger udtalt at den en-

delige rapport om inspektionen og politimesterens udtalelse ikke giver ministeriet anledning til yderligere bemærkninger.

Jeg må forstå de foreliggende oplysninger således at der i forbindelse med anbringelse af personer i detentionen ikke har været forholdt i overensstemmelse med politimesterens udtrykkelige ordre om at lokale 1 – som har været inddraget til venterum – alene måtte ske undtagelsesvis. Under hensyn til det oplyste om politimesterens indskærpelse og det ovenfor anførte om at et af detentionslokalerne er blevet nedlagt for (udelukkende) at blive benyttet som venterum, foretager jeg mig imidlertid ikke yderligere vedrørende dette forhold.

I den endelige rapport om inspektionen er endvidere anført følgende:

‘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. ‘

Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 udtalt følgende:

‘Af side 11 – 2. afsnit – fremgår, at der ønskes oplysning om, hvorvidt der i Middelfart politikreds er foretaget en undersøgelse af muligheden for anbringelse af berusede personer på forsorgshjem eller lignende forsvarlig anbringelsesmåde.

Det er der ikke, da vi er bekendt med, at sådanne muligheder ikke findes.

Med hensyn til at bringe berusede personer hjem, hvis der er voksne personer til stede, som kan tage sig af den pågældende, så bruger Middelfart Politi denne mulighed og har gjort det i mange år. Vi har kun ønske om, at så få som overhovedet muligt anbringes i detentionen.’

Justitsministeriet har ikke udtalt sig særskilt herom, men har i tilslutning til ministeriets øvrige bemærkninger udtalt at den endelige rapport om inspektionen og politimesterens udtalelse ikke giver ministeriet anledning til yderligere bemærkninger.

Jeg går ud fra at det oplyste betyder at Politimesteren i Middelfart tidligere har foretaget en nærmere undersøgelse af eksistensen af såvel private som offentlige forsorgshjem mv. i politikredsen. Jeg foretager på denne baggrund ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Ad punkt 3.1. Grundlaget for detentionsanbringelsen

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

‘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 beru-

sende/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.'

'Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 udtalt følgende:

'Af side 12 – andet sidste afsnit – fremgår, at anbringelserne har været i overensstemmelse med kundgørelsens § 1. Dog fremgår det i et tilfælde – jfr. sidste afsnit på side 12 – af lægeerklæringen, at den pågældende var under metadonbehandling, og at den pågældende ikke havde fået sin metadon den pågældende dag. Det er angivet, at den pågældende var påvirket af andre berusende/og eller bedøvende midler (medicin/narkotika). Anholdt på grund af tyveri og § 119.

Af kundgørelsens § 1 fremgår, at politiet skal tage vare på personer, der er ude af stand til at tage vare på sig selv på grund af indtagelse af alkohol eller andre berusende og/eller bedøvende midler og som træffes under forhold, der indebærer en fare for den pågældende selv eller andre eller for den offentlige orden eller sikkerhed.

Da pågældende skønnedes påvirket af andre berusende og/eller bedøvende midler (medicin/narkotika) blev han i forbindelse med anholdelsen og indbringelsen foreløbig detentionsanbragt.

Efterfølgende undersøgt af læge før endelig detentionsanbringelse, hvilket skete ved overførsel til Kolding arrest. Lægen skriver bl.a. at pågældende var medicinsk præget, aggressiv i adfærd og ikke til at komme i nærheden af.'

Justitsministeriet har ikke udtalt sig særskilt herom, men har i tilslutning til ministeriets øvrige bemærkninger udtalt at den endelige rapport om inspektionen og politime-

sterens udtalelse ikke giver ministeriet anledning til yderligere bemærkninger.

Jeg forstår det oplyste således at tilbageholdelsen ikke alene skete på grund af 'tyveri/§119', men tillige på grund af at den tilbageholdte skønnedes påvirket af andre berusende og/eller bedøvende midler. Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål. For så vidt angår tidspunktet for lægetilsyn i forhold til indbringelse til politistationen henviser jeg dog til mine bemærkninger under punkt 3.2.3.

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'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 forsorghjem eller lignende (nr. 3).'

Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 udtalt følgende:

'Af side 13 – 2. afsnit – fremgår, at det ønskes oplyst, hvorvidt detentionsrapporten anvendes og udfyldes for personer, der ikke sættes i detentionen, men overgives til andre.

Det gør den ikke. Kun ved indbringelse til politistationen.'

Justitsministeriet har ved brev af 10. november 2003 udtalt følgende:

'På inspektionsrapportens side 13 har Folketingets Ombudsmand anmodet om at få oplyst, om 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 forsorghjem (nr. 3). Politimesteren har oplyst, at detentionsrapporten kun anvendes ved indbringelse til politistationen.

Justitsministeriet skal i den anledning bemærke, at ministeriet i sin udtalelse af 21. november 2002 om Folketingets Ombudsmands inspektion af detentionen i Kolding har meddelt ombudsmanden, at detentionsblanketten, henset til det særlige regelsæt, der gælder for detentionsanbringelse, efter ministeriets opfattelse alene bør anvendes i forbindelse med egentlige detentionsanbringelser. Der henvises til Folketingets Ombudsmands j.nr. 2001-3416-618.'

I brev af 12. november 2003 har Justitsministeriet suppleret sin udtalelse med følgende præcisering:

'Efter ministeriets opfattelse skal der anvendes detentionsblanket ved alle tilbageholdelser omfattet af § 1, stk. 2, i detentionskundgørelsen, jf. § 1, stk. 4.

Formuleringen 'egentlige detentionsanbringelser' skal således forstås som alle tilbageholdelser efter detentionskundgørelsens § 1, stk. 2, i modsætning til for eksempel anbringelser i venterum.'

Politimesteren i Middelfart er fra Justitsministeriet orienteret om ministeriets sidstnævnte brev.

Jeg forstår at Justitsministeriet er enig i at tilbageholdelser af berusede personer der ikke indsættes i detentionen, men overgives til andre, indbringes til hospital eller indbringes til forsorghjem eller lignende, skal fremgå af detentionsrapporten.

Politimesteren i Middelfarts praksis har tidligere – efter det oplyste – ikke været fuldt ud i overensstemmelse hermed. Dette er beklageligt. Jeg går ud fra at Politimesteren i Middelfart nu har ændret praksis således at detentionsrapporten også udfyldes i de ovenfor nævnte tilfælde.

Ad punkt 3.2. Lægeundersøgelse

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'Jeg kan oplyse at jeg i min rapport vedrørende min inspektion af detentionen i Tøn-

der 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.'

Justitsministeriet har ved brev af 10. november 2003 udtalt følgende:

'Det fremgår af inspektionsrapportens side 14, at Folketingets Ombudsmand i sin rapport vedrørende inspektionen af detentionen i Tønder af 26. august 2002 har anmodet Justitsministeriet om at udtale sig om forståelsen af detentionskundgørelsens § 14, stk. 3, 2. pkt. I udtalelse af 14. februar 2003 om Folketingets Ombudsmands inspektion af detentionen i Tønder bemærkede Justitsministeriet:

'Justitsministeriet har drøftet spørgsmålet med Rigspolitechefen og skal på den baggrund oplyse, at der med bestemmelsen i kundgørelsens § 14, stk. 3, 2. pkt., tages sigte på egentlige indholdsmæssige bemærkninger, som lægen måtte finde det fornødent at afgive skriftligt. Der stilles således ikke krav om, at enkeltstående bemærkninger, som lægen lige så vel kunne have fremsat mundtligt over for vagthavende, påføres blanket P 153. Disse bemærkninger kan således efter Rigspolitechefens og Justitsministeriets opfattelse påføres selve detentionsrapporten.'

Jeg har noteret mig det oplyste.

I den endelige rapport om inspektionen er desuden anført følgende (øverst side 16):

'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, frem-

går det således alene af lægeerklæringen hvem der forestod lægetilsynet.

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 9 tilfælde ikke i detentionsrapporten er anført hvornår der skete lægetilsyn, jf. detentionskundgørelsens § 14, stk. 3.

Det er derfor beklageligt at det i et tilfælde ikke af detentionsrapporten fremgår hvem der forestod lægetilsynet.'

Det første kursiverede afsnit i dette citat er medtaget i den endelige rapport ved en beklagelig fejl. Jeg tilbagekalder den kritik som er udtalt heri. Det citerede skulle i stedet have været affattet således:

'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.'

Under punkt 3.2. i den endelige rapport angav jeg desuden min opfattelse vedrørende notat i rubrikken om lægens bemærkninger i detentionsrapporten i tilfælde hvor bemærkningerne måtte fremgå af lægeerklæringen.

Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 generelt udtalt følgende vedrørende punkt 3.2.:

'De generelle bemærkninger under punktet vedr. tidspunktet for lægeundersøgelsen, lægens navn, lægens bemærkninger, under-

søgelsessted m.v. er taget til efterretning og det er indskærpet, at alle bestemmelserne i kundgørelsen skal efterleves.'

Justitsministeriet har ved brev af 10. november 2003 udtalt følgende:

'På side 15 i inspektionsrapporten giver Folketingets Ombudsmand udtryk for den opfattelse, at tidspunktet for lægeundersøgelse skal angives i detentionsrapporten, selv om det fremgår af lægeerklæringen. Det fremgår endvidere af inspektionsrapportens side 17, at ombudsmanden er af den opfattelse, at der skal gøres notat i rubrikken om lægens bemærkninger i detentionsrapporten, selv om bemærkningerne måtte fremgå af lægeerklæringen.

Efter detentionskundgørelsen § 22, stk. 1, skal alle punkter i kundgørelsens bilag 1 – detentionsrapporten – udfyldes. Justitsministeriet er derfor enig med ombudsmanden i, at tidspunktet for lægeundersøgelse skal angives i detentionsrapporten, selv om det måtte fremgå af en lægeerklæring. Justitsministeriet er ligeledes enig med ombudsmanden i, at der skal gøres notat om lægens bemærkninger – eller det forhold, at lægen ingen bemærkninger har – i detentionsrapporten, selv om de måtte fremgå af en lægeerklæring. Det er således ikke tilstrækkeligt i detentionsrapporten blot at henvise til lægeerklæringen. Hvis lægens bemærkninger i lægeerklæringen er omfattende, kan det dog under hensyn til størrelsen af rubrikken i detentionsrapporten om lægens bemærkninger efter Justitsministeriets opfattelse alene kræves, at der i detentionsrapporten noteres et resumé af bemærkningerne.

Politimesteren har i sin udtalelse af 23. maj 2003 oplyst, at ombudsmandens bemærkninger vedrørende lægeundersøgelse er taget til efterretning, og at det er indskærpet, at alle bestemmelserne i kundgørelsen skal efterleves. Justitsministeriet foretager sig herefter ikke yderligere på dette punkt.'

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 3.2.1. Tidspunktet for tilkald af læge

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'Der er ikke i kundgørelsen fastsat tidsmæssige bestemmelser inden for hvilke der skal ske tilkald 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 Rigspolitechefens 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 tilkald 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 tilkald 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 tilkaldet af læge. Det følgende tager derfor udgangspunkt i tidspunktet for indbringelsen.

I 3 af de 14 tilfælde hvor tidspunkt for lægetilkald er oplyst, er der sket lægetilkald før

indbringelsen. Det drejer sig om anbringelsen den 1. oktober 2002 hvor tilkaldet skete 20 minutter før indbringelsen og samtidig med tilbageholdelsen, anbringelse den 18. oktober 2002 hvor tilkaldet skete 17 minutter før indbringelsen og 13 minutter efter tilbageholdelsen, samt anbringelsen den 7. november 2002 hvor tilkaldet skete 5 minutter før indbringelsen og samtidig med tilbageholdelsen.

I 3 tilfælde er tilkaldet sket samtidig med indbringelsen. I et tilfælde er der ikke gjort notat om indbringelsestidspunktet, men det fremgår at lægetilkaldet skete samtidig med fremstilling for vagthavende og visitation, og jeg går på denne baggrund ud fra at lægetilkaldet skete samtidig med indbringelsen.

I 7 tilfælde er tilkaldet sket senere end indbringelsen, nærmere bestemt 2, 5, 5, 15, 22 og 25 minutter efter indbringelsen. I nævnte rækkefølge skete tilkaldet hhv. 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 et tilfælde er der ikke gjort notat om indbringelsestidspunktet, men det fremgår at lægetilkaldet skete 5 minutter efter fremstilling for vagthavende og visitation, og jeg går på denne baggrund ud fra at lægetilkaldet skete 5 minutter efter indbringelsen. I dette tilfælde skete tilkaldet 15 minutter efter tilbageholdelse. Det drejer sig om anbringelsen den 2. september 2002.

I det ene tilfælde hvor tidspunktet for lægetilkald 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 politistatio-

nen og tilkald 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 lægetilkald 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 lægetilkald.

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.'

'Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 udtalt følgende:

'Af side 20 – 2. afsnit – fremgår, at praksis med hensyn til underretning af vagthavende under transporten til politistationen og tilkald af læge efter denne underretning ønskes oplyst.

Generelt er intentionen, at kundgørelsens bestemmelser skal overholdes. Dog er vi en lille politikreds med korte afstande, hvorfor tidsintervallet ofte mellem underretning af vagthavende og ankomsten til politistationen er meget lille. Det bevirker i en lang række tilfælde – som beskrevet i rapporten – at vagthavende ikke får tilkaldt lægen før indbringelsen og fremstillingen for ham har fundet sted.

Af side 20 – 2. sidste afsnit – fremgår, at der ønskes en udtalelse om, hvorfor der i 3 konkrete tilfælde gik henholdsvis 15, 22 og 25 minutter fra indbringelsen af den tilbageholdte til lægen blev tilkaldt.

Som tidligere nævnt er Middelfart politikreds en lille kreds med få personalemæssige ressourcer. Det betyder, at vagthavende har mange opgaver at varetage, ekspeditionstjeneste på visse tider af døgnet, alarm-

centralen (er nu overgået til Odense), almindelig telefonbetjening af personer, der ønsker at komme i kontakt med politiet m.v. Samlet betyder det, at der indimellem kan gå lidt tid inden vagthavende får mulighed for tilkald af lægen. Der er et udtalt ønske hos de vagthavende om, at tidsintervallet indtil lægetilsyn kan udføres er så kort som muligt.'

Justitsministeriet har ikke udtalt sig særskilt herom, men har i tilslutning til ministeriets øvrige bemærkninger udtalt at den endelige rapport om inspektionen og politimesterens udtalelse ikke giver ministeriet anledning til yderligere bemærkninger.

Jeg forstår det oplyste således at vagthavende i alle tilfælde underrettes om tilbageholdelsen, men at kort afstand mellem tilbageholdelsesstedet og politistationen og uopsættelige opgaver i en lang række tilfælde bevirker at vagthavende ikke får tilkaldt lægen før indbringelsen og fremstillingen for ham har fundet sted.

Jeg har forståelse for at tidsrummet mellem underretning, indbringelse og fremstilling i enkeltstående tilfælde vil være så kort at vagthavende – herunder på grund af andre uopsættelige opgaver – ikke vil kunne nå at tilkalde læge inden fremstillingen. Under normale omstændigheder vil det imidlertid efter min opfattelse ikke være i overensstemmelse med det bagvedliggende hensyn i kundgørelsens § 6 at lægetilkaldet først sker op til 15, 22 og 25 minutter efter indbringelsen. Politimesteren i Middelfart har ikke angivet konkrete omstændigheder som kan begrunde at lægetilkald skete så sent i de nævnte tilfælde, og jeg må derfor finde det beklageligt at lægetilkald skete henholdsvis 15, 22 og 25 minutter efter indbringelsen. Jeg bemærker hertil at tilkaldet som anført i de nævnte tilfælde skete henholdsvis 25, 34 og 37 minutter efter tilbageholdelsen hvor underretning normalt vil kunne gives.

Ad punkt 3.2.2. og 3.2.3. Tidspunktet for lægetilsyn i forhold til tilkald/tidspunktet for lægetilsyn i forhold til indbringelse til politistationen

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

‘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 tilkald 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 lægetilkald er oplyst, er lægetilsyn sket inden for 30 minutter efter tilkaldet (fra 5 til 30 minutter efter tilkaldet). I de øvrige tilfælde er lægetilsynet først sket hhv. 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 tilkaldet. 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.

...

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 Aabenraa 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 kundgørelses § 6 der, som nævnt dette sted, har til hensigt at fremrykke tidspunktet for lægetilkald (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.’

Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 udtalt følgende:

‘Af side 21 – 3. afsnit – fremgår, at der ønskes en udtalelse om 7 tilfælde, hvor der er gået fra 35 minutter til 2 timer og 55 efter tilkald til lægen til denne mødte frem på politigården og foretog undersøgelsen.

Ingen praktiserende læger i Middelfart har ønsket at deltage i ordningen, hvorfor der er indgået en aftale med en gruppe af læger – alle med bopæl i Fredericia. Det er den samme gruppe af læger, der udfører lægetilsyn for Fredericia Politi.

De har en vagtordning, således at de har vagt hver 4. uge. Vagtplaner fremsendes i god tid til stationen. Ændringer oplyses løbende. Når de har vagt, dækker de både Fredericia og Middelfart politikreds.

Lægegruppens medlemmer er til rådighed for tilkald på hverdage fra kl. 1600 til kl. 0700. I weekends fra fredag kl. 1600 til mandag kl. 0700. På helligdage fra den foreliggende hverdag kl. 1600 til den efterfølgende hverdag kl. 0700.

Døgnvagtskifte finder sted kl. 0700.

Uden for dette tidsrum kan der rettes henvendelse til lægegruppens medlemmer i deres konsultationer for om muligt at aftale detentionstilsyn. Første læge, der forsøges kontaktet, er ham, som er fratrukket vagten kl. 0700. Ellers i rækkefølge.

3 af undersøgelserne – den 9. december 2002, den 4. december 2002 og den 1. oktober 2002 – falder på tidspunkter, hvor lægegruppens medlemmer ikke er til rådighed for tilkald. Lægen er således tilkaldt ved henvendelse til lægegruppens medlemmer i deres konsultationer, hvilket kan være medvirkende årsag til tidsforløbet efter tilkaldet.

Generelt kommer lægerne så hurtigt de kan, efter vores tilkald.

Ud fra de givne muligheder, finder jeg at ordningen fungerer tilfredsstillende.¹

Justitsministeriet har ikke udtalt sig særskilt herom, men har i tilslutning til ministeriets øvrige bemærkninger udtalt at den endelige rapport om inspektionen og politimesterens udtalelse ikke giver ministeriet anledning til yderligere bemærkninger.

For at opfylde forudsætningen om at lægeundersøgelse af den detentionsanbragte sker snarest muligt efter indbringelsen, bør politiet efter min opfattelse søge at

indgå generelle aftaler med læger der sikrer et effektivt tilsyn med de detentionsanbragte. Jeg forstår at sådanne aftaler er indgået. Hvis politiet har problemer med at skabe et sådant effektivt tilsyn, følger det af Rigspolitichefens følgeskrivelse til kundgørelsen at politiet skal rette henvendelse til Rigspolitichefens Administrationsafdeling der herefter vil være behjælpelig med at forsøge at løse problemet. Men det er naturligvis (aftale)lægens ansvar i konkrete tilfælde at foretage en eventuel prioritering mellem flere presserende arbejdsopgaver, herunder tilsyn med detentionsanbragte, og denne prioritering vil kunne medføre at der går mere end en time før der foretages tilsyn med detentionsanbragte.

Jeg går ud fra at politimesteren er opmærksom på ordningen med henvendelse til Rigspolitichefen, og på at indbringelse til skadestue med henblik på lægeundersøgelse undertiden skal foretrækkes, jf. kundgørelsens § 14, stk. 1, hvorefter lægeundersøgelse enten skal ske ved tilkald af læge, ved undersøgelse på skadestue eller ved tilkald af vagtlæge.

Ad punkt 3.3. Oplysninger fra kriminalregistret

I den endelige rapport om inspektionen udtalte jeg at jeg gik ud fra at politimesteren ville indskærpe pligten til at vedlægge udskrift fra kriminalregistret.

Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 oplyst at indskærpelsen er sket.

Justitsministeriet har ikke udtalt sig særskilt herom, men har i tilslutning til ministeriets øvrige bemærkninger udtalt at den endelige rapport om inspektionen og politimesterens udtalelse ikke giver ministeriet anledning til yderligere bemærkninger.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 3.4.1. Fremstilling

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'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 hhv. 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).'

Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 udtalt følgende:

'Afside 25 – 2. afsnit – fremgår, at der ønskes en udtalelse om, hvorfor der i 2 konkrete tilfælde – indbringelse den 1. september 2002 og den 4. december 2002 – gik hhv. 22 og 25 minutter fra indbringelsen til fremstilling for vagthavende.

Dette er ikke korrekt.

Af detentionsrapporten fra den 1. september 2002 fremgår, at indbringelsen skete kl. 0303 og at fremstillingen for vagthavende skete kl. 0315, hvilket giver 12 minutter. Derimod er der gået 22 minutter fra indbringelsen, til der skete tilkaldelse af læge.

Fotokopi af detentionsrapport af den 1. september 2002 vedlægges.

Af detentionsrapporten fra den 4. december 2002 fremgår, at indbringelsen skete kl. 1420 – rettet fra formentlig kl. 1410 – og at fremstilling for vagthavende skete kl. 1422, hvilket giver 2 minutter eller, hvis der tages udgangspunkt i indbringelsestidspunktet kl. 1410, 12 minutter. Derimod er der gået 25 minutter fra indbringelsen, til der skete tilkald af læge.

Fotokopi af detentionsrapport af den 4. december 2002 vedlægges.

Af side 25 – 3. afsnit – fremgår, at det ønskes oplyst, hvorledes indbringelse, fremstilling, visitation og indsættelse kan ske inden for samme minut, herunder når fremstilling for vagthavende forudsættes sket inden visitationen.

Af detentionsrapporten, der vedlægges, fremgår at indbringelse er sket kl. 0110, visitation kl. 0110, foreløbig indsættelse i detentionen kl. 0110 og fremstilling for vagthavende kl. 0111. Umiddelbart kan der ikke gives en forklaring på ovenstående. Ingen kan på nuværende tidspunkt huske det nævnte forhold.'

Justitsministeriet har ikke udtalt sig særskilt herom, men har i tilslutning til ministeriets øvrige bemærkninger udtalt at den en-

delige rapport om inspektionen og politimesterens udtalelse ikke giver ministeriet anledning til yderligere bemærkninger.

Politimesterens oplysninger om detentionsanbringelserne den 1. september 2002 og den 4. december 2002 er korrekte. Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

For så vidt angår anbringelse af 30. august 2002 går jeg ud fra at det beror på en fejl at det i rapporten er angivet at indbringelse, fremstilling, visitation og indsættelse skete inden for samme minut. Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Ad punkt 3.4.2. Visitation mv.

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

‘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 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. 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.’

Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 udtalt følgende:

‘Af side 27 – 4. afsnit – fremgår, at der ønskes en udtalelse om det uhensigtsmæssige i

at anvende flere blanketter, hvorved risikoen for fejl kan opstå.

Som nævnt tidligere, har jeg indskærpet notatpligten til at udfylde alle punkter i detentionsrapporten. Jeg vil overveje det hensigtsmæssige i fortsat at anvende en lokal blanket, da jeg er enig i, at flere blanketter giver større mulighed for fejl.’

Justitsministeriet har ikke udtalt sig særskilt herom, men har i tilslutning til ministeriets øvrige bemærkninger udtalt at den endelige rapport om inspektionen og politimesterens udtalelse ikke giver ministeriet anledning til yderligere bemærkninger.

Jeg har noteret mig at politimesteren vil overveje det hensigtsmæssige i fortsat at anvende en lokal blanket. Jeg beder om underretning om udfaldet af politimesterens overvejelser.

I den endelige rapport om inspektionen er desuden anført følgende:

‘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 for så vidt allerede følger af denne oplysning at der ikke er fundet effekter at fratage når rubrikken om fratagne effekter ikke er udfyldt).’

Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 udtalt at bemærkningen er taget til efterretning.

Jeg har noteret mig det oplyste.

I den endelige rapport om inspektionen er endvidere anført følgende:

‘Ved detentionsanbringelsen af 30. august 2002 fremgår det at den tilbageholdte blev frataget effekter, men pågældende kvittere-

de ikke for udlevering heraf, og der er ikke gjort bemærkning herom. Det fremgår således ikke hvorledes der blev forholdt 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 hvorledes der blev forholdt 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 hvorledes der blev forholdt med de pågældende effekter.'

Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 udtalt følgende:

'Af side 32 – 3. afsnit – fremgår, at der ønskes en udtalelse om, hvorledes der blev forholdt med effekter i 2 sager henholdsvis fra detentionsanbringelse af den 30. august 2002 og den 4. december 2002.

De omhandlede effekter blev udleveret til de pågældende i forbindelse med løsladelsen. Det er en fejl, at dette ikke er noteret, ligesom det er en fejl, at de pågældende ikke har kvitteret for modtagelsen.

Som nævnt tidligere har jeg indskærpet pligten til at udfylde alle rubrikker i detentionsrapporten.'

Justitsministeriet har ikke udtalt sig særskilt herom, men har i tilslutning til ministeriets øvrige bemærkninger udtalt at den endelige rapport om inspektionen og politimesterens udtalelse ikke giver ministeriet anledning til yderligere bemærkninger.

Jeg har noteret mig det oplyste. Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Ad punkt 3.5. Tilsyn

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'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.

Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 udtalt følgende:

'Ad side 32 – 2. sidste afsnit – fremgår, at det ønskes oplyst, om Middelfart politi har udstyr – lytte- og overvågningsudstyr – der er godkendt af rigspolitchefen til elektronisk overvågning.

Det har vi. Udstyret blev kontrolleret den 7. april 2003 af rigspolitchefembedet og fundet i orden jfr. vedlagte notat af den 8. maj 2003 fra rigspolitchefembedet.'

I den endelige rapport om inspektionen er desuden anført følgende:

'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 et tilfælde mangler tilsynsskema (anbringelse af 4. december 2002), og i et 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.'

Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 udtalt følgende:

'Afside 34 – 4. afsnit – fremgår, at der ønskes en udtalelse om tidsforløbet i 2 sager – 4. december 2002 og 15. september 2002.

Med hensyn til sagen af den 4. december 2002 henvises til min besvarelse under pkt. 3.2.2. Derudover kan jeg tilføje, at den endelige anbringelse skete i Kolding Arrest, hvilket betyder en del transporttid, som har indflydelse på tidsforløbet fra den foreløbige anbringelse til den endelige indsættelse i detentionen (Kolding Arrest).

Hvad angår sagen af den 15. september 2002 kan jeg kun beklage den manglende opfyldelse af notatpligten, hvilket er en fejl. Som nævnt tidligere er der sket indskærpelse af pligten til at udfylde alle punkter i detentionsrapporten.

Af side 34 – 3. sidste afsnit fremgår, at inspektionschefen går ud fra, at det skyldes en fejl, at der i 2 tilfælde er anvendt et A4-ark til notat om tilsyn. Det er en fejl. Notatet skal gøres på detentionsrapportens side 2.'

Justitsministeriet har ikke udtalt sig særskilt herom, men har i tilslutning til ministeriets øvrige bemærkninger udtalt at den endelige rapport om inspektionen og politimesterens udtalelse ikke giver ministeriet anledning til yderligere bemærkninger.

Jeg forstår politimesterens udtalelse således at der i begge de to nævnte tilfælde skete tilsyn i overensstemmelse med kundgørelsen, men at tilsynene blot ikke er blevet noteret. Jeg finder det beklageligt at tilsynene ikke blev noteret.

I den endelige rapport om inspektionen er endvidere anført følgende:

'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 et 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.'

Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 udtalt følgende:

'Af side 35 – 3., 4. og 5. afsnit – fremgår bemærkninger omkring skærpede tilsyn i 4 tilfælde, hvor der er gået mere end en halv time mellem tilsynene.

Reglerne for skærpet tilsyn i forbindelse med den foreløbige detentionsanbringelse er indskærpet.'

Justitsministeriet har ved brev af 10. november 2003 udtalt følgende:

'Det fremgår af inspektionsrapporten side 35 sammenholdt med politimesterens udtalelse, at der i flere tilfælde ikke er blevet ført skærpet tilsyn med den detentionsanbragte, indtil der havde fundet lægeundersøgelse sted, jf. detentionskundgørelsens § 19, stk. 1, jf. § 12, stk. 2. Politimesteren har oplyst, at reglerne for skærpet tilsyn i forbindelse med foreløbige detentionsanbringelser er blevet indskærpet over for

politiets personale. Justitsministeriet foretager sig herefter ikke videre i denne anledning.'

Jeg har noteret mig det oplyste, og jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'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.'

Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 udtalt følgende:

'Afside 36 - 2. afsnit - fremgår, at der ønskes en udtalelse omkring et manglende tidspunkt for løsladelse i en sag fra den 4. december 2002.

'Det er en fejl, at tidspunktet for løsladelse ikke er påført detentionsrapporten. Der er sket indskærpelse.'

Justitsministeriet har ikke udtalt sig særskilt herom, men har i tilslutning til ministeriets øvrige bemærkninger udtalt at den endelige rapport om inspektionen og politimesterens udtalelse ikke giver ministeriet anledning til yderligere bemærkninger.'

Jeg har noteret mig det oplyste, og jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'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 et 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 fem timer (eller at der ikke er gjort notat om udførte tilsyn). Jeg beder politimesteren om en udtalelse herom.'

Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 udtalt følgende:

'Af side 36 - 3. sidste afsnit - fremgår vedrørende tilsyn, at det er beklageligt, at der tilsyneladende ikke i 11 tilfælde er udført tilsyn i den sidste del af anbringelsen, som strækker sig op til fem timer.

Det er en fejl. Pligten til at føre tilsyn samt notatpligten er indskærpet.'

Justitsministeriet har ved brev af 10. november 2003 udtalt følgende:

'Det fremgår af inspektionsrapporten side 36 sammenholdt med politimesterens udtalelse, at der i 11 tilfælde tilsyneladende ikke er udført tilsyn i den sidste del af anbringelsen, som strækker sig fra 35 minutter til fem timer. Der er således ikke gjort notat om tilsyn udført i den sidste del af anbringelsen.

Justitsministeriet er enig med ombudsmanden i, at det er beklageligt, at der ikke

er udført tilsyn eller gjort notat om udførte tilsyn i den sidste del af anbringelsen. Da politimesteren har oplyst, at reglerne om tilsyn og notatpligt er blevet indskærpet over for politikredsens personale, foretager Justitsministeriet sig imidlertid ikke videre i denne anledning.'

Jeg har noteret mig det oplyste, og jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'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 et tilfælde skete det første tilsyn ved personlig 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.'

Politimesteren i Middelfart har ved brev af 23. maj 2003 oplyst at pligten til personligt fremmøde de første to gange der udføres tilsyn med den detentionsanbragte, er blevet indskærpet.

Justitsministeriet har ved brev af 10. november 2003 udtalt følgende:

'Det fremgår af inspektionsrapporten side 39 sammenholdt med politimesterens udtalelse, at kundgørelsens § 18, stk. 2, hvorefter de to første tilsyn skal ske ved fremmøde i detentionen, ikke er overholdt i 12 tilfælde. Justitsministeriet er enig med ombudsmanden i, at dette er beklageligt. Da

politimesteren har oplyst, at reglerne om tilsyn ved personligt fremmøde er blevet indskærpet over for politikredsens personale, foretager Justitsministeriet sig imidlertid ikke videre i denne anledning.'

Jeg har noteret mig det oplyste, og jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

I den endelige rapport om inspektionen bad jeg under dette punkt politimesteren oplyse om der i politikredsen er fastsat lokale bestemmelser om tilsynets forløb.

Politimesteren har oplyst at dette ikke er tilfældet.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 3.7. Vejledning om klageadgang mv.

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'Efter kundgørelsens § 21, stk. 2, skal det i detentionsrapporten anføres at 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 alkoholafvænnning 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.'

Justitsministeriet har ved brev af 10. november 2003 udtalt følgende:

‘Det fremgår af inspektionsrapporten side 41, at det på grund af manglende notat herom ikke er muligt at efterprøve om der er sket vejledning efter § 21. Ombudsmanden går på den baggrund ud fra, at der i ingen af de 15 tilfælde er udleveret en pjece til den tilbageholdte i forbindelse med løsladelsen.

Politimesteren ses ikke at have kommenteret dette forhold.

Justitsministeriet har ved fremsendelse af dette brev over for politimesteren indskærpet reglerne i detentionskundgørelsens § 21, herunder at ovennævnte pjece skal udleveres til den detentionsanbragte ved løsladelsen.’

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 4. Opfølgning

Jeg afventer politimesterens underretning om brug af lokale blanketter (punkt 3.4.2.) og Justitsministeriets udtalelse vedrørende min henstilling angående huller og åbne gab i detentionslokalerne (punkt 1).

Ad punkt 5. Underretning

Denne rapport sendes til Politimesteren i Middelfart, Justitsministeriet, Folketingets Retsudvalg og Rigspolitchefen.”

Ombudsmanden modtog herefter en udtalelse af 28. maj 2004 fra politimesteren som også indeholdt yderligere oplysninger om indretning af venterum, jf. rapportens punkt 2. I brev af 22. juli 2004 meddelte Justitsministeriet at politimesterens udtalelse om anvendelse af det lokale anholdelses- og visitationsblad ikke gav ministeriet anledning til bemærkninger. Med hensyn til udbedringen af huller og gab oplyste Justitsministeriet at ministeriet havde anset det for rigtigst at anmode Rigspolitchefen om en udtalelse, og med brev af 17. januar 2005 fremsendte Justitsministeriet kopi af en udtalelse af 11. ja-

nuar 2005 med bilag fra Rigspolitchefen som ministeriet henholdt sig til.

I stort set enslydende breve af 21. februar 2005 til Justitsministeriet og politimesteren afsluttede inspektionschefen på ombudsmandens vegne inspektions sagen. I brevene meddelte inspektionschefen følgende på ombudsmandens vegne:

“... ”

Ad punkt 1. Huller og gab

I brevet af 28. maj 2004 har politimesteren oplyst at loftspladerne er fjernet. Politimesteren har vedlagt fotos til illustration af udbedringen.

Rigspolitchefen har oplyst at Rigspolitchefens tilsynsførende arkitektkontor den 8. november 2004 besigtigede detentionsforholdene og vurderede at den foretagne istandsættelse er tilfredsstillende. Rigspolitchefen fandt imidlertid at arkitektkontoret skulle foretage en mere specifik besigtigelse, og har vedlagt kopi af brev af 17. december 2004 til arkitektkontoret herom. Det fremgår heraf at det specielt skulle vurderes om de af politimesteren foretagne ændringer havde fjernet muligheden for at detentionsanbragte eksempelvis kunne vikle tøjgenstande om huller og åbne gab med henblik på at hænge sig.

Arkitektkontoret har i brev af 28. december 2004 efter ny besigtigelse meddelt at ændringerne er korrekt udført (og at pedellen er bedt om at etablere en gummifuge mellem vinkeljernsramme og radiator i loft).

Justitsministeriet har i brevet af 17. januar 2005 henholdt sig hertil.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad punkt 2. Venterum

Jeg noterede mig i opfølgingsrapporten at et af detentionslokalerne ville blive nedlagt for i fremtiden (udelukkende) at blive benyttet som venterum. Jeg gik ud fra at nedlæggelsen af detentionsrummet nu var sket, og

tilkendegav at jeg på denne baggrund ikke foretog mig yderligere.

Politimesteren har i udtalelsen af 28. maj 2004 oplyst at venterummet ikke er indrettet, men sagsbehandlingen er overdraget til Rigspolitichefen der laver et projekt sammen med arkitekten.

Jeg er bekendt med at Rigspolitichefen foranlediget af en generel sag som jeg af egen drift har rejst over for Rigspolitichefen vedrørende indretning af venterum, har gennemgået samtlige venterum. I brev af 12. marts 2004 oplyste Rigspolitichefen at en rapport var under udarbejdelse, og at der – efter drøftelse med Politimesterforeningen og Politiforbundet i Danmark – ville blive iværksat en handlingsplan for forbedring af venterummene i nødvendigt omfang. Når denne handlingsplan foreligger, vil Rigspolitichefen vende tilbage over for mig. Jeg har endnu ikke modtaget handlingsplanen, men Rigspolitichefen har senest i brev af 7. januar 2005 orienteret om sagens status.

Jeg har noteret mig politimesterens oplysning om at der endnu ikke er indrettet (et egentligt) venterum, men jeg går fortsat ud fra at det lokale som blev anvendt både som detention og venterum, er nedlagt som detention og nu udelukkende benyttes som venterum.

Ad punkt 3.4.2. Lokale blanketter

I udtalelsen af 28. maj 2004 har politimesteren oplyst at detentionsrapporten P152 som er en rapport i POLSAS, bruges i forbindelse med anbringelse i detentionen hvor data opdateres i POLSAS, hvorefter rapporten udskrives, og s. 2 bruges til notater om detentionstilsyn.

Politimesteren har videre oplyst at anholdelses- og visitationsbladet bruges i forbindelse med selve visitationen af den anholdte

i lokalet ved detentionerne således at fratagne effekter straks noteres. Denne blanket er en kladde og opdateringsgrundlag til brug ved registrering/opdatering i POLSAS på detentionsrapporten. Politimesteren har i den forbindelse bemærket at POLSAS ikke er installeret ved detentionslokalerne, og at opdatering derfor ikke straks kan foretages i detentionsrapporten.

Justitsministeriet har som nævnt i brevet af 22. juli 2004 udtalt at politimesterens udtalelse om anvendelsen af lokale blanketter ikke giver ministeriet anledning til bemærkninger.

Jeg har noteret mig det oplyste hvoraf det fremgår at der fortsat vil blive anvendt to forskellige blanketter, men at anholdelses- og visitationsbladet er en kladde således at de oplysninger heri som skal fremgår af detentionsrapporten, efterfølgende vil blive indføjet i detentionsrapporten.

Ud over at bemærke at sådanne oplysninger – ligesom notater om detentionstilsyn, jf. politimesterens oplysning ovenfor – efter min opfattelse lige så vel kunne føjes direkte ind i en udskrift af detentionsrapporten (den udskrift som foretages efter indføjeelse af data med henblik på notat om tilsyn med den detentionsanbragte), og at denne fremgangsmåde umiddelbart forekommer mig mere hensigtsmæssig i relation til at undgå at der sker forglemmelser med hensyn til indføjeelse i detentionsrapporten, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Jeg betragter herefter sagen vedrørende min inspektion den 29. januar 2003 af detentionen og venterum i Middelfart som afsluttet.

...”

IV-G. Inspektion af venterum i Esbjerg

Beretningen for 2003, s. 1017: Inspektionsrapport
Beretningen for 2004: Opfølgingsrapport
Yderligere opfølgning forventes
(J.nr. 2003-3280-617)

I anledning af inspektionschefens endelige rapport af 27. januar 2004 modtog ombudsmanden en udtalelse af 5. april 2004 fra Politimesteren i Esbjerg, to udtalelser af henholdsvis 12. august 2004 og 8. september 2004 fra Justitsministeriet samt en udtalelse af 27. august 2004 fra Rigspolitichefen.

I en opfølgingsrapport af 9. december 2004 meddelte inspektionschefen herefter følgende:

”Ad pkt. 2.1. Ordenspolitiets venterum

Jeg udtalte følgende om ordenspolitiets venterum (der måler 107 x 260 cm):

’Venterummene opfylder således ikke vejledningens retningslinier om en minimumsstørrelse på 6 m² og en minimumsbredde på 2 meter. Henset til tidspunktet for politistationens opførelse giver dette mig dog ikke i sig selv anledning til bemærkninger.’

Efter at have henvist til min sag om inspektionen af venterum hos ordenspolitiet i Hobro bad jeg Justitsministeriet og Rigspolitichefen om en udtalelse om størrelsen på venterummene hos ordenspolitiet i Esbjerg.

Rigspolitichefen har om ordenspolitiets henholdsvis kriminalpolitiets venterum oplyst følgende:

’I den anledning skal Rigspolitiet oplyse, at der den 19. januar 2004 blev foretaget en gennemgang af venterumsforholdene på politigården i Esbjerg.

Ved denne gennemgang af venterumme blev der af Rigspolitiet konstateret en række forhold der indebærer, at Rigspolitiet ikke finder at venterummene er anvendelige, navnlig på grund af deres størrelse på henholdsvis ca. 2,8 m² og 1,4 m².

Ved skrivelse af 25. maj 2004 anmodede Rigspolitiet Esbjerg Politi om eventuelle be-

mærkninger til undersøgelsen af venterumsforholdene, herunder en vurdering af muligheden for eventuelt at nedlægge venterum – navnlig de venterum, som må skønnes at være mest utidssvarende.

Ved skrivelse af 1. juni 2004 har Esbjerg Politi oplyst, at der på politigården fortsat er behov for 6 venterum.

Rigspolitiet vil – efter drøftelse med Politimesteren i Esbjerg og Rigspolitichefens tilsynsførende arkitektkontor – søge venterummene forbedret indenfor rammerne af de bygnings- og bevillingsmæssige muligheder, idet Rigspolitiet ud fra en samlet vurdering finder, at venterummene bør forbedres, uagtet de ikke vil blive indrettet så de opfylder alle de i vejledningen fastsatte retningslinier.’

Justitsministeriet oplyste i brev af 8. september 2004 at ministeriet kunne henholde sig til det som Rigspolitichefen havde udtalt. Jeg forstår på Rigspolitichefens udtalelse at ordenspolitiets venterum efter ombygningen vil være større end de 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 beder Rigspolitichefen om at underrette mig når ombygningen er tilendebragt.

I rapporten anførte jeg bl.a. at venterummenes dørspioner ikke alle var anvendelige. Jeg gik ud fra at Politimesteren i Esbjerg ville udskifte glasset i dørspionerne ind til de to venterum (nr. 2 og 3) hvor indkig ikke var muligt eller var væsentlig begrænset.

Politimesteren har oplyst at glasset i venterum nr. 2 og 3 vil blive udskiftet snarest muligt.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg bad politimesteren oplyse om lokalernes kaldeanlæg fungerer, herunder om der alene er tale om et kaldeanlæg, eller om der tillige kan føres samtale via anlægget.

Politimesteren har om kaldeanlæggene oplyst følgende:

‘Kaldeanlæggene i alle tre venterum fungerer, hvilket de også gjorde på inspektionstidspunktet, men vagthavende havde på grund af igangværende røveri mod pengeinstitut ikke tid til at besvare prøveopkald fra venterummene. Da der kan føres samtale via anlægget, må det betegnes som et samtaleanlæg. Højtaler m.m. til anlægget er monteret under den ene af de i loftet monterede 2 metalriste.’

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg bad politimesteren om at oplyse hvordan venterummene opvarmes.

Politimesteren har udtalt følgende om opvarmning:

‘Der er monteret en radiator i forrummet (visitationslokalet) samt i toilettet ved siden af venterummene, hvorfra opvarmning finder sted. Endvidere sker der opvarmning fra gangarealerne i stueetagen, hvor der i øvrigt heller ikke er monteret radiators, men hvor opvarmning sker fra de tilstødende kontorer.

Venterummene vil derfor tilnærmelsesvis have samme temperatur, som den øvrige del af stueetagen.’

| Idet jeg antager at temperaturen i venterummene på den anførte måde kan holdes på et rimeligt niveau, foretager jeg mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

Jeg bad politimesteren oplyse hvorledes venterummene ventileres.

Politimesteren har om ventilationen oplyst at alle tre venterum samt toilettet via en metalrist i loftet er tilsluttet politigårdens ventilationssystem.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg konstaterede at der ikke fandtes røgalarmer i venterummene, hvorfor jeg henstillede at politimesteren foranlediger at venterummene bliver forsynet med sådanne. Jeg bad i den forbindelse om underretning når røgalarmer var sat op.

Politimesteren har skrevet således i sin udtalelse:

‘Der er som anført i rapporten ikke monteret røgalarmer i venterummene. Der skal til dette anføres, at der ikke må ryges under ophold i rummene, og at ophold alene finder sted efter visitation, hvorunder tobak og cigaretter er frataget.

Rigspolitiet har efterfølgende telefonisk oplyst, at der skal monteres røgalarmer i venterummene. Det findes herefter mest hensigtsmæssigt, at den ønskede underretning, når montering er foretaget sker derfra.’

På baggrund at det oplyste beder jeg Rigspolitichefen underrette mig når røgalarmerne er blevet opsat i venterummene.

Til politimesterens oplysninger om at ophold i venterummene alene finder sted efter visitation, hvorunder tobak og cigaretter er frataget, bemærker jeg at jeg under inspektionen så en underkop med cigaretskod placeret i et af kriminalpolitiets venterum, jf. side 12 i den endelige rapport.

Jeg udtalte i den endelige rapport at det var kritisabelt at venterummene var i en meget dårlig vedligeholdelses- og rengøringsmæssig stand. Jeg gik ud fra at en grundig rengøring af lokalerne var blevet foretaget, og at politimesteren ville sikre sig at lokalerne

fremover løbende blev rengjort grundigt. Jeg henstillede til politimesteren at sætte lokalerne i stand og bad om underretning om hvad min henstilling gav anledning til.

Politimesteren i Esbjerg har udtalt følgende vedrørende rengøringsforholdene:

'Rengøring af venterum foretages af rengøringsselskab efter indgået kontrakt herom. Standardrengøringsprogrammet for de- tentioner og venterum angiver, at rengøring skal ske 'efter behov, og afhængig af antal indsatte – dog maksimum 2 gange ugentlig, samt eventuelle efterladenskaber m.m.'

Rengøring herudover samt ved øget brug eller som følge af særlige forhold foretages efter særskilt aftale og honorering.

Der blev umiddelbart efter modtagelsen af den endelige rapport foretaget en meget grundig rengøring af rummene.

Der vil fremover blive fulgt op på kvaliteten af den udførte rengøring.'

Justitsministeriet har i brev af 12. august 2004 skrevet således vedrørende dette punkt:

'Justitsministeriet finder, at venterumme- ne burde have været i en bedre rengjort stand. Politimesteren har oplyst, at der efter modtagelsen af inspektionsrapporten blev foretaget en meget grundig rengøring af rummene, og at der fremover vil blive fulgt op på kvaliteten af den udførte rengøring. Ministeriet foretager sig på den baggrund ikke yderligere i den anledning.'

| Jeg har noteret mig det oplyste.

For så vidt angår vedligeholdelse af venterummene har politimesteren udtalt følgende:

'Lokalerne trænger som anført i rapporten til at blive malet.

Det vurderes, at renoveringen bør afvente Justitsministeriets og Rigspolitichefens overvejelser om størrelsen af lokalerne, samt Rigspolitiets overvejelser om montering af regalarmet.'

Idet jeg noterer mig det oplyste, beder jeg politimesteren underrette mig når venterummene er blevet renoveret.

Ad pkt. 2.2. Kriminalpolitiets venterum

I den endelige rapport skrev jeg således om kriminalpolitiets tre venterum (der måler 109 x 127 cm):

'Idet jeg bemærker at de tre venterum størrelsmæssigt 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.'

Rigspolitichefen har som nævnt ovenfor oplyst følgende om kriminalpolitiets henholdsvis ordenspolitiets venterum:

'I den anledning skal Rigspolitiet oplyse, at der den 19. januar 2004 blev foretaget en gennemgang af venterumsforholdene på politigården i Esbjerg.

Ved denne gennemgang af venterumme- ne blev der af Rigspolitiet konstateret en række forhold der indebærer, at Rigspolitiet ikke finder at venterummene er anvendelige, navnlig på grund af deres størrelse på henholdsvis ca. 2,8 m² og 1,4 m².

Ved skrivelse af 25. maj 2004 anmodede Rigspolitiet Esbjerg Politi om eventuelle bemærkninger til undersøgelsen af venterumsforholdene, herunder en vurdering af muligheden for eventuelt at nedlægge venterum – navnlig de venterum, som må skønnes at være mest utidssvarende.

Ved skrivelse af 1. juni 2004 har Esbjerg Politi oplyst, at der på politigården fortsat er behov for 6 venterum.

Rigspolitiet vil – efter drøftelse med Politimesteren i Esbjerg og Rigspolitichefens tilsynsførende arkitektkontor – søge venterummene forbedret indenfor rammerne af de bygnings- og bevillingsmæssige mulighe-

der, idet Rigspolitiet ud fra en samlet vurdering finder, at venterummene bør forbedres, uagtet de ikke vil blive indrettet så de opfylder alle de i vejledningen fastsatte retningslinier.'

Justitsministeriet oplyste i brev af 8. september 2004 at ministeriet kunne henholde sig til det som Rigspolitichefen havde udtalt.

Jeg forstår på Rigspolitichefens udtalelse at kriminalpolitiets venterum efter ombygningen vil være større end de 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 beder Rigspolitichefen om at underrette mig når ombygningen er tilendebragt.

Jeg anførte i rapporten at jeg finder det rimeligt at det kræves at døre til venterum er forsynet med dørspioner eller lignende indretninger. Jeg bad Justitsministeriet og Rigspolitichefen om en udtalelse herom. Jeg bad endvidere Rigspolitichefen om en udtalelse om udformningen af bænkenene i venterummene.

Rigspolitichefen har ikke særskilt nævnt disse punkter i udtalelsen. Jeg forstår imidlertid udtalelsen om at rigspolitichefen – efter drøftelse med Politimesteren i Esbjerg og Rigspolitichefens tilsynsførende arkitektkontor – vil søge venterummene forbedret inden for rammerne af de bygnings- og bevillingsmæssige muligheder, således at denne forbedring også gælder for så vidt angår forsyning af døre med dørspioner og en ændret udformning af bænkenene. Jeg beder Rigspolitichefen om underretning når dette er sket.

I rapporten konstaterede jeg at der ikke er ventilationsanlæg i kriminalpolitiets venterum. Jeg bad politimesteren overveje at etablere elektrisk ventilation eller anden form for

udluftning i venterummene. Jeg bad om underretning om resultatet af disse overvejelser.

Politimesteren har i sin udtalelse oplyst følgende:

'Det rejste spørgsmål om eventuel etablering af elektrisk ventilation eller anden form for udluftning bør afvente Justitsministeriets og Rigspolitichefens udtalelser om størrelsen af rummene.'

Jeg beder Rigspolitichefen om at inddrage spørgsmålet om ventilation i overvejelserne vedrørende forbedring af venterummene. Jeg beder Rigspolitichefen om at underrette mig når forbedringerne er sket.

Under inspektionen konstaterede jeg at der ikke var kaldeknapper i de tre venterum. Jeg oplyste at jeg i forbindelse med min inspektion af venterummet i Sæby havde bedt Justitsministeriet om en udtalelse om fravær af kaldeanlæg, og at jeg ville vende tilbage til dette spørgsmål vedrørende venterummene i Esbjerg når jeg havde modtaget udtalelsen fra Justitsministeriet.

Jeg har fra Politimesteren i Frederikshavn fået oplyst at der den 1. april 2004 blev installeret kaldeknapp i venterummet. Installationen var iværksat af Rigspolitichefen der endvidere har afholdt udgifterne hertil. Justitsministeriet har henvist hertil.

På baggrund af udfaldet af denne sag beder jeg om en udtalelse fra Justitsministeriet om spørgsmålet vedrørende manglende kaldeanlæg i venterummet hos kriminalpolitiet i Esbjerg. Jeg beder om at ministeriet forinden indhenter en udtalelse fra Rigspolitichefen.

Under inspektionen konstaterede jeg at der ikke er installeret indikatorlampe i kriminalpolitiets venterum. Jeg tilkendegav at jeg ville vende tilbage til dette spørgsmål når jeg havde modtaget udtalelser om det samme problem i venterummet i Skagen fra Poli-

mesteren i Frederikshavn, Rigspolitechefen og Justitsministeriet.

Jeg har modtaget udtalelserne fra ovennævnte myndigheder, men har endnu ikke forholdt mig til dem. Jeg vil derfor vende tilbage til dette spørgsmål senere.

Jeg bad politimesteren om at oplyse hvordan venterummene opvarmes.

Politimesteren har oplyst følgende:

'Der er ikke i venterummene eller i tilslutning hertil etableret opvarmning i form af radiatorer eller anden form for varmeafgivelse til rummene.

Opvarmning sker fra kontorlokalerne på etagen på samme måde som gangarealerne.'

Idet jeg antager at temperaturen i venterummene på den anførte måde kan holdes på et rimeligt niveau, foretager jeg mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

Jeg konstaterede at der ikke var installeret røgalarmer i venterummene, og jeg henstillede derfor til politimesteren at sørge for at venterummene blev forsynet med sådanne. Jeg bad om underretning når det var sket.

Politimesteren skrev følgende i sin udtalelse:

'Røgalarmer er som anført ikke monteret. Rigspolitiet har telefonisk oplyst, at der påtænkes etableret sådanne.

På denne baggrund anses det for mest hensigtsmæssigt at den ønskede underretning foretages derfra.'

På baggrund at det oplyste beder jeg Rigspolitechefen underrette mig når røgalarmer er blevet opsat i venterummene.

Jeg udtalte at venterummene er i urimelig dårlig vedligeholdelses- og rengøringsmæssig stand, og at jeg fandt det helt urimeligt at personer mod deres vilje anbringes i lokaler af den størrelse og i så dårlig vedligehold-

ses- og rengøringsmæssig stand. Jeg udtalte at jeg gik ud fra at en grundig rengøring af lokalerne var blevet foretaget, og at politiet ville sikre at lokalerne fremover løbende blev grundigt rengjort. Jeg henstillede til politimesteren at sætte lokalerne i stand og bad om underretning om hvad min henstilling gav anledning til.

Politimesteren har i sin udtalelse om dette forhold henvist til det anførte vedrørende rengøringsstand af ordenspolitiets venterum.

Jeg noterer mig det anførte vedrørende rengøring af venterummene.

For så vidt angår vedligeholdelse af venterummene vurderede politimesteren, som ovenfor gengivet, at renoveringen bør afventes Justitsministeriets og Rigspolitechefens overvejelser om størrelsen af lokalerne samt rigspolitechefens overvejelser om montering af røgalarmer.

Idet jeg noterer mig det oplyste, beder jeg politimesteren underrette mig når venterummene er blevet renoveret.

Opfølgning

Jeg afventer underretning fra Politimesteren i Esbjerg, Rigspolitechefen og Justitsministeriet vedrørende de ovenfor nærmere angivne punkter. Jeg afventer endvidere udtalelser fra Justitsministeriet og Rigspolitechefen om spørgsmålet vedrørende manglende kaldeanlæg i venterummet hos kriminalpolitiet i Esbjerg.

Underretning

Denne rapport sendes til Politimesteren i Esbjerg, Justitsministeriet, Rigspolitechefen og Folketingets Restudvalg."

IV-H. Inspektion af Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F på Bispebjerg Hospital

Beretningen for 2003, s. 1025: Inspektionsrapport
Beretningen for 2004: Opfølgingsrapport
Afsluttet
(J.nr. 2003-0366-424)

I anledning af inspektionschefens rapport af 10. september 2003 på ombudsmandens vegne modtog ombudsmanden med brev af 10. november 2003 fra Hovedstadens Sygehusfællesskab udtalelser af 3. november 2003 med bilag Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F og hospitalsdirektionen på Bispebjerg Hospital.

I en opfølgingsrapport af 15. april 2004 udtalte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

“... ”

Ad punkt 3.2.2. Åbent ungdomspsykiatrisk afsnit (F5)

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende om en sti ved afsnit F5:

‘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 besøgte 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 forbipasserende 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 e.l. på det nu flisebelagte areal.

Jeg er enig med afdelingen i at det er utilfredsstillende at forbipasserende 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.’

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling har ved brev af 3. november 2003 udtalt følgende herom:

‘Sagen er atter drøftet med chefen for hospitalets driftsafdeling. Problemet vil så vidt muligt blive løst inden vinteren. Der henvises til hospitalsdirektionens skrivelse.’

Hospitalsledelsen har ved brev af 3. november 2003 udtalt følgende:

‘Det er mellem Driftsafdelingen og afdelingsledelsen aftalt, at ca. 1 m af stiforløbet afkortes ved indgang 16 B og C. Efterfølgende etableres et busket fra bygningens facade og ud til fortovet, samtidig med at der etableres et fodhegn.

Denne forbedring søges så vidt muligt gennemført inden vinteren.’

Hovedstadens Sygehusfællesskab har ved brev af 10. november 2003 generelt henholdt sig til hospitalets udtalelser.

Jeg går ud fra at det oplyste indebærer at det ikke længere fra stien er muligt umiddelbart at se ind til patienterne gennem vinduerne. Jeg foretager mig på denne baggrund ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Ad punkt 5.1. Overbelægning

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

‘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 dag-

timerne 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 ventelisteproblemet inden for sygehusfællesskabets område i øvrigt måtte give anledning til.'

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling har ved brev af 3. november 2003 udtalt følgende herom:

'Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling sender hvert kvartal tværsnitsundersøgelse af den aktuelle ventetid til H:S Direktionen. Opgørelsen omfatter kun aktivt ventende patienter – det vil sige patienter, der er klar til at starte undersøgelse og behandling med det samme. Disse patienter venter således kun på grund af kapacitetsproblemer på afdelingen. Den sidste opgørelse viser, at 218 børn og unge stod på venteliste d. 28.8.03. Ventetiderne fordelte sig, så 155 ventede på 1. samtale (gennemsnitlig ventetid: 103 dage), 10 ventede på dagindlæggelse (gennemsnitlig ventetid 72 dage) og 3 ventede på heldøgnsindlæggelse (gennemsnitlig ventetid 43 dage). En opgørelse af den faktiske ventetid for de 428 børn og unge, der er startet behandling i perioden 1.1.2003 - 15.10.03 viser, at den gennemsnitlige ventetid på 1. samtale var 79 dage. Afdelingen prioriterer aktivt henviste børn og unge, så nogle efter

en faglig vurdering kommer til i løbet af få dage, mens andre må vente flere måneder. Afdelingen har desuden tilbud om akut vurdering af børn og unge døgnet rundt efter lægehenvvisning.

Der er – som det bl.a. fremgår af 'Børne- og ungdomspsykiatri – den fremtidige tilrettelæggelse' (Sundhedsstyrelsen 2001) og 'Udredning af tilbuddene til psykisk svage børn og unge i undervisnings- og socialsektoren og samspillet med sundhedssektorens tilbud' (Sundhedsministeriet m.fl. 2001) ventetid på børne- og ungdomspsykiatrisk undersøgelse og behandling over hele landet.

Afdelingen har fra d. 1.9.02 – som landets øvrige børne- og ungdomspsykiatriske afdelinger – fået tilført puljemidler fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet til meraktivitet med henblik på nedbringelse af ventelister.

Der henvises i øvrigt til kommentarer fra Hovedstadens Sygehusfællesskab.'

Hovedstadens Sygehusfællesskab har ved brev af 10. november 2003 til supplement vedlagt indberetning af 22. september 2003 af tværsnitsundersøgelse vedrørende ventetider på Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F, Bispebjerg Hospital, den 28. august 2003. Hovedstadens Sygehusfællesskab har ikke fremsat yderligere kommentarer hertil.

Jeg kan ikke vurdere hvilke eventuelle konsekvenser de lange ventelister og for nogle børn og unge meget lange ventetider kan have for de pågældende børn og unge. Jeg må forstå det oplyste således at børn og unge med kendte, påtrængende behandlingskrævende lidelser og behov for behandling prioriteres forud for andre, og at det nævnte tilbud om akut vurdering af børn og unge døgnet rundt efter lægehenvvisning indebærer at sådanne behov i almindelighed kan afdækkes hurtigt. Jeg må trods dette fastholde at jeg finder det 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. Min kri-

tik gælder såvel afdelingen som Hovedstadens Sygehusfællesskab som den overordnede ansvarlige myndighed.

Ad punkt 5.2. Aflåsning, herunder skærmning, og forholdene for frivilligt indlagte

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'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 udadadregerende 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 relevante myndigheder. I relation til min inspektion af Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F på Bispebjerg Hospital foretager jeg 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 udadadregerende pige. Jeg beder herunder afdelingen om at redegøre nærmere for baggrunden for etableringen af aflukket og hvorvidt aflukket har været af-

låst således at patienten ikke frit kunne forlade det, mv.

Jeg beder desuden om kopi af de nævnte skrevne regler.'

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling har ved brev af 3. november 2003 udtalt følgende herom:

'Den ansvarlige overlæge oplyser:

Der var tale om en patient med et helt exceptionelt sygdomsforløb, som vi meget sjældent ser i afdelingen. Hun var på indlæggelsestidspunktet 9 år og havde gennem flere år haft problemer med overaktivitet, hidsighedsanfald og sanseintetrationsforstyrrelser – formentlig med baggrund i medfødte hjerneforandringer. Nogle måneder før indlæggelsen blev pigen tiltagende psykotisk, aggressiv og impulsiv. Ved indlæggelsen var hun helt ude af stand til at tage vare på sig selv. Hun var selvskadende, idet hun kastede sig ind i væggene, bed sig selv etc. Samtidig var hun til fare for andre, idet hun kastede med ting og slog og bed andre, når de nærmede sig. Pigen var forpint af hallucinationer og ekstremt følsom for stimuli udefra.

Hun viste sig meget vanskelig at behandle med medicin, da hun meget let udviklede bivirkninger.

På den baggrund blev hun skærmet i sit værelse sammen med 1-2 medarbejdere. Det blev imidlertid hurtigt klart, at hun havde brug for større fysisk afstand til mennesker omkring sig. Det blev derfor besluttet ad hoc at etablere en midlertidig, større skærmningsenhed.

Denne blev skabt ved opsætning af en væg på tværs af afsnittets gang. Derved blev den ene ende af gangen afskærmet med en dør i hver ende. I enheden var der to værelser, et toilet og et lille gangareal. Det ene værelse blev brugt til værelse/soverum, det andet blev kun brugt, når der skulle gives medicin med sprøjte, og var ellers aflåst. Der var hele tiden to personalemedlemmer til stede i den skærmede enhed. De skulle igangsætte beroligende aktiviteter, beskytte pigen mod egne impulser og hjælpe med al-

mindelig omsorg som f.eks. påklædning, spisning etc. Pigen foretrak det meste af tiden at opholde sig på sit værelse med den ene medarbejder, mens den anden var ude på gangen i den skærmede enhed.

Afskærmningen havde tre formål:

At beskytte pigen mod for mange stimuli.

At beskytte pigen mod selvdestruktivitet.

At beskytte andre børn mod aggressive handlinger fra hendes side.

I starten var døren altid låst, så pigen ikke umiddelbart kunne forlade det skærmede område. Der blev imidlertid låst op for hende, hvis hun ønskede det. Så snart pigen havde det lidt bedre, blev døren åbnet i perioder af tiltagende længde, så hun lettere – når hun ønskede det – kunne være sammen med de andre børn. Hun foretrak dog det meste af indlæggelsen efter kort tid blandt disse at vende tilbage til den skærmede enhed.

Den behandlingsansvarlige overlæge oplyser, at skærmningen skete efter aftale med forældremyndighedens indehaver i henhold til forældremyndighedsloven. Baggrunden var pigens udtalte behov for at blive beskyttet, hendes unge alder og umodenhed og hendes fars fulde accept.

Pigen opfyldte samtidig kriterierne for behandling i henhold til psykiatriloven, så skærmningen kunne – hvis hun havde protesteret mod den – være etableret i henhold til denne lov.

Pigens tilstand bedredes markant i løbet af indlæggelsen, bl.a. i forbindelse med indstilling af behandling med medicin mod psykose. Da ombudsmandens inspektionschef var på besøg var pigen således velbefindende og legede med de andre børn i bygningens lukkede gård. Hun blev kort efter udskrevet til behandlingshjem.

I beslutninger, der vedrører gråzoneområdet mellem forskellige love, træffer den ansvarlige overlæge som beskrevet i nærværende rapport fra ombudsmanden beslutning på baggrund af et skøn over, hvad der forekommer mest meningsfuldt og samtidig

sikrer barnets/den unges rettigheder bedst muligt.'

Hovedstadens Sygehusfællesskab har ved brev af 10. november 2003 generelt henholdt sig til hospitalets udtalelser.

Ved lov nr. 377 af 6. juni 2002 om ændring af lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien er der i § 18a og 18b gennemført en særlig hjemmel til aflåsning af patientstuer i særlige tilfælde over for patienter der er anbragt i Sikringsafdelingen under Psykiatrisk Center, Sygehus Sjælland.

Der er således på den ene side hjemmel til at foretage aflåsning af en afdelings yderdøre, og på den anden side utvivlsomt et forbud mod aflåsning af dørene til patienters stuer (bortset fra de særlige tilfælde på sikringsafdelingen).

Psykiatriloven eller administrativt fastsatte bestemmelser fastsat i henhold til psykiatriloven indeholder ikke en nærmere angivelse af størrelsesmæssige krav til en afdeling. Jeg går imidlertid ud fra at der med begrebet 'afdeling' i psykiatriloven sigtes til en almindelig afdeling af normal størrelse med 'yderdøre' og med i hvert fald et tocifret antal patientværelser med et dertil knyttet afdelingspersonale. Der kan herefter rejses spørgsmål om hvorvidt det er i overensstemmelse med psykiatriloven at oprette en (meget) lille (sær)afdeling til en patient som alene indeholder to værelser (hvoraf et normalt er aflåst), et toilet og et lille gangareal, og som i en periode er aflåst af hensyn til patienten.

Jeg har i forbindelse med min inspektion den 26. november 2001 af Psykiatrisk Afdeling på Vejle Sygehus udtalt at det er givet at det ikke vil være i overensstemmelse med psykiatriloven at oprette en lille lukket særafdeling for kun én patient, uanset at der i tilslutning til selve patientstuen f.eks. tilbydes ophold på gangareal og adgang til bad og toilet. Jeg henviser til min opfølgingsrapport af 7. maj 2003 om

inspektionen som kan findes på hjemmesiden www.ombudsmanden.dk.

Jeg er opmærksom på at det her rejste spørgsmål også kan rejses for så vidt angår etablering af såkaldt skærmede afsnit på en afdeling hvor skærmmingen består i at der fysisk indrettes et mindre, aflåst område for ganske få patienter.

Som bekendt skal der efter psykiatrilovens § 46 fremsættes forslag til revision af psykiatriloven i folketingsåret 2005-6. Jeg har ikke fundet at burde udtale nogen endelig opfattelse af det her rejste spørgsmål, og jeg har således heller ikke fundet fuldt tilstrækkelig grundlag for at udtale kritik af den ordning der har været praktiseret på afsnit F2 på Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F på Bispebjerg Hospital. Jeg har herunder også lagt vægt på det oplyste om at døren til det særlige aflukke blev låst op for patienten hvis hun ønskede det, samt på patientens alder og at den beskrevne foranstaltning skete i overensstemmelse med forældremyndighedens indehaver. Endelig har jeg lagt vægt på at foranstaltningen – som var midlertidig – er ophørt.

Jeg har imidlertid sendt Indenrigs- og Sundhedsministeriet et eksemplar af den endelige rapport af 10. september 2003 vedrørende inspektion af børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling og af denne opfølgingsrapport med henblik på at det rejste spørgsmål kan indgå i ministeriets overvejelser i forbindelse med udarbejdelsen af forslaget til revision af psykiatriloven.

Om de nævnte skrevne regler har børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling oplyst følgende:

'Der henvises til vedlagte instruks 'Retningslinier for ordination og brug af faste vagter på børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F', dateret 12.6.02. (Bilag 1). Når denne kombineres med afdelingens instrukser vedr. informeret samtykke til undersøgelse

og behandling og undersøgelses- og behandlingsplaner sikres, at patienterne også oplyses om baggrunden for ordination af fast vagt og accepterer nødvendigheden heraf. I andre tilfælde henvises til instruks vedr. tvangsforanstaltninger i henhold til psykiatriloven. Instruksen er under revision aktuelt, bl.a. som følge af diskussionerne efter besøget fra ombudsmanden.'

Den nævnte instruks indeholder blandt andet angivelse af at det sammen med ansvarshavende sygeplejerske vurderes hvor stort et område patienter med fast vagt (fodfølge) må bevæge sig rundt på. Jeg går ud fra at sådanne restriktioner i patienternes bevægelsesfrihed altid sker i overensstemmelse med psykiatriloven, jf. ovenfor om indespærring på stuerne.

Jeg beder om at modtage en genpart af den reviderede instruks når den foreligger.

Ad punkt 5.3. Adgang til frisk luft

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'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.'

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling har ved brev af 3. november 2003 udtalt følgende herom:

'Patienterne på det lukkede afsnit kan få frisk luft i den lukkede gårdhave dagligt – ofte flere gange om dagen. Desuden tilbydes alle patienter, der er i stand til det, dagligt fælles gåtur med afsnittets lærer og miljøpersonale. Der er individuelle ture for patienterne og deres kontaktpersoner. Desuden er der

– for de patienter, der magter at deltage – ture ud af huset til planlagte aktiviteter – f.eks. svømmehal om onsdagen og ture på cafe eller i zoologisk have.

Patienterne på det lukkede afsnit har – så snart, det er forsvarligt – mulighed for at tage på ture med pårørende eller alene.

Det fremgår af undersøgelses- og behandlingsplanen samt de løbende notater i journalen, i hvor stort omfang og under hvilke betingelser, den enkelte patient kan forlade afsnittet. Patienter og pårørende er til enhver tid informeret herom.'

Hovedstadens Sygehusfællesskab har ved brev af 10. november 2003 generelt henholdt sig til hospitalets udtalelser.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Ad punkt 5.4. Vejledning efter psykiatrilovens § 3, stk. 2

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'Efter § 3, stk. 2, i lovbekendtgørelse 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.'

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling har ved brev af 3. november 2003 udtalt følgende herom:

'Vejledning i henhold til psykiatrilovens § 3 stk. 2 ved planlagte indlæggelser finder sted ved orienterende samtale for indlæggelsen og ved akutte indlæggelser i forbindelse med selve indlæggelsen. Det sikres, at både patient og forældre inddrages og orienteres. For alle patienter udarbejdes en undersøgelses- og behandlingsplan. For dag- og døgnindlagte patienter sker dette inden 1 uge. Patienter og forældre orienteres om undersøgelses- og behandlingsplanen og kom-

menterer den. Kommentarerne anføres i journalen. (Se kopi af instruks – bilag 2).

I forbindelse med indlæggelsen revideres undersøgelses- og behandlingsplanen løbende og på det lukkede afsnit mindst en gang om ugen.

På det lukkede afsnit orienteres og inddrages patienterne ved lægesamtaler mindst to gange om ugen. Til stede ved samtalerne er altid et miljøpersonalemedlem, som kan følge op på samtalen og forklare patienten, hvis denne ikke har forstået, hvad der blev sagt. Desuden orienteres forældrene mindst en gang om ugen telefonisk og ved samtale mindst en gang hver anden uge.'

Hovedstadens Sygehusfællesskab har ved brev af 10. november 2003 generelt henholdt sig til hospitalets udtalelser.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Ad punkt 5.7. Besøg, visitation, skriftlige interne regler mv.

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'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 be-

handlingsmøde 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 ef-

ter 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 revurderes.

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.'

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling har ved brev af 3. november 2003 udtalt følgende herom:

'Afdelingen følger med i den væsentlige løbende debat om gråzoneområdet mellem husregler og tvangsforanstaltninger, drøfter forholdene med de voksenspsykiatriske afdelinger i H:S og vil efter ombudsmandens besøg være opmærksom på fremover i højere grad at udarbejde skriftlige regler for indskrænkninger i den personlige frihed med angivelse af, hvem der har kompetence til at træffe afgørelse om indgreb/begrænsninger og hvornår beslutninger herom skal revurderes. Arbejdet hermed er påbegyndt, men på grund af travlhed ikke afsluttet.

Afdelingen deltager i en arbejdsgruppe under et Sundhedsfagligt Råd for Psykiatri i Hovedstadens Sygehusfællesskab vedr. fysisk tvang, herunder fikseringer og uden-dørsophold. Denne arbejdsgruppe har til opgave at analysere problemstillingen vedr. fysisk tvang og mulighed for udendørs ophold og udarbejde retningslinier for brugen af skærmning.'

Hovedstadens Sygehusfællesskab har ved brev af 10. november 2003 supplerende oplyst følgende:

'Til supplement af besvarelsen af spørgsmålene om besøg, visitation, skriftlige interne regler mv. (side 27) kan H:S Direktionen

oplyse, at H:S Sundhedsfaglige Råd for Psykiatri har nedsat en arbejdsgruppe som følge af den foreløbige rapport fra Den Europæiske Komité til forebyggelse af Tortur mv. (CPT).

Arbejdsgruppens kommissorium er på baggrund af rapporten:

at analysere problemstillingen vedrørende anvendelse af fysisk tvang nærmere og at komme med indikatorer og om muligt mindstemål for anvendelse af tvangsfikseringer og varigheden af disse

at analysere problemstillingen vedrørende muligheden for mindst en times udenørsophold nærmere og at komme med forslag til løsninger af behovet for en times daglig udendørsophold – under de givne bygningsmæssige betingelser.

Arbejdsgruppen har ikke afsluttet sin opgave.'

Jeg har noteret mig det oplyste om at afdelingen fremover i højere grad vil udarbejde skriftlige regler for indskrænkninger i den personlige frihed. Jeg beder om til orientering at modtage kopier af de skriftlige regler som måtte være udarbejdet på nuværende tidspunkt.

Om baggrunden for at patienter på afdeling F6 altid visiteres efter at have været ude alene, har børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling udtalt følgende:

'Det forekommer jævnligt, at patienter på det lukkede afsnit forsøger at bringe farlige genstande (barberblade eller knive) eller euforiserende stoffer ind i afsnittet. Det er baggrunden for, at miljøpersonalet visiterer patienterne, hver gang de har været ude af afsnittet alene. Formålet er at bevare et sikkert og stoffrit miljø i afsnittet og forebygge selvmord, selvbeskadigelse og farlig vold mod personale eller andre patienter.'

Visitation af patienters person kan være et byrdefuldt indgreb i patienternes integritet. Hjemmel hertil kan på en psykiatrisk

afdeling efter omstændighederne findes i anstaltsanordningen, men navnlig når der er tale om rutinemæssig visitation af alle patienter der har været ude af afsnittet alene, kan der være grund til at præcisere og nedfælde reglerne herfor. Jeg går ud fra at afdelingen også overvejer at udfærdige skriftlige regler om visitation af patienter i overensstemmelse med det ovenfor anførte. Jeg foretager på denne baggrund ikke yderligere på det foreliggende grundlag.

Jeg henviser til inspiration til de regler der gælder for indsatte og varetægtsarrestanter i lov om fuldbyrdelse af straf mv. § 60 og i bekendtgørelse nr. 380 af 17. maj 2001 om undersøgelse af indsatte person og opholdsrum i kriminalforsorgens institutioner samt den tilhørende vejledning nr. 85 af 16. maj 2001.

Ad punkt 5.8. Adgang til telefoning

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'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 telefonetid 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 telefoning 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 ud-

gøre grundlaget herfor. Jeg henviser i øvrigt til pkt. 5.7. om skriftlige interne regler.'

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling har ved brev af 3. november 2003 udtalt følgende herom:

'Afdelingen følger H:S retningslinier vedr. brug af telefon (Bilag 3). Der gøres jf. disse individuelle undtagelser af hensyn til undersøgelse og behandling.

Baggrunden for indskrænkning kan være, at barnet/ den unge ikke kan koncentrere sig om undersøgelse og behandling/miljøterapi, hvis der hele tiden er mulighed for at telefonere.

Baggrunden kan også være et ønske om at skåne både patient og familie. Psykotiske eller svært affektprægede patienter kan f.eks. ringe 30 gange hjem til familien i løbet af dagen for at chikanere. De kan også ringe og råbe højt med skældord eller truende udtryk. Det kan være en stor belastning for familien. Når tilstanden er bedre, kan patienterne selv være kedede af at have handlet på denne måde.

Baggrunden for indskrænkning af telefonering kan også være, at patienter med misbrugsproblemer søger at skaffe sig euforiserende stoffer pr. telefon.

Patient og familie forklares altid årsag til indskrænkningen. Denne noteres i undersøgelses- og behandlingsplanen eller de løbende journalnotater.

I forbindelse med en planlagt brugerevalueringundersøgelse på afdelingen vil det bl.a. blive undersøgt, om patienterne er klar over, hvorfor der nogle gange sker indskrænkninger i muligheden for at telefonere.'

I de nævnte retningslinjer vedrørende brug af mobiltelefon (Instruks vedr. H:S regler for brug af mobiltelefon) er anført følgende:

'Inden for H:S gælder følgende regler for brug af mobiltelefon på de psykiatriske afdelinger:

1. Patienter har adgang til at medbringe deres egen mobiltelefon og at benytte denne

i det omfang, det er foreneligt med hensynet til tekniske installationer o.l. på hospitalet. Sådanne installationer kan være den psykiatriske afdelings eget alarmsystem eller medikoteknisk udstyr på nærtliggende somatiske afdelinger, hvis funktion forstyrres med heraf følgende helbredsrisici.

2. Adgangen til at bruge mobiltelefonen kan over for patienten begrænses eller for en periode ophæves, hvis benyttelsen er til skade for patientens helbredstilstand. Endvidere kan afdelingen gribe ind i tilfælde, hvor benyttelsen medfører væsentlig ulempe for andre, herunder medpatienter. Patienterne kan altid henvises til at benytte mobiltelefoner uden for fælles opholdsrum o.l.

3. På børne- og ungdomspsykiatrisk afsnit kan brugen af mobiltelefon foruden i de tilfælde, der nævnes i pkt. 2, begrænses til et rimeligt omfang, så vidt muligt i samarbejde med forældremyndighedens indehaver.

4. For retspsykiatriske patienter og andre patienter indlagt i henhold til rettens kendelse kan brug af mobiltelefon, ligesom andre former for telefonering, begrænses eller ophæves i det omfang, det er nødvendigt for at tilgodese rettens vilkår for indlæggelsen.

5. For patienter, der ikke ønsker eller har mulighed for at medbringe egen mobiltelefon, tilvejebringer hospitalet i rimeligt omfang faciliteter til, at patienterne uforstyrret kan ringe op eller modtage telefonopkald. For denne brug af telefon kan opkræves betaling af patienten. Også for denne brug af telefon kan afdelingen om nødvendigt fastsætte de begrænsninger, der nævnes i pkt. 2 ovenfor.'

Hovedstadens Sygehusfællesskab har ved brev af 10. november 2003 generelt henholdt sig til hospitalets udtalelser.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Ad punkt 5.11. Udskrivning/udslusning samt udskrivningsaftaler og koordinationsplaner

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'§ 3, stk. 4-5, 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.'

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling har ved brev af 3. november 2003 udtalt følgende herom:

'Afdelingen har i langt de fleste sager et godt samarbejde med barnet/den unge og forældrene. Hvis der er brug for behandling eller sociale tilbud, som er nødvendige for patienternes helbred, holdes for det meste netværksmøde med familie og professionelle samarbejdspartnere inden udskrivelse. Der udarbejdes desuden ofte efter aftale med barnet/den unge og forældrene en erklæring, som ligeledes efter aftale sendes til relevante instanser.

I de tilfælde, hvor det må antages, at patienten ikke vil søge den behandling eller de sociale tilbud, der er nødvendig for patientens

helbred indgås en udskrivningsaftale eller koordinationsplan, jf. den relevante lovgivning.

Hvor det er relevant, bringes Servicelovens § om underretningspligt ligeledes til anvendelse.'

Hovedstadens Sygehusfællesskab har ved brev af 10. november 2003 generelt henholdt sig til hospitalets udtalelser.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Ad punkt 5.15. Handicaptilgængelighed

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'I afdelingens nye byggeri er der efter ledelsens opfattelse ingen problemer med handicaptilgængeligheden. Den gamle del af bygningsmassen er derimod ikke handicapegnet 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 toilettet 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.'

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling har ved brev af 3. november 2003 udtalt følgende herom:

'Afdelingen har søgt om en rampe til bygning 17 (afsnit for skolebørn og anoreksipatienter), idet adgangen for kørestolsbrugere under de nuværende forhold er besværlig. Disse kan ikke bruge hovedindgangen til bygningen, men har adgang via en dør i bygningens modsatte ende. Det er meget sjældent, at afsnittet har kørestolsbrugere indlagt eller behov for at give besøgende kørestolsbrugere adgang. Det sker erfaringsmæssigt med flere års mellemrum.

Dette er baggrunden for, at hospitalet – i forståelse med børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling – har prioriteret andre bygningsændringer på børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling – som f.eks. udvidelse af det lukkede ungdomspsykiatriske afsnit – højere end etablering af denne rampe.

Der henvises i øvrigt til hospitalsdirektionens skrivelse.

I rapporten er omtalt en rampe til skoleområdet. Ved første gennemlæsning har vi opfattet beskrivelsen sådan, at det var skolebørnsafsnittet, der var tale om. For en sikkerheds skyld skal det bemærkes, at der ikke er problemer med adgang for kørestolsbrugere til skolen, idet disse kan anvende indgang 16 C.'

Hospitalsdirektionen har i brev af 3. november 2003 oplyst følgende:

'Hospitalsdirektionen har bemærket sig, at behovet for en rampe til bygning 17 kun yderst sjældent er til stede, og at tilfredsstillende adgang i påkommende tilfælde forefindes i bygningens modsatte ende.

I lyset af mange, mere påtrængende ønsker om bygningsforbedringer på Bispebjerg Hospital planlægger hospitalsdirektionen således ikke at afsætte midler til etablering af en rampe.'

Hovedstadens Sygehusfællesskab har ved brev af 10. november 2003 generelt henholdt sig til hospitalets udtalelser.

Under henvisning til afdelingens egne tilkendegivelser vedrørende behovet for en rampe ved bygning 17 og prioriteringen af bygningsændringer i øvrigt foretager jeg mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Ad punkt 5.16. Patientmøder

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'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.'

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling har ved brev af 3. november 2003 udtalt følgende herom:

'Der afholdes hvert kvartal patientmøder på det lukkede ungdomspsykiatriske afsnit i henhold til den omtalte betænkning [jeg går ud fra at der skulle have stået bekendtgørelse; min bemærkning]. Afdelingsledelsen var ikke vidende om dette forhold, da udkast til ombudsmandens rapport blev fremsendt med henblik på bemærkninger vedr. faktuelle forhold. Dette beklages.

Afdelingsledelsen har i øvrigt taget initiativ til, at bekendtgørelsens bestemmelser – tilpasset børne- og ungdomsgrupperne – efterlevs også på de øvrige afsnit i forbindelse med de regelmæssige møder, der som beskrevet i rapporten allerede afholdes med de indlagte børn og unge.'

Hovedstadens Sygehusfællesskab har ved brev af 10. november 2003 generelt henholdt sig til hospitalets udtalelser.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Ad punkt 5.21. Retspsykiatriske unge

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'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 Hovedsta-

dens Sygehusfællesskab om at oplyse hvornår beslutningen kan forventes iværksat.'

Hovedstadens Sygehusfællesskab har ved brev af 10. november 2003 oplyst følgende:

'Vedrørende spørgsmålene i rapporten side 35 om retspsykiatriske patienter under 18 år kan H:S Direktionen oplyse, at der ikke i østdanmark for tiden findes et behandlingstilbud i sygehusregi specielt rettet mod unge retspsykiatriske patienter. En koordinationsgruppe vedrørende børne- og ungdomspsykiatri i østdanmark udfærdigede i 2001 en rapport om retspsykiatriske patienter under 18 år, som beskrev problematikken. Koordinationsgruppen fandt, at antallet af retspsykiatriske patienter under 18 år i østdanmark varierede mellem to og 11 i årene fra 1997 til 1999. Denne problematik er endvidere nævnt i H:S Psykiatriplan 2003.

Der har herefter været indledende drøftelser på direktionsniveau mellem H:S Direktionen og Københavns Amts Psykiatri- og Socialforvaltning, hvor seneste møde blev afholdt den 10. september 2003. En tværnsnitsundersøgelse vedrørende retspsykiatrien i H:S har vist, at der på skæringsdagen den 19. maj 2003 ikke var retspsykiatriske patienter under 18 år. Undersøgelsen er efterfølgende blevet foretaget i resten af landet på initiativ af Amtsrådsforeningens kreds af psykiatrichefer. I samme regi foregår for tiden et arbejde med at analysere resultaterne.

Direktionerne for H:S og Københavns Amts Psykiatri- og Socialforvaltning har på denne baggrund besluttet foreløbig at afvente resultaterne af ovennævnte tværnsnitsundersøgelse inden stillingtagen til oprettelse af en retspsykiatrisk enhed for unge under 18 år.'

Jeg har noteret mig at antallet af retspsykiatriske patienter under 18 år i østdanmark varierede mellem to og 11 i årene fra 1997 til 1999, at der ikke pr. 19. maj 2003 var retspsykiatriske patienter under 18 år inden for H:S området, og at H:S foreløbig afventer resultaterne af den nævnte un-

dersøgelse inden sygehusfællesskabet tager stilling til spørgsmålet om eventuel oprettelse af en retspsykiatrisk enhed for unge under 18 år. Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet på det foreliggende grundlag.

Ad punkt 6. Gennemgang af tilførsler til tvangsprotokollen

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

‘Efter fremsendelse af min foreløbige rapport om inspektionen til Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F på Bispebjerg Hospital og Hovedstadens Sygehusfællesskab modtog jeg, som nævnt ovenfor, brev af 26. maj 2003 med hospitalets og sygehusfællesskabets bemærkninger. Med brevet fulgte mere læsevenlige kopier af en del af de skemaer som er gennemgået nedenfor. Nedenstående gennemgang er imidlertid baseret på de skemaer som blev udleveret i forbindelse med inspektionen, og der er således ikke foretaget ændringer i nedenstående gennemgang i forhold til den foreløbige rapport. Jeg beder hospitalet om at besvare de spørgsmål jeg har stillet med udgangspunkt i de mere læsevenlige skemaer.’

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling har ved brev af 3. november 2003 udtalt følgende:

‘Som beskrevet i afdelingens bemærkninger til faktuelle oplysninger i den foreløbige rapport fra Folketingets Ombudsmands inspektion dateret d. 8.5.03 fik inspektionschefen i forbindelse med sit besøg udleveret kopier af de gennemslag, der hvert kvartal tilsendes embedslægeinstitutionen. Disse er efter hensigt fremstillet på en måde, så f.eks. navne på medvirkende personale ikke fremgår.

Afdelingens første besvarelse blev derfor vedlagt kopi af de originale – og mere læsevenlige – tilførsler til de tvangsprotokoller, der i rapporten er bemærkninger til. Disse er fundet frem fra de enkelte patientjournaler, hvor de opbevares.

Ombudsmanden har i sin rapport – som beskrevet – lagt de først tilsendte tilførsler til tvangsprotokoller til grund for sine bemærkninger.

Afdelingens sædvanlige procedure for kontrol af tilførsler til tvangsprotokoller er: Overlægerne checker i forbindelse med godkendelse af tvangsindgreb de enkelte tilførsler til tvangsprotokoller. Overlægerne anmodes hvert kvartal om at fremsende kopi af disse til afdelingsledelsens sekretær efter at have gennemgået dem for eventuelle fejl og mangler.

Afdelingsledelsens sekretær kontrollerer herefter de tilsendte papirer og foranlediger at eventuelt mangelfuldt udfyldte skemaer returneres til overlægerne med henblik på korrekt udfyldelse.

Afdelingsledelsen sender herefter alle tilførsler til tvangsprotokoller til embedslægeinstitutionen, hvor alt materiale gennemgås af en jurist og i tilfælde af fejl returneres til afdelingen med henblik på korrektion af disse. Reviderede skemaer returneres herefter til embedslægeinstitutionen og kopi opbevares i afdelingsledelsens sekretariat.

Det var som anført kopi af disse skemaer, ombudsmandens inspektionschef fik udleveret ved sit besøg. Senere blev tilsendt kopi af de originale skemaer, hvoraf navne etc. fremgår.’

Afdelingen har endvidere generelt anført følgende:

‘Afdelingen lægger vægt på, at tilførsler til tvangsprotokoller udfyldes korrekt og har som beskrevet tidligere et kontrolsystem, der skulle kunne sikre, at dette sker. Når der alligevel på børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling og på andre psykiatriske afdelinger opstår formelle fejl er der måske grund til at vurdere, hvorvidt skemaerne fungerer efter hensigten og om, hvorvidt den påtrykte vejledning er tilstrækkelig. Som eksempel kan nævnes, at det – trods markering med stjerner – ikke tilstrækkeligt tydeligt fremgår af skema 3, at urolig tilstand kun kan angives

som begrundelse i forbindelse med administration af beroligende medicin.'

Ad punkt 6.1. Tvangsindlæggelse og tvangstilbageholdelse

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'Med en enkelt undtagelse er den anførte dato for overlægens attestation i alle tilfælde samme dag som efterprøvelsen så vidt jeg kan læse af de modtagne kopier.

I tvangsprotokol vedrørende den ovenfor omtalte tvangsindlæggelse iværksat 26. november 2002 (så vidt jeg kan se af kopien) er datoen for overlægens attestation af efterprøvelsen efter 28.-dagen angivet til 3 dage efter at efterprøvelsen fandt sted. I samme skema er det på grund af kopiens kvalitet ikke muligt for mig at se hvornår efterprøvelsen efter 20 dage foregik, og følgelig kan jeg ikke konstatere hvornår attestationen fandt sted i forhold til efterprøvelsen. Jeg lægger som nævnt ovenfor til grund at efterprøvelsen var rettidig, og at attestationen derfor skete dagen efter.

Jeg beder afdelingen om en udtalelse herom.'

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling har ved brev af 3. november 2003 udtalt følgende herom:

'Det fremgår af den originale tilførsel til tvangsprotokollen, at efterprøvelse skete på 20.dagen (d. 16. december 2002) og at overlægens attestation fandt sted dagen efter.

Der skete yderligere en efterprøvelse juleaftensdag (på 28. dagen) og 3. juledag (på 31. dagen). Det vil sige, at efterprøvelse ikke skete på 30. dagen (2. juledag). Begge efterprøvelser blev umiddelbart konfereret med den ansvarlige overlæge.

Baggrunden for afvigelsen fra lovens bestemmelser er, at patienten efter udtalt ønske fra sig selv og forældremyndighedsindehaveren havde fået tilladelse til hjemmebesøg fra juleaftensdag til 3. juledag. Det blev overvejet nøje, hvordan lovens bestemmelser kunne efterleves og hensyn samtidig vi-

ses til patient og familie med henblik på så vidt muligt at etablere en bedre samarbejdsalliance. Løsningen blev, at der blev foretaget en fremskyndet efterprøvelse på 28. dagen. Patienten fik – hvad der også fremgår af journalen – nøje forklaret situationen og blev tilbudt at vende tilbage til afdelingen med henblik på at få foretaget den lovpligtige efterprøvelse på 30. dagen. Det ønskede hverken hun eller moderen. Patienten blev i stedet vurderet af den ansvarlige overlæge på 31.dagen og tvangstilbageholdelsen blev opretholdt til 34. dagen, hvorefter den blev ophævet.'

Hovedstadens Sygehusfællesskab har ved brev af 10. november 2003 generelt henholdt sig til hospitalets udtalelser.

Psykiatrilovens § 21, stk. 2, om obligatorisk efterprøvelse indeholder ingen undtagelsesbestemmelser og giver således efter sin ordlyd heller ikke mulighed for at de obligatoriske efterprøvelser kan fremrykkes, udskydes eller undlades på grund af patientens samtykke eller andre særlige forhold. Under hensyn til de ganske særlige omstændigheder som forelå i situationen, har jeg imidlertid ikke fundet fuldt tilstrækkelig grundlag for at udtale kritik af det beskrevne forløb.

I den endelige rapport er endvidere anført følgende:

'Jeg har desuden konstateret at der i 2 skemaer ikke er foretaget notat om efterfølgende ophør af frihedsberøvelsen. Der er i begge tilfælde tale om tvangstilbageholdelse af 16. september 2002, og der er tale om hhv. det første skema og et fortsat skema vedrørende tilbageholdelsen.

Jeg beder afdelingen om en udtalelse herom.'

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling har udtalt følgende herom:

'To tvangstilbageholdelser iværksat d. 16.9.02. Disse vedrører samme patient.

Da tilførslerne skal indsendes til embedslægeinstitutionen hvert kvartal, er praksis, at der i forbindelse med kvartalssskift påbegyndes et nyt skema. Det er baggrunden for, at dato for ophør kun er påført det sidste skema.'

Hovedstadens Sygehusfællesskab har ved brev af 10. november 2003 generelt henholdt sig til hospitalets udtalelser.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Ad punkt 6.2. Tvangsbehandling

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'Efter Sundhedsstyrelsens vejledning skal navnet på den ordinerende læge anføres på skemaet tillige med datoen for overlægens stillingtagen.

Datoen for overlægens stillingtagen er angivet i alle tilfælde. Datoen for overlægens stillingtagen er på alle skemaer angivet som dagen for beslutningen.

Overlægens navn mangler imidlertid på 20 af de 22 skemaer.

Jeg beder afdelingen om en udtalelse herom. Jeg bemærker at skemaet som jeg har modtaget i kopi, muligvis er et gennemslag hvoraf eventuelle navne ikke fremgår.'

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling har ved brev af 3. november 2003 udtalt følgende herom:

'Vedr. tvangsbehandling iværksat d. 9.10.03 og d. 28.01.02: Navn på ordinerende læge (overlæge) fremgår i alle tilfælde undtagen 2.

Det sidste er en fejl, som beklages.'

Hovedstadens Sygehusfællesskab har ved brev af 10. november 2003 generelt henholdt sig til hospitalets udtalelser.

Jeg er enig i at det er beklageligt at navne på de ordinerende overlæger ikke fremgår i to tilfælde.

I den endelige rapport er endvidere anført følgende:

'Ved hver enkelt tvangsbehandling skal navnet på den tilstedeværende læge samt dato anføres i protokollen.

I 2 skemaer ses navnet på den tilstedeværende læge angivet. I de resterende 20 skemaer som jeg har modtaget, fremgår ikke navn på den tilstedeværende læge.

Jeg beder afdelingen om en udtalelse herom. Jeg bemærker at en del af skemaerne som jeg har modtaget i kopi, muligvis er gennemslag hvoraf eventuelle navne ikke fremgår.'

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling har ved brev af 3. november 2003 udtalt følgende herom:

'Navn på den tilstedeværende læge fremgår i alle tilfælde af de originale papirer.'

Hovedstadens Sygehusfællesskab har ved brev af 10. november 2003 generelt henholdt sig til hospitalets udtalelser.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Ad punkt 6.3. Tvangsfiksering og anvendelse af fysisk magt

I den endelige rapport om inspektionen er anført følgende:

'I intet af de 4 tilfælde af tvangsfiksering fremgår navnet på den ordinerende læge af de modtagne skemaer.

Jeg beder afdelingen om en udtalelse herom. Jeg bemærker at en del af skemaerne som jeg har modtaget i kopi, muligvis er gennemslag hvoraf eventuelle navne ikke fremgår.'

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling har ved brev af 3. november 2003 udtalt følgende herom:

'Navnet på den læge, der har ordineret tvangsfiksering fremgår i alle fire tilfælde af de originale skemaer.'

Hovedstadens Sygehusfællesskab har ved brev af 10. november 2003 generelt henholdt

sig til hospitalets udtalelser.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager ikke yderligere vedrørende spørgsmål.

I den endelige rapport er endvidere anført følgende:

'Det fremgår af psykiatrilovens § 15, stk. 3, 2. punktum, at lægen i de tilfælde hvor plejepersonalet har besluttet at fiksere den pågældende med bælte, straks skal tilkaldes og træffe afgørelse vedrørende anvendelsen af tvangsfiksering med bælte.

Jeg beder 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.'

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling har ved brev af 3. november 2003 udtalt følgende herom:

'Afdelingens praksis i forbindelse med tvangsfiksering er, at lægen tilkaldes, så snart tvangsfiksering overvejes. Lægen er forpligtet til at komme straks, og gør det altid i dagtiden. Vagthavende læge på børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling har dagtjeneste med efterfølgende rådighedstjeneste fra bolig og skal på den baggrund i aften- og nattimerne kunne være til stede, inden der er gået 30 minutter – dette svarer til den ventetid, der kan forekomme på travle voksenpsykiatriske afdelinger, selv om vagthavende læge har vagt på stedet. Tidsrammen er efter afdelingsledelsens opfattelse acceptabel og tilstrækkelig.'

Hovedstadens Sygehusfællesskab har ved brev af 10. november 2003 generelt henholdt sig til hospitalets udtalelser.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmål.

I den endelige rapport er endvidere anført følgende:

'I 2 tilfælde er begrundelsen for beslutning om fastholden angivet ved afkrydsning i skemaets rubrik vedrørende 'Urolig tilstand'. Det drejer sig om fastholden iværksat henholdsvis den 4. juni 2002 og den 1. januar 2003.

I et tilfælde er begrundelsen for beslutning om døraflåsning angivet ved afkrydsning i skemaets rubrik vedrørende "Urolig tilstand". Det drejer sig om dør-aflåsning iværksat den 1. januar 2003.

Idet jeg henviser til de ovenfor gængs betingelser i loven for hhv. fiksering (§ 14) og anvendelse af fysisk magt og indgivelse af beroligende medicin (§ 17), må jeg konstatere at der i de 3 nævnte tilfælde er fejl i de anførte begrundelser. 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.'

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling har ved brev af 3. november 2003 udtalt følgende herom:

'Vedr. foranstaltning iværksat d. 1.6.03: Begrundelse fremgår af journalen, men ikke af skemaet. Dette er en fejl, som beklages. Der var hjemmel til fastholden, idet patienten forulempede en anden patient ved at råbe og skrike. Hun blev derfor ført til sit værelse.

Vedr. foranstaltning d. 4.6.03: Der er ved en beklagelig fejl både sat kryds ved fastholden, urolig tilstand og medicingivning. Af beskrivelsen i journalen fremgår, at patienten sparkede ud efter et personalemedlem. Herefter blev han fastholdt, og da han var meget urolig, fik han beroligende mixtur (Nozinan). Der burde være udfyldt to rubrikker: en for fastholden og en for behandling med beroligende medicin.

Vedr. fastholden og døraflåsning d. 1.1.03: Der er anført begrundelse: Urolig tilstand.

Dette er en fejl. Da den blev opdaget, er begrundelsen rettet til 'Farlighed' og det korrigerede skema sendt til embedslægeinstitutionen.

Fejlene i skemaudfyldelsen beklages.'

Hovedstadens Sygehusfællesskab har ved brev af 10. november 2003 generelt henholdt sig til hospitalets udtalelser.

Jeg er på baggrund af de foreliggende oplysninger enig i at de to nævnte tilfælde af henholdsvis fastholden og indgivelse af beroligende medicin den 4. juni 2003 burde være registreret hver for sig.

Jeg er desuden enig i at det er beklageligt at skemaerne ikke er udfyldt korrekt i de nævnte tilfælde.

I den endelige rapport er endvidere anført følgende:

'Efter psykiatrilovens § 17, stk. 2, kræver indgivelse af beroligende medicin at beslutning herom er truffet af en læge. Lægen skal være til stede når et beroligende middel gives, jf. den tidligere tvangsbekendtgørelses § 19, stk. 2, og § 19, stk. 2, i den nugældende bekendtgørelse. Såvel navnet på den ordinerende læge som på den tilstedeværende læge skal anføres i protokollen, jf. den tidligere tvangsbekendtgørelses § 28, nr. 4 og 5, og § 34, nr. 5, i den nugældende bekendtgørelse.

I ingen af de 9 tilfælde af indgivelse af beroligende medicin fremgår navnene på den ordinerende og den tilstedeværende læge af de modtagne skemaer.

Jeg beder afdelingen om en udtalelse herom. Jeg bemærker at en del af skemaerne som jeg har modtaget i kopi, muligvis er gennemslag hvoraf eventuelle navne ikke fremgår.'

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling har ved brev af 3. november 2003 udtalt følgende herom:

'Ordinerende læges navn er i alle tilfælde oplyst. I to tilfælde er navnene på tilstedeværende læge ikke anført. De ansvarlige overlæger oplyser, at ordinerende læge

altid er den samme som tilstedeværende læge. Det har derfor været accepteret, at kun ordinerende læges navn blev anført. Det vil blive indskærpet, at begge rubrikker skal udfyldes fremover.'

Hovedstadens Sygehusfællesskab har ved brev af 10. november 2003 generelt henholdt sig til hospitalets udtalelser.

Det er beklageligt at den tilstedeværende læges navn i to tilfælde ikke er angivet. Jeg har noteret mig afdelingens indskærpelse.

I den endelige rapport er endvidere anført følgende:

'Ifølge den tidligere tvangsbekendtgørelses § 29, nr. 6, og § 30, nr. 6, skal navnene på det implicerede personale ved tvangsfiksering og anvendelse af fysisk magt angives i tvangsprotokollen, jf. nu bekendtgørelsens § 33, nr. 6, og § 34, nr. 6.

I kun 2 af de modtagne skemaer fremgår navnene på eventuelt impliceret personale.

Jeg beder afdelingen om en udtalelse herom. Jeg bemærker at en del af skemaerne som jeg har modtaget i kopi, muligvis er gennemslag hvoraf eventuelle navne ikke fremgår.'

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling har ved brev af 3. november 2003 oplyst at navne på impliceret personale fremgår af alle skemaer.

Hovedstadens Sygehusfællesskab har ved brev af 10. november 2003 generelt henholdt sig til hospitalets udtalelser.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

I den endelige rapport er endvidere anført følgende:

'I nogle tilfælde af fastholden er også anført ophørstidspunkt. I skema vedrørende fastholden af 28. juni 2002 fremgår det således at fastholdelsesperioden strakte sig i tidsrummet fra kl. 16.00 til kl. 21.15. I skema

vedrørende fastholden af 5. juni 2002 strakte fastholdelsesperioden sig i tidsrummet fra kl. 9.15 til kl. 11.30. Endelig strakte fastholdelsesperioden i skema vedrørende fastholden af 5. juni 2002 sig fra kl. 9.30 til kl. 11.30.

Jeg beder afdelingen om en udtalelse om disse 3 tilfælde hvor fastholdelsesperioden strakte sig op til 5 timer og 15 minutter. Jeg beder herunder afdelingen om at oplyse nærmere om hvori fastholdelsen bestod, og hvorvidt den blev opretholdt i den fulde udstrækning af de nævnte perioder.'

Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling har ved brev af 3. november 2003 udtalt følgende herom:

'Den ansvarlige overlæge oplyser, at skemaerne omfatter samme patient, som har gennemgribende udviklingsforstyrrelse og skizofreni, samt at der ved en fejl er fremsendt to skemaer vedr. samme episode. Patienten blev i de to tilfælde fastholdt af personalet med så korte mellemrum, at man vurderede, at det drejede sig om én samlet tvangssituation. Det blev i begge tilfælde vurderet, at intermitterende fastholden var mindre indgribende end bæltefiksering.

Vedr. d. 5.6.02 fremgår det af journalen, at patienten havde svære tvangshandlinger. Han anstrengte sig voldsomt og blev ganske udmattet. Ville ud i dagligstuen, hvor han chikanerede de andre unge. Han blev fastholdt på sengen på sit værelse ved at medarbejderne sad ved siden af ham og holdt ham i ro. Der sad to medarbejdere hos ham, men flere var i værelset og udenfor. Personalet slap, og der blev ikke fastholdt i længere perioder ad gangen.

Vedr. d. 28.6.03: Patienten var netop løsnet fra bæltet efter en aggressiv episode. Han kunne ikke holde sig i ro. Ville konstant ind i stuen, hvor han generede medpatienter. Fik p.n. beroligende medicin 4 gange, som han tog frivilligt; men som ikke havde særlig effekt. Patienten blev holdt på sengen af personalet.

Disse holdt ikke fast vedvarende i tidsperioden; men var på stuen og tog, når pt. blev

uroelig, fat i patientens arme og holdt ham på sengen.'

Hovedstadens Sygehusfællesskab har ved brev af 10. november 2003 generelt henholdt sig til hospitalets udtalelser.

De to beskrevne hændelsesforløb ligger i grænseområdet mellem det ulovregulerede område for fysisk skærmming og psykiatrilovens bestemmelser om fastholden – dog nærmest sidstnævnte regulering. Henset til at afdelingen har registreret tvangsanvendelsen i begge tilfælde, og til at den efter det oplyste blev foretaget som alternativ til og som en mindre indgribende foranstaltning end bæltefiksering, foretager jeg mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

7. Opfølgning

Jeg betragter herefter min inspektion af Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F på Bispebjerg Hospital som afsluttet. Jeg afventer dog afdelingens fremsendelse af instruks (jf. punkt 5.2.) og skriftlige regler (jf. punkt 5.7.).

8. Underretning

Denne opfølgingsrapport sendes til Hovedstadens Sygehusfællesskab, Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling F på Bispebjerg Hospital, Folketingets Retsudvalg, Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 og til afdelingens patienter.

Jeg har, som nævnt, desuden sendt Indenrigs- og Sundhedsministeriet en kopi af denne opfølgingsrapport og af den endelige rapport af 10. september 2003."

Ombudsmanden modtog herefter med Bispebjerg Hospitals brev af 23. december 2004 lokale instrukser vedrørende indskrænkninger i den personlige frihed. I brev af 5. januar 2005 noterede inspektionschefen på ombudsmandens vegne sig det der er anført i instrukserne med bemærkning om at

han gik ud fra at revision af instrukserne vil
le blive overvejet når Sundhedsfagligt Råd
for Psykiatri i Hovedstadens Sygehusfælles-
skab havde afsluttet rådets overvejelser om

overordnede retningslinjer for indskræn-
ninger i den personlige frihed.

IV-I. Inspektion af bostedet Frøgård Allé

Beretningen for 2003, s. 1044: Inspektionsrapport

Beretningen for 2004: Opfølgingsrapport nr. 1 og afsluttende brev

Afsluttet

(J.nr. 2003-2899-062)

I anledning af inspektionschefens rapport af 8. januar 2004 på ombudsmandens vegne modtog ombudsmanden en udtalelse af 4. december 2003 fra bostedet og en udtalelse af 31. marts 2004 med bilag fra Københavns Amt. Inspektionschefen afgav herefter på ombudsmandens vegne en opfølgingsrapport af 15. juli 2004. Ombudsmanden modtog herefter breve af 29. juli og 24. august 2004 fra amtet, og i brev af 1. oktober 2004 afsluttede inspektionschefen herefter på ombudsmandens vegne inspektionen.

I opfølgingsrapporten af 15. juli 2004 udtalte inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende:

“ ...

Ad punkt 4.2. Medicin, læge og tandlæge

Jeg bad om at få oplyst om bostedets interne retningslinjer vedrørende håndtering, opbevaring og bestilling af medicin var godkendt af amtet. Jeg henviste til at det af amtets tilsynsrapport af 8. april 2003 fremgår at retningslinjerne var ‘indsendt til godkendelse i fagafdelingen’.

Amtet har oplyst at amtet i brev af 2. marts 2003 (om opfølgning på amtets tilsyn i 2003, se nærmere pkt. 9.2.) har godkendt retningslinjerne. Jeg har modtaget en kopi af brevet hvoraf følgende fremgår:

‘ ...

Til sidst kan der oplyses at ‘retningslinier for medicinbehandling på Frøgård Allé’ kan godkendes når der under ‘De medicinske opgaver’ i forbindelse med medicin der returneres til apoteket, bliver tilføjet ‘der skal udarbejdes en liste over den afleverede medicin’.

Jeg går ud fra at amtets krav om den ovennævnte tilføjelse til de interne retningslinjer

vedrørende håndtering, opbevaring og bestilling af medicin er fremsat i forlængelse af drøftelserne under inspektionen om hvorledes det kan sikres at der ikke sker misbrug og omsætning af medicin.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg spurgte under inspektionen og i den endelige rapport til det psykiatriske tilsyn der føres med bostedets beboere, herunder om amtet har noget indtryk af hvorvidt beboerne 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 botilbud får kvalificeret hjælp til psykiske lidelser.

Amtet har oplyst følgende:

‘Der er ikke etableret noget formelt psykiatrisk tilsyn med beboerne på amtets botilbud for udviklingshæmmede. Der er til området knyttet to enheder med en psykiatrisk speciallæge som leder. Den ene speciallæge i psykiatri er primært knyttet til bebyggelserne på den tidligere centralinstitution på Kellersvej og Bank-Mikkelsens Vej, og der er indgået en aftale med Psykiatrisk Center i Glostrup (det tidligere Nordvang) om, at de enkelte tilbud herudover efter behov kan rekvirere bistand derfra. Det er ledelsen på det enkelte tilbud, der har ansvaret for, at dette sker i fornødent omfang i samråd med den speciallæge i almen medicin (praktiserende læge), som den pågældende beboer er knyttet til. Det kan yderligere oplyses, at nogle beboere betjenes af privatpraktiserende speciallæger.

Der er gennem de seneste år arbejdet på og arbejdes fortsat på en mere målrettet betjening på dette område.’

Jeg tager det oplyste til efterretning med bemærkning om at jeg går ud fra at amtet yder støtte til ledelsen af de enkelte botilbud hvis der viser sig vanskeligheder med at etablere tilstrækkeligt psykiatrisk tilsyn med beboerne.

Ad punkt 4.4. Beboernes økonomiske forhold

I den endelige rapport bad jeg om oplysning om hvorvidt bostedets revisor også undersøger administrationen af beboernes økonomi, f.eks. når der foretages kasseeftersyn på stedet.

Amtet har oplyst at amtets revision har udarbejdet retningslinjer/forretningsgange for den hjælp der fra medarbejderne gives beboerne vedrørende deres økonomi. Videre har amtet oplyst at der i forbindelse med udarbejdelsen af beboernes handleplaner udarbejdes et budget for den enkelte beboer, i det omfang vedkommende ikke selv kan administrere sine midler. Amtets revision og forvaltningens tilsyn påser at disse retningslinjer følges, og at der foreligger en formel aftale om administrationen af den enkelte beboers penge.

Videre har amtet oplyst følgende:

'Revisionen går ikke ind i en egentlig revision af de enkelte beboerregnskaber. Det blev i forbindelse med indførelsen af pensionsudbetalingsreformen i 1994 med revisionen aftalt, at noget sådant ligger uden for revisionens opgave, idet den enkelte beboers forbrug må anses for en privatsag. Der foretages jævnlige revisioner af kassebeholdninger, bankbøger m.v. af lederne på de enkelte tilbud. Er der undtagelsesvis mistanke om, at reglerne ikke følges og der opstår tvivl om anvendelsen af midlerne kan revisionen – med den pågældende beboers eller dennes pårørendes/værges samtykke – gå ind i en egentlig revision af en enkelt beboers regnskaber. Ellers er det ledelsen på det enkelte botilbud, der har tilsynet med at reglerne følges og at der til enhver tid foreligger

fornøden dokumentation/bilag for beboerens forbrug.

Misbrug af beboermidler anmeldes til vedkommende politimyndighed.'

Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad punkt 4.5. Ledsageordning

Under inspektionen oplyste bostedet at bostedet overvejede at ansætte en egentlig ledsager til ledsagelse af bostedets beboere i henhold til § 78, stk. 1, i lov om social service (serviceloven – nu lovbekendtgørelse nr. 708 af 29. juni 2004 om social service).

Jeg bad bostedet om at orientere mig om resultatet af disse overvejelser. Jeg bad i den forbindelse bostedet om at komme ind på beboernes (eventuelle) muligheder for selv at vælge ledsager.

Bostedet har oplyst følgende:

'Mht. fastansættelse af en eller flere personer som ledsager så blev vores overvejelser overhalet indenom af beboerne. De fleste beboere har allerede fundet ud af, at de har indflydelse på, hvem der skal være deres ledsager. Derfor havde så mange indgået aftaler om ledsagelse, at vi ikke længere var i stand til at oprette en stilling. Vi har dog ikke opgivet tanken og ved personaleskift vil vi tage sagen op til overvejelse igen.'

Amtet har oplyst at amtet har taget bostedets svar til efterretning.

Jeg har noteret mig det oplyste. Jeg går ud fra at bostedet i fremtidige overvejelser om fastansættelse af en eller flere bestemte personer til ledsagelse efter servicelovens § 78, stk. 1, vil inddrage hensynet til den enkelte beboers mulighed for at øve medindflydelse på valg af ledsager. Derudover anbefaler jeg at bostedet inddrager (blandt andre) amtet i sådanne overvejelser, jf. det umiddelbart nedenfor anførte vedrørende administration af ledsageordningen efter servicelovens § 78.

Jeg bad endvidere amtet om at udtale sig om hvorvidt det er i overensstemmelse med bekendtgørelse nr. 471 af 17. juni 2002 om betingelser for ledsageordning efter serviceloven (nu bekendtgørelse nr. 227 af 31. marts 2004 om betingelser for ledsageordning efter serviceloven) og Socialministeriets vejledning nr. 58 af 10. marts 1998 om sociale tilbud til voksne med handicap at bostedet selv ansætter en fast egentlig ledsager. Jeg tilkendegav at reglerne som jeg forstår dem, indeholder en central ordning vedrørende ledsagelse.

Amtet har udtalt følgende:

'I forbindelse med indførelsen af ledsageordningen med servicelovens ikrafttræden 1. juli 1998 blev det overvejet, hvorvidt administrationen af ordningens mere praktiske del skulle overlades de enkelte botilbud, eller hvorvidt der skulle etableres en central ordning. Forvaltningen og det daværende socialudvalg valgte den første løsning. Med den størrelse amtets tilbud har og den diversitet, der er mellem brugergrupperne fandtes det meget svært at fastlægge en blot nogenlunde realistisk kapacitet for en central ordning, ligesom en sådan ordning fandtes administrativt meget tung. En central ordning vil med mening kunne anvendes i primærkommuner, der i forvejen har en samlet administration af hjemmehjælp og hjemmepleje.

Forvaltningen finder ikke den decentrale løsning i strid med bekendtgørelsen eller vejledningen. På mange botilbud bruges det til tilbuddet knyttede vikarkorps ofte til opgaven. Både dette og den af Frøgård Alle foreslåede løsning giver efter forvaltningens opfattelse større mulighed for at leve op til særligt vejledningens forudsætninger om interessefællesskab o.l.'

Jeg har noteret mig det af amtet anførte.

Under inspektionen af Frøgård Allé modtog jeg ikke klager over administrationen af ledsageordningen efter lov om social service § 78, og som det fremgår oven-

for, har bostedet ikke på nuværende tidspunkt fastansat en eller flere ledsagere til ledsagelse i henhold til servicelovens § 78, stk. 1. Derfor foretager jeg mig ikke i relation til denne inspektion videre vedrørende spørgsmålet.

Som det fremgår ovenfor, har jeg dog anbefalet at bostedet ved fremtidige overvejelser vedrørende fastansættelse af ledsagere inddrager amtet. I den forbindelse kunne amtet og bostedet eventuelt høre Socialministeriet om hvorvidt ministeriet har bemærkninger til det forhold at amtet har valgt at lægge administrationen af ledsageordningen efter servicelovens § 78 ud til blandt andre de enkelte bosteder i amtskommunen, herunder til en decentral fastansættelse af en eller flere ledsagere, og hvilke hensyn der eventuelt måtte tale imod en sådan ordning. Jeg henviser til at lovgivningen hører under Socialministeriet.

Ad punkt 4.7. Rygepolitik

Det blev under inspektionen oplyst at beboerne på det næstkommende beboermøde skulle drøfte en fælles rygepolitik. Jeg bad om at blive orienteret om udfaldet af disse drøftelser.

Bostedet har oplyst at beboerne har besluttet at alle køkkener er røgfrie under fremstillingen af mad samt under alle måltider, og at der i øvrigt ryges under hensyntagen til ikke-rygere.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager ikke videre vedrørende dette.

Ad punkt 4.9. Vold og beboernes seksuelle adfærd

I den endelige rapport tilkendegav jeg at jeg – på baggrund af de oplysninger som jeg under inspektionen havde modtaget fra bostedet og amtets repræsentanter – gik ud fra at det står klart for bostedets personale at personalet ikke skal tøve med at tilkalde hjælp fra politiet hvis det måtte skønnes nødven-

digt i en konkret, akut situation. Videre udtalte jeg at dette efter min opfattelse kunne fremgå mere udtrykkeligt af amtets notat af 19. juni 2003 om anmeldelse af strafbare handlinger, og jeg bad om amtets kommentarer hertil.

Jeg udtalte videre at jeg gik ud fra at det ovennævnte notat er blevet sendt ud til den kreds (botilbud og institutioner under social- og psykiatريفorvaltningen) det retter sig til.

Amtet har oplyst at amtet har noteret sig min anbefaling af en skærpelse af notatet, og at amtet vil foretage en sådan skærpelse ved en kommende revision af notatet.

Videre har amtet bekræftet at notatet er udsendt til samtlige tilbud under psykiatri- og socialforvaltningen.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 4.10. Beboerråd

Under inspektionen blev det oplyst at bostedet i begyndelsen af året indførte et beboerråd, og jeg fik nærmere oplysninger vedrørende sammensætningen mv. af dette beboerråd.

I den endelige rapport bad jeg bostedet oplyse om der foreligger noget skriftligt materiale vedrørende dette, og i givet fald bad jeg om en kopi heraf. Videre bad jeg om et referat af det senest afholdte beboerrådsmøde hvis der forelå et sådant.

Bostedet har oplyst at der ikke foreligger noget skriftligt materiale vedrørende beboerrådet. Jeg har modtaget en kopi af et referat fra et beboerrådsmøde der blev afholdt den 12. januar 2004. Af referatet fremgår det at næste beboerrådsmøde skulle afholdes den 24. marts 2004.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad punkt 6. Magtanvendelse

Vedrørende indberetninger om magtanvendelse oplyste jeg indledningsvis til bostedets og amtets orientering at jeg i sagen vedrø-

rende min inspektion af bostedet Munkehatten i Fyns Amt behandler et spørgsmål om udformningen af Socialministeriets skemaer til indberetning efter lov om social service § 109l, idet både Munkehatten og Fyns Amt under inspektionen gav udtryk for at skemaerne var mangelfulde og kunne trænge til en revidering.

Amtet har oplyst at amtet kan tilslutte sig Fyns Amts kritik af skemaernes udformning. Videre har amtet anført følgende:

'Trods instruktion heri m.v. er de svære at bruge for medarbejderne og er for en egentlig vurdering af den enkelte episode ikke tilstrækkeligt fyldestgørende. Det er derfor almindeligt, at indberetningerne følges af en mere fyldestgørende beskrivelse af den enkelte episode og baggrunden herfor.'

Jeg tager det oplyste til efterretning, og jeg kan oplyse at Socialministeriet den 2. april 2004 har meddelt at ministeriet i forbindelse med revisionen af vejledningen om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten efter servicelovens kapitel 21 (der er udsendt den 5. januar 2004) har besluttet at indberetningsskemaerne der er udarbejdet i medfør af magtanvendelsesbekendtgørelsens § 10, skal gennemgå en revision med henblik på en ændret og mere tilstrækkelig udformning. Revisionen forventes at være afsluttet i efteråret 2004.

Ved min gennemgang af to magtanvendelser bad jeg amtet oplyse om det som amtet i tilbagemeldingen til bostedet havde anført vedrørende tilfælde nr. 2 (af de to magtanvendelser), skulle forstås således at det foretagne indgreb var sket med hjemmel i nødret (rettelig nødværge) og ikke med hjemmel i lov om social service § 109b.

Amtet har oplyst at den pågældende episode af amtet blev vurderet som omfattet af straffelovens § 13 om nødværge, idet indgrebet blandt andet havde til formål at afværge et angreb. Amtet har i den forbindelse be-

mærket at det efter ændringen af reglerne i servicelovens § 109b pr. 1. januar 2000 til tider er vanskeligt at vurdere hvorvidt et indgreb sker efter § 109b eller efter straffelovens regler om nødværge. Amtet har endelig oplyst at amtet ved amtets vurdering lægger vægt på 'hvorvidt der i situationen er et moment af 'angreb' på personer'.

Jeg tager det af amtet oplyste til efterretning. Jeg har ikke bemærkninger til det af amtet anførte om hvad amtet lægger vægt på ved vurderingen af hvorvidt der er tale om magtanvendelse efter servicelovens § 109b eller om nødværge efter straffelovens § 13. (Jeg henviser til punkterne 42-45 og 113 i Socialministeriets vejledning nr. 5 af 5. januar 2004 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne, herunder pædagogiske principper).

Vedrørende tilfælde nr. 1 bad jeg bostedet og amtet om en udtalelse om hvorvidt reglerne i amtets cirkulæreskrivelse af 9. september 2002 blev overholdt i den konkrete situation. Jeg henviste navnlig til det i cirkulæret fastsatte vedrørende ordination af medicin og den faglige kompetence.

Bostedet har anført følgende:

'Det er vores klare opfattelse, at amtets regler er overholdt. PN-medicinen, som gives, er altid lægeordineret.'

Amtet har anført at 'tildelingen/medicinalgivningen' skete i overensstemmelse med de gældende regler, 'idet der var tale om lægeordineret såkaldt pn-medicin (pro necessaire), altså medicin ordineret særligt med henblik på situationer som den beskrevne'.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Af de to indberetningsskemaer fremgår det ikke hvem der har foretaget de pågældende indgreb, eller hvem der eventuelt i øvrigt har været til stede under eller deltog i indgrebene. Jeg bad under henvisning til § 10, stk. 1, i

den tidligere gældende magtanvendelsesbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 870 af 30. november 1999 som ændret ved bekendtgørelse nr. 269 af 13. april 2002) bostedet om oplysning om disse forhold. (Den nugældende magtanvendelsesbekendtgørelse er nr. 1109 af 12. december 2003, og bestemmelsen der svarer til den tidligere gældende § 10, stk. 1, findes nu i § 14, stk. 1).

Bostedet har givet de ønskede oplysninger.

Amtet har taget det oplyste til efterretning.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Indberetningsskemaet vedrørende tilfælde nr. 1 fremstod udfyldt fire dage efter indgrebet fandt sted, mens forstanderens bemærkninger til skemaet ifølge dateringen på skemaet blev afgivet før skemaet var blevet udfyldt. Jeg bad bostedet oplyse hvordan det kunne være at disse bemærkninger tilsynladende var afgivet inden skemaet blev udfyldt.

Bostedet har oplyst følgende:

'Jeg modtog skemaet d. 12/1. Skemaet var lagt med en anmodning om jeg ville se det igennem. Der manglede underskrift. Da medarbejderen mødte på arbejde igen udleverede jeg skemaet og jeg bad hende om at underskrive det. Dette gør medarbejderen og da hun er et ordentligt menneske retter hun datoen så den passer med datoen for underskriften ...'

Dette overså jeg desværre, så derfor ser det ud som om jeg har kommenteret episoden inden modtagelsen af skemaet.'

Amtet har taget redegørelsen til efterretning.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Jeg konstaterede i den endelige rapport at indberetningen vedrørende tilfælde nr. 2 ikke var dateret, og at det derfor ikke var muligt at konstatere om bostedet havde forholdt i overensstemmelse med det tidsmæs-

sige krav i magtanvendelsesbekendtgørelsens § 8 (§ 12 i den nugældende magtanvendelsesbekendtgørelse) om at skemaet skal udfyldes senest dagen efter at indgrebet finder sted.

Bostedet har hertil anført følgende:

‘Jeg modtog indberetning 9/2 altså inden for fristen, men desværre på linjeret papir. Vi har i botilbuddet i vores mappe med ‘interne vejledninger’ skemaer til indberetning samt udførlige vejledninger. Det er naturligvis utilfredsstillende, at vi så alligevel modtager en indberetning på linjeret papir.

Vi foretager dog MEGET sjældent disse indgreb så alle er urutinerede.

Da pædagogerne møder på arbejde bliver de bedt om at overføre oplysningerne til det rigtige skema. (...) vælger så af en eller anden grund at underskrive i datofeltet. Jeg fjerner hans navn ved hjælp af rettelak og får en ny underskrift. Desværre glemmer jeg i forvirringen at få påført datoen (som er 9/2). En klar fejl. Det er naturligvis også en fejl at jeg ikke har været opmærksom på, om teksten er sat under de rigtige overskrifter. Det vil ikke ske igen.’

Amtet har oplyst at amtet har taget bostedets oplysninger til efterretning.

Jeg tager det oplyste til efterretning.

Som sagen er oplyst, har amtet i forbindelse med bostedets indberetninger ikke fundet anledning til at stille bostedet spørgsmål svarende til dem som jeg stillede i min endelige rapport og nu har fået besvaret af bostedet.

Jeg går imidlertid ud fra at amtet (også) ved fremtidige indberetninger af magtanvendelse vil være opmærksom på at alle bestemmelserne i magtanvendelsesbekendtgørelsen er overholdt, herunder navnlig at amtet har alle oplysninger der er nødvendige for at efterse om bekendtgørelsens bestemmelser er overholdt.

Ad punkt 7.1. Sammensætningen af ansatte

Jeg bad bostedet oplyse om det er bostedets erfaring at det for de enkelte beboere er tilfredsstillende med et team af kontaktpersoner i stedet for en (fast) kontaktperson.

Bostedet har oplyst følgende:

‘Det er for at optimere betjeningen af beboerne at vi har indført kontaktteam som erstatning for kontaktpersonerne. I teamet kan man så udnytte hinandens stærke sider i de administrative opgaveløsninger så der frigives mest mulig tid til det direkte arbejde med beboerne. Beboerne giver udtryk for tilfredshed med ordningen, der også sikrer dem hjælp under personalets sygdom, ferie mv.

Kontaktteamet hindrer ikke de personlige relationer, som vort arbejde bygger på, i at opstå. Disse relationer opstår for øvrigt ikke sjældent helt uafhængigt af kontaktsystemet.’

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad punkt 7.2. Sygdom og vikarer

Jeg bad i den endelige rapport bostedet oplyse om det f.eks. på grund af sygdom hender 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 oplyste at jeg særligt sigtede til proceduren ved vikartilkald.

Jeg anmodede desuden om oplysninger – ud over dem som jeg modtog under inspektionen – om hvorledes vikarkorpset er organiseret, herunder hvilket kendskab de enkelte tilkaldevikarer har til bostedet.

Amtet har – blandt andet på baggrund af oplysninger fra bostedet – oplyst følgende:

‘Der er dele af botilbuddet, hvor der i perioder kun er beregnet, at der skal være én medarbejder på vagt. Dette er sket ud fra en vurdering af de enkelte brugeres behov for støtte – såkaldte brugerprofiler.

Herudover søges sygdom m.v. altid dækket ved vikarer. Hvert hus har sit eget vikarkorps, men det kan til tider være nødvendigt

at trække på vikarer fra andre huse. Det er den medarbejder, der modtager en sygemelding, der sikrer vikardækning. Vikarerne gennemgår som udgangspunkt en introduktionsdag, og vikarerne har et godt kendskab til husene og beboerne og de arbejdsrutiner, der er i disse.'

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad punkt 9.1. Generelt

Jeg bad i den endelige rapport amtet udtale sig om udsigterne til at målsætningen i amtets tilsynsnotat fra februar 2002 – om 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' – ville blive nået.

Amtet har oplyst følgende:

'Der har i 2003 været gennemført anmeldt tilsyn på alle sociale tilbud. Det har af ressourcemæssige grunde ikke været muligt at gennemføre det opfølgende tilsyn på samtlige tilbud ved egentlige tilsynsbesøg, hvorfor disse tilsyn har været gennemført selektivt på baggrund af de oplysninger, der er fremkommet ved det anmeldte 'hovedtilsyn', medens andre har været gennemført administrativt gennem skriftlige spørgsmål og svar. Det skal i denne sammenhæng oplyses, at forvaltningen fra den 1. februar 2004 har etableret en særlig kvalitetsenhed. Det indgår i denne enheds arbejde at arbejde videre med opfølgning og udvikling på de enkelte tilbud, herunder videreudvikling af tilsynskonceptet.'

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

I den endelige rapport anbefalede jeg amtet at overveje om ikke det udtrykkeligt bør fremgå af tilsynsnotatet at også kommentarer fra de enkelte bosteder skal indgå i sammenskrivningen i årsrapporten. Jeg bad om underretning om resultatet af amtets overvejelser.

I tråd med min tilkendegivelse under inspektionen og under henvisning til min gennemgang af amtets tilsynsrapport af 8. april 2003 (se nedenfor pkt. 9.2.) udtalte jeg videre at det er min opfattelse at den foreskrevne procedure for tilsyn 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 (nu lovbekendtgørelse nr. 72 af 6. februar 2004). Jeg henstillede at amtet ændrer proceduren med henblik på at sikre en sådan opfølgning. Jeg bad om underretning om hvad amtet foretog i anledning af denne henstilling.

Amtet har anført følgende:

'I forbindelse med det ovenstående er det Folketingets Ombudsmands anbefaling, at reaktionerne på høringen over forvaltningens tilsynsrapport indarbejdes i den endelige tilsynsrapport.

Svar: Der arbejdes i forvaltningen på en samlet vurdering af tilsynene i 2003. Det vil i denne forbindelse blive overvejet at følge anbefalingen. Det skal dog bemærkes, at opfølgningen på enkelte tilsyn kan være en proces, der tidsmæssigt og omfangsmæssigt ikke lader sig umiddelbart indskrive i tilsynsrapporten. Forvaltningen er på baggrund af det af Folketingets Ombudsmand fremførte meget opmærksom på kvaliteten af opfølgningen på tilsynene. Dette indgår også i den ovenfor nævnte kvalitetsenheds arbejde.'

Jeg tager til efterretning at amtet har nedsat en kvalitetsenhed, og at denne enhed i arbejdet med udviklingen af den metode hvorefter der føres tilsyn i amtet, vil inddrage mine anbefalinger og henstillinger.

I forhold til denne rapport foretager jeg ikke videre i relation til den model som amtet indtil videre har anvendt ved tilsyn og opfølgning herpå. Jeg beder imidlertid om at blive underrettet om resultaterne af kvalitetsenhedens arbejde med udviklin-

gen af amtets tilsynsvirksomhed når disse (deltvist, i foreløbig eller endelig form) måtte foreligge. Jeg beder endvidere om oplysning om hvornår amtet forventer at sådanne resultater foreligger.

Jeg bad videre amtet om at sende mig en kopi af den af amtet i henhold til bekendtgørelse nr. 249 af 2. april 2003 udarbejdede kvalitetsstandard for botilbud efter § 92 i serviceloven.

Jeg har modtaget en kopi af et notat med titlen 'Beskrivende standarder for længerevarende botilbud for voksne' af 13. februar 2004 og bilag der for amtets enkelte botilbud indeholder en oversigt over antal boliger, boligstørrelser, faciliteter i den enkelte bolig og fællesfaciliteter på botilbuddet. Endvidere har jeg modtaget en såkaldt 'mødesag' af 25. februar 2004 hvorved notatet af psykiatri- og socialforvaltningen forelægges for amtsrådet med indstilling om at amtsrådet godkender forslaget til beskrivende standarder (notatet af 13. februar 2004) og forslag til revision og formidling af beskrivende standarder. I udtalelsen af 31. marts 2004 har amtet oplyst at forvaltningens indstilling blev tiltrådt af amtsrådet den 25. marts 2004.

Om revision af standarder fremgår af mødesagen blandt andet at amtsrådet hvert andet år skal foretage en sådan, og at det er hensigtsmæssigt at revisionen foregår en gang årligt i amtet og knyttes sammen med 'aflæggelse med afrapporteringen fra tilsynsbesøgene på institutionerne'.

Om formidling af standarder fremgår det af mødesagen blandt andet at opfølgning og revision på kvalitetsstandarderne skal gøres tilgængelig for borgerne i amtet, herunder på amtets hjemmeside. Videre fremgår det at det 'skal gøres synligt og gennemskueligt, hvilken service beboer og borger kan forvente, og om der er sammenhæng mellem det serviceniveau, som amtsrådet har besluttet, og de faktiske, konkrete ydelser borgerne modtager'.

Af § 1, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 249 af 2. april 2003 om kvalitetsstandard for botilbud efter § 92 i serviceloven fremgår det at amtets kvalitetsstandard og amtsrådets opfølgning og revision på kvalitetsstandarderne skal gøres alment tilgængelig for borgerne i amtskommunen, herunder på internet. Af § 3 i samme bekendtgørelse fremgår blandt andet at amtsrådet skal sørge for at det enkelte botilbud f.eks. i form af en servicedeklaration informerer borgerne om botilbuddets serviceniveau mv.

På amtets hjemmeside findes – så vidt jeg kan se – ikke notatet der indeholder kvalitetsstandarder for botilbud efter lov om social service.

Jeg beder amtet om at oplyse om og i givet fald hvordan amtet opfylder kravene i § 1, stk. 3, og § 3 i den ovennævnte bekendtgørelse.

Ad pkt. 9.2. Tilsyn foretaget den 5. februar 2003 på Frøgård Allé

Jeg bad 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.

Amtet har henvist til at det formaliserede tilsyn trådte i kraft den 1. januar 2003, og at der derfor ikke er aflagt formaliserede tilsynsbesøg på Frøgård Allé i 2002.

Om virksomhedsplaner har amtet oplyst at de kan supplere, men ikke erstatte et formaliseret tilsyn. Videre har amtet anført at overholdelse af virksomhedsplanen indgår i det formaliserede tilsyn.

Jeg tager det oplyste til efterretning.

På baggrund af min gennemgang af amtets tilsynsrapport af 8. april 2003 om tilsynsbesøget den 5. februar 2003 og bostedets kommentarer til rapporten fremsat i brev af 14. april 2003 samt drøftelser under inspektio-

nen henstillede jeg i den endelige rapport at amtet foretog en egentlig opfølgning af flere emner/punkter der var berørt i forbindelse med tilsynsbesøget. Jeg bad om underretning om hvad amtet foretog sig i anledning af mine henstillinger.

I udtalelsen af 31. marts 2004 har amtet ikke særskilt underrettet mig herom. I amtets brev af 2. marts 2004 (som en af mine medarbejdere som nævnt ovenfor efterfølgende rekvirerede fra amtet) har amtet imidlertid nærmere fulgt op på de pågældende punkter. Det fremgår videre at ikke alle punkter dermed er afsluttede, men at der derimod vil blive fulgt op på punkterne i forbindelse med amtets tilsynsbesøg i 2004.

| Jeg tager dette til efterretning.

Af tilsynsrapporten fremgår det 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 bad i min endelige rapport om underretning om resultaterne af denne dialog.

Amtet har oplyst følgende:

'Der har været tale om en række fugtskader på det nye byggeri. En række af disse er udbedret, andre afventer fortsat enighed mellem herværende forvaltning, amtets Tekniske Forvaltning og de berørte håndværkere.'

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Afsluttende udtalte jeg at jeg efter min gennemgang af tilsynsrapporten var af den opfattelse at den med hensyn til emner dækker bredt og detaljeret, men at det imidlertid samtidig var min opfattelse at beskrivelserne af de faktiske forhold (i rapporten kaldet 'grundlag') med fordel kunne udbygges, uanset om forholdene gav anledning til an-

befalinger og vejledning eller påbud eller ingen af delene.

Jeg bad om underretning om hvad amtet foretog sig i anledning af min anbefaling.

Jeg har ikke modtaget særskilt underretning vedrørende dette.

Idet jeg går ud fra at den ovenfor nævnte kvalitetsenhed også vil inddrage denne anbefaling i arbejdet med udviklingen af amtets tilsynsvirksomhed, og idet jeg har bedt om at blive orienteret om resultaterne af enhedens arbejde når disse (delvist, i foreløbig eller endelig form) foreligger, foretager jeg på nuværende tidspunkt ikke videre vedrørende dette.

Opfølgning

Som det fremgår ovenfor, afventer jeg de oplysninger fra amtet som jeg under pkt. 9.1. har bedt om.

Underretning

Denne rapport sendes til bostedet Frøgård Allé, Københavns Amt, Center for Ligebehandling af Handicappede, Folketingets Retsudvalg og Frøgård Allés beboere og bruger-/pårørendebestyrelse."

I brevet af 1. oktober 2004 skrev inspektionschefen på vegne af ombudsmanden følgende til Københavns Amt:

" ...

I min opfølgingsrapport af 15. juli 2004 skrev jeg blandt andet (under pkt. 9.1.) at jeg tog til efterretning at amtet har nedsat en kvalitetsenhed, og at denne enhed i arbejdet med udviklingen af den metode hvorefter der føres tilsyn i amtet, vil inddrage mine anbefalinger og henstillinger fra min endelige rapport af 8. januar 2004.

Jeg skrev endvidere at jeg i forhold til denne rapport ikke foretog videre i relation til den model som amtet indtil videre har anvendt ved tilsyn og opfølgning herpå. Jeg bad imidlertid om at blive underrettet om re-

sultaterne af kvalitetsenhedens arbejde med udviklingen af amtets tilsynsvirksomhed når disse (delvist, i foreløbig eller endelig form) måtte foreligge. Jeg bad endvidere om oplysning om hvornår amtet forventer at så-danne resultater foreligger.

Amtet har i brev af 29. juli 2004 oplyst at arbejdet med revision af tilsynskonceptet efter tidsplanen for arbejdet med den fælles kvalitetsmodel gennemføres i løbet af 2005, og at jeg vil blive orienteret om resultatet når det foreligger.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager ikke videre.

I opfølgingsrapporten bad jeg desuden (liggeledes under pkt. 9.1.) amtet om at oplyse om og i givet fald hvordan amtet opfylder kravene i § 1, stk. 3, og § 3 i bekendtgørelse nr. 249 af 2. april 2003 om kvalitetsstandard for botilbud efter § 92 i serviceloven. Amtet har i den anledning i brevet af 29. juli 2004 oplyst følgende:

'Psykiatri- og Socialforvaltningen skal oplyse, at de beskrivende standarder for amtets botilbud efter § 92 i serviceloven vil blive

lagt på amtets hjemmeside ultimo juli/primø august 2004. Der vil blive knyttet en kort introduktion til de beskrivende standarder, som bl.a. refererer til arbejdet med amtets Fælles Kvalitetsmodel for det sociale område.

For så vidt angår servicedeclarationer for de enkelte botilbud blev disse udformet og trykt senest i april 2001, de er siden lagt på internet, hvor der ligger udgaver, der er revideret efter denne dato. Der er imidlertid behov for bl.a. i lyset af bestemmelserne i Socialministeriets bekendtgørelse at foretage en ny revision af servicedeclarationerne. Dette arbejde skal ses som et led i Psykiatri- og Socialforvaltningens arbejde med kvalitetsudvikling, og vil skulle gennemføres i løbet af 2004/2005.'

Jeg har noteret mig det oplyste, herunder det oplyste om en ny revision af servicedeclarationerne, og foretager ikke videre.

Bortset fra at jeg afventer underretning vedrørende ovennævnte, betragter jeg herefter sagen vedrørende min inspektion af bostedet Frøgård Allé som afsluttet."

Beretningens registre

Registre i beretningen

- Hovedregister s. 883ff** De enkelte sager i beretningen er rubriceret under et eller flere emner der er optaget i en systematisk emnefortegnelse kaldet *Hovedregister*.
Hovedregistret indeholder som Ugeskrift for Retsvæsenets klassifikationssystem først en *oversigt*, s. 882, 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. 903ff** *Stikordsregistret* er et hjælperegister til hovedregistret. De enkelte stikord udgør kun en henvisning, og det er ikke alle juridiske begreber der er indeholdt i stikordsregistret.

Registre på internettet

- Lovregister** *Lovregistret* findes i Folketingets Ombudsmands database i Retsinformation på følgende adresse:
www.retsinfo.dk/fo/fo.htm
- Hovedregister/sagsregister** *Hovedregistret* og *sagsregistret* er sammenskrevet og findes på ombudsmandens hjemmeside. Registret indeholder sager fra 1989 og frem og findes på følgende adresse:
www.ombudsmanden.dk/udtalelser/hovedregister
- Stikordsregister** *Stikordsregistret* findes på hjemmesiden i samme form som det er trykt her i beretningen. Registret findes på følgende adresse:
www.ombudsmanden.dk/stikordsregister

Hovedregisteroversigt

EMNER	SIDE
ALMINDELIGE EMNER	
AFGIFTER	
AFTALER	
ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET	
ARVERET	
BOLIGRET	
EJENDOMSRET	
ENTREPRISERET	
ERHVERVSRET	
ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD	
FAMILIERET	
FOGEDRET	
FORSIKRING	
FORVALTNINGSRET	
FÆRDELSRET	
FÆRØERNE OG GRØNLAND	
IMMATERIALRET	
INTERNATIONAL RET	
KAUTION OG GARANTI	
KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET	
KØB	
LANDBRUG MV.	
LEJE AF FAST EJENDOM	
LEJE, BRUGSRET OG FORVARING VEDRØRENDE LØSØRE	
MARKEDSRET	
MILJØRET	
PANT OG TILBAGEHOLDSRET	
PENGEVÆSEN MV.	
PERSONSPØRGSMÅL	
PRESSE OG RADIO	
RETSPLEJE	
SELSKABSRET	
SKATTER	
SKIFTERET	
STATSFORFATNINGSRET	
STRAFFERET	
SØFART	
TINGLYSNING	
TRANSPORT OG KOMMUNIKATION	
VEJE OG VAND	

Hovedregister

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

Almindelige emner

1. Lovfortolkning	
1.1 Analogi og modsætnings- slutning, se også Forvaltningsret	
1.2 Motiver	
1.9 Andre spørgsmål	
2. Passivitet (herunder undladt reklamation)	
3. Bevis	508
4. Retssædvane	
9. Andre spørgsmål	

Afgifter

1. Retsafgifter	
2. Stempelafgifter	
3. Arve- og gaveafgifter	
4. Told	
5. Moms	
6. Forbrugsafgifter	
7. Tinglysning, se Tinglysning 7	
9. Andre afgifter 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		Side
underemne		
Ansættelses- og arbejdsret		
1.	Tjenestemænd	
1.1	Ansættelse og ansættelsesvilkår	134 198 226
1.2	Pligter - Afsked	
1.3	Pension	
1.9	Andre spørgsmål	190
2.	Funktionærforhold	
2.1	Funktionærbegrebet	
2.2	Ansættelse og ansættelsesvilkår	
2.3	Sygdom	
2.4	Misligholdelse	
24.1	Tilsidesættelse af arbejdsinstrukser	
24.2	Udeblivelse	
24.3	Spiritusnydelse	
24.9	Andet	
2.5	Løns spørgsmål	
2.6	Konkurrenceklausuler	
2.7	Opsigelse, bortvisning eller bortgang	79
2.9	Andre spørgsmål	
3.	Medhjælpere	
4.	Erhvervsuddannelser	
5.	Ferie	
6.	Pension (bortset fra tjenestemandspension)	
7.	Kollektiv arbejdsret	
7.1	Kollektive aftaler	
7.2	Arbejdsstandsning og arbejdsstridigheder	
8.	Arbejds miljø	
9.	Andre spørgsmål	
9.1	Lønmodtagernes Garantifond, se også Konkurs 24.2	
9.2	Retsstilling ved virksomheds-overdragelse	
9.9	Andre ansættelsesforhold	248

Hovedemne		Side
underemne		
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, arveforsku, arvepagter	
5.	Båndlæggelse	
6.	Døds gaver	
7.	Borteblevne	
8.	Afgift , se Afgifter 3	
9.	Andre spørgsmål	
Boligret		
1.	Lejeboliger	
1.1	Almennyttige boligselskaber	
1.2	Private boligselskaber mv.	
1.3	Ungdomsboliger	
1.4	Ældreboliger	
1.9	Andre spørgsmål	
2.	Ejerlejligheder	
2.1	Opdeling	
2.2	Foreningsforhold	
2.3	Råden over ejerlejligheden	
23.1	Salg	
23.2	Arv, ægteskabs- og samlivsophør o.l.	
23.3	Pantsætning	
23.4	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	Side
underemne	

- 33.2 Arv, ægteskabs- og samlivsophør 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. Diger. Øer
 - 1.9 Andre spørgsmål, herunder hævd
- 2. Løsøre**
 - 2.1 Beskyttelse over for overdragernes kreditorer
 - 2.2 Ejendomsforbehold
 - 2.3 Konsignation
 - 2.4 Andre spørgsmål om forhold til erhververens kreditorer
 - 2.5 Andre spørgsmål om forhold til afledede aftaleerhververe
 - 2.9 Andre spørgsmål

Entrepriseret

- 1. Licitation**
 - 1.1 Tilbud og accept
 - 1.9 Andre spørgsmål
- 2. Entreprise**
 - 2.1 Arbejdets omfang (ekstraarbejde)
 - 2.2 Misligholdelse
 - 2.3 Betaling, sikkerhed, insolvens
 - 2.4 Dagbøder
 - 2.5 Tvister
 - 25.1 Syn og skøn, se også Retspleje 14.2

Hovedemne	Side
underemne	

- 25.2 Voldgift, se også Retspleje 2.8

9. Andre spørgsmål

Erhvervsret

(se også Markedsret)

- 1. Almindelige emner**
 - 1.1 Registre, se også Personspørgsmål 1
 - 1.2 Bogføring
 - 1.3 Næringslov
 - 1.4 Butikstid
 - 1.5 Standardisering
 - 1.9 Andre spørgsmål
- 2. Særlige emner**
 - 2.1 Forlystelser
 - 2.2 Liberale erhverv
 - 2.3 Energiforsyning
 - 2.4 Lotteri, spil, tipning
 - 2.5 Brugthandel
 - 2.6 Hoteller og restaurationer
 - 2.9 Andre spørgsmål

Erstatning uden for kontraktforhold

- 1. Ansvarsgrundlag**
 - 1.1 Culpa
 - 11.1 Culpa
 - 111.1 Privates ansvar
 - 111.2 Offentligt ansvar
 - 111.3 Undladelser
 - 1.2 Formodningsansvar (Omvendt bevisbyrde)
 - 1.3 Principalansvar (Husbondansvar)
 - 1.4 Objektivt ansvar
 - 14.1 Lovhjemlet objektivt ansvar
 - 141.1 Færdselslov, se Færdselsret 6
 - 141.2 Hundelov
 - 141.3 Jernbaneerstatningslov
 - 141.4 Luftfartslov
 - 141.9 Andre love
 - 14.2 Objektivt ansvar uden lovhjemmel

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	Tingskade
22.2	Personskade
22.9	Andre spørgsmål
3.	Erstatningsberegning
3.1	Tingskade
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	Tingskade
41.2	Personskade
4.2	Kravets forældelse, se Pengevæ- sen 5.8
4.3	Kravets forrentning
43.1	Tingskade
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	Side
underemne	
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	Side
underemne	
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 risikoplysninger	
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 tøbrudsskadeforsikring	
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 begravelsesforsikring	
7.9 Anden forsikring. Arbejdsløshedsforsikring, se Forvaltningsret 261.5, Arbejdsskadeforsikring, 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	
111.3 Kompetence (herunder delegation)	
1113.1 Originær kompetence	415
1113.2 Intern delegation	
1113.3 Ekstern delegation	468
111.4 Habilitet mv.	
1114.1 Speciel habilitet	226
1114.2 Generel habilitet	
1114.3 Værdighedskrav mv.	
11.2 Sagens oplysning, tavshedspligt, offentlighed	

Hovedemne underemne	Side
112.1 Sagens oplysning	
1121.1 Officialprincippet	79 98
	175
	217
	375
	391
	425
	476
	508
1121.2 Privates oplysningspligt	
1121.3 Myndigheders oplysningspligt	375
1121.4 Høring	
1121.5 Enkelte sagsoplysningskridt	425
112.2 Tavshedspligt	190 452
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	323 498
11241.1 Undtagne sagstyper	
11241.2 Undtagne dokumenter	98 452
11241.3 Undtagne oplysninger	98 114 158
1124.2 Projektoffentlighed	
1124.3 Mødeoffentlighed	
1124.9 Andre former for offentlighed	
11.3 Partsmedvirken	
113.1 Partsbegrebet	274 543
113.2 Partsrepræsentation	175
113.3 Partshøring	
1133.1 Ulovbestemt	

Hovedemne underemne	Side	Hovedemne underemne	Side
1133.2 Lovbestemt	79 158 175 198 251 375 476 498 543	115.1 Vejledning	323 452 517
113.4 Partsaktindsigt, se også forvaltningsret 1124.1		115.2 Sagsbehandlingstid	114 153 285 288 536
1134.1 Undtagne sagstyper		115.3 God forvaltningsskik	285 288 346 517
1134.2 Undtagne dokumenter		115.4 Arkivering	
1134.3 Undtagne oplysninger	198 346	11.9 Andre sagsbehandlings-spørgsmål	198 328 346 452
11.4 Sagens afslutning		1.2 Hjemmelsspørgsmål	
114.1 Afgørelsesbegrebet	198 248 498	12.1 Krav til hjemmelsgrundlaget	311 359 439 468 476 508
114.2 Den interne beslutnings-procedure		12.2 Fortolkning	175 262 375
114.3 Begrundelse	114 198 262 297 439 476	12.3 Udfyldning	
114.4 Klagevejledning	262 476	123.1 Inddragelse af kriterier	452 525
114.5 Bekendtgørelse og underretning	543	123.2 Skønsafvejningen	452 525
114.6 Formkrav		123.3 Proportionalitetsprincippet	425 525
1146.1 Skriftlighed		123.4 Vilkår, procedurefordrejning	452
1146.2 Formulering		12.4 Administrativ praksis	134 508
1146.9 Andre formkrav		1.3 Administrativ prøvelse mv.	
11.5 Særlige sagsbehandlings-spørgsmål		13.1 Rekurs	391 415 468
		13.2 Specielt tilsyn, se også Forvaltningsret 3.5	415
		13.3 Remonstration og tilbagekaldelse, se også Skatter 6	439 476

Hovedemne underemne	Side	Hovedemne underemne	Side
1.4		261.3	508
1.5		261.4	375
2. Enkelte forvaltningsområder		261.5	
2.1		261.6	
2.2	79 134 198 359	261.9	
2.3		2.7	
2.4	729	2.9	
2.5		29.1	
25.1		29.2	
251.1		29.2.1	
2511.1		29.2.2	134
2511.2		29.2.3	
2511.3		29.3	
2511.9	359	29.4	
251.2		29.5	198 724
2512.1		29.6	
2512.9	802	296.1	323 328
251.3		296.2	311
2513.1		29.7	
2513.2		29.9	175
2513.3		3. Kommunale forhold	
2513.9		3.1	
251.4		3.2	
25.2		3.3	
25.3	391 425	3.4	
25.9	758	3.5	
2.6		3.9	775
261.1			
261.2			

Hovedemne	Side
underemne	
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	Side
underemne	
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	
Immaterialret	
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 Retskrænkelse og sanktioner	
1.5 Udøvende kunstnere og andre rettigheder i lovens kapitel V	

Hovedemne underemne	Side
1.6	Internationale forhold
2.	Fotografiret
3.	Mønsterret
4.	Patentret
4.1	Patenterbare opfindelser. Krænkelsspørgsmål
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 underemne	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 underemne	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
- 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

543

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 markedsføringskik".
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	251
1.9	Andre spørgsmål	262
2.	Byggeret	
2.1	Byggebetingelser	
21.1	Opførelse og indretning	262
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	Side
underemne	

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 forprioriteter
- 23.3 Særligt om ejerpantebreve og skadesløsbreve
- 23.9 Andre spørgsmål
- 2.4 Panthaverens fyldestgørelse
- 3. Håndpant i løsøre
- 3.1 Stiftelse
- 3.2 Panteforholdets forløb
- 3.3 Ophør

Hovedemne	Side
underemne	

- 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
 - 3. Realkreditinstitutter
 - 4. Veksler, checks og gældsbreve
 - 5. Gæld
 - 5.1 Stiftelse og indhold
 - 5.2 Indfrielse og overtagelse, se også Pant 21.4
 - 5.3 Betaling
 - 5.4 Modregning, se også Konkurs mv. 2.5
 - 5.5 Tilbagesøgning af ydet betaling
 - 5.6 Krav om efterbetaling
 - 5.7 Renter, se også Køb 2.2
 - 5.8 Forældelse
 - 58.1 1908-loven
 - 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	
3. Ligestilling	
4. Personlig retsbeskyttelse	
9. Andre spørgsmål	
Presse og radio (se også Immaterialret 1: Ophavsret)	
1. Pressen	452
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 Disciplinærfølgning og op- hør af retten til at udøve advok- 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	Hovedemne underemne	Side	
261.1	Ankefristen	321.3	Omgørelse	
261.2	Ankeafkald	321.4	Betinget offentlig påtale	
261.3	Nye påstande, anbringender og beviser	32.2	Påtaleundladelse	
261.4	Udeblivelse	322.1	Påtaleopgivelse	
261.5	Sagsbehandling	322.2	Påtalefrafald	
261.6	Særligt om Højesteret	32.3	Forholdet mellem påtale og dom	
261.9	Andre spørgsmål	32.4	Privat påtale	
26.2	Kære, se også Fogedret 7, Tinglysning 6	3.3	Sigtede og forsvaret	
26.3	Genoptagelse	33.1	Sigtede	
26.4	Oprejsningsbevilling	33.2	Forsvaret	
26.5	Tredjeinstansbevilling	332.1	Forsvarerbeskikkelse	
26.6	Retskraft	332.2	Beføjelser	
266.1	Positiv retskraft	332.3	Salær	
266.2	Negativ retskraft	3.4	Adhæsionsproces, forurettede	
266.3	Udenlandske afgørelser	3.5	Efterforskning	
2.7	Særlige retssager	35.1	Afhøringer	
27.1	Ægteskabs- og forældremyndighedssager	35.2	Anholdelse	
27.2	Faderskabssager	35.3	Varetægtsfængsling	186
27.3	Sager om umyndiggørelse og lavværgemål	35.4	Besigtigelse	
27.4	Prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse	35.5	Beslaglæggelse	
27.5	Prøvelse af beslutning om adoption uden samtykke	35.6	Ransagning	
27.6	Mortifikations- og ejendomsdom	35.7	Indgreb i meddelelseshemmeligheden	
2.8	Voldgift, se også Entrepriseret 25.2	35.8	Personundersøgelse	
3.	Strafferetspleje	35.9	Andre spørgsmål	
3.1	Retternes virkekreds	3.6	Procesmåden	
31.1	Saglig kompetence	36.1	Sagsoplysning	
31.2	Stedlig kompetence (værneting)	36.2	Sagsomkostninger	
31.3	International kompetence	36.3	Fuldbyrdelse	647 671 696 720
31.4	Kumulation	3.7	Sagsbehandling i første instans	
3.2	Påtalen	37.1	Tiltalens iværksættelse, anklageskrift	
32.1	Anklagemyndigheden	37.2	Sagsforberedelse	
321.1	Statsadvokatsager	37.3	Domsforhandling	
321.2	Politisager	37.4	Særligt om byretssager	
		374.1	Tilståelsessager	
		374.2	Bødevedtagelser og advarsler	

Hovedemne underemne	Side
37.5	Særligt om nævningesager
3.8	Retsmidler
38.1	Anke
381.1	Ankefristen
381.2	Ankeafkald
381.3	Sagsbehandling
381.4	Nye påstande, anbringender og beviser
381.5	Særligt om anke til Højesteret
38.2	Kære
382.1	Frist
382.2	Sagsbehandling
382.9	Andre spørgsmål
38.3	Genoptagelse
38.4	Retskraft
38.5	Tredjeinstansbevilling
38.6	Andre straffeprocessuelle 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- sers 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

Hovedemne underemne	Side
3.9.	Andre spørgsmål
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	346
6. Genoptagelse og andre forvaltningsspørgsmål	
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 skiftelovens § 82	
6. Prækusivt proklama	
9. Andre spørgsmål	
Statsforfatningsret	
1. Riget og de enkelte landdele. 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	226

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	452
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	Hittegods, 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
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
3.9	Andre spørgsmål

Søfart

Se også Transport og kommunikation

- Personerne (herunder strafansvar)**, se også Ansættelses- og Arbejdsret
- Befragtning**

Hovedemne underemne	Side
2.1	Befragtning i almindelighed. Konnossement. 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	Side
underemne	

- 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
 - 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

- 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 (Arbejdsmarkedets
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>	Entreprisesret 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	Entreprisesret 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 1124.1

– parter Forvaltningsret 113.4

Dommere Retspleje 11.3

Domsforhandling Retspleje 37.3

Domstolsprøvelse

– generelt Forvaltningsret 1.5

– skattesager Skatter 7

– vejledning om Forvaltningsret 114.4

Domstolssystemet Retspleje 1.1

Drab Strafferet 21.1

Driftstab

– erstatning for Erstatning uden for
kontraktforhold 31.2

– forsikring Forsikring 7.9

– fradrag for Skatter 132.1

Driftsomkostninger Skatter 132.1

Dræning Veje og vand 2.2

Dyresygdomme Landbrug mv. 6

Dyreværn Strafferet 29.2

Landbrug mv. 6

Dyrplageri Strafferet 29.2

Landbrug mv. 6

Dødsbobehandling

– eksekutorbo Skifteret 1

– offentligt skifte Skifteret 1

– privat skifte Skifteret 2

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
 Kautions og garanti 2
- Ekstinktion* Ejendomsret 2.2, 2.3 og 2.5
- Embedsforbrydelser* Strafferet 25.5
- Endelighedsbestemmelser*... Forvaltningsret 1.5
- Eneforhandlere* Aftaler 7.4
- Energi* Erhvervsret 2.3
- Energiforsyning* Erhvervsret 2.3
- Enkelte
 forvaltningsområder* Forvaltningsret 2
- Enkepension* Familieret 132.4
- Entreprise* Entrepriseret 2
- Erhvervelse af førerret* Færdselsret 4.1
- Erhvervsvennetab* Erstatning uden for kontraktforhold 3211.5
- Erhvervshemmeligheder* Markedsret 1.6
- Erhvervsregister* Erhvervsret 1.1
- Erhvervsstøtte* Forvaltningsret 19.3
 Landbrug mv. 2
- Erhvervsuddannelser* Ansættelses- og arbejdsret 4
- Erklæringer*
 – bevisforhold Retspleje 14.3
 – forfalskning Strafferet 28.2
 – misbrug Strafferet 28.2
- Erstatningsansvar*
 – advokater Retspleje 12.3
 – ansvarsgrundlag Erstatning uden for kontraktforhold 1
 – befragtning Søfart 2.5 og 2.6
 – ekspropriation Statsforfatningsret 31.3
 – færdselsansvar Færdselsret 6
 – generelt Se Erstatning uden for kontraktforhold
 – købers Køb 52.3 og 53.3
 – tinglysningspersonale.. Tinglysning 1.8 og 2.6
 – strafferetlig
 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
 – tingsskade Erstatning uden for kontraktforhold 3.1
- Etableringskonto* Skatter 132.9
- Europaparlamentet* International ret 14.3
- Eutanasi* Strafferet 211.2

F

- Faderskab* Familieret 3.1
- Faderskabssager* Retspleje 27.2
- Falsk anmeldelse o.l.* Strafferet 25.3
- Falsk forklaring for retten*.. Strafferet 25.2
- Falsk og forfalskning* Aftaler 22.1
- Falskmøntneri* Strafferet 29.9

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
- Forbruger aftaler*..... Aftaler 5
- Forbruger beskyttelse*..... 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
- Fordringshaver mora*..... 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*
- *løsrækøb*..... 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
- Foringelse af pantet* Pant og tilbageholdsret 21.3
- Foringende 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. Ishindringer* 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* Kaution 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>forvaltningsager</i>	Forvaltningsret 11.4
– <i>skattesager</i>	Skatter 6
– <i>straffesager</i>	Retspleje 38.3
<i>Gensidige forsikringselskaber</i>	Forsikring 8
<i>Gensidige testamenter</i>	Arveret 2.3

<i>Gentagelsesvirkning</i>	
– <i>færdselslovs-overtrædelser</i>	Færdselsret 43.3
– <i>generelt</i>	Strafferet 31.3
– <i>promillekørsel</i>	Færdselsret 5.4
– <i>spirituskørsel</i>	Færdselsret 5.4
<i>Godstransport</i>	Transport og kommunikation 4
" <i>God forvaltningskik</i> ".....	Forvaltningsret 115.3
" <i>God markedsføringskik</i> ".	Markedsret 1.9
<i>Godtgørelse</i>	
– <i>erstatningsansvarsloven</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 321.1
– <i>ophavsretsloven</i>	Immaterielret 1.4
<i>Groshaveri</i>	Søfart 3
<i>Grundvand</i>	Veje og vand 2.3
<i>Grønland</i>	Færøerne og Grønland 2
<i>Gyldighed</i>	Aftaler 2
<i>Gæld</i>	Pengevæsen mv. 5
<i>Gældsbreve</i>	Pengevæsen mv. 4
<i>Gældsordning, frivillig</i>	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

<i>Habilitet</i>	
– <i>aftaleretlig</i>	Aftaler 22.2
– <i>dommeres</i>	Retspleje 22.1
– <i>forvaltningspersoners generelle</i>	Forvaltningsret 1114.2
– <i>forvaltningspersoners specielle</i>	Forvaltningsret 1114.1
– <i>pantsætters</i>	Tinglysning 12.3
– <i>personretlig</i>	Aftaler 22.2
– <i>skadevolders</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 7.7
– <i>testators</i>	Arveret 2.1
<i>Hackning</i>	Strafferet 22.2
<i>Halvlederrettigheder</i>	Immaterielret 6.2
<i>Hastighed</i>	Færdselsret 432.4

<i>Havnevæsen</i>	Søfart 8.3	<i>Indgreb i meddelelser-</i> <i>hemmeligheden</i>	Retspleje 35.7
<i>Hegn</i>	Miljøret 3.1	<i>Indgåelse</i>	Aftaler 1
<i>Helbredelsesudgifter mv.</i> (jf. EAL § 1).....	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</i> <i>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>forvaltningsper-</i> <i>soners generelle</i>	Forvaltningsret 1114.2
– <i>Straffesager</i>	Retspleje 38.9	– <i>forvaltningsper-</i> <i>soners specielle</i>	Forvaltningsret 1114.1
<i>Hjælpe midler til</i> <i>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>Hyrevognskørsel</i>	Transport og kommunikation 6	– <i>forvaltnings-</i> <i>myndigheders</i>	Forvaltningsret 111.3
<i>Hærværk</i>	Strafferet 24.2	<i>Inkorporering af</i> <i>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 beslutnings-</i> <i>procedure</i>	Forvaltningsret 114.2
<i>Hævd</i>	Ejendomsret 1.9	<i>International kompetence</i>	
<i>Højesteretssager</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</i> <i>varemærkeret</i>	Immaterielret 5.5
I		<i>Internationale</i> <i>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
- Kautionsforpligtelses 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
- Lodstrækning* 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
- Lønspørgsmål* 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

<i>Modregning</i>	
– generelt.....	Pengevæsen mv. 5.4
– i konkurs.....	Konkurs- og anden insolvensret 2.5
<i>Modsætnings slutning</i>	Almindelige emner 1.1
<i>Moms</i>	Afgifter 5
<i>Monopolret</i>	Markedsret 3
<i>Morarenter</i>	
– af købesum.....	Køb 2.2
– generelt.....	Pengevæsen mv. 5.7
<i>Mortifikation</i>	Retspleje 27.6
<i>Motiver</i>	Almindelige emner 1.2
<i>Motordrevet køretøj</i>	Færdselsret 6.1
<i>Motordrevet køretøj</i>	Færdselsret 7.1
<i>Motorkøretøj</i>	Færdselsret 511.1
<i>Motorkøretøj</i>	Færdselsret 8.1
<i>Museer</i>	Forvaltningsret 2.7
<i>Musik</i>	Forvaltningsret 2.7
<i>Mægler</i>	Aftaler 7.3
<i>Møderet</i>	Retspleje 12.2
<i>Møbellån</i>	Ejendomsret 2.1
<i>Mødeoffentlighed</i>	Forvaltningsret 1124.3
<i>Mønsteret</i>	Immaterialret 3

N

<i>Naboforhold</i>	Miljøret 3
<i>Naboretlige grundsætninger</i>	Miljøret 3.2
<i>Narkotika forbrydelser mv.</i> ..	Strafferet 2.6
<i>Naturfredning</i>	Miljøret 12.1
<i>Naturlige vandløb og søer</i> ..	Veje og vand 2.1
<i>Navne</i>	
– firmanavne.....	Selskabsret 4
– foreningsnavne.....	Selskabsret 5.1
– personnavne.....	Personspørgsmål 2
– selskabsnavne.....	Selskabsret 1.9
<i>Navneforbud</i>	
– betingelser for.....	Retspleje 33.1
– overtrædelse af.....	Strafferet 29.9
<i>Nedskrivning</i>	Skatter 1321.1
<i>Nedsættelse eller bortfald af forsikringsydelsen</i>	Forsikring 3
<i>Negativ kontraktinteresse</i>	
– generelt.....	Pengevæsen mv. 9
– køb af fast ejendom.....	Køb 523.2
– køb af løsøre.....	Køb 533.2

<i>Negativ retskraft</i>	Retspleje 266.2
<i>Negotiorum gestio</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 7.3
<i>Notatpligt</i>	Forvaltningsret 1124.1
<i>Nye anbringender</i>	
– <i>førsteinstans civile sager</i>	Retspleje 25.3
– <i>civile ankesager</i>	Retspleje 261.3
– <i>straffesag under anke</i> ..	Retspleje 381.4
<i>Nye beviser</i>	
– <i>førsteinstans civile sager</i>	Retspleje 25.3
– <i>civile ankesager</i>	Retspleje 261.3
– <i>straffesag under anke</i> ..	Retspleje 381.4
<i>Nye påstande</i>	
– <i>førsteinstans civile sager</i>	Retspleje 25.3
– <i>civile ankesager</i>	Retspleje 261.3
– <i>straffesag under anke</i> ..	Retspleje 381.4
<i>Nævningsager</i>	Retspleje 37.5
<i>Næringslov</i>	Erhvervsret 1.3
<i>Nødret</i>	
– <i>erstatningsretlig</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 7.2
– <i>strafferetlig</i>	Strafferet 1.6
<i>Nødvendigt procesfællesskab</i>	Retspleje 22.6
<i>Nødværge</i>	
– <i>erstatningsretlig</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 7.2
– <i>strafferetlig</i>	Strafferet 1.6
O	
<i>Objektivt ansvar</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 1.4
<i>Objektivt ansvar uden lovhjemmel</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 14.2
<i>Offentlig erhvervsudøvelse</i>	Forvaltningsret 2.1
<i>Offentlig forsorg</i>	Forvaltningsret 25.1
<i>Offentlig forsyningsvirksomhed</i>	Forvaltningsret 2.1
<i>Offentlig støtte til landbrug</i>	Landbrug mv. 2
<i>Offentlige budgetter</i>	
– <i>kommunale</i>	Forvaltningsret 3.4
– <i>statslige</i>	Statsforfatningsret 4
<i>Offentlige servitutter</i>	Miljøret 4.2
<i>Offentlige veje</i>	Veje og vand 1.1

- Offentlighed*
 – *almenhedens* Forvaltningsret 112.4
 – *parters* 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
 – *ægtefælegaver* 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
 – *procesparters* 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

- Partsbegreb*
 – forvaltningsretligt Forvaltningsret 113
 – processuelle Retspleje 22.1
- Partshøring* Forvaltningsret 113.3
- Partsrepræsentation* Forvaltningsret 113.2
- Passivitet (herunder undladt reklamation)* Almindelige emner 2
- Patentret* Immaterialret 4
- Pater est-reglen* Familieret 3.1
- Pengeydelse fra det offentlige*
 – social bistand Forvaltningsret 2511.1
 – social pension Forvaltningsret 25.2
 – sygedagpenge Forvaltningsret 25.3
 – barseldagpenge Forvaltningsret 25.3
 – andre tilskud til personer Forvaltningsret
- Pension*
 – offentlig personale-administration af Forvaltningsret 2.2
 – beskatning Skatter 1.4
 – generelt Ansættelses- og arbejdsret 6
 – social pension Forvaltningsret 25.2
 – tjenestemænd Ansættelses- og arbejdsret 1.3
- Pensionskasser* Selskabsret 5.4
- Personaleadministration* Forvaltningsret 2.2
- Personlig hæftelse*
 – aktieselskabers Selskabsret 1.2
 – aktionærers Selskabsret 1.4
 – aktieselskabs-direktørers Selskabsret 1.3
- Personlig indkomst* Skatter 131.1
- Personlig retsbeskyttelse* Personspørgsmål 4
- Personregistre* Personspørgsmål 1
- Personskade* Erstatning uden for kontraktforhold 22.2
- Personskade* Erstatning uden for kontraktforhold 3.2
- Personskade* Erstatning uden for kontraktforhold 41.2
- Personskade* Erstatning uden for kontraktforhold 43.2
- Personundersøgelse* Retspleje 35.8
- Planlovgivning* Miljøret 1.1
- Plantenyheder* Immaterialret 6.1
- Planter* Landbrug mv. 6
- Pligter – Afsked* Ansættelses- og arbejdsret 1.2
- Politi* Forvaltningsret 2.6
- Politirapporter* Retspleje 148.3
- Politisager*
 – advarsler Retspleje 374.2
 – kompetenceområde Retspleje 31.1
 – påtalen Retspleje 321.2
 – bøvededtagelser Retspleje 374.2
- Politivedtægts-overtrædelser* Strafferet 29.3
- Positiv retskraft* Retspleje 266.1
- Post og telegraf* Transport og kommunikation 2
- Praksis (administrativ)* Forvaltningsret 12.4
- Pressen* Presse og radio 1
- Principalansvar* Erstatning uden for kontraktforhold 1.3
- Prisforanstaltninger* Markedsret 3
- Prismærkning* Markedsret 2
- Prisregulering* Markedsret 3
- Privat ansvar* Erstatning uden for kontraktforhold 142.2
- Privat påtale* Retspleje 32.4
- Privat skifte* Skifteret 2
- Private boligselskaber* Boligret 1.2
- Private forsikringer* Erstatning uden for kontraktforhold 3212.2
- Private servitutter* Miljøret 4.1
- Private veje* Veje og vand 1.2
- Privates ansvar* Erstatning uden for kontraktforhold 111.1
- Privatlivets fred* Strafferet 22.2
- Privatretlige regler* Tinglysning 13.2
- Privilegerede krav* Konkurs- og anden insolvensret 24.2
- Pro forma* Aftaler 3.1
- Promillekørsel* Færdselsret 5
- Procedurefordrejning* Forvaltningsret 123.4
- Procesbevillinger*
 – andre straffeproc-suellebevillinger Retspleje 38.6
 – fri proces Retspleje 22.4
 – oprejsningsbevilling Retspleje 26.4
 – tredjeinstansbevilling .. Retspleje 26.5 og 38.5
- Proceskravet* Retspleje 2.3
- Procesmåden* Retspleje 1.3
- Procesmåden* Retspleje 3.6
- Procestilvarsling* Retspleje 25.2

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
- Q**
- 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* .. Kaution 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 sædvaner</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>Ringegagsytring</i>	Strafferet 2.2	<i>Sameje</i>	Selskabsret 7 Familieret 2
<i>Riget og de enkelte lande. 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 andelslejligheden</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
- Sindssygd og sindssygeliggende tilstande*..... Strafferet 17.1
- Skade på egen passager*..... Færdselsret 611.2
- Skade på tredjemands person og/gjeller 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
- Strafaffektning*..... 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>Straffuldbyrdelse</i>	Strafferet 3.7	<i>Særligt om</i> <i>forbedringsforhøjelser</i>	Leje af fast ejendom 41.3
<i>Strafnedsættelse</i>	Strafferet 31.1	<i>Særligt om</i> <i>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>Særligt om</i> <i>strafferegler</i>	Strafferet 2.9
<i>Stridende mod</i> <i>almindelig hæderlighed</i>	Aftaler 22.7	– <i>erstatningsregler</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 62.2
<i>Stuvning</i>	Søfart 2.2	<i>Sø- og handelssager</i>	Retspleje 21.2
<i>Stævning</i>		<i>Sø- og transportforsikring</i> ..	Forsikring 7.5
– <i>krav til</i>	Retspleje 25.1	<i>Søer</i>	Veje og vand 2.1
– <i>tinglysning af</i>	Tinglysning 11.6	<i>Søforhør</i>	Retspleje 14.4
<i>S.U. (Statens</i> <i>Uddannelsesstøtte)</i>	Forvaltningsret 261.3	<i>Søforklaringer</i>	Retspleje 14.4
<i>Subjektiv skattepligt</i>	Skatter 1.1	<i>Søgsmål</i>	
<i>Succession</i>	Retspleje 22.7	– <i>civilretligt</i>	Retspleje 2.3
<i>Sundhedsvæsen</i>	Forvaltningsret 2.4	– <i>kompetence</i>	Retspleje 22.2
<i>Sundhedspersonale</i>	Forvaltningsret 2.4	– <i>strafferetligt</i>	Retspleje 3.2
<i>Svangerkabsafbrydelse</i>	Strafferet 29.1	<i>Søgsmålskompetence</i>	Retspleje 22.2
<i>Svie og smerte</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 3211.3	<i>Søpant</i>	Søfart 6
<i>Svig</i>	Aftaler 22.4	<i>Søtransport</i>	Søfart 2 Transport og kommunikation 5
<i>Sygdом</i>	Ansættelses- og arbejdsret 2.3		
<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>fremlæggelse 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

- Taxakørsel* Transport og kommunikation 6
- Teatre*
– støtte til..... Forvaltningsret 2.7
– regulering af..... Erhvervsret 2.1
- Telefon* Forvaltningsret 2.2
- Telegraf* Forvaltningsret 2.2
- Testamentsarv* Arveret 2
- Tidsbefragtning* Søfart 2.7
- Tidsbestemte foranstaltninger mv.*..... Strafferet 3.6
- Tilbageholdsret* Pant og tilbageholdsret 9
- Tilbagekaldelse*
– forvaltningsafgørelser.. Forvaltningsret 13.3
– gensidige testamenter. Arveret 2.3
- Tilbagebetaling af sociale ydelser* Forvaltningsret 251.4
Pengevæsen mv. 5.5
- Tilbagesøgning af ydet betaling* Pengevæsen mv. 5.5
- Tilbagetrædelseserklæring* Konkurs- og anden insolvensret 24.9
- Tilbagetrædelsesret (Fortrydelsesret)*..... Aftaler 1.6
- Tilbehørspant* Pant og tilbageholdsret 2.2
- Tilbud*..... Aftaler 1.1
- Tilbud og accept* Entrepriseret 1.1
- Tilbudspligt* Leje af fast ejendom 21.5
- Tilgift* Markedsret 1.4
- Tilregnelighed*
– erstatningsansvar Erstatning uden for kontraktforhold 7.7
– straffeansvar Strafferet 1.7
- Tilsidesættelse af arbejdsinstrukser*..... Ansættelses- og arbejdsret 24.1
- Tilståelsessager*..... Retspleje 374.1
- Tilsyn*
– administrativt Forvaltningsret 13.2
– kommunalt Forvaltningsret 3.5
- Tiltalens iværksættelse, anklageskrift* Retspleje 37.1
- Tilvækst*
– fast ejendom..... Ejendomsret 1.9
– løssøre..... Ejendomsret 2.9
- Tinglysningsfundament*..... Tinglysning 1.2
- Tinglysningsprocedure* Tinglysning 1.2
- Tingsskade*..... Erstatning uden for kontraktforhold 22.1
- Tingsskade*..... Erstatning uden for kontraktforhold 3.1
- Tingsskade*..... Erstatning uden for kontraktforhold 41.1
- Tingsskade*..... Erstatning uden for kontraktforhold 43.1
- Tipning*..... Erhvervsret 2.4
- Tjenestemandspension* Ansættelses- og arbejdsret 1.3
- Tjenestemænd*..... Ansættelses- og arbejdsret 1
- Tjenesteydelser*
– generelt..... Aftaler 8
– liberale erhverv..... Erhvervsret 2.2
– sociale..... Forvaltningsret 2511.3
- Told*..... Afgifter 4
- Topografi*
– halvleder- Immaterialret 6
– kort Ejendomsret 1.1
- Tort (EAL § 26)* Erstatning uden for kontraktforhold 3211.7
- Totalforsvaret*..... Forvaltningsret 29.2
- Transport af fordringer*..... Køb 6
- Transportformidling, herunder Speditører, Skibsmæglere, Stevedorer, Terminalvirksomheder*..... Transport og kommunikation 5
- Tredjeinstansbevilling*
– borgerlige sager Retspleje 26.5
– straffesager Retspleje 38.5
- Tredjemandsaftaler*..... Aftaler 6
- Trusler*..... Strafferet 22.2
- Tunneller*
– jernbanetunneller..... Transport og kommunikation 1
– vej-tunneller..... Veje og vand 1
- TV*..... Presse og radio 2
- Tvang*
– straffeansvar Strafferet 22.1
– aftalevirkninger Aftaler 22.3
- Tvangsakkord*..... Konkurs- og anden insolvensret 3
- Tvangsauktion*..... Fogedret 4
- Tvangsfjernelse* Forvaltningsret 2513.3
- Tvister* Entrepriseret 2.5
- Typeforudsætning* Aftaleret 22.9
- Tyveri* 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

– straffeansvar Strafferet 22.1
 – aftalevirkninger Aftaler 22.3

Ulykkesforsikring Forsikring 7.8

Umiddelbare fagedforretninger 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 risikoplysninger 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 tøbudskskadeforsikring Forsikring 7.2

Vandafledning, kloakker, dræning o.l. Veje og vand 2.2

Vandledning 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
- Veterinærvæsen* 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

"Øvrighedsmyndighedens 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