

# Folketingets Ombudsmands beretning

2006

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

Publikationen kan købes hos:

Danmark.dk's netboghandel  
[www.danmark.dk/netboghandel](http://www.danmark.dk/netboghandel)  
IT- & Telestyrelsen  
E-mail: [sp@itst.dk](mailto: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](mailto:schultz@schultz.dk)

Dele af beretningen kan læses på ombudsmandens hjemmeside:  
[www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk)

Oplag: 3.000 eksemplarer  
Sat med Palatino og Frutiger  
Trykt hos Schultz Grafisk Universitets-bogtrykkeri, København  
Printed in Denmark 2007

ISSN 0418-6486

# Indholdsfortegnelse

<b>I.</b>	<b>Embedets almindelige forhold</b> .....	9
<b>A.</b>	<b>Personaleforhold</b> .....	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 2006 .....	15
	F. Tabeller og figurer .....	17
<b>II.</b>	<b>Generelle forvaltningsretlige spørgsmål mv.</b> .....	45
<b>III.</b>	<b>Sager af almindelig interesse</b> .....	121
	1. <i>Beskæftigelsesministeriets sagsområde</i> .....	123
	2. <i>Finansministeriets sagsområde</i> .....	125
	3. <i>Forsvarsministeriets sagsområde</i> .....	127
	3-1. Kritik af forsvarsplaner fra ansat i redningsberedskabet. Ytringsfrihed .....	128
	4. <i>Indenrigs- og Sundhedsministeriets sagsområde</i> .....	143
	4-1. Sagsbehandlingstid i statsamt .....	145
	4-2. Ulovligt vilkår for anvisning af bolig .....	149
	4-3. Aktindsigt i oplysninger om kommunes udgifter til grafittivirksomhed .....	158
	4-4. Sagsbehandlingstid i Sundhedsvæsenets Patientklagenævn og nævnets manglende underretning om sagens behandling og manglende besvarelse af rykkere .....	165
	4-5. Aktindsigt i anmelderes navne i sag om forholdene hos en plejefamilie .....	178
	5. <i>Justitsministeriets sagsområde</i> .....	187
	5-1. Rigsadvokatens forpligtelse til at være opmærksom på omgørelsesfristen i retsplejelovens § 724, stk. 2 .....	191
	5-2. Hjemmelsangivelse ved påtaleopgivelse .....	206
	5-3. Frifindelsesdom i straffesag medførte delvis benådning i anden straffesag efter genoptagelse .....	214
	5-4. Afslag på afsoning i åbent fængsel som følge af rockertilknytning .....	216
	5-5. Oplysningsgrundlaget for Direktoratet for Kriminalforsorgens afgørelse om et indberettet selvmord .....	226

5-6. Sagsbehandlingstiden i Justitsministeriet af en sag hvor besvarelsen ikke var en afgørelse. Krav til myndighedernes behandling af sådanne sager .....	233
5-7. Afslag på at godkende at væрге for mindreårig gav helt eller delvis afkald på en gruppelevsfor sikring .....	237
6. <i>Kirkeministeriets sagsområde</i> .....	251
7. <i>Kulturministeriets sagsområde</i> .....	253
7-1. Skuespilleruddannelsen. Krav om forhåndsgodkendelse af optræden der ikke er en del af undervisningen .....	254
8. <i>Miljøministeriets sagsområde</i> .....	261
8-1. Ministers e-mail til sin folketingsgruppe var en aktivitet inden for den offentlige forvaltning .....	263
8-2. Sagens ramme ved administrativ rekurs. Aktindsigt. Vejledning om søgsmålsfrist .....	268
9. <i>Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes sagsområde</i> .....	275
9-1. Myndighedernes sagsoplysning og skønsafvejning .....	277
9-2. Ordblind forbudt at rette telefonisk henvendelse til Familiestyrelsen .....	297
9-3. Videregivelse af oplysninger om at en borger var afskåret fra telefonisk kontakt med myndigheden. Sagsbegrebet. Partsbegrebet	310
9-4. Familiestyrelsens afvisning af at behandle sent indkomne klager .....	316
9-5. Aktindsigt i veterinærregister .....	337
10. <i>Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsområde</i> .....	345
10-1. Afslag på opholdstilladelse til afghansk kvinde med herboende mindre søn .....	346
10-2. Manglende offentliggørelse af praksisændring .....	350
10-3. Udvisning af udlænding på grund af ulovligt arbejde. Oplysningsgrundlaget .....	373
10-4. Vejledning om mulighed for opholds- og arbejdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a, stk. 1, jf. associeringsaftale (Tyrkiet) .....	379
10-5. Inddragelse af økonomisk sikkerhed stillet i forbindelse med visumophold .....	381
11. <i>Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris sagsområde</i> .....	387
12. <i>Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings sagsområde</i> .....	389
12-1. Utilstrækkelige søgemuligheder i journalsystem .....	390
13. <i>Skatteministeriets sagsområde</i> .....	393
14. <i>Socialministeriets sagsområde</i> .....	395
14-1. Ændring af skolebehandlingstilbud. Opsættende virkning af klage .....	397



14-2. Overtrædelse af videregivelsesreglerne at sende kopi af afgørelse om aktindsigt til andre myndigheder. Partsbegrebet. Sagsbegrebet .....	403
14-3. Afgørelse om aktindsigt ledsaget af klagevejledning med klagefrist .....	410
14-4. Børneydelser i udlandet. Videresendelse af henvendelse. Partshøring. Sagsoplysning. Meddelelse af afgørelse. Dokumentation for afgørelsens indhold .....	414
14-5. Spørgsmål om partsstatus i anbringelsessag for far uden del i forældremyndigheden .....	428
14-6. Anmodning om genoptagelse af arbejdsskadesag skulle også vurderes på ulovbestemt grundlag .....	436
14-7. Kompetence i lov om social service, § 109 e. Pligt til at reagere på sager med alvorlig tvivl om tilsidesættelse af omfattede borgeres retssikkerhed .....	451
<b>15. Statsministeriets sagsområde .....</b>	<b>467</b>
15-1. Aktindsigt i Statsministeriets korrespondance vedrørende dronningens tale under et officielt besøg på Færøerne .....	468
<b>16. Transport- og Energiministeriets sagsområde .....</b>	<b>479</b>
16-1. Flyvesikkerhed på 3 flyvninger. Officialprincippet. Partsbegrebet. Afgørelsesbegrebet. Notatpligt. Begrundelse. Rekursadgang .....	480
<b>17. Udenrigsministeriets sagsområde .....</b>	<b>513</b>
17-1. Aktindsigt i oplysninger om ansøgere til hvem som eksportforberedelseskonsulent .....	514
17-2. Opkrævning af udgifter for hjemsendelse af psykisk syg fra udlandet. Notatpligt. Vejledning. God forvaltnings-skik .....	519
17-3. Ingen hjemmel til undtagelse af IØ Fonden fra offentlighedsloven og lov om aktindsigt i miljøoplysninger .....	529
17-4. Mangelfuldt prøvelsesgrundlag i aktindsigtssag. Notatpligt. Begrundelse .....	556
<b>18. Undervisningsministeriets sagsområde .....</b>	<b>563</b>
<b>19. Økonomi- og Erhvervsministeriets sagsområde .....</b>	<b>565</b>
<b>20. Kommunale myndigheder .....</b>	<b>567</b>
20-1. Ændring af ansættelsesform. Annullation. Partshøring. Begrundelse .....	569
20-2. Kommunes overdragelse af arbejdsopgaver til et kommunalt samarbejde var omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven .....	578
20-3. Et sygehus' vurdering af afgørelser fra Patientklagenævnet .....	605
20-4. Stillingtagen til classesammensætningen var en afgørelse .....	611
20-5. Advarsel for overtrædelse af lydigheds- og loyalitetspligt. Underretningspligt .....	620

20-6. Afslag på ansættelse var i realiteten uansøgt afskedigelse. Aftaleindgåelse. Procedurefordrejning. Partshøring. Sprogbrug .....	631
20-7. Adgang til repræsentation under behandling. Notat om beslutningsgrundlag .....	644
20-8. Kommunes pligt til efter retssikkerhedslovens § 5 at træffe afgørelse om ydelser der ikke var søgt om. Vejledningspligt. Rådighedsbeløb .....	653

*Supplerende oplysninger om sager omtalt i tidligere beretninger*

Beretningen for året 2004

10-2. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsbehandlingstid i forbindelse med anmodning om genoptagelse af sag om humanitær opholdstilladelse .....	671
--	-----

Beretningen for året 2005

10-2. Afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, og § 9, stk. 2, nr. 5 .....	674
18-1. Nedsættelse af den pligtige afgangsalder .....	675
20-7. Genoptagelse af husdyrbrug uden tilladelse .....	676

**IV. Egen drift-projekter og inspektioner** ..... 677

*Inspektioner* ..... 679

A. Inspektion af Statsfængslet i Ringe .....	686
B. Inspektion af Arresthuset i Herning .....	725
C. Nedlæggelse af dobbeltceller i landets arresthuse .....	745
D. Inspektion af Roskilde Amtssygehus Fjorden .....	752
E. Inspektion af Københavns Rådhus .....	796
F. Inspektion af Bornholms Regionskommune .....	811
G. Inspektion af Udlændingestyrelsen (Udlændingesservice) .....	849

*Supplerende oplysninger om tidligere inspektionssager*

Beretningen for året 2004

IV-E. Inspektion af detentionen på Læsø og anvendelsen heraf som venterum .....	865
--	-----

Beretningen for året 2005

IV-A. Inspektion af Anstalten ved Herstedvester .....	866
IV-D. Inspektion af Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling .....	889
IV-E. Inspektion af Bostedet Solstriben .....	891
IV-F. Inspektion af rådhuset i Esbjerg .....	895
IV-G. Inspektion af venterum i Grindsted .....	897

**V. Beretningens registre** ..... 899

Hovedregisteroversigt .....	900
Hovedregister .....	901
Stikordsregister .....	921

# 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 2006.

Beretningen er delt op i 4 afsnit og et register:

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

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

*Afsnit III* indeholder sager af almindelig interesse der er afsluttet senest med udgangen af december måned 2006. I sagerne er der typisk udtalt kritik eller afgivet en henstilling. Dette har imidlertid ikke i sig selv været afgørende for beslutningen om at omtale sagen i beretningen.

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

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

Beretningens registre er samlet i *afsnit V*.

København, september 2007

HANS GAMMELTOFT-HANSEN



# 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 2007 var der i øvrigt ansat følgende medarbejdere (se også Folketingets Ombudsmands organisationsplan på modsatte side – hvor hver medarbejder tæller som én uanset arbejdstid):

### *Almen afdeling*

Afdelingschef Kaj Larsen  
 Kommitteret Jon Andersen  
 Konsulent Jens Olsen  
 Konsulent Lisbeth Adserballe  
 Konsulent Vibeke Riber von Stemann  
 Personalekonsulent Lisbeth Kongshaug  
 Fuldmægtig Asger Janfelt  
 Fuldmægtig Elizabeth Bøggild Nielsen  
 Fuldmægtig Lise Puggaard  
 Referent Julie Gjerrild  
 Referent Karin Larsen  
 Kontorfuldmægtig Jeanette Schultz  
 Kontorfuldmægtig Lene Lunde Johansen  
 Kontorfuldmægtig Lisbeth Nielsen  
 Overassistent Jannie Svendsen  
 Overassistent Marianne Gam  
 Stud.jur. Anne Jacobsen  
 Stud.jur. Martin Sønnersgaard  
 Stud.jur. Morten Duus  
 Informationskonsulent Karen Nedergaard

Overassistent Birgit Kehlet-Hansen

It- og servicechef Christian

Ørslykke Møller

It-driftsmedarbejder Seyit Ahmet Özkan

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 Rikke Ipsen

Fuldmægtig Sofie Hedegaard Larsen

Fuldmægtig Susanne Veiga

Overassistent Dorte Buttenschøn

Stud.jur. Kenny Rasmussen

Stud.jur. Nick Stausholm-Møller

Kontoret behandler især sager om:

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

- samværs- og bidragssager
- arveret/fonde

## 2. kontor

Kontorchef Bente Mundt  
 Fuldmægtig Christian Ougaard  
 Fuldmægtig Kresten Gaub  
 Fuldmægtig Mette Ravn Jacobsen  
 Fuldmægtig Rikke Koefoed Nielsen  
 Assistent Eva Jørgensen  
 Stud.jur. Morten Hyldgaard Schulz  
 Stud.jur. Pernille Stenbæk Madsen

Kontoret behandler især sager om:

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

## 3. kontor (inspektionsafdelingen)

Inspektionschef Lennart Frandsen  
 Konsulent Pernille Helsted  
 Fuldmægtig Hanne Nørgård  
 Fuldmægtig Karen Vibeke Andersen  
 Fuldmægtig Mai Vestergaard  
 Fuldmægtig Mette Vestentoft  
 Fuldmægtig Peter Kersting  
 Overassistent Jeanette Hansen  
 Assistent Anne Moldt Jensen  
 Stud.jur. Ida Danielsen  
 Stud.jur. Kathrine Larsen

Afdelingen leder embedets inspektionsvirksomhed der især omfatter inspektioner af:

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

Afdelingen behandler især sager om:

- patientklager (psykiatri)
- psykiatriske hospitaler
- fængselsforhold

- forsvaret
- straffesager og politi
- domstolene
- advokater
- private retsforhold
- justitsforhold i øvrigt
- ligebehandling af handicappede

## 4. kontor (kommunekontoret)

Kontorchef Morten Engberg  
 Konsulent Ulla Frederiksen  
 Fuldmægtig Camilla Schroll  
 Fuldmægtig Dennis Sørensen  
 Fuldmægtig Jytte Kruuse-Jensen  
 Fuldmægtig Jørgen Hejstvig-Larsen  
 Stud.jur. Anton Jacobsen  
 Stud.jur. Iben Hjerrild Andersen

Kontoret behandler især sager om:

- kommunalretlige spørgsmål
- miljø- og planlovgivningen
- naturbeskyttelse
- byggeri og boliger
- budget og økonomi
- valg, personregistrering mv.
- personalesager
- biler til handicappede
- trafik- og vejområdet
- adoption
- samværs- og bidragssager
- arveret/fonde

## 5. kontor

Kontorchef Karsten Loiborg  
 Ekstern konsulent, professor, dr.jur.  
 Jan Pedersen  
 Konsulent Vibeke Lundmark  
 Fuldmægtig Christina Ladefoged  
 Fuldmægtig Ellen Elisabet Paulson  
 Fuldmægtig Michael Gasbjerg Thuesen  
 Fuldmægtig Nanna Hauch  
 Overassistent Lone Gundersen  
 Stud.jur. Jesper Madsen  
 Stud.jur. Lene Thomsen Andrä

Kontoret behandler især sager om:

- boligstøtte
- arbejdsskader
- foranstaltninger over for børn og unge

- skatte- og afgiftssager
- tilbagebetaling af sociale ydelser
- voldsoffererstatning
- uddannelse og uddannelsesstøtte
- forskning

#### Journal

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

#### Vagt

Overvagtimester Bjarne Lenander  
Overvagtimester Jørgen Erichsen  
Overvagtimester Ulrik Franke

#### Husbetjente

Annelise Larsen  
Birgit Petersen  
Dorthe Sønderkov Rasmussen  
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](http://www.ombudsmanden.dk).

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

## B. Rejser, besøg og anden virksomhed

### Rejser og konferencer

Den 21. januar 2006 deltog konsulent Jens Olsen i forskellige internationale møder i

Jordan i forbindelse med den mulige oprettelse af en ombudsmandsinstitution.

Den 1. februar 2006 var jeg oplægsholder på en konference om sikkerhed eller retssikkerhed på Christiansborg.

Den 21.-24. februar 2006 deltog konsulent Vibeke Riber von Stemann i en rejse til Tadjikistan sammen med repræsentanter for Institut for Menneskerettigheder for at deltage i en konference om perspektivet for etablering af en menneskerettighedsorganisation i Tadjikistan.

Den 16.-17. marts 2006 deltog kontorchef Morten Engberg i Kommunernes Landsforerings delegeretmøde i Aalborg.

Den 26.-29. april 2006 deltog jeg i Vestnordisk Ombudsmandsmøde i Grønland med ombudsmændene fra Norge, Island, Grønland og Færøerne.

Den 24.-26. april 2006 deltog konsulent Jens Olsen i den internationale konference "Human Rights Procurators and Ombudsmen in Latin America and Europe", arrangeret af EU og International Ombudsman Institute i Wien, Østrig.

Den 10. maj 2006 deltog jeg i Teknologirådets høring om terrorbekæmpelse på Christiansborg.

Den 14.-15. maj 2006 besøgte direktør Jens Møller på invitation Den Europæiske Enhed for Retligt Samarbejde (EUROJUST) i Den Haag, Holland.

Den 9.-10. juni 2006 deltog kontorchef Morten Engberg og fuldmægtig Dennis Toft Sørensen i seminar om ligebehandling af borgere med handicap, arrangeret af De Samvirkende Invalideorganisationer, i København.

Den 18.-20. juni 2006 deltog kommitteret Jon Andersen i et seminar for liaison officers hos den europæiske ombudsmand i Wien, Østrig.

Den 25. august – 2. september 2006 deltog konsulent Jens Olsen i forskellige møder og konferencer i Vietnam i forbindelse med ombudsmænd og deres arbejde.

Den 31. august – 3. september 2006 deltog jeg i Vestnordisk Ombudsmandsmøde i Island med ombudsmændene fra Norge, Island, Grønland og Færøerne.

Den 18. september 2006 var kontorchef Kirsten Talevski oplægsholder på Integrationsministeriets chefseminar på Bornholm om aktuelle tendenser i god sagsbehandling.

Den 28. september – 1. oktober 2006 deltog konsulent Vibeke Riber von Stemann i konferencen "Ombudswork for Children" arrangeret af Europarådets Menneskerettighedskommissær, den russiske menneskerettighedskommissær og den græske ombudsmand i Athen, Grækenland.

Den 16. oktober 2006 deltog jeg i en konference om "Ombudsmanship in Europe" i Firenze, Italien, på invitation af ombudsmanden i Toscana.

Den 29.-31. oktober 2006 deltog kontorchef Bente Mundt i Socialchefforeningens Årsmøde.

Den 16.-26. november 2006 foretog konsulent Jens Olsen og jeg sammen med direktør Morten Kjærum fra Institut for Menneskerettigheder en rejse til bl.a. Guatemala for at deltage i møder om samarbejde og støtte.

Den 23. november 2006 var kontorchef Kirsten Talevski sammen med fuldmægtig Susanne Veiga oplægsholder ved møde for personalet i Udlændingesservice om aktuelle tendenser i god sagsbehandling.

Den 4. december 2006 deltog jeg i en international konference om ombudsmandsinstitutionen på invitation fra Letlands Human Rights Office i Riga, Letland.

Den 13.-15. december 2006 deltog en gruppe af mine medarbejdere i en serie møder med den estiske ombudsmands medarbejdere i Tallinn, Estland.

#### *Besøg fra udlandet*

I 2006 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 2006:

18. januar: Besøg af irakiske dommere formidlet af Domstolsstyrelsen.

30. januar – 3. februar: Besøg af ansatte ved den estiske Legal Chancellors kontor i forbindelse med samarbejde mellem de to institutioner.

15. februar: En gruppe journalister fra Sri Lanka på foranledning af Danida.

3. marts: Medlemmer af Committee of Petitions fra Tjekkiet.

15. marts: Fellowship-kursister af forskellige nationaliteter via Copenhagen DC og Danida.

24. marts: Møde med repræsentanter fra den hollandske og den ungarske ombudsmands kontorer.

27. marts: Besøg fra den saudiarabiske ambassade.

30. maj: Besøg af OSCE's repræsentanter, blandt andre ambassadør Ömür Orhun, vedrørende religiøs diskrimination.

12. juni: Danmarks Generalkonsul i Jordan, Mr. Tawfiq Kawar.

15. juni: En delegation fra Kinas Ministry of Supervision.

21. juni: Good Governance-kursister af forskellige nationaliteter fra Institut for Menneskerettigheder.

27. juni: Kinas nye ambassadør i Danmark.

28. september: Parlamentarisk delegation fra Vietnam.

9. oktober: Delegation fra Thailand.

10. oktober: Delegation fra Yemen på foranledning af Institut for Menneskerettigheder.



16. oktober: En delegation fra Kinas Ministry of Supervision.

23. oktober: Asiatiske og afrikanske kursister ved menneskerettighedskursus på foranledning af Institut for Menneskerettigheder.

27. oktober: Parlamentarisk delegation fra Tanzania.

6. november: Delegation fra Taiwans ombudsmandskontor, Control Yuan.

7.-10. november: Delegation fra Vietnam på studieophold.

23. november: Good Governance-kursister på foranledning af COWI/Danida.

30. november: Ugandas Minister for Local Government og 26 ugandiske parlamentarikere.

7. december: Delegation fra Sydafrikas parlaments lovsekretariat.

18.-22. december: Delegation fra Vietnam på studieophold.

### *Inspektioner*

Der har i beretningsåret været gennemført 43 inspektioner.

I afsnit IV, s. 683, 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](http://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 be-

hov 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.

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

Jon Andersen er medlem af Etisk Råd og har i den forbindelse været formand for en arbejdsgruppe som udarbejdede en rapport om dna-registre.

## **C. Ombudsmandens kompetence**

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

- I/S Kara (j.nr. 2006-3151-813)
- Københavns Teater (j.nr. 2006-3581-701)

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

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

- Danica Pension (j.nr. 2006-0970-230)
- Dansk Tandlægeforening (j.nr. 2006-1971-809)
- Århus Dag- og Aftenseminarium (j.nr. 2006-2639-711)
- TDC (j.nr. 2006-2777-312)
- Den Sociale Højskole i København (j.nr. 2006-3087-709)
- Ny Carlsberg Glyptotek (j.nr. 2006-3440-752)

Ombudsmandslovens § 7, stk. 2: Domstole

- Overtaksationskommission (j.nr. 2006-2191-100)

Ombudsmandslovens § 7, stk. 3: Tvistnævn

- Ingen nye organer

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.

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

I 2006 blev der afsluttet 59 af den slags sager.

Tabel 4 i afsnit I.F (s. 36) indeholder en emnemæssig opdeling af afsluttede konkrete sager rejst af egen drift, dvs. sager rejst efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1.

### *Egen drift-projekter*

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

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

Den afsluttende rapport offentliggøres på Folketingets Ombudsmands hjemmeside ([www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk)) og gengives i min beretning.

### *Inspektioner*

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

I afsnit IV er der givet en nærmere redegørelse for embedets inspektionsvirksomhed. Der er endvidere gengivet rapporter om inspektioner der er foretaget den 28. februar 2006 af Statsfængslet i Ringe, den 25. januar 2006 af Arresthuset i Herning, den 17. november 2005 af Roskilde Amtssygehus Fjorden (nu Region Sjælland, Psykiatrien Roskilde (Fjorden)), den 26. oktober 2006 af Københavns Rådhus (handicaptilgængelighed), den 2. og 3. november 2004 af Bornholms Regionskommune og den 24. oktober 2005 af Udlæn-

dingestyrelsen (Udlændingesservice). I tilslutning til sagen om inspektionen af Arresthuset i Herning er desuden omtalt en sag om nedlæggelse af dobbeltceller der udspringer af denne sag.

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 2006

Her følger en redegørelse for centrale tal i forbindelse med sagsbehandlingen, herunder antallet af oprettede og afsluttede sager i kalenderåret 2006. 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 2006.

Redegørelsen for de afsluttede sager vedrører sager der er afsluttet i 2006 – uanset hvornår sagerne blev oprettet.

Den statistiske registrering af de afsluttede sager i 2006 er foretaget i umiddelbar forlængelse af afslutningen af den enkelte sag. I de statistiske redegørelser i afsnit I.F og i de indledende afsnit til ministerområderne i afsnit 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 2006, vil afsluttede sager vedrørende denne myndighed dog normalt figurere under den myndighedsbetegnelse der var gældende ved årets udgang.

### 1. Nye sager

I kalenderåret 2006 var det samlede antal nye sager 4.110. Det tilsvarende tal for kalenderåret 2005 var 4.266.

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

1997 .....	3.524
1998 .....	3.630
1999 .....	3.423
2000 .....	3.498
2001 .....	3.689
2002 .....	3.725
2003 .....	4.298
2004 .....	4.093
2005 .....	4.266
2006 .....	4.110

3.764 af de i alt 4.110 nye sager i 2006 blev oprettet på baggrund af klager.

245 sager blev oprettet som følge af ombudsmandens mulighed for (jf. ombudsmandslovens § 17, stk. 1) af egen drift at undersøge sager. 48 af disse 245 konkrete egen drift-sager var sager som jeg modtog i forbindelse med en inspektion af Københavns Kommune.

41 af de i alt 4.110 nye sager var inspektions-sager.

Størstedelen af de oprettede inspektions-sager angik institutioner under politiet og kriminalforsorgen (detentioner, arresthuse og fængsler) og psykiatriske institutioner.

Der blev dog også foretaget inspektion af andre forvaltningsenheder, eksempelvis Holmens Kirke og Skelgårdskirken – begge med henblik på handicaptilgængelighed – og Københavns Rådhus dels med henblik på handicaptilgængelighed, dels som led i inspektionen af Københavns Kommune.

60 af de i alt 4.110 nye sager indgår i egen drift-projektet vedrørende 60 sager fra tre kommuner om optagelse i dagtilbud til børn.

### 1.1 Dokumenter

Der blev i kalenderåret 2006 registreret 20.318 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 2006, og sager oprettet i tidligere år. Det tilsvarende tal for kalenderåret 2005 var 22.433 dokumenter.

Medregnes dokumenterne i embedets generelle sager og internationale sager og i embedets budget- og personalesager og andre sekretariatssager, blev der i 2006 oprettet i alt 22.294 dokumenter. Det tilsvarende tal for kalenderåret 2005 var 24.869 dokumenter.

## 2. Oprettede og afsluttede egen drift-projekter

Der blev iværksat ét egen drift-projekt i 2006. Projektet omfatter en undersøgelse af i alt 60 sager fra tre kommuner om optagelse i dagtilbud til børn. Projektet er endnu ikke afsluttet.

Der blev i de foregående år iværksat flere egen drift-projekter hvoraf et projekt fortsat var verserende i 2006. Dette projekt, som vedrører en undersøgelse af i alt 40 klagesager fra Landsskatteretten, blev afsluttet i juni 2007.

## 3. Afsluttede sager

Der blev afsluttet i alt 3.951 sager i perioden 1. januar – 31. december 2006. 846 (21,4 %) af de afsluttede sager blev realitetsbehandlet. 217 (25,7 %) af de realitetsbehandlede sager gav anledning til kritik, henstilling eller begge dele i forhold til den pågældende myndighed. Hovedemnet i 95 (43,8 %) af de sager som gav anledning til kritik, henstilling mv., var afgørelser, mens sagsbehandling mv. var hovedemnet i de resterende sager. Figur 2 og 3 i afsnit I.F viser de realitetsbehandlede sagers fordeling med hensyn til hovedemner.

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

behandlede sager. I 2006 blev 345 (40,9 %) 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 2006 blev i alt 56 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 3.105 (78,6 %) 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 2006, og af hvilke grunde. Heraf fremgår det bl.a. at 1.528 (49,2 %) af de afviste sager blev afvist på grund af at borgeren fortsat havde mulighed for at klage over forholdet inden for det administrative klagesystem. Ombudsmanden kan ikke gå ind i en sag før borgeren har udnyttet alle administrative klagemuligheder (ombudsmandslovens § 14). Jeg måtte derfor i disse tilfælde henvise borgeren til at gøre brug af sine muligheder for at klage videre i det administrative system. Jeg gjorde dog samtidig borgeren opmærksom på muligheden for at klage til mig når de nævnte klagemuligheder var udnyttet, og der var truffet endelig afgørelse i sagen. For disse 1.528 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 1.110 (35,7 %) af de sager der blev afvist i 2006, 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 2006 oversendt klager til rette forvaltningsmyndighed i 1.122 tilfælde.

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

Ingen af de klagesager der indkom i 2006, gav anledning til at jeg erklærede mig inhabil.

Færøernes Lagting har i 2006 overdraget mig 3 sager som sætteombudsmand for Lagtingets Ombudsmand.

#### 5. Ombudsmandens sagsrestance

Pr. 1. juni 2007 var 268 konkrete enkeltsager der var oprettet før den 1. januar 2007, ikke afsluttet. To egen drift-projekter vedrørende 60 og 40 sager fra henholdsvis tre kommuner og Landsskatteretten var ligeledes verserende pr. 1. juni 2007.

234 af de uafsluttede konkrete enkeltsager var oprettet i 2006, og 34 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 .....	268
Sager der afventede myndigheder eller klagerer.....	89
Sager der afventede ombudsmanden.....	179

12 af de 268 uafsluttede enkeltsager var inspektionssager; heraf afventede 1 en udtalelse fra myndighederne og 11 ombudsmandens afsluttende behandling. Yderligere 48 af de 268 uafsluttede enkeltsager var sager

som jeg modtog i forbindelse med min inspektion af Københavns Kommune der fandt sted i november 2006.

#### 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. 44 % 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 29 dage.

Den gennemsnitlige behandlingstid var 5,7 måneder (174,3 dage) for realitetsbehandlede konkrete sager afsluttet i 2006.

Pr. 1. juni 2007 var der som nævnt ovenfor 268 konkrete sager som ikke var afsluttet 5 måneder efter oprettelsen. Heraf afventede 179 ombudsmanden.

## F. Tabeller og figurer

En detaljeret talmæssig gennemgang af de sager som blev afsluttet i beretningsåret 2006, 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) er den statistiske registrering af de afsluttede sager i 2006 foretaget i umiddelbar forlængelse af afslutningen af den enkelte sag. I tabel 1 figurerer de afsluttede sager derfor under det ministerium som sagen hørte under ifølge ressortfordelingen på afslutningstidspunktet.

Hvis en myndighed har ændret betegnelse i løbet af år 2006, 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 2006 fordelt på kommunetype, forvaltningstype og resultatet af ombudsmandens behandling af sagen. Oversigten er fordelt på de daværende primærkommunale og amtskommunale myndigheder inden kommunalreformens gennemførelse med virkning fra den 1. januar 2007.

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 brev-papir, 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 2006. 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 163 afsluttede konkrete sager rejst af egen drift, dvs. sager rejst efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1. Tabellen indeholder endvidere en redegørelse for resultatet af ombudsmandens behandling af sagerne.

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

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

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

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

De øvrige figurer vedrører sager som er afsluttet i 2006. 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 og procesbevillinger, men til forskel fra tidligere år ikke udlændingeforhold og familieretlige forhold, idet disse nu er opgjort hver for sig). Figur 6 viser fordelingen af sager afvist

i 2006, fordelt på de enkelte afvisningsgrunde; denne figur svarer til oversigten i tabel 3. I figur 7 er samtlige kommunale sager for-

delt på forvaltningstype; denne figur svarer til tabel 2.E.

**Tabel 1** Alle sager (uanset oprettelsestidspunkt) afsluttet i perioden 1. januar – 31. december 2006, fordelt på hovedmyndighed og resultatet af ombudsmandens behandling af sagen

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2006 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
<b>A. Statslige myndigheder</b>				
<b>1. Beskæftigelsesministeriet</b>				
Departementet	16	13	1	2
Arbejdsskadestyrelsen	25	24	1	0
Arbejdsmarkedets Ankenævn	23	5	17	1
Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP)	4	4	0	0
Ankenævnet for ATP	1	1	0	0
Arbejdsmarkedsråd, i alt	2	1	0	1
– Frederiksborg Amt	1	1	0	0
– Århus Amt	1	0	0	1
Arbejdsformidlinger	8	8	0	0
Arbejdstilsynet	3	3	0	0
Arbejdsdirektoratet	11	11	0	0
Arbejdsmarkedsstyrelsen	7	6	0	1
<i>I alt</i>	100	76	19	5
<b>2. Finansministeriet</b>				
Departementet	4	1	1	2
Personalestyrelsen	2	1	0	1
Økonomistyrelsen	4	4	0	0
<i>I alt</i>	10	6	1	3



Tabel 1: Alle afsluttede sager 2006 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
<b>3. Forsvarsministeriet</b>				
Departementet	12	5	6	1
Farvandsvæsenet	1	1	0	0
Forsvarskommandoen	3	3	0	0
Hjemmeværnet	2	2	0	0
<i>I alt</i>	18	11	6	1
<b>4. Indenrigs- og Sundhedsministeriet</b>				
Departementet	48	38	8	2
Departementets tilsyn med kommunerne og statsamtændene	1	1	0	0
Statsamter, i alt	74	65	6	3
– Frederiksborg	3	3	0	0
– Fyn	2	0	2	0
– København	22	18	3	1
– Københavns Overpræsidium	5	5	0	0
– Nordjylland	4	4	0	0
– Storstrøm	2	2	0	0
– Sønderjylland	6	4	1	1
– Vejle	1	1	0	0
– Vestsjælland	15	14	0	1
– Viborg	5	5	0	0
– Århus	8	8	0	0
– Uspecificeret	1	1	0	0
Statsamtmandens tilsyn med kommunerne, i alt	65	40	22	3
– Københavns Amt	14	7	5	2
– Nordjyllands Amt	12	10	2	0
– Sønderjyllands Amt	16	9	6	1
– Vestsjællands Amt	13	9	4	0

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2006	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
Myndighed mv.				
– Århus Amt	9	4	5	0
– Roskilde Amt	1	1	0	0
Lægemiddelstyrelsen	3	2	1	0
Sundhedsstyrelsen	3	3	0	0
Embedslægeinstitutioner, i alt	1	1	0	0
– København og Frederiksberg	1	1	0	0
Sundhedsvæsenets Patientklagenævn	50	38	9	3
Psykiatriske patientklagenævn, i alt	3	3	0	0
– Københavns Kommune	1	1	0	0
– Vestsjællands Amt	2	2	0	0
<i>I alt</i>	248	191	46	11
<b>5. Justitsministeriet</b>				
Departementet	52	36	12	4
Civilstyrelsen	56	22	28	6
Datatilsynet	7	5	2	0
Direktoratet for Kriminalforsorgen	169	81	38	50
Statsfængsler	116	101	14	1
Arresthuse	55	30	21	4
Erstatningsnævnet	7	5	0	2
Retslægerådet	2	1	1	0
Rigsadvokaten	32	16	15	1
Rigspolitechefen	17	14	3	0
Politimestre	107	90	5	12
Statsadvokater, i alt	71	37	30	4
– Fyn mv.	8	2	6	0
– København mv.	25	12	12	1
– Sjælland	13	8	2	3

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2006	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
Myndighed mv.				
– Sønderborg	12	8	4	0
– Viborg	6	2	4	0
– Ålborg	6	4	2	0
– Uspecificeret	1	1	0	0
Udvalget vedrørende Efterretnings-tjenester (Wamberg-udvalget)	1	1	0	0
<i>I alt</i>	692	439	169	84
<b>6. Kirkeministeriet</b>				
Departementet	15	10	3	2
Biskopper	1	1	0	0
Stiftsøvrigheder	4	4	0	0
Menighedsråd	2	2	0	0
<i>I alt</i>	22	17	3	2
<b>7. Kulturministeriet</b>				
Departementet	21	13	7	1
Danmarks Radio	10	8	0	2
Kulturarvsstyrelsen	1	0	1	0
Radio- og tv-nævnet	3	3	0	0
Rigsarkivet	1	1	0	0
<i>I alt</i>	36	25	8	3

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2006 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
<b>8. Miljøministeriet</b>				
Departementet	14	8	2	4
Kort- og Matrikelstyrelsen	2	1	1	0
Miljøstyrelsen	9	9	0	0
Naturklagenævnet	47	26	17	4
Skov- og Naturstyrelsen	11	10	1	0
Skovdistrikt	2	2	0	0
<i>I alt</i>	85	56	21	8
<b>9. Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender</b>				
Departementet	7	5	1	1
Familiestyrelsen	119	85	25	9
Adoptionsnævnet	2	1	1	0
Forbrugerombudsmanden	2	1	1	0
Fødevarestyrelsen	3	3	0	0
Fødevareregioner, i alt	1	1	0	0
– Fødevareregion Øst	1	1	0	0
<i>I alt</i>	134	96	28	10
<b>10. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration</b>				
Departementet	202	135	63	4
Flygtningenævnet	13	13	0	0
Udlændingesservice	97	96	0	1
<i>I alt</i>	312	244	63	5

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2006 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
<b>11. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri</b>				
Departementet	5	4	1	0
Danmarks Jordbrugsforskning	1	1	0	0
Direktoratet for Fødevarerhverv	10	7	3	0
Plantedirektoratet	1	1	0	0
<i>I alt</i>	17	13	4	0
<b>12. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling</b>				
Departementet	15	13	2	0
Forsknings- og Innovationsstyrelsen	1	1	0	0
IT- og Telestyrelsen	4	4	0	0
Udvalgene vedrørende Videnskabelig Uredelighed	1	1	0	0
Universitets- og Bygningsstyrelsen	3	3	0	0
Universiteter og højere læreanstalter	32	31	0	1
<i>I alt</i>	56	53	2	1
<b>13. Skatteministeriet</b>				
Departementet	24	15	4	5
Landsskatte retten <sup>1</sup>	30	24	5	1
SKAT – Hovedcentret <sup>2</sup>	55	54	0	1
SKAT – Betalingscentret	1	1	0	0
SKAT – Inddrivelsescentret	11	11	0	0
SKAT – øvrige skattecentre	43	42	1	0
Motorankenævn	1	0	1	0
Skatteankenævn <sup>3</sup>	8	8	0	0
<i>I alt</i>	173	155	11	7

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2006 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
<b>14. Socialministeriet</b>				
Departementet	18	15	3	0
Ankestyrelsen	122	82	33	7
Den Sociale Sikringsstyrelse	15	15	0	0
Sociale nævn, i alt	283	166	111	6
– Frederiksborg Amt	32	17	14	1
– Fyns Amt	18	13	5	0
– Københavns Amt	32	20	12	0
– Københavns og Frederiksberg kommuner	34	14	20	0
– Nordjyllands Amt	14	9	5	0
– Ribe Amt	15	4	11	0
– Ringkøbing Amt	15	7	7	1
– Roskilde Amt	12	8	3	1
– Storstrøms Amt	30	18	12	0
– Sønderjyllands Amt	7	6	1	0
– Vejle Amt	10	4	6	0
– Vestsjællands Amt	37	27	7	3
– Viborg Amt	3	3	0	0
– Århus Amt	24	16	8	0
Ligestillingsnævnet	1	1	0	0
Psykolognævnet	3	1	2	0
<i>I alt</i>	442	280	149	13
<b>15. Statsministeriet</b>				
Departementet	20	16	4	0
<i>I alt</i>	20	16	4	0

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2006 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
<b>16. Transport- og Energiministeriet</b>				
Departementet	21	14	3	4
DSB	6	6	0	0
Energistyrelsen	1	1	0	0
Energitilsynet	2	2	0	0
Færdselsstyrelsen i øvrigt	1	1	0	0
Klagenævnet for tildeling af anløbsplads i havne	1	1	0	0
Trafikstyrelsen	1	1	0	0
Vejdirektoratet	19	11	8	0
<i>I alt</i>	52	37	11	4
<b>17. Udenrigsministeriet</b>				
Departementet	20	12	1	7
Dansk repræsentation i udlandet (ambassade mv.)	3	3	0	0
<i>I alt</i>	23	15	1	7
<b>18. Undervisningsministeriet</b>				
Departementet	13	10	1	2
Institutionsstyrelsen	1	1	0	0
Uddannelsesstyrelsen	3	3	0	0
Ankenævnet for Uddannelsesstøtten	7	3	4	0
Forskellige videregående uddannelsesinstitutioner	2	2	0	0
<i>I alt</i>	26	19	5	2

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2006 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
<b>19. Økonomi- og Erhvervsministeriet</b>				
Departementet	17	16	1	0
Erhvervs- og Byggestyrelsen	4	4	0	0
Ankenævnet for Patenter og Varemærker	1	1	0	0
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen	4	3	1	0
Erhvervsankenævnet	1	1	0	0
Finanstilsynet	2	2	0	0
Konkurrencestyrelsen	3	2	1	0
Patent- og Varemærkestyrelsen	2	2	0	0
Sikkerhedsstyrelsen	1	0	1	0
Søfartsstyrelsen	2	2	0	0
<i>I alt</i>	37	33	4	0
<i>Statslige myndigheder i alt</i>	2.503	1.782	555	166



Tabel 1: Alle afsluttede sager 2006 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
<b>B. Kommunale myndigheder<sup>4</sup></b>				
Amtskommuner	149	122	14	13
Bornholms, Københavns og Frederiksberg kommuner	167	129	25	13
Primærkommuner	681	623	34	24
Forberedelsesudvalg	2	2	0	0
Sammenlægningsudvalg	4	4	0	0
Kommunale fællesskaber	4	3	1	0
Særlige kommunale enheder	18	17	0	1
<i>Kommunale myndigheder i alt</i>	1.025	900	74	51
<b>C. Andre myndigheder mv. omfattet af ombudsmandens kompetence</b>				
<i>I alt</i>	0	0	0	0
<b>D. Myndigheder mv. omfattet af ombudsmandens kompetence, i alt</b>				
Statslige myndigheder, i alt (A)	2.503	1.782	555	166
Kommunale myndigheder, i alt (B)	1.025	900	74	51
Andre myndigheder mv., i alt (C)	0	0	0	0
<i>I alt</i>	3.528	2.682	629	217

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2006 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
<b>E. Institutioner mv. uden for ombudsmandens kompetence</b>				
1. Domstole mv. <sup>5</sup>	66	66		
2. Tvistnævn <sup>6</sup>	20	20		
3. Andre institutioner, selskaber, virksomheder og personer uden for ombudsmandens kompetence	122	122		
<i>I alt</i>	208	208		
<b>F. Sager som ikke har angået bestemte institutioner mv.</b>				
	215	215		
<i>Året i alt (A-F total)</i>	3.951	3.105	629	217

- 1) Opgørelsen omfatter bl.a. 2 (afviste) klager over det tidligere ligningsråd hvis opgaver for en dels vedkommende med virkning fra 1. november 2005 blev overført til Landskatteretten.
- 2) Opgørelsen omfatter bl.a. 5 (afviste) klager over de tidligere vurderingsmænd for motorkøretøjer hvis opgaver med virkning fra den 1. april 2006 blev overført til motorankenævnene, jf. lov nr. 1409 af 21. december 2005. Endvidere omfatter opgørelsen bl.a. 24 (afviste) klager over de tidligere kommunale skattemyndigheder hvis opgaver med virkning fra 1. november 2005 blev overført til SKAT. Disse 24 kommunale skattesager er således ikke medtaget i opgørelserne over kommunale sager i tabel 1.B, tabel 2 og figur 7.
- 3) Opgørelsen omfatter bl.a. 1 (afvist) klage over et af de tidligere kommunale skatteankenævn hvis opgaver med virkning fra 1. november 2005 blev overført til de statslige skatteankenævn. Denne ene kommunale skatteankenævns sag er således ikke medtaget i opgørelserne over kommunale sager i tabel 1.B, tabel 2 og figur 7.
- 4) Se endvidere tabel 2 hvor 9 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). Herudover er 24 sager vedrørende de tidligere kommunale skattemyndigheder medtaget under tabel 1.A.13. Skatteministeriet, jf. note 2.
- 5) Jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 2, og lov om Domstolsstyrelsen, § 8.
- 6) Organer omfattet af ombudsmandslovens § 7, stk. 3.

**Tabel 2** Alle kommunale sager (uanset oprettelsestidspunkt) afsluttet 1. januar – 31. december 2006, fordelt på kommunetype<sup>7</sup>, forvaltningstype og resultatet af ombudsmandens behandling af sagen

Tabel 2: Alle kommunale sager 2006 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
<b>A. Primærkommunale sager</b>				
Anden forvaltning	31	27	1	3
Personaleforvaltning	52	43	3	6
Skole- og kulturforvaltning	48	35	4	9
Social- og sundhedsforvaltning	473	450	16	7
Teknik- og miljøforvaltning	214	176	34	4
Uspecificeret forvaltning	23	21	1	1
<i>I alt</i>	841	752	59	30
<b>B. Amtskommunale sager</b>				
Anden forvaltning	3	2	0	1
Personaleforvaltning	16	12	0	4
Skole- og kulturforvaltning	6	5	0	1
Social- og psykiatريفorvaltning	66	48	5	13
Sygehus- og sundhedsforvaltning	42	37	5	0
Teknik- og miljøforvaltning	20	16	3	1
Uspecificeret forvaltning	3	2	1	0
<i>I alt</i>	156	122	14	20
<b>C. Sager fra særlige kommunale enheder<sup>8</sup></b>				
Anden forvaltning	1	1	0	0
Personaleforvaltning	2	2	0	0
Skole- og kulturforvaltning	1	0	0	1
Social- og sundhedsforvaltning	1	1	0	0
Sygehus- og sundhedsforvaltning	10	10	0	0

Tabel 2: Alle kommunale sager 2006	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
Myndighed mv.				
Teknik- og miljøforvaltning	10	10	0	0
Uspecificeret forvaltning	2	2	0	0
<i>I alt</i>	27	26	0	1
<b>D. Sager fra kommunale fællesskaber<sup>9</sup></b>				
Teknik- og miljøforvaltning	4	3	1	0
<i>I alt</i>	4	3	1	0
<b>E. Forberedelsesudvalg</b>				
Sygehus- og sundhedsforvaltning	2	2	0	0
<i>I alt</i>	2	2	0	0
<b>F. Sammenlægningsudvalg</b>				
Personaleforvaltning	2	2	0	0
Teknik- og miljøforvaltning	1	1	0	0
Uspecificeret forvaltning	1	1	0	0
<i>I alt</i>	4	4	0	0
Tabel 2: Alle afsluttede sager 2006	Afsluttede	Relativ fordeling i procent		
<b>G. Samtlige kommunale sager fordelt på forvaltningstype</b>				
Personaleforvaltning	72	7,0		
Skole- og kulturforvaltning	55	5,3		
Social- og sundhedsforvaltning	474	45,8		
Social- og psykiatriveforvaltning	66	6,4		
Sygehus- og sundhedsforvaltning	54	5,2		
Teknik- og miljøforvaltning	249	24,1		
Anden forvaltning	35	3,4		
Uspecificeret forvaltning	29	2,8		
<i>I alt</i>	1.034	100		

- 7) 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 status. Opgørelsen omfatter ikke sager vedrørende de tidligere kommunale skattemyndigheder hvis opgaver blev overført til staten med virkning fra november 2005. Disse sager er i stedet medtaget under tabel 1.A.13. Skatteministeriet, jf. note 2.
- 8) Som eksempler på særlige kommunale enheder kan nævnes børn og ungeudvalg og en kommunal uddannelsesvejledning. Fra den periode beretningen omfatter, kan endvidere nævnes Hovedstadens Udviklingsråd (HUR), Hovedstadens Sygehusfællesskab (HS) og Hovedstadens Trafikselskab (HT) der alle nu er nedlagt med virkning fra 1. januar 2007. I tabel 2 er også medtaget 9 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).
- 9) Som eksempler på kommunale fællesskaber kan nævnes et regionalt miljø- eller naturgasfællesskab.

**Tabel 3** Sager afvist i 2006

Tabel 3: Sager afvist i 2006	Sager i alt	Heraf kommunale sager
Afvisningsgrund		
<b>1. Endelige afvisninger</b>		
1. Klagen var for sent indgivet (ombudsmandslovens § 13, stk. 3)	140	38
2. Klagen angik en domstol, dommere eller forhold som var eller kunne forventes bedømt af domstolene (ombudsmandslovens § 7, stk. 2)	97	9
3. Klagen angik forhold vedrørende Folketinget, herunder lovgivningsspørgsmål (jf. særligt ombudsmandslovens § 7, stk. 1, modsætningsvis)	42	0
4. Klagen vedrørte andre forhold uden for ombudsmandens kompetence, herunder private retsforhold og lignende (jf. særligt ombudsmandslovens § 7, stk. 1, modsætningsvis)	162	10
5. De administrative muligheder for behandling af sagen var ikke udtømt og kan ikke længere udnyttes (ombudsmandslovens § 14)	30	19
6. Klageren præciserede trods opfordring hertil ikke klagen tilstrækkeligt til at klagen kunne behandles, eller klagen blev tilbagekaldt	124	40
7. Forespørgsler mv. uden egentlig klage	264	54
8. Anonyme klager (ombudsmandslovens § 13, stk. 2)	10	1
9. Andre henvendelser, herunder klager som ombudsmanden besluttede at afvise (ombudsmandslovens § 16, stk. 1)	586	165
10. Myndighederne har genoptaget behandlingen af sagen efter at ombudsmanden har bedt myndigheden om en udtalelse herom	56	5
11. Sager rejst af egen drift (jf. ombudsmandslovens § 17, stk. 1) som blev afsluttet uden at være fuldt ud realitetsbehandlet	66	18
<i>Endelige afvisninger i alt</i>	<b>1.577</b>	<b>359</b>

Tabel 3: Sager afvist i 2006	Sager i alt	Heraf kommunale sager
Afvisningsgrund		
<b>2. Foreløbige afvisninger</b>		
De administrative muligheder for behandling af sagen var ikke udtømt (ombudsmandslovens § 14)	1.528	550
<i>Foreløbige afvisninger i alt</i>	1.528	550
<b>Total (1+2)</b>	3.105	909

**Tabel 4** Emnemæssig opdeling af alle konkrete egen drift-sager (uanset oprettelsestidspunkt) afsluttet 1. januar 2006 – 31. december 2006 (journalplanstatistik for egen drift-sager).

Tabel 4: Egen drift-sager 2006 Emne (arkivkode)	Afsluttede sager i alt	Realitetsbehandlede sager		
		Ikke fuldt ud	Fuldt ud	Med kritik, henstilling mv.
000. Sagsbehandlingstid i arbejdsmarkeds- og socialretlige sager	5	3	2	2
001. Aktindsigt og indsigt efter persondataloven i arbejdsmarkeds- og socialretlige sager	2	1	1	1
009. Andre isolerede sagsbehandlings-spørgsmål i arbejdsmarkeds- og socialretlige sager	9	2	7	7
019. Arbejdsmarkedsret mv.; andet	1	1	0	0
022. Arbejdstilbud, uddannelsesydelser, uddannelses- og iværksætterydelse mv. – andre ydelser til arbejdsløshedsforsikrede	1	1	0	0
049. Andet, herunder ydelser til besættelsestidens ofre	1	1	0	0
053. Social bistand – praktisk bistand i hjemmet	3	3	0	0
059. Social bistand; andet	1	1	0	0
062. Institutioner for fysisk og psykisk handicappede voksne	1	0	1	1
063. Institutioner for ældre	1	1	0	0
069. Sociale institutioner; andet	2	1	1	0
071. Hjælpeforanstaltninger for børn og unge – tvangsmæssig anbringelse uden for hjemmet	1	1	0	0
079. Hjælpeforanstaltninger for børn og unge; andet	1	0	1	1
081. Sygedagpenge	2	2	0	0
099. Diverse: arbejdsmarkeds- og socialretlige sager; andet	1	1	0	0
100. Sagsbehandlingstid i sager om miljøret, byggeri og boliger	1	1	0	0
109. Andre isolerede sagsbehandlings-spørgsmål i sager om miljøret, byggeri og boliger	1	0	1	1

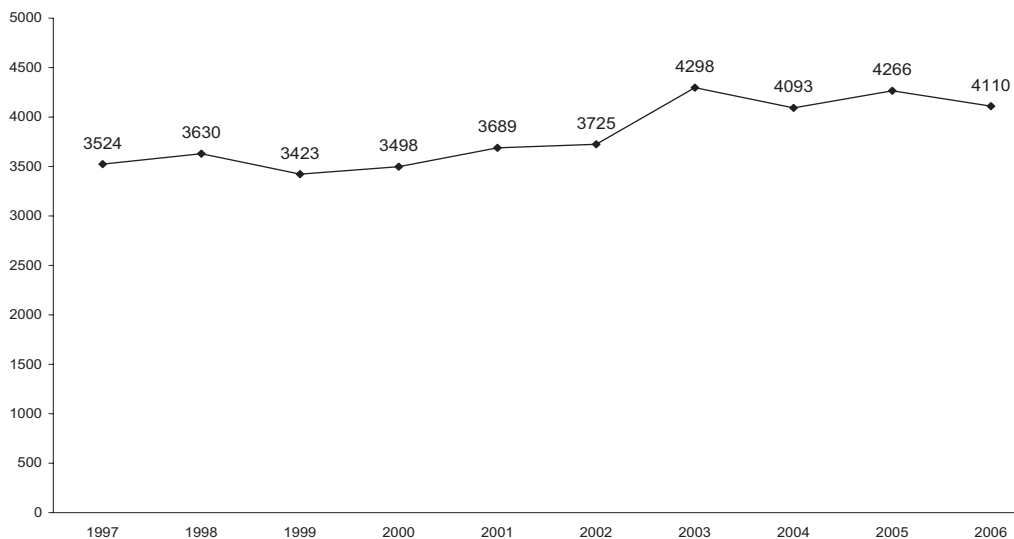


Emne (arkivkode)	Afsluttede sager i alt	Realitetsbehandlede sager		
		Ikke fuldt ud	Fuldt ud	Med kritik, henstilling mv.
149. Naturbeskyttelse, skove; andet	1	1	0	0
160. Byggelovgivning	1	0	1	0
199. Diverse: miljøret, byggeri og boliger; andet	1	0	1	1
209. Andre isolerede sagsbehandlings-spørgsmål i sager om skatter og afgifter, budget, økonomi	2	1	1	1
219. Beskatning; andet	1	1	0	0
239. Budget og økonomi mv.; andet	1	0	1	0
299. Diverse: skatter og afgifter, budget, økonomi; andet	2	0	2	2
312. Forbrugerlovgivning	1	1	0	0
342. Landbrugs- og gartneriprodukter	1	1	0	0
424. Psykiatriske sygehuse mv.	5	1	4	0
425. Tvang i psykiatrien	1	1	0	0
429. Sundhedsvæsen; andet	3	3	0	0
439. Valg, personregistrering mv.; andet	1	1	0	0
450. Udenrigsforhold	1	1	0	0
499. Diverse: kommuner, sundhed, udenrigsforhold, forsvar; andet	2	0	2	2
501. Aktindsigt og indsigt efter persondataloven i sager om transport, kommunikation, veje	1	1	0	0
529. Kommunikation; andet	1	1	0	0
600. Sagsbehandlingstid i sager om justitsvæsenet, udlændinge mv.	1	1	0	0
603. Tavshedspligt og behandling af persondata i sager om justitsvæsenet, udlændinge mv.	1	1	0	0
609. Andre isolerede sagsbehandlings-spørgsmål i sager om justitsvæsenet, udlændinge mv.	6	3	3	1
614. Parkeringsafgift	1	1	0	0
617. Straffesager og politi mv. – venturum	1	1	0	0
618. Generelle forhold vedrørende detentioner	1	1	0	0

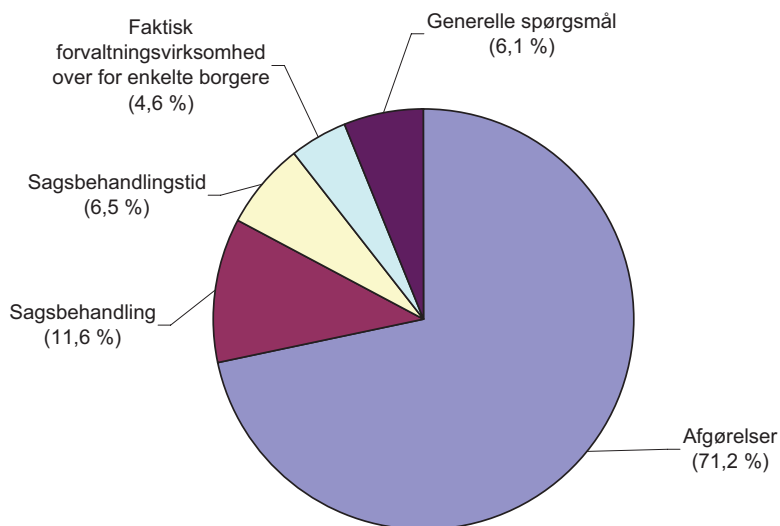
Emne (arkivkode)	Afsluttede sager i alt	Realitetsbehandlede sager		
		Ikke fuldt ud	Fuldt ud	Med kritik, henstilling mv.
625. Varetægtsfængsel og straffuldbyrdelse – andre forhold under udståelsen i anstalten	1	0	1	0
626. Varetægtsfængsel og straffuldbyrdelse – selvmordsforsøg, selvmord og andre dødsfald <sup>10</sup>	59	2	57	13
628. Generelle forhold vedrørende statsfængsler, pensioner, arresthuse og varetægtsurrogater mv.	7	2	5	2
643. Opholds- og arbejdstilladelse i øvrigt i sager om udlændinge	2	1	1	1
647. Opsættende virkning i sager om udlændinge	1	1	0	0
649. Udlændinge; andet	2	1	1	0
654. Person-, familie- og arveret – samvær	1	1	0	0
690. Indfødsret	1	1	0	0
701. Aktindsigt og indsigt efter persondataloven i sager om undervisning, forskning, kirke og kultur	1	0	1	1
710. Folkeskolen	1	0	1	1
711. Gymnasier og hf og seminarier	1	1	0	0
719. Uddannelse; andet	2	0	2	2
730. Uddannelsesstøtte	1	0	1	1
754. Teater	1	0	1	1
802. Personalesager og diverse vedrørende konkrete sager – begrundelse	2	2	0	0
809. Personalesager og diverse vedrørende konkrete sager; andet	1	1	0	0
810. Ansættelse	2	2	0	0
811. Løn mv. og pension	1	1	0	0
812. Disciplinære sanktioner, herunder afskedigelse	1	1	0	0
813. Afskedigelse (bortset fra som disciplinær sanktion)	1	1	0	0
815. Ytringsfrihed	2	1	1	1
<i>I alt</i>	163	62	101	43

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

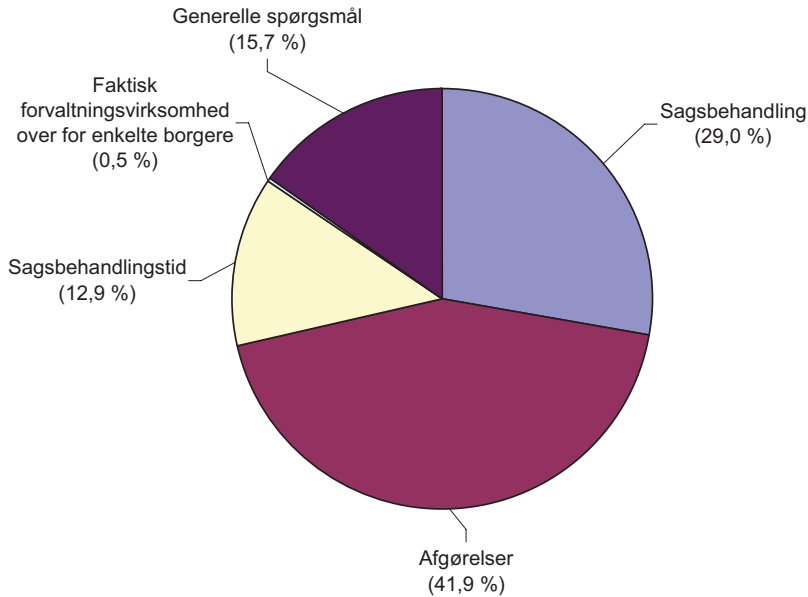
Figur 1  
Sagstal i de sidste 10 år



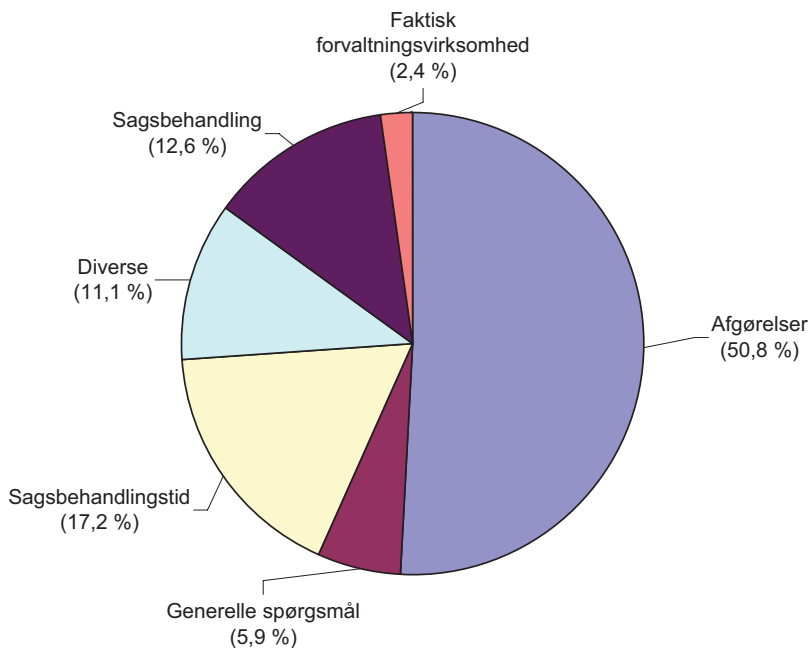
Figur 2  
Realitetsbehandlede sager i 2006 fordelt efter hovedemne  
(i alt 846 sager)



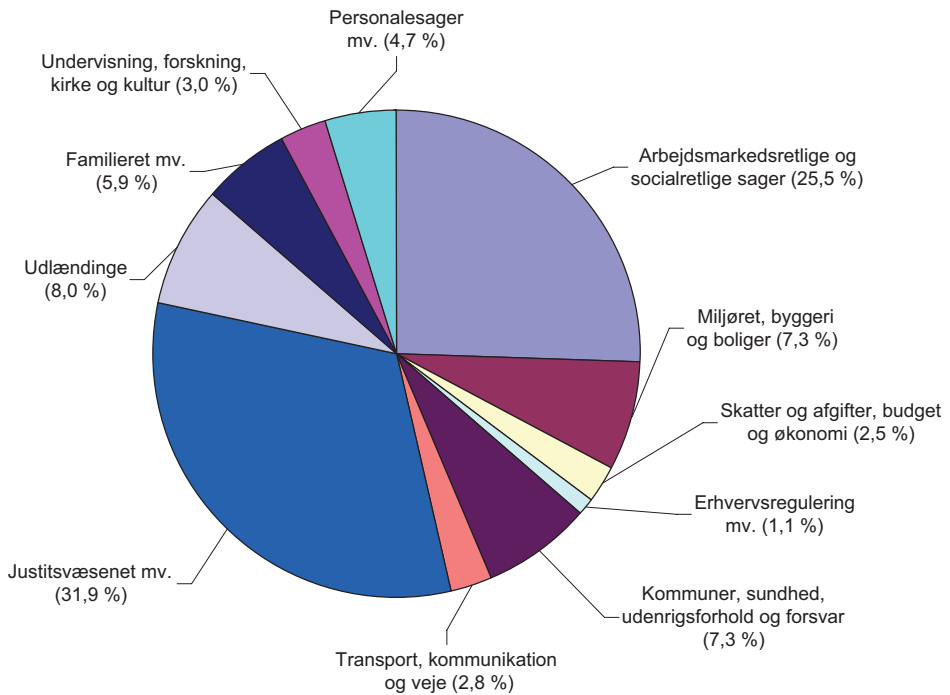
Figur 3  
Sager i 2006 med kritik/henstilling fordelt efter hovedemne (i alt 217 sager)



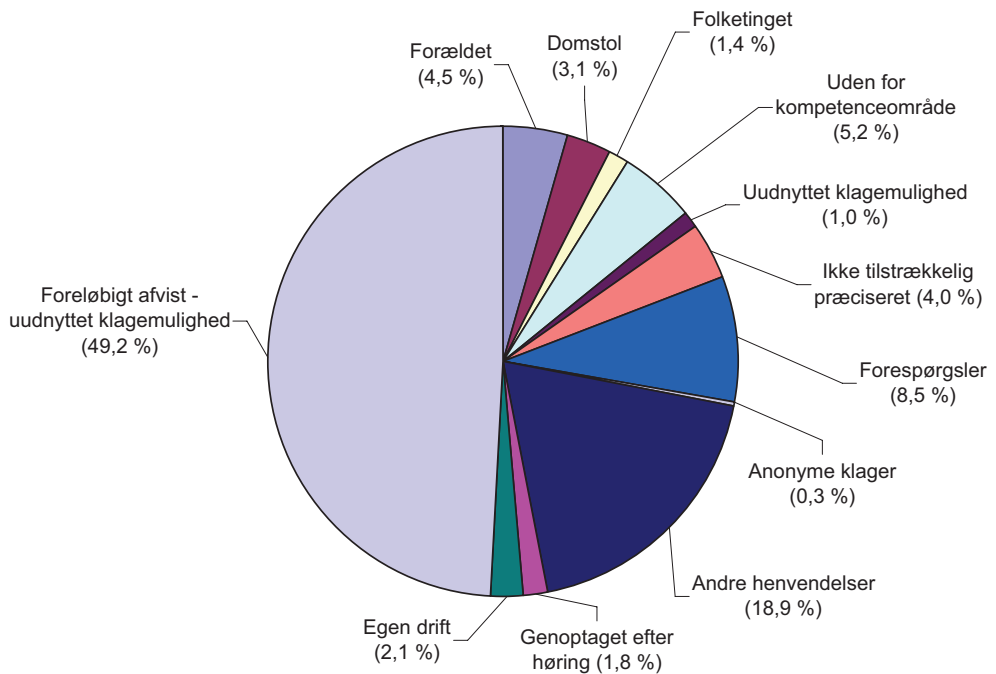
Figur 4  
Afviste sager i 2006 fordelt efter hovedemne (i alt 3.105 sager)



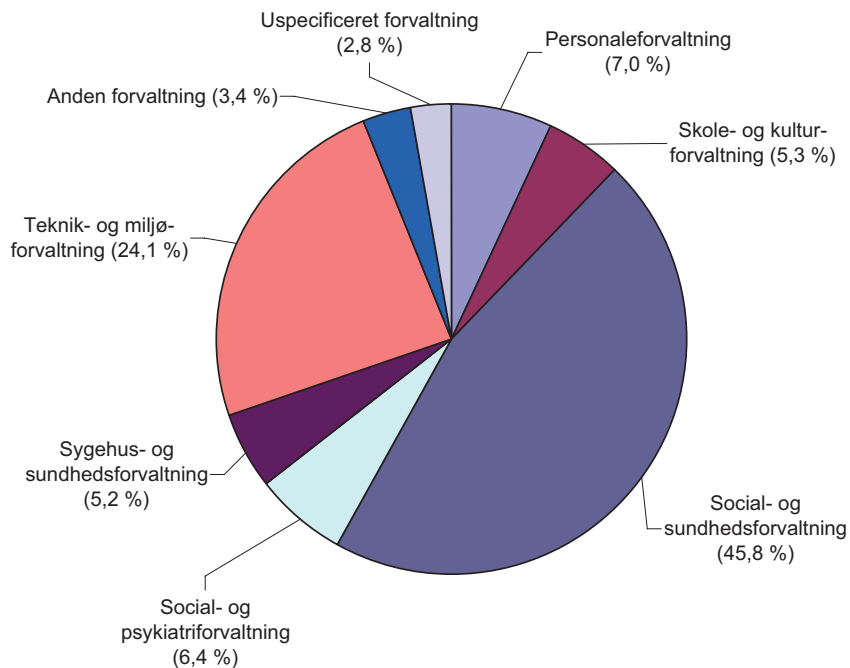
Figur 5  
Realitetsbehandlede sager i 2006 fordelt på forvaltningstype  
(i alt 846 sager)



Figur 6  
Afviste klager i 2006 fordelt efter afvisningsgrund  
(i alt 3.105 sager)



Figur 7  
Samtlige kommunale sager afsluttet i 2006 fordelt på  
forvaltningstype (i alt 1.034 sager)





# Generelle forvaltningsretlige spørgsmål mv.

## A. Sagsbehandlingsspørgsmål mv.

1. Afgørelsesbegrebet .....	s. 46
2. Partsbegrebet .....	s. 49
3. Kompetence .....	s. 52
4. Vejledningspligt, informationspligt, offentligt opslag mv. ....	s. 55
5. Repræsentation .....	s. 60
6. Notatpligt, journalisering mv. ....	s. 61
7. Officialprincippet .....	s. 66
8. Partshøring .....	s. 75
9. Partsaktindsigt .....	s. 78
10. Aktindsigt efter offentlighedsloven .....	s. 79
11. Behandling af personoplysninger, tavshedspligt, videregivelse og indhentelse af oplysninger mv. ....	s. 84
12. Begrundelse .....	s. 86
13. Skriftlighed .....	s. 90
14. Afgørelsens meddelelse, besvarelse af henvendelser mv. ....	s. 91
15. Klagevejledning .....	s. 93

## B. Hjemmelsspørgsmål

1. Generelle spørgsmål .....	s. 95
2. Ytringsfrihed .....	s. 106

## C. Kontrol med forvaltningen

1. Administrativ rekurs .....	s. 108
2. Genoptagelse og tilbagekaldelse .....	s. 113
3. Ugyldighed .....	s. 113
4. Folketingets Ombudsmand .....	s. 115

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

## A. Sagsbehandlingsspørgsmål mv.

### 1. Afgørelsesbegrebet

Forvaltningslovens regler gælder som hovedregel kun i sager hvori der er eller vil blive truffet afgørelse. Af forarbejderne til loven ses at der med dette udtryk sigtes til sager i hvilke der udfærdiges retsakter, dvs. udtalelser der går ud på at fastslå hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. I Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 43, er afgørelsesbegrebet beskrevet således: En forvaltningsafgørelse kan karakteriseres som en "offentlig myndigheds ensidige og for borgerne bindende tilkendegivelse om forhold af væsentlig betydning for de berørte 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 5-6* skrev en mand den 30. september 2005 til justitsministeren om en sag hvor en forsvarsadvokat havde udleveret identitetsoplysninger om et anonymt vidne til sin klient. Manden opfordrede ministeren til at gå ind i sagen og rykkede flere gange for svar. Ministeren svarede den 14. marts 2006 og beklagede den sene besvarelse.

Inden da havde manden klaget til mig over at ministeren ikke havde svaret, og jeg bad i den anledning ministeriet om en udtalelse. I udtalelsen til mig anførte ministeriet at mandens henvendelse ikke indgik i en afgørelsessag, og at henvendelserne derfor ikke var omfattet af ministeriets cirkulæreskrivelse om målsætninger for hvor hurtigt man tilstræber at behandle sager hvor forvaltningen skal træffe afgørelse i forhold til borgerne.

Jeg var enig i at der ikke var tale om en afgørelsessag, men gav samtidig udtryk for at det følger af principperne om god forvaltningsskik at også modtagelsen af breve i andre sager bekræftes, og at rimeligt begrundede rykkerskrivelser besvares.

b) *Sag 16-1*: En pilot fløj den 27., 28. og 29. august 2001 et passagerfly som co-pilot med en kaptajn under uddannelse og supervisor af en rutetræningskaptajn. Den 5. september 2001 fik piloten at vide af selskabet at han ville blive indstillet til afsked bl.a. fordi hans tjeneste som co-pilot var under den ønskede standard. Den 30. november 2001 blev han afskediget på grund af nedskæringer. Inden havde der været en brevveksling mellem piloten og selskabet om nogle episoder under de tre flyvninger som selskabet mente viste at piloten havde optrådt uhensigtsmæssigt, mens han selv mente at der var opstået nogle farlige situationer på grund af fejl begået af kaptajnen. Den 11. december 2001 skrev piloten enslydende breve til henholdsvis Havarikommissionen for Civil Luftfart og Statens Luftfartsvæsen hvori han nøje beskrev de forhold som han mente havde været til fare for flysikkerheden. Han medsendte korrespondancen med selskabet og skrev at ledelsen forsøgte at skjule noget eller holde hånden over nogle personer og derved blokerede for en forbedring af flysikkerheden.

Pilotens anmeldelse gav hverken Havarikommissionen eller Statens Luftfartsvæsen anledning til at foretage sig noget. Trafikministeriet, hvortil piloten derefter klagede, mente ikke at de to myndigheders behandling af sagen gav anledning til kritik.

Kommissionen havde henvist til at de indberettede episoder ikke kunne anses for flyvehændelser, og at kommissionen i øvrigt ikke var rette myndighed. Statens Luftfartsvæsen havde henvist til at der ikke var tale om væsentlige flyvesikkerhedsmæssige bevisenheder, og at der ikke var sket en overtrædelse af gældende regler.

Myndighederne påberåbte sig at deres dispositioner ikke havde karakter af afgørelser i forvaltningslovens forstand. Jeg var ikke enig i denne opfattelse og lagde vægt på at myndighedernes beslutninger indebar at de anmeldte episoder ikke skulle betragtes som flyvehændelser eller væsentlige flyvesikkerhedsmæssige begivenheder, og dermed at selskabet ikke havde haft indberetningspligt.

Myndighederne mente heller ikke at piloten var part i sagen. Denne opfattelse var jeg heller ikke enig i. Myndighedernes stillingtagen til sagen havde ikke kun betydning for luftfartstøjschefen og selskabet, men i kraft af pilotens ansættelsesforhold og hans deltagelse i flyvningerne, også for ham.

Sagerne var således omfattet af forvaltningsloven, og begge myndigheder burde derfor i deres breve til piloten have anført en begrundelse i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 22-24 og burde have givet klagevejledning efter forvaltningslovens § 25.

Følgen af at der var tale om afgørelser, var endvidere at piloten havde ret til at klage til Trafikministeriet, og at ministeriet havde pligt til at realitetsbehandle klagen og ikke blot svare piloten som tilsynsmyndighed.

Herudover kritiserede jeg at Statens Luftfartsvæsen ikke havde haft tilstrækkelige oplysninger til at træffe afgørelse. Jeg pegede på at Statens Luftfartsvæsens afgørelse byggede på det materiale som piloten havde sendt, nogle samtaler med personer fra flyselskabet og en udtalelse fra selskabet om pilotens anmeldelse. Jeg mente det var betænkeligt at direktoratet havde lagt afgørende vægt på oplysninger fra den som efter lovgivningen var ansvarlig for overholdelsen af reglerne, når der som i dette tilfælde fremkom underbyggede oplysninger som på væsentlige punkter afveg fra selskabets oplysninger. Jeg pegede desuden på muligheden for at der blev indhentet oplysninger fra kontrolcentralen og fra flyets sorte boks. Endvidere havde Statens Luftfartsvæsen

ikke på noget tidspunkt indhentet en udtalelse fra Havarikommissionen om sagen, og kommissionens afgørelse fandtes ikke i sagen hos Statens Luftfartsvæsen.

Statens Luftfartsvæsen havde over for mig gjort gældende at piloten ikke havde indberetningspligt, men at denne udelukkende påhvilede luftfartstøjschefen og selskabet. Hertil bemærkede jeg at indberetningspligten ikke kan forstås sådan at andre end den indberetningspligtige er afskåret fra at give myndighederne oplysninger om begivenheder som er indberetningspligtige.

De oplysninger der fremkom under samtaler mellem SLV selskabet, forelå ikke i skriftlig form, hvilket jeg mente var en tilsidesættelse af notatpligten i offentlighedslovens § 6.

Jeg henstillede at myndighederne genoptog sagen til ny behandling, og at de forholdt sig til de påstande som piloten havde fremsat om at der under flyvningerne havde været farlige episoder. Sagen blev derpå genoptaget.

c) En lærer blev i *sag 20-1* ansat som souschef for et amtscenter for undervisning. Amtscenret sendte den 10. april 2003 et ansættelsesbrev til læreren hvoraf det fremgik at han med virkning fra 1. maj 2003 var blevet ansat som tjenestemand, og at han var omfattet af lov om tjenestemænd i folkeskolen mv. I maj 2003 blev amtets personalekontor efter at have indhentet oplysninger fra lærerens tidligere arbejdsgivere opmærksom på at han ikke var omfattet af lov om tjenestemænd i folkeskolen. Den 27. maj 2003 sendte amtet et nyt ansættelsesbrev til læreren hvoraf det fremgik at han blev ansat i henhold til overenskomsten mellem Amtsrådsforeningen i Danmark og lærerens faglige organisation.

I anledning af at læreren klagede over denne ændring, bad jeg amtet oplyse om der efter amtets opfattelse var tale om en tilbagekaldelse af en begunstigende afgørelse, og om de almindelige forvaltningsretlige betingelser herfor var opfyldt. Amtet svarede at

der ikke var hjemmel til at ansætte læreren som tjenestemand, og at den fejlagtige ansættelse havde været ugyldig fra udfærdigelsestidspunktet. Der skulle følges heller ikke foretages partshøring.

Jeg mente at det nye ansættelsesbrev af 27. maj 2003 var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg henviste til at brevet ophævede retsvirkningerne af det ansættelsesbrev som læreren fik den 10. april 2003, og at der samtidig blev truffet afgørelse om at han kunne ansættes på overenskomstvilkår. Der indtraf således en væsentlig ændring af hans ansættelsessituation. Amtet var derfor forpligtet både til at foretage partshøring over de oplysninger fra lærerens tidligere arbejdsgivere som bevirkede at afgørelsen blev truffet, og til at begrunde afgørelsen.

Jeg var enig med amtet i at der ikke var hjemmel til at ansætte læreren på tjenestemandsvilkår, og i at afgørelsen derfor som udgangspunkt var ugyldig og måtte annulleres. Der forelå ikke sådanne omstændigheder at ansættelsen burde opretholdes ud fra et hensyn til at læreren havde indrettet sig på at blive tjenestemand.

d) Et forældrepar klagede i *sag 20-4* til en skole over at deres datter skulle gå i klasse med en dreng som de hævdede havde været seksuelt krænkende over for datteren i børnehaveklassen. Da skolen ikke ville flytte datteren, klagede forældrene videre til kommunen som heller ikke gav dem medhold.

Jeg udtalte at selve sammensætningen af klassen måtte anses for faktisk forvaltningsvirksomhed og ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Derimod var både skolens og kommunens svar på forældrenes klage afgørelser.

Jeg kritiserede at hverken skolens eller kommunens svar indeholdt en henvisning til de relevante regler i folkeskoleloven, og at kommunens afgørelse ikke indeholdt vejledning om muligheden for at klage over afgørelsen til amtet.

e) En førtidspensionist søgte i *sag 20-6* en stilling som medarbejder til salg af billetter og souvenirs fra butikken på et museum der blev drevet af et amt. Manden mødtes den 31. januar 2005 med en repræsentant for museet og fik tilsagn om ansættelse på betingelse af at han tog bopæl i landsdelen, og at han kunne klare en oplæring i jobbet. Den 7. april 2005 drøftede manden sin tiltræden med lederen af butikken og oplyste at han nu havde bopæl i landsdelen. Den 17. april 2005 figurerede han på en vagtplan, og samme dag havde han et møde med de øvrige medarbejdere. På dette møde skulle manden have fremsat nogle ubeherskede udtalelser om museets virksomhed, og museets øvrige medarbejdere gav udtryk for betænkelighed ved at han blev ansat. Manden fik herefter den 18. april 2005 meddelelse om at han ikke var ansat, og den 25. april 2005 skrev museet det til ham og henviste til at kun et ansættelsesbrev har egentlig bindende virkning.

Som sagen forelå oplyst, mente jeg at der var tale om en bindende aftale om ansættelse. Museet var derfor ikke berettiget til at træde tilbage fra aftalen, men måtte i stedet, hvis det ikke ønskede at have manden ansat, følge proceduren for uansøgt afskedigelse. Dette indebar at amtet var forpligtet til at partshøre, give en begrundelse og til at opfylde det almindelige saglighedskrav og officinalprincippet.

f) *Sag 20-7*: Et ungt par som var stofmisbrugere, var i behandling for deres misbrug i behandlingscenteret i et amt. Behandlingsforløbet var præget af uoverensstemmelser mellem centeret og parret som under behandlingssamtalerne havde et forældrepar med som bisiddere. Efter to måneders forløb besluttede centeret at forældrene kun kunne deltage i møder hvor der skulle drøftes egentlige behandlingsændringer, og ikke i behandlingssamtalerne. Amtet forklarede i en udtalelse til mig at centeret mente det var uhensigtsmæssigt for behandlingens effekt

at have pårørende med under disse samtaler. Erfaringen var at forældrene ofte satte dagsorden for det der blev talt om under samtalerne, og at samtalerne derfor ikke blev brugt til at hjælpe misbrugerne.

Ud fra det forløb amtet havde beskrevet, mente jeg ikke der var grundlag for at kritisere at det unge pars adgang til at være ledsaget af bisiddere blev afskåret. Jeg lagde vægt på at amtet havde foretaget en konkret vurdering og inddraget relevante kriterier for om der var fornødent grundlag for beslutningerne.

Efter min mening var beslutningen om at afskære muligheden for at benytte partsrepræsentation ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg mente dog alligevel det var bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis det var fremgået af referatet fra det møde hvor begrænsningen blev besluttet, eller andet sted i sagen, hvilke hensyn der var blevet inddraget i beslutningen. På den måde ville det have været muligt på baggrund af sagens akter at vurdere om beslutningen var truffet på et sagligt grundlag.

## 2. Partsbegrebet

De fleste af beføjelserne i forvaltningsloven tilkommer parter. Begrebet er ikke nærmere defineret i loven, men i forarbejderne er det forudsat at udtrykket skal forstås i overensstemmelse med det almindelige partsbegreb i dansk ret.

a) I *sag 4-1* klagede en advokat til det kommunale tilsyn over at en kommune ikke opfyldte sin pligt til at føre tilsyn med et taxaselskabs bestillingskontor. Advokaten gjorde gældende at bestillingskontoret havde udelukket hans klienter fra kørselsopgaver for visse kontokunder.

Advokaten klagede til mig over at tilsynet endnu ikke havde afsluttet sagen. Jeg bad tilsynet om en udtalelse blandt andet med oplysning om i hvilket omfang advokaten havde modtaget underretning om behandlingstiden. Det kommunale tilsyn (statsamtet) svarede at det kommunale tilsyn er et offent-

ligretligt tilsyn der retter sig mod kommunerne. Det forhold at en person ved sin henvendelse giver anledning til at der bliver rejst en tilsynssag, gør efter statsamtets opfattelse ikke den pågældende til part i sagen. Det var ikke statsamtets praksis løbende af egen drift at orientere personer der retter henvendelse til tilsynet, om den forventede behandlingstid.

Jeg var enig med statsamtet i at det forhold at en person ved sin henvendelse giver anledning til at der rejses en tilsynssag, ikke i sig selv indebærer at den pågældende kan anses for part i sagen. I alle sager hvor der er tale om at tilsynet skal bedømme lovligheden af en kommunes afgørelse over for en privatperson, må den pågældende imidlertid som udgangspunkt siges at have en væsentlig, individuel interesse i om der bliver skredet ind over for kommunens afgørelse. Da advokaten havde bedt tilsynet tage stilling til om kommunen gjorde tilstrækkeligt for at påse at bestillingskontoret ikke udelukkede hans klienter fra kørselsopgaver, anså jeg hans klienter for parter i sagen. Statsamtet burde derfor have anset advokaten for repræsentant for personer der var parter i sagen.

b) I *sag 9-3* havde Familiestyrelsen givet et påbud til en mand der havde oplyst at han var ordblind, om ikke at ringe, men kun skrive til styrelsen. Manden rejste uafsladeligt sager vedrørende samvær med et barn han havde med sin tidligere samlever, og om hans pligt til at betale børnebidrag. Da manden angiveligt var ordblind, ringede han i stedet for at skrive, og opringningerne havde taget et sådant omfang og havde fået et sådant indhold at styrelsen så sig nødsaget til at gribe ind af ressourcemæssige grunde. Styrelsen sendte en kopi af påbuddet til den tidligere samlever og til statsamtet.

Påbuddet blev udstedt i forbindelse med at styrelsen behandlede en klage fra manden over statsamtets behandlingstid i forbindelse med en anmodning fra ham om bortfald

af børnebidrag, og styrelsen mente at beslutningen havde så nær sammenhæng med styrelsens fremtidige behandling af bidragssagen at den tidligere samlever burde underrettes herom. Styrelsen henviste senere til at videregivelsen af oplysningerne til kvinden skulle bedømmes på baggrund af forvaltningslovens regler om partsaktindsigt. Efter min opfattelse forelå der i forhold til Familiestyrelsens sag om at afskære manden fra telefonkontakt med styrelsen en selvstændig sag som efter sit oplysningsgrundlag og udfald var væsensforskellig fra klagesagen vedrørende statsamtets behandlingstid. Selv om kvinden havde en indirekte interesse i sagen om påbuddet til manden, mente jeg ikke at det berettigede til at hun fik partsstatus. Herefter mente jeg ikke at videregivelsen af oplysningerne til hende skulle vurderes på grundlag af reglerne om partsaktindsigt.

Videregivelsen måtte i stedet vurderes på grundlag af reglerne om tavshedspligt i forvaltningslovens § 27. Efter min opfattelse begrundede hensynet til mandens interesse i at beskytte oplysninger om hans personlige forhold at oplysningen om påbuddet var fortrolig. Jeg bemærkede at sagen om at afskære hans kontakt med styrelsen i sig selv var af sensitiv karakter. Jeg mente endvidere ikke at kunne se bort fra mandens åbenbare interesse i at en beslutning der indebar en væsentlig forringelse af hans processuelle stilling i styrelsens andre sager der havde karakter af partstvister mellem ham og den tidligere samlever, ikke kom til kvindens kundskab. Udleveringen af afgørelsen til hende var derfor efter min mening i strid med forvaltningslovens § 27.

c) Ankestyrelsen traf i *sag 14-2* afgørelse om at en kvindes forskellige lidelser ikke kunne anerkendes som arbejdsskader. Under sagens behandling søgte kvinden om aktindsigt i en udtalelse som en lægekonsulent var kommet med om hendes helbredsforhold nogle år tidligere under et møde om en sag

om kvindens ret til førtidspension. Lægekonsulenten havde på mødet sagt at der ikke var grundlag for pension, "det skulle lige være på det psykiatriske grundlag. Ansøger er ikke psykotisk, muligvis neurotisk". Denne udtalelse indgik nu i kvindens arbejds-skadesag.

Ankestyrelsen afslog at give aktindsigt i udtalelsen med henvisning til at der var tale om et internt arbejdsdokument, og kvinden klagede over denne afgørelse til mig. Jeg udtalte at det ikke kunne ses om Ankestyrelsen havde overvejet at give aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, ligesom det ikke kunne ses om styrelsen havde vurderet om der var oplysninger der skulle ekstraheres efter § 12 i forvaltningsloven. Jeg henstillede derfor at sagen blev genoptaget. Ankestyrelsen traf derpå afgørelse om at udlevere en kopi af citatet efter princippet om meroffentlighed. Styrelsen sendte derfor det brev hvori lægekonsulentens udtalelse blev citeret, til kvinden. Samtidig sendte Ankestyrelsen en kopi af brevet til det sociale nævn og til kommunen.

Efter at have modtaget en ny klage fra kvinden bad jeg Ankestyrelsen om en udtalelse om grundlaget for at Ankestyrelsen havde sendt en kopi af afgørelsen til henholdsvis nævnet og kommunen. Ankestyrelsen svarede at lægekonsulentens udtalelse fremgik af et referat fra et møde der lå i kvindens pensionssag, og styrelsen havde sendt afgørelsen til pensionssagens parter.

Jeg udtalte at citatet og oplysningen om at kvinden havde en pensionssag, var rent private oplysninger som måtte anses for omfattet af forvaltningslovens § 28, stk. 1. Ifølge stk. 2 i samme bestemmelse kan sådanne oplysninger normalt ikke videregives til en anden forvaltningsmyndighed medmindre den oplysningerne vedrører, har givet samtykke. Efter stk. 2, nr. 4, kan videregivelse dog ske uden samtykke "hvis videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling". Jeg forstod Ankestyrelsens bemærkning om at der var sendt kopi af afgørelsen til sagens



parter, sådan at brevet var blevet sendt som et led i kvindens pensionssag, og at styrelsen betragtede nævnet og kommunen som parter i denne sag.

Jeg bemærkede at offentlige myndigheder normalt ikke er parter i de forvaltningssager de beskæftiger sig med. Jeg gik ud fra at Ankestyrelsen ved anvendelsen af udtrykket parter udelukkende sigtede til at de pågældende myndigheder havde behandlet kvindens pensionssag som offentlige myndigheder. På den baggrund mente jeg at anvendelsen af udtrykket "parter" var misvisende. Jeg kunne endvidere ikke se at de to myndigheder havde et sagligt behov for at få en kopi af afgørelsen om aktindsigt. Jeg henviste til at der i forvaltningsretlig forstand forelå to adskilte sager, en om aktindsigt og en om pension, og at meddelelse af aktindsigt i arbejdsskadesagen ikke havde betydning for pensionssagen. Herefter mente jeg at Ankestyrelsen havde handlet i strid med reglerne i forvaltningslovens § 28 om videregivelse af oplysninger.

d) I sag 14-5 traf en kommune afgørelse om at anbringe et barn uden for hjemmet. Barnet blev født i 1995 mens forældrene var gift. Forældrene ophævede i 2003 samlivet, og barnet boede derefter hos faren i en periode hvor moren var indlagt på psykiatrisk sygehus. I 2004 fik moren overført forældremyndigheden til sig alene, og der blev etableret en samværsordning for faren som dog gav anledning til problemer. Den 25. januar 2005 traf kommunen efter anmodning fra moren afgørelse om at anbringe barnet uden for hjemmet med henblik på at give det mulighed for normal kontakt med begge forældre.

Faren klagede over afgørelsen til det sociale nævn som afviste at behandle klagen fordi han ikke havde del i forældremyndigheden og derfor ikke kunne betragtes som part i sagen. Det forhold at barnet havde boet hos faren, ændrede efter nævnets opfattelse ikke noget. Ankestyrelsen stadfæstede afgørelsen.

Ifølge den sociale retssikkerhedslovs § 60 kan kommunale afgørelser påklages af "den person, som afgørelsen vedrører". Jeg mente ligesom nævnet og Ankestyrelsen at retten til at klage som udgangspunkt kun tilkommer den eller de personer der har været parter i sagen i forbindelse med førstinstansens behandling af sagen, ligesom jeg var enig i at faren som følge af at han ikke havde del i forældremyndigheden, som udgangspunkt ikke kunne anses for part i sagen. Men jeg var ikke enig med Ankestyrelsen i at partsstatus i sager om frivillig anbringelse under ingen omstændigheder kan tilkomme forældre uden del i forældremyndigheden. Det afgørende må være om den pågældende kan anses for at have en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald. Andre end indehavere af forældremyndigheden kan således efter en konkret vurdering antages at have partsstatus.

Jeg mente ikke at faren i den konkrete sag havde en sådan interesse at han havde status som part i sagen.

e) Sag 16-1: En pilot fløj den 27., 28. og 29. august 2001 et passagerfly som co-pilot med en kaptajn under uddannelse og supervisoret af en rutetræningskaptajn. Den 5. september 2001 fik piloten at vide af selskabet at han ville blive indstillet til afsked bl.a. fordi hans tjeneste som co-pilot var under den ønskede standard. Den 30. november 2001 blev han afskediget på grund af nedskæringer. Inden havde der været en brevveksling mellem piloten og selskabet om nogle episoder under de tre flyvninger som selskabet mente viste at piloten havde optrådt uhensigtsmæssigt, mens han selv mente at der var opstået nogle farlige situationer på grund af fejl begået af kaptajnen. Den 11. december 2001 skrev piloten enslydende breve til henholdsvis Havarikommissionen for Civil Luftfart og Statens Luftfartsvæsen hvori han nøje beskrev de forhold som han mente havde været til fare for flysikkerheden. Han medsendte korrespondancen med selskabet og skrev

at ledelsen forsøgte at skjule noget eller holde hånden over nogle personer og derved blokerede for en forbedring af flysikkerheden.

Pilotens anmeldelse gav hverken Havarikommissionen eller Statens Luftfartsvesen anledning til at foretage sig noget. Trafikministeriet, hvortil piloten derefter klagede, mente ikke at de to myndigheders behandling af sagen gav anledning til kritik.

Kommissionen havde henvist til at de indberettede episoder ikke kunne anses for flyvehændelser, og at kommissionen i øvrigt ikke var rette myndighed. Statens Luftfartsvesen havde henvist til at der ikke var tale om væsentlige flyvesikkerhedsmæssige begivenheder, og at der ikke var sket en overtrædelse af gældende regler.

Myndighederne påberåbte sig at deres dispositioner ikke havde karakter af afgørelser i forvaltningslovens forstand. Jeg var ikke enig i denne opfattelse og lagde vægt på at myndighedernes beslutninger indebar at de anmeldte episoder ikke skulle betragtes som flyvehændelser eller væsentlige flyvesikkerhedsmæssige begivenheder, og dermed at selskabet ikke havde haft indberetningspligt.

Myndighederne mente heller ikke at piloten var part i sagen. Denne opfattelse var jeg heller ikke enig i. Myndighedernes stillingtagen til sagen havde ikke kun betydning for luftfartøjschefen og selskabet, men i kraft af pilotens ansættelsesforhold og hans deltagelse i flyvninger også for ham.

Sagerne var således omfattet af forvaltningsloven, og begge myndigheder burde derfor i deres breve til piloten have anført en begrundelse i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 22-24 og burde have givet klagevejledning efter forvaltningslovens § 25.

Følgen af at der var tale om afgørelser, var endvidere at piloten havde ret til at klage til Trafikministeriet, og at ministeriet havde pligt til at realitetsbehandle klagen og ikke blot svare piloten som tilsynsmyndighed.

Herudover kritiserede jeg at Statens Luftfartsvesen ikke havde haft tilstrækkelige oplysninger til at træffe afgørelse. Jeg pegede på at Statens Luftfartsvesens afgørelse byggede på det materiale som piloten havde sendt, nogle samtaler med personer fra flyselskabet og en udtalelse fra selskabet om pilotens anmeldelse. Jeg mente det var betænkeligt at direktoratet havde lagt afgørende vægt på oplysninger fra den som efter lovgivningen var ansvarlig for overholdelsen af reglerne, når der som i dette tilfælde fremkom underbyggede oplysninger som på væsentlige punkter afveg fra selskabets oplysninger. Jeg pegede endvidere på muligheden for at der blev indhentet oplysninger fra kontrolcentralen og fra flyets sorte boks. Endvidere havde Statens Luftfartsvesen ikke på noget tidspunkt indhentet en udtalelse fra Havarikommissionen om sagen, og at kommissionens afgørelse ikke lå i sagen hos Statens Luftfartsvesen.

Statens Luftfartsvesen havde over for mig gjort gældende at piloten ikke havde indberetningspligt, og at denne udelukkende påhvilede selskabet. Hertil bemærkede jeg at indberetningspligten ikke kan forstås sådan at andre end den indberetningspligtige er afskåret fra at give myndighederne oplysninger om begivenheder som er indberetningspligtige.

De oplysninger der kom frem under samtaler mellem SLV og selskabet, forelå ikke i skriftlig form hvilket jeg mente var en tilsidesættelse af notatpligten i offentlighedslovens § 6.

Jeg henstillede at myndighederne genoptog sagen til ny behandling, og at de forholdt sig til de påstande som piloten havde fremsat om at der under flyvningerne havde været farlige episoder. Sagen blev derpå genoptaget.

### 3. *Kompetence*

De offentlige opgaver er fordelt på et stort antal forskellige offentlige forvaltningsmyndigheder og stillinger. Fordelingen sker som oftest efter saglige kriterier, efter stedlige



kriterier eller efter en kombination af saglige og stedlige kriterier. Fordelingen sker i almindelighed ved lov eller bekendtgørelse. I en vis udstrækning kan en myndighed overdrage kompetencen til en anden myndighed eller til en privat. En sådan delegation er i visse situationer tilstrækkeligt hjemlet i en almindelig ulovbestemt grundsætning mens der i andre tilfælde kræves hjemmel i lov hertil.

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

a) *Sag 5-7*: Et par flyttede sammen i 1982. I januar 1991 fik de en datter og i februar 1994 endnu et barn. I juni 1994 blev parret gift. I 1991 havde moren indsat datteren som særligt begunstiget i en gruppelevsfor sikring. I januar 2003 fik kvinden konstateret kræft, og den 12. februar 2003 døde hun. Der kom 400.000 kr. til udbetaling fra forsikringen.

Faren bad statsamtet om godkendelse af at han som værge gav afkald på forsikringssummen på datterens vegne sådan at den blev udbetalt til ham. Han forklarede at han derved kunne sikre at børnene blev ligestillede i økonomisk henseende, og henviste til at dette var i overensstemmelse med ønsker som moren mundtligt havde fremsat inden sin død. Han henviste til at forudsætningerne for begunstigelsen af datteren var bristet.

Statsamtet svarede at det ikke var kompetent til at tage stilling til om begunstigelsen var bortfaldet som følge af bristende forudsætninger, og tog derfor ikke stilling til om det kunne godkendes at faren som værge gav afkald på datterens vegne.

Faren klagede over afgørelsen til Civilstyrelsen som tog stilling til dette sidste spørgsmål og afslog at give godkendelse.

Jeg udtalte at styrelsen udelukkende burde have forholdt sig til om det var korrekt at statsamtet afslog at tage stilling til om begunstigelsen var bortfaldet, og at styrelsen burde have hjemvist spørgsmålet om god-

kendelse til behandling i statsamtet som første instans.

b) *Sag 14-1*: En dreng på 12 år havde lettere indlæringsvanskeligheder og havde i den anledning haft et turbulent skoleforløb. Den 1. august 2003 kom han på en specialskole hvor han trivedes godt. Den 28. februar 2005 skrev kommunen til forældrene og meddelte at drengen skulle flyttes til et andet skolebehandlingstilbud. Forældrene klagede, og kommunen fastholdt den 17. marts 2005 afgørelsen om at flytte drengen. Samtidig sendte kommunen sagen videre til det sociale nævn.

Forældrene skrev til nævnet den 21. marts 2005 og bad om at kommunen blev pålagt fortsat at dække udgifterne ved drengens skoleophold på den gamle skole indtil nævnet traf afgørelse i klagesagen.

Nævnet hjemviste i et brev af 23. marts 2005 sagen til kommunen på grund af en formel fejl og meddelte samtidig forældrene at det i sager af denne type lå uden for nævnets kompetence at tillægge en klage opsættende virkning.

Den 21. april 2005 traf kommunen på ny afgørelse om at drengen skulle flyttes. Samtidig vejledte kommunen om klagemulighed og tilføjede at en eventuel klage ikke havde opsættende virkning. Den 26. april 2005 klagede forældrene over den nye afgørelse og bad fortsat kommunen om at afholde udgifterne ved drengens fortsatte skolegang på den gamle skole. Dette afviste kommunen i brev af 28. april 2005 hvilket forældrene klagede over i et brev af 3. maj 2005 til nævnet. Kommunen fastholdt den 6. juni 2005 afslaget på at betale mens klagesagen verserede, og videresendte forældrenes klage af 3. maj 2005 til nævnet.

Den 27. juni 2005 traf nævnet afgørelse om at ændre kommunens afgørelse af 21. april 2005 om at flytte drengen til en anden skole og pålagde kommunen at genindskrive ham på den første skole og betale udgifterne for opholdet dér frem til den 1. maj 2005. Samme

dag gjorde forældrene nævnet opmærksom på at de ønskede at opretholde klagen over kommunens afslag på at tillægge klagen opsættende virkning. I et brev af 5. september 2005 gav nævnet forældrene medhold i at kommunen burde have tillagt klagen opsættende virkning.

Da den månedlige udgift for skoleopholdet var 25.000 kr., da forældrene ikke havde mulighed for at betale dette beløb, og da klagen ikke var blevet tillagt opsættende virkning, var drengen blevet taget ud af skoletilbuddet. Fra den 1. maj 2005 til sommerferien blev han i stedet undervist hjemme.

I § 72, stk. 1, i den sociale retssikkerhedslov står der at en klage over en afgørelse ikke har opsættende virkning. Jeg gjorde opmærksom på at der i forarbejderne til bestemmelsen udtrykkeligt står at bestemmelsen ikke udelukker at den myndighed der klages over, selv kan tillægge en klage opsættende virkning. Da det desuden hverken af ordlyden eller af forarbejderne fremgår at den almindelige grundsætning om at rekursinstanser kan tage stilling til om en klage skal have opsættende virkning, skulle fraviges, mente jeg at denne retsgrundsætning gjaldt ved siden af § 72. Både kommunen og det sociale nævn kunne således have truffet afgørelse om at tillægge forældrenes klage opsættende virkning.

Jeg mente at det var en alvorlig fejl at nævnet den 23. marts 2005 meddelte at nævnet ikke havde kompetence til at tage stilling til om klagen skulle have opsættende virkning. Jeg mente endvidere at det var kritisabelt at kommunen ikke den 21. april 2005 tog stilling til om klagen skulle have opsættende virkning. At kommunen dernæst var en måned om at svare på forældrenes klage af 3. maj 2005, mente jeg var meget kritisabelt set i lyset af at kommunen den 1. maj stoppede med at betale for drengens ophold på den gamle skole. Endelig var jeg enig med det sociale nævn i at kommunen burde have fortsat med at betale for skoleudgifterne indtil klagesagen var afgjort.

c) *Sag 14-7* handlede om den nærmere forståelse af servicelovens § 109 e sammenholdt med § 44 i den sociale retssikkerhedslov. Efter § 109 e kan personer med betydelig og varig nedsat psykisk funktionsevne flyttes tvangsmæssigt (uden samtykke) til et tilbud der er omfattet af loven, hvis det er absolut påkrævet for at give den pågældende den nødvendig hjælp og for at forhindre at den pågældende skader sig selv. Som hovedregel skal en afgørelse om en sådan flytning træffes af det sociale nævn efter indstilling fra kommunen eller amtskommunen.

Efter § 109 e, stk. 2, er der en lidt lempeligere procedure hvis en fremadskridende funktionsnedsættelse er aldersbetinget eller skyldes en senere erhvervet mental svækkelse. I så fald kan kommunen eller amtskommunen selv træffe beslutning om flytningen hvis det tiltrædes af den pågældendes værg. Bestemmelsen kan benyttes når flytningen er påkrævet for at skaffe den fornødne hjælp og er omsorgsmæssigt hensigtsmæssig. Hvis værgen ikke tiltræder beslutningen, træffer det sociale nævn afgørelse efter indstilling fra kommunen eller amtskommunen, jf. § 109 e, stk. 4.

I den konkrete sag blev en mand som led af Downs syndrom og fremadskridende Alzheimers sygdom, i april 2004 flyttet af fra et amt til et andet. Anledningen var at mandens familie, som boede i et andet amt end han, ønskede at han flyttede tættere på dem. Manden var i 1981 blevet umyndiggjort i formueretlig henseende efter den dagældende myndighedslov, men der var ikke efter vedtagelsen af den nugældende værgemålslov blevet beskikket en personlig værg for ham. Flytningen var således ikke tiltrådt af en personlig værg, og da manden ikke selv var i stand til at give samtykke til flytningen, burde afgørelsen have været forelagt det sociale nævn i bopælsamtet til afgørelse.

En bekendt af manden henvendte sig om sagen til det sociale nævn og pegede på at flytningen efter al sandsynlighed ikke var gennemført i overensstemmelse med regler-

ne. Nævnet afviste at behandle sagen med henvisning til at den der havde henvendt sig, ikke var klageberettiget, og til at nævnet ikke havde kompetence til at tage sagen op af egen drift.

Jeg udtalte at jeg var enig i at nævnet ikke havde kompetence til at tage en sag op af egen drift med henvisning til nævnets vejledende eller praksiskoordinerende virksomhed. Jeg var ligeledes enig med nævnet i at det som klagemyndighed først kunne behandle sagen hvis sagen var påklaget af den person som afgørelsen vedrørte, eller dennes partsrepræsentant.

Derimod mente jeg at nævnet havde en reaktionspligt i den foreliggende sag. Jeg anførte at det sociale nævn i sager om flytning af personer der mangler personlig habilitet, er tillagt en helt særlig kompetence som ikke genfindes andre steder i den sociale lovgivning. Denne kompetence har nævnet fået tillagt fordi disse afgørelser anses for at være et meget betydeligt indgreb i den personlige frihed. Nævnet er ligefrem under visse omstændigheder den kompetente myndighed til at træffe afgørelse i første instans i disse sager. På denne baggrund kunne det sociale nævn efter min mening ikke med rette undlade at reagere på en henvendelse hvor der på afgørende måde blev rejst tvivl om hvorvidt borgerens retssikkerhed var tilsidesat på et område hvor nævnet kunne være den kompetente afgørelsesmyndighed.

Jeg tilføjede at der i en sag der drejer sig om indgreb i borgeres personlige frihed, må påhvile myndighederne en forpligtelse til at reagere gennem en proces i overensstemmelse med de fastsatte procedureregler, således at der kan træffes en afgørelse som herefter kan prøves af klagemyndighederne og domstolene i det omfang den påklages/indbringes for disse myndigheder. Nævnet må således have pligt til at reagere ved at påse at kommunen/amtskommunen eller politimesteren, som efter værgemålsloven er beføjet til at rejse sag om væргеbeskikkelse, sørger for at den inhabile person rent faktisk får be-

skikket en væрге. Denne væрге skal i samspil med myndighederne tage stilling til sagen. Alternativet vil være at en juridisk inhabil person uden personlig væрге placeres i et retsløst rum. En sådan retstilstand vil være særdeles betænkelig og i strid med intentionerne bag servicelovens §§ 109 ff.

d) I *sag 20-3* klagede en kvinde til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn over behandlingen hos en neuropsykolog. Nævnet mente at psykologen på en række punkter ikke havde udvist den fornødne omhu og samvittighedsfuldhed og derved havde overtrådt psykologlovens § 12. Afgørelsen gav ledelsen på det sygehus hvor psykologen var ansat, anledning til at lave en redegørelse med henblik på at vurdere om der skulle ændres på arbejdsgange og eventuelt rejses en personalesag. I redegørelsen, som blev sendt til formanden for amtets sundhedsudvalg og amtets sundhedsdirektør, stod der at ledelsen på en række punkter ikke var enig i Patientklagenævnets afgørelse.

Kvinden klagede over dette forhold til mig og anførte blandt andet at psykologen på en hjemmeside havde skrevet om redegørelsen på en måde som om psykologen var blevet renset i sagen.

Jeg udtalte at jeg var enig med sygehusledelsen i at den efter omstændighederne var beføjet til at vurdere Patientklagenævnets afgørelser med henblik på at tage stilling til om de burde give anledning til disciplinære skridt eller ændring af retningslinjer, instrukser eller arbejdsgange. Derimod anså jeg det for at ligge uden for andre administrative myndigheders beføjelser at foretage en vurdering af nævnets sager på en måde der rejste tvivl om rigtigheden af nævnets afgørelser, medmindre der forelå åbenbare fejl.

#### *4. Vejledningspligt, informationspligt, offentligt opslag mv.*

Efter forvaltningslovens § 7 skal en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer der retter

henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. God forvaltnings-skik tilsiger at myndighederne 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.

Der gælder endvidere en generel pligt for myndighederne til at sørge for at informere offentligheden om forhold som kan have betydning for borgernes retsstilling. Også denne pligt er blevet udmøntet i specialbestemmelser.

a) En mand som ved flere lejligheder havde oplyst at han var ordblind, havde et barn med sin tidligere kæreste (*sag 9-2*). Moren havde forældremyndigheden over barnet, og faren havde samværsret og bidragspligt. Faren indbragte mange spørgsmål, især vedrørende samværsretten, for statsamtet, og adskillige af disse spørgsmål blev af ham indbragt for Familiestyrelsen. Manden skrev på grund af sin ordblindhed ikke om sagerne, men ringede i stedet.

Den 3. juli 2002 sendte statsamtet ham et brev om at han ikke mere måtte ringe. Baggrunden var at han ustandselig ringede, at han kommenterede sagen over for blandt andet omstillingen som ikke havde noget med sagen at gøre, at han brugte uforholdsmæssigt megen tid på samtalerne, og at han ofte var udskældende og truende. Statsamtet mente ikke længere at kunne bruge så mange ressourcer på samtalerne; fremover måtte han derfor skrive. Hvis han havde problemer med at skrive, foreslog statsamtet at han fik kommunen til at hjælpe sig.

Manden klagede over beslutningen til Civilretsdirektoratet (nu Familiestyrelsen) som

mente at statsamtets beslutning var både rimelig og nødvendig. Styrelsen lagde vægt på at manden ikke blev afskåret fra at henvende sig til statsamtet, og at han var blevet vejledt om muligheden for at søge bistand i kommunen med henblik på at skrive til statsamtet.

Manden fortsatte med at henvende sig til statsamtet og med at klage over afgørelser til Familiestyrelsen. Familiestyrelsen skrev den 4. oktober 2005 til ham at han fremover kun måtte henvende sig skriftligt til styrelsen. Styrelsen henviste, ligesom statsamtet havde gjort, til antallet, karakteren, omfanget og indholdet af hans telefonopkald gennem sidste to år. Hvis han havde problemer med at formulere sig, kunne han eventuelt bede kommunen om hjælp. Det samme gjaldt hvis han havde problemer med at læse styrelsens skriftlige svar på sine henvendelser. I en telefonsamtale oplyste en medarbejder i styrelsen endvidere manden om at han havde mulighed for at kontakte amtskommunen og bede om at få stillet hjælpemidler til rådighed sådan at han kunne kommunikere skriftligt med styrelsen.

Manden klagede derpå til mig over styrelsens beslutning. Jeg udtalte at en myndighed inden for snævre rammer har mulighed for at begrænse kontakten til en borger, herunder at påbyde borgeren fremover at henvende sig skriftligt. En sådan beslutning må afhænge af en konkret afvejning af hensynet til det offentliges ressourcer og hensynet til at borgeren i tilstrækkeligt omfang bliver betjent af den offentlige forvaltning.

I den konkrete sag mente jeg at styrelsen som udgangspunkt havde været berettiget til at begrænse mandens kontakt med styrelsen. Jeg lagde vægt på antallet af hans henvendelser og på det oplyste om hans truende, intimiderende og fornærmende tone over for styrelsens medarbejdere. Jeg havde – særligt på baggrund af mandens adfærd over for mine egne medarbejdere – ikke grundlag for at tvivle på disse oplysninger.

Det følger dog af det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip at borgerne ikke må udelukkes fra overhovedet at kommunikere med myndigheden. Endvidere følger det af den almindelige vejledningspligt at myndighederne har særlige forpligtelser i forhold til kommunikationshæmmede såsom ordblinde. Dette betyder efter min mening at hvis en ordblind borger beder om at få en afgørelse læst op over telefonen, bør dette som udgangspunkt imødekommes. Tilsvarende bør myndigheden forholde sig til mundtlige henvendelser fra den pågældende. Myndigheden bør endvidere undgå helt at afskære kontakten til en borger med et sådant handicap.

Jeg mente ikke at styrelsen kunne løse sig fra disse vejledningsforpligtelser ved at henvise manden til kommunen. Jeg mente endvidere ikke at styrelsen havde tilstrækkelige oplysninger om mandens ordblindhed og graden heraf til at antage at betingelserne for at opnå støtte fra amtskommunen til informationstekniske hjælpemidler var opfyldt. Inden styrelsen henviste ham til amtskommunen, havde det efter min mening været rigtigst om styrelsen på forhånd havde undersøgt om der var rimelig grund til at antage at støttebetingelserne var opfyldt.

b) *Sag 10-2*: Integrationsministeriet indførte i maj 2003 en ny praksis vedrørende familiesammenføring. Den nye praksis blev beskrevet i et notat af 26. maj 2003. Ændringen blev gennemført efter at udlændingeloven i 2002 var blevet ændret sådan at udlændinge får nemmere adgang til opholdstilladelse og familiesammenføring hvis beskæftigelsesmæssige og erhvervmæssige hensyn taler for det. Praksisændringen går ud på at herboende personer der er beskæftiget i stillinger som giver udlændinge særlig nem adgang til opholdstilladelse og familiesammenføring, får lettere adgang til familiesammenføring med udenlandske ægtefæller. Denne praksisændring blev gennemført for at undgå at herboende bliver stillet ringere

end udlændinge i samme situation. Samtidig blev adgangen til familiesammenføring udvidet for herboende personer der varetager særlige udenrigs- eller sikkerhedspolitiske opgaver, for at undgå at disse personer bliver henvist til at tage ophold i udlandet med deres ægtefæller og derved eventuelt må træde deres stilling.

Efter min gennemgang af sagen mente jeg ikke der var grundlag for at antage at ændringen af praksis var ulovlig. Jeg lagde vægt på at der efter det foreliggende retsgrundlag var ganske vide rammer for at ændre den eksisterende praksis, at ændringen ikke stred imod formålene bag den stramning af reglerne om familiesammenføring som indførtes i 2002, at en del af ændringen skyldtes ønsket om at opnå ligestilling af herboende med udlændinge, og at ændringen var til gunst for ansøgerne.

Det havde efter min mening været bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis ministeriet straks efter tilblivelsen af notatet af 26. maj 2003 på en hensigtsmæssig måde havde offentliggjort praksisændringen ved at lægge notatet eller en tilsvarende praksisbeskrivelse på ministeriets eller Udlændingestyrelsens hjemmeside og eventuelt havde udsendt en pressemeddelelse sådan at borgerne kunne gøre sig bekendt med lempelsen og indrette sig på den.

Myndighederne påberåbte sig at de var omfattet af officialprincippet, og at praksisændringen derfor automatisk ville blive lagt til grund i forbindelse med konkrete afgørelser. Jeg mente ikke at dette var tilstrækkeligt idet den manglende offentliggørelse af praksis kunne bevirke at personer som var omfattet af den nye praksis, undlod at søge.

c) I forbindelse med en konkret sag om opholds- og arbejdstilladelse til en tyrkisk statsborger kom ministeriet med oplysninger om rækkevidden af associeringsaftalen af 1963 mellem EF og Tyrkiet for spørgsmålet om opholds- og arbejdstilladelser til tyrkiske statsborgere som ikke udtrykkeligt



fremgik af § 9 a, stk. 1, i udlændingeloven, som er den bestemmelse sådanne tilladelser i givet fald afgøres efter (*Sag 10-4*).

Jeg rejste på den baggrund af egen drift spørgsmålet over for ministeriet om og i givet fald hvordan ministeriet orienterede og vejledte de relevante persongrupper om de rettigheder de havde efter associationsaftalen. På baggrund af mit spørgsmål meddelte ministeriet at det fandt det bedst stemmende med god forvaltningsskik at aftalen og praksis vedrørende aftalen blev offentliggjort på Udlændingestyrelsens hjemmeside. Endvidere havde ministeriet besluttet at ændre den hidtidige praksis hvorefter der blev vejledt om aftalen ud fra en konkret vurdering af behovet for at modtage orientering. Fremover ville udlændingemyndighederne vejlede om aftalen i alle sager vedrørende tyrkiske statsborgere hvor dette spørgsmål kunne have relevans.

Jeg meddelte at jeg tog det oplyste til efterretning.

d) En udlænding fik i *sag 10-5* visum til Danmark og indrejste i landet i marts 2005. Hans herboende kæreste stillede i den anledning en økonomisk garanti på 50.000 kr. I forbindelse med ansøgningen om visum blev parterne oplyst om at garantien ville forfalde til betaling hvis manden søgte om opholdstilladelse efter reglerne om familiesammenføring.

I maj 2005 indgik parret ægteskab, og manden indgav samtidig gennem politimesteren ansøgning om opholdstilladelse. Udlændingestyrelsen meddelte den 5. januar 2006 kvinden at garantien på 50.000 kr. var forfalden til betaling fordi manden havde søgt om opholdstilladelse. Integrationsministeriet stadfæstede afgørelsen, og manden klagede derpå til mig.

Jeg bad ministeriet om en udtalelse og anførte, efter at have gennemgået forarbejderne til den ændring som i 2004 var blevet gennemført af udlændingelovens § 4, at det var min umiddelbare opfattelse at det ved lo-

vens tilblivelse var forudsat at myndighederne skal vejlede ansøgeren om konsekvenserne ved en overtrædelse af visumbetingelserne både i forbindelse med behandlingen af visumsagen og i forbindelse med behandling af en eventuel sag om opholdstilladelse. Det fremgik ikke af sagens akter at manden ved ansøgningen om opholdstilladelse i maj 2005 fik vejledning om konsekvenserne af overtrædelsen af visumbetingelserne.

Ministeriet svarede at Udlændingetjenesten havde undersøgt sagen nærmere, og at manden efter det oplyste ikke havde fået vejledning om konsekvenserne af at indgive ansøgning om opholdstilladelse når han var indrejst på visum. Herefter havde ministeriet besluttet at ændre afgørelsen og frigav den økonomiske sikkerhedsstillelse.

Herefter foretog jeg mig ikke mere i sagen.

e) *Sag 17-2* angik en dansk statsborger på 58 år som gentagne gange under rejser til udlandet var blevet indlagt på psykiatrisk hospital og transporteret hjem. Udgifterne til hospitalsophold og hjemtransport blev dækket af Udenrigsministeriet og senere delvis refunderet af manden selv. I to tilfælde betalte hans mor.

Mandens søster klagede til mig og fortalte at hun og moren i alle tilfældene var blevet ringet op af en brysk og myndig person fra ministeriet som oplyste dem om at det var morens pligt at betale for at få sendt sønnen hjem. Hun havde senere fået at vide at moren slet ikke var forpligtet til at betale.

Ministeriet bestred at det havde oplyst at moren var forpligtet til at betale for sønnens hjemrejse, men forklarede at det var sædvanlig procedure at ministeriet i forbindelse med at nødstedte danskere i udlandet der ikke er dækket af den almindelige rejseforsikring, ikke har tegnet rejseforsikring eller ikke selv har midler, kontakter pårørende for at undersøge om de har mulighed for at hjælpe den nødstedte. Det var det der var sket i dette tilfælde. Ministeriet oplyste videre at moren havde betalt i to tilfælde, og da

hun tredje gang ikke ønskede at betale, lykkedes det ministeriet at opnå den fornødne finansiering fra Sygesikringen som ifølge en aftale fra 1994 mellem Sygesikringens Forhandlingsudvalg og Udenrigsministeriet i helt ekstraordinære tilfælde kulancemæssigt kan dække udgifter til bistand til nødstedte psykisk syge danskere i udlandet.

Efter min mening kunne der ikke rettes kritik mod Udenrigsministeriet i anledning af at ministeriet havde henvendt sig til moren og søsteren med anmodning om betaling af udgifter til hjemtransport mv.

Da ministeriet ikke havde taget notat om telefonsamtalerne med moren og søsteren, var det ikke muligt at konstatere hvor mange samtaler der var tale om, hvornår de fandt sted, eller hvad der blev sagt. Jeg mente det var beklageligt at ministeriet ikke havde taget notat om samtalerne. Jeg lagde vægt på sagens alvorlige karakter og på at notater ville kunne have dokumenteret ministeriets sagsbehandlingsskridt og medvirket til at der ikke kunne rejses tvivl om samtalerne indhold.

Jeg overvejede om ministeriets manglende notat om samtalerne måtte medføre at morens og søsterens opfattelse af samtalerne burde lægges til grund, men fandt ikke tilstrækkeligt grundlag herfor. Herefter havde jeg ikke mulighed for bevismæssigt at afklare om ministeriet som påstået af søsteren havde presset moren til at betale for sønnens ophold og hjemtransport.

Efter min opfattelse ville det have været bedst stemmende med de hensyn der ligger bag forvaltningslovens § 7, og god forvaltningsskik hvis Udenrigsministeriet, samtidig med at ministeriet bad moren og søsteren om hjælp til betaling for den syge mand, havde orienteret om aftalen med Sygesikringens Forhandlingsudvalg. Dermed ville moren have haft et mere fuldstændigt grundlag for sin beslutning om hvorvidt hun ville bistå sin søn økonomisk. Samtidig ville man forebygge at moren og søsteren blev efterladt med det indtryk at ministeriet havde til-

bageholdt oplysninger med det formål at få dem til at betale.

Jeg bad ministeriet overveje om moren havde krav på erstatning i anledning af den manglende vejledning.

f) *Sag 20-8* angik et ægtepar hvor manden led af en blodsygdom og kvinden havde muskelsvind. Kvinden modtog højeste førtidspension, fik hjælp efter § 77, havde invalidebil og modtog bistandstillæg.

Manden søgte i november 2001 kommunen om hjælp til rejseudgifter på 2.200 kr. til et rekreationsophold i Spanien og i januar 2002 om hjælp til dækning af en tandlæge-regning på 3.105 kr. Kommunen modtog i forbindelse med behandlingen af ansøgningen oplysninger om begge ægtefællers økonomiske og sociale forhold. Efter at have foretaget en samlet vurdering af parrets indtægter og udgifter mente kommunen at manden selv var i stand til at afholde udgifterne til de to poster idet ægteparret skønnes at have et rådighedsbeløb på 6.488 kr. månedlig. Parret havde selv opgivet rådighedsbeløbet til ca. 2.500 kr.

Sagen gav anledning til en lang brevveksling mellem ægteparret og kommunen om opgørelsen af rådighedsbeløbet. I den forbindelse anførte kommunen at udgifter til benzin til kvindens bil ikke kunne medtages som rimelige udgifter idet dette beløb skønnes at kunne afholdes af kvindens bistandstillæg. Denne opfattelse blev underkendt af det sociale nævnet som ikke mente at bistandstillægget skulle anvendes til at dække udgifter til benzin. Nævnet tilføjede at udgifterne til benzin eventuelt kunne dækkes efter servicelovens § 84 som en nødvendig merudgift ved kvindens handicap. I øvrigt stadfæstede nævnet kommunens afslag på at dække de to udgiftsposter til manden.

Jeg anførte at ud over pligten i forvaltningslovens § 7 havde kommunen efter den sociale retssikkerhedslovs § 5 pligt til at behandle alle ansøgninger om hjælp i forhold til alle de muligheder der findes for at give

hjælp efter den sociale lovgivning. Kommunen skulle således have været opmærksom på om der kunne ydes hjælp hos en anden myndighed eller efter en anden lovgivning. Selv om det umiddelbart var manden der stod som ansøger i sagen, fremgik det at ægteparret indgav et samlet oplysningsskema som omfattede oplysninger om begge økonomiske forhold, ligesom kommunen rent faktisk i forbindelse med mandens sag behandlede spørgsmål der vedrørte kvindens bistanstillæg og udgifter i forbindelse med hendes handicap. Da kvindens personlige oplysninger således var indgået med betydelig vægt i forbindelse med behandlingen af mandens sag, måtte kommunen antages at have haft kendskab til kvindens forhold.

Herefter mente jeg at kommunen var forpligtet til at vejlede kvinden om muligheden for at få støtte efter servicelovens § 84. Kommunen oplyste i en udtalelse til mig at kommunen havde vejledt om denne mulighed, men kvinden oplyste at hun ikke huskede at have modtaget en sådan vejledning. På grundlag af et notat i sagen måtte jeg lægge til grund at kommune havde vejledt herom, og at kvinden faktisk modtog støtte efter § 84 bl.a. i 2001. Jeg mente imidlertid det var uheldigt at kommunen ikke traf afgørelse i forhold til kvinden om hvorvidt hun var berettiget til at få dækket udgifter til benzin, og henviste til § 5 i den sociale retssikkerhedslov.

Både kvinden og jeg havde forstået nævnets bemærkninger om udgifterne til benzin på den måde at disse udgifter ikke var indgået i nævnets bedømmelse af sagen. Nævnet oplyste i udtalelsen til mig at nævnet med de pågældende bemærkninger havde taget stilling til om kvinden skulle have dækket disse udgifter, og at nævnet var nået frem til at udgifterne kunne afholdes af det beregnede rådighedsbeløb. Jeg beklagede at nævnets afgørelse på dette punkt var formuleret på en sådan måde at den kunne give anledning til tvivl.

Jeg mente endvidere at det, som sagen forelå oplyst, var vanskeligt at forstå hvilke udgifter kommunen og nævnet havde anset for nødvendige at afholde i forbindelse med beregningen af rådighedsbeløbet. De foreliggende oplysninger om udgifter til benzin og medicin forekom mig umiddelbart at være utilstrækkelige.

##### 5. Repræsentation

Den der er part i en sag, kan ifølge forvaltningslovens § 8, stk. 1, på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre. Hvis det er af betydning for sagens afgørelse, kan myndighederne dog kræve at parten medvirker personligt, jf. 2. pkt. Bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., gælder endvidere ikke hvis personens interesse i at kunne lade sig repræsentere eller bistå findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, eller hvor andet er fastsat ved lov, jf. § 8, stk. 2.

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

a) *Sag 20-7*: Et ungt par som var stofmisbrugere, var i behandling for deres misbrug i behandlingscenteret i et amt. Behandlingsforløbet var præget af uoverensstemmelser mellem centeret og parret som under behandlingssamtalerne havde et forældrepar med som bisiddere. Efter to måneders forløb besluttede centeret at forældrene kun kunne deltage i møder hvor der skulle drøftes egentlige behandlingsændringer, og ikke i behandlingssamtalerne. Amtet forklarede i en udtalelse til mig at centeret mente det var uhensigtsmæssigt for behandlingens effekt at have pårørende med under disse samtaler. Erfaringen var at forældrene ofte satte dagsorden for det der blev talt om under samtalerne, og at samtalerne derfor ikke blev brugt til at hjælpe misbrugere.



Ud fra det forløb amtet havde beskrevet, mente jeg ikke der var grundlag for at kritisere at det unge pars adgang til at være ledsaget af bisiddere blev afskåret. Jeg lagde vægt på at amtet havde foretaget en konkret vurdering og inddraget relevante kriterier for om der var fornødent grundlag for beslutningerne.

Efter min mening var beslutningen om at afskære muligheden for at benytte partsrepræsentation ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg mente dog alligevel det var bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis det var fremgået af referatet fra det møde hvor begrænsningen blev besluttet, eller andet sted i sagen, hvilke hensyn der var blevet inddraget i beslutningen. På den måde ville det have været muligt på baggrund af sagens akter at vurdere om beslutningen var truffet på et sagligt grundlag.

#### 6. Notatpligt, journalisering mv.

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

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

Det følger endvidere af god forvaltningsskik at myndighederne skal føre journal over sagerne.

a) *Sag 14-4* drejede sig om en mand der den 21. januar 2003 rejste til Thailand fordi hans kone ikke kunne få opholdstilladelse. Den 28. maj 2003 modtog Udlændingestyrelsen en ansøgning om familiesammenføring. Manden var pensionist, havde mindreårige børn og modtog tillæg til pensionen og børneydelser hvis udbetaling var betinget af at han havde fast bopæl i Danmark. Den 14. juli 2003 oplyste kommunens folkeregister kommunens bidragskontor om at manden var

udrejst af landet, og bidragskontoret stoppede straks udbetalingen af de nævnte ydelser.

Den 17. juli 2003 skrev folkeregisteret i en mail til manden at det havde gennemgået hans breve, og da det drejede sig om opholdstilladelse til hans kone, gav folkeregisteret ham dispensation indtil et år fra udrejsdatoen. Den 5. august 2003 spurgte manden i en mail kommunens bidragskontor hvorfor han ikke havde fået udbetalt ydelserne, og samme dag svarede kontoret at man ikke mente at han opfyldte bopælskravet. Det sociale nævn stadfæstede afgørelsen om at stoppe ydelserne til manden.

Manden klagede over afgørelserne til mig, og i forbindelse med min undersøgelse af sagen kom det frem at hverken mandens henvendelser til folkeregisteret forud for registerets mail af 17. juli 2003 eller denne mail var blevet givet videre til bidragskontoret. Da manden den 6. august 2003 gjorde opmærksom på at han havde fået en dispensation, undersøgte bidragskontoret ikke dette spørgsmål nærmere.

Jeg mente at kommunen havde handlet i strid med officialprincippet ved ikke at søge at afklare hvilken dispensation manden mente at have fået, eller hvilket grundlag den var givet på.

Jeg mente endvidere at kommunen burde have partshørt manden inden den stoppede ydelserne. Jeg henviste til at manden ikke var bekendt med at sagen var sendt videre til bidragskontoret, og derfor heller ikke vidste at kontoret overvejede at stoppe ydelserne. Kommunen kunne efter min opfattelse ikke undlade at partshøre med henvisning til at den ikke kendte mandens opholdssted, jf. § 19, stk. 2, nr. 5. Jeg lagde vægt på at kommunen på baggrund af mandens mails til kommunen kunne have kontaktet ham og have fundet frem til hans adresse. Det forhold at det ikke var praktisk muligt at gennemføre partshøringen inden de pågældende beløb forfaldt, mente jeg heller ikke kunne berettige kommunen til ikke at partshøre, jf. § 19, stk. 2, nr. 2 og 3.

De praktiske vanskeligheder ved at finde frem til mandens adresse kunne heller ikke legitimere at kommunen havde stoppet udbetalingen af ydelser uden at bekendtgøre afgørelsen for ham.

Jeg udtalte at når der ikke forelå skriftlige afgørelser i sagen, burde der i sagens journal være gjort notat om at der var foretaget en retlig vurdering af sagen, og om hjemmelen for afgørelsen. Jeg lagde vægt på at det ellers ikke ville være muligt at udfærdige en skriftlig begrundelse for afslaget eller at vurdere hvilke hensyn der lå til grund for afgørelsen.

I mailen af 6. august 2003 til manden skrev bidragskontoret at det ikke kunne se at han havde fået dispensation, eller hvilke ydelser en eventuel dispensation omfattede. Afslutningsvis henviste kommunen til § 5 i vejledningen om børnetilskud og udbetaling af børnebidrag. Dette brev opfyldte efter min mening ikke begrundelsespligten i forvaltningslovens § 24.

Afgørelsen om at stoppe ydelserne til manden var efter min mening ugyldig på grund af manglende partshøring og manglende bekendtgørelse. Jeg mente det var kritisabelt at nævnet ikke havde forholdt sig til disse forhold da det behandlede sagen.

b) *Sag 16-1*: En pilot fløj den 27., 28. og 29. august 2001 et passagerfly som co-pilot med en kaptajn under uddannelse og superviseret af en rutetræningskaptajn. Den 5. september 2001 fik piloten at vide af selskabet at han ville blive indstillet til afsked bl.a. fordi hans tjeneste som co-pilot var under den ønskede standard. Den 30. november 2001 blev han afskediget på grund af nedskæringer. Inden havde der været en brevveksling mellem piloten og selskabet om nogle episoder under de tre flyvninger som selskabet mente viste at piloten havde optrådt u hensigtsmæssigt, mens han selv mente at der var opstået nogle farlige situationer på grund af fejl begået af kaptajnen. Den 11. december 2001 skrev piloten enslydende breve til henholdsvis Havarikommissionen for Civil Luftfart

og Statens Luftfartsvæsen hvori han nøje beskrev de forhold som han mente havde været til fare for flysikkerheden. Han medsendte korrespondancen med selskabet og skrev at ledelsen forsøgte at skjule noget eller holde hånden over nogle personer og derved blokerede for en forbedring af flysikkerheden.

Pilotens anmeldelse gav hverken Havarikommissionen eller Statens Luftfartsvæsen anledning til at foretage sig noget. Trafikministeriet, hvortil piloten derefter klagede, mente ikke at de to myndigheders behandling af sagen gav anledning til kritik.

Kommissionen havde henvist til at de indberettede episoder ikke kunne anses for flyvehændelser, og at kommissionen i øvrigt ikke var rette myndighed. Statens Luftfartsvæsen havde henvist til at der ikke var tale om væsentlige flyvesikkerhedsmæssige begivenheder, og at der ikke var sket en overtrædelse af gældende regler.

Myndighederne påberåbte sig at deres dispositioner ikke havde karakter af afgørelser i forvaltningslovens forstand. Jeg var ikke enig i denne opfattelse og lagde vægt på at myndighedernes beslutninger indebar at de anmeldte episoder ikke skulle betragtes som flyvehændelser eller væsentlige flyvesikkerhedsmæssige begivenheder, og dermed at selskabet ikke havde haft indberetningspligt.

Myndighederne mente heller ikke at piloten var part i sagen. Denne opfattelse var jeg heller ikke enig i. Myndighedernes stillingtagen til sagen havde ikke kun betydning for luftfartstøjschefen og selskabet, men i kraft af pilotens ansættelsesforhold og hans deltagelse i flyvningerne, også for ham.

Sagerne var således omfattet af forvaltningsloven, og begge myndigheder burde derfor i deres breve til piloten have anført en begrundelse i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 22-24 og burde have givet klagevejledning efter forvaltningslovens § 25.

Følgen af at der var tale om afgørelser, var endvidere at piloten havde ret til at klage til Trafikministeriet, og at ministeriet havde pligt til at realitetsbehandle klagen og ikke blot svare piloten som tilsynsmyndighed.

Herudover kritiserede jeg at Statens Luftfartsvæsen ikke havde haft tilstrækkelige oplysninger til at træffe afgørelse. Jeg pegede på at Statens Luftfartsvæsens afgørelse byggede på det materiale som piloten havde sendt, nogle samtaler med personer fra flyselskabet og en udtalelse fra selskabet om pilotens anmeldelse. Jeg mente det var betænkeligt at direktoratet havde lagt afgørende vægt på oplysninger fra den som efter lovgivningen var ansvarlig for overholdelsen af reglerne, når der som i dette tilfælde fremkom underbyggede oplysninger som på væsentlige punkter afveg fra selskabets oplysninger. Jeg pegede desuden på muligheden for at der blev indhentet oplysninger fra kontrolcentralen og fra flyets sorte boks. Endvidere havde Statens Luftfartsvæsen ikke på noget tidspunkt indhentet en udtalelse fra Havarikommissionen om sagen, og kommissionens afgørelse fandtes ikke i sagen hos Statens Luftfartsvæsen.

Statens Luftfartsvæsen havde over for mig gjort gældende at piloten ikke havde indberetningspligt, men at denne udelukkende påhvilede luftfartøjschefen og selskabet. Hertil bemærkede jeg at indberetningspligten ikke kan forstås sådan at andre end den indberetningspligtige er afskåret fra at give myndighederne oplysninger om begivenheder som er indberetningspligtige.

De oplysninger der fremkom under samtaler mellem SLV og selskabet, forelå ikke i skriftlig form, hvilket jeg mente var en tilsidesættelse af notatpligten i offentlighedslovens § 6.

Jeg henstillede at myndighederne genoptog sagen til ny behandling, og at de forholdt sig til de påstande som piloten havde fremsat om at der under flyvningerne havde været farlige episoder. Sagen blev derpå genoptaget.

c) *Sag 17-2* angik en dansk statsborger på 58 år som gentagne gange under rejser til udlandet var blevet indlagt på psykiatrisk hospital og transporteret hjem. Udgifterne til hospitalsophold og hjemtransport blev dækket af Udenrigsministeriet og senere delvis refunderet af manden selv. I to tilfælde betalte hans mor.

Mandens søster klagede til mig og fortalte at hun og moren i alle tilfældene var blevet ringet op af en brysk og myndig person fra ministeriet som oplyste dem om at det var morens pligt at betale for at få sendt sønnen hjem. Hun havde senere fået at vide at moren slet ikke var forpligtet til at betale.

Ministeriet bestred at det havde oplyst at moren var forpligtet til at betale for sønnens hjemrejse, men forklarede at det var sædvanlig procedure at ministeriet i forbindelse med at nødstedte danskere i udlandet der ikke er dækket af den almindelige rejseforsikring, ikke har tegnet rejseforsikring eller ikke selv har midler, kontakter pårørende for at undersøge om de har mulighed for at hjælpe den nødstedte. Det var det der var sket i dette tilfælde. Ministeriet oplyste videre at moren havde betalt i to tilfælde, og da hun tredje gang ikke ønskede at betale, lykkedes det ministeriet at opnå den fornødne finansiering fra Sygesikringen som ifølge en aftale fra 1994 mellem Sygesikringens Forhandlingsudvalg og Udenrigsministeriet i helt ekstraordinære tilfælde kulancemæssigt kan dække udgifter til bistand til nødstedte psykisk syge danskere i udlandet.

Efter min mening kunne der ikke rettes kritik mod Udenrigsministeriet i anledning af at ministeriet havde henvendt sig til moren og søsteren med anmodning om betaling af udgifter til hjemtransport mv.

Da ministeriet ikke havde taget notat om telefonsamtalerne med moren og søsteren, var det ikke muligt at konstatere hvor mange samtaler der var tale om, hvornår de fandt sted, eller hvad der blev sagt. Jeg mente det var beklageligt at ministeriet ikke havde taget notat om samtalerne. Jeg lagde vægt på

sagens alvorlige karakter og på at notater ville kunne have dokumenteret ministeriets sagsbehandlingsskridt og medvirket til at der ikke kunne rejses tvivl om samtalerne indhold.

Jeg overvejede om ministeriets manglende notat om samtalerne måtte medføre at morens og søsterens opfattelse af samtalerne burde lægges til grund, men fandt ikke tilstrækkeligt grundlag herfor. Herefter havde jeg ikke mulighed for bevismæssigt at afklare om ministeriet som påstået af søsteren havde presset moren til at betale for sønnens ophold og hjemtransport.

Efter min opfattelse ville det have været bedst stemmende med de hensyn der ligger bag forvaltningslovens § 7, og god forvaltningsskik hvis Udenrigsministeriet, samtidig med at ministeriet bad moren og søsteren om hjælp til betaling for den syge mand, havde orienteret om aftalen med Sygesikringens Forhandlingsudvalg. Dermed ville moren have haft et mere fuldstændigt grundlag for sin beslutning om hvorvidt hun ville bistå sin søn økonomisk. Samtidig ville man forebygge at moren og søsteren blev efterladt med det indtryk at ministeriet havde tilbageholdt oplysninger med det formål at få dem til at betale.

Jeg bad ministeriet overveje om moren havde krav på erstatning i anledning af den manglende vejledning.

d) I forbindelse med en konkret klagesag rejste jeg i *sag 12-1* over for Undervisningsministeriet spørgsmålet om det var muligt for Københavns Universitets SU-kontor og Ankenævnet for Uddannelsesstøtten at søge efter sager af en bestemt type eller angående en konkret bestemmelse i SU-lovgivningen.

Jeg udtalte i forbindelse med sagen at en myndigheds overholdelse af det forvaltningsretlige lighedsprincip forudsætter at myndighedens medarbejdere har kendskab til – eller har mulighed for at få kendskab til – hvordan myndigheden hidtil har administreret et givet regelsæt.

SU-kontoret havde under sagen gjort gældende at kontoret sørgede for en ensartet praksis ved at følge gældende lov og bekendtgørelse og SU-styrelsens vejledende retningslinjer. Hertil bemærkede jeg at denne fremgangsmåde var utilstrækkelig til at sikre en ensartet praksis på områder hvor afgørelserne blev truffet på grundlag af et skøn.

Undervisningsministeriet oplyste at SU-styrelsen foretog en elektronisk registrering af en række forhold og på dette grundlag kunne være behjælpelig med at finde frem til konkrete sager. Jeg udtalte at denne bistand kunne være en hjælp for SU-kontoret, men at jeg mente det var ganske tvivlsomt om kontoret ville kunne føre en ensartet praksis hvis kontoret ikke var i stand til at foretage søgning i sin egen praksis.

e) I *sag 17-4* imødekom Udenrigsministeriet delvis en anmodning fra en journalist om aktindsigt i ministeriets akter om ministeriets involvering i danske erhvervsfremstød i Irak i perioden 2000-2003. Journalisten fik tilsendt 136 dokumenter. 74 dokumenter kunne efter ministeriets opfattelse undtages fra aktindsigt enten fordi de var interne, eller fordi de var omfattet af en særlig tavshedspligt, jf. offentlighedslovens §§ 7 og 14. Ministeriet udleverede 3 af disse som følge af meroffentlighedsprincippet og tilbageholdt resten.

Journalisten bad ministeriet om at få en liste over de dokumenter ministeriet havde undtaget fra aktindsigt, men fik afslag med henvisning til at ministeriet ikke havde udarbejdet en sådan liste. I en udtalelse til mig forklarede ministeriet at ministeriets journalsystem ikke uden videre kunne skabe en sådan oversigt, og at ministeriet i stedet havde opdelt dokumenterne i kategorier der beskrev indholdet af de pågældende dokumenter. Ministeriet havde med henvisning til offentlighedslovens bestemmelser begrundet afslagene på aktindsigt i forhold til disse kategorier.

Jeg konstaterede at ministeriets fremgangsmåde i denne sag ikke svarede til den praksis og de hensyn ministeriet tidligere havde redegjort for i forbindelse med behandlingen af en anden sag om aktindsigt. I den sag havde ministeriet oplyst at der blev udarbejdet lister over dokumenter som umiddelbart ikke skønnedes at være omfattet af retten til aktindsigt. Når ministeriet havde truffet afgørelse, blev listen justeret så den indeholdt en samlet oversigt over de dokumenter der helt eller delvis blev afslået aktindsigt i. Listen indeholdt en oversigt over ministeriets overvejelser om hjemmelsgrundlag og begrundelse for trufne afgørelser. Denne fremgangsmåde blev anvendt for at sikre at der i det sagsbehandlende kontor skete en konkret vurdering af hvert enkelt dokument, og at denne vurdering blev præsenteret på en måde som gav det fornødne overblik over de ofte meget omfangsrige akter der er omfattet af anmodningerne.

Jeg udtalte at de hensyn ministeriet henviste til, faldt sammen med nogle af de hensyn der ligger bag notatpligten, nemlig at dokumentere myndighedernes sagsbehandlingsskridt og grundlaget for myndighedernes senere afgørelse i sagen. Herudover er det også af hensyn til opfyldelsen af begrundelsespligten vigtigt at myndigheden nærmere kan redegøre for sine retlige og faktiske overvejelser. Endelig pegede jeg på at ministeriet i en prøvelsessituation skal være i stand til nærmere at redegøre for det faktum og de retlige overvejelser som ministeriet lagde til grund for den påklagede afgørelse. Ministeriets fremgangsmåde i den foreliggende sag bevirkede at jeg ikke havde mulighed for at efterprøve hvilke nærmere retlige og faktiske overvejelser der lå bag ministeriets afslag på indsigt i hvert enkelt dokument.

Udenrigsministeriet traf efter henstilling fra mig en ny afgørelse hvori begrundelsen for afslaget blev uddybet. Samtidig udarbejdede ministeriet en liste over de undtagne dokumenter.

f) En førtidspensionist søgte i sag 20-6 en stilling som medarbejder til salg af billetter og souvenirs fra butikken på et museum der blev drevet af et amt. Manden mødtes den 31. januar 2005 med en repræsentant for museet og fik tilsagn om ansættelse på betingelse af at han tog bopæl i landsdelen, og at han kunne klare en oplæring i jobbet. Den 7. april 2005 drøftede manden sin tiltræden med lederen af butikken og oplyste at han nu havde bopæl i landsdelen. Den 17. april 2005 figurerede han på en vagtplan, og samme dag havde han et møde med de øvrige medarbejdere. På dette møde skulle manden have fremsat nogle ubeherskede udtalelser om historiske hændelser som var omfattet af museets virksomhed, og museets øvrige medarbejdere gav udtryk for betænkelighed ved at han blev ansat. Manden fik herefter den 18. april 2005 meddelelse om at han ikke var ansat, og den 25. april 2005 skrev museet det til ham og henviste til at kun et ansættelsesbrev har egentlig bindende virkning.

Senere oplyste museet at grunden til at manden ikke blev ansat, dels var hans udtalelser, dels at hans ansættelse gennem en omstrukturering var blevet overflødig.

Som sagen forelå oplyst, mente jeg at der var tale om en bindende aftale om ansættelse. Hvis museet herefter ikke ønskede at have ham ansat, måtte museet følge proceduren for uansøgt afskedigelse.

Dette indebar at amtet var forpligtet til at overholde den almindelige ulovbestemte partshøringspligt der gælder for uansøgt afsked på grund af uegnethed eller samarbejdsvanskeligheder. Da manden ikke havde været klar over at museet havde planer om en omstrukturering som bevirkede at der ikke blev brug for ham, og var uvidende om at nogle udtalelser fra ham den 17. april 2005 indgik i afgørelsessagen, og da der ikke forelå en skriftlig redegørelse fra museet om den retlige kvalifikation af faktum og myndighedernes bevismæssige vurdering, mente jeg at der var sket en tilsidesættelse af partshøringspligten.



Endvidere mente jeg at afdelingslederen burde have taget notat om oplysninger han modtog fra flere andre medarbejdere om mandens udtalelser den 17. april 2005, og om baggrunden for flytningen af en medarbejder som bevirkede at der ikke blev brug for ham.

g) *Sag 20-7*: Et ungt par som var stofmisbrugere, var i behandling for deres misbrug i behandlingscenteret i et amt. Behandlingsforløbet var præget af uoverensstemmelser mellem centeret og parret som under behandlingssamtalerne havde et forældrepar med som bisiddere. Efter to måneders forløb besluttede centeret at forældrene kun kunne deltage i møder hvor der skulle drøftes egentlige behandlingsændringer, og ikke i behandlingssamtalerne. Amtet forklarede i en udtalelse til mig at centeret mente det var u hensigtsmæssigt for behandlingens effekt at have pårørende med under disse samtaler. Erfaringen var at forældrene ofte satte dagsorden for det der blev talt om under samtalerne, og at samtalerne derfor ikke blev brugt til at hjælpe misbrugerne.

Ud fra det forløb amtet havde beskrevet, mente jeg ikke der var grundlag for at kritisere at det unge pars adgang til at være ledsaget af bisiddere blev afskåret. Jeg lagde vægt på at amtet havde foretaget en konkret vurdering og inddraget relevante kriterier for om der var fornødent grundlag for beslutningerne.

Efter min mening var beslutningen om at afskære muligheden for at benytte partsrepræsentation ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg mente dog alligevel det var bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis det var fremgået af referatet fra det møde hvor begrænsningen blev besluttet, eller andet sted i sagen, hvilke hensyn der var blevet inddraget i beslutningen. På den måde ville det have været muligt på baggrund af sagens akter at vurdere om beslutningen var truffet på et sagligt grundlag.

## 7. Officialprincippet

Det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe fornødne oplysninger om de foreliggende sager eller dog sørge for at private, navnlig parterne, medvirker til sagens oplysning.

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

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

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

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

a) *Sag 4-4* drejede sig om en kvindes klage til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn over behandlingen af hendes afdøde mand. Kvinden klagede den 19. december 2003 til nævnet, og den 26. februar 2006 klagede hun til mig over at nævnet endnu ikke 34 måneder senere havde færdigbehandlet sagen.

Det fremgik at nævnet den 14. januar 2004 sendte kvindens klage til embedslægen som derpå skulle indhente nærmere oplysninger om behandlingsforløbet. Embedslægen begyndte først den 27. marts 2005 at indsamle oplysninger, og først den 2. juni 2005 sendte han en redegørelse til nævnet. En væsentlig del af den hidtidige behandlingstid gik således med embedslægens behandling af sagen.

Jeg udtalte at det efter officialprincippet påhviler den myndighed der skal træffe afgørelse, at sørge for at sagen er oplyst i til-

strækkeligt og nødvendigt omfang, og at sagerne skal behandles så enkelt, hurtigt og økonomisk som muligt. Den tid en forvaltningsmyndighed nødvendigvis må anvende til at indhente relevante oplysninger, vil normalt ikke kunne give anledning til kritik. Men det påhviler den undersøgende myndighed at rykke for svar på høringer og undertiden sætte en frist for svar.

At Patientklagenævnet bad embedslægen om at forberede sagen, fratog således ikke nævnet det overordnet ansvar for den tid der medgik til denne fase af sagen. Efter min mening kunne nævnet med en mere effektiv rykkerprocedure have afkortet den tid der medgik til sagens behandling. Jeg bemærkede at nævnet burde have rykket embedslægen hyppigere end sket, at indholdet af rykkerne burde have været skærpet, ligesom sagens presserende karakter burde have været fremhævet. Nævnet havde endvidere ved gentagne gange at acceptere overskridelser af de tidsfrister som nævnet havde opstillet i forhold til embedslægen uden konsekvent at følge op herpå og uden at skærpe tonen i rykkerbrevene, fået fristerne til at fremstå uden indholdsmæssig værdi.

b) I *sag 5-4* fik en domfældt afslag på afsoning i åbent fængsel og blev i stedet sat til afsoning i en afdeling for stærkt styrende indsatte i et lukket fængsel. Direktoratet for Kriminalforsorgen lagde ved afgørelsen vægt på at manden måtte antages at have eller for nylig have haft et tilhørsforhold til en rockergruppering. Manden selv havde oplyst at han havde været medlem af gruppen, men at han ikke længere var aktiv. Politiet havde oplyst at mandens aktuelle medlemskab af gruppen ikke kunne dokumenteres, men at det med baggrund i udokumenterbare politimæssige informationer var politiets opfattelse at han fortsat havde nære relationer til rockergruppen.

Jeg udtalte at da der var tale om en forholdsvis indgribende afgørelse af bebyrdenes karakter, måtte der kræves et oplysnings-

grundlag der kunne dokumentere, med overvejende sandsynlighed, at der var tale om en rockertilknytning. I den foreliggende sag måtte jeg lægge til grund at myndighederne ikke var i stand til at fremlægge tilstrækkeligt dokumenterbare oplysninger om tilknytningen mellem manden og rockergruppen, og der var herefter ikke det fornødne grundlag for at anse ham for at være rockrelateret med den konsekvens at han blev anbragt på afdelingen for stærkt negative indsatte.

c) I *sag 5-5* blev en mand indsat til afsoning i et fængsel den 9. februar 2005. Fængslet vurderede at manden var psykotisk og selvmordstruet, og ønskede ham overført til et psykiatrisk hospital. Den 2. juli 2005 begik manden selvmord mens han endnu opholdt sig i fængslet. Fængslet indberettede forholdet til Direktoratet for Kriminalforsorgen som den 28. november 2005 traf afgørelse om ikke at kritisere fængslet.

Jeg kritiserede at direktoratet tog stilling på grundlag af en indberetning af 6. juli 2005 fra fængslet uden at have haft lægejournalen til gennemsyn. Jeg mente endvidere det var beklageligt at direktoratet ikke havde undersøgt det nærmere indhold af de mange telefonsamtaler der havde været ført mellem Fængslets læge og en overlæge på det psykiatriske hospital i perioden 5. april til 1. juli 2005.

d) *Sag 9-1*: Efter at et par ophævede samlivet, påtog manden sig at betale normalbørnebidrag + 100 % til fællesbørnene uanset at forældrene havde fælles forældremyndighed, og uanset at manden efter aftale skulle have meget omfattende samværsret med børnene. Statsamtet udfærdigede 15. juni 2000 resolutioner om samvær og bidrag i overensstemmelse med parternes aftale. Af resolutionen fremgik at børnebidragene til enhver tid kunne ændres i henhold til børnelovens § 16.

Manden søgte i februar 2002 statsamtet om bortfald af børnebidrag. Han påberåbte

sig at han havde børnene omtrent lige så meget som moren, at han afholdt alle udgifter til børnenes forsørgelse under samværet og herudover afholdt udgifter til børnenes forsørgelse. Efter hans mening opfyldte han på denne måde sin forsørgelsespligt. Da det efter børnelovens § 13, stk. 2, er en betingelse for at blive pålagt børnebidrag at den pågældende forælder ikke opfylder sin forsørgelsespligt, mente manden ikke at betingelserne for at pålægge ham bidragspligt var opfyldt.

Statsamtet afslog at lade bidraget bortfalde men nedsatte det til normalbidraget, og Civilretsdirektoratet stadfæstede denne afgørelse.

Statsamtet lagde til grund at børnene opholdt sig næsten halvdelen af tiden hos manden, og at han afholdt en stor del af udgifterne ved deres forsørgelse. Statsamtet fandt det dog ikke derved godtgjort at kvinden ikke havde den overvejende forsørgelsesbyrde, og mente ikke at der var grund til at søge alle forældrenes udgifter nærmere dokumenteret idet dette erfaringsmæssigt ikke ville give et andet billede.

Direktoratet mente heller ikke at der var fremkommet sådanne oplysninger om forældrenes udgifter til børnenes forsørgelse at der var grundlag for at lade bidraget helt bortfalde.

Jeg forstod på myndighederne at manden havde bevisbyrden for at udgangspunktet for statsamtets resolution havde ændret sig i et sådant omfang at der ikke længere var grundlag for at fastsætte bidrag. Efter min mening havde myndighederne ikke grundlag for at opstille et sådant krav. Jeg henviste til at kravet stred imod det almindelige officialprincip hvorefter myndighederne har pligt til at søge en sag tilstrækkeligt opfyldt, hvilket i den konkrete sag betød at myndighederne havde pligt til at søge oplyst om den grundlæggende betingelse i børnelovens § 13, stk. 2, var opfyldt. Flere oplysninger i sagen tydede endvidere på at der var blevet lagt for stor vægt på at kvinden havde ind-

rettet sig på at manden opfyldte sin del af forsørgelsespligten gennem et bidrag. Efter min mening var der betydelig tvivl om hvorvidt myndighedernes afgørelse lå inden for rammerne af den dagældende § 16, stk. 1, og de nugældende bestemmelser i § 13, stk. 2, og § 18, stk. 2, i lov om børns forsørgelse.

Da statsamtet i mellemtiden havde truffet afgørelse om ophør af mandens bidragspligt, foretog jeg mig ikke yderligere i sagen.

e) en journalist bad i *sag 9-5* Danmarks Fødevareforskning om aktindsigt i data fra et register, Vetstat, som blev oprettet ved en lov om ændring af lov om dyrlægegeringen i 1999. Registeret indeholder oplysninger der indberettes om medicinforbrug til veterinært formål. Registeret er ifølge offentlighedslovens § 5, stk. 2, ikke omfattet af retten til aktindsigt efter denne lov. Journalisten ansøgte imidlertid om aktindsigt efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger som giver ret til aktindsigt i videre omfang end offentlighedsloven.

Danmarks Fødevareforskning afslog ansøgningen, og Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender stadfæstede afslaget. Ministeriet henviste til at oplysningerne i registeret var så fjerntliggende i forhold til miljøet at de ikke kunne betegnes som miljøoplysninger i lovens forstand. Ministeriets bedømmelse af dette forhold skete på grundlag af en umiddelbar beskrivelse af Vetstats indhold uden at oplysningernes mulige påvirkning af miljøet var blevet undersøgt nærmere. Ministeriet havde lagt vægt på at Vetstat var blevet oprettet med henblik på varetagelsen af fødevareremæssige og ikke miljøremæssige formål. I en udtalelse til mig anførte ministeriet desuden at en afklaring af om præparaterne ville kunne påvirke miljøelementer, ville kræve supplerende data og flere års bearbejdning heraf.

Jeg udtalte at det ikke kan tillægges afgørende vægt ved fortolkningen af udtrykket "miljøoplysninger" hvilket formål myndigheden forfølger ved indsamlingen og regi-



streringen af oplysninger. Jeg mente det var kritisabelt at ministeriet havde tillagt dette kriterium afgørende vægt for sin afgørelse. § 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger må forstås sådan at det afgørende er om det er muligt ud fra oplysningerne at udlede noget om tilstanden af miljøelementer, påvirkninger heraf eller disse to forholds påvirkning af menneskers sundhed eller sikkerhed. Ved vurderingen heraf vil det være naturligt først at se på hvilke oplysninger registeret indeholder, og i nogle tilfælde vil det være tilstrækkeligt blot at inddrage en umiddelbar beskrivelse heraf for at afgøre om der er tale om miljøoplysninger. I andre tilfælde må afklaringen kræve en nærmere undersøgelse af om de forhold som oplysningerne vedrører, må anses at have betydning for miljøelementer mv.

Ifølge forarbejderne til den lov hvorved Vetstat blev oprettet, var en del af baggrunden for registerets oprettelse at veterinære lægemidler indebærer en risiko for menneskers eller dyrs sundhed eller for miljøet. Allerede på den baggrund mente jeg ikke at ministeriet på grundlag af en umiddelbar beskrivelse af Vetstats indhold med fornøden sikkerhed kunne afgøre at Vetstat ikke indeholdt miljøoplysninger. Jeg mente at ministeriets derved havde tilsidesat undersøgelsesprincippet, og jeg bemærkede at udgangspunktet er at en tilsidesættelse af dette princip medfører at den trufne afgørelse er ugyldig. Jeg henstillede derfor at sagen blev genoptaget, og at det blev undersøgt om der var tale om miljøoplysninger.

f) En afghansk kvinde klagede i *sag 10-1* over at Integrationsministeriet havde afslået at give hende humanitær opholdstilladelse. Kvinden havde en syvårig søn med en mand som også var afghansk statsborger, men som havde asyl her i landet. Manden var blevet familiesammenført med sin første ægtefælle og deres fem børn. Kvinden var mandens anden ægtefælle, og hun havde givet samtykke til at sønnen kunne familiesammenfø-

res her i landet med faren. Kvinden havde efter det oplyste mange søskende, herunder tre brødre, i de del af Afghanistan hun kom fra.

I ansøgningen til ministeriet om opholdstilladelse havde kvinden anført at hun ved tilbagevenden til Afghanistan ville blive adskilt fra sin ægtefælle og søn og stå uden det nødvendige netværk. Ministeriet havde i sit afslag henvist til at kvinden ikke led af hverken psykisk eller fysisk sygdom, og at der ikke i øvrigt forelå særlige omstændigheder der på afgørende vis talte for at give tilladelse. Ministeriet påpegede at hun selv havde givet samtykke til at sønnen kunne familiesammenføres med faren her i landet, og at hun ikke var omfattet af de grupper af afghanske borgere der må anses for særligt sårbare ved en tilbagevenden til Afghanistan. Ministeriet lagde vægt på at hun havde et stort antal søskende, herunder tre brødre i Pakistan, og at hun havde haft kontakt med familien under sit ophold her i landet.

Efter at jeg havde modtaget en udtalelse fra ministeriet, bad jeg ministeriet om en supplerende udtalelse. Jeg bad ministeriet redegøre for dets praksis vedrørende afghanske statsborgere og henviste til et notat ministeriet havde udarbejdet om humanitær opholdstilladelse til afghanske statsborgere. I notatet var omtalt flere sager hvor der var blevet givet tilladelse, og som umiddelbart syntes sammenlignelige med kvindens sag. Jeg bad endvidere ministeriet tage stilling til den eventuelle betydning for sagen af artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention i relation til kvindens muligheder for at være sammen med sin søn og med faren og dennes første ægtefælle og deres børn.

Endelig bad jeg ministeriet oplyse om det havde undersøgt om kvindens søskende i givet fald ville være i stand til at tage vare på hende ved en tilbagevenden.

Ministeriet meddelte telefonisk at sagen var blevet genoptaget, og jeg trak derfor min anmodning om en supplerende udtalelse til-

bage. Senere traf Udlændingestyrelsen afgørelse om at give kvinden opholdstilladelse.

g) Også *sag 10-3* var en udlændingesag. En udlænding som havde søgt om asyl, blev under et kontrolbesøg af Skat og politiet grebet i at skylle nogle tallerkener af i et restaurationskøkken. Manden forklarede at han boede hos familien der ejede restauranten, og at han passede familiens børn. Den pågældende dag var han og ejeren sammen taget hen på restauranten for at spise, og han var blevet bedt om at skylle nogle tallerkener af efter måltidet. Han fik ikke løn, men modtog kost og logi mod at passe børnene.

Udlændingestyrelsen traf afgørelse om at udvise manden med indrejseforbud i et år. Afgørelsen blev truffet i henhold til § 25 a, stk. 2, nr. 1, hvorefter udlændinge der ikke har haft lovligt ophold i Danmark i længere tid end de sidste 6 måneder, kan udvises hvis der er grund til at antage at vedkommende vil tage ophold eller arbejde uden fornøden tilladelse. Styrelsen lagde vægt på at manden var blevet set i færd med at betjene opvaskemaskinen i en restaurant.

Integrationsministeriet stadfæstede afgørelsen og lagde ligesom styrelsen vægt på oplysningerne om at manden havde skyllet tallerkener af i restaurationskøkkenet.

Københavns Byret frifandt senere manden for straf for overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 2, for ulovligt arbejde. Manden bad i den anledning ministeriet om at genoptage sagen om udvisning, men ministeriet afslog med henvisning til at der ikke var fremkommet væsentlige nye oplysninger. Ministeriet forklarede nu at afgørelsen om udvisning ikke kun byggede på episoden med opvaskemaskinen, men også byggede på oplysningerne om at manden fik kost og logi mod at passe familiens børn.

Efter at have modtaget sagens akter og en udtalelse fra ministeriet bad jeg ministeriet om en supplerende og uddybende udtalelse. Jeg bad ministeriet udtale sig om hvorvidt der gjaldt en nedre grænse for hvad myndig-

hederne opfatter som arbejde. Jeg tænkte herved på om vennetjenester kunne betragtes som arbejde. Endvidere bad jeg ministeriet kommentere oplysningsgrundlaget i relation til børnepasningens karakter. Jeg sigtede til at politiets afhøring i første række rettede sig imod mandens opvask, mens oplysningerne om børnepasning var begrænsede.

Integrationsministeriet meddelte mig at man efter en fornyet gennemgang havde genoptaget sagen og ophævet udvisningen. Ministeriet henviste til at der var rejst en sådan usikkerhed omkring omfanget af mandens pasning af børnene at det ikke med den fornødne sikkerhed kunne fastslås at han havde udført arbejde som kunne anses for omfattet af udlændingelovens § 13 og § 25 a, stk. 2, nr. 1. Uanset om manden måtte anses for at have arbejdet, mente ministeriet ikke det var proportionalt at udvise ham.

Herefter foretog jeg mig ikke mere i sagen.

h) *Sag 14-4* drejede sig om en mand som den 21. januar 2003 rejste til Thailand fordi hans kone ikke kunne få opholdstilladelse. Den 28. maj 2003 modtog Udlændingestyrelsen en ansøgning om familiesammenføring. Manden var pensionist, havde mindreårige børn og modtog tillæg til pensionen og børneydelser hvis udbetaling var betinget af at han havde fast bopæl i Danmark. Den 14. juli 2003 oplyste kommunens folkeregister kommunens bidragskontor at manden var udrejst af landet, og bidragskontoret stoppede straks udbetalingen af de nævnte ydelser. Den 17. juli 2003 skrev folkeregisteret i en mail til manden at det havde gennemgået hans breve, og da det drejede sig om opholdstilladelse til hans kone, gav folkeregisteret ham dispensation indtil et år fra udrejsedatoen. Den 5. august 2003 spurgte manden i en mail kommunens bidragskontor hvorfor han ikke havde fået udbetalt ydelserne, og samme dag svarede kontoret at man ikke mente at han opfyldte bopælskra-

vet. Det sociale nævn stadfæstede afgørelsen om at stoppe ydelserne til manden.

Manden klagede over afgørelserne til mig, og i forbindelse med min undersøgelse af sagen kom det frem at hverken mandens henvendelser til folkeregisteret forud for registerets mail af 17. juli 2003 eller denne mail var blevet givet videre til bidragskontoret. Da manden den 6. august 2003 gjorde opmærksom på at han havde fået dispensation, undersøgte bidragskontoret ikke dette spørgsmål nærmere. Jeg mente at kommunen havde handlet i strid med officialprincippet ved ikke at søge at afklare hvilken dispensation manden mente at have fået, eller hvilket grundlag den var givet på.

Jeg mente endvidere at kommunen burde have partshørt manden inden den stoppede ydelserne. Jeg henviste til at manden ikke var bekendt med at sagen var sendt videre til bidragskontoret, og derfor heller ikke vidste at kontoret overvejede at stoppe ydelserne. Jeg mente ikke at kommunen kunne undlade at partshøre med henvisning til at den ikke kendte mandens opholdssted, jf. § 19, stk. 2, nr. 5. Jeg lagde vægt på at kommunen på baggrund af mandens mails til kommunen kunne have kontaktet ham og fundet frem til hans adresse. Det forhold at det ikke var praktisk muligt at gennemføre partshøringen inden de pågældende beløb forfaldt, fandt jeg heller ikke kunne berettigg kommunen til ikke at partshøre, jf. § 19, stk. 2, nr. 2 og 3.

De praktiske vanskeligheder ved at finde frem til mandens adresse kunne heller ikke legitimere at kommunen havde stoppet udbetalingen af ydelser uden at bekendtgøre afgørelsen for manden.

Jeg udtalte at når der ikke forelå skriftlige afgørelser i sagen, burde der i sagens journal have været lavet notat om at der var foretaget en retlig vurdering af sagen, og om hjemmelen for afgørelsen. Jeg lagde vægt på at det ellers ikke ville være muligt at udfærdige en skriftlig begrundelse for afslaget eller at

vurdere hvilke hensyn der lå til grund for afgørelsen.

I mailen af 6. august 2003 til manden skrev bidragskontoret at det ikke kunne se at han havde fået dispensation, eller hvilke ydelser en eventuel dispensation omfattede. Afslutningsvis henviste kommunen til § 5 i vejledningen om børnetilskud og udbetaling af børnebidrag. Dette brev opfyldte efter min mening ikke begrundelsespligten i forvaltningslovens § 24.

Afgørelsen om at stoppe ydelserne til manden var efter min mening ugyldig på grund af manglende partshøring og manglende bekendtgørelse. Jeg mente det var kritisabelt at nævnet ikke havde forholdt sig til disse forhold da det behandlede sagen.

i) *Sag 14-6* drejede sig om mand som under ansættelse ved politiet to gange – henholdsvis i 1980 og i 1992 – blev udsat for akutte støjtraumer under skydeøvelser. Begge tilfælde blev af Arbejdsskadestyrelsen anerkendt som arbejdsskader, men det vurderedes i begge sager at der ikke forelå et erhvervsevnetab som kunne berettigg til erstatning efter arbejdsskadeforsikringsloven. I 2001 tilkendte kommunen manden mellemste førtidspension med henvisning til hans nu massive hørenedsættelse og til hukommelses- og koncentrationsbesvær som følge af hørenedsættelsen.

I 2002 blev manden afskediget fra sin stilling med kvalificeret svagelighedspension. Han bad derpå styrelsen om genoptagelse af de to arbejdsskadesager. Da afgørelserne om at han ikke var berettiget til erstatning, lå mere end 5 år tilbage i tiden, afviste Arbejdsskadestyrelsen og senere Ankestyrelsen at genoptage spørgsmålet. Ifølge arbejdsskadeforsikringslovens § 29, stk. 1, kunne sagerne kun genoptages hvis ganske særlige omstændigheder talte for det. I praksis krævede det at der var dokumenteret en væsentlig forværring af den skadelidtes erhvervsmæssige forhold, og at det var overvejende sandsynligt at arbejdsskaden var årsag hertil.

Den sidste af disse betingelser anså myndighederne ikke for opfyldt.

Jeg pegede på at der uden for de tilfælde der reguleres af lovbestemte remonstrationsordninger, må antages at gælde en ulovbestemt adgang til genoptagelse hvis der i forbindelse med anmodninger om genoptagelse fremkommer nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning at der er en vis sandsynlighed for at sagen vil få et andet udfald hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med myndighedernes oprindelige stillingtagen til sagen. Endvidere kan genoptagelse komme på tale hvis der fremkommer væsentlige nye retlige forhold, dvs. en ændring med tilbagevirkende kraft i det retsgrundlag der forelå på tidspunktet for den oprindelige afgørelse. Endelig kan myndigheden have pligt til at genoptage sagen hvis der foreligger ikke uvæsentlige sagsbehandlingsfejl.

I U 2005.2451 H fastslog Højesteret at arbejdsskadeforsikringslovens § 29, stk. 1, ikke udelukkede genoptagelse efter almindelige forvaltningsretlige principper, og at en sag der lignede den foreliggende, skulle genoptages efter sådanne almindelige forvaltningsretlige principper. Jeg udtalte at det efter min mening følger af det almindelige undersøgelsesprincip at myndighederne har pligt til selv at identificere og anvende de retsregler som må anses for relevante i lyset af sagens faktiske oplysningsgrundlag. Jeg mente derfor det var kritisabelt at hverken Arbejdsskadestyrelsen eller Ankestyrelsen på eget initiativ havde taget stilling til om sagen kunne genoptages på ulovbestemt grundlag, og jeg henstillede at styrelsen nu traf afgørelse om genoptagelse med udgangspunkt i højesteretsdommen.

j) *Sag 16-1*: En pilot fløj den 27., 28. og 29. august 2001 et passagerfly som co-pilot med en kaptajn under uddannelse og supervise-ret af en rutetræningskaptajn. Den 5. september 2001 fik piloten at vide af selskabet at han ville blive indstillet til afsked bl.a. fordi

hans tjeneste som co-pilot var under den ønskede standard. Den 30. november 2001 blev han afskediget på grund af nedskæringer. Inden havde der været en brevveksling mellem piloten og selskabet om nogle episoder under de tre flyvninger som selskabet mente viste at piloten havde optrådt uhensigtsmæssigt, mens han selv mente at der var opstået nogle farlige situationer på grund af fejl begået af kaptajnen. Den 11. december 2001 skrev piloten enslydende breve til henholdsvis Havarikommissionen for Civil Luftfart og Statens Luftfartsvæsen hvori han nøje beskrev de forhold som han mente havde været til fare for flysikkerheden. Han medsendte korrespondancen med selskabet og skrev at ledelsen forsøgte at skjule noget eller holde hånden over nogle personer og derved blokerede for en forbedring af flysikkerheden.

Pilotens anmeldelse gav hverken Havarikommissionen eller Statens Luftfartsvæsen anledning til at foretage sig noget. Trafikministeriet, hvortil piloten derefter klagede, mente ikke at de to myndigheders behandling af sagen gav anledning til kritik.

Kommissionen havde henvist til at de indberettede episoder ikke kunne anses for flyvehændelser, og at kommissionen i øvrigt ikke var rette myndighed. Statens Luftfartsvæsen havde henvist til at der ikke var tale om væsentlige flyvesikkerhedsmæssige begebenheder, og at der ikke var sket en overtrædelse af gældende regler.

Myndighederne påberåbte sig at deres dispositioner ikke havde karakter af afgørelser i forvaltningslovens forstand. Jeg var ikke enig i denne opfattelse og lagde vægt på at myndighedernes beslutninger indebar at de anmeldte episoder ikke skulle betragtes som flyvehændelser eller væsentlige flyvesikkerhedsmæssige begebenheder, og dermed at selskabet ikke havde haft indberetningspligt.

Myndighederne mente heller ikke at piloten var part i sagen. Denne opfattelse var jeg heller ikke enig i. Myndighedernes stilling-

tagen til sagen havde ikke kun betydning for luftfartstøjschefen og selskabet, men i kraft af pilotens ansættelsesforhold og hans deltagelse i flyvningerne, også for ham.

Sagerne var således omfattet af forvaltningsloven, og begge myndigheder burde derfor i deres breve til piloten have anført en begrundelse i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 22-24 og burde have givet klagevejledning efter forvaltningslovens § 25.

Følgen af at der var tale om afgørelser, var endvidere at piloten havde ret til at klage til Trafikministeriet, og at ministeriet havde pligt til at realitetsbehandle klagen og ikke blot svare piloten som tilsynsmyndighed.

Herudover kritiserede jeg at Statens Luftfartsvæsen ikke havde haft tilstrækkelige oplysninger til at træffe afgørelse. Jeg pegede på at Statens Luftfartsvæsens afgørelse byggede på det materiale som piloten havde sendt, nogle samtaler med personer fra flyselskabet og en udtalelse fra selskabet om pilotens anmeldelse. Jeg mente det var betænkeligt at direktoratet havde lagt afgørende vægt på oplysninger fra den som efter lovgivningen var ansvarlig for overholdelsen af reglerne, når der som i dette tilfælde fremkom underbyggede oplysninger som på væsentlige punkter afveg fra selskabets oplysninger. Jeg pegede desuden på muligheden for at der blev indhentet oplysninger fra kontrolcentralen og fra flyets sorte boks. Endvidere havde Statens Luftfartsvæsen ikke på noget tidspunkt indhentet en udtalelse fra Havarikommissionen om sagen, og kommissionens afgørelse fandtes ikke i sagen hos Statens Luftfartsvæsen.

Statens Luftfartsvæsen havde over for mig gjort gældende at piloten ikke havde indberetningspligt, men at denne udelukkende påhvilede luftfartstøjschefen og selskabet. Hertil bemærkede jeg at indberetningspligten ikke kan forstås sådan at andre end den indberetningspligtige er afskåret fra at give myndighederne oplysninger om begivenheder som er indberetningspligtige.

De oplysninger der fremkom under samtaler mellem SLV og selskabet, forelå ikke i skriftlig form hvilket jeg mente var en tilsidesættelse af notatpligten i offentlighedslovens § 6.

Jeg henstillede at myndighederne genoptog sagen til ny behandling, og at de forholdt sig til de påstande som piloten havde fremsat om at der under flyvningerne havde været farlige episoder. Sagen blev derpå genoptaget.

k) Et forældrepar klagede i *sag 20-4* til en skole over at deres datter skulle gå i klasse med en dreng som de hævdede havde været seksuelt krænkende over for datteren i børnehaveklassen. Da skolen ikke ville flytte drengen, klagede de videre til kommunen som heller ikke gav dem medhold.

Inden kommunen traf afgørelse, indhentede den en udtalelse fra skolen som imidlertid skrev at den ikke kunne redegøre nærmere for sagen uden at orientere drengens forældre. Jeg mente ikke at kommunen kunne træffe afgørelse uden at have bedt skolen forklare nærmere om hændelsen.

l) En førtidspensionist søgte i *sag 20-6* en stilling som medarbejder til salg af billetter og souvenirs fra butikken på et museum der blev drevet af et amt. Manden mødtes den 31. januar 2005 med en repræsentant for museet og fik tilsagn om ansættelse på betingelse af at han tog bopæl i landsdelen, og at han kunne klare en oplæring i jobbet. Den 7. april 2005 drøftede manden sin tiltræden med lederen af butikken og oplyste at han nu havde bopæl i landsdelen. Den 17. april 2005 figurerede han på en vagtplan, og samme dag havde han et møde med de øvrige medarbejdere. På dette møde skulle manden have fremsat nogle ubeherskede udtalelser om historiske hændelser som var omfattet af museets virksomhed, og museets øvrige medarbejdere gav udtryk for betænkelighed ved at han blev ansat. Manden fik herefter den 18. april 2005 meddelelse om at han ikke var an-



sat, og den 25. april 2005 skrev museet det til ham og henviste til at kun et ansættelsesbrev har egentlig bindende virkning.

Som sagen forelå oplyst, mente jeg at der var tale om en bindende aftale om ansættelse. Hvis museet herefter ikke ønskede at have ham ansat, måtte det følge proceduren for uansøgt afskedigelse.

Dette indebar at amtet var forpligtet til at overholde § 19 og den almindelige ulovbestemte partshøringspligt der gælder for uansøgt afsked på grund af uegnethed eller samarbejdsvanskeligheder. Da manden ikke havde været klar over at museet havde planer om en omstrukturering som bevirkede at der ikke blev brug for ham, da han var uvidende om at nogle udtalelser fra ham den 17. april 2005 indgik i afgørelsessagen, og da der ikke forelå en skriftlig redegørelse fra museet om den retlige kvalifikation af faktum og myndighedernes bevismæssige vurdering, mente jeg at der var sket en tilsidesættelse af partshøringspligten.

Endvidere mente jeg at afdelingslederen burde have taget notat om oplysninger han modtog fra flere andre medarbejdere om mandens udtalelser den 17. april 2005 og om baggrunden for flytningen af en medarbejder som bevirkede at der ikke blev brug for manden.

I de første breve til manden bestred museet at han skulle have været sat på vagtplanen, og først da vagtlederen senere oplyste at manden havde været opført på vagtskemaet, blev denne oplysning lagt til grund ved myndighedernes behandling af sagen. Jeg mente det var kritisabelt at dette spørgsmål ikke var blevet undersøgt inden der blev truffet afgørelse.

m) *Sag 20-8* angik et ægtepar hvor manden led af en blodsygdom og kvinden havde muskelsvind. Kvinden modtog højeste førtidspension, fik hjælp efter § 77, havde invalidebil og modtog bistandstillæg.

Manden søgte i november 2001 kommunen om hjælp til rejseudgifter på 2.200 kr. til

et rekreationsophold i Spanien og i januar 2002 om hjælp til dækning af en tandlæge-regning på 3.105 kr. Kommunen modtog i forbindelse med behandlingen af ansøgningen oplysninger om begge ægtefællers økonomiske og sociale forhold. Efter at have foretaget en samlet vurdering af parrets indtægter og udgifter mente kommunen at manden selv var i stand til at afholde udgifterne til de to poster idet ægteparret skønnedes at have et rådighedsbeløb på 6.488 kr. månedlig. Parret havde selv opgivet rådighedsbeløbet til ca. 2.500 kr.

Sagen gav anledning til en lang brevveksling mellem ægteparret og kommunen om opgørelsen af rådighedsbeløbet. I den forbindelse anførte kommunen at udgifter til benzin til kvindens bil ikke kunne medtages som rimelige udgifter idet dette beløb skønnedes at kunne afholdes af kvindens bistandstillæg. Denne opfattelse blev underkendt af det sociale nævn som ikke mente at bistandstillægget skulle anvendes til at dække udgifter til benzin. Nævnet tilføjede at udgifterne til benzin eventuelt kunne dækkes efter servicelovens § 84 som en nødvendig merudgift ved kvindens handicap. I øvrigt stadfæstede nævnet kommunens afslag på at dække de to udgiftsposter til manden.

Jeg anførte at ud over pligten i forvaltningslovens § 7 havde kommunen efter den sociale retssikkerhedslovs § 5 pligt til at behandle alle ansøgninger om hjælp i forhold til alle de muligheder der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning. Kommunen skulle således have været opmærksom på om der kunne ydes hjælp hos en anden myndighed eller efter en anden lovgivning. Selv om det umiddelbart var manden der stod som ansøger i sagen, fremgik det at ægteparret indgav et samlet oplysningsskema som omfattede oplysninger om begge økonomiske forhold, ligesom kommunen rent faktisk i forbindelse med mandens sag behandlede spørgsmål der vedrørte kvindens bistandstillæg og udgifter i forbindelse med hendes handicap. Da kvindens personlige

oplysninger således var indgået med betydelig vægt i forbindelse med behandlingen af mandens sag, måtte kommunen antages at have haft kendskab til kvindens forhold.

Herefter mente jeg at kommunen var forpligtet til at vejlede kvinden om muligheden for at få støtte efter servicelovens § 84. Kommunen oplyste i en udtalelse til mig at kommunen havde vejledt om denne mulighed, men kvinden oplyste at hun ikke huskede at have modtaget en sådan vejledning. På grundlag af et notat i sagen måtte jeg lægge til grund at kommune havde vejledt herom, og at kvinden faktisk modtog støtte efter § 84 bl.a. i 2001. Jeg mente imidlertid det var uheldigt at kommunen ikke traf afgørelse i forhold til kvinden om hvorvidt hun var berettiget til at få dækket udgifter til benzin, og henviste til § 5 i den sociale retssikkerhedslov.

Både kvinden og jeg havde forstået nævnets bemærkninger om udgifterne til benzin på den måde at disse udgifter ikke var indgået i nævnets bedømmelse af sagen. Nævnet oplyste i udtalelsen til mig at nævnet med de pågældende bemærkninger havde taget stilling til om kvinden skulle have dækket disse udgifter, og at nævnet var nået frem til at udgifterne kunne afholdes af det beregnede rådighedsbeløb. Jeg beklagede at nævnets afgørelse på dette punkt var formuleret på en sådan måde at den kunne give anledning til tvivl.

Jeg mente endvidere at det som sagen forelå oplyst, var vanskeligt at forstå hvilke udgifter kommunen og nævnet havde anset for nødvendige at afholde i forbindelse med beregningen af rådighedsbeløbet. De foreliggende oplysninger om udgifter til benzin og medicin forekom mig umiddelbart at være utilstrækkelige.

### 8. Partshøring

Kan en part ikke antages at være bekendt med at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse før myndigheden har gjort parten

bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Det gælder dog kun hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Partshøringspligten begrænses desuden ved en række undtagelser i § 19, stk. 2.

Bestemmelsen suppleres i forhold til bestemte afgørelseskategorier af ulovbestemte grundsætninger. I sager om afskedigelse på grund af 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 tjenestemandsfør.

a) *Sag 14-4* drejede sig om en mand der den 21. januar 2003 rejste til Thailand fordi hans kone ikke kunne få opholdstilladelse. Den 28. maj 2003 modtog Udlændingestyrelsen en ansøgning om familiesammenføring. Manden var pensionist, havde mindreårige børn og modtog tillæg til pensionen og børneydelser hvis udbetaling var betinget af at han havde fast bopæl i Danmark. Den 14. juli 2003 oplyste kommunens folkeregister kommunens bidragskontor om at manden var udrejst af landet, og bidragskontoret stoppede straks udbetalingen af de nævnte ydelser.

Den 17. juli 2003 skrev folkeregisteret i en mail til manden at det havde gennemgået hans breve, og da det drejede sig om opholdstilladelse til hans kone, gav folkeregisteret ham dispensation indtil et år fra udrejsdatoen. Den 5. august 2003 spurgte manden i en mail kommunens bidragskontor hvorfor han ikke havde fået udbetalt ydel-

serne, og samme dag svarede kontoret at man ikke mente at han opfyldte bopælskravet. Det sociale nævn stadfæstede afgørelsen om at stoppe ydelserne til manden.

Manden klagede over afgørelserne til mig, og i forbindelse med min undersøgelse af sagen kom det frem at hverken mandens henvendelser til folkeregisteret forud for registerets mail af 17. juli 2003 eller denne mail var blevet givet videre til bidragskontoret. Da manden den 6. august 2003 gjorde opmærksom på at han havde fået en dispensation, undersøgte bidragskontoret ikke dette spørgsmål nærmere.

Jeg mente at kommunen havde handlet i strid med officialprincippet ved ikke at søge at afklare hvilken dispensation manden mente at have fået, eller hvilket grundlag den var givet på.

Jeg mente endvidere at kommunen burde have partshørt manden inden den stoppede ydelserne. Jeg henviste til at manden ikke var bekendt med at sagen var sendt videre til bidragskontoret, og derfor heller ikke vidste at kontoret overvejede at stoppe ydelserne. Kommunen kunne efter min opfattelse ikke undlade at partshøre med henvisning til at den ikke kendte mandens opholdssted, jf. § 19, stk. 2, nr. 5. Jeg lagde vægt på at kommunen på baggrund af mandens mails til kommunen kunne have kontaktet ham og have fundet frem til hans adresse. Det forhold at det ikke var praktisk muligt at gennemføre partshøringen inden de pågældende beløb forfaldt, mente jeg heller ikke kunne berettige kommunen til ikke at partshøre, jf. § 19, stk. 2, nr. 2 og 3.

De praktiske vanskeligheder ved at finde frem til mandens adresse kunne heller ikke legitimere at kommunen havde stoppet udbetalingen af ydelser uden at bekendtgøre afgørelsen for ham.

Jeg udtalte at når der ikke forelå skriftlige afgørelser i sagen, burde der i sagens journal være gjort notat om at der var foretaget en retlig vurdering af sagen, og om hjemmelen for afgørelsen. Jeg lagde vægt på at det ellers

ikke ville være muligt at udfærdige en skriftlig begrundelse for afslaget eller at vurdere hvilke hensyn der lå til grund for afgørelsen.

I mailen af 6. august 2003 til manden skrev bidragskontoret at det ikke kunne se at han havde fået dispensation, eller hvilke ydelser en eventuel dispensation omfattede. Afslutningsvis henviste kommunen til § 5 i vejledningen om børnetilskud og udbetaling af børnebidrag. Dette brev opfyldte efter min mening ikke begrundelsespligten i forvaltningslovens § 24.

Afgørelsen om at stoppe ydelserne til manden var efter min mening ugyldig på grund af manglende partshøring og manglende bekendtgørelse. Jeg mente det var kritisabelt at nævnet ikke havde forholdt sig til disse forhold da det behandlede sagen.

b) *Sag 16-1*: En pilot fløj den 27., 28. og 29. august 2001 et passagerfly som co-pilot med en kaptajn under uddannelse og superviseret af en rutetræningskaptajn. Den 5. september 2001 fik piloten at vide af selskabet at han ville blive indstillet til afsked bl.a. fordi hans tjeneste som co-pilot var under den ønskede standard. Den 30. november 2001 blev han afskediget på grund af nedskæringer. Inden havde der været en brevveksling mellem piloten og selskabet om nogle episoder under de tre flyvninger som selskabet mente viste at piloten havde optrådt uhensigtsmæssigt, mens han selv mente at der var opstået nogle farlige situationer på grund af fejl begået af kaptajnen. Den 11. december 2001 skrev piloten enslydende breve til henholdsvis Havarikommissionen for Civil Luftfart og Statens Luftfartsvæsen hvori han nøje beskrev de forhold som han mente havde været til fare for flysikkerheden. Han medsendte korrespondancen med selskabet og skrev at ledelsen forsøgte at skjule noget eller holde hånden over nogle personer og derved blokerede for en forbedring af flysikkerheden.

Pilotens anmeldelse gav hverken Havarikommissionen eller Statens Luftfartsvæsen



anledning til at foretage sig noget. Trafikministeriet, hvortil piloten derefter klagede, mente ikke at de to myndigheders behandling af sagen gav anledning til kritik.

Kommissionen havde henvist til at de indberettede episoder ikke kunne anses for flyvehændelser, og at kommissionen i øvrigt ikke var rette myndighed. Statens Luftfartsvæsen havde henvist til at der ikke var tale om væsentlige flyvesikkerhedsmæssige begivenheder, og at der ikke var sket en overtrædelse af gældende regler.

Myndighederne påberåbte sig at deres dispositioner ikke havde karakter af afgørelser i forvaltningslovens forstand. Jeg var ikke enig i denne opfattelse og lagde vægt på at myndighedernes beslutninger indebar at de anmeldte episoder ikke skulle betragtes som flyvehændelser eller væsentlige flyvesikkerhedsmæssige begivenheder, og dermed at selskabet ikke havde haft indberetningspligt.

Myndighederne mente heller ikke at piloten var part i sagen. Denne opfattelse var jeg heller ikke enig i. Myndighedernes stillingtagen til sagen havde ikke kun betydning for luftfartstøjschefen og selskabet, men i kraft af pilotens ansættelsesforhold og hans deltagelse i flyvningerne, også for ham.

Sagerne var således omfattet af forvaltningsloven, og begge myndigheder burde derfor i deres breve til piloten have anført en begrundelse i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 22-24 og burde have givet klagevejledning efter forvaltningslovens § 25.

Følgen af at der var tale om afgørelser, var endvidere at piloten havde ret til at klage til Trafikministeriet, og at ministeriet havde pligt til at realitetsbehandle klagen og ikke blot svare piloten som tilsynsmyndighed.

Herudover kritiserede jeg at Statens Luftfartsvæsen ikke havde haft tilstrækkelige oplysninger til at træffe afgørelse. Jeg pegede på at Statens Luftfartsvæsens afgørelse byggede på det materiale som piloten havde sendt, nogle samtaler med personer fra fly-

selskabet og en udtalelse fra selskabet om pilotens anmeldelse. Jeg mente det var betænkeligt at direktoratet havde lagt afgørende vægt på oplysninger fra den som efter lovgivningen var ansvarlig for overholdelsen af reglerne, når der som i dette tilfælde fremkom underbyggede oplysninger som på væsentlige punkter afveg fra selskabets oplysninger. Jeg pegede desuden på muligheden for at der blev indhentet oplysninger fra kontrolcentralen og fra flyets sorte boks. Endvidere havde Statens Luftfartsvæsen ikke på noget tidspunkt indhentet en udtalelse fra Havarikommissionen om sagen, og kommissionens afgørelse fandtes ikke i sagen hos Statens Luftfartsvæsen.

Statens Luftfartsvæsen havde over for mig gjort gældende at piloten ikke havde indberetningspligt, men at denne udelukkende påhvilede luftfartstøjschefen og selskabet. Hertil bemærkede jeg at indberetningspligten ikke kan forstås sådan at andre end den indberetningspligtige er afskåret fra at give myndighederne oplysninger om begivenheder som er indberetningspligtige.

De oplysninger der fremkom under samtaler mellem SLV og selskabet, forelå ikke i skriftlig form hvilket jeg mente var en tilsidesættelse af notatpligten i offentlighedslovens § 6.

Jeg henstillede at myndighederne genoptog sagen til ny behandling, og at de forholdt sig til de påstande som piloten havde fremsat om at der under flyvningerne havde været farlige episoder. Sagen blev derpå genoptaget.

c) En lærer blev i *sag 20-1* ansat som souschef for et amtscenter for undervisning. Amtsentret sendte den 10. april 2003 et ansættelsesbrev til læreren hvoraf det fremgik at han med virkning fra 1. maj 2003 var blevet ansat som tjenestemand, og at han var omfattet af lov om tjenestemænd i folkeskolen mv. I maj 2003 blev amtets personalekontor efter at have indhentet oplysninger fra lærerens tidligere arbejdsgivere opmærksom på at han

ikke var omfattet af lov om tjenestemænd i folkeskolen. Den 27. maj 2003 sendte amtet et nyt ansættelsesbrev til læreren hvoraf det fremgik at han blev ansat i henhold til overenskomsten mellem Amtsrådsforeningen i Danmark og lærerens faglige organisation.

I anledning af at læreren klagede over denne ændring, bad jeg amtet oplyse om der efter amtets opfattelse var tale om en tilbagekaldelse af en begunstigende afgørelse, og om de almindelige forvaltningsretlige betingelser herfor var opfyldt. Amtet svarede at der ikke var hjemmel til at ansætte læreren som tjenestemand, og at den fejlagtige ansættelse havde været ugyldig fra udfærdigelsestidspunktet. Der skulle følgelig heller ikke foretages partshøring.

Jeg mente at det nye ansættelsesbrev af 27. maj 2003 var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg henviste til at brevet ophævede retsvirkningerne af det ansættelsesbrev som læreren fik den 10. april 2003, og at der samtidig blev truffet afgørelse om at han kunne ansættes på overenskomstvilkår. Der indtraf således en væsentlig ændring af hans ansættelsessituation. Amtet var derfor forpligtet både til at foretage partshøring over de oplysninger fra lærerens tidligere arbejdsgivere som bevirkede at afgørelsen blev truffet, og til at begrunde afgørelsen.

Jeg var enig med amtet i at der ikke var hjemmel til at ansætte læreren på tjenestemandsvilkår, og i at afgørelsen derfor som udgangspunkt var ugyldig og måtte annulleres. Der forelå ikke sådanne omstændigheder at ansættelsen burde opretholdes ud fra et hensyn til at læreren havde indrettet sig på at blive tjenestemand.

d) En førtidspensionist søgte i *sag 20-6* en stilling som medarbejder til salg af billetter og souvenirs fra butikken på et museum der blev drevet af et amt. Manden mødtes den 31. januar 2005 med en repræsentant for museet og fik tilsagn om ansættelse på betingelse af at han tog bopæl i landsdelen, og at han kunne klare en oplæring i jobbet. Den 7. april

2005 drøftede manden sin tiltræden med lederen af butikken og oplyste at han nu havde bopæl i landsdelen. Den 17. april 2005 figurerede han på en vagtplan, og samme dag havde han et møde med de øvrige medarbejdere. På dette møde skulle manden have fremsat nogle ubeherskede udtalelser om historiske hændelser som var omfattet af museets virksomhed, og museets øvrige medarbejdere gav udtryk for betænkelighed ved at han blev ansat. Manden fik herefter den 18. april 2005 meddelelse om at han ikke var ansat, og den 25. april 2005 skrev museet det til ham og henviste til at kun et ansættelsesbrev har egentlig bindende virkning.

Som sagen forelå oplyst, mente jeg at der var tale om en bindende aftale om ansættelse. Hvis museet herefter ikke ønskede at have manden ansat, måtte det følge proceduren for uansøgt afskedigelse.

Dette indebar at amtet var forpligtet til at overholde § 19 og den almindelige ulovbestemte partshøringspligt der gælder for uansøgt afsked på grund af uegnethed eller samarbejdsvanskeligheder. Da manden ikke havde været klar over at museet havde planer om en omstrukturering som bevirkede at der ikke blev brug for ham, da han var uvidende om at nogle udtalelser fra ham den 17. april 2005 indgik i afgørelsessagen, og da der ikke forelå en skriftlig redegørelse fra museet om den retlige kvalifikation af faktum og myndighedernes bevismæssige vurdering, mente jeg at der var sket en tilsidesættelse af partshøringspligten.

### 9. Partsaktindsigt

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

a) I *sag 4-5* modtog en kommune en skriftlig, underskrevet anmeldelse der indeholdt alvorlig kritik af forholdene hos et par plejeforældre. Anmeldelsen gav anledning til at

kommunen undersøgte forholdene hos plejeforældrene. Da anmelderen havde ønsket anonymitet, fik de ikke oplyst hvem der havde anmeldt dem. De søgte derpå partsaktindsigt i sagen, men fik afslag af kommunen, et afslag som statsamtet senere tiltrådte.

Afslaget blev meddelt i henhold til forvaltningslovens § 15, stk. 1, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige af hensyn til andre private eller offentlige interesser. Myndighederne mente dels ikke at det kunne have væsentlig betydning for plejeforældrenes varetagelse af deres interesser, dels at der forelå en nærliggende risiko for anmelderen ville blive udsat for chikane og trusler.

Jer var uenig i at anmelderens identitet ikke kunne anses for at være af væsentlig betydning for plejeforældrene, og jeg mente ikke at myndighederne med den fornødne sikkerhed kunne lægge til grund at de havde fremsat trusler eller på anden måde havde udøvet chikane i forbindelse med anmeldelsen.

#### 10. Aktindsigt efter offentlighedsloven

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

Reglerne suppleres af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

a) I *sag 4-3* søgte en journalist en kommune om aktindsigt i dokumenter der udspecificeret viste hvor stor en udgift kommunen havde haft til en privat konsulent i perioden efter at en kampagne der skulle stoppe graffiti, var startet. Under sagen gjorde konsulenten gældende at han havde udviklet et særligt forretningskoncept med opbygning af et særligt netværk. En udlevering af fakturaer ville afsløre oplysninger om netværket som

konkurrenter kunne udnytte, samtidig med at det kunne frygtes at samarbejdspartnerne ville opgive samarbejdet. Desuden ville en offentliggørelse af materialet vise at konsulenten havde givet kommunen rabat, og der ville være en nærliggende risiko for at andre kunder ville kræve samme rabat. Konsulenten var desuden særlig bekymret over at der blev udleveret oplysninger til journalisten, idet tidligere erfaringer viste at han efter al sandsynlighed ville lægge oplysningerne ud på Internettet hvilket ville være dybt ødelæggende for virksomhedens økonomi.

På baggrund af disse oplysninger afslog kommunen ansøgningen om aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Ifølge denne bestemmelse omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den oplysningen angår, at anmodningen ikke imødekommes. Statsamtet, hvortil journalisten indbragte afslaget, udtalte at det anså afslaget for berettiget.

Jeg var enig med kommunen og statsamtet i at fakturaerne indeholdt oplysninger af den karakter som er omtalt i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Jeg anså det imidlertid ikke for sandsynligt at aktindsigt i oplysningerne i almindelighed ville have væsentlig økonomisk betydning for konsulenten. Jeg henviste til at konkurrenter også uden aktindsigt til enhver tid ville kunne give kommunen attraktive tilbud på udførelsen af de omhandlede opgaver.

Oplysninger om de myndigheder eller myndighedspersoner som havde deltaget i møder med konsulenten, kunne efter min mening ikke afslås fordi der normalt er ret til indsigt i oplysninger om offentligt ansattes arbejdsopgaver, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 3.

I anledning af konsulentens henvisning til tidligere erfaringer med journalisten bemærkede jeg at offentlighedsloven udelukkende tager sigte på at regulere offentlighedens ad-

gang til aktindsigt og ikke på hvilken brug offentligheden vil gøre heraf. Udgangspunktet er derfor at dokumenter der er omfattet af aktindsigt, kan offentliggøres med mindre anden lovgivning er til hinder herfor.

Synspunktet om at eventuelle konkurrenter i kraft af aktindsigt skulle kunne kopiere konsulentens særlige koncept, forekom mig i øvrigt ikke overbevisende.

Samlet set mente jeg ikke at myndighederne med hjemmel i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, kunne afslå at give journalisten aktindsigt i fakturaernes oplysninger om konsulentens netværk og timesats.

b) Også *sag 8-1* drejede sig om aktindsigt – denne gang i Miljøministeriet. En journalist bad om aktindsigt i en e-mail miljøministeren havde sendt til sin folketingsgruppe efter at en sag – Bilka-sagen i Horsens – var blevet overført fra Miljøministeriet til Justitsministeriet fordi der kunne være tvivl om ministerens habilitet.

Ministeriet afslog anmodningen med henvisning til at den pågældende e-mail ikke havde været undergivet administrativ sagsbehandling eller var indgået som et led i virksomhed udøvet af den offentlige forvaltning sådan som det kræves i offentlighedslovens § 4, stk. 1. Ministeriet henviste til at e-mailen var sendt af ministeren som medlem af Folketinget til medlemmer af folketingsgruppen og dermed af ministeren som privatperson.

Jeg bemærkede at e-mailen havde en sådan karakter at den naturligt kunne være udarbejdet af ministeren i rollen som minister, men at den også kunne have været udarbejdet af hende i rollen som partipolitiker. At den var stilet til folketingsgruppen, kunne indicere at e-mailen var privat, men det var ikke afgørende da det også er naturligt at ministre deltager aktivt i folketingsgruppens diskussioner.

Når det blev taget i betragtning at mailens indhold havde klar tilknytning til en sag i

ministeriet og til ministerens rolle som minister, måtte der være en vis formodning for at mailen var et led i en aktivitet inden for den offentlige forvaltning. Det forhold at sagen var blevet overført til Justitsministeriet, afsvækkede ikke denne formodning. Da det desuden ikke fremgik af mailen i hvilken rolle ministeren havde udarbejdet mailen, eller var angivet at mailen var skrevet af ministeren i en anden rolle, f.eks. som medlem af folketingsgruppen, måtte den efter min opfattelse anses for omfattet af offentlighedsloven.

c) En journalist bad i *sag 9-5* Danmarks Fødevareforskning om aktindsigt i data fra et register, Vetstat, som blev oprettet ved en lov om ændring af lov om dyrlægegeringen i 1999. Registeret indeholder oplysninger der indberettes om medicinforbrug til veterinært formål. Registeret er ifølge offentlighedslovens § 5, stk. 2, ikke omfattet af retten til aktindsigt efter denne lov. Journalisten ansøgte imidlertid om aktindsigt efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger som giver ret til aktindsigt i videre omfang end offentlighedsloven.

Danmarks Fødevareforskning afslog ansøgningen, og Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender stadfæstede afslaget. Ministeriet henviste til at oplysningerne i registeret var så fjerntliggende i forhold til miljøet at de ikke kunne betegnes som miljøoplysninger i lovens forstand. Ministeriets bedømmelse af dette forhold skete på grundlag af en umiddelbar beskrivelse af Vetstats indhold uden at oplysningernes mulige påvirkning af miljøet var blevet undersøgt nærmere. Ministeriet havde lagt vægt på at Vetstat var blevet oprettet med henblik på varetagelsen af fødevaremæssige og ikke miljømæssige formål. I en udtalelse til mig anførte ministeriet desuden at en afklaring af om præparaterne ville kunne påvirke miljøelementer, ville kræve supplerende data og flere års bearbejdning heraf.

Jeg udtalte at det ikke kan tillægges afgørende vægt ved fortolkningen af udtrykket "miljøoplysninger" hvilket formål myndigheden forfølger ved indsamlingen og registreringen af oplysninger. Jeg mente det var kritisabelt at ministeriet havde tillagt dette kriterium afgørende vægt for sin afgørelse. § 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger må forstås således at det afgørende er om det er muligt ud fra oplysningerne at udlede noget om tilstanden af miljøelementer, påvirkninger heraf eller disse to forholds påvirkning af menneskers sundhed eller sikkerhed. Ved vurderingen heraf vil det være naturligt først at se på hvilke oplysninger registeret indeholder, og i nogle tilfælde vil det være tilstrækkeligt blot at inddrage en umiddelbar beskrivelse heraf for at afgøre om der er tale om miljøoplysninger. I andre tilfælde må afklaringen kræve en nærmere undersøgelse af om de forhold som oplysningerne vedrører, må anses at have betydning for miljøelementer mv.

Ifølge forarbejderne til den lov hvorved Vetstat blev oprettet, var en del af baggrunden for registerets oprettelse at veterinære lægemidler indebærer en risiko for menneskers eller dyrs sundhed eller for miljøet. Allerede på den baggrund mente jeg ikke at ministeriet på grundlag af en umiddelbar beskrivelse af Vetstats indhold med fornøden sikkerhed kunne afgøre at Vetstat ikke indeholdt miljøoplysninger. Jeg henstillede derfor at sagen blev genoptaget, og at det blev undersøgt om der var tale om miljøoplysninger.

d) Efter dronningens officielle besøg på Færøerne i juni 2005 søgte en person aktindsigt i Statsministeriets akter vedrørende besøget (*sag 15-1*). Ministeriet afslog aktindsigt i brevvekslingen med hoffet og med Rigsombudsmanden på Færøerne om den tale dronningen holdt ved lagmandens officielle middag under besøget. Personen klagede til mig og henviste til at dokumenterne havde stor offentlig interesse da talen havde givet an-

ledning til stor offentlig debat på Færøerne, og til at der i den danske offentlighed havde været påstande om at talen havde været af politisk karakter.

Som begrundelse for afslaget gjorde ministeriet gældende at hoffet og ministeriet i relation til dronningens taler var at betragte som én myndighed da talen blev afholdt som led i statsstyret. Korrespondancen med hoffet måtte derfor betragtes som intern og kunne undtages fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 7.

Rigsombudsmanden og ministeriet er to forskellige myndigheder, og brevvekslingen mellem disse kunne derfor ikke anses for intern. I stedet havde ministeriet undtaget disse dokumenter i henhold til § 13, stk. 1, nr. 6, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til offentlige interesser hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Ministeriet henviste særligt til hensynet til beskyttelse af regentens mulighed for frit at kunne forberede en tale der afholdes som led i regentens deltagelse i statsstyret. De samme hensyn begrundede at ministeriet ikke fandt grundlag for at udlevere dokumenterne i medfør af princippet om meroffentlighed.

Jeg mente ikke der var grundlag for at kritisere Statsministeriets vurdering af sagen.

e) En forening bad i *sag 17-1* Udenrigsministeriet om aktindsigt i oplysninger om navn, adresse, telefonnummer og eventuel e-mail-adresse på personer der i november 2003 til november 2004 havde søgt om at blive eksportforberedelseskonsulent for Danmarks Eksportråd. Ministeriet afslog med henvisning til at offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, undtager oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold fra aktindsigt.

Jeg bemærkede at oplysninger om ikke beskyttede telefonnumre og adresser eller oplysninger der i øvrigt er tilgængelige for offentligheden, ikke kan antages at have en så-



dan karakter at de kan undtages efter § 12, stk. 1, nr. 1.

Derimod mente jeg at foreningens ansøgning kunne være afslået efter § 2, stk. 2, hvorefter offentlighedsloven ikke gælder for sager om ansættelse i det offentlige tjeneste. Danmarks Eksportråd, Udenrigsministeriet, er en del af den offentlige forvaltning, og funktionen som eksportforberedelseskonsulent udføres således i det offentlige tjeneste. Selv om ansættelsen af konsulenterne sker ved indgåelse af kontrakt, mente jeg at der forelå en ansættelse i traditionel forstand. Jeg lagde i den forbindelse vægt på at de synspunkter der ligger bag offentlighedslovens § 2, stk. 2 – at ansøgerne kan lide væsentlig skade, og at det kan blive vanskeligt at finde kvalificerede ansøgere hvis ansøgernavne kommer til offentlighedens kendskab – også gjorde sig gældende i den foreliggende sag.

f) På baggrund af at en journalist havde fået afslag på aktindsigt i nogle dokumenter vedrørende Investeringsfonden for Østlandene (IØ Fonden), undersøgte jeg i *sag 17-3* dels om Udenrigsministeriets bekendtgørelse om at undtage fonden fra aktindsigt havde hjemmel, dels om fonden var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Ifølge offentlighedslovens § 3, stk. 1, kan vedkommende minister fastsætte regler om at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter for hvilke bestemmelser i lovens §§ 7-14 i almindelighed vil medføre at begæring om aktindsigt kan afslås, skal være undtaget fra loven. I bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 havde Udenrigsministeriet med henvisning til § 3 undtaget IØ Fonden fra aktindsigt.

I en udtalelse til mig havde IØ Fonden anført at det ikke kunne tillægges betydning at undtagelsen var sket ved bekendtgørelse og ikke ved lov, således som det var sket for Investeringsfonden for Vækstmarkeder og Eksportkreditfonden. Det vigtige måtte være at undtagelse for alle tre institutioners

vedkommende var begrundet i det generelle hensyn til fondenes samarbejdspartners tillid til at fortrolige oplysninger blev behandlet fortroligt.

Dette synspunkt fandt jeg klart uholdbart. At andre myndigheder var undtaget fra aktindsigt ved lov, mente jeg tværtimod støttede det synspunkt at bemyndigelsen i § 3 ikke var tilstrækkelig, og at lovgivning derfor havde været påkrævet. Jeg fremhævede samtidig at der ikke i offentlighedslovens § 3 var hjemmel til at undtage fonden fra offentlighed ud fra generelle hensyn til fondens samarbejdspartners tillid til at oplysningerne blev behandlet som fortrolige.

Udenrigsministeriet havde under sagen påberåbt sig at de generelle hensyn til fondens karakter og formål var identiske med de hensyn der er omtalt i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og § 13, stk. 1, nr. 5. Jeg udtalte at selv om det blev lagt til grund at der var denne identitet, var det ikke tilstrækkeligt til at kunne legitimere udstedelsen af bekendtgørelsen, idet det ikke var blevet påvist eller sandsynliggjort at en konkret vurdering af oplysningerne i fondens dokumenter i lyset af de nævnte bestemmelser i almindelighed ville falde ud til at alle oplysninger i dokumenterne til enhver tid kunne undtages fra aktindsigt. Jeg mente derfor at det var usikkert om og i hvilken udstrækning betingelsen om at en anmodning om aktindsigt kan afslås, var opfyldt for så vidt angår fondens forretningsmæssige aktiviteter.

Dertil kom at § 3 ikke giver hjemmel for at undtage en hel myndighed fra aktindsigt hvis der med sikkerhed er områder hvor betingelsen om at der kan gives afslag på aktindsigt efter §§ 7 og 14, ikke er opfyldt. Ministeriet havde erklæret sig enig med mig i at ministeriets personaleadministration ikke i almindelighed kunne undtages efter de nævnte bestemmelser.

Sammenfattende havde jeg vanskeligt ved at se at der var hjemmel i § 3 til at undtage IØ Fonden fra aktindsigt, og jeg henstillede at ministeriet ophævede bekendtgørelsen.

Lov om aktindsigt i miljøoplysninger gælder for "alle myndigheder der er omfattet af § 1 i lov om offentlighed i forvaltningen". IØ Fonden og Udenrigsministeriet havde under sagen gjort gældende at fonden ikke var omfattet af forpligtelserne i det EU-direktiv der lå til grund for loven, idet direktivet forudsatte at det var en betingelse at myndigheden ikke blot rådede over, men også havde ansvaret for miljøoplysninger. Efter at loven var blevet ændret i 2005 på baggrund af et nyt EU-direktiv, fandt myndighederne det mere tvivlsomt om fonden var omfattet af loven. Efter at Miljøstyrelsen i en udtalelse til mig utvetydigt havde slået fast at fonden var omfattet af loven efter lovændringen i 2005, mente jeg ikke at der kunne herske tvivl om fonden var omfattet af 2005-loven.

Da Fonden utvivlsomt var omfattet af offentlighedslovens § 1, og da loven stedse havde omfattet sådanne myndigheder, var det min opfattelse at fonden havde været omfattet af denne lov siden 1994. At fonden ved en bekendtgørelse var blevet undtaget fra offentlighedsloven, kunne ikke gøre nogen forskel i forhold til anvendelsen af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, idet en anerkendelse af dette synspunkt ville indebære at § 3 blev anvendt analogt på lov om aktindsigt i miljøoplysninger. En sådan derogation af loven måtte efter almindelige fortolkningsprincipper kræve udtrykkelig lovhjemmel og kunne efter min mening ikke støttes på en analogislutning.

Sammenfattende var det min opfattelse at IØ Fonden var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, og at fonden blev omfattet af loven i forbindelse med dens oprindelige ikrafttræden den 1. juli 1994.

g) I *sag 17-4* imødekom Udenrigsministeriet delvis en anmodning fra en journalist om indsigt i ministeriets akter om ministeriets involvering i danske erhvervsfremstød i Irak i perioden 2000-2003. Journalisten fik tilsendt 136 dokumenter. 74 dokumenter kunne efter ministeriets opfattelse undtages fra

aktindsigt enten fordi de var interne, eller fordi de var omfattet af en særlig tavshedspligt, jf. offentlighedslovens §§ 7 og 14. Ministeriet udleverede 3 af disse som merofentlighed og tilbageholdt resten.

Journalisten bad ministeriet om at få en liste over de dokumenter ministeriet havde undtaget fra aktindsigt, men fik afslag med henvisning til at ministeriet ikke havde udarbejdet en sådan liste. I en udtalelse til mig forklarede ministeriet at dets journalsystem ikke uden videre kunne generere en sådan oversigt, og at ministeriet i stedet havde opdelt dokumenterne i kategorier der beskrev indholdet af de pågældende dokumenter. Ministeriet havde med henvisning til offentlighedslovens bestemmelser begrundet afslag på aktindsigt i forhold til disse kategorier.

Jeg konstaterede at ministeriets fremgangsmåde i denne sag ikke svarede til den praksis og de hensyn ministeriet tidligere havde redegjort for i forbindelse med behandlingen af en anden sag om aktindsigt. I den sag havde ministeriet oplyst at der blev udarbejdet lister over dokumenter som umiddelbart ikke skønnedes at være omfattet af retten til aktindsigt. Når ministeriet havde truffet afgørelse, blev listen justeret så den indeholdt en samlet oversigt over de dokumenter der helt eller delvis blev afslået aktindsigt i. Listen indeholdt en oversigt over ministeriets overvejelser om hjemmelsgrundlag og begrundelse for trufne afgørelser. Denne fremgangsmåde blev anvendt for at sikre at der i det sagsbehandlende kontor skete en konkret vurdering af hvert enkelt dokument, og at denne vurdering blev præsenteret på en måde som gav det fornødne overblik over de ofte meget omfangsrige akter der er omfattet af anmodningerne.

Jeg udtalte at de hensyn ministeriet henviste til, faldt sammen med nogle af de hensyn der ligger bag notatpligten, nemlig at dokumentere myndighedernes sagsbehandlingsskridt og grundlaget for myndighedernes senere afgørelse i sagen. Herudover er det

også af hensyn til opfyldelsen af begrundelsespligten vigtigt at myndigheden nærmere kan redegøre for sine retlige og faktiske overvejelser. Endelig pegede jeg på at ministeriet i en prøvelsessituation skal være i stand til nærmere at redegøre for det faktum og de retlige overvejelser som ministeriet lagde til grund for den påklagede afgørelse. Ministeriets fremgangsmåde i den foreliggende sag bevirkede desuden at jeg ikke havde mulighed for at efterprøve hvilke nærmere retlige og faktiske overvejelser der lå bag ministeriets afslag på indsigt i hvert enkelt dokument.

Udenrigsministeriet traf efter henstilling fra mig en ny afgørelse hvori begrundelsen for afslaget blev uddybet. Samtidig udarbejdede ministeriet en liste over de undtagne dokumenter.

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

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

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

a) I sag 9-3 havde Familiestyrelsen givet et påbud til en mand der havde oplyst at han var ordblind, om ikke at ringe, men udelukkende skrive til styrelsen. Manden rejste uafledeligt sager vedrørende samvær med et barn han havde med en tidligere samlever, og om hans pligt til at betale børnebidrag. Da manden angiveligt var ordblind, ringede

han i stedet for at skrive, og opringningerne havde taget et sådant omfang og havde fået et sådant indhold at styrelsen så sig nødsaget til at gribe ind af ressourcemæssige grunde. Styrelsen sendte en kopi af påbuddet til den tidligere samlever og til statsamtet.

Påbuddet blev udstedt i forbindelse med at styrelsen behandlede en klage fra manden over statsamtets behandlingstid i forbindelse med en anmodning fra ham om bortfald af børnebidrag, og styrelsen mente at beslutningen havde så nær sammenhæng med styrelsens fremtidige behandling af bidragssagen at kvinden burde underrettes herom. Styrelsen henviste senere til at videregivelsen af oplysningerne til hende skulle bedømmes på baggrund af forvaltningslovens regler om partsaktindsigt. Efter min opfattelse forelå der i forhold til Familiestyrelsens sag om at afskære manden fra telefonkontakt med styrelsen en selvstændig sag som efter sit oplysningsgrundlag og udfald var væsensforskellig fra klagesagen vedrørende statsamtets behandlingstid. Selv om kvinden havde en indirekte interesse i sagen om påbuddet til manden, mente jeg ikke at det berettigede at hun fik partsstatus. Herefter fandt jeg ikke at videregivelsen af oplysningerne til hende skulle vurderes på grundlag af reglerne om partsaktindsigt.

I stedet måtte videregivelsen vurderes på grundlag af reglerne om tavshedspligt i forvaltningslovens § 27. Efter min opfattelse begrundede hensynet til mandens interesse i at beskytte oplysninger om hans personlige forhold at oplysningen om påbuddet var fortrolig. Jeg bemærkede at sagen om at afskære hans kontakt med styrelsen i sig selv var af sensitiv karakter. Jeg mente endvidere ikke at kunne se bort fra mandens åbenbare interesse i at en beslutning der indebar en væsentlig forringelse af hans processuelle stilling i styrelsens andre sager der havde karakter af partstvister mellem ham og kvinden, ikke kom til hendes kundskab. Udleveringen af afgørelsen til kvinden var derfor



efter min mening i strid med forvaltningslovens § 27.

Videregivelsen af afgørelsen til statsamtet måtte vurderes på baggrund af forvaltningslovens § 28 om videregivelse af fortrolige oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed. Beslutningen om at afskære mandens telefonkontakt med styrelsen kunne efter min mening ikke anses for at angå rent private forhold, men måtte kategoriseres som "andre fortrolige oplysninger", jf. forvaltningslovens § 28, stk. 3. Herefter måtte videregivelsen anses for berettiget hvis oplysningen havde "væsentlig betydning" for statsamtets virksomhed. Styrelsen anførte at beslutningen havde nær sammenhæng med den fremtidige sagsbehandling og det materielle indhold i sagen, og at dette berettigede til videregivelsen. Da beslutningen kun angik styrelsens egen sagsbehandling, og da styrelsen hverken havde angivet hvordan underretning af statsamtet måtte antages at have gavnet styrelsens forberedelse af sin senere afgørelse i forhold til klageren, eller påvist at der hos statsamtet var et sagligt behov for oplysningerne, mente jeg at videregivelsen var sket i strid med forvaltningslovens § 28.

b) Ankestyrelsen traf i *sag 14-2* afgørelse om at en kvindes forskellige lidelser ikke kunne anerkendes som arbejdsskader. Under sagens behandling søgte kvinden om aktindsigt i en udtalelse som en lægekonsulent var kommet med om hendes helbredsforhold nogle år tidligere under et møde om en sag om kvindens ret til førtidspension. Lægekonsulenten havde på mødet sagt at der ikke var grundlag for pension, "det skulle lige være på det psykiatriske grundlag. Ansøger er ikke psykotisk, muligvis neurotisk". Denne udtalelse indgik nu i kvindens arbejds-skadesag.

Ankestyrelsen afslog at give aktindsigt i udtalelsen med henvisning til at der var tale om et internt arbejdsdokument, og kvinden klagede over denne afgørelse til mig. Jeg ud-

talte at det ikke kunne ses om Ankestyrelsen havde overvejet at give aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, ligesom det ikke kunne ses om styrelsen havde vurderet om der var oplysninger der skulle ekstraheres efter § 12 i forvaltningsloven. Jeg henstillede derfor at sagen blev genoptaget. Ankestyrelsen traf derpå afgørelse om at udlevere en kopi af citatet efter princippet om meroffentlighed. Styrelsen sendte derfor det brev hvori lægekonsulentens udtalelse blev citeret, til kvinden. Samtidig sendte Ankestyrelsen en kopi af brevet til det sociale nævn og til kommunen.

Efter at have modtaget en ny klage fra kvinden bad jeg Ankestyrelsen om en udtalelse om grundlaget for at Ankestyrelsen havde sendt en kopi af afgørelsen til henholdsvis nævnet og kommunen. Ankestyrelsen svarede at lægekonsulentens udtalelse fremgik af et referat fra et møde der lå i kvindens pensionssag, og styrelsen havde sendt afgørelsen til pensionssagens parter.

Jeg udtalte at citatet og oplysningen om at kvinden havde en pensionssag, var rent private oplysninger som måtte anses for omfattet af forvaltningslovens § 28, stk. 1. Ifølge stk. 2 i samme bestemmelse kan sådanne oplysninger normalt ikke videregives til en anden forvaltningsmyndighed medmindre den oplysningerne vedrører, har givet samtykke. Efter stk. 2, nr. 4, kan videregivelse dog ske uden samtykke "hvis videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling". Jeg forstod Ankestyrelsens bemærkning om at der var sendt kopi af afgørelsen til sagens parter, sådan at brevet var blevet sendt som et led i kvindens pensionssag, og at styrelsen betragtede nævnet og kommunen som parter i denne sag.

Jeg bemærkede at offentlige myndigheder normalt ikke er parter i de forvaltningssager de beskæftiger sig med. Jeg gik ud fra at Ankestyrelsen ved anvendelsen af udtrykket parter udelukkende sigtede til at de pågældende myndigheder havde behandlet kvindens pensionssag som offentlige myndighe-

der. På den baggrund mente jeg at anvendelsen af udtrykket "parter" var misvisende. Jeg kunne endvidere ikke se at de to myndigheder havde et sagligt behov for at få en kopi af afgørelsen om aktindsigt. Jeg henviste til at der i forvaltningsretlig forstand forelå to adskilte sager, en om aktindsigt og en om pension, og at meddelelse af aktindsigt i arbejdsskadesagen ikke havde betydning for pensionssagen. Herefter mente jeg at Ankestyrelsen havde handlet i strid med reglerne i forvaltningslovens § 28 om videregivelse af oplysninger.

## 12. Begrundelse

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

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

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

Stk. 3. § 24, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2 gælder ikke i de sager, der er nævnt i § 9, stk. 4. Grundelsens indhold kan i øvrigt begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jfr. § 15."

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

a) I sag 5-4 fik en domfældt afslag på afsoning i åbent fængsel og blev i stedet sat til afsoning i en afdeling for stærkt styrende indsatte i et lukket fængsel. Direktoratet for Kriminalforsorgen lagde ved afgørelsen vægt på at manden måtte antages at have eller for nylig have haft et tilhørsforhold til en rockergruppering. I afgørelsen til manden meddelte direktoratet retsgrundlaget for afgørelsen, men anførte at det ikke kunne give ham yderligere begrundelse. Dog oplyste direktoratet at det havde lagt vægt på hans tilknytning til rockergruppen.

Ifølge forvaltningslovens § 24, stk. 3, 1. pkt., gælder stk. 1, 2. pkt., og stk. 2 ikke i de sager der er nævnt i § 9, stk. 4. I denne bestemmelses nr. 1 omtales sager om valg af afsoningsinstitution. Dette indebærer at der er en begrænset grundelsespligt i disse sager. I modsætning til § 24, stk. 3, 2. pkt., er det ikke en regel om at der efter konkret vurdering kan ske en begrænsning af grundelsens indhold, men om at pligten til at angive hovedhensyn og til at fremkomme med en sagsfremstilling ikke omfatter disse sagstyper. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår at det forhold at § 24, stk. 3, 1. pkt., fraviger 2. pkt. i samme stykke, ikke udelukker at der i disse sager gives en nærmere grundelse hvis offentlige eller private interesser ikke taler herimod.

Jeg var enig med direktoratet i at grundelsen i en sag som den foreliggende kan begrænses, og i at direktoratet ikke var forpligtet hertil. Jeg mente imidlertid det var beklageligt at direktoratet skrev i afgørelsen at det ikke kunne give manden en grundelse ud over henvisningen til retsreglerne, og derefter alligevel gav den fulde grundelse, nemlig at han antoges at have tilknytning til rockergruppen. Direktoratet havde således i realiteten ikke begrænset grundelsen, men havde efterladt manden med en opfattelse af at direktoratet lå inde med flere oplysninger end det var tilfældet.

b) *Sag 5-7*: Et par flyttede sammen i 1982. I januar 1991 fik de en datter, og i februar 1994 endnu et barn. I juni 1994 blev parret gift. I 1991 havde moren indsat datteren som særligt begunstiget i en gruppelivsforsikring. I januar 2003 fik kvinden konstateret kræft, og den 12. februar 2003 døde hun. Der kom 400.000 kr. til udbetaling fra forsikringen.

Faren anmodede statsamtet og senere Civilstyrelsen om godkendelse af at han som værge gav afkald på forsikringssummen på datterens vegne sådan at den blev udbetalt til ham. Han forklarede at han derved kunne sikre at børnene blev ligestillede i økonomisk henseende, og henviste til at dette var i overensstemmelse med ønsker som moren mundtligt havde fremsat inden sin død. Subsidiært bad han om godkendelse af at der blev meddelt delvis afkald således at halvdelen af summen tilfaldt det yngste barn.

Civilstyrelsen afslog begge anmodninger.

Jeg kritiserede at styrelsens afslag ikke indeholdt beskrivelser af hvilke hovedhensyn der var bestemmende for afgørelserne.

c) I *sag 8-2* bad en borger om aktindsigt i en kommunes sag vedrørende en lokalplan. Da borgeren havde modtaget dokumenter fra kommunen, henvendte han sig på ny og spurgte om der var flere akter i sagen da han syntes at det var besynderligt at lokalplanen kunne forelægges for byrådet uden yderligere materiale. Kommunens svarede at der var nogle interne notater. Disse søgte borgeren derpå aktindsigt i, men fik afslag med henvisning til offentlighedslovens § 7.

Under min behandling af sagen oplyste kommunen at borgeren havde fået alt materiale udleveret i første omgang, herunder de interne notater som han senere fik afslag på at få udleveret. Jeg udtalte at det var beklageligt at kommunens svar på borgerens henvendelser havde givet indtryk af at der var holdt materiale tilbage når dette viste sig ikke at have været tilfældet.

d) I en af sagerne i *sag 9-4* afviste Familiestyrelsen en klage over en afgørelse vedrørende ægtefællebidrag truffet af Københavns Overpræsidium 8½ år før klagen med henvisning til at klagen var for sent indgivet.

Jeg kritiserede at styrelsen ikke i sin afgørelse nærmere begrundede hvilke hovedhensyn der bevirkede at der ikke længere var grundlag for at realitetsbehandle sagen.

Det skal tilføjes at min undersøgelse af sagen viste at Familiestyrelsen ikke havde grundlag for at afvise klagen, og at styrelsen havde anlagt en praksis med hensyn til afvisning af sent indgivne klager som jeg anså for at være i strid med gældende ret.

e) *Sag 14-4* drejede sig om en mand der den 21. januar 2003 rejste til Thailand fordi hans kone ikke kunne få opholdstilladelse. Den 28. maj 2003 modtog Udlændingestyrelsen en ansøgning om familiesammenføring. Manden var pensionist, havde mindreårige børn og modtog tillæg til pensionen og børneydelser hvis udbetaling var betinget af at han havde fast bopæl i Danmark. Den 14. juli 2003 oplyste kommunens folkeregister kommunens bidragskontor om at manden var udrejst af landet, og bidragskontoret stoppede straks udbetalingen af de nævnte ydelser.

Den 17. juli 2003 skrev folkeregisteret i en mail til manden at det havde gennemgået hans breve, og da det drejede sig om opholdstilladelse til hans kone, gav folkeregisteret ham dispensation indtil et år fra udrejsedatoen. Den 5. august 2003 spurgte manden i en mail kommunens bidragskontor hvorfor han ikke havde fået udbetalt ydelserne, og samme dag svarede kontoret at man ikke mente at han opfyldte bopælskravet. Det sociale nævn stadfæstede afgørelsen om at stoppe ydelserne til manden.

Manden klagede over afgørelserne til mig, og i forbindelse med min undersøgelse af sagen kom det frem at hverken mandens henvendelser til folkeregisteret forud for registerets mail af 17. juli 2003 eller denne mail var blevet givet videre til bidragskontoret. Da

manden den 6. august 2003 gjorde opmærksom på at han havde fået en dispensation, undersøgte bidragskontoret ikke dette spørgsmål nærmere.

Jeg mente at kommunen havde handlet i strid med officialprincippet ved ikke at søge at afklare hvilken dispensation manden mente at have fået, eller hvilket grundlag den var givet på.

Jeg mente endvidere at kommunen burde have partshørt manden inden den stoppede ydelserne. Jeg henviste til at manden ikke var bekendt med at sagen var sendt videre til bidragskontoret, og derfor heller ikke vidste at kontoret overvejede at stoppe ydelserne. Kommunen kunne efter min opfattelse ikke undlade at partshøre med henvisning til at den ikke kendte mandens opholdssted, jf. § 19, stk. 2, nr. 5. Jeg lagde vægt på at kommunen på baggrund af mandens mails til kommunen kunne have kontaktet ham og have fundet frem til hans adresse. Det forhold at det ikke var praktisk muligt at gennemføre partshøringen inden de pågældende beløb forfaldt, mente jeg heller ikke kunne berettige kommunen til ikke at partshøre, jf. § 19, stk. 2, nr. 2 og 3.

De praktiske vanskeligheder ved at finde frem til mandens adresse kunne heller ikke legitimere at kommunen havde stoppet udbetalingen af ydelser uden at bekendtgøre afgørelsen for ham.

Jeg udtalte at når der ikke forelå skriftlige afgørelser i sagen, burde der i sagens journal være gjort notat om at der var foretaget en retlig vurdering af sagen, og om hjemmelen for afgørelsen. Jeg lagde vægt på at det ellers ikke ville være muligt at udfærdige en skriftlig begrundelse for afslaget eller at vurdere hvilke hensyn der lå til grund for afgørelsen.

I mailen af 6. august 2003 til manden skrev bidragskontoret at det ikke kunne se at han havde fået dispensation, eller hvilke ydelser en eventuel dispensation omfattede. Afslutningsvis henviste kommunen til § 5 i vejledningen om børnetilskud og udbetaling af børnebidrag. Dette brev opfyldte efter min

mening ikke begrundelsespligten i forvaltningslovens § 24.

Afgørelsen om at stoppe ydelserne til manden var efter min mening ugyldig på grund af manglende partshøring og manglende bekendtgørelse. Jeg mente det var kritisabelt at nævnet ikke havde forholdt sig til disse forhold da det behandlede sagen.

f) *Sag 16-1*: En pilot fløj den 27., 28. og 29. august 2001 et passagerfly som co-pilot med en kaptajn under uddannelse og superviseret af en rutetræningskaptajn. Den 5. september 2001 fik piloten at vide af selskabet at han ville blive indstillet til afsked bl.a. fordi hans tjeneste som co-pilot var under den ønskede standard. Den 30. november 2001 blev han afskediget på grund af nedskæringer. Inden havde der været en brevveksling mellem piloten og selskabet om nogle episoder under de tre flyvninger som selskabet mente viste at piloten havde optrådt uhensigtsmæssigt, mens han selv mente at der var opstået nogle farlige situationer på grund af fejl begået af kaptajnen. Den 11. december 2001 skrev piloten enslydende breve til henholdsvis Havarikommissionen for Civil Luftfart og Statens Luftfartsvæsen hvori han nøje beskrev de forhold som han mente havde været til fare for flysikkerheden. Han medsendte korrespondancen med selskabet og skrev at ledelsen forsøgte at skjule noget eller holde hånden over nogle personer og derved blokerede for en forbedring af flysikkerheden.

Pilotens anmeldelse gav hverken Havarikommissionen eller Statens Luftfartsvæsen anledning til at foretage sig noget. Trafikministeriet, hvortil piloten derefter klagede, mente ikke at de to myndigheders behandling af sagen gav anledning til kritik.

Kommissionen havde henvist til at de indberettede episoder ikke kunne anses for flyvehændelser, og at kommissionen i øvrigt ikke var rette myndighed. Statens Luftfartsvæsen havde henvist til at der ikke var tale om væsentlige flyvesikkerhedsmæssige be-

givenheder, og at der ikke var sket en overtrædelse af gældende regler.

Myndighederne påberåbte sig at deres dispositioner ikke havde karakter af afgørelser i forvaltningslovens forstand. Jeg var ikke enig i denne opfattelse og lagde vægt på at myndighedernes beslutninger indebar at de anmeldte episoder ikke skulle betragtes som flyvehændelser eller væsentlige flyvesikkerhedsmæssige begivenheder, og dermed at selskabet ikke havde haft indberetningspligt.

Myndighederne mente heller ikke at piloten var part i sagen. Denne opfattelse var jeg heller ikke enig i. Myndighedernes stillingtagen til sagen havde ikke kun betydning for luftfartstøjschefen og selskabet, men i kraft af pilotens ansættelsesforhold og hans deltagelse i flyvningerne, også for ham.

Sagerne var således omfattet af forvaltningsloven, og begge myndigheder burde derfor i deres breve til piloten have anført en begrundelse i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 22-24 og burde have givet klagevejledning efter forvaltningslovens § 25.

Følgen af at der var tale om afgørelser, var endvidere at piloten havde ret til at klage til Trafikministeriet, og at ministeriet havde pligt til at realitetsbehandle klagen og ikke blot svare piloten som tilsynsmyndighed.

Herudover kritiserede jeg at Statens Luftfartsvæsen ikke havde haft tilstrækkelige oplysninger til at træffe afgørelse. Jeg pegede på at Statens Luftfartsvæsens afgørelse byggede på det materiale som piloten havde sendt, nogle samtaler med personer fra flyselskabet og en udtalelse fra selskabet om pilotens anmeldelse. Jeg mente det var betænkeligt at direktoratet havde lagt afgørende vægt på oplysninger fra den som efter lovgivningen var ansvarlig for overholdelsen af reglerne, når der som i dette tilfælde fremkom underbyggede oplysninger som på væsentlige punkter afveg fra selskabets oplysninger. Jeg pegede desuden på muligheden for at der blev indhentet oplysninger fra

kontrolcentralen og fra flyets sorte boks. Endvidere havde Statens Luftfartsvæsen ikke på noget tidspunkt indhentet en udtalelse fra Havarikommissionen om sagen, og kommissionens afgørelse fandtes ikke i sagen hos Statens Luftfartsvæsen.

Statens Luftfartsvæsen havde over for mig gjort gældende at piloten ikke havde indberetningspligt, men at denne udelukkende påhvilede luftfartstøjschefen og selskabet. Hertil bemærkede jeg at indberetningspligten ikke kan forstås sådan at andre end den indberetningspligtige er afskåret fra at give myndighederne oplysninger om begivenheder som er indberetningspligtige.

De oplysninger der fremkom under samtaler mellem SLV og selskabet, forelå ikke i skriftlig form hvilket jeg mente var en tilsidesættelse af notatpligten i offentlighedslovens § 6.

Jeg henstillede at myndighederne genoptog sagen til ny behandling, og at de forholdt sig til de påstande som piloten havde fremsat om at der under flyvningerne havde været farlige episoder. Sagen blev derpå genoptaget.

g) En skolekonsulent i en kommune blev i *sag 20-2* afskediget i forbindelse med at kommunen indgik et samarbejde med 13 andre kommuner om oprettelse af et fælles vejledningscenter. Centret skulle udmønte kommunernes pligt til at yde uddannelses- og erhvervsvejledning efter lov om Ungdommens Uddannelsesvejledning. Vejledningscenteret blev fysisk placeret i en af kommunerne, og centret ansatte sit eget personale.

Konsulenten søgte flere forskellige stillinger i centret, men fik afslag på ansættelse. Bortset fra en bemærkning om at stillingen var besat til anden side, var der i brevet til ham ikke anført nogen form for begrundelse for afslaget hvilket jeg mente var i strid med forvaltningslovens § 24. I et senere brev fik konsulenten dog efter anmodning en begrundelse som efter min opfattelse opfyldte betingelserne i § 24.



h) Et forældrepar klagede i *sag 20-4* til en skole over at deres datter skulle gå i klasse med en dreng som de hævdede havde været seksuelt krænkende over for datteren i børnehaveklassen. Da skolen ikke ville flytte datteren, klagede de videre til kommunen som heller ikke gav dem medhold.

Jeg udtalte at selve sammensætningen af klassen måtte anses for faktisk forvaltningsvirksomhed og ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Derimod var både skolens og kommunens svar på forældrenes klage afgørelser.

Jeg kritiserede at hverken skolens eller kommunens svar indeholdt en henvisning til de relevante regler i folkeskoleloven, og at kommunens afgørelse ikke indeholdt vejledning om muligheden for at klage over afgørelsen til amtet.

i) En førtidspensionist søgte i *sag 20-6* en stilling som medarbejder til salg af billetter og souvenirs fra butikken på et museum der blev drevet af et amt. Manden mødtes den 31. januar 2005 med en repræsentant for museet og fik tilsagn om ansættelse på betingelse af at han tog bopæl i landsdelen, og at han kunne klare en oplæring i jobbet. Den 7. april 2005 drøftede manden sin tiltræden med lederen af butikken og oplyste at han nu havde bopæl i landsdelen. Den 17. april 2005 figurerede han på en vagtplan, og samme dag havde han et møde med de øvrige medarbejdere. På dette møde skulle manden have fremsat nogle ubeherskede udtalelser om historiske hændelser som var omfattet af museets virksomhed, og museets øvrige medarbejdere gav udtryk for betænkelighed ved at han blev ansat. Manden fik herefter den 18. april 2005 meddelelse om at han ikke var ansat, og den 25. april 2005 skrev museet det til ham og henviste til at kun et ansættelsesbrev har egentlig bindende virkning.

Som sagen forelå oplyst, mente jeg at der var tale om en bindende aftale om ansættelse. Hvis museet herefter ikke ønskede at

have ham ansat, måtte det følge proceduren for uansøgt afskedigelse.

I brevet af 25. april 2005 og i et senere brev af 10. maj 2005 angav museet at der havde været omstruktureringer hvilket havde gjort en ansættelse af manden unødvendig, og at han ikke var den rette mand til et sådant job. Jeg kritiserede at der ikke i brevene var en forklaring på hvorfor manden ikke var den rette mand til jobbet, og at henvisningen til omstrukturering ikke var dækkende for den trufne beslutning.

### 13. Skriftlighed

a) En førtidspensionist søgte i *sag 20-6* en stilling som medarbejder til salg af billetter og souvenirs fra butikken på et museum der blev drevet af et amt. Manden mødtes den 31. januar 2005 med en repræsentant for museet og fik tilsagn om ansættelse på betingelse af at han tog bopæl i landsdelen, og at han kunne klare en oplæring i jobbet. Den 7. april 2005 drøftede manden sin tiltræden med lederen af butikken og oplyste at han nu havde bopæl i landsdelen. Den 17. april 2005 figurerede han på en vagtplan, og samme dag havde han et møde med de øvrige medarbejdere. På dette møde skulle manden have fremsat nogle ubeherskede udtalelser om historiske hændelser som var omfattet af museets virksomhed, og museets øvrige medarbejdere gav udtryk for betænkelighed ved at han blev ansat. Manden fik herefter den 18. april 2005 meddelelse om at han ikke var ansat, og den 25. april 2005 skrev museet det til ham og henviste til at kun et ansættelsesbrev har egentlig bindende virkning.

Efter min mening havde det ingen betydning om der var tale om en skriftlig aftale, da der normalt ikke kan stilles formkrav ved indgåelse af en aftale, ligesom det ikke er en gyldighedsbetingelse for en myndighedsafgørelse at en aftale om ansættelse foreligger skriftligt. Som sagen forelå oplyst, mente jeg at der var indgået en bindende aftale om ansættelse af manden. Hvis museet ikke ønskede at have ham ansat, måtte det følge proceduren for uansøgt afskedigelse.

14. Afgørelsens meddelelse, besvarelse af henvendelser mv.

a) I sag 8-2 bad en borger om aktindsigt i en kommunes sag vedrørende en lokalplan. Da borgeren havde modtaget dokumenter fra kommunen, henvendte han sig på ny og spurgte om der var flere akter i sagen da han syntes det var besynderligt at lokalplanen kunne forelægges for byrådet uden yderligere materiale. Kommunen svarede at der var nogle interne notater. Disse søgte borgeren derpå aktindsigt i, men fik afslag med henvisning til offentlighedslovens § 7.

Under min behandling af sagen oplyste kommunen at borgeren havde fået alt materiale udleveret i første omgang, herunder de interne notater som han senere fik afslag på at få udleveret. Jeg mente det var beklageligt at kommunens svar på borgerens henvendelser havde givet indtryk af at der var holdt materiale tilbage når dette viste sig ikke at have været tilfældet.

b) En mand som ved flere lejligheder havde oplyst at han var ordblind, havde et barn med sin tidligere kæreste (sag 9-2). Kvinden havde forældremyndigheden over barnet, og manden havde samværsret og bidragspligt. Manden indbragte mange spørgsmål især vedrørende samværsretten for statsamtet, og adskillige af disse spørgsmål blev af ham indbragt for Familiestyrelsen. Manden skrev ikke om sagerne på grund af sin ordblindhed, men ringede i stedet.

Den 3. juli 2002 sendte statsamtet ham et brev om at han ikke mere måtte ringe. Baggrunden var at han ustandselig ringede, at han kommenterede sagen over for blandt andet omstillingen som ikke havde noget med sagen at gøre, at han brugte uforholdsmæssigt megen tid på samtalerne, og at han ofte var udskældende og truende. Statsamtet mente ikke længere at kunne bruge så mange ressourcer på samtalerne. Fremover måtte han derfor skrive. Hvis han havde problemer med at skrive, foreslog statsamtet at han fik kommunen til at hjælpe sig.

Manden klagede over beslutningen til Civilretsdirektoratet (nu Familiestyrelsen) som mente at statsamtets beslutning var både rimelig og nødvendig. Styrelsen lagde vægt på at manden ikke blev afskåret fra at henvende sig til statsamtet, og at han var blevet vejledt om muligheden for at søge bistand i kommunen med henblik på at skrive til statsamtet.

Manden fortsatte med at henvende sig til statsamtet og med at påklage afgørelser til Familiestyrelsen. Familiestyrelsen skrev den 4. oktober 2005 til ham at han fremover kun måtte henvende sig skriftligt til styrelsen. Styrelsen henviste, ligesom statsamtet havde gjort det, til antallet, karakteren, omfanget og indholdet af hans telefonopkald de sidste to år. Hvis han havde problemer med at formulere sig, kunne han eventuelt anmode kommunen om hjælp. Det samme gjaldt hvis han havde problemer med at læse styrelsens skriftlige svar på sine henvendelser. I en telefonsamtale oplyste en medarbejder i styrelsen endvidere manden om at han havde mulighed for at kontakte amtskommunen og bede om at få stillet hjælpemidler til rådighed sådan at han kunne kommunikere skriftligt med styrelsen.

Manden klagede derpå til mig over styrelsens beslutning. Jeg udtalte at en myndighed inden for snævre rammer har mulighed for at begrænse kontakten til en borger, herunder at påbyde borgeren fremover at henvende sig skriftligt. En sådan beslutning må bero på en konkret afvejning af hensynet til det offentlige ressourcer og hensynet til at borgeren i tilstrækkeligt omfang bliver betjent af den offentlige forvaltning. I den konkrete sag mente jeg at styrelsen som udgangspunkt havde været berettiget til at begrænse mandens kontakt med styrelsen. Jeg lagde vægt på antallet af hans henvendelser og på det oplyste om hans truende, intimiderende og fornærmelige tone over for styrelsens medarbejdere. Jeg havde – særligt på baggrund af mandens adfærd over for mine

egne medarbejdere – ikke grundlag for at tvivle på disse oplysninger.

Det følger dog af det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip at borgerne ikke må udelukkes fra overhovedet at kommunikere med myndigheden. Endvidere følger det af den almindelige vejledningspligt at myndighederne har særlige forpligtelser i forhold til kommunikationshæmmede såsom ordblinde. Dette betød efter min mening at hvis en ordblind borger beder om at få en afgørelse læst op over telefonen, bør dette som udgangspunkt imødekommes. Tilsvarende bør myndigheden forholde sig til mundtlige henvendelser fra de pågældende. Myndigheden bør endvidere undgå helt at afskære kontakten til en borger med et sådant handicap.

Jeg mente ikke at styrelsen kunne løse sig fra disse vejledningsforpligtelser ved at henvise manden til kommunen. Jeg mente endvidere ikke at styrelsen havde tilstrækkelige oplysninger om hans ordblindhed og graden heraf til at antage at betingelserne for at opnå støtte fra amtskommunen til informations-tekniske hjælpemidler var opfyldt. Inden styrelsen henviste ham til amtskommunen, havde det efter min mening været rigtigst om styrelsen på forhånd havde undersøgt om der var rimelig grund til at antage at støttestrukturerne var opfyldt.

c) *Sag 14-4* drejede sig om en mand der den 21. januar 2003 rejste til Thailand fordi hans kone ikke kunne få opholdstilladelse. Den 28. maj 2003 modtog Udlændingestyrelsen en ansøgning om familiesammenføring. Manden var pensionist, havde mindreårige børn og modtog tillæg til pensionen og børneydelser hvis udbetaling var betinget af at han havde fast bopæl i Danmark. Den 14. juli 2003 oplyste kommunens folkeregister kommunens bidragskontor om at manden var udrejst af landet, og bidragskontoret stoppede straks udbetalingen af de nævnte ydelser.

Den 17. juli 2003 skrev folkeregisteret i en mail til manden at det havde gennemgået

hans breve, og da det drejede sig om opholdstilladelse til hans kone, gav folkeregisteret ham dispensation indtil et år fra udrejsedatoen. Den 5. august 2003 spurgte manden i en mail kommunens bidragskontor hvorfor han ikke havde fået udbetalt ydelserne, og samme dag svarede kontoret at man ikke mente at han opfyldte bopælskravet. Det sociale nævn stadfæstede afgørelsen om at stoppe ydelserne til manden.

Manden klagede over afgørelserne til mig, og i forbindelse med min undersøgelse af sagen kom det frem at hverken mandens henvendelser til folkeregisteret forud for registerets mail af 17. juli 2003 eller denne mail var blevet givet videre til bidragskontoret. Da manden den 6. august 2003 gjorde opmærksom på at han havde fået en dispensation, undersøgte bidragskontoret ikke dette spørgsmål nærmere.

Jeg mente at kommunen havde handlet i strid med officialprincippet ved ikke at søge at afklare hvilken dispensation manden mente at have fået, eller hvilket grundlag den var givet på.

Jeg mente endvidere at kommunen burde have partshørt manden inden den stoppede ydelserne. Jeg henviste til at manden ikke var bekendt med at sagen var sendt videre til bidragskontoret, og derfor heller ikke vidste at kontoret overvejede at stoppe ydelserne. Kommunen kunne efter min opfattelse ikke undlade at partshøre med henvisning til at den ikke kendte mandens opholdssted, jf. § 19, stk. 2, nr. 5. Jeg lagde vægt på at kommunen på baggrund af mandens mails til kommunen kunne have kontakten ham og have fundet frem til hans adresse. Det forhold at det ikke var praktisk muligt at gennemføre partshøringen inden de pågældende beløb forfaldt, mente jeg heller ikke kunne berettige kommunen til ikke at partshøre, jf. § 19, stk. 2, nr. 2 og 3.

De praktiske vanskeligheder ved at finde frem til mandens adresse kunne heller ikke legitimere at kommunen havde stoppet ud-



betalingen af ydelser uden at bekendtgøre afgørelsen for ham.

Jeg udtalte at når der ikke forelå skriftlige afgørelser i sagen, burde der i sagens journal være gjort notat om at der var foretaget en retlig vurdering af sagen, og om hjemmelen for afgørelsen. Jeg lagde vægt på at det ellers ikke ville være muligt at udfærdige en skriftlig begrundelse for afslaget eller at vurdere hvilke hensyn der lå grund for afgørelsen.

I mailen af 6. august 2003 til manden skrev bidragskontoret at det ikke kunne se at han havde fået dispensation, eller hvilke ydelser en eventuel dispensation omfattede. Afslutningsvis henviste kommunen til § 5 i vejledningen om børnetilskud og udbetaling af børnebidrag. Dette brev opfyldte efter min mening ikke begrundelsespligten i forvaltningslovens § 24.

Afgørelsen om at stoppe ydelserne til manden var efter min mening ugyldig på grund af manglende partshøring og manglende bekendtgørelse. Jeg mente det var kritisabelt at nævnet ikke havde forholdt sig til disse forhold da det behandlede sagen.

### 15. Klagevejledning

a) I *sag 8-2* bad en borger om aktindsigt i en kommunes sag vedrørende en lokalplan. Da borgeren havde modtaget nogle dokumenter fra kommunen, henvendte han sig på ny og spurgte om der var flere akter i sagen da han syntes at det var besynderligt at lokalplanen kunne forelægges for byrådet uden yderligere materiale. Kommunens svarede at der var nogle interne notater. Disse søgte borgeren derpå aktindsigt i, men fik afslag med henvisning til offentlighedslovens § 7.

Borgeren indbragte dette afslag for Naturklagenævnet. Nævnet tiltrådte afslaget på aktindsigt og oplyste at nævnets afgørelse ikke kunne påklages til andre administrative myndigheder, og at nævnets afgørelse kunne indbringes for domstolene inden 6 måneder.

Idet jeg henviste til min udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 299, om at frister for adgangen til at klage

over afgørelser ikke gælder for afgørelser om aktindsigt, bemærkede jeg at det samme gælder for frister for indbringelse af sager for domstolene. Jeg anså det derfor for en fejl at det ikke af den vejledning Naturklagenævnet havde givet om klagemuligheder, fremgik at fristen for søgsmål ikke gjaldt den del af afgørelsen der vedrørte aktindsigt.

b) *Sag 16-1*: En pilot fløj den 27., 28. og 29. august 2001 et passagerfly som co-pilot med en kaptajn under uddannelse og supervisor af en rutetræningskaptajn. Den 5. september 2001 fik piloten at vide af selskabet at han ville blive indstillet til afsked bl.a. fordi hans tjeneste som co-pilot var under den ønskede standard. Den 30. november 2001 blev han afskediget på grund af nedskæringer. Inden havde der været en brevveksling mellem piloten og selskabet om nogle episoder under de tre flyvninger som selskabet mente viste at piloten havde optrådt uhensigtsmæssigt, mens han selv mente at der var opstået nogle farlige situationer på grund af fejl begået af kaptajnen. Den 11. december 2001 skrev piloten enslydende breve til henholdsvis Havarikommissionen for Civil Luftfart og Statens Luftfartsvæsen hvori han nøje beskrev de forhold som han mente havde været til fare for flysikkerheden. Han medsendte korrespondancen med selskabet og skrev at ledelsen forsøgte at skjule noget eller holde hånden over nogle personer og derved blokerede for en forbedring af flysikkerheden.

Pilotens anmeldelse gav hverken Havarikommissionen eller Statens Luftfartsvæsen anledning til at foretage sig noget. Trafikministeriet, hvortil piloten derefter klagede, mente ikke at de to myndigheders behandling af sagen gav anledning til kritik.

Kommissionen havde henvist til at de indberettede episoder ikke kunne anses for flyvehændelser, og at kommissionen i øvrigt ikke var rette myndighed. Statens Luftfartsvæsen havde henvist til at der ikke var tale om væsentlige flyvesikkerhedsmæssige be-

givenheder, og at der ikke var sket en overtrædelse af gældende regler.

Myndighederne påberåbte sig at deres dispositioner ikke havde karakter af afgørelser i forvaltningslovens forstand. Jeg var ikke enig i denne opfattelse og lagde vægt på at myndighedernes beslutninger indebar at de anmeldte episoder ikke skulle betragtes som flyvehændelser eller væsentlige flyvesikkerhedsmæssige begivenheder, og dermed at selskabet ikke havde haft indberetningspligt.

Myndighederne mente heller ikke at piloten var part i sagen. Denne opfattelse var jeg heller ikke enig i. Myndighedernes stillingtagen til sagen havde ikke kun betydning for luftfartstøjschefen og selskabet, men i kraft af pilotens ansættelsesforhold og hans deltagelse i flyvningerne, også for ham.

Sagerne var således omfattet af forvaltningsloven, og begge myndigheder burde derfor i deres breve til piloten have anført en begrundelse i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 22-24 og burde have givet klagevejledning efter forvaltningslovens § 25.

Følgen af at der var tale om afgørelser, var endvidere at piloten havde ret til at klage til Trafikministeriet, og at ministeriet havde pligt til at realitetsbehandle klagen og ikke blot svare piloten som tilsynsmyndighed.

Herudover kritiserede jeg at Statens Luftfartsvæsen ikke havde haft tilstrækkelige oplysninger til at træffe afgørelse. Jeg pegede på at Statens Luftfartsvæsens afgørelse byggede på det materiale som piloten havde sendt, nogle samtaler med personer fra flyselskabet og en udtalelse fra selskabet om pilotens anmeldelse. Jeg mente det var betænkeligt at direktoratet havde lagt afgørende vægt på oplysninger fra den som efter lovgivningen var ansvarlig for overholdelsen af reglerne, når der som i dette tilfælde fremkom underbyggede oplysninger som på væsentlige punkter afveg fra selskabets oplysninger. Jeg pegede desuden på muligheden for at der blev indhentet oplysninger fra

kontrolcentralen og fra flyets sorte boks. Endvidere havde Statens Luftfartsvæsen ikke på noget tidspunkt indhentet en udtalelse fra Havarikommissionen om sagen, og kommissionens afgørelse fandtes ikke i sagen hos Statens Luftfartsvæsen.

Statens Luftfartsvæsen havde over for mig gjort gældende at piloten ikke havde indberetningspligt, men at denne udelukkende påhvilede luftfartstøjschefen og selskabet. Hertil bemærkede jeg at indberetningspligten ikke kan forstås sådan at andre end den indberetningspligtige er afskåret fra at give myndighederne oplysninger om begivenheder som er indberetningspligtige.

De oplysninger der fremkom under samtaler mellem SLV og selskabet, forelå ikke i skriftlig form hvilket jeg mente var en tilsidesættelse af notatpligten i offentlighedslovens § 6.

Jeg henstillede at myndighederne genoptog sagen til ny behandling, og at de forholdt sig til de påstande som piloten havde fremsat om at der under flyvningerne havde været farlige episoder. Sagen blev derpå genoptaget.

c) Et forældrepar klagede i *sag 20-4* til en skole over at deres datter skulle gå i klasse med en dreng som de hævdede havde været seksuelt krænkende over for datteren i børnehaveklassen. Da skolen ikke ville flytte datteren, klagede de videre til kommunen som heller ikke gav dem medhold.

Jeg udtalte at selve sammensætningen af klassen måtte anses for faktisk forvaltningsvirksomhed og ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Derimod var både skolens og kommunens svar på forældrenes klage afgørelser.

Jeg kritiserede at hverken skolens eller kommunens svar indeholdt en henvisning til de relevante regler i folkeskoleloven, og at kommunens afgørelse ikke indeholdt vejledning om muligheden for at klage over afgørelsen til amtet.

## B. Hjemmelsspørgsmål

### 1. Generelle spørgsmål

Forvaltningens konkrete afgørelsesvirksomhed er underlagt en række almene retlige begrænsninger. Særlig væsentligt er legalitetsprincippet som kort går ud på at afgørelser der pålægger borgerne byrder eller tillægger dem rettigheder, skal have hjemmel, typisk i lov eller bekendtgørelse. Afgørelsen må endvidere ikke stride mod regler fastsat ved lov. I den udstrækning afgørelsernes retlige forudsætninger eller deres indhold ikke er beskrevet i hjemmelsgrundlaget, er det overladt til forvaltningen selv at fastlægge de relevante kriterier og foretage afvejningen og udforme afgørelsens indhold. Denne udfyldende eller skønmæssige virksomhed er styret af nogle grundprincipper der navnlig er udviklet i domstolenes og ombudsmandens praksis.

a) *Sag 3-1*: En chef for Beredskabsstyrelsens lederuddannelse skrev et indlæg i en avis, "Fremtidens nye totalforsvar – eller kejserens nye klæder", med kritiske kommentarer til regeringens beslutning om at sammenlægge forsvaret og redningsberedskabet og til regeringens planer for terrorberedskabet. Artiklen blev dagen efter gengivet i et andet dagblad.

I en kommentar til indlægget i den anden avis gav forsvarsministeren udtryk for at han ønskede en forklaring fra Beredskabsstyrelsens chef, og at han ikke afviste at sagen kunne få personlige konsekvenser for ham. Ministeren blev citeret for at sige at han ikke kunne leve med "at en nøglespiller modarbejder den linje, der er lagt".

Denne kommentar fik chefen til samme dag at maile til ministeren for at præcisere at han havde udtrykt sig som privatperson, og understrege at han i sit professionelle virke som skolechef på ingen måde modarbejdede den linje der var lagt af politikerne.

Forsvarsministeriet sendte, ligeledes samme dag, en mail til chefen hvori ministeriet gav udtryk for at hans synspunkter i den før-

ste avis kunne medføre usikkerhed om hvorvidt der fortsat kunne være tillid til at han i sin daglige funktion som skolechef arbejdede effektivt og loyalt for gennemførelse af de politiske aftaler om redningsberedskabet og forsvaret. Han blev derfor bedt om en redegørelse for om ministeriet fortsat kunne have tillid til ham som skolechef. Chefen svarede og forsikrede ministeriet om sin loyalitet og henviste heri til sin mail til ministeren.

11 dage senere meddelte ministeriet i et brev til chefen at ministeriet havde modtaget hans redegørelse, og at redegørelsen ikke gav ministeriet anledning til bemærkninger eller til at foretage sig yderligere i sagen.

Jeg indledte af egen drift en undersøgelse af sagen og bad ministeriet om en udtalelse. Ministeriet oplyste at da chefens synspunkter var fremsat som privatperson, anså ministeriet ytringerne for lovlige. Anmodningen til chefen om en loyalitetserklæring var fremsat som et led i ministeriets ledelsesbeføjelser.

Jeg udtalte at jeg var enig med ministeriet i at chefens indlæg måtte betragtes som lovlige ytringer. Jeg henviste til at det fremgik af sagen at chefen ikke havde været aktivt medvirkende i tilblivelsen af beslutningerne om samling af forsvaret og redningsberedskabet og af regeringens planer om terrorberedskabet. Chefen havde således ikke en stilling som var omfattet af særlige begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Det var endvidere klart at indlægget var skrevet af chefen som privatperson. Det forhold at hans arbejdsfunktion og arbejdsplads var nævnt i en redaktionel note til indlægget, ændrede ikke herved. Den omstændighed at chefen havde gjort brug af satire og sarkasme bl.a. ved hentydninger til eventyret om kejserens nye klæder, medførte efter min mening ikke at reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed var blevet overtrådt.

At indlægget var lovligt, kunne konstateres alene ved at sammenholde indlægget og oplysningerne om chefens arbejdsfunktioner med reglerne om offentligt ansattes

ytringsfrihed. Der var derfor ikke grundlag for at Forsvarsministeriet henvendte sig til ham for at få nærmere oplysninger, eller for at ministeriet partshørte ham. Jeg pegede i den forbindelse på at der efter min mening skal udvises betydelig tilbageholdenhed ved anvendelse af negative ledelsesbeføjelser i anledning af lovlige ytringer fra en offentlig ansat. Jeg mente på denne baggrund at det var uberettiget at ministeriet havde bedt chefen om en erklæring om loyalitet. Ministeriets brev måtte, når det blev læst i sammenhæng med ministerens udtalelser til pressen, virke som et tryk på chefen i anledning af at han havde kritiseret ministeriet.

Ministerens kommentarer til pressen indeholdt en klar misbilligelse af at chefen havde fremsat et kritisk indlæg. Da hans ytringer måtte anses for lovlige, anså jeg ministerens udtalelser for en overtrædelse af reglerne om offentlig ansattes ytringsfrihed.

b) En førtidspensionist boede i en større lejlighed sammen med sin datter (*Sag 4-2*). Pensionisten havde vanskeligt ved at få økonomien til at slå til og fik flere gange hjælp af kommunen til at betale regninger. Da datteren nærmede sig myndighedsalderen, var der udsigt til at hans økonomi ville blive yderligere forringet idet han blandt andet ikke længere ville modtage børnefamilieydelse. Både faren og datteren havde kontakt med kommunen med henblik på at få hjælp til at flytte, faren til en mindre lejlighed og datteren til egen bolig.

Efter at datteren var fyldt 18 år, ansøgte hun kommunen om hjælp til at flytte i almen bolig. Kommunen mente ikke at hun opfyldte de almindelige betingelser for at få anvist en almen bolig gennem den boligsociale venteliste efter § 59 i lov om almene boliger, men var villig til at dispensere på betingelse af at faren flyttede til en mindre lejlighed for derved at forbedre sin økonomi.

Jeg udtalte at det ved vurderingen af om der skal tilbydes en lejlighed i henhold til § 59 i lov om almene boliger, kun er den bo-

ligsøgendes egen situation der kan inddrages. Det var derfor ikke lovligt at kommunen havde betinget datterens mulighed for at få anvist en bolig af at faren flyttede til en anden bolig for derved at forbedre sin økonomi.

c) I *sag 5-2* havde en mand anmeldt til nærpolitiet at han blev udsat for afpresning af to mænd som uden grund forlangte 100.000 kr. af ham. Politiet indledte en efterforskning som bl.a. indebar observation af de mænd som senere blev dømt for forholdet. Den 31. august 2004 observerede politiet at tre mistænkte mødtes i en park, og at to af de mistænkte talte med en mand som var ude at gå tur med en anden mand og dennes hund. De to mænd blev anholdt af politiet da de var kommet uden for parken, og efter afhøring løsladt samme aften. Den 16. november 2004 skrev politimesteren til den ene mand at hun havde opgivet påtale mod ham for overtrædelse af straffelovens § 281. I brevet henviste politimesteren til retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 2, der handler om påtaleopgivelse "hvor videre forfølgning i øvrigt ikke kan ventes at føre til, at sigtede findes skyldig". Manden klagede til statsadvokaten over denne henvisning idet han fandt at der burde have været henvist til stk. 1, nr. 1, der handler om påtaleopgivelse "hvor sigtelse har vist sig grundløs".

Statsadvokaten stadfæstede politimesterens afgørelse, og manden klagede derfor til mig. I en foreløbig udtalelse om sagen bemærkede jeg at jeg måtte forstå statsadvokatens afgørelse således at sigtelsen mod manden ikke havde været grundløs fordi han havde haft kontakt med en af de sigtede i sagen om afpresning, og fordi mistanken mod ham ikke kunne udelukkes. Efter min gennemgang af sagens akter måtte jeg lægge til grund at politimesteren mente at mandens kontakt med de mistænkte havde været helt tilfældig, og at der ikke siden havde været foretaget efterforskning for at opklare hans eventuelle rolle i sagen.

På denne baggrund mente jeg at påtaleopgivelsen burde have været besluttet i henhold til nr. 1. For at anvende nr. 2 burde der efter min mening have været i hvert fald et minimum af tvivl om mandens rolle i sagen hvilket ikke var tilfældet. Jeg bad om at statsadvokatens bemærkninger til min foreløbige udtalelse blev sendt tilbage gennem Rigsadvokaten.

Rigsadvokaten meddelte at han havde omgjort afgørelsen sådan at påtaleopgivelsen skete efter § 721, stk. 1, nr. 1, og jeg foretog mig herefter ikke mere i sagen.

d) Ifølge færdselslovens § 56, stk. 1, må et motorkøretøj kun føres af en person "der har erhvervet kørekort". I sag 5-3 vedtog en jugoslavisk statsborger en bøde på 6.000 kr. for at have overtrådt denne bestemmelse. I forbindelse med en færdselssag foreviste manden et kørekort som viste sig at være et forfalsket jugoslavisk kørekort. I den anledning blev der rejst tiltale mod ham for dokumentfalsk. Under sagen forklarede manden at han havde fået kortet udleveret i Kosovo, og at han inden havde modtaget køreundervisning og aflagt køreprøve. Herefter frifandt retten ham fordi han hverken var eller burde have været bekendt med at kortet var falsk.

I forbindelse med en klage fra manden over at politiet havde afslået at ombytte det falske kørekort til et dansk, blev jeg opmærksom på at politimesteren ikke havde taget stilling til om manden burde have en del af bøden betalt tilbage, og jeg videre sendte dette spørgsmål til anklagemyndigheden. Statsadvokaten traf afgørelse om at der efter frifindelsesdommen kun var grundlag for at give manden en bøde for at have kørt uden "gyldigt kørekort" og ikke for at have kørt uden at have "erhvervet kørekort". Herefter blev manden delvis benådet og fik 4 500 kr. tilbage.

e) Sag 5-7: Et par flyttede sammen i 1982. I januar 1991 fik de en datter, og i februar 1994 endnu et barn. I juni 1994 blev parret gift. I

1991 havde moren indsat datteren som særligt begunstiget i en gruppelevsfor sikring. I januar 2003 fik kvinden konstateret kræft, og den 12. februar 2003 døde hun. Der kom 400.000 kr. til udbetaling fra forsikringen.

Faren bad statsamtet og senere Civilstyrelsen om godkendelse af at han som værge på datterens vegne gav afkald på forsikringssummen sådan at den blev udbetalt til ham. Han forklarede at han derved kunne sikre at børnene blev ligestillede i økonomisk henseende, og henviste til at dette var i overensstemmelse med ønsker som moren mundtligt havde fremsat inden sin død. Subsidiært bad han om godkendelse til at der blev meddelt delvis afkald således at halvdel af summen tilfaldt det yngste barn.

Civilstyrelsen afslog begge anmodninger.

Jeg udtalte at jeg ikke havde grundlag for at kritisere afslaget på at der blev meddelt fuldstændigt afkald. Jeg henviste til at afgørelsen var i overensstemmelse med myndighedernes faste og langvarige praksis i relation til godkendelse af afkald på forsikringssummer der tilkommer mindreårige.

I udtalelsen til mig havde styrelsen oplyst at afslaget på delvis afkald beroede på at der ikke var andre konkrete holdpunkter for at vurdere morens ønsker vedrørende forsikringssummen end at hun havde indsat datteren som begunstiget. Jeg pegede på at retsgrundlaget – § 9 i værgemålsbekendtgørelsen – overlod det til myndighederne ud fra en individuel konkret vurdering af samtlige relevante og saglige omstændigheder at tage stilling til godkendelse af arveafkald. Det ville efter min mening ikke være foreneligt med den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om skøn under regel, som absolut betingelse for en godkendelse af arveafkald, at kræve at arvelader med sikkerhed eller med stor sandsynlighed ville have tilsluttet sig og billiget anmodningen.

Jeg henstillede at der blev truffet en ny afgørelse om dette spørgsmål, og at statsamtet redegjorde for hvilken betydning statsamtet tillagde at begunstigelseserklæringen var



udfærdiget før det yngste barns fødsel, at erklæringen ikke blev ophævet efter barnets fødsel, at de to børn er helsøskende, at forældre normalt, dvs. medmindre konkrete holddepunkter taler for noget andet, må antages at ønske at behandle søskende ens, at moren ikke oprettede testamente til fordel for datteren eller på anden måde tilkendegav at hun ønskede forskelsbehandling, at moren døde meget kort tid efter at hun fik konstateret kræft, og at søskendeforholdet efter farens mening ville tage skade hvis forsikringen udelukkende blev udbetalt til datteren.

f) Baggrunden for *sag 7-1* var Statens Teaterskoles vejledning om optagelsesprøve til skuespilleruddannelsen. I pkt. 6 i vejledningen stod bl.a. eleverne ikke kunne have arbejde ved siden af undervisningen, og under uddannelsen skulle al optræden som ikke var en del af undervisningen, godkendes af skolen.

Jeg bad skolen udtale sig om hvorvidt kravet om forhåndsgodkendelse af al privat optræden under uddannelsesforløbet kunne anses for foreneligt med grundlovens § 77 og artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

Skolen svarede at reglen skulle beskytte eleverne mod at påtage sig opgaver de ikke magtede, at reglen især blev håndhævet de første to år under uddannelsen, og at der jævnlige blev givet godkendelser. Det havde ikke været meningen med ordningen at bringe skolen i strid med grundlovens § 77 eller artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

Jeg udtalte at forbuddet mod censur i grundlovens § 77 omfatter alle ytringer, herunder også de studerendes ytringer i forbindelse med optræden uanset om det sker som et led i erhvervsarbejde eller på anden måde, f.eks. som ulønnet amatør. Det antages at et særligt retsforhold, specielt anstaltsforhold, efter omstændighederne kan begrunde begrænsede afvigelser fra censurforbuddet i § 77.

Statens Teaterskole må i et vist omfang antages at være omfattet af de almindelige forvaltningsretlige principper for anstaltsforhold. Som udgangspunkt kan en forvaltningsmyndighed imidlertid ikke på grundlag af anstaltsbetragtninger eller skønsbeføjelser fastsætte regler eller anlægge en praksis som fraviger de hensyn der ligger bag grundlovens bestemmelser om frihedsrettigheder.

De hensyn som teaterskolen og Kulturministeriet havde anført til støtte for godkendelsesordningen, fandt jeg ikke grundlag for at underkende som usaglige. Jeg hæftede mig dog ved at krav om forhåndsgodkendelse ikke gjaldt optræden i sommerferien, og at ordningen ikke længere omfattede al optræden, men kun erhvervsarbejde. Disse forhold støttede ikke antagelsen om at ordningen med godkendelsesordningen var baseret på tungtvejende hensyn. Dertil kom at hensynet til at beskytte de unge mod skader på deres faglige udvikling kunne varetages på anden måde, f.eks. ved at skolen efterfølgende reagerede når eventuelle skadevirkninger måtte vise sig. Hvis eleverne udeblev fra mødepligtig undervisning, kunne skolens disciplinærregler således tages i anvendelse.

Det var på den baggrund tvivlsomt om Statens Teaterskole havde tilstrækkelig hjemmel i "anstaltsforholdet" til at opretholde ordningen.

g) *Sag 9-1*: Efter at et par ophævede samlivet, påtog manden sig at betale normalbørnebidrag + 100 % til fællesbørnene uanset at forældrene havde fælles forældremyndighed, og uanset at manden efter aftale skulle have meget omfattende samværsret med børnene. Statsamtet udfærdigede den 15. juni 2000 resolutioner om samvær og bidrag i overensstemmelse med parternes aftale. Af resolutionen fremgik at børnebidragene til enhver tid kunne ændres i henhold til børnelovens § 16.

Manden søgte i februar 2002 statsamtet om bortfald af børnebidrag. Han påberåbte sig at han havde børnene omtrent lige så meget som moren, at han afholdt alle udgifter til børnenes forsørgelse under samværet og herudover afholdt andre udgifter til børnenes forsørgelse. Efter hans mening opfyldte han på denne måde sin forsørgelsespligt. Da det efter børnelovens § 13, stk. 2, er en betingelse for at blive pålagt børnebidrag at den pågældende forælder ikke opfylder sin forsørgelsespligt, mente faren ikke at betingelserne for at pålægge ham bidragspligt var opfyldt.

Statsamtet afslog at lade bidraget bortfalde, men nedsatte det til normalbidraget, og Civilretsdirektoratet stadfæstede denne afgørelse.

Statsamtet lagde til grund at børnene opholdt sig næsten halvdelen af tiden hos faren, og at han afholdt en stor del af udgifterne ved deres forsørgelse. Statsamtet fandt det dog ikke derved godtgjort at moren ikke havde den overvejende forsørgelsesbyrde, og mente ikke at der var grund til at søge alle forældrenes udgifter nærmere dokumenteret idet dette erfaringsmæssigt ikke ville give et andet billede. Direktoratet mente heller ikke at der var fremkommet sådanne oplysninger om forældrenes udgifter til børnenes forsørgelse at der var grundlag for at lade bidraget bortfalde helt.

Jeg forstod på myndighederne at manden havde bevisbyrden for at udgangspunktet for statsamtets resolution havde ændret sig i et sådant omfang at der ikke længere var grundlag for at fastsætte bidrag. Efter min mening havde myndighederne ikke grundlag for at opstille et sådant krav. Jeg henviste til at kravet stred imod det almindelige officialprincip hvorefter myndighederne har pligt til at søge en sag tilstrækkeligt opfyldt, hvilket i den konkrete sag betød at myndighederne havde pligt til at søge oplyst om den grundlæggende betingelse i børnelovens § 13, stk. 2, var opfyldt. Flere oplysninger i sagen tydede endvidere på at der var blevet

lagt for stor vægt på at kvinden havde indrettet sig på at manden opfyldte sin del af forsørgelsespligten gennem et bidrag.

Efter min mening var der betydelig tvivl om hvorvidt myndighedernes afgørelse lå inden for rammerne af den dagældende § 16, stk. 1, og de nugældende bestemmelser i § 13, stk. 2, og § 18, stk. 2, i lov om børns forsørgelse.

Da statsamtet i mellemtiden havde truffet afgørelse om ophør af mandens bidragspligt, foretog jeg mig ikke yderligere i sagen.

h) En journalist bad i *sag 9-5* Danmarks Fødevarerforsknings om aktindsigt i data fra et register, Vetstat, som blev oprettet ved en lov om ændring af lov om dyrlægegeringen i 1999. Registeret indeholder oplysninger der indberettes om medicinforbrug til veterinært formål. Registeret er ifølge offentlighedslovens § 5, stk. 2, ikke omfattet af retten til aktindsigt efter denne lov. Journalisten ansøgte imidlertid om aktindsigt efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger som giver ret til aktindsigt i videre omfang end offentlighedsloven.

Danmarks Fødevarerforsknings afslog ansøgningen, og Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender stadfæstede afslaget. Ministeriet henviste til at oplysningerne i registeret var så fjerntliggende i forhold til miljøet at de ikke kunne betegnes som miljøoplysninger i lovens forstand. Ministeriets bedømmelse af dette forhold skete på grundlag af en umiddelbar beskrivelse af Vetstats indhold uden at oplysningernes mulige påvirkning af miljøet var blevet undersøgt nærmere. Ministeriet havde lagt vægt på at Vetstat var blevet oprettet med henblik på varetagelsen af fødevareremæssige og ikke miljøemæssige formål. I en udtalelse til mig anførte ministeriet desuden at en afklaring af om præparaterne ville kunne påvirke miljøelementer, ville kræve supplerende data og flere års bearbejdning heraf.

Jeg udtalte at det ikke kan tillægges afgørende vægt ved fortolkningen af udtrykket

”miljøoplysninger” hvilket formål myndigheden forfølger ved indsamlingen og registreringen af oplysninger. Jeg mente det var kritiskabelt at ministeriet havde tillagt dette kriterium afgørende vægt for sin afgørelse. § 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger må forstås sådan at det afgørende er om det er muligt ud fra oplysningerne at udlede noget om tilstanden af miljøelementer, påvirkninger heraf eller disse to forholds påvirkning af menneskers sundhed eller sikkerhed. Ved vurderingen heraf vil det være naturligt først at se på hvilke oplysninger registeret indeholder, og i nogle tilfælde vil det være tilstrækkeligt blot at inddrage en umiddelbar beskrivelse heraf for at afgøre om der er tale om miljøoplysninger. I andre tilfælde må afklaringen kræve en nærmere undersøgelse af om de forhold som oplysningerne vedrører, må anses at have betydning for miljøelementer mv.

Ifølge forarbejderne til den lov hvorved Vetstat blev oprettet, var en del af baggrunden for registerets oprettelse at veterinære lægemidler indebærer en risiko for menneskers eller dyrs sundhed eller miljøet. Allerede på den baggrund mente jeg ikke at ministeriet på grundlag af en umiddelbar beskrivelse af Vetstats indhold med fornøden sikkerhed kunne afgøre at Vetstat ikke indeholdt miljøoplysninger. Jeg henstillede derfor at sagen blev genoptaget, og at det blev undersøgt om der var tale om miljøoplysninger.

i) En afghansk kvinde klagede i *sag 10-1* over at Integrationsministeriet havde afslået at give hende humanitær opholdstilladelse. Kvinden havde en syvårig søn med en mand som også var afghansk statsborger, men som havde asyl her i landet. Manden var blevet familiesammenført med sin første ægtefælle og deres fem børn. Kvinden var mandens anden ægtefælle, og hun havde givet samtykke til at drengen kunne familiesammenføres her i landet med sin far. Kvinden havde efter det oplyste mange søskende, herunder

tre brødre, i de del af Afghanistan hun kom fra.

I ansøgningen til ministeriet om opholdstilladelse havde kvinden anført at hun ved tilbagevenden til Afghanistan ville blive adskilt fra sin ægtefælle og søn og stå uden det nødvendige netværk. Ministeriet havde i sit afslag henvist til at kvinden hverken led af psykisk eller fysisk sygdom, og at der ikke i øvrigt forelå særlige omstændigheder der på afgørende vis talte for at give tilladelse. Ministeriet pegede på at hun selv havde givet samtykke til at sønnen kunne familiesammenføres med sin far her i landet, og at hun ikke var omfattet af de grupper af afghanske borgere der må anses for særligt sårbare ved en tilbagevenden til Afghanistan. Ministeriet lagde herved vægt på at hun havde et stort antal søskende, herunder tre brødre i Pakistan, og at hun havde haft kontakt med familien under sit ophold her i landet.

Efter at jeg havde modtaget en udtalelse fra ministeriet, bad jeg ministeriet om en supplerende udtalelse. Jeg bad ministeriet redegøre for dets praksis vedrørende afghanske statsborgere og henviste til et notat ministeriet havde udarbejdet om humanitær opholdstilladelse til afghanske statsborgere. I notatet var omtalt flere sager hvor der var blevet givet tilladelse, og som umiddelbart syntes sammenlignelige med denne kvindes sag. Jeg bad endvidere ministeriet tage stilling til den eventuelle betydning for sagen af artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention i relation til kvindens muligheder for at være sammen med sin søn og med manden og dennes første ægtefælle og deres børn.

Endelig bad jeg ministeriet oplyse om det havde undersøgt om kvindens søskende i givet fald ville være i stand til at tage vare på hende ved en tilbagevenden.

Ministeriet meddelte telefonisk at sagen var blevet genoptaget, og jeg trak derfor min anmodning om en supplerende udtalelse tilbage. Senere traf Udlændingestyrelsen afgørelse om at give kvinden opholdstilladelse.



j) *Sag 10-2*: Integrationsministeriet indførte i maj 2003 en ny praksis vedrørende familiesammenføring. Den nye praksis blev beskrevet i et notat af 26. maj 2003. Ændringen blev gennemført efter at udlændingeloven i 2002 var blevet ændret således at udlændinge fik nemmere adgang til opholdstilladelse og familiesammenføring hvis beskæftigelsesmæssige og erhvervmæssige hensyn taler for det. Praksisændringen gik ud på at herboende personer der er beskæftiget i stillinger som giver udlændinge særlig nem adgang til opholdstilladelse og familiesammenføring, får lettere adgang til familiesammenføring med udenlandske ægtefæller. Denne praksisændring blev gennemført for at undgå at herboende blev stillet ringere end udlændinge i samme situation. Samtidig blev adgangen til familiesammenføring for herboende personer der varetager særlige udenrigs- eller sikkerhedspolitiske opgaver, udvidet for at undgå at disse personer bliver henvist til at tage ophold i udlandet med deres ægtefæller og derved eventuelt må træde deres stilling.

Efter min gennemgang af sagen mente jeg ikke der var grundlag for at antage at ændringen af praksis var ulovlig. Jeg lagde vægt på at der efter det foreliggende retsgrundlag var ganske vide rammer for at ændre den eksisterende praksis, at ændringen ikke stred imod formålene bag den stramning af reglerne om familiesammenføring som indførtes i 2002, at en del af ændringen skyldtes ønsket om at opnå ligestilling af herboende med udlændinge, og at ændringen var til gunst for ansøgerne.

Det havde efter min mening været bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis ministeriet straks efter tilblivelsen af notatet af 26. maj 2003 på en hensigtsmæssig måde havde offentliggjort praksisændringen ved at lægge notatet eller en tilsvarende praksisbeskrivelse på ministeriets eller Udlændingestyrelsens hjemmeside og eventuelt udsendt en pressemeddelelse sådan at borger-

ne kunne gøre sig bekendt med lempelsen og indrette sig på den.

Myndighederne påberåbte sig at de var omfattet af officialprincippet, og at praksisændringen derfor automatisk ville blive lagt til grund i forbindelse med konkrete afgørelser. Jeg mente ikke at dette var tilstrækkeligt, idet den manglende offentliggørelse af praksis kunne bevirke at personer som var omfattet af den nye praksis, undlod at søge.

k) En udlænding der havde søgt om asyl i *sag 10-3*, blev under et kontrolbesøg af Skat og politiet grebet i at skylle nogle tallerkener af i et restaurationskøkken. Manden forklarede at han boede hos familien som også var ejere af restauranten, og at han passede familiens børn. Den pågældende dag var han og ejeren sammen taget hen på restauranten for at spise, og han var blevet bedt om at skylle nogle tallerkener af efter måltidet. Han fik ikke løn, men modtog kost og logi mod at passe børnene.

Udlændingestyrelsen traf afgørelse om udvisning af manden med indrejseforbud i et år. Afgørelsen blev truffet i henhold til § 25 a, stk. 2, nr. 1, hvorefter udlændinge der ikke har haft lovligt ophold i Danmark i længere tid end de sidste 6 måneder, kan udvises hvis der er grund til at antage at vedkommende vil tage ophold eller arbejde uden fornøden tilladelse. Styrelsen lagde vægt på at manden var blevet set i færd med at betjene opvaskemaskinen i en restaurant. Integrationsministeriet stadfæstede afgørelsen og lagde ligesom styrelsen vægt på oplysningerne om mandens afskylning af tallerkener.

Københavns Byret frifandt senere manden for straf for overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 2, for ulovligt arbejde. Manden bad i den anledning ministeriet om at genoptage sagen om udvisning, men ministeriet afslog med henvisning til at der ikke var fremkommet væsentlige nye oplysninger. Ministeriet forklarede nu at afgørelsen om udvisning ikke kun byggede på episoden

med opvaskemaskinen, men også byggede på oplysningerne om at manden fik kost og logi mod at passe familiens børn.

Efter at have modtaget sagens akter og en udtalelse fra ministeriet bad jeg ministeriet om en supplerende og uddybende udtalelse. Jeg bad ministeriet udtale sig om hvorvidt der gjaldt en nedre grænse for hvad myndighederne opfatter som arbejde. Jeg tænkte herved på om vernetjenester kunne betragtes som arbejde. Endvidere bad jeg ministeriet kommentere oplysningsgrundlaget i relation til børnepasningens karakter. Jeg sigtede til at politiets afhøring i første række rettede sig imod mandens opvask, mens oplysningerne om børnepasning var begrænsede.

Integrationsministeriet meddelte mig at man efter en fornyet gennemgang havde genoptaget sagen og ophævet udvisningen. Ministeriet henviste til at der var rejst en sådan usikkerhed omkring omfanget af mandens pasning af børnene at det ikke med den fornødne sikkerhed kunne fastslås at han havde udført arbejde som kunne anses for omfattet af udlændingelovens § 13 og § 25 a, stk. 2, nr. 1. Uanset om manden måtte anses for at have arbejdet, mente ministeriet ikke det var proportionalt at udvise ham.

Herefter foretog jeg mig ikke mere i sagen.

l) En forening bad i *sag 17-1* Udenrigsministeriet om aktindsigt i oplysninger om navn, adresse, telefonnummer og eventuel e-mail-adresse på personer der i november 2003 til november 2004 havde søgt om at blive eksportforberedelseskonsulent for Danmarks Eksportråd. Ministeriet afslog med henvisning til at offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, undtager oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold fra aktindsigt.

Jeg bemærkede at oplysninger om ikke beskyttede telefonnumre og adresser eller oplysninger der i øvrigt er tilgængelige for offentligheden ikke kan antages at have en så-

dan karakter at de kan undtages efter § 12, stk. 1, nr. 1.

Derimod mente jeg at foreningens ansøgning kunne være afslået efter § 2, stk. 2, hvorefter offentlighedsloven ikke gælder for sager om ansættelse i det offentlige tjeneste. Danmarks Eksportråd, Udenrigsministeriet, er en del af den offentlige forvaltning, og funktionen som eksportforberedelseskonsulent udføres således i det offentlige tjeneste. Selv om ansættelsen af konsulenterne sker ved indgåelse af kontrakt, mente jeg at der forelå en ansættelse i traditionel forstand. Jeg lagde i den forbindelse vægt på at de synspunkter der ligger bag offentlighedslovens § 2, stk. 2 – at ansøgerne kan lide væsentlig skade, og at det kan blive vanskeligt at finde kvalificerede ansøgere hvis ansøgernavne kommer til offentlighedens kendskab – også gjorde sig gældende i den foreliggende sag.

m) På baggrund af at en journalist havde fået afslag på aktindsigt i nogle dokumenter vedrørende Investeringsfonden for Østlandene (IØ Fonden), undersøgte jeg i *sag 17-3* dels om Udenrigsministeriets bekendtgørelse om at undtage fonden fra aktindsigt havde hjemmel, dels om fonden var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Ifølge offentlighedslovens § 3, stk. 1, kan vedkommende minister fastsætte regler om at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter for hvilke bestemmelser i lovens §§ 7-14 i almindelighed vil medføre at begæring om aktindsigt kan afslås, skal være undtaget fra loven. I bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 havde Udenrigsministeriet med henvisning til § 3 undtaget IØ Fonden fra aktindsigt.

I en udtalelse til mig havde IØ Fonden skrevet at det ikke kunne tillægges betydning at undtagelsen var sket ved bekendtgørelse og ikke ved lov således som det var sket for Investeringsfonden for Vækstmarkeder og Eksportkreditfonden. Det vigtige måtte være at undtagelse for alle tre institutioners

vedkommende var begrundet i det generelle hensyn til fondenes samarbejdspartneres tillid til at fortrolige oplysninger blev behandlet fortroligt.

Dette synspunkt mente jeg var klart uholdbart. At andre myndigheder var undtaget fra aktindsigt ved lov, fandt jeg tværtimod støttede det synspunkt at bemyndigelsen i § 3 ikke var tilstrækkelig, og at lovgivning derfor havde været påkrævet. Jeg fremhævede samtidig at der ikke i offentlighedslovens § 3 var hjemmel til at undtage fonden fra offentlighed ud fra generelle hensyn til fondens samarbejdspartneres tillid til at oplysningerne blev behandlet som fortrolige.

Udenrigsministeriet havde under sagen påberåbt sig at de generelle hensyn til fondens karakter og formål var identiske med de hensyn der er omtalt i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og § 13, stk. 1, nr. 5. Jeg udtalte at selv om det blev lagt til grund at der var denne identitet, var det ikke tilstrækkeligt til at kunne legitimere udstedelsen af bekendtgørelsen idet det ikke var blevet påvist eller sandsynliggjort at en konkret vurdering af oplysningerne i fondens dokumenter i lyset af de nævnte bestemmelser i almindelighed ville falde ud til at alle oplysninger i dokumenterne til enhver tid kunne undtages fra aktindsigt. Jeg mente derfor at det var usikkert om og i hvilken udstrækning betingelsen om at en anmodning om aktindsigt kunne afslås, var opfyldt for så vidt angår fondens forretningsmæssige aktiviteter.

Dertil kom at § 3 ikke giver hjemmel for at undtage en hel myndighed fra aktindsigt hvis der med sikkerhed er områder hvor betingelsen om at der kan gives afslag på aktindsigt efter §§ 7 og 14, ikke er opfyldt. Ministeriet havde erklæret sig enig med mig i at ministeriets personaleadministration ikke i almindelighed kunne undtages efter de nævnte bestemmelser.

Sammenfattende havde jeg vanskeligt ved at se at der var hjemmel i § 3 til at undtage IØ Fonden fra aktindsigt, og jeg henstillede at ministeriet ophævede bekendtgørelsen.

Lov om aktindsigt i miljøoplysninger gælder for "alle myndigheder der er omfattet af § 1 i lov om offentlighed i forvaltningen". IØ Fonden og Udenrigsministeriet havde under sagen gjort gældende at fonden ikke var omfattet af forpligtelserne i det EU-direktiv der lå til grund for loven, idet direktivet forudsatte at det var en betingelse af myndigheden ikke blot rådede over, men også havde ansvaret for miljøoplysninger. Efter at loven var blevet ændret i 2005 på baggrund af et nyt EU-direktiv, fandt myndighederne det mere tvivlsomt om fonden var omfattet af loven. Efter at Miljøstyrelsen i en udtalelse til mig utvetydigt havde slået fast at fonden var omfattet af loven efter lovændringen i 2005, mente jeg ikke at der kunne herske tvivl om fonden var omfattet af 2005-loven.

Da Fonden utvivlsomt var omfattet af offentlighedslovens § 1, og da loven stedse havde omfattet sådanne myndigheder, var det min opfattelse at fonden havde været omfattet af denne lov siden 1994. At fonden ved en bekendtgørelse var blevet undtaget fra offentlighedsloven, kunne ikke gøre nogen forskel i forhold til anvendelsen af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, idet en anerkendelse af dette synspunkt ville indebære at § 3 blev anvendt analogt på lov om aktindsigt i miljøoplysninger. En sådan derogation af loven måtte efter almindelige fortolkningsprincipper kræve udtrykkelig lov-hjemmel og kunne efter min mening ikke støttes på en analogislutning.

Sammenfattende var det min opfattelse at IØ Fonden var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, og at fonden blev omfattet af loven i forbindelse med dens oprindelige ikrafttræden den 1. juli 1994.

n) I forbindelse med en konkret klagesag rejste jeg i *sag 12-1* spørgsmålet over for Undervisningsministeriet om det var muligt for Københavns Universitets SU-kontor og Ankenævnet for Uddannelsesstøtten at søge efter sager af en bestemt type eller angående en konkret bestemmelse i SU-lovgivningen.

Jeg udtalte i forbindelse med sagen at en myndigheds overholdelse af det forvaltningsretlige lighedsprincip forudsætter at myndighedens medarbejdere har kendskab til – eller har mulighed for at få kendskab til – hvordan myndigheden hidtil har administreret et givet regelsæt.

SU-kontoret havde under sagen gjort gældende at kontoret sørgede for en ensartet praksis ved at følge gældende lov og bekendtgørelse og SU-styrelsens vejledende retningslinjer. Hertil bemærkede jeg at denne fremgangsmåde var utilstrækkelig til at sikre en ensartet praksis på områder hvor afgørelserne blev truffet på grundlag af et skøn.

Undervisningsministeriet oplyste at SU-styrelsen foretog en elektronisk registrering af en række forhold og på dette grundlag kunne være behjælpelig med at finde frem til konkrete sager. Jeg udtalte at denne bistand kunne være en hjælp for SU-kontoret, men at det var ganske tvivlsomt om kontoret ville kunne føre en ensartet praksis hvis kontoret ikke var i stand til at foretage søgning i sin egen praksis.

o) En lærer blev i *sag 20-1* ansat som souschef for et amtscenter for undervisning. Amtscetret sendte den 10. april 2003 et ansættelsesbrev til læreren hvoraf det fremgik at han med virkning fra 1. maj 2003 var blevet ansat som tjenestemand, og at han var omfattet af lov om tjenestemænd i folkeskolen mv. I maj 2003 blev amtets personalekontor efter at have indhentet oplysninger fra lærerens tidligere arbejdsgivere opmærksom på at han ikke var omfattet af lov om tjenestemænd i folkeskolen. Den 27. maj 2003 sendte amtet et nyt ansættelsesbrev til læreren hvoraf det fremgik at han blev ansat i henhold til overenskomsten mellem Amtrådsforeningen i Danmark og lærerens faglige organisation.

I anledning af at læreren klagede over denne ændring, bad jeg amtet oplyse om der efter amtets opfattelse var tale om en tilbagekaldelse af en begunstigende afgørelse, og

om de almindelige forvaltningsretlige betingelser herfor var opfyldt. Amtet svarede at der ikke var hjemmel til at ansætte læreren som tjenestemand, og at den fejlagtige ansættelse havde været ugyldig fra udfærdigelsestidspunktet. Der skulle følgelig heller ikke foretages partshøring.

Jeg mente at det nye ansættelsesbrev af 27. maj 2003 var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg henviste til at brevet ophævede retsvirkningerne af det ansættelsesbrev som læreren fik den 10. april 2003, og at der samtidig blev truffet afgørelse om at han kunne ansættes på overenskomstvilkår. Der indtraf således en væsentlig ændring af hans ansættelsessituation. Amtet var derfor forpligtet både til at foretage partshøring over de oplysninger fra lærerens tidligere arbejdsgivere som bevirkede at afgørelsen blev truffet, og til at begrunde afgørelsen.

Jeg var enig med amtet i at der ikke var hjemmel til at ansætte læreren på tjenestemandsvilkår, og i at afgørelsen derfor som udgangspunkt var ugyldig og måtte annulleres. Der forelå ikke sådanne omstændigheder at ansættelsen burde opretholdes ud fra et hensyn til at læreren havde indrettet sig på at blive tjenestemand.

p) En skolekonsulent i en kommune blev i *sag 20-2* afskediget i forbindelse med at kommunen indgik et samarbejde med 13 andre kommuner om oprettelse af et fælles vejledningscenter. Centeret skulle udmønte kommunernes pligt til at yde uddannelses- og erhvervsvejledning efter lov om Ungdommens Uddannelsesvejledning. Vejledningscenteret blev fysisk placeret i en af kommunerne, og centret ansatte sit eget personale.

Konsulenten søgte flere forskellige stillinger i centret, men fik afslag på ansættelse. Herefter indgav han klage til mig.

Ifølge lov om lønmodtagernes retsstilling ved virksomhedsoverdragelse, § 3, anses afskedigelse på grund af overdragelse af en virksomhed eller en del heraf ikke for rimeligt begrundet i virksomhedens forhold

medmindre afskedigelsen skyldes økonomiske, tekniske eller organisatoriske årsager der medfører beskæftigelsesmæssige ændringer. Herefter blev det af væsentlig betydning for bedømmelsen af om afskedigelsen af konsulenten var lovlig, om etableringen af centret og overførslen af vejledningsopgaverne fra en kommune til centret var en virksomhedsoverdragelse i lovens forstand. Efter en nærmere gennemgang af lovens forarbejder, det EU-direktiv som lå til grund for loven, retspraksis og praksis fra EF-Domstolen mente jeg at der var tale om en overdragelse i lovens forstand.

Da kommunen ikke havde anset forholdet for omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven, henstillede jeg at kommunen genoptog sagen og tog stilling til konsekvenserne heraf. Da heller ikke centret havde betragtet overførslen som en virksomhedsoverdragelse, henstillede jeg at også centret tog stilling til konsekvenserne heraf.

Jeg tilføjede at den endelige afgørelse af om overførslen var omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven, hørte under domstolene, og jeg pegede på at da loven bygger på et EU-direktiv, vil en domstol i tilfælde af tvivl om den nærmere forståelse af direktivet have mulighed for at forelægge spørgsmålet for EF-Domstolen.

q) *Sag 20-5* angik et museum som blev drevet af en kommune. En museumsinspektør som var ansat på overenskomstvilkår på museet, fik den 13. juli 2005 en skriftlig advarsel af museumschefen for illoyal optræden.

Baggrunden var at inspektøren havde grebet ind i forbindelse med opstillingen af en mindre plancheudstilling som chefen havde arrangeret inden sin ferie, men som blev stillet op efter at hun var taget på ferie. Inspektøren greb ind i anledning af at et stort udsiftningskort var ved at blive hængt op selv om det var for tungt til at hænge i dets øskner, og fordi det risikerede at blive udsat for fugtskader. Inspektøren fandt en anden løsning og inddrog i den forbindelse både for-

manden for museets venneforening og lederen af konserveringscenteret. Chefen mente at inspektøren i videst muligt omfang burde have holdt problemerne inden for husets egne vægge, og at henvendelserne til udenforstående var et forsøg på at desavouere hende. I stedet burde inspektøren have kontaktet hende selv om hun var på ferie.

Efter min mening var der ikke holdepunkt for at antage at inspektøren havde overtrådt sin loyalitets- eller lydighedspligt. Jeg lagde til grund at inspektøren i lighed med tjenestemænd havde både lydeligheds- og loyalitetspligt. Jeg lagde vægt på at inspektøren efter det oplyste var blevet bedt om at hjælpe i forbindelse med transporten af det tunge kort, og at han i den forbindelse blev opmærksom på problemet med ophængningen. Det kunne efter min mening ikke bebrejdes ham at han reagerede i forbindelse med en arbejdsopgave han ikke var blevet pålagt at udføre. At inspektøren gav udtryk for sin faglige opfattelse i forbindelse med ophængningen, kunne efter min mening ikke i sig selv mødes med negative personareretlige konsekvenser. Inspektørens mails til udenforstående var hverken efter deres indhold eller ordlyd af en sådan art at det kunne lægges til grund at han ønskede at desavouere chefens faglige evner. Endelig forelå der ingen anvisninger fra kommunen om hvordan og i hvilke tilfælde lederen skulle kontaktes i sin ferie, og det kunne derfor ikke lægges til grund at inspektøren handlede i strid med regler herom.

r) En førtidspensionist søgte i *sag 20-6* en stilling som medarbejder ved salg af billetter og souvenirs fra butikken på et museum der blev drevet af et amt. Manden mødtes den 31. januar 2005 med en repræsentant for museet og fik tilsagn om ansættelse på betingelse af at han tog bopæl i landsdelen, og at han kunne klare en oplæring i jobbet. Den 7. april 2005 drøftede manden sin tiltræden med lederen af butikken og oplyste at han nu havde bopæl i landsdelen. Den 17. april 2005 figu-



rerede han på en vagtplan, og samme dag havde han et møde med de øvrige medarbejdere. På dette møde skulle manden have fremsat nogle ubeherskede udtalelser om historiske hændelser som var omfattet af museets virksomhed, og museets øvrige medarbejdere gav udtryk for betænkelighed ved at han blev ansat. Manden fik herefter den 18. april 2005 meddelelse om at han ikke var ansat, og den 25. april 2005 skrev museet det til ham og henviste til at kun et ansættelsesbrev har egentlig bindende virkning.

Efter min mening havde det ingen betydning om der var tale om en skriftlig aftale da der normalt ikke kan stilles formkrav ved indgåelse af en aftale, ligesom det ikke er en gyldighedsbetingelse for en myndigheds afgørelse at en aftale om ansættelse foreligger skriftligt. Som sagen forelå oplyst, mente jeg at der var indgået en bindende aftale om ansættelse af manden. Hvis museet ikke ønskede at have ham ansat, måtte det derfor følge proceduren for uansøgt afskedigelse.

Jeg udtalte at det normalt ikke vil være sagligt at en arbejdsgiver stiller krav om at arbejdstageren skal have en varig bopæl. Da det efter det oplyste blev aftalt at oplæringen skulle afvente en mere permanent boligsituation, foretog jeg mig ikke noget vedrørende dette spørgsmål.

## *2. Ytringsfrihed*

a) *Sag 3-1*: En chef for Beredskabsstyrelsens lederuddannelse skrev et indlæg i en avis, "Fremtidens nye totalforsvar – eller kejserens nye klæder", med kritiske kommentarer til regeringens beslutning om at sammenlægge forsvaret og redningsberedskabet og til regeringens planer for terrorberedskabet. Artiklen blev dagen efter gengivet i et andet dagblad.

I en kommentar til indlægget i den anden avis gav forsvarsministeren udtryk for at han ønskede en forklaring fra Beredskabsstyrelsens chef, og at han ikke afviste at sagen kunne få personlige konsekvenser for ham. Ministeren blev citeret for at sige at han

ikke kunne leve med "at en nøglespiller modarbejder den linje, der er lagt".

Denne kommentar fik chefen til samme dag at maile til ministeren for at præcisere at han havde udtrykt sig som privatperson, og understrege at han i sit professionelle virke som skolechef på ingen måde modarbejdede den linje der var lagt af politikerne.

Forsvarsministeriet sendte, ligeledes samme dag, en mail til chefen hvori ministeriet gav udtryk for at hans synspunkter i den første avis kunne medføre usikkerhed om hvorvidt der fortsat kunne være tillid til at han i sin daglige funktion som skolechef arbejdede effektivt og loyalt for gennemførelse af de politiske aftaler om redningsberedskabet og forsvaret. Han blev derfor bedt om en redegørelse for om ministeriet fortsat kunne have tillid til ham som skolechef. Chefen svarede og forsikrede ministeriet om sin loyalitet og henviste heri til sin mail til ministeren.

11 dage senere meddelte ministeriet i et brev til chefen at ministeriet havde modtaget hans redegørelse, og at redegørelsen ikke gav ministeriet anledning til bemærkninger eller til at foretage sig yderligere i sagen.

Jeg indledte af egen drift en undersøgelse af sagen og bad ministeriet om en udtalelse. Ministeriet oplyste at da chefens synspunkter var fremsat som privatperson, anså ministeriet ytringerne for lovlige. Anmodningen til chefen om en loyalitetserklæring var fremsat som et led i ministeriets ledelsesbeføjelser.

Jeg udtalte at jeg var enig med ministeriet i at chefens indlæg måtte betragtes som lovlige ytringer. Jeg henviste til at det fremgik af sagen at chefen ikke havde været aktivt medvirkende i tilblivelsen af beslutningerne om samling af forsvaret og redningsberedskabet og af regeringens planer om terrorberedskabet. Chefen havde således ikke en stilling som var omfattet af særlige begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Det var endvidere klart at indlægget var skrevet af chefen som privatperson. Det forhold at hans arbejdsfunktion og arbejds-

plads var nævnt i en redaktionel note til indlægget, ændrede ikke herved. Den omstændighed at chefen havde gjort brug af satire og sarkasme bl.a. ved hentydninger til eventyret om kejserens nye klæder, medførte efter min mening ikke at reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed var blevet overtrådt.

At indlægget var lovligt, kunne konstateres alene ved at sammenholde indlægget og oplysningerne om chefens arbejdsfunktioner med reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed. Der var derfor ikke grundlag for at Forsvarsministeriet henvendte sig til ham for at få nærmere oplysninger, eller for at ministeriet partshørte ham. Jeg pegede i den forbindelse på at der efter min mening skal udvises betydelig tilbageholdenhed ved anvendelse af negative ledelsesbeføjelser i anledning af lovlige ytringer fra en offentligt ansat. Jeg mente på denne baggrund at det var uberettiget at ministeriet havde bedt chefen om en erklæring om loyalitet. Ministeriets brev måtte, når det blev læst i sammenhæng med ministerens udtalelser til pressen, virke som et tryk på chefen i anledning af at han havde kritiseret ministeriet.

Ministerens kommentarer til pressen indeholdt en klar misbilligelse af at chefen havde fremsat et kritisk indlæg. Da hans ytringer måtte anses for lovlige, anså jeg ministerens udtalelser for en overtrædelse af reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed.

b) Baggrunden for *sag 7-1* var Statens Teaterskoles vejledning om optagelsesprøve til skuespilleruddannelsen. I pkt. 6 i vejledningen stod bl.a. eleverne ikke kunne have arbejde ved siden af undervisningen, og under uddannelsen skulle al optræden som ikke var en del af undervisningen, godkendes af skolen.

Jeg bad skolen udtale sig om hvorvidt kravet om forhåndsgodkendelse af al privat optræden under uddannelsesforløbet kunne anses for foreneligt med grundlovens § 77 og artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

Skolen svarede at reglen skulle beskytte eleverne mod at påtage sig opgaver de ikke magtede, at reglen især blev håndhævet de første to år under uddannelsen, og at der jævnligt blev givet godkendelser. Det havde ikke været meningen med ordningen at bringe skolen i strid med grundlovens § 77 eller artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

Jeg udtalte at forbuddet mod censur i grundlovens § 77 omfatter alle ytringer, herunder også de studerendes ytringer i forbindelse med optræden uanset om det sker som et led i erhvervsarbejde eller på anden måde, f.eks. som ulønnet amatør. Det antages at et særligt retsforhold, specielt anstaltsforhold, efter omstændighederne kan begrunde begrænsede afvigelser fra censurforbuddet i § 77.

Statens Teaterskole må i et vist omfang antages at være omfattet af de almindelige forvaltningsretlige principper for anstaltsforhold. Som udgangspunkt kan en forvaltningsmyndighed imidlertid ikke på grundlag af anstaltsbetragtninger eller skønsbeføjelser fastsætte regler eller anlægge en praksis som fraviger de hensyn der ligger bag grundlovens bestemmelser om frihedsrettigheder.

De hensyn som teaterskolen og Kulturministeriet havde anført til støtte for godkendelsesordningen, fandt jeg ikke grundlag for at underkende som usaglige. Jeg hæftede mig dog ved at krav om forhåndsgodkendelse ikke gjaldt optræden i sommerferien, og at ordningen ikke længere omfattede al optræden, men kun erhvervsarbejde. Disse forhold støttede ikke antagelsen om at ordningen med godkendelsesordningen var baseret på tungtvejende hensyn. Dertil kom at hensynet til at beskytte de unge mod skader på deres faglige udvikling kunne varetages på anden måde, f.eks. ved at skolen efterfølgende reagerede når eventuelle skadevirkninger måtte vise sig. Hvis eleverne udeblev fra mødepligtig undervisning, kunne sko-

lens disciplinærregler således tages i anvendelse.

Det var på den baggrund tvivlsomt om Statens Teaterskole havde tilstrækkelig hjemmel i "anstaltsforholdet" til at opretholde ordningen.

### C. Kontrol med forvaltningen

#### 1. Administrativ rekurs

a) I *sag 5-1* skød en politibetjent under forfølgelse af en stjålet bil mod føreren af bilen som døde kort tid efter. Førerens mor klagede til statsadvokaten over betjentens adfærd, og statsadvokaten indledte en efterforskning af sagen. Betjenten blev under efterforskningen ikke sigtet, men afhørt med en sigtets rettigheder.

Statsadvokaten mente at betjenten havde handlet i lovlig nødværge, og indstillede efterforskningen den 23. september 2003. Meddelelse herom blev samme dag givet i breve til betjenten og moren. Moren klagede ved brev af 21. oktober 2003 over statsadvokatens afgørelse til Rigsadvokaten. Rigsadvokaten traf afgørelse i brev af 24. september 2004 om at det ikke længere var muligt at omgøre statsadvokatens afgørelse om at standse undersøgelsen. Dette byggede på reglen i retsplejelovens § 724, stk. 2. Af denne regel følger at hvis der er truffet afgørelse om påtaleopgivelse eller tiltalefrafald, kan strafforfølgning mod den der har været sigtet, kun fortsættes hvis meddelelse herom er forkyndt for den pågældende inden 2 måneder fra afgørelsen dato.

Jeg var enig med Rigsadvokaten i at § 724, stk. 2, fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde, at fristen udløb den 23. november 2003, og dermed også i at Rigsadvokaten ikke i september 2004 kunne omgøre beslutningen om at indstille efterforskningen.

Jeg udtalte at det havde været ønskeligt at Rigsadvokaten i forbindelse med at morens klage den 7. november 2003 blev fremsendt til ham, snarest havde overvejet om omgørelsesfristen fandt anvendelse – eventuelt ved telefonisk henvendelse til statsadvoka-

ten – og havde vurderet om det var muligt at behandle sagen inden fristens udløb den 23. november 2003. Jeg forstod Rigsadvokatens udtalelse i sagen således at på grund af sagens kompleksitet havde han under ingen omstændigheder kunnet nå at tage stilling til sagen inden fristens udløb.

b) I *sag 8-2* bad en borger om aktindsigt i en kommunes sag vedrørende en lokalplan. Da borgeren havde modtaget nogle dokumenter fra kommunen, henvendte han sig på ny og spurgte om der var flere akter i sagen da han syntes at det var besynderligt at lokalplanen kunne forelægges for byrådet uden yderligere materiale. Kommunens svarede at der var nogle interne notater. Disse søgte borgeren derpå aktindsigt i, men fik afslag med henvisning til offentlighedslovens § 7.

Borgeren indbragte dette afslag for Naturklagenævnet. Samtidig klagede han over at kommunen havde givet for kort indsigelsesfrist ved fremlægnings af lokalplanforslaget over for borgerne, og over at to berørte borgere ikke havde fået korrekt individuel underretning om lokalplanforslaget.

Nævnet tiltrådte afslaget på aktindsigt. Nævnet var enig i at der havde været fejl i annonceringen af den offentlige fremlægning af lokalplanforslaget, men konstaterede at kommunen havde rettet fejlen. Endelig afviste nævnet borgerens klage over den mangelfulde underretning af to berørte lejere af ejendomme i området med henvisning til at han ikke havde retlig interesse i at få dettes spørgsmål afgjort i nævnet.

Jeg udtalte at en borger som må anses for klageberettiget i forhold til afgørelsen af en sag, kan klage over samtlige aspekter af sagen som ligger inden for klageorganets kompetence. Jeg lagde til grund at nævnet havde anset borgeren for at have retlig interesse i udfaldet af sagen om lokalplanforslaget. Herefter måtte nævnet være forpligtet til at tage stilling til alle de påstande som han rejste i sin klage. Den omstændighed at der har udviklet sig en praksis hvorefter en ganske



vid kreds af personer anses for klageberettigede vedrørende reglerne om planers tilvejebringelse og indhold, kunne efter min opfattelse ikke føre til en ændret bedømmelse af Naturklagenævnets pligt til at tage stilling til klagen over at kommunens ikke havde opfyldt sin underretningspligt over for nogle lejere i området.

Naturklagenævnet havde i brevet til borgeren oplyst at nævnets afgørelse ikke kunne påklages til andre administrative myndigheder, og vejledt om at nævnets afgørelse kunne indbringes for domstolene inden 6 måneder.

Idet jeg henviste til min udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 299, om at frister for adgangen til at klage over afgørelser ikke gælder for afgørelser om aktindsigt, bemærkede jeg at det samme gælder for frister for indbringelse af sager for domstolene. Jeg mente derfor det var en fejl at det ikke af den vejledning Naturklagenævnet havde givet om klagemuligheder, fremgik at fristen for søgsmål ikke gjaldt den del af afgørelsen der vedrørte aktindsigt.

c) I de to sager i *sag 9-4* afviste Familiestyrelsen klager over afgørelser vedrørende henholdsvis ægtefællebidrag og børnebidrag fordi der var gået for lang tid siden underinstansen havde truffet afgørelse. I den ene sag var den påklagede afgørelse truffet af Københavns Overpræsidium 8½ år før klagen, og i den anden angik klagen en afgørelse som var 2 år og 8 måneder gammel.

Jeg udtalte at når der i lovgivningen ikke er fastsat en klagefrist, kan en klageinstans kun afvise at realitetsbehandle en sent indgivet klage hvis klageren ikke har retlig interesse i at få afgørelsen ændret, eller hvis forholdet ikke længere lader sig oplyse. I ingen af de to sager savnede klageren retlig interesse i at få klagen behandlet, og det kunne heller ikke antages at forholdet ikke længere lod sig oplyse.

Styrelsen havde i en udtalelse til mig oplyst at det bærende element i sagen havde

været at modparten havde indrettet sig på den trufne afgørelse. Jeg udtalte at der efter min mening ikke burde ske afvisning på andet grundlag end de to ovenfor nævnte. Hensynet til modpartens indrettelse bør indgå i klageinstansens behandling af sagens realitet, men ikke føre til en afvisning af sagen.

I en af sagerne i *sag 9-4* oplyste styrelsen at styrelsen ikke ville afvise en klage over en afgørelse der var mindre end et år gammel, med den begrundelse at klagen var for sent indgivet. Jeg antog at en klage der var indgivet mere end et år efter afgørelsen, som udgangspunkt blev anset for at være indgivet for sent. Opstillingen af en sådan klagefrist kræver efter min mening udtrykkelig lovhjemmel. Jeg mente derfor at styrelsens praksis var kritisabel.

d) *Sag 14-1*: En dreng på 12 år havde lettere indlæringsvanskeligheder og havde i den anledning haft et turbulent skoleforløb. Den 1. august 2003 kom han på en specialskole hvor han trivedes godt. Den 28. februar 2005 skrev kommunen til forældrene og meddelte at drengen skulle flyttes til et andet skolebehandlingstilbud. Forældrene klagede, og kommunen fastholdt den 17. marts 2005 afgørelsen om at flytte drengen. Samtidig sendte kommunen sagen videre til det sociale nævn. Forældrene skrev til nævnet den 21. marts 2005 og bad om at kommunen blev pålagt fortsat at dække udgifterne ved drengens skoleophold på den gamle skole indtil nævnet traf afgørelse i klagesagen.

Nævnet hjemviste i et brev af 23. marts 2005 sagen til kommunen på grund af en formel fejl og meddelte samtidig forældrene at det i sager af denne type lå uden for nævnets kompetence at tillægge en klage opsættende virkning.

Den 21. april 2005 traf kommunen på ny afgørelse om at drengen skulle flyttes. Samtidig vejledte kommunen om klagemulighed og tilføjede at en eventuel klage ikke havde opsættende virkning. Den 26. april 2005 klagede forældrene over den nye afgørelse og

bad fortsat om at kommunen afholdt udgifterne ved drengens fortsatte skolegang på sin nuværende skole. Dette afviste kommunen i brev af 28. april 2005 hvilket forældrene klagede over i et brev af 3. maj 2005 til nævnet. Kommunen fastholdt den 6. juni 2005 afslaget på at betale mens klagesagen verserede, og videresendte forældrenes klage af 3. maj 2005 til nævnet.

Den 27. juni 2005 traf nævnet afgørelse om at ændre kommunens afgørelse af 21. april 2005 om at flytte drengen til en anden skole og pålagde kommunen at genindskrive ham på den gamle skole og betale udgifterne for opholdet dér frem til den 1. maj 2005. Samme dag gjorde forældrene nævnet opmærksom på at de ønskede at opretholde klagen over kommunens afslag på at tillægge klagen opsættende virkning. I et brev af 5. september 2005 gav nævnet forældrene medhold i at kommunen burde have tillagt klagen opsættende virkning.

Da den månedlige udgift for skoleopholdet var 25.000 kr., da forældrene ikke havde mulighed for at betale dette beløb, og da klagen ikke var blevet tillagt opsættende virkning, blev drengen taget ud af skoletilbudet. Fra den 1. maj 2005 til sommerferien blev han i stedet undervist hjemme.

I § 72, stk. 1, i den sociale retssikkerhedslov står der at en klage over en afgørelse ikke har opsættende virkning. Jeg gjorde opmærksom på at der i forarbejderne til bestemmelsen udtrykkeligt står at bestemmelsen ikke udelukker at den myndighed der klages over, selv kan tillægge en klage opsættende virkning. Da det desuden hverken af ordlyden eller af forarbejderne fremgår at den almindelige grundsætning om at rekursinstanser kan tage stilling til om en klage skal have opsættende virkning, skulle fraviges, mente jeg at denne retsgrundsætning gjaldt ved siden af § 72. Både kommunen og det sociale nævn kunne således have truffet afgørelse om at tillægge forældrenes klage opsættende virkning.

Jeg udtalte at det var en alvorlig fejl at nævnet den 23. marts 2005 meddelte at det ikke havde kompetence til at tage stilling til om klagen skulle have opsættende virkning. Jeg mente endvidere det var kritisabelt at kommunen ikke den 21. april 2005 tog stilling til om klagen skulle have opsættende virkning. At kommunen dernæst var en måned om at svare på forældrenes klage af 3. maj 2005, mener jeg var meget kritisabelt set i lyset af at kommunen den 1. maj stoppede med at betale for drengens ophold på den gamle skole. Endelig var jeg enig med det sociale nævn i at kommunen burde have fortsat med at betale for skoleudgifterne indtil klagesagen var afgjort.

e) I *sag 14-5* traf en kommune afgørelse om at anbringe et barn uden for hjemmet. Barnet var født i 1995 mens forældrene var gift. Forældrene ophævede i 2003 samlivet, og barnet boede derefter hos faren i en periode hvor moren var indlagt på psykiatrisk sygehus. I 2004 fik moren forældremyndigheden overført til sig alene, og der blev etableret en samværsordning for faren som dog gav anledning til problemer. Den 25. januar 2005 traf kommunen efter anmodning fra moren afgørelse om at anbringe barnet uden for hjemmet med henblik på at give det mulighed for normal kontakt med begge forældre.

Faren klagede over afgørelsen til det sociale nævn som afviste at behandle klagen fordi han ikke havde del i forældremyndigheden og derfor ikke kunne betragtes som part i sagen. Det forhold at barnet havde boet hos faren, ændrede efter nævnets opfattelse ikke dette forhold. Denne afgørelse stadfæstede Ankestyrelsen.

Ifølge den sociale retssikkerhedslovs § 60 kan kommunale afgørelser påklages af "den person, som afgørelsen vedrører". Jeg mente ligesom nævnet og Ankestyrelsen at retten til at klage som udgangspunkt kun tilkommer den eller de personer der har været parter i sagen i forbindelse med førsteinstansens behandling af sagen, ligesom jeg var enig i at

faren som følge af at han ikke havde del i forældremyndigheden, som udgangspunkt ikke kunne anses for part i sagen. Men jeg var ikke enig med Ankestyrelsen i at partsstatus i sager om frivillig anbringelse under ingen omstændigheder kan tilkomme forældre uden del i forældremyndigheden. Det afgørende må være om den pågældende kan anses for at have en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald. Andre end indehavere af forældremyndigheden kan således efter en konkret vurdering antages at have partsstatus.

Jeg mente ikke at faren havde en sådan interesse at han havde status som part i den konkrete sag.

f) *Sag 14-7* handlede om den nærmere forståelse af servicelovens § 109 e sammenholdt med § 44 i den sociale retssikkerhedslov. Efter § 109 e kan personer med betydelig og varig nedsat psykisk funktionsevne flyttes tvangsmæssigt (uden samtykke) til et botilbud der er omfattet af loven, hvis det er absolut påkrævet for at give den pågældende den nødvendige hjælp og for at forhindre at den pågældende skader sig selv. Som hovedregel skal en afgørelse om en sådan flytning træffes af det sociale nævn efter indstilling fra kommunen eller amtskommunen.

Efter § 109 e, stk. 2, er der en lidt lempeligere procedure hvis en fremadskridende funktionsnedsættelse er aldersbetinget eller skyldes en senere erhvervet mental svækkelse. I så fald kan kommunen eller amtskommunen selv træffe beslutning om flytningen hvis det tiltrædes af den pågældendes personlige værge. Formålet behøver blot at være at flytningen er påkrævet for at skaffe den fornødne hjælp, og at den er omsorgsmæssigt hensigtsmæssig. Hvis værgeren ikke tiltræder beslutningen, træffer det sociale nævn afgørelse efter indstilling fra kommunen eller amtskommunen, jf. § 109 e, stk. 4.

I den konkrete sag blev en mand som led af Downs syndrom og fremadskridende Alzheimers sygdom, i april 2004 flyttet af fra et

amt til et andet. Anledningen var at mandens familie, som boede i et andet amt end han, ønskede at han flyttede tættere på dem. Manden var i 1981 blevet umyndiggjort i formueretlig henseende efter den dagældende myndighedslov, men der var ikke efter vedtagelsen af den nugældende værgemålslov blevet beskikket en personlig værge for ham. Flytningen var således ikke tiltrådt af en personlig værge, og da manden ikke selv var i stand til at give samtykke til flytningen, burde afgørelsen have været forelagt det sociale nævn i bopælsamtet til afgørelse.

En bekendt af manden henvendte sig om sagen til det sociale nævn og pegede på at flytningen efter al sandsynlighed ikke var gennemført i overensstemmelse med reglerne. Nævnet afviste at behandle sagen med henvisning til at den der havde henvendt sig, ikke var klageberettiget, og til at nævnet ikke havde kompetence til at tage sagen op af egen drift.

Jeg udtalte at jeg var enig i at nævnet ikke havde kompetence til at tage en sag op af egen drift med henvisning til nævnets vejledende eller praksiskoordinerende virksomhed. Jeg var ligeledes enig med nævnet i at det som klagemyndighed først kunne behandle sagen hvis sagen var påklaget af den person som afgørelsen vedrørte, eller dennes partsrepræsentant.

Derimod mente jeg at nævnet havde en reaktionspligt i den foreliggende sag. Jeg anførte at det sociale nævn i sager om flytning af personer der mangler personlig habilitet, er tillagt en helt særlig kompetence som ikke genfindes andre steder i den sociale lovgivning. Denne kompetence har nævnet fået tillagt fordi disse afgørelser anses for at være et meget betydeligt indgreb i den personlige frihed. Nævnet er ligefrem under visse omstændigheder den kompetente myndighed til at træffe afgørelse i første instans i disse sager. På denne baggrund kunne det sociale nævn efter min mening ikke med rette undlade at reagere på en henvendelse hvor der på afgørende måde blev rejst tvivl om hvor-

vidt borgerens retssikkerhed var tilsidesat på et område hvor nævnet kunne være den kompetente afgørelsesmyndighed.

Jeg tilføjede at der i en sag der drejer sig om indgreb i borgeres personlige frihed, må påhvile myndighederne en forpligtelse til at reagere gennem en proces i overensstemmelse med de fastsatte procedureregler, således at der kan træffes en afgørelse som herefter kan prøves af klagemyndighederne og domstolene i det omfang den påklages/indbringes for disse myndigheder. Nævnet må således have pligt til at reagere ved at påse at kommunen/amtskommunen eller politimesteren, som efter værgemålsloven er beføjet til at rejse sag om værgebeskikkelse, sørger for at den inhabile person rent faktisk får beskikket en værge. Denne værge skal i samspil med myndighederne tage stilling til sagen. Alternativet vil være at en juridisk inhabil person uden personlig værge placeres i et retsløst rum. En sådan retstilstand vil være særdeles betænkelig og i strid med intentionerne bag servicelovens §§ 109 ff.

g) *Sag 16-1*: En pilot fløj den 27., 28. og 29. august 2001 et passagerfly som co-pilot med en kaptajn under uddannelse og superviseret af en rutetræningskaptajn. Den 5. september 2001 fik piloten til vide af selskabet at han ville blive indstillet til afsked bl.a. fordi hans tjeneste som co-pilot var under den ønskede standard. Den 30. november 2001 blev han afskediget på grund af nedskæringer. Inden havde der været en brevveksling mellem piloten og selskabet om nogle episoder under de tre flyvninger som selskabet mente viste at piloten havde optrådt uhensigtsmæssigt, mens han selv mente at der var opstået nogle farlige situationer på grund af fejl begået af kaptajnen. Den 11. december 2001 skrev piloten enslydende breve til henholdsvis Havarikommissionen for Civil Luftfart og Statens Luftfartsvæsen hvori han nøje beskrev de forhold som han mente havde været til fare for flysikkerheden. Han medsendte korrespondancen med selskabet og skrev

at ledelsen forsøgte at skjule noget eller holde hånden over nogle personer og derved blokerede for en forbedring af flysikkerheden.

Pilotens anmeldelse gav hverken Havarikommissionen eller Statens Luftfartsvæsen anledning til at foretage sig noget. Trafikministeriet, hvortil piloten derefter klagede, mente ikke at de to myndigheders behandling af sagen gav anledning til kritik.

Kommissionen havde henvist til at de indberettede episoder ikke kunne anses for flyvehændelser, og at kommissionen i øvrigt ikke var rette myndighed. Statens Luftfartsvæsen havde henvist til at der ikke var tale om væsentlige flyvesikkerhedsmæssige begivenheder, og at der ikke var sket en overtrædelse af gældende regler.

Myndighederne påberåbte sig at deres dispositioner ikke havde karakter af afgørelser i forvaltningslovens forstand. Jeg var ikke enig i denne opfattelse og lagde vægt på at myndighedernes beslutninger indebar at de anmeldte episoder ikke skulle betragtes som flyvehændelser eller væsentlige flyvesikkerhedsmæssige begivenheder, og dermed at selskabet ikke havde haft indberetningspligt.

Myndighederne mente heller ikke at piloten var part i sagen. Denne opfattelse var jeg heller ikke enig i. Myndighedernes stillingtagen til sagen havde ikke kun betydning for luftfartstøjschefen og selskabet, men i kraft af pilotens ansættelsesforhold og hans deltagelse i flyvningerne, også for ham.

Sagerne var således omfattet af forvaltningsloven, og begge myndigheder burde derfor i deres breve til piloten have anført en begrundelse i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 22-24 og burde have givet klagevejledning efter forvaltningslovens § 25.

Følgen af at der var tale om afgørelser, var endvidere at piloten havde ret til at klage til Trafikministeriet, og at ministeriet havde pligt til at realitetsbehandle klagen og ikke blot svare piloten som tilsynsmyndighed.

Herudover kritiserede jeg at Statens Luftfartsvæsen ikke havde haft tilstrækkelige oplysninger til at træffe afgørelse. Jeg pegede på at Statens Luftfartsvæsens afgørelse byggede på det materiale som piloten havde sendt, nogle samtaler med personer fra flyselskabet og en udtalelse fra selskabet om pilotens anmeldelse. Jeg mente det var betænkeligt at direktoratet havde lagt afgørende vægt på oplysninger fra den som efter lovgivningen var ansvarlig for overholdelsen af reglerne, når der som i dette tilfælde fremkom underbyggede oplysninger som på væsentlige punkter afveg fra selskabets oplysninger. Jeg pegede desuden på muligheden for at der blev indhentet oplysninger fra kontrolcentralen og fra flyets sorte boks. Endvidere havde Statens Luftfartsvæsen ikke på noget tidspunkt indhentet en udtalelse fra Havarikommissionen om sagen, og kommissionens afgørelse fandtes ikke i sagen hos Statens Luftfartsvæsen.

Statens Luftfartsvæsen havde over for mig gjort gældende at piloten ikke havde indberetningspligt, men at denne udelukkende påhvilede luftfartøjschefen og selskabet. Hertil bemærkede jeg at indberetningspligten ikke kan forstås sådan at andre end den indberetningspligtige er afskåret fra at give myndighederne oplysninger om begivenheder som er indberetningspligtige.

De oplysninger der fremkom under samtaler mellem SLV og selskabet, forelå ikke i skriftlig form hvilket jeg mente var en tilsidesættelse af notatpligten i offentlighedslovens § 6.

Jeg henstillede at myndighederne genoptog sagen til ny behandling, og at de forholdt sig til de påstande som piloten havde fremset om at der under flyvningerne havde været farlige episoder. Sagen blev derpå genoptaget.

## 2. Genoptagelse og tilbagekaldelse

a) *Sag 14-6* drejede sig om mand som under ansættelse ved politiet to gange – henholdsvis i 1980 og 1992 – blev udsat for akutte støjtraumer under skydeøvelser. Begge tilfælde

blev af Arbejdsskadestyrelsen anerkendt som arbejdsskader, men det vurderedes i begge sager at der ikke forelå et erhvervsevnetab som kunne berettigge til erstatning efter arbejdsskadeforsikringsloven. I 2001 tilkendte kommunen ham mellemste førtidspension med henvisning til hans nu massive hørenedsættelse og til hukommelses- og koncentrationsbesvær som følge af hørenedsættelsen.

I 2002 blev manden afskediget fra sin stilling med kvalificeret svagelighedspension. Han bad derpå styrelsen om genoptagelse af de to arbejdsskadesager. Da afgørelserne om at han ikke var berettiget til erstatning, lå mere end 5 år tilbage i tiden, afviste Arbejdsskadestyrelsen og senere Ankestyrelsen at genoptage spørgsmålet. Ifølge arbejdsskadeforsikringslovens § 29 kunne spørgsmålet kun genoptages hvis ganske særlige omstændigheder talte for det. I praksis krævede dette at der var dokumenteret en væsentlig forværring af den skadelidtes erhvervsmæssige forhold, og at det var overvejende sandsynligt at arbejdsskaden var årsag hertil. Disse betingelser anså myndighederne ikke for opfyldt.

Under sagen nævnte jeg at Højesteret i en lignende sag (U 2005.2451 H) havde afgjort at en arbejdsskadesag skulle genoptages efter mere end 5 års forløb, da det måtte anses for overvejende sandsynligt at i hvert fald en del af skadelidtes samlede erhvervsevnetab var forårsaget af en tidligere anerkendt arbejdsskade. Med henvisning hertil henstillede jeg at styrelsen traf ny afgørelse om genoptagelse med udgangspunkt i den forståelse vedrørende den anden af de to betingelser som i praksis var opstillet for genoptagelse efter mere end fem års forløb.

## 3. Ugyldighed

a) *Sag 14-4* drejede sig om en mand der den 21. januar 2003 rejste til Thailand fordi hans kone ikke kunne få opholdstilladelse. Den 28. maj 2003 modtog Udlændingestyrelsen en ansøgning om familiesammenføring. Manden var pensionist, havde mindreårige



børn og modtog tillæg til pensionen og børneydelser hvis udbetaling var betinget af at han havde fast bopæl i Danmark. Den 14. juli 2003 oplyste kommunens folkeregister kommunens bidragskontor om at manden var udrejst af landet, og bidragskontoret stoppede straks udbetalingen af de nævnte ydelser.

Den 17. juli 2003 skrev folkeregisteret i en mail til manden at det havde gennemgået hans breve, og da det drejede sig om opholdstilladelse til hans kone, gav folkeregisteret ham dispensation indtil et år fra udrejsedatoen. Den 5. august 2003 spurgte manden i en mail kommunens bidragskontor hvorfor han ikke havde fået udbetalt ydelserne, og samme dag svarede kontoret at man ikke mente at han opfyldte bopælskravet. Det sociale nævn stadfæstede afgørelsen om at stoppe ydelserne til manden.

Manden klagede over afgørelserne til mig, og i forbindelse med min undersøgelse af sagen kom det frem at hverken mandens henvendelser til folkeregisteret forud for registerets mail af 17. juli 2003 eller denne mail var blevet givet videre til bidragskontoret. Da manden den 6. august 2003 gjorde opmærksom på at han havde fået en dispensation, undersøgte bidragskontoret ikke dette spørgsmål nærmere.

Jeg mente at kommunen havde handlet i strid med officialprincippet ved ikke at søge at afklare hvilken dispensation manden mente at have fået, eller hvilket grundlag den var givet på.

Jeg mente endvidere at kommunen burde have partshørt manden inden den stoppede ydelserne. Jeg henviste til at manden ikke var bekendt med at sagen var sendt videre til bidragskontoret, og derfor heller ikke vidste at kontoret overvejede at stoppe ydelserne. Kommunen kunne efter min opfattelse ikke undlade at partshøre med henvisning til at den ikke kendte mandens opholdssted, jf. § 19, stk. 2, nr. 5. Jeg lagde vægt på at kommunen på baggrund af mandens mails til kommunen kunne have kontaktet ham og have fundet frem til hans adresse. Det for-

hold at det ikke var praktisk muligt at gennemføre partshøringen inden de pågældende beløb forfaldt, mente jeg heller ikke kunne berettige kommunen til ikke at partshøre, jf. § 19, stk. 2, nr. 2 og 3.

De praktiske vanskeligheder ved at finde frem til mandens adresse kunne heller ikke legitimere at kommunen havde stoppet udbetalingen af ydelser uden at bekendtgøre afgørelsen for ham.

Jeg udtalte at når der ikke forelå skriftlige afgørelser i sagen, burde der i sagens journal være gjort notat om at der var foretaget en retlig vurdering af sagen, og om hjemmelen for afgørelsen. Jeg lagde vægt på at det ellers ikke ville være muligt at udfærdige en skriftlig begrundelse for afslaget eller at vurdere hvilke hensyn der lå til grund for afgørelsen.

I mailen af 6. august 2003 til manden skrev bidragskontoret at det ikke kunne se at han havde fået dispensation, eller hvilke ydelser en eventuel dispensation omfattede. Afslutningsvis henviste kommunen til § 5 i vejledningen om børnetilskud og udbetaling af børnebidrag. Dette brev opfyldte efter min mening ikke begrebspligten i forvaltningslovens § 24.

Afgørelsen om at stoppe ydelserne til manden var efter min mening ugyldig på grund af manglende partshøring og manglende bekendtgørelse. Jeg mente det var kritisabelt at nævnet ikke havde forholdt sig til disse forhold da det behandlede sagen.

b) En lærer blev i *sag 20-1* ansat som souschef for et amtscenter for undervisning. Amtscenret sendte den 10. april 2003 et ansættelsesbrev til læreren hvoraf det fremgik at han med virkning fra 1. maj 2003 var blevet ansat som tjenestemand, og at han var omfattet af lov om tjenestemænd i folkeskolen mv. I maj 2003 blev amtets personalekontor efter at have indhentet oplysninger fra lærerens tidligere arbejdsgivere opmærksom på at han ikke var omfattet af lov om tjenestemænd i folkeskolen. Den 27. maj 2003 sendte amtet et nyt ansættelsesbrev til læreren hvoraf det

fremgik at han blev ansat i henhold til overenskomsten mellem Amtsrådsforeningen i Danmark og lærerens faglige organisation.

I anledning af at læreren klagede over denne ændring, bad jeg amtet oplyse om der efter amtets opfattelse var tale om en tilbagekaldelse af en begunstigende afgørelse, og om de almindelige forvaltningsretlige betingelser herfor var opfyldt. Amtet svarede at der ikke var hjemmel til at ansætte læreren som tjenestemand, og at den fejlagtige ansættelse havde været ugyldig fra udfærdigelsestidspunktet. Der skulle følgelig heller ikke foretages partshøring.

Jeg mente at det nye ansættelsesbrev af 27. maj 2003 var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg henviste til at brevet ophævede retsvirkningerne af det ansættelsesbrev som læreren fik den 10. april 2003, og at der samtidig blev truffet afgørelse om at han kunne ansættes på overenskomstvilkår. Der indtraf således en væsentlig ændring af hans ansættelsessituation. Amtet var derfor forpligtet både til at foretage partshøring over de oplysninger fra lærerens tidligere arbejdsgivere som bevirkede at afgørelsen blev truffet, og til at begrunde afgørelsen.

Jeg var enig med amtet i at der ikke var hjemmel til at ansætte læreren på tjenestemandsvilkår, og i at afgørelsen derfor som udgangspunkt var ugyldig og måtte annulleres. Der forelå ikke sådanne omstændigheder at ansættelsen burde opretholdes ud fra et hensyn til at læreren havde indrettet sig på at blive tjenestemand.

c) I *sag 20-3* klagede en kvinde til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn over en neuropsykologs behandling. Nævnet fandt at psykologen på en række punkter ikke havde udvist den fornødne omhu og samvittighedsfuldhed og derved havde overtrådt psykologlovens § 12. Afgørelsen gav ledelsen på det sygehus hvor psykologen var ansat, anledning til at lave en redegørelse med henblik på at vurdere om der skulle ændres på arbejdsgange og eventuelt rejses personalesag.

I redegørelsen, som blev sendt til formanden for amtets sundhedsudvalg og amtets sundhedsdirektør, stod der at ledelsen på en række punkter ikke var enig i Patientklagenævnets afgørelse.

Kvinden klagede til mig over dette forhold og anførte blandt andet at psykologen på en hjemmeside havde skrevet om redegørelsen på en måde som om psykologen var blevet rensset i sagen.

Jeg udtalte at jeg var enig med sygehusledelsen i at den efter omstændighederne var beføjet til at vurdere Patientklagenævnets afgørelser med henblik på at vurdere om de burde give anledning til disciplinære skridt eller ændring af retningslinjer, instrukser eller arbejdsgange. Derimod mente jeg det lå uden for andre administrative myndigheders beføjelser at foretage en vurdering af nævnets sager på en måde der rejste tvivl om rigtigheden af nævnets afgørelser, medmindre der forelå åbenbare fejl.

#### 4. Folketingets Ombudsmand

a) Ifølge færdselslovens § 56, stk. 1, må et motorkøretøj kun føres af en person "der har erhvervet kørekort". I *sag 5-3* vedtog en jugoslavisk statsborger en bøde på 6.000 kr. for at have overtrådt denne bestemmelse. I forbindelse med en færdselssag foreviste manden et kørekort som viste sig at være et forfalsket jugoslavisk kørekort. I den anledning blev der rejst tiltale mod ham for dokumentfalsk. Under sagen forklarede han at han havde fået kortet udleveret i Kosovo, og at han inden havde modtaget køreundervisning og aflagt køreprøve. Herefter frifandt retten ham fordi han hverken var eller burde have været bekendt med at kortet var falsk.

I forbindelse med en klage fra manden over at politiet havde afslået at ombytte det falske kørekort til et dansk blev jeg opmærksom på at politimesteren ikke havde taget stilling til om manden burde have en del af bøden betalt tilbage, og jeg videresendte dette spørgsmål til anklagemyndigheden. Statsadvokaten traf afgørelse om at der efter frifindelsesdommen kun var grundlag for at



give manden en bøde for at kørt uden "gyl-digt kørekort" og ikke for at have kørt uden at have "erhvervet kørekort". Herefter blev manden delvis benådet og fik 4.500 kr. tilbage.

b) En afghansk kvinde klagede i *sag 10-1* over at Integrationsministeriet havde afslået at give hende humanitær opholdstilladelse. Kvinden havde en syvårig søn med sin mand som også var afghansk statsborger, men som havde asyl her i landet. Manden var blevet familiesammenført med sin første ægtefælle og deres fem børn. Kvinden var mandens anden ægtefælle, og hun havde givet samtykke til at sønnen kunne familiesammenføres her i landet med sin far. Kvinden havde efter det oplyste mange søskende, herunder tre brødre, i den del af Afghanistan hun kom fra.

Efter at jeg havde modtaget en udtalelse fra ministeriet bad jeg ministeriet om en supplerende udtalelse. Jeg bad ministeriet redegøre for sin praksis vedrørende afghanske statsborgere og henviste til et notat ministeriet havde udarbejdet om humanitær opholdstilladelse til afghanske statsborgere. I notatet var omtalt flere sager hvor der var blevet givet tilladelse, og som umiddelbart syntes sammenlignelige med kvindens sag. Jeg bad endvidere ministeriet tage stilling til den eventuelle betydning for sagen af artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention i relation til kvindens muligheder for at være sammen med sin søn og med manden og dennes første ægtefælle og deres børn.

Endelig bad jeg ministeriet oplyse om det havde undersøgt om kvindens søskende i givet fald ville være i stand til at tage vare på hende ved en tilbagevenden.

Ministeriet meddelte telefonisk at sagen var blevet genoptaget, og jeg trak derfor min anmodning om en supplerende udtalelse tilbage. Senere traf Udlændingestyrelsen afgørelse om at give kvinden opholdstilladelse.

c) Også *sag 10-3* var en udlændingesag. En udlænding der havde søgt om asyl, blev under et kontrolbesøg af Skat og politiet grebet i at skylle nogle tallerkener af i et restaurationskøkken. Manden forklarede at han boede hos familien som var ejere af restauranten, og at han passede familiens børn. Den pågældende dag var han og ejeren sammen taget hen på restauranten for at spise, og han var blevet bedt om at skylle nogle tallerkener af efter måltidet. Han fik ikke løn, men modtog kost og logi mod at passe børnene.

Udlændingestyrelsen traf afgørelse om udvisning af manden med indrejseforbud i et år med henvisning til at han havde arbejdet ulovligt. Københavns Byret frifandt senere manden for straf for ulovligt arbejde, og han bad i den anledning ministeriet om at genoptage sagen. Ministeriet afslog med henvisning til at der ikke var fremkommet væsentlige nye oplysninger. Ministeriet forklarede nu at afgørelsen om udvisning ikke kun byggede på episoden med opvaskemaskinen, men også byggede på oplysningerne om at manden fik kost og logi mod at passe familiens børn.

Efter at have modtaget sagens akter og en udtalelse fra ministeriet bad jeg ministeriet udtale sig om hvorvidt der gjaldt en nedre grænse for hvad myndighederne opfatter som arbejde. Jeg tænkte herved på om vernetjenester kunne betragtes som arbejde. Endvidere bad jeg ministeriet kommentere oplysningsgrundlaget i relation til børnepasningens karakter. Jeg sigtede til at politiets afhøring i første række rettede sig imod mandens opvask, mens oplysningerne om børnepasning var begrænsede.

Integrationsministeriet meddelte mig at man efter en fornyet gennemgang havde genoptaget sagen og ophævet udvisningen. Ministeriet henviste til at der var rejst en sådan usikkerhed omkring omfanget af mandens pasning af børnene at det ikke med den fornødne sikkerhed kunne fastslås at han havde udført arbejde som kunne anses for omfattet af udlændingelovens § 13 og § 25 a,

stk. 2, nr. 1. Uanset om manden måtte anses for at have arbejdet, mente ministeriet det ikke det var proportionalt at udvise ham.

Herefter foretog jeg mig ikke mere i sagen.

d) I forbindelse med en konkret sag om opholds- og arbejdstilladelse til en tyrkisk statsborger kom ministeriet med oplysninger om rækkevidden af associeringsaftalen af 1963 mellem EF og Tyrkiet for spørgsmålet om opholds- og arbejdstilladelser til tyrkiske statsborgere som ikke udtrykkelig fremgik af § 9 a, stk. 1, i udlændingeloven som er den bestemmelse sådanne tilladelser i givet fald afgøres efter (*sag 10-4*).

Jeg rejste på den baggrund af egen drift spørgsmålet over for ministeriet om og i givet fald hvordan ministeriet orienterede og vejledte de relevante persongrupper om de rettigheder de havde efter associationsaftalen. På baggrund af mit spørgsmål meddelte ministeriet at det fandt det bedst stemmende med god forvaltningsskik at aftalen og praksis vedrørende aftalen blev offentliggjort på Udlændingestyrelsens hjemmeside. Endvidere havde ministeriet besluttet at ændre hidtidig praksis hvorefter der blev vejledt om aftalen ud fra en konkret vurdering af behovet for at modtage orientering. Fremover ville udlændingemyndighederne vejlede om aftalen på baggrund af en hidtidig tilknytning til arbejdsmarkedet i alle sager vedrørende tyrkiske statsborgere hvor dette spørgsmål måtte kunne have relevans.

Jeg meddelte at jeg tog det oplyste til efterretning.

e) En mand fik i *sag 10-5* visum til Danmark og rejste ind i landet i marts 2005. Hans herboende kæreste stillede i den anledning en økonomisk garanti på 50.000 kr. I forbindelse med ansøgningen om visum blev parterne oplyst om at garantien ville forfalde til betaling hvis manden søgte om opholdstilladelse efter reglerne om familiesammenføring.

I maj 2005 indgik parret ægteskab, og manden indgav samtidig gennem politime-

steren ansøgning om opholdstilladelse. Udlændingestyrelsen meddelte 5. januar 2006 kvinden at garantien på 50.000 kr. var forfalden til betaling fordi manden havde søgt om opholdstilladelse. Integrationsministeriet stadfæstede afgørelsen, og manden klagede derpå til mig.

Jeg bad ministeriet om en udtalelse og anførte efter at have gennemgået forarbejderne til den ændring som i 2004 var blevet gennemført af udlændingelovens § 4 at det var min umiddelbare opfattelse at det ved lovens tilblivelse var forudsat af myndighederne skal vejlede ansøgeren om konsekvenserne ved en overtrædelse af visumbetingelserne både i forbindelse med behandlingen af visumsagen og i forbindelse med behandling af en eventuel sag om opholdstilladelse. Det fremgik ikke af sagens akter om manden ved ansøgningen om opholdstilladelse i maj 2005 fik vejledning om konsekvenserne af overtrædelser af visumbetingelserne.

Ministeriet svarede at Udlændingetjenesten havde undersøgt sagen nærmere og fået oplyst at manden ikke havde fået vejledning om konsekvenserne af at indgive ansøgning om opholdstilladelse når han var indrejst på visum. Herefter havde ministeriet besluttet at ændre afgørelsen og frigivet den økonomiske sikkerhedsstillelse.

Herefter foretog jeg mig ikke mere i sagen.

f) I *sag 17-4* imødekom Udenrigsministeriet delvis en anmodning fra en journalist om indsigt i ministeriets akter om ministeriets involvering i danske erhvervsfremstød i Irak i perioden 2000-2003. Journalisten fik tilsendt 136 dokumenter. 74 dokumenter kunne efter ministeriets opfattelse undtages fra aktindsigt enten fordi de var interne, eller fordi de var omfattet af en særlig tavshedspligt, jf. offentlighedslovens §§ 7 og 14. Ministeriet udleverede 3 af disse som merofentlighed og tilbageholdt resten.

Journalisten bad ministeriet om at få en liste over de dokumenter ministeriet havde undtaget fra aktindsigt, men fik afslag med

henvisning til at ministeriet ikke havde udarbejdet en sådan liste. I en udtalelse til mig forklarede ministeriet at dets journalsystem ikke uden videre kunne generere en sådan oversigt, og at ministeriet i stedet havde opdelt dokumenterne i kategorier der beskrev indholdet af de pågældende dokumenter. Ministeriet havde med henvisning til offentlighedslovens bestemmelser begrundet afslag på aktindsigt i forhold til disse kategorier.

Jeg konstaterede at ministeriets fremgangsmåde i denne sag ikke svarede til den praksis og de hensyn ministeriet tidligere havde redegjort for i forbindelse med behandlingen af en anden sag om aktindsigt. I den sag havde ministeriet oplyst at der blev udarbejdet lister over dokumenter som umiddelbart ikke skønnedes at være omfattet af retten til aktindsigt. Når ministeriet havde truffet afgørelse, blev listen justeret så den indeholdt en samlet oversigt over de dokumenter der helt eller delvis blev afslået aktindsigt i. Listen indeholdt en oversigt over ministeriets overvejelser om hjemmelsgrundlag og begrundelse for trufne afgørelser. Denne fremgangsmåde blev anvendt for at sikre at der i det sagsbehandlende kontor skete en konkret vurdering af hvert enkelt dokument, og at denne vurdering blev præsenteret på en måde som gav det fornødne overblik over de ofte meget omfangsrige akter der er omfattet af anmodningerne.

Jeg udtalte at de hensyn ministeriet henviste til, faldt sammen med nogle af de hensyn der ligger bag notatpligten, nemlig at dokumentere myndighedernes sagsbehandlingsskridt og grundlaget for myndighedernes senere afgørelse i sagen. Herudover er det også af hensyn til opfyldelsen af begrundelsespligten vigtigt at myndigheden nærmere kan redegøre for sine retlige og faktiske overvejelser. Endelig pegede jeg på at ministeriet i en prøvelsessituation skal være i stand til nærmere at redegøre for det faktum og de retlige overvejelser som ministeriet lagde til grund for den påklagede afgørelse.

Ministeriets fremgangsmåde i den foreliggende sag bevirkede desuden at jeg ikke havde mulighed for at efterprøve hvilke nærmere retlige og faktiske overvejelser der lå bag ministeriets afslag på indsigt i hvert enkelt dokument.

Udenrigsministeriet traf efter henstilling fra mig ny afgørelse hvori begrundelsen for afslaget blev uddybet. Samtidig udarbejdede ministeriet en liste over de undtagne dokumenter.

g) En skolekonsulent i en kommune blev i *sag 20-2* afskediget i forbindelse med at kommunen indgik et samarbejde med 13 andre kommuner om oprettelse af et fælles vejledningscenter. Centeret skulle udmønte kommunernes pligt til at yde uddannelses- og erhvervsvejledning efter lov om Ungdommens Uddannelsesvejledning. Vejledningscenteret blev fysisk placeret i en af kommunerne, og centret ansatte sit eget personale.

Konsulenten søgte flere forskellige stillinger i centret, men fik afslag på ansættelse. Herefter klagede han til mig.

Ifølge lov om lønmodtagernes retsstilling ved virksomhedsoverdragelse, § 3, anses afskedigelse på grund af overdragelse af en virksomhed eller en del heraf ikke for rimeligt begrundet i virksomhedens forhold medmindre afskedigelsen skyldes økonomiske, tekniske eller organisatoriske årsager der medfører beskæftigelsesmæssige ændringer. Herefter blev det af væsentlig betydning for bedømmelsen af om afskedigelsen af konsulenten var lovlig, om etableringen af centret og overførslen af vejledningsopgaverne fra kommunen til centret var en virksomhedsoverdragelse i lovens forstand. Efter en nærmere gennemgang af lovens forarbejder, det EU-direktiv som lå til grund for loven, retspraksis og praksis fra EF-Domstolen mente jeg at der var tale om en overdragelse i lovens forstand.

Da kommunen ikke havde anset forholdet for omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven, henstillede jeg at kommunen genoptog

sagen og tog stilling til konsekvenserne heraf. Da heller ikke centret havde betragtet overførselen som en virksomhedsoverdragelse, henstillede jeg at også centret tog stilling til konsekvenserne heraf.

Jeg tilføjede at den endelige afgørelse af om overførselen var omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven, hørte under domstolene, og jeg pegede på at da loven bygger på et EU-direktiv, vil en domstol i tilfælde af tvivl om den nærmere forståelse af direktivet have mulighed for at forelægge spørgsmålet for EF-Domstolen.

h) *Sag 20-5* angik et museum som blev drevet af en kommune. En museumsinspektør som var ansat på overenskomstvilkår på museet, fik den 13. juli 2005 en skriftlig advarsel af museumschefen for illoyal optræden.

Baggrunden var at inspektøren havde grebet ind i forbindelse med opstillingen af en mindre plancheudstilling som chefen havde arrangeret inden sin ferie, men som blev stillet op efter at hun var taget på ferie. Inspektøren greb ind i anledning af at et stort udskiftningskort var ved at blive hængt op selv om det var for tungt til at hænge i dets øskner, og fordi det risikerede at blive udsat for fugtskader. Inspektøren fandt en anden løsning og inddrog i den forbindelse både formanden for museets venneforening og lederen af konserveringscenteret. Chefen mente at inspektøren i videst muligt omfang burde have holdt problemerne inden for husets egne vægge, og at henvendelserne til udenforstående var et forsøg på at desavouere hende. I stedet burde inspektøren have kontaktet hende selv om hun var på ferie.

Efter min mening var der ikke holdepunkt for at antage at inspektøren havde overtrådt sin loyalitets- eller lydighedspligt. Jeg lagde til grund at han i lighed med tjenestemænd havde både lydeligheds- og loyalitetspligt. Jeg lagde vægt på at han efter det oplyste var blevet bedt om at hjælpe i forbindelse med transporten af det tunge kort, og at han i den forbindelse blev opmærksom på problemet

med ophængningen. Det kunne efter min mening ikke bebrejdes inspektøren at han reagerede vedrørende en arbejdsopgave han ikke var blevet pålagt at udføre. At han gav udtryk for sin faglige opfattelse vedrørende ophængningen, kunne efter min mening ikke i sig selv mødes med negative personaleretlige konsekvenser. Inspektørens mails til udenforstående var hverken efter deres indhold eller ordlyd af en sådan art at det kunne lægges til grund at han ønskede at desavouere chefens faglige evner. Endelig forelå der ingen anvisninger fra kommunen om hvordan og i hvilke tilfælde lederen skulle kontaktes i sin ferie, og det kunne derfor ikke lægges til grund at inspektøren handlede i strid med regler herom.

I forbindelse med min undersøgelse af sagen udtrykte kommunen undren over at jeg ikke havde fundet det hensigtsmæssigt at oversende sagen til det kommunale tilsyn. Jeg bemærkede i den anledning at hovedspørgsmålet i sagen var om det var tilstrækkeligt grundlag for at den advarsel inspektøren havde fået, og at dette spørgsmål ligger uden for tilsynets kompetence.

Kommunen anførte endvidere at ombudsmanden burde være tilbageholdende ved vurderingen af en advarelses materielle saglighed der hviler på arbejdsgiverens skøn. I den forbindelse henviste kommunen til at det kommunale tilsyn ikke fører til tilsyn med at kommunen overholder ansættelsesretlige regler. Hertil bemærkede jeg at kommunerne har ret til inden for det administrative skøn at udøve skønnet forskelligt, og at ombudsmanden skal respektere den begrænsning i sin prøvelse heraf. Men ombudsmanden skal i de enkelte sager bedømme om kommunerne og andre myndigheder handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldig i fejl eller forsømmelser, jf. ombudsmandslovens § 21. Ombudsmanden skal således påse at myndighederne i deres virksomhed respekterer de begrænsninger som fastlægges af dels den materielle regulering af det pågældende rets-

*Generelle forvaltningsretlige spørgsmål mv.*

område, dels de forvaltningsprocessuelle krav til sagens behandling. I den foreliggende sag havde jeg foretaget en bedømmelse af

om der var tilstrækkeligt grundlag for den advarsel inspektøren var blevet tildelt.

## 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. 901, 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 2006 til 31. december 2006 afsluttet 100 sager inden for Beskæftigelsesministeriets sagsområde. 76 af disse sager blev afvist.

De resterende 24 sager blev realitetsbehandlet: 23 sager handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om sagsbehandlingsspørgsmål. I alt 5 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

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

## Departementet

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

## Arbejdsskade-styrelsen

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

## Arbejdsmarkedets Ankenævn

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

## Arbejdsmarkedsråd

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

## Arbejdsmarkeds-styrelsen

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



## Finansministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2006 til 31. december 2006 afsluttet 10 sager inden for Finansministeriets sagsområde. 6 af disse sager blev afvist.

De resterende 4 sager blev realitetsbehandlet. 3 sager handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om sagsbehandlingsspørgsmål. I alt 3 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

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

### *Departementet*

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

### *Personalestyrelsen*

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



## Forsvarsministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2006 til 31. december 2006 afsluttet 18 sager inden for Forsvarsministeriets sagsområde. 11 af disse sager blev afvist.

De resterende 7 sager blev realitetsbehandlet. 6 sager handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om sagsbehandlingsspørgsmål. 1 sag 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	6	0	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	1	0	0
<i>I alt</i>	7	1	0	0

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 3-1: Kritik af forsvarsplaner fra ansat i redningsberedskabet.  
Ytringsfrihed*

### 3-1. Kritik af forsvarsplaner fra ansat i redningsberedskabet Ytringsfrihed

Forvaltningsret 12.1 – 2.2. – Statsforfatningsret 3.2.

*Et dagblad offentliggjorde et debatindlæg som indeholdt kritiske kommentarer til sammenlægningen af forsvaret og redningsberedskabet og til regeringens planer for terrorberedskabet. Indlægget var skrevet af chefen for en skole under redningsberedskabet.*

*Over for pressen udtrykte forsvarsministeren den følgende dag misbilligelse af at skolechefen havde skrevet indlægget, og ministeren udtrykte tvivl om hvorvidt det var foreneligt med hans fortsatte ansættelse i Forsvarsministeriet. Samme dag bad Forsvarsministeriet skolechefen om at redegøre for om ministeriet fortsat kunne have tillid til at han ville arbejde effektivt og loyalt for gennemførelsen af de politiske aftaler på forsvarsområdet.*

*Ombudsmanden tog sagen op af egen drift. Efter ombudsmandens opfattelse måtte indlægget betragtes som lovlige ytringer som skolechefen havde skrevet på egne vegne. Ombudsmanden kritiserede at Forsvarsministeriet havde henvendt sig til skolechefen da det ikke var påvist at henvendelsen tjente et sagligt formål. Tværtimod måtte henvendelsen, når den blev læst i sammenhæng med ministerens samtidige offentlige udtalelser, virke som et tryk på skolechefen. Ombudsmanden kritiserede desuden at forsvarsministeren havde fremsat en misbilligelse af at skolechefen havde skrevet debatindlægget.*

*(J.nr. 2005-3419-815).*

Den 19. september 2005 var der i dagbladet X offentliggjort et indlæg af skolechef A.

Indlægget havde karakter af et debatindlæg og indeholdt en række kritiske kommentarer til samlingen af forsvaret og redningsberedskabet og til regeringens planer for terrorberedskabet. Der var i indlægget bl.a. anført følgende:

”Kejsere, konger og statsministre har til alle tider fået forfængelige tanker, og tidens undersåtter har gang på gang måbende undret sig over formidable, uspiselige og på alle måder ubrugelige monumenter.

I sommeren 2002 opstod der i en snæver kreds omkring statsministeren en smuk tanke om at slå to fluer med et smæk ved at sammenlægge forsvaret med redningsberedskabet. Det militære forsvar til beskyttelse af dansk territorium mod en fremmed hær havde i mange år været overflødigt. Nu var det blevet åbenlyst for enhver, at forsvaret og hjemmehæren enten skulle have nye op-

gaver eller nedlægges. Terrortruslen var i 2001 blevet synlig som et nyt u håndterligt og skræmmende begreb, der som et lyn fra en klar himmel kunne slå ned i kernen af vor frie, sårbare civilisation og bringe død og ødelæggelse blandt tusinder af borgere.

Det var en nærliggende tanke, at den overflødig del af det militære forsvar og hjemmehæren skulle være med til at bekæmpe terrortruslen. Fagfolk i de bestående beredskaber rystede imidlertid på hovedet, da statsministeren i august 2002 kundgjorde sine nye tanker i nogle få bemærkninger om en samordning af redningsberedskabets og forsvarets opgaver, og om at forsvaret sammen med de øvrige myndigheder skal beskytte samfundet imod terrorhandlinger og disses følgevirkninger.

To helt forskellige organisationer med vidt forskellige mål og opgavesæt blev i en sætning lagt sammen for at udføre nye og vidt forskellige opgaver. Den ene opgave er at forhindre terrorister i at udføre terroran-

greb i Danmark. Denne opgave ligger entydigt hos en helt tredje organisation, politiet og Politiets Efterretningstjeneste, og vi må tro på, at de i al ubemærkethed gør deres arbejde. Den anden opgave er at redde menneskeliv og værdier efter et terrorangreb. Ansvar for at bekæmpe virkningerne af terrorhandlinger (og alle andre ulykker og katastrofer) ligger entydigt hos kommunernes brandvæsener og det lokale politi.

Fagfolks store forundring bundede i, at forsvaret og hjemmeværnet hverken havde beføjelser eller uddannelse til at løfte de opgaver, der hidtil var blevet udført fuldt tilfredsstillende af bestående kompetente og velfungerende organisationer.

Måske var statsministeren og hans rådgivere usikre på, om politiet og brandvæsenerne med deres bestående assistancemuligheder kunne løfte ansvaret og de nye udfordringer fra terrorismen. Fem ministre blev hidkaldt og fik besked på, at statsministerens fortræffelige tanke skulle ikklædes en smuk og tækkelig dragt, der udadtil virkede overbevisende. De boglærde arbejdede i et år bag hermetisk lukkede døre, og straks da deres rapport var færdig, besluttede statsministeren, at redningsberedskabet skulle lægges sammen med forsvaret under Forsvarsministeriet.

Rapporten var en imponerende, men indholdsløs ikklædning af statsministerens forfængelige tanke. Den indeholdt ingen analyser, ingen vurderinger og ingen dimensioneringsovervejelser i forhold til det trusselsbillede, der havde ændret sig radikalt siden den kolde krigs ophør. I rapporten leder man forgæves efter et klart svar på et væsentligt spørgsmål: 'Har politiet og redningsberedskabet behov for forsvarets og hjemmeværnets hjælp til at bekæmpe virkningerne af store ulykker, katastrofer og terrorhandlinger'. Rapportens forfattere giver ikke svaret, men gør sig derimod skyldig i en kæmpemæssig proportionsforvrængning, idet rapporten sidestiller trusselssceneriet fra den kolde krigs enorme militære ressour-

cer med den nye trussel fra små utilregnelige isolerede terrorceller.

...

Statsministeren havde en god hensigt, da han tog fat på udfordringen fra den internationale terrorisme ved at udnytte ressourcerne i offentlige institutioner, der havde mistet deres grundlæggende eksistensberettigelse. Men hvorfor har ingen fortalt ham, at det faglige grundlag er fuldstændig forfejlet og ude af proportioner? Hvorfor var der ingen, der turde sige til kejseren, at han intet tøj havde på. Hvor er de embedsmænd, der ved, at det nye totalforsvar er fuldstændig overdimensioneret? Er de grebet af misforstået loyalitet over for en statsminister, som de tror ikke vil høre sandheden? Er embedsmændene i virkeligheden de fremmede skræddere, der, grebet af organisationsegoisme, tier for at opretholde bestående organisationer, selv om deres arbejdsopgaver er faldet bort?

Det store illusionsnummer har bidt sig fast og er blevet til en indholdsløs accepteret 'sandhed'. Skriftkloge og boglærde blev atter beordret til skrivepultene i Forsvarsministeriet. En ny rapport var færdig i februar 2005, og mængden af papir og ord er nu så enorm, at det nærmest vil være umuligt for borgerne at gennemskue, at det hele bygger på et fordrejet og forkert grundlag. For en sikkerheds skyld bestemmer forsvarsministeren, at rapporten ikke må offentliggøres.

Hjemmeværnet og forsvaret har set lyset og er i fuld gang med at uddanne deres frivillige og værnepligtige til at overvåge, kontrollere og bevogte mulige angrebsmål, hvis en konkret terrortrussel erkendes i tide. Det kan kun gå galt. Det er en skræmmende tanke at forestille sig frivillige fra hjemmeværnet og unge usikre værnepligtige med en kort uddannelse stå ved nedgangene til metrostationerne i kampuniform og med skarp-ladte geværer. Der vil blive dræbt flere civilister end terrorister.

De nye totalforsvarsværnepligtige og hjemmeværnets bevogtningsdelinger er



simpelt hen ikke i besiddelse af de kompetencer, der er nødvendige for at udføre en forsvarlig væbnet politimæssig bevogtning. Indsættelse af bevæbnede militære enheder midt i civilbefolkningen vil stride grundlæggende mod en hundredårig god dansk politisk og demokratisk tankegang. Udøvelse af en acceptabel demokratisk magtanvendelse mod en civilbefolkning kræver mennesker med en omfattende uddannelse, erfaring og modenhed. Sådanne opgaver skal udføres af politiet, og hvis der ikke er det tilstrækkelige antal politifolk til at udføre en planlagt overvågning, bevogtning og kontrol, må der udannes flere.

29. september defilerer kejseren med følge rundt i Ingeniørforeningens imponerende palads på Kalvebod Brygge, når der indkaldes til symposium om Fremtidens Totalforsvar. Skriftkloge embedsfolk, politifolk, beredskabsfolk og andre fra ind- og udland vil prise fremtidens nye totalforsvar som en flot ikklædning af statsministerens tanke om en rationel udnyttelse af samfundets samlede ressourcer, alt imens småbørnsforældre, togrejsende og gamle, uvidende om det enorme ressourcespild, må kikke langt efter rummelige legestuer, sikre skinner og omsorgspersonale, der har tid til en snak."

Indlæggets overskrift var "Fremtidens nye totalforsvar – eller kejserens nye klæder". I indledningen til indlægget var der anført følgende: "Af (A), civilingeniør, (...)by", og i en note efter indlægget, der fremtrådte som en redaktionel note, var der oplyst følgende: "I sit professionelle arbejde er (A) skolechef på (Y)-skole."

Den dag hvor A's debatindlæg blev offentliggjort, indeholdt dagbladet X desuden en artikel skrevet af en af dagbladets journalister som dels gengav dele af A's indlæg, dels indeholdt kommentarer fra den daværende formand for Folketingets Forsvarsudvalg, Helge Adam Møller. Artiklen bar overskriften "Advarsel mod terrorberedskab", og i underrubrikken var der anført følgende: "Der vil blive dræbt flere civile end terrori-

ster, hvis hjemmeværnet og menige soldater sættes til at bevogte metrostationer, advarer beredskabsleder."

Hovedindholdet i A's debatindlæg blev gengivet den 20. september 2005 i en artikel i dagbladet Z som desuden indeholdt kommentarer fra Beredskabsstyrelsen og forsvarsministeren. I artiklen er bl.a. anført følgende:

"Dagbladet (Z) bad i går Beredskabsstyrelsen oplyse, om der findes et scenarie, som dokumenterer behovet for det nye totalforsvar med værnepligtige og Hjemmeværn. Men Beredskabsstyrelsen har ikke andre kommentarer end den, at (A) har udtalt sig som privatperson med sin opfattelse, som Beredskabsstyrelsen ikke deler.

*Minister ønsker forklaring*

Kritikken fra skolechefen har vakt ophidselse i Forsvarsministeriet. Forsvarsminister Søren Gade vil have en forklaring fra Beredskabsstyrelsens chef, (B) og afviser ikke, at sagen kan få personlige konsekvenser for (A).

'Vi har brede forlig om både forsvaret og beredskabet, og jeg er stærkt bekymret over, at der sidder en nøgleperson i Beredskabsstyrelsen, som mener at vi bevæger os i den helt forkerte retning. Det er et problem, som jeg er nødt til at diskutere med (B) meget snart', siger Søren Gade.

*Får kritikken personlige konsekvenser for (A)?*

'I første omgang tager jeg en snak med (B). Men jeg kan ikke leve med, at en nøglespiller modarbejder den linje, der er lagt'.

Kritikken af pengespild i det danske beredskab kommer forud for en konference om totalforsvaret den 29. september, arrangeret af Forsvarsministeriet og Ingeniørforeningen. (A) har flere gange tidligere udtalt sig kritisk om beredskabsplanlægningen i Danmark. I 2001 forsøgte Beredskabsstyrelsens chef, (B), derfor at få ham fyret, men det sagde indenrigsminister Lars Løkke Rasmussen nej til, blandt andet efter indgriben af Folketingets Ombudsmand."

Den 20. september 2005 sendte A Forsvarsministeriet en e-post med følgende indhold:

*"Til rette vedkommende.*

I anledning af dagbladet (Z)'s artikel i dag på side 10 om Totalforsvar vil jeg gerne understrege, at jeg udtrykkeligt har udtalt mig som privatperson.

For det andet vil jeg gerne understrege, at jeg i mit professionelle virke som skolechef på (Y)-skole på ingen måde modarbejder den linie, der er lagt af politikerne.

Som skolechef har jeg derimod ved enhver given lejlighed arbejdet åbent, positivt og aktivt for et hurtigt, effektivt og sikkert beredskab og for et sikkert og robust samfund.

Som synlige eksempler på denne positive og aktive holdning i mit professionelle virke, vil jeg tillade mig at nævne tre forhold:

– Med det formål at træne de lokale ledere og styrke det lokale beredskabssamarbejde har (Y)-skole udviklet og afholdt 'Beredskabsplanspil' i en række kommuner.

– (Y)-skole har også udviklet et virksomhedsrettet kursus med det formål at gøre virksomhederne og især de kritiske infrastrukturvirksomheder mere robuste over for ulykker og katastrofer. Kurset er gennemført for ca. 450 medarbejdere i (...) og kurset forsøges nu gennemført i samarbejde med andre virksomheder.

– På Beredskabsstyrelsens stand på FKB's årsmøde blev hovedparten af teksterne på plancherne på uddannelsesstanden formuleret af undertegnede."

Den 20. september 2005 sendte Forsvarsministeriet A et brev til som indeholdt følgende:

"I dagbladet (X) fra i går mandag den 19. september 2005 bringes en artikel, hvor De fremfører stærkt kritiske synspunkter om indholdet af politiske aftaler vedrørende indretningen af totalforsvaret. I samme avis bringes en artikel af journalist (...), hvori De identificeres som skolechef for (Y)-skole, hvorved læseren kan bringes i vildrede om,

hvorvidt synspunkterne er private eller udtryk for tjenstlige vurderinger.

Forsvarsministeriet er endvidere bekendt med, at De ved flere tidligere lejligheder i dagbladet (X) har fremsat kritiske synspunkter om det statslige redningsberedskab, hvor det efterfølgende er indskærpet over for Dem, at De ikke i fornødent omfang har gjort opmærksom på, at synspunkterne var fremsat som privatperson.

Det er Forsvarsministeriets vurdering, at synspunkterne bragt i dagbladet (X) kan medføre usikkerhed om, hvorvidt der fortsat kan være tillid til, at De i Deres daglige funktion som skolechef arbejder effektivt og loyalt for implementering af de politiske aftaler om redningsberedskabet og forsvaret.

På ovennævnte baggrund skal Forsvarsministeriet anmode Dem om at redegøre for, om ministeriet efter Deres vurdering fortsat kan have den fornødne tillid til, at De som chef for (Y)-skole, herunder i Deres daglige kontakt med lærere, elever og andre interessenter inden for totalforsvarsområdet, vil arbejde effektivt og loyalt for de politiske aftalers gennemførelse.

Endvidere skal Forsvarsministeriet anmode om Deres vurdering af, om Deres private synspunkter kan eller vil påvirke Deres effektive og loyale arbejdsindsats ved Deres eventuelle inddragelse i overvejelserne om en yderligere samling af det statslige redningsberedskab og forsvaret på eksempelvis skole- og uddannelsesområdet.

Det er Forsvarsministeriets opfattelse, at det ikke kan udelukkes, at læsere ikke altid kan skelne mellem, hvornår De udtaler Dem som privatperson og som offentligt ansat. Forsvarsministeriet skal derfor anmode om Deres overvejelser om, hvordan sådanne misforståelser i givet fald kan undgås.

Forsvarsministeriet skal anmode om at modtage Deres vurdering af ovenfor nævnte forhold snarest muligt og ikke senere end torsdag den 22. september 2005 kl. 1600."

Senere den 20. september 2005 blev der indledt en korrespondance mellem A og For-

svarsministeriet angående spørgsmålet om hvorvidt han ved tidligere lejligheder havde fremsat kritiske synspunkter i dagbladet X, og hvornår og i hvilken form det efterfølgende var blevet indskærpet over for ham at han ikke i fornødent omfang havde gjort opmærksom på at synspunkterne var fremsat som privatperson. Denne korrespondance blev afsluttet den 24. november 2005.

I et brev af 22. september 2005 til Forsvarsministeriet anmodede jeg under henvisning til forsvarsministerens udtalelse til dagbladet Z den 20. september 2005 om underretning om hvad ministeriet foretog sig i sagen.

I et brev af 22. september 2005 til Forsvarsministeriet besvarede A ministeriets brev af 20. september 2005. Han anførte bl.a. følgende:

”Jeg kan i denne anledning forsikre Forsvarsministeriet om, at mine synspunkter, uanset om disse er offentliggjorte eller ikke, på ingen måde forhindrer mig i at arbejde effektivt og loyalt for implementeringen af de politiske aftaler om redningsberedskabet og forsvaret.

Med hensyn til det videre arbejde med skole- og uddannelsesområdet i forbindelse med samlingen af redningsberedskabet og forsvaret, skal der heller ikke herske tvivl om, at jeg på en effektiv, konstruktiv, åben og loyal måde vil bidrage positivt og aktivt med min viden og erfaring til en fremtidig skolestruktur, der sikrer samfundet mest mulig beredskab og robusthed for pengene.

Jeg kan også forsikre Forsvarsministeriet om, at jeg i mit professionelle virke i forbindelse med eventuelle analyser af beredskabet og fremtidige oplæg til politiske aftaler vil bidrage åbent og konstruktivt med min viden, erfaring og vurderinger, såfremt jeg får muligheden herfor.

Med henblik på at forvisse ministeriet om, at ovenstående ikke er tomme ord, vil jeg henvise til den mail, som jeg fremsendte til Forsvarsministeriet og Beredskabsstyrelsen tirsdag d. 20. september om morgenen, hvor jeg anførte følgende:

’Som synlige eksempler på denne positive og aktive holdning i mit professionelle virke, vil jeg tillade mig at nævne tre forhold:

– Med det formål at træne de lokale ledere og styrke det lokale beredskabssamarbejde har (Y)-skole udviklet og afholdt ’Beredskabsplanspil’ i en række kommuner.

– (Y)-skole har også udviklet et virksomhedsrettet kursus med det formål at gøre virksomhederne og især de kritiske infrastrukturvirksomheder mere robuste over for ulykker og katastrofer. Kurset er gennemført for ca. 450 medarbejdere i (...) og kurset forsøges nu gennemført i samarbejde med andre virksomheder.

– På Beredskabsstyrelsens stand på FKB’s årsmøde blev hovedparten af teksterne på plancherne på uddannelsesstanden formuleret af undertegnede.”

I et brev af 3. oktober 2005 meddelte Forsvarsministeriet A at ministeriet havde modtaget hans redegørelse af 22. september 2005, at redegørelsen ikke gav ministeriet anledning til bemærkninger, og at ministeriet derfor ikke foretog sig yderligere i sagen.

Forsvarsministeriet besvarede i et brev af 7. oktober 2005 mit brev af 22. september 2005. Ministeriet skrev bl.a. følgende:

”Chefen for (Y)-skole, civilingeniør (A), forholdt sig i et debatindlæg bragt i dagbladet (X) den 19. september 2005 særdeles kritisk til sammenlægningen af forsvaret og redningsberedskabet i et totalforsvar.

(A)’s indlæg indeholdt ikke oplysninger om hans arbejdstitel eller ansættelsessted o. lign.

Skolechef (A) har tidligere udtalt sig kritisk til pressen om beredskabet.

Efter aftale med Beredskabsstyrelsen anmodede Forsvarsministeriet den 20. september 2005, jf. vedlagte skrivelse, skolechef (A) om at redegøre for, om der kan være tillid til, at han loyalt vil arbejde for implementeringen af de politiske aftaler, herunder i sin daglige kontakt med lærere, elever og andre interessenter inden for totalforsvarsområdet. Endvidere anmodede Forsvarsministe-

riet om skolechef (A)'s vurdering af, om hans private synspunkter kan eller vil påvirke hans effektive og loyale arbejdsindsats ved hans eventuelle inddragelse i overvejelserne om en yderligere samling af det statslige redningsberedskab og forsvaret på eksempelvis skole- og uddannelsesområdet. Da det umiddelbart er Forsvarsministeriets opfattelse, at læsere ikke altid kan skelne mellem, hvornår skolechef (A) udtaler sig som privatperson og som offentligt ansat, anmodede ministeriet derfor om skolechef (A)'s overvejelser om, hvordan sådanne misforståelser i givet fald kan undgås.

Den 22. september 2005 modtog Forsvarsministeriet skolechef (A)'s svar på ovenstående. Skolechef (A) giver i sit svar udtryk for loyalitet over for Forsvarsministeriet, herunder de politiske aftaler om henholdsvis redningsberedskabet og forsvaret. Det fremgår bl.a. af skolechefens svar, at der i sagens natur ikke kan være forskel på hans beredskabsfaglige vurderinger som privatperson og som professionel beredskabsfaglig embedsmand, og at dette forhold imidlertid ikke hindrer ham i at arbejde loyalt for gennemførelsen af de politiske beslutninger, selv om disse ikke er i overensstemmelse med hans beredskabsfaglige vurderinger.

Forsvarsministeriet har besluttet ikke at foretage sig yderligere i sagen, hvilket blev meddelt skolechef (A) den 3. oktober 2005, jf. vedlagte skrivelse."

I et brev af 9. november 2005 anmodede jeg Forsvarsministeriet om en udtalelse om sagen.

Den 23. december 2005 modtog jeg Forsvarsministeriets udtalelse. I udtalelsen er bl.a. anført følgende:

*"Lovlig ytring*

Folketingets Ombudsmand har anmodet om at få oplyst, om Forsvarsministeriet mener, at (A)'s offentligt fremsatte ytringer om totalforsvaret er en lovlig ytring, eller om fremsættelsen af disse ytringer betragtes som en tjenesteforseelse.

Efter at have modtaget en redegørelse fra (A) og gennemgået sagen, er det Forsvarsministeriets opfattelse, at (A) havde til hensigt at ytre sig som privatperson, hvilket Forsvarsministeriet naturligvis ikke har indvendinger imod. Det er fortsat ministeriets opfattelse, at når en ansat udtaler sig som privatperson om et emne, der vedrører myndigheden, har den ansatte pligt til at gøre det klart, at der ikke er tale om udtalelser på myndighedens vegne. Det er således Forsvarsministeriets vurdering, at der er tale om lovlige ytringer i forbindelse med (A)'s indlæg i dagbladet (X) den 19. september 2005.

*Loyalitetserklæring*

Forsvarsministeriet er endvidere blevet anmodet om at oplyse, om ministeriets krav til (A) om at afgive en loyalitetserklæring bygger på de almindelige ledelsesbeføjelser, herunder oplyse hvilke konkrete omstændigheder der har givet grundlag for, at ministeriet har ment at kunne anvende sine ledelsesbeføjelser.

Det fremgår af en slutnote knyttet til (A)'s indlæg i dagbladet (X) den 19. september 2005, at 'i sit professionelle virke er (A) skolechef på (Y)-skole.' I samme avis og samme dato bringes en artikel under overskriften 'Dansk terrorberedskab kan være til fare for civile', hvor (A) også identificeres som skolechef for (Y)-skole.

Den 20. september 2005 modtager Forsvarsministeriet en e-mail fra (A), der oplyser, at han i forbindelse med en artikel i Dagbladet (Z) samme dag udtrykkeligt har udtalt sig som privatperson.

På baggrund af førnævnte indlæg i dagbladet (X) den 19. september 2005 fandt ministeriet behov for at anmode (A) om at redegøre for flere forhold. Det var bl.a. Forsvarsministeriets opfattelse, at det ikke kan udelukkes, at læsere ikke altid kan skelne mellem, hvornår (A)'s udtalelser er på myndighedens vegne, og hvornår det er på egne vegne. Derfor blev (A) anmodet om at overveje, hvordan sådanne misforståelser i givet fald kan undgås. Ved samme lejlighed blev

(A) anmodet om at redegøre for, om ministeriet efter (A)'s egen vurdering fortsat kunne have den fornødne tillid til, at han som chef for (Y)-skole, herunder i sin daglige kontakt med lærere, elever og andre interessenter inden for totalforsvarsområdet, vil arbejde effektivt og loyalt for de politiske aftalers gennemførelse.

I sin funktion som skolechef for (Y)-skole har (A) ansvaret for gennemførelsen af væsentlige dele af den beredskabsfaglige lederuddannelse. I den forbindelse vurderes det som essentielt, at skolechefen arbejder både loyalt og effektivt for implementeringen af de politiske aftaler om redningsberedskabet og forsvaret.

Endvidere har (A) tidligere udtalt sig kritisk til pressen. (A)'s udtalelser i bladet (...) i januar 2002 fremstod ikke som fremsat af en privatperson.

Af Indenrigs- og Sundhedsministeriets sagsakter, som blev overført til Forsvarsministeriet ved ressortændringen den 1. februar 2004, fremgår det, at der på baggrund af artiklen i (...) i januar 2002 blev afholdt møde mellem (A), (...)foreningen i Danmark og Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Ultimo januar 2002 tiltrådte de førnævnte parter et referat, hvoraf det bl.a. fremgår, at:

'(A) har tilkendegivet, at han med sin artikel har haft til hensigt at ytre sig fagligt som privatperson, og at disse ytringer ikke er udtryk for (Y)-skolens officielle holdninger. (A) beklagede i denne forbindelse, at han ved en fejltagelse har anført sin titel og sit arbejdssted i forbindelse med ytringerne. (A) har givet udtryk for, at han som chef under Beredskabsstyrelsen naturligvis loyalt vil arbejde for realisering af de til styrelsen lagte opgaver og mål.'

På baggrund af ovenfor nævnte, herunder (A)'s tidligere ytringer i 2002 og det forhold, at det ikke kunne udelukkes, at læsere af artiklen i dagbladet (X) den 19. september 2005 kunne bringes i vildrede om, hvorvidt (A)'s synspunkter var private eller udtryk for myndighedens synspunkter, anvendte For-

svarsministeriet sin ledelsesbeføjelse ved at anmode (A) om en redegørelse, herunder en loyalitetserklæring.

*Forsvarsministerens udtalelse til dagbladet (Z) den 20. september 2005*

Forsvarsministeriet kan bekræfte, at ministeren er citeret korrekt i dagbladet (Z) den 20. september 2005.

*(A)'s rolle*

Ombudsmanden har endvidere anmodet Forsvarsministeriet om at oplyse, hvilken rolle (A) har haft i forbindelse med tilblivelsen af beslutningen om totalforsvaret, og hvilken rolle han vil have ved gennemførelsen heraf.

For så vidt angår de seneste politiske aftaler og beslutninger gældende for ministerområdet og vedrørende totalforsvaret vurderes (A) ikke at have været direkte involveret i den formelle beslutningsproces. (A) vurderes i lighed med andre chefer at have haft en indirekte indflydelse. For så vidt angår gennemførelsen af nuværende og kommende politiske beslutninger om totalforsvaret, herunder redningsberedskabet m.v. vurderes (A) i kraft af sin funktion som skolechef – i lighed med mange øvrige chefer – at have indflydelse på gennemførelsen heraf."

## Ombudsmandens udtalelse

### "Offentligt ansattes ytringsfrihed

Den ret som tilkommer de offentligt ansatte til at udtale sig offentligt om forhold på deres arbejdsplads, begrænses dels af lovgivningens regler om bl.a. tavshedspligt og dels af en ulovbestemt loyalitetspligt. Jeg har i flere tidligere sager givet udtryk for min opfattelse af dette spørgsmål. I Folketingets Ombudsmands beretning for 1987, s. 237\*, er det formuleret 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 forvaltningsområder, som de ikke har berøring med i deres daglige arbejde.

2. Ved udtalelse inden for eget arbejdsområde er det af betydning, om den pågældende som led i sit arbejde har været (eller er) aktivt medvirkende i myndighedens beslutningsproces. Begrænsningerne vil i almindelighed ikke omfatte ansatte med en funktion, der ligger fjernt fra de politiske eller administrative beslutningstagere.

3. Det spiller en rolle, om udtalelserne fremsættes før eller efter, at en beslutning er truffet. Adgangen til at udtale sig, inden en sag er afgjort, kan – af hensyn til beskyttelse af den interne beslutningsproces – være noget snævrere end adgangen til at udtale sig senere.

4. Det ligger efter praksis fast, at offentligt ansatte har en vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcespørgsmål inden for eget arbejdsområde, hvor spørgsmålet kan have væsentlig betydning for medarbejdernes fremtidige ansættelses- og arbejdsforhold.

Det følger af det anførte, dels at der kræves særlige tungtvejende grunde for at anerkende begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed, dels at disse grunde normalt kun vil foreligge i forhold til centralt placerede medarbejdere, der deltager eller har deltaget i den omstridte beslutnings tilblivelse.

...'

Ved bedømmelsen af sager om offentligt ansattes ytringsfrihed har det stor betydning om den ansatte har udtalt sig på myndighedens vegne eller som privatperson. De regler som er nævnt ovenfor, giver den ansatte en betydelig frihed til at udtale sig offentligt om forhold på den pågældendes arbejdsplads, men reglerne gælder kun når den ansatte udtaler sig som privatperson. Hvis udtalelserne er fremsat som led i tjenesten, er den ansatte på sædvanlig måde undergivet ledelsens bestemmelse. Inden for vide rammer kan ledelsen således beslutte om den ansatte overhovedet skal udtale sig offentligt på myndighedens vegne, og hvilken form og indhold udtalelsen skal have. Hvis den ansatte udtaler sig som privatperson om sager inden for den pågældendes eget arbejdsområde, skal den pågældende gøre det klart at udtalelsen er fremsat som privatperson. Jeg henviser til de sager som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 189\*, og for 1999, s. 536\*. Jeg henviser endvidere til betænkning nr. 1472/2006 om ytringsfrihed og meddelelser for offentligt ansatte, s. 98 ff.

#### Reaktioner over for offentligt ansatte

Hvis den ansatte overtræder de regler som er nævnt ovenfor, kan det give anled-

ning til at myndigheden anvender disciplinære sanktioner over for den pågældende. Lovlige ytringer, altså ytringer som ligger inden for lovgivningens rammer, kan ikke mødes med disciplinære sanktioner, men de kan dog under visse omstændigheder give grundlag for at myndigheden anvender andre negative ledelsesbeføjelser over for den ansatte. I en sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 552\*, er bl.a. anført følgende:

'En offentligt ansats lovligt fremsatte ytringer kan ikke danne grundlag for disciplinære sanktioner. Dette indebærer dog ikke at myndighederne er afskåret fra at anvende andre negative ledelsesbeføjelser som nægtet advancement, ændret arbejdsområde eller diskretionær afskedigelse.

Jeg har i en tidligere sag vedrørende forflyttelse på grund af ytringer (omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 524\*) udtalt at det efter min opfattelse ikke kan afvises at eventuelle samarbejdsproblemer opstået i kølvandet på lovlige ytringer i særlige tilfælde kan begrunde anvendelse af negative ledelsesmæssige beslutninger over for den der har fremsat ytringerne. I den konkrete sag fandt jeg imidlertid ikke grundlag for at gå ind i en nærmere overvejelse af de retlige rammer herfor.

Lars Nordskov Nielsen, Responsum om offentligt ansattes ytringsfrihed (oktober 1987), s. 16, antager at den offentligt ansattes lovlige ytring ikke som isoleret forhold kan udgøre eller virke som et negativt led i grundlaget for anvendelse af de almindelige ledelsesbeføjelser. Disse må anvendes ud fra en vurdering af den pågældende ansattes egnethed (i vid forstand) i et fortsat forløb.

...

Jeg kan tilslutte mig det anførte om at lovlige ytringer ikke i sig selv kan begrunde anvendelse af negative ledelsesbeføjel-

ser. Anvendelsen af disse må bygge på vurderinger og afvejsninger af en række andre forskellige hensyn og omstændigheder, herunder eventuelt en opstået mangel på tillid til den ansatte affødt af vedkommendes lovlige ytringer forstået som en vurdering af den pågældendes egnethed til at udføre sine arbejdsopgaver. Forvaltningsmyndighederne er i den forbindelse naturligvis undergivet de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger for udøvelse af administrativt skøn, herunder kravet om proportionalitet og kravet om at forvaltningen udelukkende må varetage saglige hensyn. På baggrund af de almene politiske og demokratiske værdier der er knyttet til en fri og uhindret offentlig debat hvori også de offentligt ansatte deltager med deres særlige fagkundskab, må der endvidere efter min opfattelse udvises betydelig tilbageholdenhed ved anvendelse af negative ledelsesbeføjelser i anledning af offentlige ytringer der lovligt er fremsat af en offentligt ansat.

Desuden skal en forvaltningsmyndighed der træffer afgørelse om at anvende negative ledelsesbeføjelser over for en ansat, overholde de krav der kan udledes af undersøgelsesprincippet. Det påhviler således den enkelte forvaltningsmyndighed at tilvejebringe et fyldestgørende faktisk og retligt grundlag for en afgørelse. Formålet med undersøgelsesprincippet er at bidrage til at sikre at forvaltningsmyndighedernes afgørelser bliver materielt lovlige og rigtige. Det forudsætter ikke alene at alle relevante forhold er belyst ved det foreliggende materiale, men også at oplysningerne er pålidelige. Er der tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det med til sagsoplysningen at søge denne tvivl afklaret således at det ved en sædvanlig bevismæssig vurdering kan afgøres om den pågældende oplysning kan lægges til grund for afgørelsen, jf. Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, Forvaltningsret, Sagsbehandling, 4. udg. (1995), s.



120 ff, og Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (1994), s. 297 ff.

Spørgsmålet om hvilke beviskrav der må stilles i forbindelse med en afgørelse, afhænger af sagstypen. Ud fra proportionalitetssynspunkter må det antages at jo mere indgribende en afgørelse er for borgeren, jo strengere beviskrav må der i almindelighed stilles, jf. Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret (1994), s. 356, og Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, Forvaltningsret, Sagsbehandling, 4. udg. (1995), s. 125.

Jeg har i en tidligere sag vedrørende afskedigelse på grund af samarbejds vanskeligheder (Folketingets Ombudsmands beretning for 1986, s. 93\*) udtalt at afskedigelses beslutningens alvorlige karakter tilsiger at det bevismæssige grundlag for tilstedeværelsen af afskedsbegrundende samarbejdsproblemer er særlig sikkert.

Efter min opfattelse må samme forhold gøre sig gældende i sager om følgerkningerne af lovlige ytringer som grundlag for anvendelse af negative ledelsesbeføjelser i form af afskedigelse. Der må således også i disse sager stilles krav om et særlig sikkert bevismæssigt grundlag.'

### **Myndighedens henvendelser til den ansatte**

I sager hvor der træffes afgørelse over for den ansatte, skal ansættelsesmyndigheden følge de almindelige forvaltningsprocessuelle regler, herunder reglerne om partshøring. De regler om partshøring som har betydning i disse tilfælde, er forvaltningslovens § 19 og den ulovbestemte regel om udvidet partshøring. For tjenestemænds vedkommende har også reglerne i tjenestemandenslovens § 31, stk. 1, og § 29, stk. 1, i det kommunale tjenestemandensregulativ betydning. Jeg henviser til Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet (2006), s. 64 ff, og Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 235 f.

Som nævnt er forvaltningsmyndighederne undergivet et krav om at de udelukkende må varetage saglige hensyn. Dette krav gælder ikke kun når en forvaltningsmyndighed træffer en afgørelse over for en borger, men for hele den virksomhed som en forvaltningsmyndighed udøver. Kravet om saglighed er lovfæstet i § 5 i persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger). Bestemmelsen indebærer at de oplysninger der behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere end nødvendigt i forhold til formålet. I forlængelse heraf må det antages at en myndighed kun bør rette henvendelse til en borger hvis det sker for at varetage et sagligt hensyn. I de fleste typer af sager har dette forhold formentlig ringe praktisk betydning, og der kan ikke stilles vidtgående krav til myndighederne på dette grundlag. Men i sager om offentligt ansattes ytringsfrihed er der grund til at fremhæve kravet om at en myndighed kun bør rette henvendelse til en borger hvis det sker for at varetage et sagligt formål. Det må således antages at der er nogle offentligt ansatte som holder sig tilbage fra at deltage i den offentlige debat fordi de frygter at det får negative konsekvenser for dem personligt. Jeg henviser til betænkning nr. 1472/2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, s. 161 ff. For at modvirke denne frygt bør en myndighed ikke henvende sig til en ansat der har fremsat offentlige udtalelser som er kritiske over for myndigheden, medmindre det kan påvises at myndigheden varetager et sagligt formål. Desuden bør henvendelsen udformes på en måde så der ikke er risiko for at den bliver opfattet som forsøg på påtryk over for den ansatte.

### **Forsvarsministeriets brev til (A)**

Jeg har overvejet hvilket hensyn Forsvarsministeriet varetog ved sit brev af 20. september 2005 til (A). Der kan peges på for-

skellige hensyn som en myndighed er berettiget eller forpligtet til at varetage i en sag af denne karakter. I det følgende vil jeg gennemgå disse hensyn for at vurdere om Forsvarsministeriet varetog et sagligt hensyn da ministeriet henvendte sig til (A).

1. Hensynet til at *håndhæve* de regler som begrænser den ansattes ret til at fremsætte udtalelser offentligt, kan naturligvis få betydning i denne forbindelse. Det gælder især reglerne om tavshedspligt og de ovenfor nævnte regler om offentligt ansattes ytringsfrihed. Hvis den ansatte har overtrådt disse regler, kan myndigheden som nævnt anvende disciplinære sanktioner over for den ansatte, men det forudsætter at sagen er tilstrækkeligt belyst. Det er således berettiget at myndigheden henvender sig til den ansatte for at få oplysninger som er nødvendige for at bedømme om myndigheden bør indlede en sag mod den ansatte for overtrædelse af de nævnte regler, forudsat at myndigheden respekterer forbuddet mod selvinkrimination. Inden myndigheden træffer afgørelse om at anvende disciplinære sanktioner over for den ansatte, skal den desuden give den ansatte lejlighed til at kommentere sagen efter reglerne om partshøring. Det er således berettiget hvis ansættelsesmyndigheden henvender sig til den ansatte med dette formål hvis oplysningerne i sagen giver anledning til at formode at den pågældende har overtrådt de nævnte regler.

Forsvarsministeriet har oplyst at det for så vidt angår de seneste politiske aftaler og beslutninger gældende for ministerområdet og vedrørende totalforsvaret, vurderes at (A) ikke har været direkte involveret i den formelle beslutningsproces, men at han i lighed med andre chefer har haft en indirekte indflydelse. For så vidt angår gennemførelsen af nuværende og kommende politiske beslutninger om totalforsvaret, herunder redningsberedskabet

mv., har ministeriet oplyst at det er ministeriets vurdering at (A) i kraft af sin funktion som skolechef – i lighed med mange øvrige chefer – har indflydelse på gennemførelsen heraf. Forsvarsministeriet har endvidere oplyst at det er ministeriets vurdering at der er tale om lovlige ytringer i forbindelse med (A)'s indlæg i dagbladet (X) den 19. september 2005.

Jeg er enig i at det som er fremført i (A)'s indlæg, må betragtes som lovlige ytringer. Det kan konstateres ved at sammenholde indlægget og oplysninger om hans arbejdsfunktioner med de ovenfor nævnte regler om offentligt ansattes ytringsfrihed. Det fremgår således af disse regler at det – når der er tale om udtalelser inden for den ansattes eget arbejdsområde – har betydning om den pågældende som led i sit arbejde har været (eller er) aktivt medvirkende i myndighedens beslutningsproces. Som nævnt ovenfor omfatter begrænsningerne i de ansattes ytringsfrihed i almindelighed ikke ansatte med en funktion der ligger fjernt fra de politiske eller administrative beslutningstagere. (A) har efter det oplyste ikke været aktivt medvirkende i tilblivelsen af beslutningerne om samling af forsvaret og redningsberedskabet og af regeringens planer for terrorberedskabet. Den omstændighed at han i kraft af sin funktion som skolechef – i lighed med mange øvrige chefer – har indflydelse på gennemførelsen af politiske beslutninger om totalforsvaret, herunder redningsberedskabet mv., indebærer ikke at han er omfattet af de særlige begrænsninger af offentligt ansattes ytringsfrihed.

Desuden fremgår det klart af indledningen til (A)'s indlæg og af selve indlægget at det er skrevet på hans egne vegne. Den omstændighed at hans arbejdsfunktion og arbejdsplads er nævnt i en redaktionel note til indlægget, ændrer ikke herved. Tværtimod må det i forbindelse med indlæg af denne karakter ofte anses for relevant at bringe oplysninger om den ansat-

tes arbejdsfunktion og arbejdsplads for at læserne kan bedømme på hvilket fagligt grundlag udtalelserne er fremsat.

Jeg har overvejet om der er særlige forhold i forbindelse med (A)'s indlæg som medfører at indlægget alligevel ikke kan anses for lovlige ytringer.

Det antages i almindelighed at en offentligt ansat der over for offentligheden fremsætter kritik af forhold inden for sit tjenesteområde, ikke må anvende en form der er for grov. Det betyder dog ikke at den ansatte er afskåret fra at anvende satire eller sarkasme. I den forbindelse henviser jeg til Indenrigsministeriets udtalelse af 26. februar 1997 angående en medarbejder i Farum Kommune som blev tildelt en advarsel efter at have holdt en tale om forholdene i kommunen. Talen var bygget op over H. C. Andersens eventyr om kejserens nye klæder og indeholdt mange kritiske, ironiske og sarkastiske ytringer om den daværende borgmester og ledende embedsmænd i kommunen. Talen overskred imidlertid ikke grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed, og Indenrigsministeriet anså derfor ikke advarslen for lovlig, jf. Indenrigsministeriets afgørelser og udtalelser om kommunale forhold, 1997, s. 18 f. Det må antages at den omstændighed at der gøres brug af satire og sarkasme i (A)'s indlæg, bl.a. ved hentydninger til eventyret om kejserens nye klæder, ikke medfører at reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed er blevet overtrådt.

Der er således ikke særlige forhold i forbindelse med (A)'s indlæg som medfører at indlægget ikke kan anses for lovlige ytringer. Som nævnt kunne dette konstateres alene ved at sammenholde indlægget og oplysninger om (A)'s arbejdsfunktioner med reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed. Der var derfor ikke grundlag for at Forsvarsministeriet henvendte sig til ham for at få nærmere oplysninger som var nødvendige for at bedømme om

ministeriet burde indlede en sag mod ham for overtrædelse af reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed. Der var heller ikke grundlag for at Forsvarsministeriet foretog partshøring over for ham angående dette spørgsmål. Brevet af 20. september 2005 indeholder da heller ikke en anmodning om at få faktuelle oplysninger som kan belyse dette spørgsmål, og det er ikke udformet i overensstemmelse med reglerne om partshøring.

2. Et andet væsentligt hensyn som kan berettiget at en myndighed retter henvendelse til en ansat som offentligt har fremsat udtalelser der er kritiske over for myndigheden, er hensynet til at myndigheden varetager sine opgaver bedst muligt. Dette hensyn kan få betydning på forskellige måder. Når en ansat hos en myndighed har fremsat offentlige udtalelser som er kritiske over for dispositioner som myndigheden har foretaget, kan myndigheden således anmode den ansatte om at *uddybe sine synspunkter* med henblik på myndighedens overvejelser om hvorvidt man skal ændre de pågældende dispositioner. Det er et grundlæggende hensyn bag reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed at det ofte er de offentligt ansatte som har den største viden og indsigt inden for deres eget arbejdsområde, og at de derfor har et særligt grundlag for at deltage i den offentlige debat. I et samfund der vægter oplysning og viden højt, er den offentlige debat en væsentlig faktor når der skal træffes beslutninger på det mest kvalificerede grundlag, idet debatten er medvirkende til at relevante betragtninger og hensyn inddrages inden en beslutning træffes, jf. betænkning nr. 1472/2006 om ytringsfrihed og meddelelser for offentligt ansatte, s. 154 ff. Derfor bør en myndighed efter min opfattelse, når en af dens ansatte fremsætter en mere grundlæggende kritik af dens dispositioner, overveje at anmode den ansatte om at uddybe sine synspunkter, i hvert fald i tilfælde hvor disse ikke hidtil

har været myndigheden bekendt. Det gælder uanset om kritikken fremsættes offentligt eller inden for myndighedens rammer. I den foreliggende sag er der ikke oplysninger om at Forsvarsministeriet eller Beredskabsstyrelsen har anmodet (A) om at uddybe sine synspunkter.

Det kan tilføjes at den pågældende myndighed naturligvis også er berettiget til over for offentligheden at kommentere de synspunkter som den ansatte har fremført offentligt. Myndigheden kan således lægge afstand til synspunkter som den ikke er enig i. Derimod er myndigheden ikke berettiget til over for offentligheden eller den ansatte at give udtryk for misbilligelse i anledning af at den ansatte har fremført sine synspunkter, medmindre myndigheden efter en fornøden oplysning af sagen og partshøring af den ansatte har truffet en afgørelse over for den ansatte som fastslår at denne har overtrådt reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed.

3. Der kan peges på et yderligere hensyn som myndigheden skal varetage, og som kan foranledige myndigheden til at henvende sig til en af sine ansatte hvis denne har fremsat offentlige udtalelser som er kritiske over for myndigheden. Det er hensynet til at sikre at udtalelserne ikke medfører en *utilfredsstillende udførelse af myndighedens opgaver*. Som nævnt ovenfor kan lovlige ytringer under visse omstændigheder give grundlag for at en myndighed anvender negative ledelsesbeføjelser over for den ansatte som har fremsat ytringerne. Det kan således ikke afvises at eventuelle samarbejdsproblemer der er opstået i kølvandet på lovlige ytringer, i særlige tilfælde kan begrunde at myndigheden anvender negative ledelsesbeføjelser over for den der har fremsat ytringerne. Det samme gælder en opstået mangel på tillid til den ansatte affødt af vedkommendes lovlige ytringer forstået som en

vurdering af den pågældendes egnethed til at udføre sine arbejdsopgaver.

Der er ikke i den foreliggende sag oplysninger som tyder på at (A)'s udtalelser gav anledning til samarbejdsvanskeligheder. Derimod må oplysningerne i sagen forstås sådan at det indgik i Forsvarsministeriets overvejelser om udtalelserne havde affødt en manglende tillid til hans egnethed til at udføre sine arbejdsopgaver.

Disse overvejelser kunne danne grundlag for en partshøring over for (A) hvis ministeriet havde oplysninger som gav det anledning til at formode at der var grundlag for at afskedige ham eller anvende andre negative ledelsesbeføjelser. Som nævnt ovenfor var Forsvarsministeriets brev af 20. september 2005 imidlertid ikke udformet i overensstemmelse med reglerne om partshøring.

En myndighed kan ikke foretage partshøring i en sag hvis de oplysninger som foreligger, ikke er tilstrækkelige til at myndigheden kan danne sig en foreløbig opfattelse af sagen. Hvis det er tilfældet, kan myndigheden ikke gå videre med sagen før den har indhentet de nødvendige oplysninger.

I den foreliggende sag var der imidlertid ikke behov for at indhente yderligere oplysninger til belysning af sagen. Det skyldes at adgangen til at afskedige en medarbejder eller anvende andre negative ledelsesbeføjelser over for den pågældende under henvisning til at lovlige ytringer fra den pågældendes side har medført at der er opstået mangel på tillid til den pågældendes egnethed til at udføre sine arbejdsopgaver, alene er knyttet til en vurdering af den ansattes ytringer. Det ville således ikke kunne anses for berettiget at afskedige en medarbejder med denne begrundelse hvis lovlige ytringer som den pågældende havde fremsat som privatperson, indgik i bedømmelsesgrundlaget sammen med andre forhold der var knyt-

tet til den pågældendes udførelse af sine arbejdsopgaver.

Forklaringen herpå er følgende:

Som tidligere nævnt har offentligt ansatte en betydelig frihed til offentligt at fremsætte udtalelser der er kritiske over for den myndighed hvor de er ansat, hvis de gør det klart at de udtaler sig i eget navn. Denne adgang til at fremsætte kritiske udtalelser ville kun have ringe betydning i praksis hvis myndigheden havde ret til efter et frit skøn at afskedige den pågældende medarbejder under henvisning til at de udtalelser som medarbejderen har fremsat, har medført at myndigheden har mistet tilliden til den pågældendes egnethed til at udføre sine arbejdsopgaver. Derfor skal der efter min opfattelse udvises betydelig tilbageholdenhed ved anvendelsen af negative ledelsesbeføjelser i anledning af offentlige ytringer der lovligt er fremsat af en offentligt ansat. Jeg henviser til den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 552\*. Dette krav ville i praksis blive reduceret hvis der i grundlaget for myndighedens bedømmelse kunne indgå ikke alene de udtalelser som den ansatte har fremsat, men også andre forhold som er knyttet til den pågældendes arbejdsindsats. Dette ville efter omstændighederne indebære at almindelige, kritiske, men lovlige ytringer som er blevet fremsat i den offentlige debat, kunne indgå i grundlaget for en afskedigelse eller for anvendelse af andre negative ledelsesbeføjelser. Selv om det ikke ville ændre den retlige vurdering af i hvilket omfang en ytring er lovlig, ville noget sådant i praksis indebære en betydelig indskrænkning af de offentligt ansattes adgang til at fremsætte udtalelser som er kritiske over for den myndighed hvor de er ansat.

På denne baggrund må det anses for uberettiget at Forsvarsministeriet fremsat-

te en generelt formuleret anmodning om at (A) over for ministeriet fremkom med en vurdering af om ministeriet kunne have tillid til at han udførte sit arbejde effektivt og loyalt. (A)'s svar på denne anmodning kunne ikke lovligt danne grundlag for ministeriets beslutninger i sagen. Tværtimod måtte ministeriets brev til (A), når det blev læst i sammenhæng med ministerens samtidige offentlige udtalelser, virke som et påtryk over for (A) i anledning af at han havde udtalt sig kritisk over for ministeriet. Jeg anser det for kritisabelt at Forsvarsministeriet fremsatte den nævnte anmodning over for (A), og jeg anser det for meget kritisabelt at anmodningen, når den læses i sammenhæng med ministerens samtidige offentlige udtalelser, måtte virke som et påtryk over for (A) i anledning af at han havde udtalt sig kritisk over for ministeriet.

#### Forsvarsministerens udtalelser

De udtalelser som forsvarsministeren den 20. september 2005 fremsatte til dagbladet (Z), udtrykte en klar misbilligelse af det forhold at (A) offentligt havde fremsat kritiske kommentarer til samlingen af forsvarret og redningsberedskabet og af regeringens planer for terrorberedskabet. I udtalelserne blev der desuden rejst tvivl om hvorvidt (A)'s udtalelser var forenelige med hans fortsatte ansættelse i Forsvarsministeriet. Fremsættelsen af en misbilligelse i anledning af en lovlig ytring fra en medarbejder må anses for en overtrædelse af reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed. Jeg anser det for kritisabelt at forsvarsministeren fremsatte misbilligelsen."

NOTER: (\*) FOB 1986, s. 93, FOB 1987, s. 237, FOB 1991, s. 189, FOB 1999, s. 524 og s. 536, og FOB 2001, s. 552.



# Indenrigs- og Sundhedsministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2006 til 31. december 2006 afsluttet 248 sager inden for Indenrigs- og Sundhedsministeriets sagsområde. 191 af disse sager blev afvist.

De resterende 57 sager blev realitetsbehandlet. 45 sager handlede om afgørelser, 4 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, 6 sager handlede om sagsbehandlingstid, og 2 sager handlede om generelle spørgsmål. I alt 11 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

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

## Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	9	1	0	0
Sagsbehandlingstid	1	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>10</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

## Statsamter

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

2 sager fra statsamternes sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 4-1: Sagsbehandlingstid i statsamt*

*Sag nr. 4-5: Aktindsigt i anmelderes navne i sag om forholdene hos en plejefamilie*

## Tilsynet med kommunerne

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	21	2	0	1
Generelle spørgsmål	1	0	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	3	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>25</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>1</i>



2 sager fra tilsynet med kommunernes sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 4-2: Ulovligt vilkår for anvisning af bolig*

*Sag nr. 4-3: Aktindsigt i oplysninger om kommunes udgifter til grafittivirk-somhed*

*Sundhedsvæsenets  
Patientklagenævn*

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	8	1	0	0
Generelle spørgsmål	1	0	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	0	0	0
Sagsbehandlingstid	2	1	0	1
<i>I alt</i>	<i>12</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

1 sag fra Sundhedsvæsenets Patientklagenævns sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 4-4: Sagsbehandlingstid i Sundhedsvæsenets Patientklagenævn og nævnets manglende underretning om sagens behandling og manglende besvarelse af rykkere*

*Lægemiddel-  
styrelsen*

	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>

## 4-1. Sagsbehandlingstid i statsamt

Forvaltningsret 115.2.

*En advokat klagede over et statsamts sagsbehandlingstid.*

*Statsamtet havde brugt over 2 år på at behandle en sag uden løbende at orientere advokaten om sagens forløb.*

*Ombudsmanden udtalte at den lange sagsbehandlingstid var beklagelig.*

*Ombudsmanden mente også det var beklageligt at statsamtet trods opfordring fra ombudsmanden ikke havde orienteret advokaten om at sagsbehandlingen trak ud.*

*Endvidere burde statsamtet have anset advokaten for repræsentant for en part i sagen.*

*(J.nr. 2005-4327-400).*

Den 15. august 2003 klagede A til mig over at Sønderborg Kommune ikke opfyldte sin pligt til at føre tilsyn efter taxilovens § 4 b med X Taxas bestillingskontor. Den 30. september 2003 sendte jeg A's klage videre til det daværende Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt til videre behandling.

I brev af 22. oktober 2003 bekræftede tilsynsrådet modtagelsen af A's klage og skrev samtidig at det ikke var muligt at oplyse en gennemsnitlig sagsbehandlingstid.

Den 28. oktober 2003 fremsendte A yderligere et klagepunkt til tilsynsrådet.

Den 18. december 2003 rykkede A tilsynsrådet for svar i sagen.

I brev af 19. januar 2004 til A oplyste Statsamtet Sønderjylland, som havde overtaget funktionen som tilsynsmyndighed i forbindelse med tilsynsrådets nedlæggelse den 31. december 2003, at det ikke var muligt at oplyse hvornår A's sag kunne forventes afsluttet, men at den ville blive behandlet så hurtigt som muligt.

Den 17. marts 2005 fremsendte A yderligere et klagepunkt til statsamtet.

Den 21. marts 2005 rykkede A på ny statsamtet for svar i sagen.

I brev af 21. april 2005 til A oplyste statsamtet at det samme dag havde bedt Sønderborg Kommune om en udtalelse om kommunens tilrettelæggelse af tilsynet i forhold til X Taxas bestillingskontor for så vidt angår overholdelsen af § 30 i bekendtgørelse om ta-

xikørsel. Statsamtet oplyste endvidere at det ikke i øvrigt fandt anledning til at foretage sig videre på grundlag af A's henvendelser, og beklagede den lange sagsbehandlingstid.

Den 2. maj 2005 klagede A til mig over statsamtets sagsbehandlingstid. Den 9. maj 2005 sendte jeg A's brev videre til statsamtet som en anmodning fra ham om at sagen blev fremskyndet. Jeg bad samtidig statsamtet om – medmindre sagen var tæt på at blive afsluttet – at oplyse A om hvor langt sagen var kommet, og så vidt muligt hvornår den kunne ventes afsluttet.

Den 30. juni 2005 afgav Sønderborg Kommune en udtalelse til sagen.

I brev af 2. december 2005 klagede A på ny til mig over statsamtets sagsbehandlingstid.

Den 14. december 2005 bad jeg statsamtet om en udtalelse i anledning af den tid som statsamtet indtil da havde anvendt til sagens behandling. Jeg bad endvidere statsamtet om en datoliste over de foretagne ekspeditioner med angivelse af i hvilket omfang A havde modtaget underretning om sagsbehandlingstiden. Jeg henviste i den forbindelse til Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (vejledning af 4. december 1986), navnlig pkt. 206 og 207. Jeg bad derudover om oplysninger om hvorvidt statsamtet havde opstillet målsætninger for hvor hurtigt man ville forsøge at behandle sager af denne type, og i givet fald hvilke mål for sagsbehandlingstiden der var opstillet for

perioden 2003-2005. Jeg bad derudover om udlån af sagens akter.

Statsamtet Sønderjylland har i en udtalelse af 6. januar 2006 anført bl.a. følgende:

”Ombudsmandens skrivelse giver i øvrigt statsamtet anledning til at bemærke, at den i resultatkontrakten indgåede aftale om sagsbehandlingstid er udtryk for en gennemsnitlig sagsbehandlingstid for samtlige sager, der behandles af det kommunale tilsyn, og at disse sager er af meget forskelligartet karakter.

Derfor vil der være sager, der kan behandles langt hurtigere end den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, ligesom andre sagers sagsbehandlingstid kan være væsentlig længere. Generelt er sagsbehandlingstiden lang og i den konkrete sag væsentligt længere end ønskeligt, hvilket statsamtet skal beklage.

Derudover finder statsamtet anledning til at bemærke, at statsamtmandens tilsyn med kommunerne er et offentligt tilsyn, der retter sig mod kommunerne, og det forhold, at en person ved sin henvendelse til tilsynsmyndigheden har givet anledning til, at der rejses en tilsynssag, hverken er en tilstrækkelig eller en nødvendig forudsætning for, at vedkommende er part i sagen.

I den forbindelse kan henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2004, side 329.

Det er ikke statsamtets praksis løbende af egen drift at orientere personer, der retter henvendelse til tilsynet, om den forventede sagsbehandlingstid.

Statsamtet skal dog beklage, at man ved en fejl ikke har rettet henvendelse til advokat (A) efter ombudsmandens skrivelse af 9. maj 2005.”

Samme dag bad statsamtet på ny kommunen om en udtalelse som besvarede statsamtets brev af 21. april 2005. Statsamtet sendte til orientering A en kopi af brevet til kommunen og oplyste at det forventede at kunne afslutte sagen snarest efter modtagelsen af kommunens udtalelse.

A har i brev af 10. januar 2006 til mig fastholdt sin klage over statsamtets sagsbehandlingstid.

## Ombudsmandens udtalelse

### ”Part i sagen

Offentlige myndigheders forpligtelse til at behandle deres sager med den fornødne hurtighed gælder i alle sager, også sager i hvilke der ikke indgår private parter. Men forpligtelsen til at give underretning når myndighedens behandling af en sag trækker ud mv., gælder i forhold til parter i sagen, selv om det næppe kan udelukkes at der i særlige tilfælde bør gives underretning til andre end sagens parter. Der er derfor grund til at overveje om Deres klienter kan anses for at være parter i tilsynsrådets og senere statsamtets sag om Sønderborg Kommunes tilsyn efter taxiloven.

Statsamtet Sønderjylland har i sin udtalelse til mig ikke nærmere omtalt om Deres klienter kan anses for parter i sagen, men har anført at det forhold at en person ved sin henvendelse til tilsynsmyndigheden har givet anledning til at der rejses en tilsynssag, hverken er en tilstrækkelig eller nødvendig forudsætning for at vedkommende er part i sagen.

Forvaltningsloven indeholder ikke nærmere bestemmelser om hvem der skal anses for part i en afgørelsessag. Det fremgår imidlertid af lovens forarbejder at man har henholdt sig til den almindelige forståelse af begrebet i forvaltningsretlig litteratur og praksis.

Forvaltningslovens partsbegreb er bl.a. behandlet af John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 135 ff og s. 271 ff, Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 171 ff, Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 61 ff, og Steen Rønsholdt, Forvaltningsret (2001), s. 108 ff. Det fremgår af den nævnte litteratur og af den praksis som der er hen-

vist til heri, at kerneområdet for partsbegrebet er afgørelsens adressat. Det er dog ikke kun afgørelsens adressat, men også andre borgere eller virksomheder mv. med en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald der må anses for part i sagen.

Det har tidligere i den forvaltningsretlige litteratur været gjort til genstand for nogen overvejelse hvorvidt private borgere kan opnå partsstatus i kommunaltilsynets sager. Jeg henviser til Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 2. udgave (2005), s. 93 ff, og Morten Engberg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 760. I dag må det anses for almindeligt anerkendt at kommunaltilsynet også skal varetage den enkelte borgers interesser i en lovlig kommunal forvaltning hvilket medfører at også private borgere kan opnå partsstatus i kommunaltilsynets sager.

Jeg er enig med statsamtet i at det forhold at en person ved sin henvendelse til tilsynsmyndigheden har givet anledning til at der rejses en tilsynssag, ikke i sig selv indebærer at den pågældende kan anses for part i sagen. Anvender man det almindelige partsbegreb, vil der i kommunaltilsynets sager imidlertid ofte optræde personer med partsstatus. I alle sager hvor der er tale om at tilsynet skal bedømme lovligheden af en kommunes afgørelse over for en privatperson, må den pågældende således som udgangspunkt siges at have en væsentlig og individuel interesse i om der måtte blive skredet ind over for kommunens afgørelse. Jeg henviser i den forbindelse til min udtalelse omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, s. 143 ff\* (navnlig s. 148).

Det spørgsmål som Statsamtet Sønderjylland er blevet anmodet om at tage stilling til, er om Sønderborg Kommune opfylder sin tilsynsforpligtelse over for (X) Taxas bestillingskontor og hermed sikrer at bestillingskontoret ikke udelukker Deres klienter fra kørselsopgaver for visse

kontokunder. Jeg mener derfor at Deres klienter i den foreliggende sag har en væsentlig (navnlig økonomisk) og individuel interesse i sagens udfald.

Statsamtet burde således have anset Dem for part i sagen.

### Sagsbehandlingstid

Der er ikke i forvaltningsloven eller anden relevant lovgivning fastsat regler 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 udover den absolutte sagsbehandlingstid tage andre forhold i betragtning, herunder sagens karakter, omfanget af de undersøgelser myndigheden skal foretage, den sædvanlige sagsbehandlingstid samt de løbende ekspeditioner i sagen.

I Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986), pkt. 206-208, er anført følgende:

**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.'

Fra jeg den 30. september 2003 oversendte Deres klage til det daværende Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt, og til nu, er der gået ca. 2¾ år. Fra statsamtets brev af 19. januar 2004 til statsamtets brev af 21. april 2005 henlå sagen uden ekspeditioner, dvs. at der ikke blev foretaget et eneste aktivt sagsbehandlingsskridt i 15 måneder. Jeg anser dette for meget beklageligt.

Statsamtet har i brevet af 21. april 2005 beklaget den lange sagsbehandlingstid.

Jeg er enig i at den lange sagsbehandlingstid må anses for beklagelig.

Desuden anser jeg det for beklageligt at statsamtet ikke efter den 19. januar 2004

orienterede Dem om hvad sagen beroede på, og hvornår statsamtet forventede at sagen kunne være afsluttet, jf. vejledningens pkt. 206-207. Endvidere anser jeg det for meget beklageligt at statsamtet heller ikke gav Dem denne orientering efter at statsamtet havde modtaget mit brev af 9. maj 2005. I dette brev var det anført at jeg gik ud fra at statsamtet ville give Dem denne orientering medmindre sagen var tæt på at blive afsluttet.

Jeg har gjort Statsamtet Sønderjylland bekendt med min opfattelse, og jeg har bedt statsamtet om at underrette mig når sagen er afsluttet."

NOTE (\*): FOB 1994, s. 143.

## 4-2. Ulovligt vilkår for anvisning af bolig

Forvaltningsret 123.4.

*En kvinde der nærmede sig myndighedsalderen, boede i en større lejlighed sammen med sin far. Faren udtalte ønske om at flytte til en mindre lejlighed, og datteren ønskede at flytte hjemmefra. Datteren bad kommunen om hjælp til at finde en egnet bolig, og faren bad flere gange kommunen om hjælp til at beregne de økonomiske konsekvenser ved en flytning.*

*Kommunen ville gerne hjælpe. Datteren og faren havde gennem flere år en række samtaler og skriftlig kommunikation med kommunen om deres boligsituation. Blandt andet blev det drøftet om kommunen havde mulighed for at hjælpe datteren til en bolig via den kommunale anvisningsret til almene boliger. Under sagens forløb blev kommunens hjælp til datteren gjort betinget af at faren flyttede.*

*Faren klagede til ombudsmanden over sagens forløb i kommunen.*

*Ombudsmanden udtalte at kommunens betingelse for at hjælpe datteren – at faren flyttede – var ulovlig. Reglerne om kommunernes anvisningsret i almenboligloven gav ikke mulighed for at varetage hensyn til andre end den boligsøgende.*

*Ombudsmanden kritiserede også at statsamtet ikke havde påtalt det ulovlige vilkår. (J.nr. 2004-3379-163).*

A talte den 4. april 2001 med socialdirektør i X Kommune, B, om sin økonomiske situation. Af et notat som B har lavet om samtalen, fremgår det at A udtrykte ønske om at flytte til en mindre bolig bl.a. af hensyn til sin økonomi. Den 12. august 2001 havde A igen en samtale med B. A's datter C deltog også i samtalen. Også under denne samtale blev spørgsmålet om en mindre bolig drøftet. B sagde således til A at han burde finde en anden bolig med lavere husleje så han kunne få en bedre økonomi. B nævnte i den forbindelse også det forhold at C snart blev 18 år og formentlig ville flytte hjemmefra. C oplyste under samtalen at hun overvejede at flytte.

I et brev af 16. august 2001 om A's økonomiske situation anførte kommunen bl.a. følgende:

”Du har også tidligere informeret os om, at når nu din datter måske snart flytter så vil du gerne have en mindre bolig, da du nu bor med 4 værelser. I forhold til din økonomi, så vil dette også være en god idé. Jeg går derfor ud fra, at du allerede har ladet dig registrere som aktiv boligsøgende i diverse boligfor-

eninger og hvis du ikke er det, så vil jeg gerne opfordre dig til at få dette gjort.”

I et brev af 21. september 2001 skrev kommunen følgende til A:

”Du har flere gange rettet henvendelse til forvaltningen, både ved Borgmesteren og her i Social- og Sundhedsforvaltningen omkring en eventuel flytning til (Y)-by.

I forlængelse af disse samtaler og i øvrigt skal det derfor nævnes, at vi er villige til at hjælpe dig økonomisk i forbindelse med en flytning til (Y)-by.

Dette gælder både en vurdering i forhold til eventuelt indskud og/eller et depositum.

Det er en forudsætning for denne hjælp, at dine økonomiske forhold vil blive forbedret samt, at boligen har en rimelig standard.

Når du har et konkret tilbud, så er vi villige til at kigge på din ansøgning hurtigt.”

Den 1. oktober 2001 meddelte A i et brev X Kommune at han ikke længere ønskede at flytte til Y-by. A begrundede det med at kommunen ikke havde kunnet oplyse ham om hvor meget han skulle betale tilbage til kommunen hvis han flyttede.

I brev af 12. oktober 2001 fremkom X Kommune med beregning af A's økonomiske situation hvis han flyttede til en lejlighed som han havde bragt i forslag den 9. oktober 2001.

A's datter fyldte 18 år den 7. december 2001. I den forbindelse forstår jeg at A's økonomi blev forværret, bl.a. fordi han ikke længere modtog børneydelse til hende.

Den 8. marts 2002 svarede formanden for socialudvalget, D, A på nogle spørgsmål han havde stillet D vedrørende eftergivelse af indskudslån og betaling af flytteudgifter.

A's sag om tilbagebetaling af indskudslån blev behandlet på et socialudvalgsmøde den 19. marts 2002, og i brev af 20. marts 2002 meddelte social- og sundhedsforvaltningen bl.a. følgende:

"Socialudvalget finder, at dit beboerindskudslån ikke kan eftergives.

Socialudvalget vil dog gerne tilslutte sig dit eget forslag om, at dit afdrag på dette lån fastsættes til et månedligt beløb på 300 kr. fra 1. maj 2002.

...

Socialudvalget har også stillet sig positiv overfor at ville hjælpe dig i en eventuel flyttesituation. På nuværende tidspunkt kan man ikke sige, hvordan den eventuelle hjælp vil blive ydet, da der vil blive taget stilling til dette, når du har et konkret tilbud. Der kan dog henvises til brevet af 8. marts 2002 fra medundertegnede (D)."

I de efterfølgende måneder bad A X Kommune om at regne på hans økonomiske situation ved flytning til andre lejligheder som han var blevet tilbudt. Den 25. april 2002 meddelte X Kommune således at A's økonomi ville blive forbedret hvis han tog imod en tilbudt lejlighed i Z Kommune. Den 14. maj 2002 meddelte X kommune at A kunne opnå en månedlig besparelse på sin nettoudgift til husleje på ca. 800 kr. hvis han tog imod en tilbudt lejlighed i X Kommune. I begge tilfælde mente X Kommune at der var tale om en så væsentlig forbedring af A's økonomiske for-

hold at kommunen var indstillet på at yde A hjælp til betaling af beboerindskud.

Ifølge X Kommunes journalark oplyste C under en samtale den 29. maj 2002 med sin sagsbehandler at hun ønskede at flytte hjemmefra. Hun bad samtidig kommunen om hjælp til at betale et ventelistegebyr til boligforeningen Æ.

Den 23. juni 2002 godkendte socialdirektør B følgende indstilling af 21. juni 2002 fra social- og sundhedsforvaltningen:

"Boligafsnittet anbefaler, at der dispenseres fra reglerne, således at (C) kan anvises en bolig gennem den boligsociale venteliste. Det er dog en *betingelse* for dispensationen, at det klart er dokumenteret, at faderen har en underskrevet lejekontrakt på boligen i (Y)-by og at flytningen er en realitet."

Det fremgår endvidere af X Kommunes journaludskrifter vedrørende A at A flere gange i 2002, 2003 og 2004 talte med sin sagsbehandler om muligheden for at flytte, og om hvor C skulle bo hvis han flyttede. Det fremgår ligeledes at A flere gange i samme periode rettede henvendelse til kommunen for at få hjælp til betaling af regninger idet A havde problemer med at få sin førtidspension og andre indtægter til at dække de løbende udgifter til husleje mv.

I et brev af 10. september 2002 skrev kommunen bl.a. således til A:

"Som konkluderet på mødet afhænger det videre forløb af, hvilken beslutning (C) træffer om sine fremtidige boforhold.

(C) kan vælge fortsat at bo hjemme, således som du tilbød på mødet. I så fald vil det være op til dig og (C) at indgå aftaler om, hvilken betaling du skal have fra (C) til dækning af husleje mm.

Dette forhold kan kommunen ikke gå nærmere ind i, – det vil være op til en aftale mellem dig og (C) om hvad I mener, der vil være en rimelig betaling, set på baggrund af (C)'s og din samlede økonomi.

Kommunen kan dog være behjælpelig med evt. at trække et fast beløb i (C)'s må-



nedlige udbetalinger, og sende dem til dig, såfremt (C) selv ønsker en sådan ordning.

Vælger (C) ikke at blive boende hjemme hos dig, vil situationen være anderledes. I så fald vil kommunen støtte (C) i forhold til dét at flytte hjemmefra, og kan f.eks. være behjælpelig med at undersøge, hvilke muligheder der er for (C), hvis hun gerne vil have sine husdyr med sig.

Desuden kan kommunen være behjælpelig med at se nærmere på (C)'s økonomi: hvad har hun råd til at betale i husleje osv., hvis hun også skal have sin økonomi til at hænge sammen.

For dit vedkommende, (A), betyder det, at du er nødt til at gøre op med dig selv, om du ønsker at blive boende i din nuværende bolig, eller om du skal flytte til en mindre og billigere bolig.

Kommunen har ikke mulighed for at gå ind i det forslag, som du fremlagde på mødet, om at kommunen skal betale dig for at have din datter boende.

Såfremt du beslutter dig for at flytte til en mindre bolig, vil kommunen naturligvis være behjælpelig hermed, i det omfang det er muligt. Som du ved, vil vi f.eks. gerne hjælpe dig med at få overblik over din økonomi ved en eventuel flytning."

I brev af 20. november 2002 skrev formanden for socialudvalget i X Kommune følgende til A:

"...

Som du tidligere er blevet oplyst om, vil kommunen gerne være behjælpelig, såfremt (C) måtte ønske at flytte hjemmefra, ligesom du også selv kan få hjælp og vejledning, hvis du ønsker at flytte til en mindre bolig.

..."

X Kommune gentog i brev af 10. februar 2003 at den ville være C behjælpelig hvis hun besluttede sig for at flytte hjemmefra.

Den 26. marts 2003 bad A X Kommune om at oplyse hvor kommunen havde hjemmel til at stille som betingelse for at hjælpe C med en bolig at A flyttede. X Kommunes borgme-

ster svarede i brev af 31. marts 2003 bl.a. følgende:

"Jeg kan forstå, at du løbende har haft møder med Social- og Sundhedsforvaltningen om din og din datters boligsituation m.m.

Forvaltningen har oplyst, at din datter vil have rimelig gode chancer for at få tildelt en ét-værelses lejlighed, såfremt hun henvender sig i Boligafdelingen som aktivt boligsøgende.

Det er imidlertid en forudsætning, at din datter selv tager initiativ til en flytning. Kommunen har ikke mulighed for at pålægge din datter at flytte, hvis hun ikke selv ønsker det.

...

Hvorvidt du selv ønsker at flytte er naturligvis helt op til dig. Det skal kommunen selvfølgelig ikke bestemme. Men jeg kan forstå, at du flere gange har drøftet muligheden af at flytte med Pensionsafdelingen, da din økonomi har svært ved at hænge sammen med din nuværende husleje, og at det er Pensionsafdelingens opfattelse, at det vil være en god ide, hvis du i tide flytter til en mindre bolig end din nuværende."

I brev af 6. januar 2004 meddelte C socialdirektør B at hun nu ønskede at gøre brug af kommunens tilbud om hjælp til at flytte hjemmefra. B påførte i forlængelse heraf den 15. januar 2004 social- og sundhedsforvaltningens indstilling af 21. juni 2002 følgende resolution:

"Har modtaget boligtilbud til/fra (A) en 2-rums bolig i (Z)-by. Ovenstående indstilling i forhold til datteren (C) er fortsat gældende (også bolig i (Z)-by)."

I kommunens journal om A er der den 16. januar 2004 anført følgende telefonnotat:

"Dd ringet til (A), da han ikke mødte jvf. aftalen i går.

Det viser sig nu, at han ikke har tænkt sig at tage boligen, da (C) i går ikke fik tilbudt / tilsagn på en bolig. Han vil fortsat ikke flytte før der kommer en afklaring på datterens bo-

ligningsituation. Han forventer at dette senest vil ske 1.3.04, da han har opsagt hende.

Sag må bero på hvad han beslutter sig for.  
..."

Den 20. januar 2004 meddelte A kommunen at han ikke ønskede at flytte. Den 28. januar 2004 skrev borgmesteren til A på ny:

"...

Din datters ansøgning om bolig er blevet vurderet ud fra de retningslinier, som er vedtaget af Kommunalbestyrelsen, og din datter opfylder som udgangspunkt ikke betingelserne for at få anvist en bolig gennem kommunen.

Med baggrund i de drøftelser, du gennem årene har haft med Social- og Sundhedsforvaltningen, har socialdirektøren i denne specielle situation besluttet at give din datter en dispensation. Hun kan derfor få tilbudt en bolig via den kommunale boliganvisning, hvis du flytter til en anden bolig.

Hvis din datter skal anvises en bolig gennem kommunen, forudsætter dette imidlertid, at du selv har besluttet dig for at flytte. Når du på et tidspunkt vælger at tage imod et tilbud om en anden bolig, vil kommunen så hurtigt som overhovedet muligt tilbyde din datter en bolig. Når du kommer med en underskrevet kontrakt på en ny bolig, så vil Social- og Sundhedsforvaltningen hjælpe din datter.

"..."

Den 28. januar 2004 modtog Statsamtet København A's klage over at X Kommune for at hjælpe C med en bolig stillede som betingelse at A flyttede.

C flyttede i egen bolig den 1. marts 2004. En bolig jeg forstår hun blev tilbudt fordi hun var skrevet op i boligforeningen Æ. Jeg har således forstået at X Kommune ikke havde noget med anvisningen af boligen at gøre.

Den 10. marts 2004 afgav X Kommune en udtalelse til Statsamtet København. I udtalelsen er bl.a. følgende anført:

"Klager har i mange år boet alene sammen med sin datter. Siden datteren fyldte 18 år,

og børneydelsen bortfaldt, har klager mange gange kontaktet (X) Kommune for at få økonomisk hjælp til, at datteren kunne blive boende hjemme.

...

Social- og Sundhedsforvaltningen har rådet klager til at søge en billigere lejlighed. Social- og Sundhedsforvaltningen har endvidere lovet at hjælpe klagers datter med at få egen bolig, således at (A) kan flytte til en mindre og billigere lejlighed uden datteren.

Klager har flere gange været tilbudt en billigere lejlighed gennem det boligselskab, hvor han bor, men har ikke taget imod tilbuddene.

Til klagers spørgsmål i brev af 8. februar 2004 skal det bemærkes, at klagers datter ikke umiddelbart opfyldte kriterierne for at blive anvist en bolig af kommunen. Det var derfor en betingelse for, at kommunen kunne anvise en bolig, at hun reelt var boligsøgende og ikke kunne få en bolig gennem de normale ventelister i boligselskaberne, og at der blev givet dispensation fra kommunens normale anvisningskriterier.

Klagers datter er først for nylig blevet skrevet op til en bolig, og er allerede blevet tilbudt en lejlighed.

Kommunen har løbende forsøgt at rådgive og hjælpe klageren i denne sag indenfor lovgivningens rammer. Til belysning heraf vedlægges kopi af breve til klager. Endvidere vedlægges pjecce om boliganvisning i (X) Kommune."

Den 31. marts 2004 afgav Statsamtet København en udtalelse i anledning af A's klage over X Kommunes behandling af C's sag om anvisning af bolig. Statsamtet anførte bl.a. følgende:

"Det fremgår ikke af lov om almene boliger § 59, efter hvilke kriterier kommunen skal anvise de almene boliger, kommunen råder over, men i vejledning om udlejning af almene boliger, vejl. nr. 4120 af 27. december 1996 fremgår det af afsnit 5.2.1, at der skal være tale om et akut behov for de pågældende boligsøgende, som f.eks. kan være personer

med handicap, ældre, unge gravide uden egen bolig eller enlige med børn. Af andre grupper kan nævnes: Enlige fraskilte, flygtninge, tvangsauktionsramte, fraskilte i øvrigt, som ikke har mulighed for at skaffe sig bolig på anden måde – alt afhængig af, hvor akut boligbehovet skønnes at være for de pågældende.

Kommunalbestyrelsen vurderer, om de boligsøgende, der henvender sig, har et så påtrængende boligbehov, at de bør anvises til en af de boliger, kommunalbestyrelsen får stillet til rådighed. Finder kommunalbestyrelsen ikke, at der er tale om et påtrængende behov, kan den henvise den boligsøgende til at lade sig skrive på venteliste hos de boligorganisationer, der har boliger i kommunen.

...

Tilsynet finder ikke grundlag for at udtale, at det skøn, kommunen har udøvet i den konkrete sag, er i strid med de rammer, der følger af den offentligtretlige lovgivning og offentligtretlige retsgrundsætninger.

Tilsynet har lagt vægt på, at kommunen efter det oplyste, har foretaget en konkret individuel vurdering af Deres datters boligproblem, og fundet, at hun ikke var i en sådan social situation, at det kunne begrunde en opnotering på kommunens boligsociale venteliste. Derimod har hun modtaget vejledning om opnotering i de almene boligorganisationer, hvorigennem hun nu er blevet tilbudt bolig."

Den 29. juni 2004 bad A telefonisk statsamtet om at genoptage sagen.

I brev af 28. august 2004 bad A på ny statsamtet om at genoptage sagens behandling. A henviste i den forbindelse til at borgmesteren i brev af 28. januar 2004 havde stillet betingelse om at A fraflyttede sin lejlighed, før kommunen ville anvise en lejlighed til C. Statsamtet afslog i brev af 9. september 2004 at genoptage sagen.

A klagede i september måned 2004 til mig over at X Kommune havde stillet krav om at han flyttede, før kommunen ville anvise C en lejlighed.

I den lokale avis skrev A et åbent brev til borgmesteren der bl.a. angik spørgsmålet om det lovlige i at stille som betingelse for hjælp til C at A skulle fraflytte sin bolig. I brev af 19. oktober 2004 svarede borgmesteren bl.a. herpå. Borgmesteren anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

"Jeg har i brev af 28. januar 2004 oplyst dig, at din datter ikke opfyldte betingelserne for at blive anvist en bolig. Men på grund af den specielle situation ville hun kunne få dispensation, hvis du samtidig fraflyttede din bolig. Grunden til at du skulle fraflytte din bolig var, at du havde svært ved at få din økonomi til at hænge sammen og selv havde fremført ønske om at flytte, ligesom din datter også selv ønskede en selvstændig bolig. Det er derfor min oplevelse, at der faktisk blev ydet en ekstra indsats for at hjælpe jer."

I anledning af A's klage modtog jeg udtalelser af 14. og 22. februar 2005 fra henholdsvis X Kommune og Statsamtet København. Kommunen anførte bl.a. følgende i sin udtalelse:

"I forbindelse med vejledning af (A) om, hvilke handlemuligheder han havde, ønskede kommunen at fjerne den bekymring, han havde for, hvor (C) skulle bo, hvis han flyttede til en mindre lejlighed.

I den løbende vejledning af (A) har kommunen derfor lovet (A), at hvis han ønskede at flytte og fandt en mindre bolig, ville kommunen forsøge at hjælpe (C), med at få sin egen bolig.

I 2002 oplyste (A), at han ønskede at flytte til (Y)-by, hvor han tidligere har boet.

I den forbindelse foretog kommunen en konkret vurdering af, om (C) opfyldte kriterierne for at få anvist en bolig efter kommunens regler om boligsocial anvisning.

(C) opfyldte ikke umiddelbart de almindelige kriterier for kommunal anvisning af bolig. Men anvisningsreglerne giver mulighed for, at socialdirektøren kan give dispensation, hvis særlige forhold taler for dette.

I den konkrete situation skønnede kommunen, at det ville kunne give (C) problemer, hvis hun skulle flytte med sin far til (Y)-by. Ligeledes skønnede man, at (C), af hensyn til sin egen udvikling, havde behov for at komme til at leve en selvstændig tilværelse, og at det var tvivlsomt, om hun selv ville være i stand til at finde en bolig med kort varsel.

Baggrunden for ovennævnte var, at (C), der dengang var 19 år, boede hjemme hos sin far. Hun havde været optaget på uddannelsen som social og sundhedsassistent, men var stoppet, fordi hun ikke kunne klare kravene. Hun levede på daværende tidspunkt af aktiveringsydelse.

Boligkontoret indstillede på det grundlag, at (C) fik dispensation på grundlag af særlige omstændigheder, således, at kommunen ville anvise en bolig til hende i (X)-by, hvis det blev dokumenteret, at hendes far skulle flytte.

Da (A) ikke flyttede alligevel, var det ikke kommunens indtryk, at (C) fortsat ønskede at flytte hjemmefra, så længe hun kunne bo hos faderen og han ikke flyttede.

Dispensationsmulighederne er derfor ikke blevet konkret vurderet på det grundlag.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at (C) i begyndelsen af 2004 fik anvist en bolig gennem boligorganisationernes almindelige ventelistesystem efter at have været skrevet op i kort tid."

Statsamtet anførte bl.a. følgende i sin udtalelse:

"Tilsynet lagde herved vægt på, at kommunen efter det oplyste havde foretaget en konkret individuel vurdering af (A)'s datters boligproblem, og fundet, at hun ikke var i en sådan social situation, at det kunne begrunde en opnotering på kommunens boligsociale venteliste. Derimod havde (A)'s datter modtaget vejledning om at blive skrevet op til en bolig i en almen boligorganisation, hvorigennem hun var blevet tilbudt en bolig.

Tilsynet kan i det hele henholde sig til udtalelsen af 31. marts 2004.

Tilsynet kan supplerende oplyse, at Tilsynet i forbindelse med behandlingen af sagen overvejede, hvorvidt brev af 28. januar 2004 fra borgmester (E) til (A), hvor det anføres, at 'hvis din datter skal anvises en bolig gennem kommunen, forudsætter dette imidlertid, at du selv har besluttet dig for at flytte', var udtryk for, at kommunen i forbindelse med behandlingen af spørgsmålet om anvisningen af bolig til (A)'s datter havde opstillet en usaglig betingelse.

Det var imidlertid Tilsynets opfattelse, at formuleringen i dette brev ikke var udtryk for, at kommunen gjorde en dispensation til datteren betinget af (A)'s fraflytning, idet det af sagens akter fremgik, at kommunen i betydeligt omfang havde ydet vejledning vedrørende familiens økonomiske situation, og at tilbuddet om at dispensere fra reglerne for boliganvisning var et udslag af, at kommunen ønskede at hjælpe (A) med at forbedre hans økonomiske situation ved at flytte til en mindre lejlighed, samtidig med at (A)'s datter kunne etablere sig i egen bolig. Det fremgår således også af kommunens udtalelse af 14. februar 2005, at det var kommunens indtryk, at (A)'s datter ikke ønskede at flytte hjemmefra, så længe (A) blev boende i sin lejlighed i (X)-by."

Jeg bad i brev af 24. februar 2005 A om eventuelle bemærkninger til udtalelserne. A fremkom den 28. februar 2005 med bemærkninger og vedlagde et brev dateret 14. september 2002 til X Kommune hvori A har anført at han ikke ønsker at flytte. I brev af 10. marts 2005 bad jeg X Kommune om en supplerende udtalelse, herunder til det A havde anført. Kommunen afgav den 18. maj 2005 en udtalelse med bl.a. følgende indhold:

"Til ombudsmandens brev af 10. marts kan det oplyses, at der ikke i sagen er et brev fra (A) af 14. september 2002, hvor han tilkendegiver, at han ikke ønsker at flytte overhovedet. Det var kommunens opfattelse af dialogen med (A), at det var det konkrete boligtil-

bud han ikke ønskede at benytte. Kommunen har således i hele forløbet haft det indtryk, at (A) ønskede at flytte, hvis han kunne få en attraktiv bolig. (A) har også på senere tidspunkter drøftet konkrete boligtilbud med sin sagsbehandler. Der henvises i øvrigt til journalark i sagen for perioden 10.04.02 til 26.06.02.

I forhold til (C), blev der givet dispensation fra kommunens anvisningsregler den 21. juni 2002, således at kommunen kunne anvisse hende en bolig jfr. notat af 21. juni 2002 og kommunens tidligere udtalelse til ombudsmanden.

Akterne fra (C)'s sag vedlægges i kopi. Der henvises særligt til (C)'s brev til kommunen af 6. januar 2004, hvoraf det fremgår, at (C) var klar over, at kommunen ville hjælpe, når hun ville flytte hjemmefra, herunder at det først er i det pågældende brev fra januar 2004, at hun selv tilkendegiver ønsket om at flytte over for kommunen.

Hun fik imidlertid samtidig anvist en bolig i (Æ) uden kommunens hjælp. Hendes anmodning blev derfor ikke behandlet."

Jeg bad den 3. juni 2005 A og C om deres eventuelle bemærkninger til kommunens udtalelse. I brev af 5. juni 2005 fastholdt A at han ikke havde ønsket at flytte. C skrev i brev af 29. juni 2005 at hun flere gange i 2002 over for sin sagsbehandler oplyste at hun ønskede at flytte, men at hun flere gange havde fået den besked at hun, indtil A flyttede, kunne bo hos ham.

### **Ombudsmandens udtalelse**

"Jeg har forstået situationen sådan at da Deres datter fyldte 18 år med udgangen af 2001, blev Deres økonomiske situation forværret. Dette skyldtes at De herefter ikke modtog ydelser som børnefamilie, og at De og Deres datter ikke kunne få en ordning med at hun betalte Dem for at bo hos Dem, til at fungere.

Deres økonomiske situation gjorde det svært for Dem at få Deres indtægter til at dække Deres udgifter. Jeg forstår at De

derfor var interesseret i at finde en lejlighed der ville mindske Deres nettohusleje. Det var imidlertid vigtigt for Dem at den lejlighed som De skulle flytte til, passede ikke bare til Deres økonomi, men også til Deres behov for bolig i de næste mange år. De var således ikke interesseret i at flytte til en lejlighed der ville kræve endnu en flytning senere. Endelig var det meget vigtigt for Dem at (C)'s boligsituation blev afklaret samtidig med at De fandt en ny bolig. Jeg har forstået Dem sådan at De ikke var interesseret i at flytte til en anden bolig med en størrelse og husleje der forudsatte at (C) flyttede med, idet dette ville indebære endnu en flytning når hun flyttede hjemmefra.

Deres økonomiske situation og den manglende afklaring af Deres boligsituation efter at (C) var fyldt 18 år, medførte at De flere gange måtte bede (X) Kommune om at hjælpe Dem med at betale forskellige regninger. Jeg har forstået at kommunen på den baggrund mente at det var fornuftigt at Deres boligsituation blev afklaret ved at De fandt en mere passende lejlighed. Kommunen var derfor indstillet på at hjælpe Dem hertil, hvad enten løsningen blev en lejlighed i eller uden for kommunen.

Efter at jeg har gennemgået Deres sag, kan det ikke give mig grundlag for kritik at kommunen – siden udgangen af 2001 – opfattede situationen sådan at De var interesseret i at flytte til en mere hensigtsmæssig lejlighed.

For så vidt angår (C)'s flytteønsker, må jeg, sådan som sagen er oplyst over for mig, lægge til grund at disse i begyndelsen af forløbet har været mindre klart meldt ud over for kommunen. Det fremgår således af sagen at (C) under en samtale den 12. august 2001 med socialdirektør (B) udtrykte overvejelser om at flytte. Under en samtale den 29. maj 2002 med sin sagsbehandler fremsatte (C) et udtrykkeligt ønske om at flytte, og i et brev af 6.



januar 2004 meddelte hun at hun nu ville bede kommunen om at indfri sit løfte om at hjælpe hende med en lejlighed. Den 16. januar 2004 oplyste De under en telefonsamtale med Deres sagsbehandler at De havde meddelt (C) at hun skulle flytte ud af Deres lejlighed senest den 1. marts 2004. Jeg mener derfor at kunne lægge til grund at (X) Kommune siden maj måned 2002 har været bekendt med at (C) ønskede at flytte, og senest fra den 16. januar 2004 har været bekendt med at hun fra den 1. marts 2004 ikke længere kunne bo hos Dem.

For så vidt angår spørgsmålet om hvorvidt Deres fraflytning blev inddraget i sagen om anvisning af bolig til (C) som et vilkår for at kommunen ville hjælpe hende, eller om forholdet om anvisning af bolig til (C) indgik i Deres sag som led i vejledning til Dem i forbindelse med Deres flytteovervejelser, er der oplysninger som peger i forskellige retninger.

(X) Kommunes brev af 10. september 2002 til Dem fremstår således alene som en – ganske udførlig og præcis – vejledning til Dem om kommunens muligheder for at hjælpe i Deres og (C)'s situation.

Jeg mener imidlertid at kunne lægge til grund at kommunen inddrog Deres fraflytning som et vilkår ved indstillingen af 21. juni 2002 og ved socialdirektør (B)'s (fornyede) påtegning på indstillingen den 15. januar 2004. Deres fraflytning er også angivet som et vilkår i borgmester (E)'s brev af 28. januar 2004. I brev af 19. oktober 2004 anførte borgmester (E) igen forholdet som et vilkår og angav samtidig at begrundelsen for at De skulle flytte, var at Deres økonomi kunne forbedres herved.

Jeg må på den baggrund lægge til grund at (X) Kommune efter at kommunen var bekendt med at (C) ønskede at flytte, og også efter det tidspunkt hvor kommunen var bekendt med at hun ikke kunne blive boende hos Dem, opstillede et vilkår om at De skulle flytte før hun kunne blive skrevet op på kommunens bo-

ligsociale venteliste. Jeg må endvidere lægge til grund at en af årsagerne til at (X) Kommune stillede dette vilkår, var at en flytning ville kunne forbedre Deres økonomi.

(X) Kommune må således ved vurderingen af (C)'s mulighed for at blive skrevet op på den boligsociale venteliste anses at have inddraget et hensyn til Deres økonomi.

Min undersøgelse vedrører alene om det var lovligt at (X) Kommune ved behandlingen af (C)'s sag inddrog dette hensyn. Hvorvidt (C) var berettiget til at blive skrevet op på (X) Kommunes boligsociale venteliste, indgår derimod ikke i min undersøgelse.

(X) Kommune har i brev af 10. marts 2004 til Statsamtet København henvist til en pjece om boliganvisning. Pjecen handler om anvisning af bolig efter den såkaldte fjerdedelsregel i lov om almene boliger. Jeg forstår på den baggrund at den bolig som (C) kunne blive skrevet op til på vilkår af at De flyttede, var en bolig som (X) Kommune havde fået stillet til rådighed efter § 59, stk. 1, 1. pkt., i lov om almene boliger (lovbekendtgørelse nr. 427 af 28. maj 2001). Denne bestemmelse havde følgende indhold:

'§ 59. Den almene boligorganisation skal efter kommunalbestyrelsens bestemmelse stille indtil hver fjerde almene familiebolig til rådighed for kommunalbestyrelsen til løsning af påtrængende boligsociale opgaver i kommunen, herunder at opnå en mere afbalanceret beboersammensætning i enkelte almene afdelinger.'

Som det fremgår, skal kommunerne anvende deres ret til at anvise boliger efter denne bestemmelse til at løse påtrængende boligsociale opgaver. Loven indeholder – bortset fra hensynet til en afbalanceret beboersammensætning – ingen definition af de boligsociale opgaver der kan løses efter bestemmelsen. Lovens forarbejder angiver ikke nogen yderligere defini-

tion heraf. Heller ikke i bekendtgørelse nr. 513 af 24. juni 2002 om udlejning af almene boliger mv. er der angivet noget nærmere herom. Derimod er der i vejledning nr. 4120 af 27. december 1996 anført bl.a. følgende:

'5.2.1. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om anvisning efter lov om almene boliger m.v. (1/4-reglen)

...

Hvem kan anvises? Der skal være tale om et akut behov for de pågældende boligsøgende, som f.eks. kan være personer med handicap, ældre, unge gravide uden egen bolig eller enlige med børn. Af andre grupper kan nævnes: Enlige fraskilte, flygtninge, tvangsauktionsramte, fraskilte i øvrigt, som ikke har mulighed for at skaffe sig bolig på anden måde – alt afhængig af hvor akut boligbehovet skønnes at være for de pågældende.'

Formålet med kommunernes anvisningsret er således at give kommunerne mulighed for at løse en ansøgers akutte behov for en bolig.

Det er derfor kun de boligsøgendes egen situation der kan inddrages ved vurderingen af hvem der skal tilbydes en ledig lejlighed omfattet af bestemmelsen. De vilkår som en kommune kan stille for at skrive boligsøgende op på den boligsociale venteliste, kan derfor også kun angå de boligsøgendes egne forhold.

Det havde derfor været lovligt hvis (X) Kommune havde stillet som vilkår at (C) havde et akut eller et særligt behov for en

bolig. Det var derimod ikke lovligt at (X) Kommune stillede som vilkår for at anvise (C) en bolig efter bestemmelsen at De fraflyttede Deres lejlighed for at forbedre Deres økonomi. Endvidere bemærker jeg at den måde hvorpå Deres og (C)'s sager er blevet kædet sammen, kan virke som et utilbørligt pres over for Dem for at få Dem til at fraflytte Deres lejlighed idet De blev stillet i udsigt at De herved kunne hjælpe Deres datter til en mulighed for at flytte hjemmefra. Et ønske som jeg forstår at både De og hun havde, idet det havde vist sig vanskeligt at få de økonomiske forhold i et boligfællesskab mellem Dem og (C) til at fungere.

Jeg mener på den baggrund at (X) Kommunes handlemåde i sagen har været meget kritisabel. Jeg har samtidig hermed gjort (X) Kommune bekendt med min opfattelse, men jeg foretager mig ikke mere i sagen. Jeg har herved lagt vægt på at (C), før De klagede til mig, havde fået sin egen lejlighed, og at der derfor ikke er grundlag for at henstille til (X) Kommune at genoptage spørgsmålet om hvorvidt (C) kan noteres på kommunens boligsociale venteliste.

Da (X) Kommune ved at stille det nævnte vilkår gik ud over de beføjelser der var tillagt kommunen ved loven, mener jeg at det er kritisabelt at Statsamtet København ikke påtalte dette over for kommunen. Jeg har samtidig hermed gjort Statsamtet København bekendt med min opfattelse."



### 4-3. Aktindsigt i oplysninger om kommunes udgifter til graffitikonsulent

Forvaltningsret 11241.2.

*En journalist klagede til ombudsmanden over en kommunes afslag på aktindsigt i fakturaer der viste hvor store udgifter kommunens bygge- og teknikforvaltning havde haft til en graffitikonsulent mens "Stop Graffiti"-kampagnen kørte. Statsamtet havde tiltrådt afslaget.*

*Afslaget blev givet med henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Myndighederne mente at udlevering af fakturaerne ville medføre en nærliggende risiko for at konsulentvirksomheden led økonomisk skade. Myndighederne henviste bl.a. til at konkurrerende virksomheder kunne misbruge oplysninger om virksomhedens økonomiske situation og/eller kopiere virksomhedens koncept.*

*Ombudsmanden var enig i at fakturaerne indeholdt oplysninger om drifts- og forretningsforhold, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Ombudsmanden mente dog ikke at det var sandsynligt at aktindsigt i fakturaerne kunne have væsentlig økonomisk betydning for konsulentfirmaet. Undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, var derfor ikke anvendelig.*

*På den baggrund henstillede ombudsmanden at statsamtet genoptog sagen. (J.nr. 2005-0087-101).*

En journalist, A, anmodede den 28. januar 2002 Københavns Kommune om aktindsigt i "de dokumenter der udspecificeret viser hvor stor en udgift Bygge- og Teknikforvaltningen har haft til konsulentbistand ydet af konsulent (B), i tidsperioden siden Stop Graffiti-kampagnen startede".

Den 7. februar 2002 sendte Københavns Kommune A betalingsbilag og oversigter over de beløb der i 1999, 2000 og 2001 var udbetalt til B.

Den 9. februar 2002 bad A om aktindsigt i de kvitteringer og regninger som B havde afleveret til kommunen forud for disse udbetalinger.

Den 21. marts 2002 meddelte Københavns Kommune A afslag på hans anmodning idet kommunen henviste til "offentlighedslovens § 12, 2.". Kommunen oplyste at den havde vurderet at der var en nærliggende risiko for at der af konkurrencemæssige grunde ville blive påført B et økonomisk tab ved udlevering af dokumenterne.

Den 3. april 2002 klagede A til Indenrigs- og Sundhedsministeriet over kommunens afslag på aktindsigt.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet meddelte ved brev af 7. februar 2003 at ministeriet ikke mente at kommunen havde konkretiseret hvilke økonomiske skadevirkninger for B der kunne være tale om ved imødekommelse af anmodningen om aktindsigt. Ministeriet fandt herefter ikke at kommunen med den anførte begrundelse havde været berettiget til at undtage de ønskede dokumenter fra aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Ministeriet bad på den baggrund Københavns Kommune om at genoptage sagen.

I et brev af 29. juli 2003 meddelte Københavns Kommune Indenrigs- og Sundhedsministeriet at det fortsat var kommunens opfattelse at betingelserne for at undlade aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 2, var til stede. Kommunen henviste til en udtalelse af 25. april 2003 fra advokat C der var afgivet på vegne af graffitikonsulent B. I udtalelsen var bl.a. følgende anført:

"Dersom (A) fik aktindsigt i min klients fakturaer m.v., ville dette være ensbetydende med, at (A) fik kendskab til min klients drifts- og/eller forretningsforhold, der er af væsentlig økonomisk betydning for min klient og hans virksomhed, og dette ville kunne påføre min klient en væsentlig og nærliggende risiko for økonomisk tab.

...

I forbindelse med min klients arbejde for Københavns Kommune, har min klient i samråd med Københavns Kommune udviklet et særligt koncept, der må siges at være unikt, og hvor min klient i sin programudvikling og udbygning af sit netværk har formået effektivt og på en prisbillig måde at opnå betydelige resultater i bekæmpelsen af graffitihærværket.

Det er af væsentlig betydning for min klient, at ikke andre får aktindsigt i min klients fakturaer, idet disse indeholder detailoplysninger, som er tredjemand uvedkommende. Eksempelvis indeholder adskillige af fakturaerne oplysninger om min klients netværk, idet adskillige af de tidligere fakturaer indtil ultimo 2001 og primo 2002 indeholder sådanne interne specifikationer om, bl.a. hvem min klient har haft kontakt med, møder med etc., og det vil kunne skade min klient, dersom tredjemand og i særdeleshed konkurrenter får kendskab til min klients samarbejdspartnere og interne faglige netværk.

Min klient betragter det i fakturaerne anførte som sine forretningshemmeligheder, og han risikerer, at dersom (A) eller andre får kendskab til hans samarbejdspartnere, vil disse muligvis ikke længere samarbejde. Dette vil jeg behandle nedenfor, når jeg fremkommer med mine bemærkninger om ansøgerens stilling og identitet.

Et andet væsentligt aspekt er det, at Københavns Kommune har fået det af min klient udførte arbejde tilbudt til et markant lavt timehonorar, som ligger langt under det, min klient får i timehonorar fra sine øvrige kunder.

Dersom den af min klient ydede rabat til Københavns Kommune bliver 'offentlig', er der en nærliggende risiko for, at min klients øvrige kunder af naturlige grunde vil kræve den samme særrabat tilbudt, som er givet til Københavns Kommune. Det er åbenbart, at min klient enten må tilbyde den samme rabat til andre kunder eller må imødesee, at han risikerer at miste de pågældende kunder. Under alle omstændigheder vil dette også påføre min klient et væsentligt tab, som jo ikke var hensigten med at give andre aktindsigt.

...

Når henses til indholdet af mange af min klients fakturaer, må det konstateres, at disse indeholder sådanne personfølsomme og økonomiske oplysninger, således at disse efter konkret skøn må antages at indebære en sådan stor og nærliggende risiko for, at min klient ikke mindst i forhold til konkurrenter vil blive påført et betydeligt økonomisk tab, hvilket offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, jo netop skal beskytte min klient imod.

..."

Indenrigs- og Sundhedsministeriet sendte den 26. august 2003 kopi af kommunens brev af 29. juli 2003 med bilag. Materialet blev sendt under henvisning til en telefonisk anmodning A havde fremsat over for ministeriet.

A kommenterede det fremsendte materiale i et brev til ministeriet af 4. november 2003. A's brev krydsede imidlertid ministeriets brev til A af 6. november 2003 hvori ministeriet meddelte at det var ministeriets opfattelse at grundlaget for at undtage de omhandlede fakturaer efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, nu var tilstrækkelig konkretiseret. Ministeriet henviste i den forbindelse til kommunens brev af 29. juli 2003 med bilag.

I brevet af 6. november 2003 meddelte ministeriet tillige at det anså kommunens brev af 29. juli 2003 for at være en ny afgørelse, og at kommunen derfor skulle have meddelt A denne afgørelse med en begrundelse efter

forvaltningslovens § 24. Ministeriet havde gjort kommunen bekendt med sin opfattelse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet besvarede den 21. november 2003 A's ovennævnte brev af 4. november 2003. Ministeriet mente ikke at det A anførte i brevet, gav ministeriet anledning til at genoptage sagen. Ministeriet sendte derimod A's kommentarer videre til kommunen med henblik på at kommunen kunne tage stilling hertil i forbindelse med kommunens meddelelse af sin afgørelse til A.

Den 14. december 2003 klagede A hertil over afslaget på aktindsigt – og over at Indenrigs- og Sundhedsministeriet ikke havde afventet A's kommentarer til kommunens brev af 29. juli 2003 med bilag før ministeriet traf afgørelse i sagen. Ifølge A's klage til mig havde han ultimo august 2003 gjort ministeriet telefonisk opmærksom på at han ville kommentere kommunens brev med bilag.

Kommunen meddelte den 9. januar 2004 A sin afgørelse om afslag på aktindsigt og anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

"Efter fornyet gennemgang af sagen er det forvaltningens samlede vurdering, at betingelserne for at undlade aktindsigt jf. Offentlighedsloven § 12 fortsat er til stede.

Dette er med baggrund i, at advokaten bl.a. har henvist til, at (B) i forbindelse med sit arbejde for Københavns Kommune i samarbejde med kommunen har udviklet et særligt koncept, og at (B) i sin programudvikling og udbygning af sit netværk har formået effektivt og på en prisbillig måde at opnå betydelige resultater i bekæmpelse af graffitihærværket. Advokaten har videre henvist til, at det er af væsentlig betydning for (B), at der ikke meddeles aktindsigt i hans fakturaer, da disse indeholder detailoplysninger om hans netværk, samarbejdspartnere m.v. Advokaten har herudover henvist til, at (B) udfører arbejde for Københavns Kommune med en betydelig særrabat, og at en offentliggørelse af denne rabat kan betyde et væsentligt tab for (B) i form af tilsvarende rabatkrav fra andre kunder eller tab af kunder."

I anledning af A's klage til mig bad jeg den 12. januar 2004 Indenrigs- og Sundhedsministeriet om en udtalelse om sagen. Jeg bad om at ministeriet forinden indhentede en udtalelse fra Københavns Kommune. Jeg bad om at myndighederne i deres udtalelser bl.a. kom ind på om A burde have været partsført over advokat C's udtalelse, og om myndighederne ved vurderingen af sagen havde inddraget offentlighedslovens § 12, stk. 2.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet redegjorde i en udtalelse af 23. april 2004 til mig for afslaget på aktindsigt efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Ministeriet anførte desuden at fakturaerne alene indeholdt oplysninger vedrørende de forhold som havde begrundet afslaget på aktindsigt, hvorfor ministeriet ikke havde haft anledning til at anmode Københavns Kommune om at foretage en vurdering efter offentlighedslovens § 12, stk. 2.

Ministeriet havde i øvrigt sendt sagen til videre foranstaltning hos Statsamtet København eftersom det almindelige tilsyn med Københavns Kommune pr. 1. januar 2004 var overgået til Statsamtmanden for Københavns Amt.

Den 11. maj 2004 meddelte Statsamtet København mig at statsamtet ville tage sagen op til vurdering i forhold til spørgsmålet om hvorvidt A skulle have været partshørt over udtalelsen af 25. april 2003 fra advokat C. Tilsynet fandt ikke grundlag for at tage spørgsmålet om delvis aktindsigt efter offentlighedslovens § 12, stk. 2, op til fornyet behandling.

Som følge af at statsamtet nu havde taget en del af sagen op til behandling, meddelte jeg i brev af 10. juni 2004 A at jeg ikke mente det var hensigtsmæssigt at jeg på daværende tidspunkt fortsatte min behandling af sagen.

Den 11. november 2004 udtalte Statsamtet København at Københavns Kommune skulle have partshørt A over udtalelsen af 25. april 2003 fra advokat C inden afgørelsen blev truffet. Statsamtet fandt dog ikke at den manglende høring af A havde haft konkret

væsentlig betydning for sagens afgørelse, idet kommunen havde været i besiddelse af A's bemærkninger forud for kommunens afgørelse af 9. januar 2004.

Den 6. januar 2005 klagede A til mig over myndighedernes afslag på aktindsigt. I anledning heraf indhentede jeg fra Københavns Kommune kopi af de fakturaer som kommunen har afslået at give A aktindsigt i. Jeg har dog ikke modtaget kopi af fakturaerne for 1999 hvilket ifølge kommunens brev af 11. marts 2005 skyldtes at kommunen opbevarer fakturaer og lignende i fem år.

Med brev af 13. maj 2005 bad jeg Statsamtet København og Københavns Kommune om en udtalelse om sagen. Jeg bad særligt om at myndighederne redegjorde for hvorfor myndighederne mente at grundlaget for at undtage fakturaerne fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, var til stede. Jeg henviste i den forbindelse til forarbejderne til bestemmelsen og til praksis vedrørende anvendelsen af bestemmelsen.

Københavns Kommunes udtalelse af 12. september 2005 var vedlagt en supplerende udtalelse fra advokat C af 23. august 2005. Advokaten anførte heri bl.a.:

"Min klient har med rette været dybt bekymret over, at nævnte person skulle have aktindsigt i min klients kontrakter og fakturaer. Baggrunden herfor er bl.a., at min klient med rette frygter, at de dokumenter hidrørende fra min klient, i hvilke der evt. gives (A) aktindsigt, i løbet af ganske kort tid vil blive udlagt på Internettet. Dette vil kunne være dybt ødelæggende for min klients virksomhed.

Baggrunden for min klients ovennævnte frygt baserer sig på et helt konkret eksempel, som jeg skal redegøre for i det nedenstående, ligesom jeg samtidig herved skal dokumentere oplysningen:

Københavns Kommune har siden år 2000 optalt mængden og omfanget af graffiti i København. Den bliver optalt på 1 km lange strækninger, der indtil år 2003 blev fastlagt af Københavns Kommune i samråd med fir-

maet (D) og min klient. Den førnævnte (A) udbad sig i 2002 aktindsigt i, hvilke ruter der blev optalt graffiti i. Der blev givet (A) aktindsigt med den konsekvens, at der fra 2002 blev udlagt oplysninger om ruterne på (magasinet E)'s hjemmeside. Hjemmesiden er signeret (A). Til illustration fremsender jeg vedlagt kopi af hjemmesiden.

Efter at ruterne var blevet offentliggjort på (E)'s hjemmeside, kunne det konstateres, at ejendommene på de pågældende ruter blev særdeles hyppigt overmalet. De omkringliggende områder var derimod slet ikke overmalet på samme måde.

Det medførte den ændring, at Københavns Kommune ikke længere ønskede at deltage i fastlæggelsen af ruterne, således at de omhandlede ruter herefter alene blev fastlagt af (D) og min klient. Der blev herefter udarbejdet 8 nye ruter i København, som i modsætning til tidligere ikke var omfattet af (A)'s aktindsigt. Det var jo nu overgået til privat regi og var derfor ikke genstand for (A)'s aktindsigt.

Efter at ruterne ikke blev offentliggjort på (E)'s hjemmeside, medførte dette et voldsomt fald i graffitimalerierne på de udvalgte ruter.

Dersom der gives aktindsigt i min klients forretningsdokumenter, herunder kontrakter og fakturaer m.v., er der en betydelig risiko for, at oplysningerne vil blive offentliggjort på Internettet til betydelig skade for min klients virksomhed.

Jeg kan i øvrigt henvise til det, der tidligere er meddelt Københavns Kommune i mine skrivelser, senest skrivelse af 7/10 2004."

Københavns Kommune refererede i udtalelsen af 12. september 2005 det advokat C havde anført i sin udtalelse af 25. april 2003. Under henvisning hertil og til advokatens udtalelse af 23. august 2005 mente Københavns Kommune at der var grundlag for at undtage fakturaerne fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Herudover anførte kommunen at der ikke var grundlag for at meddele delvis aktindsigt efter offentlig-

hedslovens § 12, stk. 2, eftersom fakturaerne stort set alene indeholdt oplysninger om de forhold der begrundede afslaget på aktindsigt.

Statsamtet København henholdt sig i udtalelsen af 7. oktober 2005 til Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 6. november 2003. Statsamtet var således af den opfattelse at der med advokat C's udtalelse af 25. april 2003 var tilvejebragt den krævede konkretisering af den tabsrisiko der var forudsat i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Statsamtet anførte i tilknytning hertil følgende:

"...

Som anført i Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 23. april 2004 ses de pågældende fakturaer (i alt væsentligt alene) at indeholde oplysninger, som er relateret til forhold omkring netværk, samarbejdspartnere, mødeafholdelse og timehonorar.

Tilsynet tilføjer, at fakturaerne herudover indeholder enkelte oplysninger om bestemte anvendte arbejdsmetoder.

Udlevering af de i fakturaerne indeholdte oplysninger vil efter tilsynets opfattelse indebære en særdeles nærliggende risiko for, at konsulentvirksomheden påføres skade ved, at tredjemand på grundlag heraf med henblik på konkurrerende virksomhed vil kunne misbruge oplysninger om virksomhedens økonomiske situation og/eller kopiere (dele af) virksomhedens særlige koncept.

..."

Jeg orienterede B med brev af 12. oktober 2005 om indholdet af myndighedernes udtalelser og bad om hans eventuelle bemærkninger hertil. Jeg hørte ikke fra B i den anledning.

### **Ombudsmandens udtalelse**

#### **"Omfanget af min undersøgelse**

Ved min undersøgelse af sagen har jeg koncentreret mig om selve aktindsigtsspørgsmålet. Jeg har således ikke taget stilling til eksempelvis klagepunktet om

Københavns Kommunes sagsbehandlingstid ved enkelte sagsbehandlingsskridt. Jeg har endvidere ikke taget selvstændig stilling til om den af Københavns Kommune begåede partshøringsfejl var væsentlig, jf. afgørelsen af 11. november 2004 fra Statsamtet København.

Jeg henviser til ombudsmandslovens § 16, stk. 1, hvorefter ombudsmanden afgør om en klage – eller enkelte dele af en klage – giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Som nævnt ovenfor, har jeg kun modtaget kopi af fakturaer fra 2000-2001 fra Københavns Kommune. Retten til aktindsigt omfatter alene de dokumenter myndigheden rent faktisk er i besiddelse af, og min vurdering af hvorvidt kommunen havde hjemmel til at afslå begæringen om aktindsigt, har derfor kun omfattet de fakturaer jeg har fået af kommunen.

Jeg har i øvrigt udskilt spørgsmålet om kommunens manglende bevaring af fakturaerne for 1999 til undersøgelse i en sag jeg har rejst af egen drift efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1. Jeg vil orientere Dem om udfaldet af denne sag.

### **Myndighedernes afslag på aktindsigt**

Myndighederne har afvist at give Dem aktindsigt i fakturaerne under henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Denne bestemmelse og bestemmelsen i samme lovs § 12, stk. 2, har følgende indhold:

'§ 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 på-



gældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.'

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, er en undtagelsesbestemmelse der under de omstændigheder som er angivet i bestemmelsen, giver adgang til at fravige udgangspunktet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, hvorefter enhver har ret til at gøre sig bekendt med indholdet af dokumenter der er indgået i administrativ sagsbehandling.

Som det fremgår af bestemmelsen i § 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 betydning for den person eller virksomhed oplysningerne angår, at begæringen om aktindsigt ikke imødekommes.

Efter forarbejderne til loven er bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, kun anvendelig hvis indrømmelsen af aktindsigt efter et konkret skøn må antages at indebære en nærliggende risiko for at der – typisk af konkurrencemæssige årsager – påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning, jf. Folketingstidende 1984/85, tillæg B, sp. 3088 f. Som eksempler på vurderinger efter den nævnte bestemmelse og grundlaget herfor henviser jeg til de sager der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1979, s. 294\*, for 1983, s. 175\*, og for 1987, s. 242\*. Se også John Vogter, *Offentlighedsloven med kommentarer*, 3. udgave (1998), s. 225 ff.

I tvivlstilfælde bør der indhentes en udtalelse fra den hvis interesse kan være til hinder for at begæringen om aktindsigt imødekommes, jf. pkt. 42 i Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven.

Københavns Kommune har indhentet udtalelser fra (B)'s advokat (C) til belysning af spørgsmålet om hvorvidt aktindsigtsbegæringen bør imødekommes.

På baggrund af disse udtalelser er myndighedernes afslag på aktindsigt nærmere

begrundet i 1) at (B) i forbindelse med sit arbejde for Københavns Kommune har udviklet et særligt forretningskoncept. Han har i den forbindelse opbygget et betydeligt netværk, og fakturaerne indeholder oplysninger om dette netværk. Afsløring af oplysningerne om netværket vil kunne bevirke dels at konkurrenter vil kunne kopiere (dele af) det særlige koncept, dels at (B)'s samarbejdspartnere vil opgive samarbejdet, og (B)'s virksomhed vil dermed lide skade, og 2) at det fremgår af fakturaerne at (B) har givet Københavns Kommune rabat. Der vil dermed ved offentliggørelse heraf være en nærliggende risiko for at andre kunder vil kræve den samme særrabat, eller at (B) vil miste kunder. (B) vil hermed lide tab.

Jeg har gennemgået de omhandlede fakturaer fra (B) til Københavns Kommune.

Der er tale om i alt 21 fakturaer fra (B) til Københavns Kommune. Fakturaerne angår alle det arbejde som er udført i den eller de forudgående måned(er). Arbejdet er i stort set alle fakturaer opdelt i 'møder' og 'øvrigt' arbejde. Under 'møder' er opremsat navne på de deltagende myndigheder, virksomheder, institutioner og/eller personer. Under 'øvrigt' er der f.eks. anført research, netværk, kontor- og it-virksomhed. For henholdsvis 'møder' og 'øvrigt' arbejde er angivet det samlede timeforbrug. Timeforbruget er ikke specificeret på de enkelte møder eller aktiviteter. På fakturaen er afslutningsvist angivet månedens samlede timeforbrug, en timepris og det samlede fakturabeløb plus moms. Fakturaerne indeholder tillige navne eller initialer på de attesterende og anvisende medarbejdere i kommunens bygge- og teknikforvaltning.

Jeg er enig med kommunen og statsamtet i at fakturaerne indeholder oplysninger af den karakter som er omtalt i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2 (drifts- og forretningsforhold).

At oplysningerne efter deres karakter er omfattet af de omtalte oplysningstyper i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, er ikke tilstrækkeligt for at undtagelsesbestemmelsen kan finde anvendelse. Som nævnt, kræves det yderligere at 'det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes'.

Efter min gennemgang af sagen mener jeg ikke det kan anses for sandsynligt at aktindsigt i oplysningerne i fakturaerne i almindelighed vil have væsentlig økonomisk betydning for konsulentfirmaet. Jeg henviser navnlig til at eventuelle konkurrenter også uden indsigt i fakturaerne – herunder i timeprisen – til enhver tid vil kunne give Københavns Kommune (eller andre af firmaets kunder) attraktive tilbud på udførelsen af de omhandlede opgaver. Se hertil de sager der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1979, s. 294\*, og for 1987, s. 242\*.

Heller ikke indsigt i navne på de myndigheder eller myndighedspersoner som har deltaget i møder med konsulentfirmaet, kan efter min mening afslås. Jeg henviser i den forbindelse til at enhver normalt har ret til indsigt i oplysninger om offentligt ansattes arbejdsopgaver, f.eks. hvilke ansatte i Københavns Kommune eller i Københavns Politi der arbejder med graffiti-bekæmpelse, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 3.

Endelig henviser jeg til at det som konsulentfirmaet har anført i sin seneste udtalelse af 23. august 2005 om tidligere erfaringer i forbindelse med at kommunen gav Dem indsigt i hvilke ruter der blev optalt graffiti i, ikke er relevant i forhold til oplysningerne i den aktuelle sag. Oplysninger af denne karakter indgår ikke i de omhandlede fakturaer. Formålet med Deres aktindsigtsanmodning har i øvrigt ikke i sig selv betydning for om oplysningerne skal udleveres. Offentlighedslovens regler tager alene sigte på at regulere of-

fentlighedens adgang til aktindsigt – og ikke hvilken brug offentligheden vil gøre heraf. Udgangspunktet er således at de dokumenter der er undergivet aktindsigt, kan offentliggøres, medmindre anden lovgivning er til hinder herfor. Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 39.

Myndighedernes synspunkt om at eventuelle konkurrenter ud fra indholdet af fakturaerne skulle få mulighed for at 'kopiere' det særlige koncept som konsulentfirmaet har udviklet, forekommer mig i øvrigt ikke overbevisende. Jeg henviser navnlig til at fakturaernes indhold er af summarisk karakter og f.eks. ikke nærmere angiver indholdet af den præsterede rådgivning.

Samlet set er det således min opfattelse at myndighederne ikke med hjemmel i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, kunne afslå at give Dem indsigt i fakturaernes oplysninger om (B)'s netværk og timesats i forhold til Københavns Kommune.

Jeg har gjort Københavns Kommune og Statsamtet København bekendt med min opfattelse.

Jeg har samtidig henstillet til Statsamtet København at genoptage sagen med henblik på at statsamtet i lyset af det jeg har anført, træffer en ny afgørelse i sagen.

Jeg har bedt statsamtet om at underrette mig om sagens videre forløb.

Jeg beder Dem afvente svar fra statsamtet før De tager stilling til om der er grundlag for at klage til mig igen.

... "

Statsamtet København oplyste telefonisk den 15. maj 2006 at statsamtet med brev af 11. april 2006 havde bedt kommunen om at træffe en ny afgørelse i sagen. Københavns Kommune meddelte i brev af 22. maj 2006 at kommunen samme dag havde sendt kopier af de omhandlede fakturaer til A.

NOTER: (\*) FOB 1979, s. 294, FOB 1983, s. 175, og FOB 1987, s. 242.



#### 4-4. Sagsbehandlingstid i Sundhedsvæsenets Patientklagenævn og nævnets manglende underretning om sagens behandling og manglende besvarelse af rykkere

Forvaltningsret 1121.4 - 115.2.

*En kvinde havde den 19. december 2003 klaget til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn over behandlingen af hendes afdøde mand. Hun klagede den 26. februar 2006 til ombudsmanden over Patientklagenævnets sagsbehandlingstid.*

*Ombudsmanden afgav udtalelse i sagen den 24. oktober 2006. Nævnet havde på det tidspunkt endnu ikke truffet afgørelse i sagen.*

*Ombudsmanden udtalte at en foreløbig sagsbehandlingstid på 34 måneder var meget kritisabel. Ombudsmanden henstillede at sagens afgørelse blev fremskyndet mest muligt.*

*Ombudsmanden kritiserede endvidere Patientklagenævnets håndtering af embedslægens manglende fremsendelse af en forundersøgelse, herunder nævnets erindrings-/rykkerprocedure. Ombudsmanden udtalte at det er nævnets ansvar at påse at udtalelser mv. modtages af nævnet på et sådant tidspunkt at det er muligt at behandle sagen inden for rimelig tid. I den forbindelse bad ombudsmanden Patientklagenævnet om nærmere oplysninger om bl.a. nævnets rykkerprocedure.*

*Ombudsmanden udtalte endvidere at det var kritisabelt at Sundhedsvæsenets Patientklagenævn ikke havde forholdt sig i overensstemmelse med pkt. 206, 207 og 208 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986).*

*Ombudsmanden havde i forbindelse med opfølgningen på en tidligere sag vedrørende Patientklagenævnets sagsbehandlingstid fået nærmere oplysninger om den procedure om underretning af sagsparter som nævnet havde indført på baggrund af ombudsmandens undersøgelse af 60 sager fra Patientklagenævnet. Opfølgningen er optrykt i beretningen for 2005, side 616.*

*Den foreliggende sag rejste efter ombudsmandens opfattelse spørgsmål om effektiviteten af den underretningsprocedure som nævnet havde indført, herunder nævnets erindringsssystem. Ombudsmanden bad på denne baggrund om oplysning om baggrunden for at underretningsproceduren i den foreliggende sag ikke havde virket. Endvidere bad ombudsmanden om at få oplyst om nævnet bl.a. på baggrund af denne sag ville overveje at tage nævnets procedure til underretning af sagsparter op til revision.*

*Endelig gav sagen anledning til at ombudsmanden med henvisning til ombudsmandslovens § 17, stk. 1, iværksætte en selvstændig undersøgelse af behandlingen af sagen hos en embedslægeinstitution.*

*(J.nr. 2006-0697-400).*

Sundhedsvæsenets Patientklagenævn modtog den 19. december 2003 en klage fra A vedrørende behandlingen af A's nu afdøde ægtefælle på X Sygehus i perioden fra den 5. februar 2003 til den 21. april 2003. Patientklagenævnet bekræftede modtagelsen af A's klage ved brev af 19. december 2003.

I brev af 5. januar 2004 opregnede Patientklagenævnet de punkter i klagen som nævnet ville behandle, og redegjorde i den forbindelse for nævnets kompetence. Nævnet oplyste at Embedslægen i Y var blevet bedt om at oplyse – forundersøge – sagen (dvs. indhente de nødvendige oplysninger til

brug for behandlingen af klagen). Nævnet orienterede endvidere A om proceduren i forbindelse med nævnets behandling af sagen, ligesom nævnet oplyste at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på daværende tidspunkt var 8 måneder.

Patientklagenævnet sendte samme dag sagen til Embedslægen i Y. Patientklagenævnet anmodede om at modtage sagen retur snarest muligt og senest den 22. marts 2004.

Patientklagenævnet rykkede efterfølgende ved breve af henholdsvis 22. marts, 20. april, 17. juni og 17. august 2004 embedslægen for fremsendelse af sagen.

Som svar på Patientklagenævnets rykkere anmodede embedslægen om 4 ugers udsættelse ved breve af henholdsvis 21. april, 21. juni og 18. august 2004. Anmodningerne om fristforlængelse blev ikke begrundet.

I e-mail af 1. oktober 2004 rettede B på A's vegne henvendelse til Patientklagenævnet og gjorde opmærksom på at den sagsbehandlingstid på ca. 9 måneder som A havde fået oplyst i forbindelse med indsendelsen af klagen, nu var gået. B anmodede endvidere nævnet om at tilkendegive hvornår sagen kunne forventes afsluttet.

Ved brev af 14. oktober 2004 oplyste Patientklagenævnet at sagen fortsat var under behandling, og at det ikke præcist kunne oplyses hvornår afgørelsen ville foreligge.

Den 11. januar 2005 rykkede Patientklagenævnet embedslægen for fremsendelse af forundersøgelsen.

Som svar på Patientklagenævnets rykker anmodede embedslægen ved brev af 13. januar 2005 på ny nævnet om 4 ugers udsættelse.

Ved e-mail af 6. februar 2005 klagede A over Patientklagenævnets sagsbehandlingstid. A gjorde opmærksom på at der nu var gået 13 måneder siden hun havde indsendt klagen.

Ved brev af 14. marts 2005 beklagede Patientklagenævnet den lange sagsbehandlingstid og oplyste at sagen trods nævnets rykkere fortsat var under behandling hos

embedslægen. Patientklagenævnet oplyste endvidere at nævnet samme dag havde taget [telefonisk; min bemærkning] kontakt til embedslægen som havde oplyst at forundersøgelsen i sagen nu forventedes afsluttet om ca. 3 uger.

Ved brev af 27. marts 2005 anmodede embedslægen A's afdøde mands praktiserende læge om en udtalelse samt om en kopi af lægens journalmateriale. Samme dag anmodede embedslægen også den administrerende overlæge på X Sygehus om en udtalelse i anledning af sagen samt om kopi af relevant journalmateriale. Embedslægen bad i den forbindelse om at sygehuset (overlægen) indhentede selvstændige udtalelser fra de sundhedspersoner som kunne anses som parter i klagesagen. Endvidere anførte embedslægen tre navngivne sundhedspersoner (foruden overlægen selv) som han anmodede om særligt at redegøre for deres deltagelse i forløbet omkring behandlingen af A's afdøde mand. Embedslægen anmodede om at modtage udtalelserne og materialet snarest muligt dog senest 14 dage fra dato.

Den 12. april 2005 modtog embedslægen fra X Sygehus kopi af korrespondance i forbindelse med klagesagen. Det fremsendte materiale indeholdt ikke en udtalelse fra den pågældende overlæge eller de tre navngivne sundhedspersoner som embedslægen i brevet af 27. marts 2005 særligt havde anmodet om at redegøre for deres deltagelse i forløbet.

Den 19. april 2005 modtog embedslægen en udtalelse samt journalmateriale fra A's afdøde mands praktiserende læge.

Ved e-mail af 16. maj 2005 klagede A på ny over sagsbehandlingstiden i nævnet og henledte opmærksomheden på at hun ikke var blevet orienteret om status i sagen i 2 måneder.

Ved brev af 24. maj 2005 oplyste Patientklagenævnet at embedslægen – trods den oplyste tidshorisont på 3 uger – endnu ikke havde afsluttet sin del af sagsbehandlingen. Patientklagenævnet oplyste endvidere at

nævnet nu havde aftalt med embedslægen at sagen ville blive sendt til nævnet som ville færdiggøre den. Inden nævnet kunne træffe afgørelse, måtte det imidlertid forventes at sagen skulle vurderes af en af Patientklagenævnets sagkyndige konsulenter.

Den 2. juni 2005 fremsendte embedslægen pr. e-mail en sammenfatning til Patientklagenævnet. Samme dag orienterede embedslægen A om at sagen efter endt forundersøgelse var sendt til Patientklagenævnet som ville forestå den videre behandling af sagen.

Ved e-mail af 24. august 2005 rykkede B på A's vegne igen Patientklagenævnet for en afgørelse idet han fremhævede at de fandt det meget kritisabelt at der 20 måneder efter klagens indsendelse endnu ikke forelå en afgørelse.

Ved brev af 20. september 2005 gjorde Patientklagenævnet embedslægen opmærksom på at nævnet alene havde modtaget embedslægens sammenfatning pr. e-mail, men fortsat manglede sammenfatningen med bilag pr. post. Nævnet anmodede om at få materialet fremsendt inden 7 dage.

Ved brev af 21. september 2005 beklagede Patientklagenævnet over for A at nævnet endnu ikke havde kunnet færdigbehandle sagen. Patientklagenævnet oplyste at det ikke var muligt at sige hvornår sagen ville kunne afsluttes, men at nævnet ville underrette A på ny såfremt sagen ikke kunne afsluttes inden for de næste 3 måneder.

Ved brev af 6. oktober 2005 besvarede embedslægen nævnets rykker af 20. september 2005. Embedslægen oplyste at der fortsat manglede udtalelser i sagen, men at sagsakterne ville blive fremsendt snarest og senest 30 dage fra den 6. oktober 2005.

Samme dag anmodede embedslægen ved separate breve de fire sundhedspersoner som embedslægen eksplicit i brevet af 27. marts 2005 til X Sygehus havde anmodet om at modtage en redegørelse fra, om en udtalelse i anledning af klagen. I brevet anførte embedslægen at han i første omgang havde anmodet X Sygehus om at formidle fore-

spørgslerne (indhente udtalelser), men at han trods korrespondancer og hengået tid ikke havde modtaget udtalelserne. Embedslægen anmodede om at modtage udtalelserne snarest muligt og senest 14 dage fra dato.

Embedslægen modtog i perioden fra den 19. oktober 2005 til den 2. november 2005 udtalelser fra de fire sundhedspersoner.

Ved brev af 4. november 2005 fremsendte embedslægen sagens akter til Patientklagenævnet hvilket embedslægen samme dag ved selvstændige breve orienterede de involverede parter om. Af embedslægens aktliste fremgår det imidlertid at A – under henvisning til at hun tidligere ved brev af 2. juni 2005 havde modtaget en orientering om at sagen var fremsendt til Patientklagenævnet – ikke på dette tidspunkt modtog et sådant orienterende brev.

Sagen blev herefter forelagt for to af Patientklagenævnets sagkyndige konsulenter. Det fremgår ikke af sagen præcis hvornår sagen blev sendt til sagkyndig vurdering. Datoen for nævnets modtagelse af de sagkyndiges udtalelse fremgår dog af datostemplingen på udtalelserne. Udtalelserne blev modtaget henholdsvis den 2. december 2005 og den 3. januar 2006. Vedlagt udtalelsen fra den ene sagkyndige var tillige et internt notat af 29. december 2005. I notatet henledes opmærksomheden på at der mangler en udtalelse fra en af de sundhedspersoner der havde været involveret i forløbet.

Endvidere opfordres nævnet til at overveje at forelægge sagen for endnu en sagkyndig.

Sagen skiftede herefter sagsbehandler i Patientklagenævnet.

Ved e-mail af 26. februar 2006 klagede A til mig over Patientklagenævnets sagsbehandlingstid.

Den 2. marts 2006 anmodede jeg Patientklagenævnet om en udtalelse om den tid som nævnet indtil da havde anvendt til sagens behandling. Jeg bad samtidig om en datoliste over de foretagne ekspeditioner med angivelse af i hvilket omfang A havde mod-

taget underretning i overensstemmelse med Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, punkt 206 og 207, om underretning af den der er part i sagen, når sagsbehandlingen trækker ud. Jeg bad også om oplysninger om hvorvidt Patientklagenævnet har opstillet målsætninger for hvor hurtigt man vil forsøge at behandle sager af denne type, og i givet fald hvilke målsætninger der har været opstillet i de år sagen har været under behandling. Endelig bad jeg om udlån af sagens akter (eventuelt i kopi).

Jeg modtog den 20. marts 2006 en udtalelse fra Patientklagenævnet vedlagt en datoliste over de foretagne ekspeditioner og kopi af sagens akter. I udtalelsen redegjorde Patientklagenævnet for sagens faktiske forløb og for nævnets målsætninger for hurtig sagsbehandlingstid.

Særligt vedrørende nævnets underretning af A om sagens behandling har nævnet, ud over at referere til den korrespondance der har været mellem A og nævnet, anført følgende:

”Ved brev af 21. september 2005 orienterede vi (A) om, at nævnet endnu ikke havde kunnet færdigbehandle sagen, og at hun ville høre fra os igen, såfremt nævnet ikke kunne afslutte sagen inden 3 måneder.

Vi kan imidlertid ikke se at have sendt orienteringsbrev til (A) herefter, på trods af, at vi ellers har et system, der gerne skulle sikre netop dette. Vi har derfor i dag sendt nyt orienteringsbrev til (A) med oplysninger om status i sagen.”

Vedrørende nævnets målsætninger for hurtig sagsbehandlingstid har nævnet oplyst følgende:

”Ifølge kontraktstyringsaftale for 2002-2003 var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid fastsat til højst 11 måneder.

I Resultatkontrakt for 2004 var der fastsat en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på højst 11 måneder ved udgangen af 2004.

I Klare Mål for 2005 var der fastsat en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på højst 12

måneder. Det samme gør sig gældende i Klare Mål for 2006.”

Vedrørende status i sagen på daværende tidspunkt oplyste nævnet at der fortsat manglede enkelte udtalelser fra (tidligere) ansatte på X Sygehus. Endvidere oplyste nævnet at det formentlig ville være nødvendigt at forelægge sagen for – endnu – en sagkyndig konsulent inden der ville kunne udarbejdes forslag til afgørelse.

Ved brev af 21. marts 2006 sendte jeg en kopi af Patientklagenævnets udtalelse til A med henblik på at hun fik lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger hertil. Jeg modtog ikke yderligere bemærkninger fra A i den anledning.

En af mine medarbejdere rettede i forbindelse med sagens afsluttende behandling telefonisk henvendelse til Patientklagenævnet for at høre til sagens status. Nævnet oplyste at sagen efter fremsendelse af udtalelsen til mig havde været vurderet af endnu en sagkyndig konsulent. Sagen beroede på overvejelser om hvorvidt der var behov for at indhente en udtalelse fra en (tidligere) ansat på X Sygehus der – sådan som jeg måtte forstå – ikke hidtil var blevet anmodet om en udtalelse i anledning af klagen. Herefter skulle der udarbejdes et udkast til nævnsafgørelse og foretages partshøring. Først herefter vil nævnet kunne træffe afgørelse i sagen.

## Ombudsmandens udtalelse

### ”1. Sagsbehandlingstiden

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 ekspeditioner i sagen. Andre forhold – som fx at en sag giver anledning til principielle overvejelser – vil endvidere kunne bevirke at sagen trækker ud.

Som det fremgår af gennemgangen ovenfor, modtog Sundhedsvæsenets Patientklagenævn (A)'s klage den 19. december 2003. På tidspunktet for min modtagelse af (A)'s klage (27. februar 2006) var der gået over 26 måneder, og der var endnu ikke truffet afgørelse i sagen. Indtil nu er der medgået 34 måneder til behandling af sagen.

Patientklagenævnet har over for (A) to gange (i breve af 21. september 2005 og 14. marts 2005) beklaget den lange sagsbehandlingstid.

Jeg har tidligere undersøgt 60 sager fra Patientklagenævnet 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. følgende om den samlede sagsbehandlingstid (beretningen s. 860 ff):

'Det er ikke muligt generelt at foretage en præcis angivelse af hvilken samlet sagsbehandlingstid der kan anses for acceptabel. En nærmere bedømmelse af den samlede sagsbehandlingstid kræver en vurdering af sagens art og eventuelt også sagens konkrete omstændigheder. Der må således tages hensyn til i hvilken udstrækning en korrekt behandling af sagen har krævet indhentelse af (yderligere) oplysninger eller gennemførelse af andre tids- og ressourcekrævende processkridt, om sagens afgørelse – når denne i øvrigt er klar til afgørelse – er mere eller mindre

kompliceret, og om sagen af hensyn til parten eller andre private eller offentlige interesser må anses for mere eller mindre hastende.

Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 til samtlige ministerier, styrelser mv. om mål for hurtig sagsbehandling mv. og Indenrigsministeriets cirkulæreskrivelse af samme dato (j.nr. 1.k. 1997/1002-2) til samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd indeholder nu retningslinier om målsætninger for sagsbehandlingstiden.

I sager som de undersøgte må der ved vurderingen af hvor lang en samlet sagsbehandlingstid der i almindelighed kan anses for acceptabel, efter min opfattelse *på den ene* side dels tages hensyn til 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 myndighedens 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.'

Patientklagenævnet har ikke i udtalelsen til mig fremført sådanne konkrete omstændigheder ved sagen som måtte støtte en antagelse af at sagen er kompliceret eller indeholder principielle spørgsmål. Selv om sagen måtte anses for at være mere kompliceret end gennemsnittet, overskrider en foreløbig sagsbehandlingstid på – nu – 34 måneder imidlertid klart det rimelige og acceptable. Jeg har noteret mig at Patientklagenævnet i forbindelse med besvarelse af (A)'s rykker som anført ovenfor i to tilfælde har beklaget sagsbehandlingstiden.

Det er af betydning for min vurdering af sagsbehandlingstiden at Patientklagenævnet ikke rykkede embedslægen for fremsendelse af forundersøgelsen i perioden fra den 17. august 2004 til den 11. januar 2005; en periode på næsten 5 måneder. Dette til trods for at den fristforlængelse på 4 uger som embedslægen for tredje gang havde anmodet om ved brev af 18. august 2004, var udløbet da (B) på (A)'s vegne den 1. oktober 2004 rettede henvendelse til nævnet om klagesagens behandling, og nævnet i hvert fald som følge af denne henvendelse burde være blevet opmærksom på embedslægens fristoverskridelse.

Heller ikke da (A) for anden gang rykkede for svar i sagen (e-mail af 6. februar 2005), reagerede Patientklagenævnet i forbindelse med at den fristforlængelse som embedslægen anmodede om ved brev af

13. januar 2005, udløb den 13. februar 2005. Dette til trods for at (A) i samme mail klagede over nævnets sagsbehandlingstid. Først i forbindelse med nævnets besvarelse af (A)'s rykker – nævnets brev af 14. marts 2005 – rykkede nævnet embedslægen telefonisk.

Til trods for at nævnet allerede i brevet til (A) af 14. marts 2005 beklagede den lange sagsbehandlingstid – og nævnets opmærksomhed i forhold til behandlingen af sagen og sagsbehandlingstiden dermed også burde have været yderligere skærpet – foretog nævnet sig intet da sagen ikke, som telefonisk lovet af embedslægen den 14. marts 2005, blev fremsendt til nævnet primo april 2005.

Henset til at sagen på dette tidspunkt havde verseret i over et år, er det kritisabelt at nævnet ikke rykkede embedslægen for modtagelsen af sagen straks efter udløbet af de 3 uger. Sagen henlå derimod uden synlige foretagne ekspeditioner frem til at (A) på ny klagede over sagsbehandlingstiden den 16. maj 2005.

Jeg antager at den aftale der – formentlig på baggrund af (A)'s rykker af 16. maj 2005 – herefter blev truffet mellem Patientklagenævnet og embedslægen om sagens fremsendelse til nævnet, med henblik på at nævnet kunne færdiggøre sagen, blev truffet telefonisk. Jeg henviser til nævnets brev af 24. maj 2005 til (A). Jeg kan ikke af sagens øvrige bilag se nærmere oplysninger om indholdet af denne aftale. Umiddelbart fremstår det noget uklart om det herefter var hensigten at nævnet på dette tidspunkt skulle overtage oplysningsfasen af sagen, eller om embedslægen fortsat skulle stå for at indhente sundhedspersonernes udtalelser som på dette tidspunkt stadig manglede. Netop af hensyn til den tid der indtil da var medgået til behandlingen af sagen, havde det været hensigtsmæssigt om der havde været klarhed herom. Det efterfølgende sagsforløb synes at indikere at embedslæ-

gen fortsat skulle stå for at fremskaffe de manglende udtalelser hvilket også synes at blive støttet af nævnets udtalelse af 17. marts 2006 til mig. Af udtalelsen fremgår det at aftalen gik ud på at sagen skulle sendes til nævnet selvom embedslægen ikke var helt færdig med sin forundersøgelse. Jeg har på denne baggrund forstået at aftalen gik ud på at embedslægen skulle sende en sammenfatning samt de udtalelser i sagen som forelå på dette tidspunkt til nævnet, men at embedslægen fortsat skulle stå for at indhente de udtalelser der manglede.

Det har endvidere været af betydning for min vurdering af den samlede foreløbige sagsbehandlingstid at nævnet ikke i forbindelse med modtagelsen af embedslægens sammenfatning pr. mail den 2. juni 2005 reagerede på at nævnet ikke i umiddelbar forlængelse heraf modtog sagens akter (eller evt. kopi heraf). Nævnet rykkede således først embedslægen herfor ved brev af 20. september 2005, dvs. 3½ måned efter at nævnet modtog sammenfatningen pr. mail og knap 4 måneder efter at nævnet aftalte med embedslægen at sagen skulle indsendes selvom alle oplysninger/udtalelser endnu ikke forelå. Hertil kommer at baggrunden for at nævnet den 20. september 2005 rent faktisk rykkede embedslægen, synes at være at nævnet i forbindelse med besvarelse af (A)'s fjerde rykker i sagen (e-mail af 24. august 2005) blev opmærksom på at sagen endnu ikke var fremsendt til nævnet.

I forbindelse med min kritik af den hidtil anvendte sagsbehandlingstid henviser jeg også til at nævnets gennemsnitlige sagsbehandlingstid ifølge målsætningen i perioden hvor (A)'s sag har været behandlet, har ligget på mellem 11 og 12 måneder (højest), og at nævnet over for (A) i forbindelse med antagelsen af hendes klage til behandling oplyste at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var 8 måneder.

Samlet set mener jeg således at en foreløbig sagsbehandlingstid på ca. 34 måneder er meget kritisabel. Ved vurderingen af sagsbehandlingstiden har jeg også lagt vægt på at en afgørelse i sagen ikke forekommer at være umiddelbart nært forestående, da der som anført muligvis fortsat mangler at blive indhentet en udtalelse fra en (tidligere) ansat på (X) Sygehus, ligesom der skal ske partshøring inden der kan træffes afgørelse. Jeg har samtidig hermed gjort Patientklagenævnet bekendt med min opfattelse.

Jeg bemærker at den sundhedsperson, som nævnet overvejer at indhente en udtalelse fra, er sammenfaldende med den person som den sagkyndige henledte nævnets opmærksomhed på i et internt notat af 29. december 2005. Nævnet har således allerede fra dette tidspunkt været bekendt med at der muligvis var behov for at indhente en udtalelse fra denne person. Da jeg ikke har et fuldstændigt billede af hvilke sagsbehandlingsskridt der har været foretaget af nævnet siden nævnets fremsendelse af udtalelsen af 17. marts 2006 til mig, har jeg imidlertid ikke fuldt tilstrækkelig grundlag for at udtale en selvstændig kritik af dette forhold.

Sagen har imidlertid givet mig grundlag for at overveje Patientklagenævnets tilrettelæggelse af nævnets rykkerprocedure i forbindelse med sagsoplysningsfasen.

Efter officialprincippet påhviler det den myndighed der skal træffe afgørelse, at sørge for at sagen i tilstrækkeligt og nødvendigt omfang er oplyst.

Det følger af § 19, stk. 1, i centralstyrelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 790 af 10. oktober 2002 om sundhedsvæsenets centralstyrelse m.v.) at nævnet kan anmode vedkommende embedslægeinstitution om bl.a. at undersøge en klagesag.

Det fremgår endvidere af § 7, stk. 2, i nævnets forretningsorden (bekendtgørelse nr. 885 af 4. november 2003 om forret-



ningsorden for Sundhedsvæsenets Patientklagenævn) at det er nævnets sekretariat der er ansvarlig for oplysning af sagen.

Om sagsoplysningen anføres det af Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 453, at der gælder det selvfølgelige krav at sagerne skal behandles så enkelt, hurtigt og økonomisk som muligt. Videre anføres det at den tid som en forvaltningsmyndighed nødvendigvis må anvende til indhentelse af relevante oplysninger normalt ikke vil kunne give anledning til kritik, men at det dog om nødvendigt påhviler den undersøgende myndighed at rykke for svar på sine høringer og undertiden sætte en frist for svar.

At Patientklagenævnet anmoder embedslægen om at forberede (forundersøge) sagen – dvs. fremskaffe de nødvendige oplysninger i form af udtalelser og relevant journalmateriale – fratager ikke nævnet (sekretariatet) det overordnede ansvar for den tid der medgår i denne fase af sagen.

Det er således fortsat nævnets ansvar at påse at udtalelser mv. modtages af nævnet på et sådant tidspunkt at det er muligt at behandle sagen indenfor rimelig tid.

Det er min opfattelse at nævnet med en mere effektiv rykkerprocedure kunne have afkortet den samlede tid der nu vil medgå til sagens behandling, og at nævnet dermed ikke i tilstrækkelig grad har påset at oplysningerne blev modtaget på et sådant tidspunkt at det ville have været muligt for nævnet at behandle sagen indenfor rimelig tid. Jeg mener på denne baggrund at nævnets håndtering af sagen i forhold til embedslægen, herunder nævnets rykkerprocedure, giver anledning til kritik.

Jeg bemærker at Patientklagenævnet efter september 2004 burde have rykket embedslægen hyppigere, og at indholdet i rykkerbrevene til embedslægen som Patientklagenævnet sendte i perioden 22.

marts 2004 til den 17. august 2004, gradvis burde have været skærpet, ligesom sagens tiltagende presserende karakter burde have været fremhævet.

Jeg bemærker endvidere at nævnet ved gentagne gange at acceptere overskridelser af de tidsfrister som nævnet opstiller i forhold til embedslægen uden konsekvent at følge op herpå, og uden at skærpe tonen i sine rykkerbreve, får fristerne til at fremstå uden indholdsmæssig værdi hvilket er beklageligt.

Det er min opfattelse at en effektiv rykkerprocedure tilsiger at nævnet forholder sig til hvorfor sagen endnu ikke er klar til fremsendelse, og at nævnet derfor allerede efter den anden rykker burde have søgt oplysninger om hvorpå sagen beroede. Som konsekvens heraf burde nævnet heller ikke have accepteret embedslægens gentagne anmodninger om fristforlængelse uden at nævnet havde afkrævet embedslægens begrundelse herfor. I hvert fald i forbindelse med at nævnet modtog den fjerde anmodning om fristforlængelse på et tidspunkt hvor embedslægen havde haft sagen til forundersøgelse i over et år, burde nævnet der som den myndighed der træffer afgørelse i sagen og har pligt til at påse at sagen bliver oplyst inden for rimelig tid, have tiltaget sig en langt mere aktiv rolle i forbindelse med sagsoplysningen, herunder undersøgt hvad embedslægen havde foretaget sig i sagen.

Jeg bemærker endvidere at nævnet efter modtagelsen af embedslægens sammenfatning pr. e-mail den 2. juni 2005 ikke intensiverede sin opfølgning på sagen over for embedslægen. Særligt når der henses til at sagen på daværende tidspunkt havde verseret i knap 1½ år, mener jeg at man også på denne baggrund må konkludere at nævnets erindrings-/rykkerprocedure har svigtet.

Det har også haft betydning for min vurdering af den manglende effektivitet af nævnets erindrings-/rykkerprocedure at

de rykkere der er foretaget efter marts 2005, alle synes at være affødt af (A)'s rykkere og altså ikke udspringer af et selvstændigt initiativ fra nævnets side.

Jeg har samtidig hermed gjort nævnet bekendt med min kritik af nævnets håndtering af embedslægens manglende fremsendelse af forundersøgelsen herunder nævnets erindrings-/rykkerprocedure.

Jeg har samtidig hermed anmodet Patientklagenævnet om nærmere oplysninger om hvilke procedurer nævnet har til sikring af at den tid det tager at oplyse sagen, ikke forlænges unødigt, herunder hvilke retningslinjer nævnet har for fremsendelse af rykkere når udbedt materiale ikke modtages inden for den tidsfrist der er fastsat af nævnet. Jeg bemærker i den forbindelse at det er min umiddelbare vurdering at forløbet i denne sag giver anledning til nærmere overvejelser om hvorvidt tilrettelæggelsen af sagsforberedelsen ved Patientklagenævnets sekretariat på dette punkt bør forbedres. Jeg har meddelt nævnet at jeg gerne deltager i et møde med nævnet om disse forhold.

## **2. Særligt vedrørende embedslægens behandling af sagen, herunder sagsbehandlingstiden ved embedslægen**

Jeg kan oplyse at jeg med henvisning til ombudsmandslovens § 17, stk. 1, har besluttet at iværksætte en selvstændig undersøgelse af embedslægens sagsbehandling i forbindelse med forundersøgelsen af klagesagen. Genstanden for min undersøgelse er følgende:

1) Af den vedlagte aktliste samt bilagene fra embedslægen fremgår det at der i perioden fra sagens fremsendelse til embedslægen den 5. januar 2004 og frem til at embedslægen den 27. marts 2005 anmodede (X) Sygehus og (A)'s afdøde mands praktiserende læge om en udtalelse (en periode på mere end 14 måneder), tilsyneladende ikke er foretaget nogen sagsbehandling ud over at embedslægen fire

gange har anmodet Patientklagenævnet om fristudsættelse.

2) Til trods for at det af de fremsendte sagsakter og embedslægens aktliste fremgår at embedslægen den 14. marts 2005 ikke havde foretaget nogen ekspeditioner, det vil sige end ikke havde iværksat en høringsprocedure af de involverede sundhedspersoner, oplyste embedslægen den dag telefonisk over for nævnet at der manglede enkelte udtalelser i sagen, og at embedslægen forventede at kunne afslutte sagen om 2-3 uger.

3) Efter at embedslægen havde oplyst at der blot manglede 'enkelte udtalelser i sagen', iværksatte han først ved brev af 27. marts 2005, dvs. knap 14 dage efter, en egentlig undersøgelse af sagen ved at anmode om udtalelser fra de relevante sundhedspersoner.

4) Af sagsakterne og aktlisten fremgår det ikke at embedslægen rykkede (X) Sygehus for de udtalelser som embedslægen ved brev af 27. marts 2005 anmodede om at modtage snarest muligt, og helst inden 7 dage dog senest 14 dage fra den dato. Af embedslægens breve af 6. oktober 2005 til de involverede sundhedspersoner anførtes imidlertid at embedslægen trods 'korrespondancer og hengået tid' ikke gennem sygehuset havde modtaget udtalelser fra de pågældende.

5) Embedslægen indsendte en sammenfatning til nævnet den 2. juni 2005, men indsendte herefter ikke som aftalt sagens akter til nævnet.

6) Embedslægen anførte i brevet til (A) af 2. juni 2005 at sagen 'efter endt forundersøgelse' samme dag var sendt til Patientklagenævnet der ville forestå den videre behandling af sagen. Forholdet var imidlertid det at embedslægen på dette tidspunkt ikke var færdig med at forundersøge sagen. Embedslægen manglede fortsat at modtage/indhente udtalelser fra flere

sundhedspersoner der havde været involveret i det forløb som klagen vedrørte.

7) Embedslægen blev angiveligt først i forbindelse med besvarelsen af nævnets rykker af 20. september 2005 opmærksom på at der fortsat manglede udtalelser i sagen. Først på det tidspunkt valgte embedslægen ved separate breve til de involverede sundhedspersoner at anmode om udtalelser (breve af 6. oktober 2005).

8) Hvorvidt embedslægen den 6. oktober 2005 i forbindelse med indhentelse af udtalelser fra de fire sundhedspersoner som eksplicit var nævnt i embedslægens brev til (X) Sygehus, overvejede om der var andre sundhedspersoner fra hvem det også ville være nødvendigt at indhente en udtalelse.

Jeg har samtidig hermed – med henvisning til ombudsmandslovens § 17, stk. 1 – anmodet embedslægen om en udtalelse om de anførte forhold. Jeg har bedt embedslægen om at tilbagesende udtalelserne til mig gennem Sundhedsstyrelsen og Indenrigs- og Sundhedsministeriet som jeg også har bedt om at udtale sig om sagen.

Når min undersøgelse af de nævnte forhold er afsluttet vil jeg orientere (A) om resultatet heraf.

### **3. Besvarelse af rykkere og underretning af parten når sagen trækker ud**

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 forventer at afgørelsen kan foreligge.

Efter punkt 207 i vejledningen bør myndigheden endvidere give parten underret-

ning når behandlingen af den konkrete sag på grund af særlige omstændigheder vil tage længere tid end sædvanligt.

Endelig følger det af punkt 208 at rykkerskrivelser fra den der er part i sagen, og som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden i almindelighed, bør besvares med det samme. Besvarelsen bør endvidere indeholde oplysninger om hvorpå sagen beror, og så vidt muligt oplysning om hvornår myndigheden forventer at afgørelsen kan foreligge.

I den ovenfor nævnte egen driftsundersøgelse af 60 sager fra Sundhedsvæsenets Patientklagenævn var jeg også inde på spørgsmålet om nævnets overholdelse af kravene indeholdt i vejledningens punkt 206 og 207. Jeg anførte bl.a. følgende herom (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 her-

efter 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.'

På baggrund af en foreløbig udgave af min rapport som Patientklagenævnet modtog, udtalte nævnet for så vidt angår dette spørgsmål i et brev af 15. februar 2002 følgende (beretningen s. 866):

'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.'

Jeg har efter min behandling af egen driftsundersøgelse behandlet flere klager vedrørende nævnets sagsbehandlingstid. I en af disse sager oplyste nævnet i sin udtalelse til mig at nævnet på baggrund af min rapport om undersøgelse af 60 sager fra Patientklagenævnet havde indført en procedure til underretning af sagsparterne således at nævnet nu opfyldte punkt 206-207 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven. I sagen der er nævnt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 153\* ff, bad jeg imidlertid Patientklagenævnet om nærmere oplysninger om den procedure for underretning af sagsparter som nævnet efter det oplyste

havde indført, og om hvornår proceduren var blevet iværksat.

Ved brev af 14. oktober 2004 oplyste Patientklagenævnet følgende herom:

'For så vidt angår den underretningsprocedure, som nævnet ifølge dets skrivelse til Ombudsmanden af 23. juni 2004 har indført, kan det oplyses, at nævnet ved antagelsen af sagen underretter parterne om hvor lang den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er. Pt. Underrettes der om, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er 9 måneder.

Når 9 måneder er forløbet efter antagelse af sagen underretter nævnet sagens parter om sagen, således at parterne modtager 1. underretning 9 måneder efter antagelse af sagen og 2. underretning 12 måneder efter antagelse af sagen. Herefter skal der foretages underretning efter behov, dog mindst hver 3. måned.'

Jeg har i et brev af 24. august 2005 til Patientklagenævnet taget det oplyste vedrørende Patientklagenævnets underretningsprocedure til efterretning.

Af den foreliggende sag fremgår det at nævnet den 5. januar 2004 oplyste (A) om at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på daværende tidspunkt var 8 måneder. Såfremt nævnet fulgte den procedure for underretning af parter som er skitseret ovenfor, ville dette betyde at (A) skulle have modtaget en underretning umiddelbart efter den 5. september 2004. Dette skete imidlertid ikke. Som det fremgår af sagsfremstillingen, modtog (A) først - efter at hun ved e-mail af 1. oktober 2004 havde rykket for en afgørelse i sagen - underretning om sagens behandling den 14. oktober 2004.

Havde den skitserede underretningsprocedure været fulgt, skulle (A) endvidere i hvert fald medio januar 2005 have modtaget en ny underretning. Også ved denne lejlighed svigtede nævnets underretningsprocedure. Hertil kommer at der gik over en måned førend (A) fik svar på

den rykker hun sendte til Patientklagenævnet den 6. februar 2005.

Patientklagenævnet tog endvidere ikke selv initiativ til at underrette (A) om at den 3 ugers tidshorizont som embedslægeinstitutionen havde oplyst – og som nævnet havde underrettet (A) om ved brev af 14. marts 2005 – blev overskredet. Underretning herom gav Patientklagenævnet først den 24. maj 2005 efter at (A) havde rykket nævnet for svar den 16. maj 2005.

Endvidere modtog (A) ikke underretning efter den 21. september 2005 til trods for at nævnet i brev af samme dato havde oplyst at (A) ville blive underrettet såfremt sagen ikke kunne afsluttes inden for 3 måneder. Først i forbindelse med nævnets fremsendelse af udtalelsen til mig blev (A) på ny orienteret om sagens status. Herom har nævnet i udtalelsen til mig anført at nævnet ikke kan se at have sendt orienteringsbreve efter den 21. september 2005 på trods af at nævnet ellers har et system der gerne skulle sikre netop dette.

Nævnet er ikke i udtalelsen kommet ind på det forhold at nævnet ikke løbende har orienteret (A) om sagens status i overensstemmelse med nævnets egen underrettingsprocedure, men at samtlige de orienteringer (A) har modtaget, synes at være udsprunget af hendes egne rykkere. Jeg har overvejet om (A)'s rykkere i visse situationer kan være kommet nævnet i forkøbet forstået på den måde at nævnet ville have fremsendt en orientering til (A) selv om nævnet ikke havde modtaget en rykker fra hende. Jeg vil ikke afvise at dette kan være tilfældet, men jeg mener stadig at det i flere tilfælde er beklageligt at Patientklagenævnet ikke på eget initiativ har holdt (A) orienteret om sagens forløb, og at Patientklagenævnet ikke selv har fulgt op på de frister som Patientklagenævnet har meddelt hende når det viste sig at de ikke kunne overholdes.

Samlet set mener jeg derfor ikke at den orientering der er sket af (A) om sagens

forløb, er i overensstemmelse med punkt 206 og 207 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986). Endvidere mener jeg at nævnet burde have besvaret (A)'s rykker af 6. februar 2005 hurtigere end det skete. Jeg henviser til at det af vejledningens punkt 208 fremgår at rykkere skal besvares med det samme.

Jeg mener at disse forhold er beklagelige hvilket jeg samtidig hermed har gjort Patientklagenævnet bekendt med. Jeg mener endvidere at det er beklageligt at forløbet i denne sag indikerer at nævnet ikke lever op til den standard for underretning som nævnet selv har fastsat, bl.a. på baggrund af den egen driftsundersøgelse jeg har omtalt ovenfor. Denne sag giver mig derfor også anledning til mere generelt at rejse spørgsmålet om effektiviteten af den underrettingsprocedure som nævnet har indført, herunder nævnets erindringssystem. Jeg henviser i den forbindelse til at jeg for nylig i en anden sag vedrørende nævnets sagsbehandlingstid også har kritiseret nævnets manglende underretning om sagsbehandlingen.

Jeg har derfor anmodet Patientklagenævnet om oplysning om baggrunden for at underrettingsproceduren ikke synes at have virket i (A)'s sag, ligesom jeg har anmodet nævnet om at oplyse hvorvidt nævnet på baggrund af nærværende sag påtænker at tage denne procedure op til revision.

Jeg har samtidig hermed henstillet til Patientklagenævnet at sagens afgørelse fremskyndes mest muligt, og jeg har udbedt mig underretning om nævnets afgørelse. Det indebærer også at jeg tager kontakt til Patientklagenævnet igen hvis en afgørelse ikke foreligger inden for forholdsvis kort tid."

Sundhedsvæsenets Patientklagenævn tilkendegav i brev af 13. november 2006 at den foreliggende sag ville blive fremmet mest muligt.

Nævnet beskrev endvidere i brevet nævnets rykkerprocedure over for embedslægerne. Nævnet var enig i at embedslægerne ikke blev rykket så ofte som ønskeligt, og at det var beklageligt at nævnet ikke i større grad end det var tilfældet, søgte oplysninger om baggrunden for den forlængede sagsbehandlingstid hos embedslægen. Nævnet oplyste at den foreliggende sag ville danne baggrund for en videre drøftelse af nævnets rykkerprocedure over for embedslægerne. Endvidere ville nævnet på baggrund af sagen drøfte hvorledes nævnets underretningsprocedure i forhold til sagens parter kunne gøres bedre.

Nævnet oplyste endvidere at der i 2006 var blevet tilført ekstra ressourcer til nævnet. Nævnet forventede at dette ville bevirke en forbedret styring af de verserende sager og nedbringe den samlede sagsbehandlingstid.

I brev af 27. november 2006 meddelte jeg nævnet at jeg havde taget til efterretning at sagen ville blive fremmet mest muligt. Jeg noterede mig endvidere oplysningerne om at nævnet havde fået tilført ekstra ressourcer i 2006. Jeg anmodede samtidig om fortsat at blive underrettet om nævnets afgørelse i sagen. Jeg anmodede også om at modtage underretning om resultaterne af nævnets drøftelser vedrørende rykkerproceduren over for embedslægerne og underretningsproceduren i forhold til sagens parter.

I brev af 30. januar 2007 modtog jeg fra Patientklagenævnet underretning om nævnets afgørelse i sagen.

NOTER (\*): FOB 2001, s. 807, FOB 2004, s. 153 og s. 183, og FOB 2005, s. 616.



#### 4-5. Aktindsigt i anmelderes navne i sag om forholdene hos en plejefamilie

Forvaltningsret 1121.1 – 11241.3 – 25.9.

*En kommune modtog en skriftlig anmeldelse der indeholdt alvorlig kritik af forholdene hos en plejefamilie. Anmeldelsen var underskrevet af tre personer. Anmeldelsen gav anledning til at kommunen tog initiativ til en undersøgelse med henblik på en fornyet vurdering af plejetilladelsen.*

*Kommunen afslog at give plejeforældrene indsigt i anmeldernes navne med den begrundelse at anmelderne risikerede at blive udsat for chikane og trusler fra plejeforældrenes side. Ombudsmandens behandling af sagen handlede udelukkende om dette forhold.*

*Ombudsmanden lagde til grund at plejeforældrene utvivlsomt havde en væsentlig interesse i at kende anmeldernes identitet for at kunne varetage deres interesser i sagen.*

*Ombudsmanden mente herefter at en række konkrete forhold i sagen efterlod en betydelig usikkerhed om hvorvidt kommunen – med den nævnte begrundelse – havde det fornødne sikre grundlag for at tilbageholde anmeldernes navne.*

*Ombudsmanden henstillede derfor at sagen blev genoptaget med henblik på at der blev truffet en ny afgørelse i sagen, og at kommunen i den forbindelse foretog yderligere undersøgelser i sagen.*

*(J.nr. 2005-4595-001).*

Det fremgår af sagen at Ølstykke Kommune den 26. januar 2005 modtog en anonym op-ringning fra en person der kritiserede forholdene hos advokat A's klienter, B og C, som var plejefamilie. Vedkommende mente bl.a. ikke at plejebørnene fik kærlighed og omsorg i plejefamilien.

Ølstykke Kommune gjorde A's klienter opmærksom på henvendelsen, og underretningen blev drøftet ved et hjemmebesøg hos A's klienter den 1. februar 2005.

Herefter modtog Ølstykke Kommune en skriftlig anmeldelse, dateret 7. februar 2005, med alvorlig kritik af forholdene hos B og C. Anmeldelsen der var underskrevet af navngivne personer, havde bl.a. følgende indhold:

"Det kan være at I syntes det er mærkeligt vi gerne vil være anonyme, men det kan man jo desværre være nødt til i første omgang."

Ølstykke Kommune udformede samme dag – den 7. februar 2005 – et brev til Ballerup Kommune og Københavns Kommune om

sagen. Ifølge journaludskriften anbefalede Ølstykke Kommune at de to andre kommuner fandt andre steder at anbringe børnene. Kommunen sendte brevene til de to kommuner den 9. februar 2005. Samme dag blev C orienteret om de to breve, jf. journaludskriften.

Den 10. februar 2005 blev kommunen kontaktet af F og E som hævdede at have følt sig truet af A's klienter i forbindelse med den indgivne underretning. Om samtalen med F noterede kommunen bl.a.:

"(F) er gift med (B)'s storebror.

(C) har i telefonen givet udtryk for, at dette vil (F) komme til at stå til ansvar for.

...

Ut. orienterer (F) om, at (B) og (C) herfra vil blive oplyst om, at forvaltningen ikke har hørt eller set (F)'s navn figurere i forhold til ovennævnte sag."

Om samtalen den 10. februar 2005 med E noterede kommunen bl.a. at hun havde oplevet

en meget voldsom verbal adfærd fra familiens (B's og C's) side.

Kommunens samtaler med F og E blev drøftet ved et møde mellem A's klienter og kommunen den 11. februar 2005. A deltog også i mødet. Ifølge kommunens journaludskrift vedrørende mødet oplyste A's klienter at de ikke kender en person ved navn E.

Ved det samme møde blev den skriftlige anmeldelse af 7. februar 2005 også drøftet og forelagt for A og A's klienter. Det fremgik af anmeldelsen at den var underskrevet af mere end én person, men kommunen havde besluttet at tilbageholde anmeldernes navne – ifølge kommunens journaludskrift skyldtes dette at kommunen havde vurderet at det var nødvendigt på baggrund af at F og E havde følt sig truet af A's klienter, jf. de ovennævnte opringninger til kommunen den 10. februar 2005. Det fremgår i øvrigt af journaludskriften at A's klienter fik at vide at det ikke var F og E der havde underskrevet underretningen af 7. februar 2005.

Ved mødet den 11. februar 2005 fortalte kommunen A's klienter at forvaltningen havde besluttet at lade en uvildig myndighed (plejehjemsformidling) foretage en ny vurdering af deres egnethed som plejefamilie – hvis de ønskede dette. Det ville A's klienter gerne – dog tilkendegav de at de ikke ønskede at starte med "nye" plejebørn efter vurderingen hvis dette blev aktuelt. Kommunen oplyste ifølge journaludskriften at plejetilladelsen ikke var blevet inddraget. Ølstykke Kommune vidste dog ikke om de anbringende kommuner ville flytte børnene i forbindelse med undersøgelsen. På den baggrund blev Døgnplejeformidlingen i Nordsjælland – umiddelbart efter mødet – kontaktet med henblik på en fornyet vurdering af godkendelsen af A's klienter som plejefamilie.

A bad – både ved mødet den 11. februar 2005 og i et brev af samme dato – om at få indsigt i oplysningerne om de pågældende anmelderes navne. A uddybede den 15. februar 2005 baggrunden for sin klage over at

kommunen tilbageholdt navnene på anmelderne. I brevet til kommunen skrev A bl.a.:

"Det bemærkes i den forbindelse, at mine klienter benægter at have opført sig truende overfor (B)'s svigerinde, (F). Mine klienter har af helt andre årsager igennem 8-9 måneder ikke haft kontakt til (B)'s bror og svigerinde. Da de anonyme klager opstod, kontaktede broderen mine klienter via SMS og meddelte, at de ikke stod bag anmeldelsen. (C) har blot sagt til ham, at han ville søge til bunds i hvem der står bag og at de pågældende vil blive holdt ansvarlige. Det bemærkes for god ordens skyld, at mine klienter ikke har talt eller på anden måde direkte kommunikeret med (B)'s svigerinde. Den anden person, der angiveligt føler sig truet, er oplyst at hedde (E). Jeg gør opmærksom på, at mine klienter ikke kender nogen person af dette navn. Det giver da sig selv, at der ikke foreligger nogen trusler.

...

Mine klienter har ultimo sidste uge overfor kommunen gjort gældende, at man på grund af håndskriften på anmeldelsen mener at kunne fastslå, hvem anmelderen er. Håndskriften er således identisk med (G)'s håndskrift (i familien kaldet (...)). Hvis det ikke er hendes navn, der undertegner den skriftlige klage, opfordrer jeg til, at den nærmere identitet af underskriverne undersøges nærmere. Jeg må formode, at kommunen kender deres navn og adresse og at det er kontrolleret, at der på den pågældende adresse er registreret personer med det navn. Kommunen opfordres i bekræftende fald til at skrive til de pågældende og bede dem bekræfte at de har sendt klagen. Jeg skal endvidere opfordre til, at kommunen anmoder politiets tekniske afdeling om at foretage nærmere undersøgelse af sammenlignende skriftprøver. Flere eksempler på (G)'s håndskrift vedlægges til kommunens videre foranstaltning. (G) er mor til (H), der indtil for nylig var samlevende med (B)'s søster, (I). (H) bor på grund af samlivsophævelsen for tiden hos (B)'s bror og svigerinde.

Dette brev skal betragtes som en klage over kommunens afgørelse efter forvaltningslovens § 15, stk. 1. Mine klienter har partsstatus og dermed ret til at kende klagers identitet. Denne viden har eksempelvis væsentlig betydning for mine klienters mulighed for at forsvare sig mod klagens indhold. Eksempelvis er det af afgørende betydning, om den pågældende klager overhovedet har haft adgang til mine klienters hjem. Det fremgår af forarbejderne til forvaltningsloven, at hjemlen i § 15 er en undtagelse hjemmel, som således skal behandles med nogen forsigtighed. Der skal med andre ord være vægtige interesser, der taler imod aktindsigt. I den kommenterede forvaltningslov er det formuleret som følger: '... private interesser må, for at kunne begrunde indskrænkning i partens adgang til aktindsigt efter § 15, være af en sådan styrke, at de i det konkrete tilfælde bedømmes som 'afgørende' modhensyn.' I den foreliggende sag er der tale om en opringning fra en følelsesladet svigerinde, hvis meddelelse til kommunen bestrides af min klient. Forholdet kan på ingen måde betegnes som afgørende modhensyn. Jeg er desværre nødsaget til at forbeholde mig min klients retsstilling i denne forbindelse."

Kommunen fastholdt at anmeldernes navne kunne undtages fra aktindsigt, jf. kommunens afgørelse af 22. februar 2005, idet kommunen fortsat henviste til at to personer have følt sig truet af A's klienter i forbindelse med anmeldelserne.

Det fremgår af kommunens journaludskrift at kommunen samme dag – den 22. februar 2005 – modtog et opkald fra E. Hun undrede sig over at der ikke var sket noget i forhold til underretningen hvilket hun havde kendskab til via en bekendt af familien D. Kommunen orienterede hende i den forbindelse om at A's klienter havde oplyst at de ikke kendte en person ved navn E. Hun svarede hertil at A's klienter løj. Kommunen forfulgte ifølge journaludskriften ikke dette forhold yderligere.

Ifølge kommunens journaludskrift traf kommunen den 11. maj 2005 afgørelse i godkendelsessagen på baggrund af døgnplejeformidlingens rapport, de indhentede oplysninger fra de anbragte børns institutioner og A's klienters bemærkninger til sagen. Afgørelsen er gengivet i journaludskriften, og det fremgår heraf at kommunen ikke mente at det var hensigtsmæssigt at bryde den følelsesmæssige tilknytning plejebørnene havde fået til A's klienter. Kommunen meddelte dog samtidig at den havde henstillet til de anbringende kommuner at bistå A's klienter så de kunne blive i stand til at imødekomme døgnplejeformidlingens anbefalinger.

Den 1. juni 2005 klagede A til mig over kommunens afslag på hans anmodning om indsigt i anmeldernes navne.

Med brev af 23. september 2005 oplyste jeg A om at jeg havde sendt hans klage videre til Statsamtet København som en anmodning fra ham om at statsamtet tog stilling til hans klage over Ølstykke Kommune.

Statsamtet indhentede på den baggrund en udtalelse om sagen fra Ølstykke Kommune. Af kommunens udtalelse af 17. oktober 2005 fremgik bl.a.:

"Den 10. februar bliver forvaltningen kontaktet af (F) og (E), som begge er rystede og har følt sig truet af familien (D) i forbindelse med den indgivne underretning, jfr. de i materialet vedlagte 2 notater fra forvaltningen af 10. februar 2005.

...

På baggrund af ovenstående forløb har forvaltningen besluttet, at der ikke er meddelt familien (D) aktindsigt i, hvem underskriverne af den omhandlede underretning er, jfr. forvaltningslovens § 15, stk. 1, idet der på det foreliggende ud fra (F)'s og (E)'s oplevelser blev vurderet, at de pågældende underrettere ville kunne blive bragt i fare med chikane og trusler fra familien (D)'s side."

Statsamtet tiltrådte ved afgørelse af 8. december 2005 kommunens afgørelse. Statsamtet anførte i afgørelsen bl.a.:

”Det fremgår af forvaltningslovens § 15, stk. 1, at retten til aktindsigt kan 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.

Bestemmelsen i § 15 giver den myndighed, der skal træffe afgørelse med hensyn til aktindsigtsspørgsmålet, hjemmel til at begrænse partens adgang til aktindsigt med hensyn til bestemte oplysninger eller dokumenter.

Bestemmelsen forudsætter, at vedkommende myndighed foretager en konkret afvejning af de modstående hensyn.

Af forarbejderne til § 15 fremgår det, at hensynet til offentlige eller private interesser for at kunne begrunde indskrænkning i partens adgang til aktindsigt efter § 15 må være af en sådan styrke, at de i det konkrete tilfælde bedømmes som afgørende modhensyn. Oplysninger kan således kun undtages fra aktindsigt, hvor der er en nærliggende fare for, at privates eller det offentliges interesser vil lide skade af væsentlig betydning, hvis begæringen imødekommes.

Statsamtet har ikke fundet grundlag for at tilsidesætte det af kommunen udøvede skøn efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, hvorefter (A)’s klienter har fået afslag på aktindsigt i navnene på de personer, der har underskrevet den skriftlige klage af 7. februar 2005.

Statsamtet har herved lagt vægt på, at kendskab til anmeldernes identitet ikke kan anses for at være af væsentlig betydning for (A)’s klienters varetagelse af deres interesser i sagen.

Statsamtet har endvidere lagt vægt på, at kommunen den 10. februar 2005 blev kontaktet af to personer, som havde følt sig truet af (A)’s klienter i forbindelse med den indgivne underretning, og at kommunen på den baggrund har besluttet ikke at give aktindsigt i, hvem underskriverne af den omhandlede underretning er, idet det på det foreliggende grundlag er vurderet, at de pågælden-

de underrettere ville kunne blive bragt i fare med chikaner og trusler fra (A)’s klienters side.

Statsamtet har endelig lagt vægt på, at der er tale om en henvendelse efter servicelovens § 36, hvor borgerne er pålagt en særlig pligt til at handle.

De retlige rammer for den kommune tilkommende afvejning indenfor forvaltningslovens § 15 findes ikke på den baggrund at være overskredet, og statsamtet foretager således ikke videre i sagen.”

A klagede den 10. december 2005 over statsamtets og kommunens afgørelser, og jeg bad på den baggrund om en udtalelse om sagen fra statsamtet og kommunen.

Statsamtet København oplyste ved et brev af 23. januar 2006 at hverken Ølstykke Kommune eller statsamtet havde yderligere kommentarer til sagen.

Ved min behandling af sagen havde jeg alene kommunens akter vedrørende sagen om aktindsigt i de omhandlede navne. Herudover havde jeg dog kommunens journaludskrift vedrørende perioden 27. november 2003-16. januar 2006, og jeg havde på baggrund heraf et overblik over forløbet i sagen vedrørende den fornyede vurdering af godkendelsen som plejefamilie.

## Ombudsmandens udtalelse

### ”1. Nærmere om retsgrundlaget

Som anført af kommunen må anmeldelsen af 7. februar 2005 anses for at være en underretning efter servicelovens § 36 (lovbekendtgørelse nr. 708 af 29. juni 2004, nu lovbekendtgørelse nr. 699 af 7. juni 2006 – bestemmelsen er uændret).

’§ 36. Den, der får kendskab til, at et barn eller en ung under 18 år fra forældres eller andre opdrageres side udsættes for vanrøgt eller nedværdigende behandling eller lever under forhold, der bringer dets sundhed eller udvikling i fare, har pligt til at underrette kommunen.’

Socialministeriets vejledning om '... tavshedspligtsregler, der har betydning for kommunernes indsats med at hjælpe børn og unge ...' indeholder følgende om anonyme henvendelser og sikring af anonymitet (vejledning nr. 9 af 4. februar 2004):

'13. Kravet om anonymitet kan kun undtagelsesvist imødekommes, men der kan være behov for at kunne sikre dette i enkelte, helt konkrete tilfælde. Krav om anonymitet kan forekomme i to situationer.

I den ene situation, hvor underretterens navn er kommunen bekendt, men hvor det i visse særlige tilfælde kan være nødvendigt at beskytte underretteren, kan problemet i praksis løses ved, at kommunen efter en meget konkret afvejning træffer afgørelse efter forvaltningslovens § 15 om at undtage underretterens navn fra aktindsigt. Kommunen skal i disse tilfælde meddele den, der har begæret aktindsigt, at der er udtaget noget fra de akter, vedkommende får tilsendt og anføre, efter hvilken lovhjemmel kommunen har haft ret til dette. Anmelderens identitet vil i samme omfang kunne undtages fra parts-høring efter forvaltningslovens § 19.

I den anden situation, hvor underretteren ønsker at være anonym – også i forhold til kommunen må kommunen tage den anonyme henvendelse op til undersøgelse, men omfanget af undersøgelsen må afhænge af de konkrete omstændigheder.'

Ifølge vejledningen kan underretterens navn altså efter en konkret vurdering undtages fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15. I den konkrete sag er myndighedernes afgørelser truffet med henvisning til forvaltningslovens § 15, stk. 1, der lyder således:

'§ 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, (...)

...

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.'

Som det fremgår af bestemmelsen, skal der foreligge afgørende modhensyn over for partens interesse i aktindsigt for at adgangen til aktindsigt 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 begrundet 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.'

Serviceovens § 36 pålægger alle der får kendskab til at en person under 18 år udsættes for vanrøgt mv. af forældre eller andre opdragere, en forpligtelse til at underrette kommunen herom. I lyset af denne forpligtelses særlige karakter kan det efter omstændighederne være berettiget at tage hensyn til anmelderen ved at imødekomme et ønske om anonymitet – også for at sikre at underretningspligten bliver overholdt.

Spørgsmålet om hvorvidt der kan nægtes partsaktindsigt i navnene på personer der indgiver anmeldelser i en børneværnssag, blev allerede berørt i forbindelse med Folketingets behandling af forsla-



get til en partsoffentlighedslov, jf. Folketings Tidende 1963/64, navnlig sp. 4817f. Det fremgår heraf at hensynet til personer der giver oplysninger i forbindelse med sager af denne karakter, efter omstændighederne må kunne berettigede til i medfør af lovforslagets § 2 at nægte at give oplysning til barnets forældre om de pågældendes navne. Jeg henviser i den forbindelse også til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 315.

I overensstemmelse hermed er det i den oven for citerede vejledning anført at anmelderens navn undtagelsesvis kan hemmeligholdes, hvilket i praksis vil sige at oplysningen om anmelderens navn undtages fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15, stk. 1. Om en klagers eller en anmelders identitet kan undtages fra aktindsigt, afhænger herefter af en konkret vurdering af de modstående hensyn, herunder hensynet til partens (det vil sige den anmeldtes) interesse i at kende anmelderens identitet for at kunne varetage sine interesser. Jeg har tidligere udtalt mig om forvaltningsmyndigheders adgang til i medfør af forvaltningslovens § 15 at sikre anmeldere eller klagere anonymitet, jf. eksempelvis sagerne der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1987, s. 197\* f, og i beretningen for 1996, s. 93\* f – disse sager vedrørte dog ikke anmeldelser om børns forhold.

Den vurdering myndighederne skal foretage i en sag som denne, er nærmere belyst i en social meddelelse som Ankestyrelsen udsendte den 1. juni 2005 (SM F-2-05) vedrørende Ankestyrelsens behandling af to sager af denne karakter. Den ene sag vedrørte en anmeldelse om at en privat dagplejemor havde ladet børn være alene uden opsyn under indkøb. Den anden sag vedrørte en anmeldelse om at en pige af sin far og bror blev udsat for lusinger og verbale ubehageligheder. Af

Ankestyrelsens resume vedrørende de to sager fremgår bl.a. følgende:

'I begge sager fandt Ankestyrelsen, efter en konkret interesseafvejning, at parten ikke havde ret til at få kendskab til anmelders navn eller at få kendskab til oplysninger i anmeldelserne, der kunne identificere anmelder. Anmelder havde udtrykt et stærkt ønske om at være anonym og var kommet med konkrete oplysninger, der sandsynliggjorde repressalier. Der var et generelt offentligt hensyn at tage til, at borgere ikke holdt sig tilbage fra at anmelde ved mistanke om, at børn og unge havde behov for særlig støtte eller ved forsømmelser af børn, herunder de forhold under hvilke de bliver passet. Ankestyrelsen fandt, at hensynet til anmelder og det offentlige hensyn i de konkrete sager vejede væsentligt tungere end partens interesse i at få kendskab til navnet på anmelder.'

## 2. Oplysningernes betydning for plejeforældrene

Statsamtet har i sagen lagt vægt på at anmeldernes identitet ikke kan anses for at være af væsentlig betydning for Deres klienters varetagelse af deres interesser i sagen, jf. statsamtets afgørelse af 8. december 2005.

Underretningen af 7. februar 2005 førte til at kommunen tog initiativ til en undersøgelse med henblik på en fornyet vurdering af Deres klienters plejetilladelse. Plejetilladelsen blev ikke inddraget, hverken under eller efter undersøgelsen, men det fremgår af kommunens journaludskrift at der var en mulighed for at de anbringende kommuner ville fjerne plejebørnene i forbindelse med undersøgelsen.

De og Deres klienter anmodede om indsigt i navnene på anmeldelsen af 7. februar 2005 samtidig med at kommunen besluttede at rejse den nævnte undersøgelses-sag. Jeg mener ikke der kan herske tvivl om at Deres klienter på dette tidspunkt



havde en væsentlig interesse i at kende anmelderens identitet med henblik på at kunne varetage deres interesser i forhold til undersøgelsessagen. Det var således af afgørende betydning for Deres klienter at vide hvilke forudsætninger de pågældende anmeldere havde for at fremsætte påstandene i underretningen. Deres klienter har desuden nærmere redegjort for på hvilken baggrund de har en mistanke om at anmeldelsen kunne skyldes uoverensstemmelser i (B)'s familie. Også af denne grund var – og er – det af betydning for Deres klienter at få kendskab til navnene på anmeldelsen.

Jeg er på den baggrund ikke enig i statsamtets vurdering af sagen ifølge hvilken anmeldernes identitet ikke kan anses for at være af væsentlig betydning for Deres klienters varetagelse af deres interesser.

Jeg har gjort Statsamtet København opmærksom på min opfattelse af sagen.

### 3. Modstående hensyn til anmelderen og grundlaget herfor

Som et grundlæggende princip i forvaltningsretten gælder at en myndighed først må træffe afgørelse når de fornødne oplysninger foreligger. Dette princip der oftest kaldes official- eller undersøgelsesprincippet, indebærer samtidig at det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed at fremskaffe de oplysninger der er nødvendige for at tilvejebringe et fyldestgørende faktisk og retligt afgørelsesgrundlag – dog kan oplysningerne eventuelt fremskaffes i samarbejde med andre myndigheder eller ved at foranledige at private, navnlig sagens parter, medvirker til sagsoplysningen.

En fuldt forsvarlig sagsoplysning forudsætter at oplysningerne i sagen er pålidelige. Er der tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det med til sagsoplysningen at søge denne tvivl afklaret. Hvad der kan anses for en fuldt forsvarlig oplysning af sagen afhænger i øvrigt i no-

gen grad af sagens karakter. I almindelighed antages at kravene til undersøgelsesernes udstrækning og sikkerheden for de relevante oplysningers rigtighed øges jo mere betydningsfulde eller indgribende afgørelser der er tale om. Jeg henviser i det hele til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 447 f, navnlig s. 449 f og s. 453.

I den foreliggende sag har kommunen og statsamtet truffet afgørelse om at navnene på underretningen af 7. februar 2005 kan undtages fra aktindsigt med den begrundelse at anmelderne kan blive udsat for chikane og trusler fra Deres klienters side. Myndighederne har i den forbindelse henvist til de to telefoniske henvendelser til kommunen den 10. februar 2005 fra (B)'s svigerinde, (F), og fra (E).

(F) og (E) er ikke blandt underskriverne af anmeldelsen af 7. februar 2005.

Så vidt jeg forstår, har kommunen og statsamtet – på baggrund af oplysningerne om at Deres klienter skulle have truet to personer som de troede stod bag anmeldelsen – vurderet at det er nærliggende at de der har underskrevet anmeldelsen, vil blive udsat for chikane og trusler hvis Deres klienter får indsigt i navnene på anmeldelsen.

Ifølge kommunens notater vedrørende telefonsamtalerne den 10. februar 2005 skulle Deres klient have sagt at 'dette vil (F) komme til at stå til ansvar for', og (E) skulle have oplevet en meget voldsom verbal adfærd fra Deres klienters side.

Deres klienter har under sagen benægtet at have opført sig truende i forbindelse med at de fik kendskab til anmeldelsen. Deres klienter har i den forbindelse oplyst at der på anmeldelsestidspunktet var væsentlige uoverensstemmelser i (B)'s familie, særligt mellem Deres klienter og (B)'s bror ((F)'s mand) og dennes familie. Deres klienter har endvidere oplyst at de ikke kender (E).

Hertil kommer at underskriverne af anmeldelsen ikke heri har tilkendegivet et klart ønske om at være anonyme i forhold til Deres klienter, og der er ikke oplysninger i anmeldelsen der kan indikere at anmelderne frygter chikane eller trusler fra Deres klienters side. Jeg bemærker i den forbindelse at den enkeltstående bemærkning i underretningen om at 'Det kan være at I syntes det er mærkeligt vi gerne vil være anonyme, men det kan man jo desværre være nødt til i første omgang', ikke fremstår som en klar tilkendegivelse af at anmelderne ikke ønsker at plejeforældrene får indsigt i navnene på anmeldelsen. Der forelå allerede en anonym anmeldelse i sagen, og efter min opfattelse kan bemærkningen i den skriftlige underretning af 7. februar 2005 forstås som en distance-  
ring herfra.

Sammenfattende efterlader disse forhold en betydelig usikkerhed om hvorvidt kommunen med den fornødne sikkerhed kunne lægge til grund at Deres klienter havde fremsat trusler eller på anden måde udøvet chikane i forbindelse med anmeldelsen og – i givet fald – tillige usikkerhed om karakteren heraf og baggrunden herfor.

På den baggrund burde kommunen efter min opfattelse have foretaget yderligere undersøgelser inden der blev truffet afgørelse om at afslå Deres klienters anmodning om indsigt i anmeldernes navne.

Det ville efter min opfattelse f.eks. have været nærliggende at kontakte dem der har underskrevet anmeldelsen, med henblik på en nærmere belysning af deres kendskab til Deres klienter, og i den forbindelse have fået anmeldernes vurdering

af risikoen for at de ville blive udsat for trusler eller andre repressalier fra Deres klienters side.

Jeg har gjort Ølstykke Kommune og Statsamtet København opmærksom på min opfattelse.

En af mine medarbejdere havde den 12. juni 2006 en telefonsamtale med en af Deres klienter der i den forbindelse oplyste at det fortsat er af betydning for (B) og (C) at få indsigt i navnene på underretningen af 7. februar 2005.

Jeg har på den baggrund henstillet til statsamtet at foranledige sagen genoptaget med henblik på at der træffes en ny afgørelse i sagen, og at der i den forbindelse foretages yderligere undersøgelser i overensstemmelse med det ovenstående.

Jeg har endvidere bedt statsamtet om at underrette mig om sagens videre forløb.

Deres bilag vedlægges."

Statsforvaltningen Hovedstaden meddelte mig efterfølgende at (tidligere) Statsamtet København på baggrund af min henstilling havde genoptaget sagen og bedt kommunen om en udtalelse. Statsforvaltningen Hovedstaden havde herefter foretaget en fornyet vurdering af sagen og fundet at kommunen ikke havde haft tilstrækkeligt grundlag for at give afslag på aktindsigt i anmeldernes navne. Jeg meddelte statsforvaltningen at jeg på den baggrund ikke foretog mig mere i sagen. Kommunen traf efterfølgende afgørelse om aktindsigt i anmeldernes navne.

NOTER: (\*) FOB 1987, s. 197, og FOB 1996, s. 93.



## Justitsministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2006 til 31. december 2006 afsluttet 692 sager inden for Justitsministeriets sagsområde. 439 af disse sager blev afvist.

De resterende 253 sager blev realitetsbehandlet. 136 sager handlede om afgørelser, 34 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, 28 sager handlede om generelle spørgsmål, 34 sager handlede om faktisk forvaltningsvirksomhed, og 21 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 84 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	8	0	0	0
Generelle spørgsmål	1	1	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	0	0	0
Sagsbehandlingstid	6	3	0	0
<i>I alt</i>	<i>16</i>	<i>4</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 5-6: Sagsbehandlingstid i Justitsministeriet af en sag hvor besvarelsen ikke var en afgørelse. Krav til myndighedernes behandling af sådanne sager*

### Civilstyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	29	2	0	1
Sagsbehandlingsspørgsmål	4	3	0	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>34</i>	<i>5</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

1 sag fra Civilstyrelsens sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 5-7: Afslag på at godkende at værge for mindreårig gav helt eller delvis afkald på en gruppelivsforsikring*

Direktoratet for  
Kriminalforsorgen

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	53	18	0	1
Sagsbehandlingsspørgsmål	20	17	0	1
Sagsbehandlingstid	9	9	0	0
Generelle spørgsmål	6	0	4	0
<i>I alt</i>	88	44	4	2

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

Sag nr. 5-4: *Afslag på afsoning i åbent fængsel som følge af rockertilknytning*

Sag nr. 5-5: *Oplysningsgrundlaget for Direktoratet for Kriminalforsorgens afgørelse om et indberettet selvmord*

Statsfængsler

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	0	0	0
Faktisk forvaltningsvirksomhed	12	0	0	0
Generelle spørgsmål	1	0	0	1
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	15	0	0	1

Arresthuse

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	1	0	0
Generelle spørgsmål	4	0	0	2
Optræden	20	1	0	0
<i>I alt</i>	25	2	0	2

Erstatningsnævnet

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

## Rigsadvokaten

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	14	1	0	0
Generelle spørgsmål	1	0	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	0	0	0
<i>I alt</i>	16	1	0	0

1 sag fra Rigsadvokatens sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 5-1: Rigsadvokatens forpligtelse til at være opmærksom på omgørelsesfristen i retsplejelovens § 724, stk. 2*

## Politimestre

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	2	0	0	0
Generelle spørgsmål	14	3	2	7
Optræden	1	0	0	0
<i>I alt</i>	17	3	2	7

1 sag fra politimestrenes sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 5-3: Frifindelsesdom i straffesag medførte delvis benådning i anden straffesag efter genoptagelse*

## Rigspolitichefen

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

## Statsadvokater

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	28	1	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	3	3	0	0
Sagsbehandlingstid	3	0	0	0
<i>I alt</i>	34	4	0	0

1 sag fra Statsadvokaternes sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 5-2: Hjemmelsangivelse ved påtaleopgivelse*



*Retslægerådet*

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

*Datatilsynet*

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

## 5-1. Rigsadvokatens forpligtelse til at være opmærksom på omgørelsesfristen i retsplejelovens § 724, stk. 2

Forvaltningsret 114.4 – 11.9 – 13.1. – Retspleje 321.1 – 321.3 – 322.1 – 33.1.

*En advokat klagede på vegne af en klient til Rigsadvokaten over at en statsadvokat havde indstillet efterforskningen i en sag hvor en politibetjent havde affyret et skud mod klientens søn. Sønnen døde kort efter. Politibetjenten blev ikke sigtet i forbindelse med efterforskningen, men blev afhørt med en sigtets rettigheder.*

*Rigsadvokaten afgjorde at fristen for at omgøre en afgørelse om påtaleopgivelse, jf. retsplejelovens § 724, skulle anvendes i sagen, og at fristen var udløbet kort tid efter at der var blevet klaget over afgørelsen til Rigsadvokaten. Det var derfor ikke længere muligt at omgøre statsadvokatens afgørelse om at standse undersøgelsen i sagen. Rigsadvokaten kritiserede statsadvokaten for ikke allerede i forbindelse med afgørelsen om påtaleopgivelse og klagen herover at have gjort sig klart om omgørelsesfristen kunne bruges i sagen.*

*Ombudsmanden udtalte at han var enig med Rigsadvokaten i at omgørelsesfristen skulle anvendes, idet politibetjenten måtte betragtes som sigtet i sagen. Ombudsmanden kunne på den baggrund ikke kritisere at Rigsadvokaten ikke havde taget stilling til om han ville have anlagt en anden vurdering af skyldsspørgsmålet i sagen end statsadvokaten.*

*Ombudsmanden udtalte endvidere at Rigsadvokaten generelt set i forbindelse med behandlingen af klager over påtaleopgivelser bør være opmærksom på påtalefristen og tilstræbe at afgøre sagerne inden omgørelsesfristens udløb. Rigsadvokaten bør således i forbindelse med en indledende gennemgang af de indkomne klager ikke alene hæfte sig ved hvad statsadvokaten har anført om fristen, men også overveje om der eventuelt kan være begået fejl hos statsadvokaten i denne henseende. Ombudsmanden mente derfor at det havde været ønskeligt om Rigsadvokaten i forbindelse med klagen i den konkrete sag havde overvejet om omgørelsesfristen skulle anvendes, og havde vurderet om det var muligt at behandle sagen inden fristens udløb.*

*(J.nr. 2004-3420-611).*

Det fremgik af sagens akter at en politibetjent, A, ved en skudepisode den 1. april 2003 affyrede et skud mod B der kort efter afgik ved døden. Skudepisoden fandt sted i forbindelse med politiets eftersættelse af en brugstjålet bil som B førte.

Statsadvokaten for København, Frederiksberg og Tårnby iværksatte efter skudepisoden en undersøgelse efter retsplejelovens § 1020a, stk. 2, med det formål at klarlægge hvorvidt politibetjent A i forbindelse med skudafgivelsen havde handlet inden for grænserne af lovlig magtanvendelse, og om

undersøgelsen i øvrigt gav anledning til kritik af politiets håndtering af episoderne.

Den 13. maj 2003 indgav advokat C på B's mors vegne en klage til statsadvokaten over A's adfærd i forbindelse med skudepisoden.

Statsadvokaten afgav den 26. juni 2003 en redegørelse om sagen til Politiklagenævnet for København, Frederiksberg og Tårnby. Statsadvokaten fandt at A i forbindelse med skuddet mod B havde handlet i lovlig nødværge. Statsadvokaten oplyste på den baggrund at han agtede at indstille efterforskningen, jf. retsplejelovens § 749, stk. 2, idet

han fandt skudepisoden tilstrækkeligt be-lyst.

Politiklagenævnet meddelte i brev af 17. september 2003 til statsadvokaten at sagen havde været behandlet på et møde i nævnet den 20. august 2003, og at et flertal kunne tiltræde at efterforskningen i sagen blev indstillet.

Statsadvokaten besluttede herefter den 23. september 2003 i medfør af retsplejelovens § 749, stk. 2, at indstille efterforskningen i sagen. Beslutningen blev meddelt blandt andre C og A i breve af 23. september 2003. Begrundelsen for afgørelsen var at der ikke var rimelig formodning om at et strafbart forhold der kunne forfølges af det offentlige, var begået. I brevene til A og C var anført at afgørelsen kunne omgøres af den overordnede anklagemyndighed. I brevet til C var desuden anført at afgørelsen kunne påklages til Rigsadvokaten af en klageberettiget inden 4 uger fra modtagelsen.

C anmodede på sin klients vegne statsadvokaten om aktindsigt i sagen i et brev af 2. oktober 2003. C gjorde i brevet opmærksom på at han gik ud fra at afgørelsen om at indstille efterforskningen *ikke* var at sidestille med en påtaleopgivelse eller et tiltalefrafald, og at omgørelsesfristen i retsplejelovens § 724, stk. 2, derfor ikke fandt anvendelse. Hvis statsadvokaten mente at omgørelsesfristen fandt anvendelse, bad C om at dette omgående blev tilkendegivet over for ham, da en afgørelse fra Rigsadvokaten i så fald skulle forkyndes for A inden den 23. november 2003.

Statsadvokaten imødekom C's aktindsigtsanmodning ved et brev af 13. oktober 2003. Statsadvokaten kommenterede i dette brev ikke det C havde anført om omgørelsesfristen i retsplejelovens § 724, stk. 2.

Ved et brev af 21. oktober 2003 adresseret til statsadvokaten påklagede C afgørelsen af 23. september 2003 til Rigsadvokaten. Dette brev fremsendte statsadvokaten til Rigsadvokaten den 7. november 2003. Statsadvoka-

ten henholdt sig til sin afgørelse af 23. september 2003.

Rigsadvokaten bekræftede modtagelsen af C's klage den 14. november 2003. Rigsadvokaten bad samtidig om at måtte modtage eventuelle yderligere bemærkninger fra C inden to uger. Rigsadvokaten oplyste at den forventede sagsbehandlingstid var to måneder.

Den 28. november 2003 fremkom C med uddybende bemærkninger over for Rigsadvokaten. C skrev bl.a. at det var hans opfattelse at nogle oplysninger som statsadvokaten havde lagt til grund i sin redegørelse af 26. juni 2003, om at B bakkede mod C og herefter ramte patruljevognen, efter C's opfattelse ikke var korrekte.

Rigsadvokaten bad den 4. december 2003 statsadvokaten om en udtalelse i anledning af C's nye bemærkninger.

Statsadvokaten bad i brev af 15. december 2003 Statens Bilinspektion om en (ny) vurdering på baggrund af de oplysninger som C fremkom med i sit brev af 28. november 2003 til Rigsadvokaten.

Rigsadvokaten rykkede den 6. januar 2004 statsadvokaten for en udtalelse. Statsadvokaten oplyste i den anledning den 14. januar 2004 at besvarelsen afventede en udtalelse fra Statens Bilinspektion, og at denne formentlig ville foreligge i begyndelsen af februar 2004. Rigsadvokaten rykkede igen statsadvokaten ved et brev af 18. februar 2004.

Statsadvokaten fremkom med en udtalelse til Rigsadvokaten den 1. marts 2004. Heri oplyste statsadvokaten bl.a. at Statens Bilinspektion i en erklæring af 5. februar 2004 på baggrund af en ny gennemgang af de faktiske forhold havde udtalt at den bil som B førte, bakkede og kunne have ramt politibilen. Statsadvokaten anførte hertil at A's forklaring om at bilen bakkede, nu entydigt var yderligere bestyrket.

C fremkom med yderligere bemærkninger i et brev af 4. marts 2004 til statsadvokaten. Han anførte bl.a. at det var hans opfat-

telse at den danske model for undersøgelse og behandling af sager hvor borgere dør som følge af statens magtanvendelse, som sådan er i strid med den europæiske menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 2 om retten til liv. Statsadvokaten kommenterede disse bemærkninger i en udtalelse af 5. marts 2004. Vedrørende spørgsmålet om krænkelse af EMRK's artikel 2 skrev han følgende:

”Det anføres herom i Kommentaren til Den Europæiske Menneskeretskonvention, 2. udgave, side 92, at der i forbindelse med efterforskningen af dødsfald, der kan være fremkaldt ved ulovlig magtanvendelse, skal gives offentligheden adgang til at efterprøve effektiviteten af efterforskningen, og de pårørende skal sikres en særlig grad af indsigt.

Netop disse hensyn gjorde, at jeg ved min afgørelse af 23. september 2003 valgte til bl.a. advokat (C) at medsende hele min redegørelse af 26. juni 2003 til Politiklagenævnet indeholdende en omfattende, detaljeret og fyldestgørende gennemgang af efterforskningen, vidneudsagn m.v., ligesom jeg ved skrivelse af 13. oktober 2003 fandt at burde give advokat (C) som privat antaget advokat for afdødes moder fuld aktindsigt i straffesagens akter, selv om denne næppe kan betegnes som en part i sagen, og derfor næppe har haft krav på aktindsigt efter forvaltningslovens § 18.

Jeg fandt som anført i min skrivelse af 22. maj 2003 ikke hjemmel til at meddele aktindsigt i sagens dokumenter under efterforskningen, jf. herved offentlighedslovens § 2 og forvaltningslovens § 18. Denne afgørelse blev ikke påklaget til Dem.

Undersøgelsen i sagen er foretaget af statsadvokaturen i overensstemmelse med retsplejelovens regler, og den af Rigspolitechefens Rejsehold ydede bistand er foretaget under statsadvokaturens ledelse og efter statsadvokaturens instruktioner, jf. retsplejelovens § 1020b, stk. 2.

Jeg betragter statsadvokaturen som praktisk, institutionelt, strukturelt og hierarkisk uafhængig af politiet, jf. Kommentaren til

EMRK, Artikel 2, side 91, hvorfor undersøgelsen efter min opfattelse er foretaget i overensstemmelse med EMRK artikel 2.”

Den 23. april 2004 bad advokaten for en af de andre betjente som havde været involveret i sagen, statsadvokaten om at oplyse hvornår statsadvokaten havde færdigbehandlet sagen. Statsadvokaten besvarede henvendelsen den 29. april 2004 og oplyste at sagen afventede afgørelse hos Rigsadvokaten.

I et brev af 5. juli 2004 bad Rigsadvokaten – efter en foreløbig gennemgang af sagen – Statsadvokaten om en udtalelse om hvorvidt omgørelsesfristen i retsplejelovens § 724, stk. 2, fandt anvendelse i sagen.

I en udtalelse af 9. juli 2004 anførte statsadvokaten bl.a. følgende:

”Jeg fandt ikke ved indledningen af eller senere under min undersøgelse grundlag for formelt at sigte politibetjent (A) for strafbart forhold i anledning af det nævnte politiskud, men da min undersøgelse som anført alene var rettet imod ham og kunne resultere i, at der blev rettet et strafansvar mod ham, fandt jeg, at han under undersøgelsen i vidt omfang burde tillægges de samme rettigheder, som han ville have haft som egentlig sigtet. Derfor blev det ved afhøringen af ham tilkendegivet over for ham, at han blev afhørt ’med en sigtets rettigheder’. Han blev i forbindelse hermed gjort bekendt med, at han ikke havde pligt til at udtale sig, og han havde i forvejen allerede bistand af en advokat, der bistod ham ved afhøringerne af ham.

Da min undersøgelse som nævnt reelt alene var rettet imod politibetjent (A) med henblik på at søge klarlagt, om han ved affyringen af pistolskuddet havde begået strafbart forhold, kan det spørgsmål rejses, om der burde have været rejst formel sigtelse imod ham, jf. herved Kommenteret Retsplejelov, 6. udg., bind III, s. 83, note 2 til § 752, stk. 1. En sådan formel sigtelse må imidlertid efter min opfattelse forudsætte, at der er en vis formodning om – og ikke blot en mulighed for – at der er begået et strafbart forhold, og en sådan formodning har jeg ikke på noget

tidspunkt under undersøgelsen fundet grundlag for.

Jeg har ikke på noget tidspunkt gjort politibetjent (A) udtrykkeligt bekendt med, at han ved at blive tillagt 'en sigtets rettigheder' også med hensyn til den i retsplejelovens § 724, stk. 2, gældende omgørelsesfrist ville være stillet på samme måde som en formelt sigtet. På den anden side synes der ved anvendelsen af udtrykket 'en sigtets rettigheder' at kunne være givet den pågældende en berettiget forventning om, at han dermed er blevet tillagt *alle* en sigtets rettigheder og dermed også den rettighed, der ligger for en sigtet i, at en afgørelse om påtaleopgivelse ikke kan omgøres efter udløbet af omgørelsesfristen.

På denne baggrund må den i retsplejelovens § 724, stk. 2, omhandlede omgørelsesfrist efter min opfattelse antages at være gældende i nærværende sag. Dette gælder efter min opfattelse således også, selv om jeg ved min afgørelse om indstillingen af efterforskningen i sagen har henvist til retsplejelovens § 749, stk. 2, som anvendes i tilfælde, hvor der ikke har været rejst sigtelse, og ikke til retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 2, som anvendes i tilfælde, hvor der har været rejst formel sigtelse, jf. herved Retsplejerådets betænkning nr. 1194/1990 om anklagemyndighedens struktur samt Kommenteret Retsplejelov, 6. udg., bind III, s. 37, note 7 til § 724, stk. 2.

Jeg er opmærksom på, at det muligt ville have været mere hensigtsmæssigt, at jeg i forbindelse med mine afhøringer af politibetjent (A) i stedet for blot helt generelt at have tilkendegivet over for ham, at han afhørtes 'med en sigtets rettigheder', havde præciseret, hvilke af en sigtets rettigheder han skulle tillægges, herunder navnlig i form af en tilkendegivelse om, at han ikke havde pligt til at udtale sig, og om hans ret til at få beskikket en advokat (forsvarer) til at bistå sig, jf. herved Per Lindegaard i Ufr 1983, B, s. 79 ff.

Jeg mener imidlertid ikke, at dette i nærværende sag ville have gjort nogen afgøren-

de forskel med hensyn til, om den i retsplejelovens § 724, stk. 2 omhandlede omgørelsesfrist skal anses for gældende. Jeg kan herved henvise til Østre Landsrets kendelse af 12. februar 1999 (Calypso-sagen), i hvilken der, uanset at der hverken havde været sigtelse eller meddelt anden form for tilkendegivelse om tillæggelse af en eller flere af en sigtets rettigheder mod dem, som politiets efterforskning reelt rettedes imod, alligevel netop på grund af baggrunden for efterforskningen antoges at gælde den i retsplejelovens § 724, stk. 2, omhandlede omgørelsesfrist.

I kommende tilsvarende undersøgelser vil jeg imidlertid nøje overveje, om der ved afhøringer af politifolk og andre, den pågældende undersøgelse rettes imod, i stedet for tilkendegivelse om at være tillagt 'en sigtets retsstilling' bør ske tilkendegivelse i overensstemmelse med de i Per Lindegaards ovennævnte artikel anførte retningslinier."

Rigsadvokaten fremsendte udtalelsen til C den 2. september 2004. I et brev af 11. oktober 2004 bemærkede C at han allerede ved en telefaks af 2. oktober 2003 havde gjort statsadvokaten opmærksom på problemstillingen vedrørende retsplejelovens § 724, stk. 2, og at statsadvokaten ikke havde kommenteret dette.

Rigsadvokaten traf afgørelse i sagen ved et brev af 2. september 2004. Af denne afgørelse fremgår bl.a. følgende:

*"Min afgørelse i sagen:*

1. Jeg er enig med statsadvokaten i, at den i retsplejelovens § 724, stk. 2, omhandlede omgørelsesfrist på de 2 måneder udløb den 23. november 2003. Dette indebærer, at det ikke længere er muligt at omgøre statsadvokatens afgørelse om at standse undersøgelsen i sagen. Jeg har derfor ikke taget stilling til, om jeg ville have anlagt en anden vurdering af skyldsspørgsmålet i sagen end statsadvokaten.

Jeg har over for statsadvokaten udtalt, at det er uhensigtsmæssigt, at man ikke allerede i forbindelse med afgørelsen og påklagen

havde gjort sig klart, om den i retsplejeloven omhandlede omgørelsesfrist fandt anvendelse i sagen.

Jeg er i øvrigt enig med statsadvokaten i, at det i tilsvarende sager nøje bør overvejes, med hvilke rettigheder en afhøring af den involverede politimand bør gennemføres.

Det er således beklageligt i den foreliggende sag, at mine muligheder for eventuelt at omgøre statsadvokatens påtaleopgivelse på denne baggrund er forpasset.

...

4. For så vidt angår Deres bemærkninger om, at den danske undersøgelsesmodel er i strid med EMRK, artikel 2 om retten til liv er jeg enig i det, som statsadvokaten har anført. Statsadvokaterne må betragtes som praktisk, institutionelt, strukturelt og hierarkisk uafhængige af politiet, og at den i denne sag foretagne undersøgelse således ikke er i strid med EMRK, artikel 2

Jeg kan herunder henvise til Justitsministeriets overvejelser og forslag i Forslag nr. 242 af 27. april 1995 til Lov om ændring af retsplejeloven (Behandlingen af klager over politipersonalet m.v.). Det fremgår heraf bl.a.:

'Statsadvokatmodellen opfylder hovedformålet med indførelsen af en nyordning, nemlig at politiet ikke skal stå for undersøgelsen/efterforskningen i sager mod politipersonale, og at politiet heller ikke skal træffe afgørelse i sagerne. En henlæggelse af disse opgaver til statsadvokaterne ligger desuden i naturlig forlængelse af de ændringer i anklagemyndighedens struktur, der blev gennemført ved lov nr. 385 af 20. maj 1992, og som bl.a. indebar en yderligere funktionel adskillelse af statsadvokaturene og politiet.'

I et samtidigt brev til statsadvokaten anførte Rigsadvokaten bl.a. følgende:

"Jeg er enig med Dem i, at det i tilsvarende sager nøje bør overvejes, med hvilke rettigheder en afhøring af den involverede politimand bør gennemføres. Jeg er endvidere enig i, at den af tidligere rigsadvokat (...) an-

befalede formulering '...' generelt bør anvendes i forbindelse med afhøring af de personer, der er genstand for en strafferetlig undersøgelse, med mindre der i den konkrete sag er det fornødne grundlag for at sigte den pågældende.

Jeg er enig med Dem i, at den i retsplejelovens § 724, stk. 2, omhandlede omgørelsesfrist på 2 måneder udløb den 23. november 2003. Dette indebærer, at det ikke længere er muligt at omgøre Deres afgørelse om at standse undersøgelsen i sagen. Jeg har derfor ikke taget stilling til, om jeg ville være enig i Deres vurdering af skyldsspørgsmålet i sagen.

Opmærksomheden bør endvidere være rettet mod de retsvirkninger, der følger af undersøgelsesformen. Jeg finder det således beklageligt, at opmærksomheden i den foreliggende sag ikke har været rettet mod den omgørelsesfrist, der gælder efter retsplejelovens § 724, stk. 2, således at omgørelsesfristen i realiteten var udløbet, da jeg modtog sagen fra Dem efter genoptagelsen af efterforskningen, hvorved mine muligheder for eventuelt at omgøre Deres påtaleopgivelse var forpasset."

Med brev af 30. september 2004 sendte statsadvokaten en redegørelse til Rigsadvokaten hvori han kommenterede den kritik som Rigsadvokaten havde fremsat. I brevet skrev han at han fandt kritikken uforståelig og urimelig. Af redegørelsen fremgik bl.a. følgende vedrørende spørgsmålet om omgørelsesfristen:

"Ad 1: Spørgsmålet om omgørelsesfristen.

1.1. Som påpeget ovenfor under afsnit I formulerede Rigsadvokaten sin kritik af, at omgørelsesfristen var udløbet, således:

'Jeg har over for statsadvokaten udtalt, at det er uhensigtsmæssigt, at man ikke allerede i forbindelse med afgørelsen og påklagen havde gjort sig klart, om den i retsplejeloven omhandlede omgørelsesfrist fandt anvendelse i sagen.'

Ved denne formulering får læseren uvægerligt det indtryk, at det *udelukkende* er



Statsadvokatens fejl, at *man* ikke var opmærksom på omgørelsesfristen, inden den udløb. Det er efter Statsadvokatens opfattelse urimeligt.

Statsadvokaturen var i forbindelse med afgørelsen eller påklagen af den – som det senere skulle vise sig urigtige – opfattelse, at der ikke gjaldt en omgørelsesfrist i sagen. Det skyldtes, at der, som nævnt ovenfor, ikke var rejst sigtelse i sagen, men alene afhørt med 'en sigtets retsstilling', og sagen var derfor også sluttet i medfør af rpl. § 749, stk. 2.

Statsadvokatens opfattelse var på dette punkt ganske i overensstemmelse med, hvad der hidtil i administrativ praksis er blevet anset for gældende ret i sager af denne art.

1.1.1. Således synes man ikke, ej heller i Rigsadvokaturen, at have ment, at der i den såkaldte 'Tilst-sag', hvor en polititjenestemand, der havde skudt og dræbt to biltyve, blev afhørt med 'en sigtets retsstilling', gjaldt nogen omgørelsesfrist. Statsadvokaten traf afgørelse den 4. april 2002 om indstilling af efterforskningen i medfør af rpl. § 749, stk. 2. Afgørelsen blev påklaget til Rigsadvokaten, der den 3. marts 2003, d.v.s. 11 måneder senere, tiltrådte statsadvokatens afgørelse og således traf realitetsafgørelse i sagen. Sagen er omtalt i Rigsadvokatens Beretning om behandling af klager over politiet 2001, s. 157 ff, og 2002, s. 246 f.

Sagen blev i øvrigt genoptaget, og den 12. juni 2003 traf Statsadvokaten på ny afgørelse, ved hvilken den tidligere afgørelse blev fastholdt. Også den afgørelse blev påklaget til Rigsadvokaten, der den 30. juni 2004 traf afgørelse om ikke at ændre Statsadvokatens afgørelse. Alle afgørelser er således realitetsafgørelser, og intetsteds i afgørelserne omtales omgørelsesfristen i rpl. § 724, stk. 2.

1.1.2. Noget lignende synes at have gjort sig gældende i den såkaldte 'Løgstør-sag', der omhandlede en mand, der døde, medens to politifolk i en patruljevogn var ved at transportere ham til politistationen. Under-

vejs blev han urolig, hvorefter politifolkene kørte ind på en rastepads for at tilkalde hjælp. Her trak de ham ud af patruljevognen og lagde ham ned på jorden, og i forbindelse hermed blev han pludselig slap, og kort efter døde han, formentlig som følge af akut hjertervigt opstået som følge af voldsom fysisk aktivitet hos den kraftige, overvægtige mand i forbindelse med tidligere indtagelse af hash og alkohol, hvortil som medvirkende årsag muligvis kunne anføres, at den anholdte havde ligget fastholdt på maven og forsøgt lagt i benlås. Statsadvokaten indstillede efterforskningen i medfør af rpl. § 749, stk. 2, hvilket blev tiltrådt af Rigsadvokaten, uden at spørgsmålet om omgørelsesfristen blev omtalt. Statsadvokatens undersøgelse efter rpl. § 1020 a, stk. 2, var imidlertid klart rettet imod de to politifolk, om end de efter det oplyste ikke direkte blev tillagt 'en sigtets retsstilling', således at omgørelsesfristen efter princippet i 'Calypso-sagen' også burde have været anvendt i den pågældende sag.

1.1.3. Endelig kan nævnes Statsadvokatens sag vedrørende en skudepisode på en tankstation, omtalt i Rigsadvokatens Årsberetning om PKN-sager 2001, s. 164, og 2002, s. 247 f. Nogle politifolk antraf en eftersøgt person i en bil på en tankstation. Da han begyndte at køre væk, affyrede politifolkene i alt 19 skud imod bilens dæk og førerkabine, angiveligt fordi de mente, at manden havde forsøgt at påkøre dem. Manden blev ikke ramt og undslap. Statsadvokaten indledte undersøgelse efter rpl. § 1020 a, stk. 2, og afhørte de 3 involverede politifolk med tilkendegivelse om, at de ikke havde pligt til at udtale sig, men tillagde dem ikke formelt 'en sigtets retsstilling'. Statsadvokaten traf 30/5 2003 afgørelse om, at efterforskningen skulle indstilles i medfør af rpl. § 749, stk. 2. Afgørelsen blev påklaget til Rigsadvokaten, der den 2. september 2003, d.v.s. efter udløbet af omgørelsesfristen, tiltrådte afgørelsen. Undersøgelsen var klart rettet imod de 3 politifolk, så efter princippet i 'Calypso-sagen'

skulle omgørelsesfristen have været anvendt, men den blev ikke omtalt overhovedet.

1.2. At det i visse tilfælde kan komme på tale at lade omgørelsesfristen gælde i en straffesag, selv om der ikke er rejst sigtelse i sagen, blev første gang fastslået i den såkaldte 'Calypso-sag'. I den sag var der indgivet anmeldelse mod tre personer, der drev et rejsebureau, der gik konkurs, ifølge anmeldelsen fordi de tre personer udbød rejser til underpris og anvendte forskudsvis modtagne betalinger for bestilte rejser til uvedkommende formål, alt med et stort tab for Rejsegarantifonden til følge. De tre personer blev afhørt, men der blev ikke rejst sigtelse mod dem. Påtale i sagen blev opgivet af Statsadvokaten i medfør af rpl. § 749, stk. 2. Rigsadvokaten ønskede rejst tiltale i sagen, men ved Østre Landsrets kendelse af 12. februar 1999 blev det fastslået, at omgørelsesfristen i rpl. § 724, stk. 2, fandt anvendelse, uanset at der ikke var rejst sigtelse i sagen, fordi efterforskningen i sagen reelt havde været rettet imod de tre anmeldte personer.

Når Rigsadvokaten uanset afgørelsen i 'Calypso-sagen' ikke mente, at omgørelsesfristen i rpl. § 724, stk. 2, fandt anvendelse i 'Tilst-sagen', skyldtes det givetvis, at der her var tale om en undersøgelse, der ikke var baseret på en *anmeldelse* om strafbart forhold, men skyldtes *statsadvokatens forpligtelse* efter rpl. § 1020 a, stk. 2, til at iværksætte efterforskning, når en person er afgang ved døden eller er kommet alvorligt til skade som følge af politiets indgriben, eller medens den pågældende var i politiets varetægt, også uanset at der ikke er nogen forhåndsformodning om, at der i forbindelse hermed af politifolk er handlet kritisabelt eller strafbart.

I nærværende sag har Rigsadvokaten så skiftet opfattelse, uoplyst hvorfor. Der er i henseende til anvendelsen af omgørelsesfristen ingen forskel mellem nærværende sag og 'Tilst-sagen'. Rigsadvokaten mener derfor muligvis nu, at omgørelsesfristen også gælder i 'Tilst-sagen', således at han ikke på

tidspunktet for hans afgørelser kunne have ændret Statsadvokatens afgørelse. Dette har dog som anført ikke fundet udtryk i hans seneste afgørelse af 30. juni 2004 i sagen, på hvilket tidspunkt han synes at være blevet opmærksom på omgørelsesfristen i nærværende sag.

1.3. Hvis en omgørelsesfrist udløber, inden der er truffet afgørelse vedrørende en klage over en truffet afgørelse, kan det spørgsmål rejses, hvem der er ansvarlig herfor. Normal administrativ praksis fører efter Statsadvokatens opfattelse til, at ansvaret herfor påhviler den myndighed, hos hvem sagen verserer på det tidspunkt, da omgørelsesfristen udløber, i særdeleshed i tilfælde, hvor sagen på det pågældende tidspunkt – som i nærværende tilfælde – verserer hos *klagemyndigheden*, der må være den myndighed, der er nærmest til at påse, om en omgørelsesfrist skal anvendes.

Dette fører i nærværende sag efter Statsadvokatens opfattelse til, at først og fremmest Rigsadvokaturen selv burde have været opmærksom på omgørelsesfristen, idet denne udløb den 23. november 2003 og dermed, medens sagen lå til behandling i Rigsadvokaturen, der var fremsendt fra Statsadvokaturen den 7. november 2003 samt nogle yderligere bilag den 12. november 2003. Rigsadvokaturen vidste fra begyndelsen udmærket, hvad sagen drejede sig om, dels på grund af selve klagen, dels på grund af den omfattende medieomtale af den. Alligevel henlede den ikke selv i forbindelse med høringsen vedrørende klagen eller på noget andet tidspunkt før den 5. juli 2004 Statsadvokatens opmærksomhed på, at der kunne være tale om en omgørelsesfrist. Det bemærkes herved, at Statsadvokaturen altid, når der høres vedrørende en klage over en påtaleopgivelse fra en politikreds, bemærker, at 'opmærksomheden henledes på en eventuel omgørelsesfrist'.

Det er rigtigt, at Statsadvokaturen måske *også* – bl.a. i lys af Calypso-sagen – burde have været opmærksom på omgørelsesfri-

sten, men at dreje forholdet således, at Statsadvokaturen reelt gøres *eneansvarlig* for, at man ikke var opmærksom herpå, således at omgørelsesfristen udløb, inden Rigsadvokaturen kunne træffe afgørelse, er efter Statsadvokaturens opfattelse helt urimeligt, bl.a. under hensyn til, at der – som ovenfor anført – er tale om en ændret praksis fra Rigsadvokaturens side vedrørende undersøgelser efter rpl. § 1020 a, stk. 2.”

Den 11. oktober 2004 klagede C til mig over at statsadvokaten og Rigsadvokaten konkluderede at omgørelsesfristen i retsplejelovens § 724, stk. 2, fandt anvendelse i sagen, og over den samlede sagsbehandling hos statsadvokaten.

Ligeledes den 11. oktober 2004 sendte C Rigsadvokaten en kopi af sit telefaxbrev af 2. oktober 2003 til statsadvokaten hvori han gjorde opmærksom på problemstillingen vedrørende fristen i retsplejelovens § 724, stk. 2. C bad Rigsadvokaten oplyse om Rigsadvokaten i forbindelse med behandlingen af sagen havde været opmærksom på brevet, og hvad statsadvokatens og Rigsadvokatens bemærkninger til brevet i øvrigt var. Rigsadvokaten bad den 21. oktober 2004 statsadvokaten om en udtalelse i anledning af C's henvendelse. Statsadvokaten svarede den 25. oktober 2004 bl.a. således:

”Ved skrivelse af 13. oktober 2003, der vedlægges i kopi, imødekom jeg anmodningen om aktindsigt. Jeg tog ikke i den nævnte skrivelse udtrykkelig stilling til det af advokat (C) anførte om, hvorvidt omgørelsesfristen i retsplejelovens § 724, stk. 2, fandt anvendelse, idet jeg – dengang – efter hidtidig praksis var af den opfattelse, at dette ikke var tilfældet, da der var tale om en afgørelse i henhold til retsplejelovens § 749, stk. 2, hvorfor der efter indholdet af advokat (C)'s skrivelse ikke antoges at være behov for at anføre dette udtrykkeligt.

Såvel Advokat (C)'s nævnte skrivelse som mit svar herpå har her ved embedet i overensstemmelse med fast journaliseringspraksis været journaliseret på en særlig sag alene

vedrørende anmodningen om aktindsigt, hvilket er grunden til, at ingen af de nævnte skrivelser synes at have været fremsendt til Dem sammen med bilagene i sagen vedrørende min undersøgelse i anledning af politiets skudafgivelse på (...). Dette skal jeg her ved beklage.

Jeg har som anført tidligere været af den opfattelse, at der ikke gjaldt nogen omgørelsesfrist i sager af denne art, såfremt der ikke har været rejst sigtelse mod nogen. Først da De ved skrivelse af 5. juli 2004 henledte min opmærksomhed på Østre Landsrets kendelse af 12. februar 1999 i den såkaldte 'Calypso-sag', ændrede jeg opfattelse, jf. herved min påtegningsskrivelse af 9. juli 2004 til Dem.

Jeg har ikke i øvrigt bemærkninger til advokat (C)'s skrivelse af 11. oktober 2004.”

Jeg bad den 26. oktober 2004 Rigsadvokaten om en udtalelse i anledning af C's klage til mig. I forbindelse hermed bad jeg om at Rigsadvokaten forinden indhentede en udtalelse fra statsadvokaten.

I et brev af 12. november 2004 gjorde C yderligere gældende at det danske politiklagenævnsystem strider imod artikel 2 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

I en udtalelse af 26. november 2004 henholdt statsadvokaten sig til sin redegørelse af 30. september 2004 og til udtalelsen af 25. oktober 2004.

Rigsadvokaten fremkom den 21. marts 2005 med en udtalelse til mig. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

*”I. Behandlingen af sagen*

...

Kopi af korrespondancen om en eventuel omgørelsesfrist indgik ikke i den sag, jeg traf afgørelse i den 2. september 2004.

Statsadvokaten har efterfølgende ved påtegning hertil af 25. oktober 2004 anført, at baggrunden herfor var, at statsadvokaten – dengang – efter hidtidig praksis var af den opfattelse, at omgørelsesfristen ikke fandt anvendelse, da der var tale om en afgørelse i henhold til retsplejelovens § 749, stk. 2, hvor-

for statsadvokaten efter indholdet af advokat (C)'s brev ikke antog, at der var behov for at anføre dette udtrykkeligt.

Statsadvokaten anførte endvidere, at såvel advokat (C)'s brev af 2. oktober 2003 og statsadvokatens besvarelse i overensstemmelse med fast journaliseringspraksis ved embedet blev journaliseret på en særlig sag vedrørende anmodningen om aktindsigt, hvilket var grunden til, at ingen af de nævnte breve blev fremsendt til mig sammen med bilagene i sagen vedrørende statsadvokatens undersøgelse af politiets skudafgivelse på (...). Statsadvokaten har i påtegningen beklaget dette over for mig.

...

## II. Spørgsmålet om omgørelsesfristen

1. Det følger af retsplejelovens § 749, stk. 2, at politiet, når der ikke er grundlag for at fortsætte en påbegyndt efterforskning, kan træffe beslutning om at indstille efterforskningen. Hvis der er rejst sigtelse finder bestemmelserne i retsplejelovens § 721 og § 722 derimod anvendelse.

Er der truffet afgørelse om påtaleopgivelse i medfør af retsplejelovens § 721, følger det af retsplejelovens § 724, stk. 2, at straffølgningen mod den pågældende kun kan fortsættes efter den overordnede anklagemyndigheds bestemmelse, hvis meddelelsen herom er forkyndt for den pågældende inden 2 måneder fra afgørelsens dato.

Det fremgår endvidere af retsplejelovens § 742, stk. 2, at politiet iværksætter efterforskning, når der er rimelig formodning om, at der er begået et strafbart forhold, der forfølges af det offentlige.

Det fremgår endvidere af retsplejelovens § 752, at 'Inden politiet afhører en sigtet, skal han udtrykkeligt gøres bekendt med sigtelsen og med, at han ikke er forpligtet til at udtale sig.'

Det er ikke defineret i retsplejeloven, hvornår en person er sigtet. Det er utvivlsomt, at en person skal anses for sigtet, når dette formelt er blevet tilkendegivet den pågældende i forbindelse med efterforskning

gen. Det er ligeledes klart, at en person er sigtet, når der er iværksat straffeprocessuelle tvangsindgreb efter regler, der forudsætter, at der er rejst sigtelse.

I betænkning 1194/1990 om anklagemyndighedens struktur, anføres det p. 218: 'Den i bestemmelsen fastsatte 2 måneders frist, gælder i tilfælde, hvor der har været rejst sigtelse. Det må dog antages, at fristen også gælder, hvor der ikke formelt har været rejst sigtelse, men hvor en person med føje har anset sig for sigtet, f.eks. fordi den pågældende er afhørt 'med en sigtets rettigheder ...'.

2. Regelsættet for behandling af klager over politipersonalet mv. består af tre kapitler i retsplejeloven. Kapitel 93 b og kapitel 93 c regulerer henholdsvis behandlingen af adfærdsklager over politipersonalet og behandlingen af straffesager mod politipersonalet, mens kapitel 93 d vedrører politiklagenævnene.

Statsadvokaten iværksætter efter retsplejelovens § 1020 a, stk. 1, efterforskning efter anmeldelse eller på eget initiativ, f.eks. efter tilkendegivelse fra politiklagenævnet. Efterforskning iværksættes, når der er en rimelig formodning om, at politipersonale i tjenesten har begået noget strafbart forhold, som forfølges af det offentlige. Denne betingelse for at indlede efterforskning svarer til, hvad der gælder i straffesager, som efterforskes af politiet. Dette følger af § 1020 g, jf. retsplejelovens § 742, stk. 2.

Efterforskningen har efter retsplejelovens § 743 til formål at klarlægge, om betingelserne for at pålægge strafansvar eller anden strafferetlig retsfølge er til stede, og at tilvejebringe oplysninger til brug for sagens afgørelse og at forberede sagens behandling ved retten.

Statsadvokaten udfærdiger snarest rapport om de afhøringer, der foretages, og om andre efterforskningsskridt, medmindre oplysninger herom foreligger på anden måde efter retsplejelovens § 744.

Statsadvokaten skal efter § 1020 a, stk. 2, iværksætte en efterforskning, når en person er afgået ved døden eller kommet alvorligt til skade som følge af politiets indgriben, eller mens den pågældende var i politiets varetægt. Denne efterforskning skal iværksættes, *uanset* om der er formodning om, at der er begået et strafbart forhold. Det fremgår blandt andet af betænkning 1278/1994, side 146f.,

‘at tankegangen er den, at der på den ene side som nævnt er et påtrængende behov for en grundig undersøgelse, mens det på den anden side kan være unødigt belastende for de involverede polititjenestemænd, såfremt disse sager altid efterforskes i strafferetsplejens former, hvis dette – som efter de gældende regler – nødvendigvis indebærer en formodning om, at der er begået et strafbart forhold.’

3. Spørgsmålet om, hvornår man betragtes som sigtet i en straffesag, er i litteraturen omtalt blandt andet i Den Kommenterede Retsplejelov, 7. udg., note 2 til § 752, stk. 1, side 96, Den Danske Retspleje af H. Munch-Petersen, 1. udgave 1918, bind V, p. 74 ff, Den Danske Strafferetspleje, 2. udgave, af Stephan Hurwitz, p. 261 ff. og Strafferetspleje II, Hans Gammeltoft-Hansen, p. 11ff., Eva Smith, Straffeprocessen, 5. udgave, side 35, Lindencrone & Werlauff, Dansk Retspleje, side 609 f. Der kan endvidere henvises til Statsadvokat Poul Arnholms artikel i Anklagemyndighedens årsberetning 1985, side 18 ff.

Følgende fremgår af Den Kommenterede Retsplejelov, 7. udg., note 2 til § 752, stk. 1, side 96:

‘Spørgsmålet om, hvornår en person bør anses for sigtet afhænger af styrken af den mistanke, der retter sig mod den pågældende.

...

Er det uklart, hvorvidt der er begået en forbrydelse, men klart hvem gerningsmanden i givet fald er (f.eks. i forbindelse med undersøgelser af et muligt underslæb), vil den mistænkte normalt have behov for

partsbeføjelser, forsvarerbeskikkelse mv., og bør følgelig betragtes som sigtet. – Foreligger der tvivl om, hvorvidt en person skal anses for sigtet er formodningen for, at de retsgarantier, som knytter sig til sigtelsens rejning, bør indføres.’

Stephan Hurwitz anfører blandt andet i Den Danske Strafferetspleje, side 264, 2. afsnit:

‘Om en mistænkt person under en udenretlig afhøring skal betragtes som sigtet afhænger af mistankens styrke’.

Hans Gammeltoft-Hansen anfører bl.a. i Strafferetspleje II, p. 13, fra 2. afsnit

‘Uden for disse klare tilfælde – hvor der er rejst formel sigtelse, iværksat indenretlige afhøringer eller særlige tvangsindgreb – beror spørgsmålet om sigtelse på styrken af den mistanke, der retter sig mod den pågældende.

...

For så vidt angår kravene vedrørende sigtelsen, beror det i nogen måde på karakteren af de uafklarede punkter, der består på det pågældende tidspunkt under efterforskningen. Det kan være uklart, hvorvidt der er begået en forbrydelse, men klart hvem gerningsmanden i givet fald er. I dette tilfælde har den mistænkte et klart behov for partsbeføjelser, forsvarerbeskikkelse med videre; og han bør følgelig betragtes som sigtet.’

Det fremgår af Eva Smith, Straffeprocessen, 4. udgave, side 32 ff.:

‘Hvor der er rejst formel sigtelse eller iværksat indenretlig afhøring eller særlige tvangsindgreb, der kræver sigtelse, som f.eks. anholdelse, må vedkommende naturligvis anses for sigtet. Endvidere må det antages, at når mistanken samler sig om en bestemt person, og efterforskningen direkte retter sig imod ham og ikke imod en bredere kreds, skal han anses sigtet.’

Spørgsmålet blev bl.a. prøvet ved den ovennævnte Østre Landsrets kendelse af 12. februar 1999 i sagen vedr. ‘Calypso-rejser’. I denne sag havde kurator i konkursboet efter ‘Calypso-rejser’ anmodet politiet om at ind-



lede efterforskning mod selskabets ansvarlige ledelse med henblik på at konstatere, om der var grundlag for at rejse tiltale for overtrædelse af bogføringsloven, kildeskatteloven, aktieselskabsloven og straffelovens kapitel 28 og 29. De tre ledere af selskabet blev alle ved begyndelsen af afhøringerne gjort bekendt med kurators anmeldelse, og i hvert tilfælde to af lederne blev kort afhørt om selskabets anvendelse af forudbetalingerne. De var endvidere alle i forbindelse med afhøringerne blevet gjort bekendt med, at sagen efterfølgende ville blive vurderet. Østre Landsret fandt i sagen, at der – uanset, at der ikke blev rejst formel sigtelse mod de pågældende – ved den anvendte fremgangsmåde var rettet en så betydelig mistanke mod dem for strafbart forhold, særligt vedrørende benyttelsen af forudbetalingerne, at beslutningen om at indstille efterforskningen i sagen ganske måtte sidestilles med en påtaleopgivelse, således at 2-måneders fristen i retsplejelovens § 724, stk. 2, fandt anvendelse.

Procesbevillingsnævnet meddelte afslag på en ansøgning om tredjeinstansbevilling.

4. Som anført i min afgørelse af 2. september 2004, er jeg enig med statsadvokaten i, at den i retsplejelovens § 724, stk. 2, omhandlede omgørelsesfrist på de 2 måneder udløb den 23. november 2003.

I den foreliggende sag – hvor politiassistenten blev afhørt med en sigtets retsstilling – er det efter min opfattelse nok uklart, om der var begået en forbrydelse, mens der ikke var tvivl om, hvem gerningsmanden i givet fald måtte være. Det var derfor min opfattelse, at politiassistenten under de foreliggende omstændigheder havde behov for partsbeføjelser, forsvarerbeskikkelse mv., og følgelig burde betragtes som sigtet.

Dette indebærer, som anført i min afgørelse, at det ikke længere var muligt at omgøre statsadvokatens afgørelse om at standse undersøgelsen i sagen. Jeg valgte derfor i den foreliggende konkrete sag ikke at tage stilling til, om jeg ville have anlagt en anden

vurdering af skyldsspørgsmålet i sagen end statsadvokaten.

Jeg udtalte i afgørelsen overfor statsadvokaten, at det var uhensigtsmæssigt, at man ikke allerede i forbindelse med afgørelsen og påklagen havde gjort sig klart, om den i retsplejeloven omhandlede omgørelsesfrist fandt anvendelse i sagen. I øvrigt var jeg som anført i afgørelsen, enig med statsadvokaten i, at det i tilsvarende sager nøje bør overvejes, med hvilke rettigheder en afhøring af den involverede politimand bør gennemføres.

Som jeg anførte i afgørelsen, er det således beklageligt i den foreliggende sag, at mine muligheder for eventuelt at omgøre statsadvokatens påtaleopgivelse på denne baggrund var forpasset.

5. Statsadvokaten har i notatet af 30. oktober 2004 henvist til, at der er sket en praksisændring i rigsadvokaturen i relation til omgørelsesproblematikken. Han har herved henvist til 'Tilst-sagen', 'Løgstør-sagen' og 'Skudsagen på tankstation'. Sagerne er omtalt i min Beretning om behandling af klager over politiet 2001, side 164 og 2002, side 247f.

Jeg finder ikke anledning til i denne sammenhæng at kommentere de helt konkrete afgørelser i de nævnte sager, men skal dog understrege, at der ikke med afgørelsen i den foreliggende sag er sket et brud med en fast administrativ praksis.

6. Jeg er fortsat af den opfattelse, at den myndighed, der har behandlet sagen, og derfor må formodes at have indgående kendskab til sagens faktum, der over for rekursmyndigheden har pligt til at gøre opmærksom på eventuelle frister, herunder omgørelsesfrister.

Det bemærkes endvidere, at klager over påtaleopgivelser ofte er meget kortfattede og – som i den foreliggende sag – fremkommer meget sent i forhold til omgørelsesfristens udløb, således at der i realiteten efter høring af statsadvokaten kan være – og i denne sag var – ganske kort tid til realitetsbehandling af sagen.



Det er min opfattelse, at statsadvokaten efter sin undersøgelse er den nærmeste til at vurdere, om den involverede i den konkrete sag er at betragte som sigtet i sagen. Jeg har herved særligt lagt vægt på sagens betydelige omfang og kompleksitet og den helt afgørende forskel i statsadvokatens og rigsadvokatens kendskab til sagen på tidspunktet for fristens overskridelse.

Statsadvokaten bør derfor ud fra sit kendskab til sagen særligt henlede rigsadvokatens opmærksomhed på, at der kan være tale om en problematisk sag, hvor der er eller muligt kan være en omgørelsesfrist. Hertil kommer, at statsadvokaten ved advokat (C)'s henvendelse særligt var gjort opmærksom på denne problemstilling, ligesom den oven for omtalte 'Calypso-sag' tidligere var blevet behandlet af statsadvokaten.

7. Ved bedømmelsen af mine muligheder for at gøre mig bekendt med problemstillingen vedrørende en eventuel omgørelsesfrist bemærkes, at advokat (C)'s klage af 21. oktober 2003 var ganske uspecificeret, idet advokaten forbeholdt sig at fremkomme med yderligere bemærkninger til støtte for klagen. Jeg anmodede hende derfor den 14. november 2003, dvs. kort efter jeg havde modtaget klage fra statsadvokaten, om inden to uger at fremsende sine eventuelle uddybende bemærkninger til støtte for klagen. På tidspunktet for fristens udløb havde jeg således intet kendskab til de indsigelser advokat (C) senere – efter omgørelsesfristens udløb, den 28. november 2003 – fremkom med, og jeg havde heller ikke haft lejlighed til eller mulighed for at foretage en egentlig gennemgang af sagen.

Den 4. december 2003 anmodede jeg i anledning af advokat (C)'s uddybning af klagen statsadvokaten om en supplerende udtalelse, hvorefter statsadvokaten den 15. december 2003 orienterede mig om, at han havde indledt yderligere efterforskning i sagen. Statsadvokaten fremsendte ved påtegning af 1. marts 2004 på ny sagens akter hertil og henholdt sig til sin afgørelse af 23. september

2003. Ved brev af 4. marts 2004 fremkom advokat (C) med yderligere bemærkninger til sagen, herunder til det nye materiale i sagen. Statsadvokaten kommenterede ved påtegning hertil af 5. marts 2004 advokat (C)'s brev af 4. marts 2004.

Efter en foreløbig gennemgang af den komplekse og omfangsrige sag anmodede jeg ved brev af 5. juli 2004 statsadvokaten om en udtalelse om, hvorvidt den i retsplejelovens § 724, stk. 2, omhandlede omgørelsesfrist på 2 måneder fandt anvendelse i sagen.

Under hensyn til sagens omfang, kompleksitet og alvor finder jeg herefter ikke, at en sagsbehandlingstid på lidt over 4 måneder kan betegnes som for lang. Ved vurderingen af spørgsmålet om omgørelsesfristen er det således nødvendigt at foretage en egentlig materiel gennemgang af sagens akter."

Advokat C fremsatte ikke yderligere bemærkninger til sagen.

## Ombudsmandens udtalelse

### "1. Afgrænsning af min undersøgelse

Jeg har valgt at koncentrere min undersøgelse om spørgsmålet om hvorvidt omgørelsesfristen i retsplejelovens § 724, stk. 2, finder anvendelse i sagen, og om sagsbehandlingen hos statsadvokaten og Rigsadvokaten i relation til spørgsmålet om at være opmærksom på fristen. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i ombudsmandsloven (lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand som ændret ved lov nr. 556 af 24. juni 2005).

For så vidt angår Deres klage over at det danske politiklagenævn strider mod den europæiske menneskerettighedskonventionens artikel 2, bemærker jeg at Folketinget ikke hører under området for ombudsmandens virksomhed (§ 7, stk. 1, i ombudsmandsloven). Jeg kan derfor ikke behandle klager over indholdet af de love som Folketinget har vedtaget, eller i øvrigt

beskæftige mig med lovgivningspolitiske spørgsmål.

## 2. Omgørelsesfristen i retsplejelovens 724, stk. 2

Statsadvokaten iværksatte sin undersøgelse af sagen efter bestemmelsen i retsplejelovens § 1020 a, stk. 2, hvorefter statsadvokaterne bl.a. iværksætter efterforskning når en person er afgået ved døden som følge af politiets indgriben. Det følger af retsplejelovens § 1020 b, stk. 1, at statsadvokaterne ved behandlingen af de i § 1020 a, stk. 2, nævnte sager kan udøve de beføjelser som ellers tilkommer politiet.

Statsadvokaten besluttede at indstille efterforskningen efter bestemmelsen i retsplejelovens § 749, stk. 2. Bestemmelsen og bestemmelsen i § 749, stk. 3, har følgende ordlyd:

‘§ 749.

...

*Stk. 2.* Er der ikke grundlag for at fortsætte en påbegyndt efterforskning, kan beslutningen om at indstille efterforskningen træffes af politiet, såfremt der ikke har været rejst sigtelse. Er sigtelse rejst, finder bestemmelserne i § 721 og § 722 anvendelse.

*Stk. 3.* Afvises anmeldelsen, eller indstilles efterforskningen, underrettes de, der må antages at have rimelig interesse heri. Afgørelsen kan påklages til den overordnede anklagemyndighed efter reglerne i kapitel 10.’

§ 721 angiver hvornår der kan træffes afgørelse om påtaleopgivelse. Ved afgørelse om påtaleopgivelse gælder reglen i retsplejelovens § 724. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

‘§ 724. Ved afgørelse om påtaleopgivelse underrettes sigtede og andre, der må antages at have en rimelig interesse heri. Ved afgørelse om tiltalefrafald underrettes sigtede. En afgørelse om påtaleopgivelse kan påklages til den overordnede anklagemyndighed efter reglerne i kapitel

10. Sigtede kan efter samme regler klage over en afgørelse om tiltalefrafald.

*Stk. 2.* Er der truffet afgørelse om påtaleopgivelse eller tiltalefrafald, kan straf- forfølgning mod den, der har været sigtet, kun fortsættes efter den overordnede anklagemyndigheds bestemmelse, hvis meddelelse herom er forkyndt for den pågældende inden 2 måneder fra afgørelsens dato, medmindre sigtedes forhold har hindret rettidig forkyndelse eller betingelserne for genoptagelse efter § 975 er til stede.’

Efter ordlyden af § 724, stk. 2, finder 2-måneders-fristen for den overordnede anklagemyndigheds omgørelse af en afgørelse om påtaleopgivelse kun anvendelse såfremt der har været rejst en formel sigtelse.

§ 752 fastlægger hvilke rettigheder en sigtet har i forbindelse med en afhøring. Det er ikke nærmere defineret i retsplejeloven hvornår en person er sigtet.

Rigsadvokaten har i sin udtalelse til mig af 21. marts 2005 med henvisning til litteraturen, forarbejder og praksis udførligt redegjort for hvornår en person – ud over de klare tilfælde – må betragtes som sigtet i en straffesag. Det er bl.a. anført at spørgsmålet afhænger af styrken af den mistanke der rettes mod den pågældende. Hvis mistanken rettes mod en bestemt person, og efterforskningen retter sig mod ham og ikke mod en bredere kreds, skal han anses for sigtet. Det kan være en situation hvor det er uklart hvorvidt der er begået en forbrydelse, men klart hvem gerningsmanden i givet fald er. I en sådan situation har den mistænkte klart behov for partsbeføjelser og bør følgelig betragtes som sigtet.

Dette fører i den foreliggende sag, hvor politiassistenten blev afhørt med en sigtets retsstilling, efter Rigsadvokatens opfattelse til at politiassistenten burde betragtes som sigtet. Det var i sagen uklart om der var begået en forbrydelse, men der var ikke tvivl om hvem gerningsmanden i

givet fald måtte være. Jeg er – jf. de af Rigsadvokaten anførte henvisninger – enig heri. Jeg henviser i øvrigt også til Eva Smith m.fl., Straffeprocessen (2005), s. 175-180.

Rigsadvokaten har med henvisning til bl.a. betænkning 1194/1990 om anklagemyndighedens struktur, s. 218, og Østre Landsrets kendelse af 12. februar 1999 i den såkaldte 'Calypso-sag' anført at det forhold at politiassistenten burde betragtes som sigtet, fører til at 2-måneders-fristen i retsplejelovens § 724, stk. 2, finder anvendelse. Jeg er også enig heri, jf. også Folketingstidende 1991-1992, tillæg A, sp. 4210, Anklagemyndighedens årsberetning for 1976, s. 113, Rigsadvokatens beretning om behandlingen af klager over politiet 1997, s. 150 ff, og Eva Smith mfl., Straffeprocessen (2005), s. 169-170.

Endelig er jeg også enig i at 2-måneders-fristen udløb den 23. november 2003, og at det derfor på tidspunktet for Rigsadvokatens afgørelse i sagen ikke længere var muligt for Rigsadvokaten at omgøre statsadvokatens afgørelse om at standse undersøgelsen i sagen.

Jeg kan således ikke kritisere at Rigsadvokaten i sin afgørelse af 2. september 2004 ikke tog stilling til om han ville have anlagt en anden vurdering af skyldsspørgsmålet i sagen end statsadvokaten.

### 3. Opmærksomhed på omgørelsesfristen

#### *a. Rigsadvokatens kritik af statsadvokatens sagsbehandling*

Rigsadvokaten meddelte i afgørelsen af 2. september 2004 statsadvokaten at det var beklageligt at statsadvokaten ikke allerede i forbindelse med afgørelsen og påklagen havde gjort sig klart at fristen i retsplejelovens § 724, stk. 2, fandt anvendelse. Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere i anledning heraf.

De rejste spørgsmålet om omgørelsesfristens anvendelse i et brev af 2. oktober 2003 til statsadvokaten. De bad samtidig

om aktindsigt. Statsadvokaten journaliserede på den baggrund brevet på en anden sag end hovedsagen. Dette bevirkede at brevet af 2. oktober 2003 ikke blev medsendt til Rigsadvokaten i forbindelse med Deres klage over statsadvokatens afgørelse af 23. september 2003. Rigsadvokaten blev således heller ikke gennem brevet af 2. oktober 2003 gjort opmærksom på at omgørelsesfristen eventuelt fandt anvendelse. Statsadvokaten beklagede dette forhold over for Rigsadvokaten i brev af 25. oktober 2004. Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere i anledning heraf.

Jeg bemærker at jeg ikke har taget stilling til det som statsadvokaten har anført i sin redegørelse af 30. september 2004 til Rigsadvokaten. Jeg har dog noteret mig at Rigsadvokaten i sin udtalelse til mig af 21. marts 2005 har anført at der ikke med afgørelsen i den foreliggende sag er sket et brud med en fast administrativ praksis.

#### *b. Sagsbehandlingen hos Rigsadvokaten*

Omgørelsesfristen i § 724, stk. 2, er en frist for den overordnede anklagemyndighed – i dette tilfælde Rigsadvokatens – omgørelse af en beslutning om påtaleopgivelse. Rigsadvokaten bør derfor generelt set i forbindelse med behandlingen af en klage over en påtaleopgivelse være opmærksom på fristen og tilstræbe at afgøre sagerne inden for omgørelsesfristens udløb.

Det er på den baggrund min opfattelse at Rigsadvokaten i forbindelse med en indledende gennemgang af de indkomne klager og iværksættelse af høring ikke alene bør hæfte sig ved hvad statsadvokaten har anført om fristen, men også overveje om der eventuelt kan være begået fejl hos statsadvokaten i denne henseende.

Herfor taler også det som Rigsadvokaten har anført i sin udtalelse til mig af 21. marts 2005: at klager over påtaleopgivelser ofte er meget kortfattede og fremkommer meget sent i forhold til omgørelsesfristens udløb, således at der efter høring af

statsadvokaten kan være ganske kort tid til realitetsbehandling af sagen.

I en sag med ombudsmandens j.nr. 1975-500-610, som er omtalt i Anklagemyndighedens årsberetning for 1976, s. 113-114, spurgte ombudsmanden bl.a. Rigsadvokaten om hvad der blev gjort for at sikre at der kunne tages stilling til klager over påtaleopgivelser inden omgørelsesfristens udløb. Som svar herpå meddelte Rigsadvokaten at der for flere år siden var truffet foranstaltninger med henblik på ekstraordinært hurtig ekspedition af klagesager hvor der kunne være en risiko for at omgørelsesfristen stod for udløb, bl.a. derved at det – når anledning dertil forelå – telefonisk blev søgt oplyst om der måtte antages at være en frist i sagen. Ombudsmanden foretog sig på den baggrund ikke mere i sagen.

Det er på denne baggrund min opfattelse at det ville have været ønskeligt at Rigsadvokaten i denne sag i forbindelse med at Deres klage den 7. november 2003 blev fremsendt til ham, snarest havde overvejet hvorvidt omgørelsesfristen fandt anvendelse – eventuelt ved (telefonisk) henvendelse til statsadvokaten – og havde vurderet hvorvidt det var muligt at behandle sagen inden omgørelsesfristens udløb den 23. november 2003.

Jeg forstår Rigsadvokatens udtalelse til mig af 21. marts 2005 sådan at Rigsadvokaten på grund af sagens kompleksitet under ingen omstændigheder kunne have nået at tage stilling til sagen inden for omgørelsesfristen. Dette kan ikke give mig anledning til bemærkninger.”

## 5-2. Hjemmelsangivelse ved påtaleopgivelse

Retspleje 322.1.

*En advokat klagede over at en politimester – og i 2. instans vedkommende statsadvokat – i en sag havde opgivet påtale efter retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 2, i stedet for § 721, stk. 1, nr. 1.*

*Efter en gennemgang af sagens akter lagde ombudsmanden til grund at politimesteren ved løsladelsen af manden havde ment at den pågældende sigtedes kontakt med de øvrige sigtede i sagen kun havde været tilfældig.*

*Ombudsmanden udtalte at anvendelsen af retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 1, som hjemmel for påtaleopgivelse ikke er forbeholdt de tilfælde hvor anklagemyndigheden ikke – på tidspunktet for sigtelsen – har grund til at sigte vedkommende. Det kan heller ikke kræves at der efterfølgende er tilvejebragt et positiot (sikkert) bevis for sigtedes uskyld. For at anvende § 721, stk. 1, nr. 2, som hjemmel skal der have været i hvert fald et minimum af tvivl om vedkommendes rolle i sagen. Dette var ikke tilfældet i den foreliggende sag.*

*Det var således ombudsmandens opfattelse at sigtelsen mod den pågældende havde vist sig grundløs, og at påtaleopgivelsen derfor skulle være sket med henvisning til § 721, stk. 1, nr. 1.*

*På baggrund af at Rigsadvokaten – efter at have gennemgået ombudsmandens foreløbige redegørelse om sagen – omgjorde sagen sådan at påtaleopgivelsen skete efter bestemmelsens nr. 1, foretog ombudsmanden sig ikke mere i sagen.*

*(J.nr. 2005-2733-611).*

Nærpolitiet på Frederiksberg blev den 30. august 2004 kontaktet af D som påstod sig udsat for afpresning idet to mænd uden grund havde forlangt 100.000 kr. af ham.

Politiet iværksatte en efterforskning som bl.a. indebar observation af de mænd som senere blev dømt for forholdet. Den 31. august 2004 observerede politiet således at tre mistænkte mænd mødtes i Søndermarken. Politiet observerede endvidere at to af de mistænkte i sagen talte med A og hans ven der var ude at gå tur med vennens hund.

De senere dømte i sagen samt A og hans ven blev anholdt da de var kommet uden for Søndermarken. Anholdelsestidspunktet er angivet som den 31. august 2004 kl. 14.20.

A og hans ven blev efter endt afhøring løsladt samme dag kl. 21.39 og blev ikke siden inddraget i sagen.

I afhøringsrapporten fra afhøringen af 31. august 2004 af A var anført følgende:

”Sigtede nægtede det påsigtede forhold.

Han forklarede at han var ven med (C), der var den person der blev anholdt med sin hund. Han mødtes med (C) i dag lidt før kl. 1300 i dag. Sigtede havde ringet til ham og spurgt om hvad (C) lavede. (C) fortalte at han ikke lavede noget og at de kunne mødes og gå en tur med (C)’s hund. De mødtes i en park ved Istedgade, hvortil sigtede kom med bussen. (C) var allerede i parken da sigtede ankom.

...

Adspurgt om hvor lang tid de var i parken ved Istedgade, svarede sigtede 15-20 minutter. De fortsatte deres gåtur med hunden til den anden park, der er den park hvor de blev anholdt. Sigtede forklarede at det var en park bag Carlsberg, han kender ikke navnet.

I den store park ved Carlsberg gik de tur med hunden. Inde i parken mødte de to mænd som (C) kendte. Den ene af disse mænd havde en lille hund med. De to hunde

legede. Sigtede kendte ikke de to mænd men (C) præsenterede ham for dem. Den ene af dem hed (E) og havde farvet hår. Den anden var høj og lyshåret og sandsynligvis dansk. De talte dansk indbyrdes og sigtede forstod ikke hvad de sagde.

(E) forsøgte at fortælle sigtede noget, men da sigtede ikke forstod dansk kunne han ikke forstå hvad han sagde. Dette fortalte han (E). (C) havde travlt med hunden og oversatte ikke for dem. Han forstod at (C) fortalte (E) at sigtede talte dårligt dansk.

Den høje havde mistet sin bilnøgle og sammen ledte de efter den. De søgte inde i parken. (C) oversatte hvad danskerne sagde og derfor vidste han at de ledte efter en bilnøgle.

Efter at have søgt et stykke tid efter nøglen opgav de og de gik hver til sit. Sigtede og (C) fortsatte med at gå tur i parken. Da de efter at have gået i 10-20 minutter forlod de parken igen. Ved udgangen så de (E). Han huskede ikke om det var den samme udgang som de tidligere var kommet ind ad. (E) stod da og talte med en mand med tatoveringer. Denne mand havde sigtede ikke set før. (C) og sigtede standsede og hilste på dem og de blev et lille stykke tid. (E) og ham med tatoveringerne stod og talte sammen, hvorpå sigtede og (C) fortsatte.

...

Adspurgt om (C) havde fortalt ham om hvordan han kendte de to de mødte i parken, forklarede sigtede at det havde han ikke sagt noget om. Sigtede havde ikke spurgt så (C) regnede nok ikke med at sigtede ville vide noget om dem.

...

Adspurgt om han kender (F), (G) og (H) forklarede han at han kender dem ikke. Han har set (H) i bussen i Istedgade – han kunne han huske på grund af tatoveringen. Han var ikke bekendt med hans navn før jeg havde fortalt det. (E) havde han muligvis set i Istedgadeområdet før. Udover dette havde han ikke set dem før og har intet med dem at gøre.

...

Foreholdt at der var fremsat trusler mod en person der skulle betale penge, forklarede sigtede at dette havde han intet med at gøre og han kunne heller ikke tro at (C) havde.

De havde tilsyneladende været på det forkerte sted på det forkerte tidspunkt. Set i bakspejlet kunne han godt huske at stemningen havde været lidt anspændt da (C) og han mødte de andre mænd i parken – (C) ville ligesom bare videre."

A's ven forklarede i det væsentlige det samme som A.

Af afhøringsrapport af 31. august 2004 vedrørende afhøring af G fremgik bl.a. følgende:

"Adspurgt om de 2 andre personer som blev anholdt og som afhørte ikke kender navnene på forklarede afhørte at de var helt tilfældigt på stedet og intet havde med (H) eller (F) og afhørte at gøre. De er anholdt uden grund overhovedet.

..."

Som nævnt blev både A og C løsladt samme aften.

Den 16. november 2004 skrev Politimesteren på Frederiksberg til A at hun samme dag havde besluttet at opgive påtale mod A for overtrædelse af straffelovens § 281. Politimesteren henviste til retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 2, og begrundede afgørelsen med at videre forfølgning ikke kunne ventes at føre til at A fandtes skyldig til straf.

Samme dag informerede politimesteren D om at hun havde besluttet at opgive påtale mod bl.a. A og hans ven C. I dette brev anførte politimesteren bl.a. følgende:

"Jeg har ved min afgørelse navnlig lagt vægt på f.s.v. (C) og (A), at disse intet ses at have med sagen at gøre og (...)."

A's advokat, B, klagede den 13. december 2004 over politiets afgørelse idet han mente at hjemlen til påtaleopgivelse burde have været retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 1, i stedet for nr. 2 i samme bestemmelse.



Den 15. december 2004 sendte politimesteren sagen videre til Statsadvokaten for København, Frederiksberg og Tårnby. I oversendelsesbrevet skrev politimesteren således:

“ ...

Sagen er en udløber af en anden sag vedrørende flere andre der er tiltalt for afpresning m.v.

...

Observationerne af personernes samkvem er baggrunden for, at jeg ikke har sluttet sagen som grundløs.

Jeg finder ikke at afgørelsen kan påklages, endsige, at der skal afgives en nærmere begrundelse overfor advokaten jf. retsplejelo-  
vens § 724 stk. 1, sidste punktum, modsætningsvis.

Der er endvidere fremsat erstatningskrav.

...

Der ses ikke forhold af egen skyld.

...”

Statsadvokaten meddelte den 23. marts 2005 advokat B at han ikke havde fundet grundlag for at ændre politimesterens afgørelse af 16. november 2004. Statsadvokaten anførte bl.a. følgende i sin afgørelse:

“Det fremgår af sagen, at politiet den 31. august 2004 observerede, at Deres klient, der fulgtes med en af sine venner, i Søndermarken på Frederiksberg havde kontakt med en mand, der er sigtet i en straffesag om afpresning, jf. straffelovens § 281, og som både umiddelbart før og efter kontakten med Deres klient yderligere havde kontakt med andre sigtede i sagen. Deres klient og hans ven blev derefter anholdt kl. 14.20, da man mente, at de som følge af den nævnte kontakt også kunne være involveret i det strafbare forhold.

Ved afhøring samme dag blev Deres klient sigtet for afpresning efter straffelovens § 281, nr. 1, subsidiært medvirken dertil, ved sammen med flere andre, herunder den mand, han og hans ven havde kontakt med i Søndermarken, at have forsøgt at få en mand

til at betale en såkaldt dummebøde på 100.000 kr., som skulle betales inden en bestemt frist, hvis manden skulle undgå at blive udsat for vold.

Deres klient benægtede ethvert kendskab til dette forhold.

...

Den 16. november 2004 opgav Politimesteren på Frederiksberg påtale mod Deres klient i medfør af retsplejelo-  
vens § 721, stk. 1, nr. 2. Som begrundelse anførtes, at videre forfølgning ikke kan ventes at føre til, at Deres klient findes skyldig til straf.

Påtaleopgivelsen skete således under hensyn til, at der ikke, uanset den nævnte kontakt, Deres klient havde med en sigtet i sagen, antoges at være bevismæssigt grundlag for at antage, at Deres klient havde noget med det nævnte strafbare forhold at gøre.

En påtaleopgivelse i medfør af retsplejelo-  
vens § 721, stk. 1, nr. 1, forudsætter at sigtelsen har vist sig *grundløs*. Heri må ligge, ikke blot at der ikke er (tilstrækkeligt) bevis for den rejste sigtelses rigtighed, men at det herudover må antages, at der intet grundlag har været for sigtelsen.

I denne sag var grundlaget for sigtelsen som anført, at Deres klient den pågældende dag i Søndermarken havde kontakt med en af de sigtede i en straffesag om afpresning. Den videre efterforskning har ikke kunnet underbygge en antagelse om, at denne kontakt havde noget med det strafbare forhold at gøre, men har på den anden side heller ikke kunnet udelukke det. Forudsætningen for at opgive påtale i medfør af retsplejelo-  
vens § 721, stk. 1, nr. 1, har efter min opfattelse derfor ikke været til stede.”

I brev af 27. juli 2005 klagede advokat B for A til mig over statsadvokatens afgørelse. Han var således fortsat utilfreds med at påtaleop-  
givelsen var sket efter retsplejelo-  
vens § 721, stk. 1, nr. 2, i stedet for nr. 1 i den samme bestemmelse. Advokaten anførte bl.a. følgende:

“Jeg kan på sidstnævnte skrivelse se at Statsadvokaten har gennemgået sagen, og at der

tilsyneladende ikke er fundet noget som helst indicium på, at min klient (og hans ven) skulle have noget som helst med afpresningen at gøre, ligesom jeg må forstå, at eventuelt efterforskning ved hjælp af teleoplysninger eller andet intet er fremkommet, der kan støtte en antagelse om, at min klient har været involveret i afpresningen.

Under disse omstændigheder, er det efter min opfattelse åbenlyst, at påtaleopgivelsen skulle have citeret retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 1.

Jeg skal til slut anføre:

...

Grænsedragningen er også af vigtighed på anden måde, nemlig derved at den uskyldige borger ved citeringen af nr. 1, får en art moralsk oprejsning for den anholdelse og sigtelse, han har været udsat for. Det kan heller ikke afvises, at sagen er registreret i et af politiets kartoteker, og det har selvfølgelig en betydning for borgere, om påtaleopgivelsen der er anført som sket efter den ene eller den anden bestemmelse."

Jeg bad den 2. august 2005 statsadvokaten om en udtalelse i anledning af klagen. Jeg bad om at statsadvokaten forinden indhentedede en udtalelse fra Politimesteren på Frederiksberg.

Den 30. august 2005 udtalte politimesteren følgende til sagen:

"Vedlagt tilbagesendes sagen vedr. (A) idet jeg kan henholde mig til min afgørelse af 16. november 2004 og min udtalelse af 15. december 2004 til Statsadvokaten.

..."

Statsadvokaten henholdt sig i brev af 8. september 2005 til sin afgørelse af 23. marts 2005. Han anførte endvidere følgende:

"For så vidt angår advokat (B)'s bemærkninger i klagen til Ombudsmanden øverst på side 3, skal jeg vedrørende (...) bemærkningerne i 2. afsnit [om den moralske oprejsning en tidligere sigtet kunne få ved citering af retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 1; min præcisering] henvise til de tre sidste afsnit på side

2 i min afgørelse af 23. marts 2005 [lig med de tre sidste afsnit i det ovenfor citerede fra brevet af 23. marts 2005; min præcisering].

Det bemærkes at jeg ikke er uenig med advokat (B)'s synspunkt om, at det for den enkelte borger kan have betydning, om en påtaleopgivelse er sket efter den ene eller anden bestemmelse, men efter min opfattelse er dette ikke et hensyn, som bør få betydning ved beslutningen om, hvorvidt en påtaleopgivelse skal ske efter § 721, stk. 1, nr. 1 eller nr. 2, idet en påtaleopgivelse alene bør ske efter de kriterier der er anført i bestemmelsen."

Den 12. september 2005 sendte jeg kopi af politimesterens og statsadvokatens udtalelser til advokat B så han kunne få lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger.

I brev af 15. september 2005 kommenterede advokat B udtalelserne således:

"..."

Jeg er enig med Statsadvokaten i, at påtaleopgivelse alene bør ske efter de kriterier, der er anført i retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 1 eller nr. 2.

...

Kriteriet i stk. 1, nr. 1, er ifølge lovens tekst at 'sigtelsen har vist sig grundløs'.

Det er min opfattelse, at vi endnu ikke er kommet så vidt her i landet, at borgere anholdes og sigtes uden at politiet mener, at der er en grund hertil. Når det så ved borgernes forklaring og den i øvrigt fremkomne efterforskning viser sig, at politiets oprindelige hypotese ikke havde noget på sig, er det sprogligt korrekt, at udtrykke det på den måde, at sigtelsen *har vist sig grundløs*. Det er dette, der er tilfældet i nærværende sag.

I virkeligheden behøver jeg ikke at gå så langt som til at citere den i kommenteret udgave anførte praksis, hvorefter man i anvendelse af stk. 1, nr. 1, også går noget videre.

"..."

Efter at have gennemgået sagen gav jeg i en foreløbig redegørelse af 10. januar 2006 udtryk for den opfattelse at sigtelsen mod B

havde vist sig grundløs, og at påtaleopgivelsen derfor skulle være sket med henvisning til § 721, stk. 1, nr. 1. Udtalelsen var sålydende:

### Ombudsmandens foreløbige udtalelse

“Retsplejelovens § 721 er sålydende:

‘§ 721. Påtale i en sag kan helt eller delvis opgives i tilfælde,

- 1) hvor sigtelsen har vist sig grundløs,
  - 2) hvor videre forfølgning i øvrigt ikke kan ventes at føre til, at sigtede findes skyldig, eller
- ...’

Politimesteren har i brevet af 15. december 2004 til statsadvokaten anført at observationerne af personernes samkvem er baggrunden for at hun ikke har afsluttet sagen som grundløs.

Statsadvokaten har i afgørelsen af 23. marts 2005 anført at

‘... en påtaleopgivelse i medfør af retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 1, forudsætter at sigtelsen har vist sig *grundløs*. Heri må ligge, ikke blot at der ikke er (tilstrækkeligt) bevis for en rejst sigtelses rigtighed, men at det herudover må antages, at der intet grundlag har været for sigtelsen.

I denne sag var grundlaget for sigtelsen som anført, at Deres klient den pågældende dag i Søndermarken havde kontakt med en af de sigtede i en straffesag om afpresning. Den videre efterforskning har ikke kunnet underbygge en antagelse om, at denne kontakt havde noget med det strafbare forhold at gøre, men har på den anden side heller ikke kunnet udelukke det. Forudsætningen for at opgive påtale i medfør af retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 1, har efter min opfattelse derfor ikke været til stede.’

Jeg må herefter forstå statsadvokatens afgørelse således at statsadvokaten mener at sigtelsen af (A) ikke var grundløs fordi han har haft kontakt med en af de sigtede

i sagen om afpresning, og fordi mistanken mod ham ikke har kunnet udelukkes.

Jeg må efter min gennemgang af sagens akter lægge til grund at politimesteren efter den 31. august 2004 har ment at (A)'s kontakt med de øvrige sigtede ikke har været andet end tilfældig. Jeg henviser i den forbindelse til at (A) blev løsladt den samme dag som han blev anholdt, og til at der ikke siden har været foretaget efterforskning med henblik på at opklare (A)'s eventuelle rolle i sagen. Jeg henviser endvidere til at politimesteren i brev af 16. november 2004 til (D) anførte at hun ved sin afgørelse om påtaleopgivelse navnlig havde lagt vægt på at (A) og hans ven (C) intet sås at have med sagen at gøre.

Spørgsmålet er herefter om påtaleopgivelsen i en sag som den foreliggende – hvor der for så vidt har været en god grund til sigtelsen (på grund af personernes møde) – skal ske efter retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 1, eller 2.

Forarbejderne (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, sp. 4204) til § 721 i retsplejelovent er formuleret således:

‘...’

Ifølge *stk. 1, nr. 1*, kan påtale i en sag helt eller delvis opgives, hvis sigtelsen har vist sig grundløs, hvis det påsigtede forhold ikke er strafbart, eller hvis der er rejst sigtelse mod en person, som åbenbart ikke har forøvet et strafbart forhold.

...

*Stk. 1, nr. 2*, omfatter de tilfælde, hvor der vel er tilvejebragt visse beviser for sigtedes skyld, men hvor det anses for usandsynligt, at sagen kan gennemføres til domfældelse, f.eks. på grund af for svage beviser, eller fordi sigtede er beskyttet af eks-territorialitet.

...’

Af anklagemyndighedens årsberetning for 1979 fremgår følgende på side 8:

‘Underretning om påtaleopgivelse sker normalt ved en neutral meddelelse, der konstaterer, at anklagemyndigheden ikke

vil foretage videre i sagen, da det ikke kan ventes, at nogen vil blive fundet skyldig til straf og som suppleres af en klagevejledning. Når det undtagelsesvis konstateres at en anden end sigtede er gerningsmand til forbrydelsen, eller at det forhold, der er anmeldt, ikke er strafbart, kan det af hensyn til sigtede være påkrævet at fastslå, at sigtelsen har været grundløs.'

Hans Gammeltoft-Hansen har i Strafferetspleje I (1998), s. 179, skrevet følgende:

'Både i forhold til den forurettede, som eventuelt overvejer at indbringe beslutningen for den overordnede anklagemyndighed, og i relation til de sigtede, der gennem efterforskningen renses fuldstændigt for mistanke, eksisterer der et behov for udadtil at kunne tilkendegive den nærmere begrundelse for påtaleopgivelsen. Den samme problematik kan i nogen måde siges at gøre sig gældende ved frifindelser. Her vil det normalt af domsbegrundelsen fremgå, om afgørelsen skyldes utilstrækkeligt bevis for tiltaltes skyld.

Også anklagemyndigheden må derfor have mulighed for – og efter omstændighederne pligt til, jfr. I, s. 151 – at give en nærmere begrundelse for påtaleopgivelsen.'

Eva Smith, Jørgen Jochimsen, Michael Kistrup og Jakob Lund Poulsen har i Straffeprocessen (2005) skrevet således på s. 149 ff:

'...

En sigtelse er grundløs, i hvert fald, når det er åbenbart, at sigtelsen er rejst med urette, f.eks. fordi de omstændigheder (beviser), der begrundede sigtelsen, alle kan imødegås. Hvis der dog er nogle beviser, der peger på den sigtede som gerningsmand, men de ikke skønnes tilstrækkelige til domfældelse, skal påtalen i princippet opgives efter § 721, stk. 1, nr. 2. Imidlertid forstås begrebet 'grundløs' videre end den åbenbart urigtige sigtelse, og der er muligvis i praksis en tendens til, at

en del af området for § 721, stk. 1, nr. 2, overtages af påtaleopgivelser efter nr. 1.

Det er forståeligt, at man af hensyn til den, hvis sigtelse opgives som åbenbart grundløs, fremkommer med en så klar tilkendegivelse om anklagemyndighedens opfattelse af sigtelsen, når den sigtede ikke får lejlighed til at blive frifundet ved en dom, al den stund at en sigtelse opfattes meget infamerende og i offentligheden kan opfattes som en dømmende afgørelse. Opgives sigtelsen, selv om der dog er noget – men utilstrækkeligt – bevis for vedkommendes skyld, kan den tidligere sigtede efter omstændighederne fremstå uheldigt uden mulighed for domstolsprøvelse, og det er derfor nærliggende i tvivlstilfælde at rubricere forholdet under de grundløse sigtelser. Man skal dog ikke helt bortse fra, at en for vidtgående brug af begrebet 'grundløse sigtelser' kan medføre en uklarhed og nedtone oprejsningen til de klart urigtige sigtede.

De omstændigheder, der kan begrunde en påtaleopgivelse er naturligvis for det første, at den sigtede beviseligt ikke har udvist den påsigtede adfærd eller haft den fornødne subjektive tilregnelser. Endvidere omfattes adfærd, der dækkes af gerningsbeskrivelsen i et straffebud, men som udøves i lovlig nødværge eller nødret, jf. strfl. §§ 13 og 14. I disse situationer må påtale opgives efter nr. 1.

'...

I den foreliggende sag har politiet fundet frem til gerningsmændene i afpresningssagen, og politimesteren har ifølge brevet til (D) opgivet påtale fordi (A) intet ses at have med sagen at gøre.

Statsadvokaten skrev i sin afgørelse af 23. marts 2005 at efterforskningen i sagen ikke har kunnet underbygge en antagelse om at kontakten i Søndermarken havde noget med det strafbare forhold at gøre, men at den på den anden side heller ikke har kunnet udelukke det.

Anvendelsen af retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 1, som hjemmel for påtaleopgivelse, er ikke forbeholdt de tilfælde hvor politiet ikke – på tidspunktet for sigtelsen – havde grund til at sigte vedkommende. Ifølge ordlyden af § 721, stk. 1, nr. 1, kan sigtelse opgives i tilfælde hvor sigtelsen har vist sig grundløs. Dette må forstås således at sigtelsen – på tidspunktet for sigtelsen – kan have været foretaget med god grund, men at sigtelsen så siden hen viser sig at have været grundløs.

Min foreløbige opfattelse er således at jeg ikke mener at statsadvokaten i det foreliggende tilfælde med rette kan henvise til § 721, stk. 1, nr. 2, under henvisning til at efterforskningen ikke har kunnet udelukke at (A) havde noget med det strafbare forhold at gøre. Efter min foreløbige opfattelse skal der for at anvende denne hjemmel (i stedet for nr. 1) have været i hvert fald et minimum af tvivl om (A)'s rolle i sagen hvilket ikke var tilfældet i den foreliggende sag. Jeg henviser til forarbejderne hvorefter stk. 1, nr. 2, omfatter de tilfælde hvor der vel er tilvejebragt visse beviser for sigtedes skyld, men hvor det anses for usandsynligt at sagen kan gennemføres til domfældelse, f.eks. på grund af for svage beviser.

Så vidt jeg kan se anlægger statsadvokaten den retsopfattelse at der skal være tilvejebragt positivt (og sikkert) bevis for den sigtedes uskyld såfremt § 721, stk. 1, nr. 1, skal kunne finde anvendelse; og er dette ikke tilfældet, må § 721, stk. 1, nr. 2, nødvendigvis citeres som hjemmel for påtaleopgivelsen. En sådan retsopfattelse er, som anført, næppe i overensstemmelse med forarbejderne til stk. 1, nr. 2, der vanskeligt vil kunne finde anvendelse i en situation som den foreliggende hvor der ikke foreligger positive beviser overhovedet hverken for den sigtedes skyld eller hans uskyld.

Det er således min foreløbige opfattelse at sigtelsen mod (A) har vist sig grundløs,

og at påtaleopgivelsen derfor skulle være sket med henvisning til § 721, stk. 1, nr. 1."

Jeg meddelte at jeg var indstillet på at henvende mig til statsadvokaten at træffe en ny afgørelse i overensstemmelse med min opfattelse. Jeg fandt det imidlertid mest korrekt at afgive min udtalelse i foreløbig form således at statsadvokaten kunne få lejlighed til at komme med yderligere bemærkninger inden jeg afgav min endelige udtalelse.

Jeg anmodede om at statsadvokatens bemærkninger blev tilbagesendt via Rigsadvokaten så også han kunne få lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger til sagen.

Rigsadvokaten har i en udtalelse af 23. februar 2006 anført følgende:

"...

I den anledning skal jeg meddele, at det er min opfattelse, at afgørelsen om påtaleopgivelse i den foreliggende konkrete sag burde være truffet i medfør af retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 1.

Jeg har herved lagt vægt på, at politimesteren i den foreliggende sag efter anholdelsen af (A) den 31. august 2004 har ment, at (A)'s kontakt med de øvrige sigtede i sagen ikke har været andet end tilfældig, og at der ikke, efter at (A) havde benægtet ethvert kendskab til de strafbare forhold, er foretaget yderligere efterforskning med henblik på at opklare hans eventuelle rolle i sagen. Jeg har endvidere lagt vægt på, at politimesteren i skrivelse af 16. november 2004 meddelte (A) og hans ven, (C), at disse intet ses at have med sagen at gøre.

Jeg har derfor meddelt (A)'s advokat, (B), at jeg har omgjort afgørelsen, således at påtaleopgivelse sker efter retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 1. Kopi af mit brev til advokat (B) vedlægges.

Jeg har endvidere anmodet statsadvokaten om at overveje, om der er grundlag for tillige at omgøre afgørelsen om påtaleopgivelse i forhold til (C)."

I min endelige udtalelse af 9. marts 2006 skrev jeg bl.a. følgende:

**Ombudsmandens endelige udtalelse**

"På baggrund af det som Rigsadvokaten har anført i udtalelsen af 23. februar 2006,

har jeg ikke grundlag for at afgive en henstilling til Statsadvokaten for København, Frederiksberg og Tårnby."



### 5-3. Frifindelsesdom i straffesag medførte delvis benådning i anden straffesag efter genoptagelse

Forvaltningsret 13.3. – Strafferet 3.3.

*En jugoslavisk statsborger vedtog i 2001 en færdselsbøde på 6.000 kr. for at have kørt bil i Danmark uden kørekort. Manden viste i forbindelse med færdselssagen et – skulle det vise sig – forfalsket jugoslavisk kørekort. I marts 2002 blev han frifundet for en tiltale for dokumentfalsk idet retten mente at han hverken var eller burde have været bekendt med at hans kørekort var falsk. Retten lagde herved mandens detaljerede og troværdige forklaring om erhvervelsen af kørekortet til grund.*

*Politiet og efterfølgende Rigspolitechefen afslog at ombytte det falske jugoslaviske kørekort til et dansk kørekort. Efter ombudsmandslovens etårsfrist blev mandens klage herover afvist som forældet.*

*Hvad størrelsen af færdselsbøden fra 2001 angår, meddelte ombudsmanden at han på det foreliggende grundlag ikke kunne tage stilling til om manden på baggrund af frifindelsesdommen burde have (en del af) bøden på 6.000 kr. tilbage. Ombudsmanden henviste herved til at hverken politimesteren eller statsadvokaten syntes at have behandlet spørgsmålet. Ombudsmanden sendte spørgsmålet videre til politimesteren.*

*Politimesteren fastholdt sin tidligere afgørelse om færdselsbødens størrelse, men efter at manden på ny havde klaget til ombudsmanden, ændrede statsadvokaten politimesterens afgørelse idet statsadvokaten mente at der kun var grundlag for at give manden en bøde for at have kørt uden "gyldigt kørekort" – og ikke for at have kørt "uden at have erhvervet førerret". Manden blev herefter (delvis) benådet og fik 4.500 kr. tilbage.*

*(J.nr. 2005-3447-612).*

A, der er født i det tidligere Jugoslavien, fik i 2001 forelagt en bøde på 6.000 kr. for – navnlig – at have kørt bil i Danmark uden kørekort, jf. færdselslovens § 56, stk. 1, hvorefter et motorkøretøj kun må "føres af en person der har erhvervet kørekort". A vedtog bøden.

I januar måned 2002 rejste politiet tiltale mod A for dokumentfalsk ved at have forevist et efter politiets opfattelse forfalsket jugoslavisk kørekort.

Den 5. marts 2002 blev A frifundet i byretten idet retten lagde A's forklaring om erhvervelse af det objektivt set falske kørekort til grund; en forklaring som retten karakteriserede som detaljeret og troværdig. A havde i retten forklaret, at han havde fået kørekortet udleveret på den lokale politistation i Kosovo, at han forud herfor havde modtaget sædvanlig køreundervisning, at han havde

aflagt køreprøve samt havde betalt herfor. Retten fandt således ikke at A var bekendt med eller burde have været bekendt med at kørekortet var falsk.

Politiet og efterfølgende Rigspolitechefen afslog at ombytte det falske jugoslaviske kørekort til et dansk kørekort. A, der har vanskeligheder med at skrive dansk, klagede den 22. september 2005 telefonisk til ombudsmanden over hele sagsforløbet som han samtidig oplyste at han ikke forstod. Det sene tidspunkt for klagen skyldtes at A først kort tid forinden var blevet bekendt med ombudsmandsinstitutionens eksistens.

Klagen over Rigspolitechefens afgørelse – truffet den 29. april 2002 – var forældet i forhold til den særlige (etårs)frist som gælder for klager til ombudsmanden, og ombudsmanden afviste således at behandle denne del af den samlede sag.

Det fremgik ikke af de bilag som A i forbindelse med klagen havde sendt til ombudsmanden, om A, dennes beskikkede advokat i straffesagen (om dokumentfalsk) eller hans senere advokater – i lyset af frifindelsesdommen – havde interesseret sig for den forholdsvis store færdselsbøde fra 2001. Politiet kunne ved ombudsmandsinstitutionens telefoniske henvendelse umiddelbart ikke se at dette skulle være tilfældet. Ombudsmanden meddelte A at han på det foreliggende grundlag ikke kunne tage stilling til om A på baggrund af frifindelsesdommen burde have (en del af) den betalte bøde på 6.000 kr. tilbage, idet hverken vedkommende politimester eller statsadvokat syntes at have behandlet dette spørgsmål. Ombudsmanden sendte en kopi af bødeforelægget og den (frifindende) dom til politimesteren som en anmodning fra A om at politimesteren tog stilling til om frifindelsesdommen (om dokumentfalsk) burde tillægges betydning for færdselsstraffesagen, og i bekræftende fald hvilken.

Den 23. november 2005 traf politimesteren følgende afgørelse i forhold til A:

”Afgørende for tiltalen for færdselslovens § 56, stk. 1, i bødeforelægget den 16. maj 2001 har været, at Deres jugoslaviske kørekort var udløbet den 25. juni 2000. De havde på tids-

punktet for kørslen ikke foretaget skridt til ombytning. Jeg var den 16. maj 2001 ikke bekendt med, at kørekortet var falsk. Dette har således ikke haft betydning for tiltalen for færdselslovens § 56, stk. 1. Jeg mener derfor stadig, at De med rette er tiltalt for færdselslovens § 56, stk. 1, den 16. maj 2001, hvorfor jeg ikke agter at opgive påtale i sagen.”

A indbragte via ombudsmandsinstitutionen sagen for statsadvokaten der den 23. januar 2006 ændrede politimesterens afgørelse. Statsadvokaten mente at der alene var grundlag for at give A en bøde for at have kørt uden at have været i besiddelse af et ”gyldigt kørekort”, jf. færdselslovens § 56, stk. 1, 2. pkt., og ikke for at have kørt ”uden at have erhvervet førerret”, jf. § 56, stk. 1, 1. pkt. Statsadvokaten orienterede A om at standardbøden for at have kørt uden gyldigt kørekort var 500 kr. Statsadvokaten oplyste samtidig at hun havde anmodet politimesteren om at træffe afgørelse om delvis benådning for bøden på 6.000 kr.

Den 10. februar 2006 benådede politimesteren (delvis) A og tilbagebetalte 4.500 kr. til ham, idet politimesteren samtidig bemærkede at A under kørslen i 2001 ikke havde anvendt sikkerhedssele, ligesom han havde benyttet håndholdt mobiltelefon.

## 5-4. Afslag på afsoning i åbent fængsel som følge af rockertilknytning

Forvaltningsret 114.3. – Strafferet 3.7.

*En domfældt fik afslag på at afsone sin fængselsstraf i et åbent fængsel. Direktoratet traf afgørelse om at han skulle afsone sin straf på en afdeling for stærkt styrende indsatte i et lukket fængsel. Direktoratet begrænsede begrundelsen i forhold til den indsatte, men oplyste dog at direktoratet ved afgørelsen havde lagt vægt på at den indsatte måtte antages at have eller for nyligt at have haft et tilhørsforhold til en rockergruppe.*

*Da der var tale om en forholdsvis indgribende afgørelse af bebyrdende karakter, måtte der efter ombudsmandens opfattelse kræves et oplysningsgrundlag der dokumenterede en overvejende sandsynlighed for rockertilknytningen. I det konkrete tilfælde lagde ombudsmanden til grund at myndighederne ikke havde været i stand til at præstere tilstrækkeligt dokumenterbare oplysninger om (fortsat) rockertilknytning for den indsatte. Der havde således ikke efter ombudsmandens opfattelse været det fornødne grundlag for at anse den indsatte for rockerrelateret med den konsekvens at han blev placeret i en afdeling for stærkt styrende indsatte.*

*Ombudsmanden udtalte endvidere at han var enig med Direktoratet for Kriminalforsorgen i at direktoratet kunne begrænse begrundelsen i en sag som den foreliggende, og i at direktoratet til trods for bestemmelsen i forvaltningslovens § 24, stk. 3, 1. pkt., kunne give en nærmere begrundelse for afgørelsen. Ombudsmanden udtalte imidlertid at det var beklageligt at direktoratet i afgørelsen skrev at direktoratet ikke kunne give den indsatte en nærmere begrundelse for afgørelsen, men derefter alligevel anførte den fulde begrundelse, nemlig at den indsatte måtte antages at have eller for nylig havde haft et tilhørsforhold til en rockergrupping. Direktoratet havde således i realiteten ikke begrænset begrundelsen. Efter ombudsmandens opfattelse var det beklageligt at den indsatte derved var blevet efterladt med en opfattelse af at direktoratet havde nogle oplysninger som direktoratet imidlertid ikke havde.*

*(J.nr. 2005-1870-621).*

En kvinde, B, klagede til mig over at Direktoratet for Kriminalforsorgen havde truffet afgørelse om at hendes søn, A, skulle afsone på en afdeling for negativt stærkt styrende indsatte.

Det fremgik af sagen at A ved dom af 15. april 2004 blev idømt 4 års fængsel for overtrædelse af bl.a. straffelovens § 191.

I forbindelse med at Direktoratet for Kriminalforsorgen skulle træffe afgørelse om afsoningssted, partshørte direktoratet den 2. juni 2004 A. Han fik således mulighed for at kommentere det forhold at det kunne forventes at direktoratet ved afgørelsen ville lægge vægt på at han måtte antages at have,

eller for nyligt at have haft, et tilhørsforhold til rockergruppingen C.

A oplyste den 3. juni 2004 direktoratet om at han ikke havde haft kontakt med C i 2 år. Han oplyste endvidere at han havde stiftet familie, og at han ønskede at tage en uddannelse.

I brev af 23. juni 2004 bad Direktoratet for Kriminalforsorgen Politimesteren i X-by oplyse hvori A's tilknytning til C bestod.

Direktoratet skrev således i brevet:

”Til brug for direktoratets afgørelse om anbringelsessted skal man bede om efter omstændighederne snarest belejligt at få oplyst hvori pågældendes tilknytning til (C) består.

Hvis domfældte ikke selv har en status i gruppen, skal direktoratet bede om at få oplyst, hvilke personer med tilknytning til den omhandlede gruppe domfældte omgås, hvad disse personers status er samt hvor ofte og hvornår han er set sammen med disse personer. Det bedes endelig oplyst, om der er andre forhold, som peger på en tilknytning til gruppen.”

I påtegning af 28. juni 2004 skrev politimesteren således:

”Tilbagesendes Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, (...) med oplysning, at (A) i den sag, hvori han nu er pådømt, har oplyst at have personkendskab til et medlem af (C). Politiet har ikke oplysninger der godtgør, at (A) er medlem af nogen rockergruppe.”

Samme oplysning fremgår af politimesterens brev af 16. juli 2004 til direktoratet.

Den 23. juli 2004 bad direktoratet politimesteren om at se på sagen igen, idet politiet i anmeldelsespapirerne af 24. maj 2004 havde anført at A havde relationer til C.

I brev af 27. juli 2004 til Direktoratet for Kriminalforsorgen skrev Politimesteren i X-by således:

”Under henvisning til den i ref. nævnte skrivelse skal jeg beklage at der i forbindelse med den hidtidige korrespondance er skabt uklarhed mht. (A)’s tilhørsforhold til gruppen (C).

Det kan oplyses, at den pågældende ultimo 2003 overfor en medarbejder ved (X)-by Politi personligt og konkret har givet udtryk for, at han havde været medlem af (C), men han oplyste samtidig, at han ikke længere var aktivt medlem.

Et aktuelt medlemskab kan ikke dokumenteres, men med baggrund i udokumenterbare politimæssige informationer er det politiets opfattelse, at den pågældende fortsat har nære relationer til (C).”

Den 25. august 2004 traf Direktoratet for Kriminalforsorgen afgørelse om at A skulle udstå straffen i Statsfængslet i Y-by. Direktora-

tet meddelte retsgrundlaget for afgørelsen, men kunne ikke give ham nogen yderligere begrundelse. Direktoratet oplyste dog at direktoratet ved afgørelsen havde lagt vægt på at A måtte antages at have, eller for nylig at have haft, et tilhørsforhold til rockergruppen C.

Efter anmodning fra A om genoptagelse af spørgsmålet om afsoningssted, meddelte direktoratet ved breve af 4. november 2004 og 22. marts 2005 at direktoratet fortsat var nået til det resultat at A skulle afsone straffen i Statsfængslet i Y-by.

I sin anmodning fra november 2004 anførte A bl.a. at han hvis han skulle afsone i Statsfængslet i Y-by, konstant ville skulle kigge sig over skulderen af frygt eller gå i frivillig isolation, idet han ikke mere var en del af rockermiljøet. Han oplyste også at hans forældre var syge og derfor ikke ville kunne klare rejsen fra X-by til Y-by for at støtte ham.

Den 23. januar 2005 skrev B til direktoratet at hvis A fortsat skulle afsone i Statsfængslet i Y-by så ville det være det samme som at underskrive hans dødsdom. B skrev endvidere således:

”(A) har – for ca. en måned siden fået oplyst – af en person som blev overflyttet midlertidigt til (X)-by Arrest, at der er sat ‘en pris på hans hoved’, at han ville blive stukket ned ved først givne lejlighed.

...

At de nu vil slå (A) ihjel må da være en form for bevis for Direktoratet på, at (A) ikke er relateret til denne gruppe – eller andre for den sags skyld.”

B understregede i brevet at A ikke en eneste gang havde haft nogen former for voldelig adfærd. B bad endvidere direktoratet om at inddrage i vurderingen af sagen at chancen for at A kan komme videre uden for det kriminelle miljø efter sin afsoning, er betydeligt større hvis han bliver placeret på en anden afdeling – helst i et åbent fængsel.

I et internt notat af 7. februar 2005 oplyser Sikkerhedsenheden i Direktoratet for Krimi-

nalforsorgen at A hos politiet er registreret som værende medlem af C.

Den 17. februar 2005 skrev direktoratet til A at der ville komme til at gå længere tid end beregnet før et svar forelå. Dette skyldtes at direktoratet havde modtaget et brev fra B, og at direktoratet på den baggrund havde besluttet at indhente yderligere oplysninger i sagen.

Ifølge direktoratets udtalelse af 6. december 2005 blev direktoratets sikkerhedsenhed den 18. februar 2005 bedt om at undersøge om det B havde oplyst, kunne af- eller bekræftes.

Den 11. marts 2005 oplyste sikkerhedsenheden at (...) havde A registreret som værende medlem af C, og at der ikke forelå oplysninger om trusler. Jeg har ikke modtaget et brev eller telefonnotat om dette hvilket jeg går ud fra er en fejl.

Det fremgår af sagen at A den 14. marts 2005 blev overført fra Arresthuset i X-by til afdelingen for negativt stærkt styrende indsatte i Statsfængslet i Y-by.

I brev af 22. marts 2005 fastholdt direktoratet afgørelsen af 4. november 2004 og anførte bl.a. følgende:

"...

Direktoratet har foretaget en ny gennemgang af sagen.

Direktoratet mener ikke der er anført noget som ændrer grundlaget for den trufne afgørelse. Direktoratet har således ikke kunnet få Deres eller Deres mors oplysninger bekræftet.

Direktoratet har lagt vægt på de samme forhold som anført i brevet til Dem af 4. november 2004.

..."

A klagede herefter i udateret brev til Politimesteren i X-by over oplysningen om at han af politiet var kendt med et tilhørsforhold til C, og over at han i forbindelse med afsoning derfor var placeret i Statsfængslet i Y-by på stærkeafdelingen.

Den 1. april 2005 svarede politimesteren bl.a. således:

"...

Om Deres tilhørsforhold til (C) kan jeg orientere Dem om, at De selv ultimo 2003 over for en medarbejder ved (X)-by Politi personligt og konkret har givet udtryk for, at De havde været medlem af (C). Samtidig gjorde De gældende, at De ikke var aktivt medlem længere."

A anmodede i brev (ultimo marts 2005) direktoratet om at se på sagen igen hvorefter direktoratet den 28. april 2005 fastholdt sin tidligere afgørelse.

Det fremgår af et brev fra A (modtaget i Direktoratet for Kriminalforsorgen den 4. maj 2005) at han nu havde været nødt til at gå i frivillig isolation da han ikke ville leve efter sine medfangers regler på stærkeafdelingen.

I brev af 9. maj 2005 bad A's advokat direktoratet om at meddele ham hvilke oplysninger der ligger til grund for at A "må antages at have eller for nylig har haft, et tilhørsforhold til rockergrupperingen (C)".

Den 12. maj 2005 i brev til advokaten fastholdt direktoratet sin afgørelse om at A skulle afsone straffen i Statsfængslet i Y-by. Direktoratet lagde vægt på at politiet har oplyst at A er medlem af C. Direktoratet havde i øvrigt lagt vægt på de samme forhold som anført i brevet af 22. marts 2005 til A.

Den 18. maj 2005 gentog advokaten sin anmodning om at få oplyst hvilke oplysninger der lå til grund for direktoratets holdning til A's rockertilknytning.

Den 23. maj 2005 klagede B til mig over afgørelserne i sagen.

Den 31. maj 2005 skrev Direktoratet for Kriminalforsorgen således til advokaten:

"Direktoratet meddelte Dem den 12. maj 2005 at man ikke fandt grundlag for at ændre afgørelsen om, at Deres klient skal udstå straffen i Statsfængslet i (Y)-by.

Foranlediget heraf har De den 18. maj 2005 bedt om at få oplyst, hvordan oplysningerne om Deres klients eventuelle tilhørsforhold til rockergrupperingen (C) er kommet ind i sagen.

I den anledning kan direktoratet oplyse, at man som nævnt ved afgørelsen har lagt vægt på, at Deres klient vurderes at have et tilhørsforhold til gruppen (C).

Kendskab til, at en dømt tilhører gruppen af 'negativt stærke indsatte', vil, når der skal tages stilling til afsoningssted, typisk basere sig på oplysninger fra retsbognet eller oplysninger modtaget fra politiet eller fra tidligere ophold i fængsel eller arresthus, herunder i forbindelse med den forudgående vare-tægtsfængsling.

Som direktoratet underrettede Dem om i brevet af 12. maj 2005, har man fra politiet modtaget underretning om, at Deres klient har et tilhørsforhold til gruppen (C)."

A's advokat bad i brev af 31. maj 2005 direktoratet om aktindsigt i sagen.

Jeg sendte den 13. juni 2005 en kopi af B's brev til direktoratet med anmodning om udlån af sagens akter, herunder om udlån af en kopi af det notat direktoratet måtte have udarbejdet med den fulde begrundelse for afgørelsen, samt eventuelle bemærkninger til B's klage.

Ved brev af 30. juni 2005 modtog jeg sagens akter og en udtalelse fra direktoratet. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

"Direktoratet skal oplyse, at der ikke er udarbejdet et notat med den fulde begrundelse for afgørelsen om valg af afsoningsinstitution. Den fulde begrundelse er sendt til den pågældendes advokat i brev af 12. maj 2005, hvoraf det fremgår, at direktoratet har lagt vægt på, at politiet har oplyst, at den pågældende er medlem af (C).

Det bemærkes, at direktoratet, inden der blev truffet afgørelse i sagen, forsøgte at få bekræftet, om den pågældendes moders oplysning om, at sønnen havde trukket sig ud af (C) for to år siden, var korrekt. Dette kunne ikke bekræftes.

Til orientering kan det oplyses, at i de sager om valg af afsoningsinstitution, hvor der ikke gives fuld begrundelse, vil direktoratet fremover udarbejde et notat med begrundelsen til sagen."

Jeg sendte den 6. juli 2005 B en kopi af direktoratets brev af 30. juni 2005.

I brev af 8. juli 2005 til direktoratet anmodede advokaten om genoptagelse af sagen. Han spurgte endvidere i brevet om det var korrekt at baggrunden for afgørelsen alene var en notits fra en kriminalbetjent.

I udateret brev (ultimo juli 2005) bad A om overførsel.

Den 2. august 2005 anmodede jeg direktoratet om en supplerende udtalelse. Jeg anførte bl.a. følgende:

" ...

I afgørelse af 4. november 2004 meddelte direktoratet (A) at han skal udstå sin straf i Statsfængslet i (Y)-by. I afgørelser af 22. marts, 28. april og 12. maj 2005 fastholdt direktoratet afgørelsen med enslydende begrundelse.

Det fremgår af afgørelsen af 4. november 2004 at direktoratet har lagt vægt på at (A) antages at have, eller for nyligt har haft, et tilhørsforhold til rockergrupperingen (C). Direktoratet anfører yderligere at afgørelsen er truffet ud fra en samlet vurdering af oplysningerne i sagen.

(X)-by Politi har i brev af 27. juli 2004 til direktoratet bl.a. anført følgende:

'Et aktuelt medlemskab kan ikke dokumenteres, men med baggrund i udokumenterbare politimæssige informationer er det politiets opfattelse, at den pågældende fortsat har nære relationer til (C).'

Jeg beder direktoratet om at udtale sig om hvorvidt det med hensyn til det nævnte tilhørsforhold alene er denne udtalelse fra Politiet i (X)-by som ligger til grund for sagens afgørelse. Jeg henviser i øvrigt til direktoratets brev af 12. maj 2005 til advokat (D), hvor direktoratet anfører at politiet har oplyst at den pågældende er medlem af (C). Jeg beder endvidere Direktoratet for Kriminalforsorgen oplyse om direktoratet har oplysninger om hvori de 'udokumenterbare politimæssige informationer' består. I bekræftende fald anmoder jeg om at modtage disse oplysninger.



Direktoratet bedes tillige oplyse hvilken betydning det er tillagt at (A) har valgt at gå i frivillig isolation. Jeg beder i den forbindelse oplyst om direktoratet har indhentet oplysninger fra Statsfængslet i (Y)-by om (A)'s forhold til de øvrige indsatte.

..."

Direktoratet for Kriminalforsorgen skrev således den 12. august 2005 i svar til advokaten:

"De ønsker oplyst, om den reelle baggrund for afgørelsen alene er en notits fra en kriminalbetjent.

Direktoratet meddelte Dem i brev af 5. juli 2005, at sager om valg af afsoningsinstitution ifølge forvaltningslovens § 9, stk. 4, ikke er undergivet aktindsigt.

Direktoratet kan således heller ikke oplyse, hvorfra oplysningerne om Deres klients tilhørsforhold til (C) stammer."

Samme dag oversendte direktoratet A's anmodning om overførsel til en anden afdeling til afgørelse i Statsfængslet i Y-by.

Den 6. september 2005 modtog jeg supplerende oplysninger fra B hvoraf bl.a. fremgår at A var blevet flyttet til en almindelig afdeling, da den afdeling han sad på, skulle bruges til indsatte med relationer til C.

Jeg bad i brev af 8. september 2005 direktoratet om også at udtale sig om den seneste udvikling i sagen. Jeg vedlagde kopi af B's brev af 6. september 2005.

Direktoratet indhentede en udtalelse af 21. november 2005 fra Statsfængslet i Y-by hvoraf bl.a. fremgår følgende:

"Indsatte kom til negative stærke afdelingen på Statsfængslet i (Y)-by den 14.03.2005, grundet relationer til gruppen (C).

Indsatte gik ret hurtigt i frivillig isolation, men prøvede dog ved flere lejligheder at leve i fællesskab på afdelingen. Da dette ikke var muligt uden et vist pres fra de øvrige indsatte valgte indsatte igen den 2.5.2005 at gå i frivillig isolation.

Under hele dette forløb har undertegnede et antal af samtaler med indsatte. I forbindelse

med disse samtaler oplyser indsatte, at det er korrekt at han tidligere var en del af (C) i (X)-by, men for ca. 3 år siden brød han kontakten til disse.

Grundet indsattes adfærd, samt indsattes forløb blev han medio maj 2005 flyttet til arrestafdelingen på statsfængslet i (Y)-by, for den 18.07.2005 grundet pladsproblemer at blive flyttet retur til negative stærke afdelingen. Indsatte prøvede her kort at tage ophold i almindeligt fællesskab, men måtte erkende at dette ikke var muligt [og valgte; min tilføjelse] at gå i frivillig isolation.

Med baggrund i hele dette forløb blev det bestemt at indsatte skulle prøves på almindelig fællesskabs afdeling, hvorfor han den 24.08.2005 blev flyttet til fængslets afdeling (...). Her har han opholdt sig uden anmærkninger.

Grundet sygdom i indsattes nærmeste familie blev han efter aftale med Statsfængslet i (...) flyttet dertil, ligeledes på almindelig fællesskabsafdeling.

..."

I brev af 6. december 2005 til mig anførte direktoratet følgende:

"De har i brev af 2. august 2005 og 8. september 2005 anmodet om en supplerende udtalelse i sagen om:

1. direktoratet alene ved afgørelsen vedrørende valg af afsoningssted lagde vægt på udtalelse fra (X)-by politi af 27. juli 2004, og om direktoratet har oplysninger om, hvori de 'udokumenterbare politimæssige informationer' består,

2. hvilken betydning det er tillagt, at den pågældende har valgt at gå i frivillig isolation, og om direktoratet har indhentet oplysninger fra Statsfængslet i (Y)-by vedrørende den pågældendes forhold til de øvrige indsatte på stærkeafdelingen, samt

3. den nye udvikling i sagen set i forhold til de oprindelige afgørelser i sagen. De henviser til, at den pågældendes moder har oplyst, at hendes søn er blevet flyttet til en almindelig afdeling, fordi afdelingen for nega-

tivt stærke indsatte nu skulle bruges til indsatte med relationer til (C).

De har endvidere bedt om yderligere oplysninger om, hvilke oplysninger direktoratet indhentede, da direktoratet i brev af 17. februar 2005 meddelte den pågældende, at sagens behandling ville trække ud.

Ad 1:

...

På tidspunktet for afgørelsen af 25. august 2004 havde direktoratet følgende oplysninger vedrørende den pågældendes tilhørsforhold til (C):

- anmeldelsesblanketten af 24. maj 2004 fra politiet hvoraf det fremgår, at den pågældende har tilknytning til (C),

- oplysningsseddel fra Arresthuset i (X)-by 26. maj 2004 hvoraf det fremgår, at den pågældende er medlem af (C),

- registrering som (...) -aktuel i kriminalregisteret,

- udtalelser fra Politimesteren i (X)-by af 28. juni 2004, 16. juli 2004 og 27. juli 2004.

Det bemærkes, at direktoratet ikke har indhentet yderligere oplysninger om, hvori de 'udokumenterbare politimæssige informationer' består.

Efter en samlet vurdering af oplysningerne i sagen traf direktoratet afgørelse om, at den pågældende skulle udstå straffen i Statsfængslet i (Y)-by pga. hans relation til (C).

Den 14. januar 2005 blev direktoratets sikkerhedsenhed i anledning af nye henvendelser fra den pågældende bedt om en udtalelse om domfældtes tilhørsforhold til (C). I notat af 7. februar 2005 fremgår det, at den pågældende er registreret hos politiet som værende medlem af (C) i (X)-by.

Den 23. januar 2005 modtog direktoratet en henvendelse fra den pågældendes moder. Af henvendelsen fremgår det bl.a., at hendes søn er truet, og at det er to år siden, at han trak sig ud af gruppen.

På baggrund af denne henvendelse blev direktoratets sikkerhedsenhed den 18. februar 2005 igen bedt om at undersøge, om det af moderen anførte kunne af- eller bekræftes.

Det bemærkes, at det er oplysningerne i moderens brev, som ligger til grund for, at direktoratet i brev af 17. februar 2005 meddelte den pågældende, at sagsbehandlingen ville trække ud.

Den 11. marts 2005 oplyste sikkerhedsenheden, at (...) har den pågældende registreret som værende medlem af (C), og at der ikke foreligger oplysninger om trusler.

Herefter har direktoratet ikke indhentet yderligere oplysninger i sagen.

I afgørelse af 22. marts 2005 fastholdt direktoratet, at den pågældende skulle udstå straffen i Statsfængslet i (Y)-by, da direktoratet ikke havde kunnet få hans egne eller moderens oplysninger bekræftet.

Direktoratet meddelte herefter i brev af 12. maj 2005 den pågældendes advokat, at direktoratet har lagt vægt på, at den pågældende er medlem af (C). Oplysningen, om at den pågældende er registreret som værende medlem af (C), tilgik som nævnt direktoratet via sikkerhedsenheden.

Den pågældende blev overført til Statsfængslet i (Y)-by den 14. marts 2005.

Ad 2 og 3:

Det skal indledningsvist bemærkes, at når direktoratet træffer afgørelse om valg af afsoningssted, sker dette, inden den pågældende befinder sig i afsoningsinstitutionen. Når den indsatte er overført til afsoningsinstitutionen, vil henvendelser omkring valg af afsoningssted som hovedregel blive afgivet til vedkommende institution som en anmodning om overførsel til anden afsoningsinstitution. Klager over valg af en konkret institution vil dog i en kort periode efter overførslen typisk blive besvaret af direktoratet. Efter overførslen til afsoningsinstitution er det institutionens kompetence at træffe afgørelse om fx at overføre den indsatte til en anden afdeling, og der vil således også indgå andre momenter i institutionens sagsbehandling, fx den indsatte adfærd.

Direktoratet har således ikke efterfølgende undersøgt, hvordan afsoningen forløb for den pågældende, da det som udgangspunkt

er fængslets kompetence at overføre den pågældende til en anden afdeling/et andet fængsel.

Det bemærkes, at da direktoratet modtog endnu en henvendelse fra den pågældende den 29. juli 2005, blev denne videresendt til fængslet som en anmodning om at blive overført til en anden afdeling i fængslet.

Den pågældendes moder oplyser i brev modtaget hos Dem den 6. september 2005, at hendes søn nu er blevet flyttet til en anden afdeling og spørger i den forbindelse, om hendes søn dermed er berettiget til at komme i åbent fængsel.

Direktoratet har i den anledning bedt Statsfængslet i (Y)-by om en udtalelse.

Statsfængslet har i udtalelse af 21. november 2005 anført, at man efter en længere periode, hvor den pågældende havde været i frivillig isolation, besluttede at 'prøve' ham på en almindelig fællesskabsafdeling, og at han her fik oplyst, at han ville blive flyttet retur til afdelingen for negativt stærke, hvis han udviste negativ stærk adfærd. Det fremgår endvidere af udtalelsen, at han er blevet overført til Statsfængslet i (...) pga. sygdom i hans nærmeste familie.

Direktoratet har ingen bemærkninger til statsfængslets beslutning om at overføre den pågældende til en almindelig fællesskabsafdeling.

..."

Jeg bemærker at denne sag alene angår spørgsmålet om placeringen på stærkeafdelingen i stedet for på en almindelig fællesskabsafdeling.

## Ombudsmandens udtalelse

### "1. Afgørelsen om afsoning på afdelingen for negativt stærkt styrende indsatte i Statsfængslet i (Y)-by

Reglerne om valg af afsoningsinstitution findes i § 22 i lovbekendtgørelse om fuldbyrdelse af straf mv. (lovbekendtgørelse nr. 207 af 18. marts 2005).

Denne bestemmelse er sålydende:

'§ 22. Fuldbyrdelse af straf sker normalt i åbent fængsel.

...

Stk. 3. Fuldbyrdelse af straf i fængsel kan ske i lukket fængsel, hvis det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen.

...'

Direktoratet har i sagen truffet afgørelse om at (A) skulle udstå sin straf på stærkeafdelingen i Statsfængslet i (Y)-by. I afgørelse af 25. august 2004 har direktoratet henvist til straffuldbyrdelseslovens § 22, stk. 3, som angiver at fuldbyrdelse af straf i fængsel kan ske i lukket fængsel hvis det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen.

I bemærkningerne til bestemmelsen (Folketingstidende 1999/2000, tillæg A, s. 3679) er anført følgende:

'Justitsministeriet kan således af de af rådets flertal anførte grunde tiltræde, at der for så vidt angår negative stærke indsatte gives mulighed for at anbringe i og overføre til arresthus og lukket fængsel med henvisning til den stærke indsattes fremtræden kombineret med institutionens eller de medindsattes kendskab til et eventuelt gruppetilhørsforhold og det forhold, at der er risiko for, at der af den pågældende gruppe vil blive begået overgreb mod f.eks. medindsatte.

...'

(A) blev indsat på stærkeafdelingen idet direktoratet ved afgørelsen lagde vægt på at han måtte antages at have, eller for nyligt at have haft, et tilhørsforhold til rockgrupperingen (C)'.

Som det fremgår af det der er anført ovenfor, er (A) den 24. august 2005 overført til udståelse af sin straf i en almindelig fællesskabsafdeling først i Statsfængslet i (Y)-by og siden i Statsfængslet i (...). Der har efter det oplyste, ikke været problemer med disse seneste placeringer.

Det afgørende spørgsmål i sagen er om Direktoratet for Kriminalforsorgen har haft et tilstrækkeligt grundlag for at anse (A) som rockerrelateret (til (C)). Jeg har gennemgået de akter der har ligget til grund for direktoratets afgørelse, og jeg har under min behandling af sagen stillet spørgsmål til direktoratet om grundlaget for antagelsen om relationen til en rockergruppering. Jeg har ikke hvad der ellers sædvanligvis er tilfældet i sager af denne karakter modtaget oplysninger som jeg ikke kan videregive, og der foreligger heller ikke et særskilt notat med sådanne oplysninger. Jeg lægger således til grund at det alene er det der er anført ovenfor, der har dannet grundlag for direktoratets afgørelse. Jeg lægger til grund at det navnlig er oplysninger fra Politimesteren i (X)-by der er tillagt betydning. Om disse oplysninger fremgår det at antagelsen om at (A) på tidspunktet for direktoratets afgørelser var rockerrelateret, bygger på ikke nærmere dokumenterede oplysninger.

I Justitsministeriets vejledning til Forvaltningsloven er i punkt 199 anført følgende:

'Det er et helt grundlæggende princip i dansk forvaltningsret, at 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. I ansøgningssager gælder dog den begrænsning, der følger af forvaltningslovens § 29, se herom ovenfor under pkt. 185-189.

Det er endvidere forvaltningsmyndighedernes pligt at sørge for, at de fornødne oplysninger skaffes til veje på den hurtigste og mest hensigtsmæssige måde. En sag skal således undersøges af myndigheden så langt, som det er nødvendigt i det enkelte tilfælde for at træffe en forsvarlig afgørelse. Ved vurderingen af, hvor omfat-

tende undersøgelse der bør foretages, indgår en række hensyn. Foruden hensynet til at nå frem til den materielt rigtige afgørelse spiller hensynet til, at afgørelsen træffes uden unødigt forsinkelse, en væsentlig rolle.

Det påhviler således myndighederne her Direktoratet for Kriminalforsorgen at tilvejebringe det fornødne grundlag for afgørelsen om særlig anbringelse begrundet i rockertilknytning. Da der er tale om en forholdsvis indgribende afgørelse af bebyrdende karakter, må der efter min opfattelse kræves et oplysningsgrundlag hvorved der dokumenteres en overvejende sandsynlighed for rockertilknytningen; jf. herved Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 453. At myndighederne ikke i alle tilfælde kan gøre den pågældende bekendt med de pågældende oplysninger, har jeg kendskab til fra adskillige klagesager som jeg har behandlet. Dette berører ikke det nævnte dokumentationskrav.

Jeg kan oplyse at jeg den 24. februar 2006 havde et møde med Direktoratet for Kriminalforsorgen hvor spørgsmålet om oplysningsgrundlaget for afgørelser om rockertilknytning, herunder navnlig spørgsmålet om hvad der skal til for at en rocker eller en negativ stærk indsat i øvrigt kan få ophævet denne betegnelse, blev drøftet. For så vidt angår spørgsmålet om oplysningsgrundlaget, oplyste direktoratet under mødet at direktoratet ikke blot lægger oplysningerne fra (...)/politiet til grund, men foretager en selvstændig vurdering.

I det foreliggende tilfælde må jeg lægge til grund at myndighederne (det vil navnlig sige politiet og kriminalforsorgen) ikke er i stand til at præstere tilstrækkeligt dokumenterbare oplysninger om (fortsat) rockertilknytning for (A). Efter min opfattelse har myndighederne herefter ikke i fornødent omfang opfyldt det dokumentationskrav for rockertilknytning som påhviler myndighederne, jf. ovenfor. Der har

således efter min opfattelse ikke været det fornødne grundlag for at anse (A) for rockerrelateret med den konsekvens at han blev placeret i en afdeling for stærke negative indsatte.

Jeg har samtidig hermed gjort Direktoratet for Kriminalforsorgen bekendt med min opfattelse.

Jeg har noteret mig at direktoratet i sin udtalelse af 30. juni 2005 til mig, anførte at direktoratet fremover vil udarbejde et notat med begrundelsen i de sager om valg af afsoningsinstitution hvor der ikke gives fuld begrundelse for afgørelsen.

## 2. Manglende oplysning om begrundelsen for afgørelsen

Forvaltningslovens bestemmelser om myndigheders pligt til at give en begrundelse for en afgørelse fremgår af §§ 22 og 24, jf. § 9 i loven. Bestemmelserne er sålydende:

‘§ 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. Begæringen skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

*Stk. 2.* Bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, begrænser ikke pligten til at give aktindsigt efter dette kapitel.

*Stk. 3.* Bestemmelserne i dette kapitel gælder ikke sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, jfr. dog § 18.

*Stk. 4.* I forbindelse med varetægtsfængsling samt fuldbyrdelse af fængselsstraf og forvaring gælder bestemmelserne i dette kapitel endvidere ikke sager om

- 1) valg af varetægtsfængsel eller afsoningsinstitution,
- 2) overførelse til andet varetægtsfængsel eller anden afsoningsinstitution,
- 3) overførelse til anden afdeling i et varetægtsfængsel eller en afsoningsinstitution og

4) udelukkelse fra fællesskab.’

‘§ 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.* § 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.’

Det fremgår af forvaltningslovens § 22 at en skriftlig afgørelse som ikke giver parten fuldt ud medhold, skal være begrundet. Myndigheden skal således komme med en begrundelse for hvorfor afgørelsen har fået det indhold den har.

Ifølge § 24, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, er udgangspunktet at begrundelsen skal indeholde de hovedhensyn der har været medbestemmende for udøvelsen af skønnet, samt en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Imidlertid kan myndighederne fravige dette udgangspunkt i sager om valg af afsoningsinstitution, jf. lovens § 9, stk. 4, nr. 1.

I afgørelsen af 25. august 2004 har Direktoratet for Kriminalforsorgen med hen-



visning til de nævnte regler anført at direktoratet ud over at henvise til retsreglerne ikke kan give (A) en yderligere begrundelse for afgørelsen.

I bemærkningerne til bestemmelsen i § 24, stk.3, (Folketingstidende 2001-2002, tillæg A, s. 3330) er anført følgende:

'Den foreslåede bestemmelse indebærer, at begrundelsen for afgørelser i sager, der efter forvaltningslovens § 9, stk. 4, som affattet ved dette forslags § 3, nr. 1, er undtaget fra aktindsigt, alene skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt. Forslaget afviger således herved fra den nugældende ordning, hvorefter begrundelsens indhold kan begrænses efter en konkret vurdering, jf. forvaltningslovens § 24, stk.3.

Forslaget udelukker ikke, at der i sager omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 4, efter omstændighederne gives en nærmere begrundelse for afgørelsen, hvis private eller offentlige interesser ikke taler mod det.'

Det er således muligt for direktoratet at give en nærmere begrundelse for en afgørelse selv om sagen vedrører valg af afsoningsinstitution.

I (A)'s sag oplyste Direktoratet for Kriminalforsorgen – efter at have anført at direktoratet ikke kunne give (A) en yderligere begrundelse for afgørelsen – at direktoratet ved afgørelsen havde lagt vægt på

at (A) 'må antages at have, eller for nylig at have haft, et tilhørsforhold til rockergrupperingen (C). Direktoratet har i øvrigt truffet afgørelsen ud fra en samlet vurdering af oplysningerne i sagen'.

Jeg er enig med direktoratet i at direktoratet kan begrænse begrundelsen i en sag som den foreliggende. Jeg er også enig med Direktoratet for Kriminalforsorgen i at direktoratet til trods for reglen i § 24, stk. 3, 1. pkt., kan give en nærmere begrundelse for afgørelsen.

Det er imidlertid beklageligt at direktoratet i afgørelsen både skrev at direktoratet ikke kunne give (A) en begrundelse for afgørelsen (ud over henvisningen til retsreglerne), og derefter alligevel anførte den fulde begrundelse, nemlig at (A) måtte antages at have eller for nylig at have haft et tilhørsforhold til rockergrupperingen (C). Direktoratet har således i realiteten ikke begrænset begrundelsen. Det er beklageligt at (A) derved blev efterladt med en opfattelse af at direktoratet havde nogle oplysninger som direktoratet imidlertid ikke havde.

Jeg har samtidig hermed gjort Direktoratet for Kriminalforsorgen bekendt med min opfattelse.

I betragtning af at (A) er overført til en almindelig fællesskabsafdeling, har jeg ikke grundlag for at afgive henstilling i sagen."



## 5-5. Oplysningsgrundlaget for Direktoratet for Kriminalforsorgens afgørelse om et indberettet selvmord

Forvaltningsret 1121.1 – 11.9. – Strafferet 3.7.

*Efter aftale med Direktoratet for Kriminalforsorgen gennemgår Folketingets Ombudsmand alle sager om dødsfald, selvmord og selvmordsforsøg mv. i kriminalforsorgens institutioner. Den 28. november 2005 underrettede Direktoratet for Kriminalforsorgen ombudsmanden om at direktoratet samme dag havde truffet afgørelse om en indberetning fra en anstalt om en indsats selvmord den 2. juli 2005. Den indsatte befandt sig på det tidspunkt stadig i anstalten på trods af at anstalten mere end 3 måneder tidligere havde henvist ham til indlæggelse på et psykiatrisk hospital.*

*I ombudsmandens undersøgelse indgik bl.a. spørgsmålet om hvorvidt anstalten havde gjort tilstrækkeligt for at få den indsatte overført til hospitalet.*

*Efter at have indhentet udtalelser fra anstalten, Direktoratet for Kriminalforsorgen, hospitalet og H:S Direktionen udtalte ombudsmanden den 12. oktober 2006 at det var hans opfattelse at direktoratet havde truffet afgørelse på et utilstrækkeligt oplysningsgrundlag. Ombudsmanden henviste til at direktoratet ikke havde sørget for at få den indsattes lægejournal fra anstalten før det traf afgørelse i sagen. Direktoratet havde derfor ikke kunnet kontrollere de oplysninger som indgik i og dannede grundlag for anstaltens udtalelse til direktoratet. Direktoratet havde således ikke haft grundlag for at afgøre at anstalten havde gjort tilstrækkeligt i forhold til det psykiatriske hospital. Ombudsmanden bemærkede at lægejournalen indeholdt anstaltens notater om de (mange) telefonsamtaler der var blevet ført mellem anstalten og hospitalet om spørgsmålet om overførsel af den indsatte til hospitalet. Ombudsmanden kritiserede også at anstalten ikke havde overholdt notatpligten.*

*Om anstalten burde have foretaget sig mere for at få den planlagte indlæggelse på hospitalet sat i værk, kunne ombudsmanden ikke tage stilling til. Ombudsmanden henviste til at han ikke besidder lægelig (psykiatrisk) fagkundskab.*

*(J.nr. 2005-2467-626).*

Sagens nærmere omstændigheder er følgende:

Den 28. november 2005 traf Direktoratet for Kriminalforsorgen afgørelse vedrørende Anstalten ved Herstedvesters indberetning om A's selvmord.

I brev af 2. december 2005 spurgte jeg til forskellige forhold i den konkrete sag. Mit brev var stilet til Anstalten ved Herstedvester, Sct. Hans Hospital, Direktionen for Hovedstadens Sygehusfællesskab (H:S Direktionen) og Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Jeg modtog herefter udtalelser fra Sct. Hans Hospital og H:S Direktionen af henholdsvis 13. og 19. december 2005. Disse ud-

talelser sendte jeg den 21. december 2005 til Direktoratet for Kriminalforsorgen med henblik på at især oplysningerne fra Sct. Hans Hospital kunne indgå i grundlaget for anstaltens og direktoratets udtalelser til mig. I den forbindelse anførte jeg følgende:

”I overlægens udtalelse som H:S Direktionen har henholdt sig til, er det oplyst at der siden 1. april 2005 har været tre ’læge til læge-kontakter’, og at der tillige har været henvendelser fra Anstalten ved Herstedvester til hospitalets visiterende sekretær. Det fremgår endvidere at Sct. Hans Hospital ikke har registreret hvornår de forskellige henvendelser har fundet sted. Endelig er det an-

ført i udtalelsen at der i forbindelse med henvendelserne 'ikke [har] været nævnt noget om suicidalfare'.

..."

Jeg modtog herefter Direktoratet for Kriminalforsorgens udtalelse af 15. juni 2006 vedlagt udtalelser af 20. og 22. december 2005 og 3. februar, 9. marts og 8. maj 2006 fra Anstalten ved Herstedvester.

## Ombudsmandens udtalelse

### "I. Var (A) selvmordstruet under sin indsættelse i Anstalten ved Herstedvester?"

Direktoratet for Kriminalforsorgen har – efter at jeg havde indledt min undersøgelse i anledning af direktoratets afgørelse af 28. november 2005, og efter at jeg havde videresendt udtalelsen fra Sct. Hans Hospital til direktoratet – stillet spørgsmål til anstalten om hvorvidt anstalten opfattede (A) som selvmordstruet. Spørgsmålet blev stillet med henvisning til at Sct. Hans Hospital i sin udtalelse til mig havde oplyst at Anstalten ved Herstedvester – i forbindelse med de telefoniske rykkere for effektueringen af den besluttede overførsel af (A) fra anstalten til Sct. Hans Hospital – på intet tidspunkt havde oplyst at (A) var selvmordstruet.

Anstalten ved Herstedvester har besvaret direktoratets spørgsmål benægtende (anstaltens supplerende udtalelse af 3. februar 2006 til direktoratet). Og direktoratet har herefter i sin udtalelse af 15. juni 2006 til mig noteret sig anstaltens vurdering af dette spørgsmål – en vurdering som forudsætter lægelig (psykiatrisk) fagkundskab, og som direktoratet derfor ikke finder at kunne gå nærmere ind i.

Af (A)'s psykiatri/psykologjournal (herefter lægejournal) fremgår det at – især – overlæge (...) har haft kontakt til og samtaler med (A). Det fremgår endvidere at kontakten har været tæt. Det fremgår nærmere af ovenstående lægejournal at (A) i talrige tilfælde har opført sig ejen-

dommeligt, ved bl.a. at lade sit vand på gulvet i sin celle og ved at sove på gulvet uden madras. Det fremgår endvidere at anstalten på baggrund af denne adfærd har vurderet (A) til at være psykotisk (journalnotat af 16. marts 2005), at (A) i talrige tilfælde har talt om at han blev genereret af en/flere stemme(r) uden for hovedet som truede med at slå ham ihjel/opfordrede ham til selv at gøre dette, at (A) endvidere har talt om en 'tankelæser' (og om flere tankelæsere) som 'skal fjernes ved at snitte i armen (journalnotat af 16. marts 2005)', og at (A) – tre dage før sin død – med en henvisning til 'stemmerne' har givet udtryk for at han var bange for at blive slået ihjel hvis han ikke blev overført til Rigshospitalet (journalnotat af 30. juni 2005).

(A) blev indsat i Anstalten ved Herstedvester den 9. februar 2005. Det fremgår af anstaltens udtalelse af 6. juli 2005 til direktoratet at (A) i tiden forud for indsættelsen, henholdsvis den 28. november 2004 og igen den 2. februar 2005, havde skåret sig i håndleddet. Det fremgår endvidere at han den 2. februar 2005 havde sat ild til sin celle på sygeafdelingen i Vestre Fængsel. Af samme udtalelse fremgår det at (A) under sin efterfølgende indlæggelse på Rigshospitalets psykiatriske afdeling satte ild til 'sin stue'. Om der har været et eller to tilfælde af ildspåsættelse, eller om der blot hersker usikkerhed om stedet for ildspåsættelsen, fremgår ikke klart af anstaltens udtalelse. Jeg har dog ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at undersøge dette spørgsmål nærmere.

Af anstaltens udtalelse af 6. juli 2005 til direktoratet – og af stamdata i (A)'s personjournal hos kriminalforsorgen – fremgår det at Københavns Fængsler (i modsætning til Anstalten ved Herstedvester) har anset (A) for at være selvmordstruet.

Ifølge et notat af 4. juli 2005 i (A)'s lægejournal kom selvmordet – på trods af personalets kendskab til de ovennævnte fak-

tiske oplysninger – som 'en stor overraskelse'. Dette gælder ifølge notatet såvel anstaltens funktionærer som behandlergruppen der ikke 'umiddelbart [har] skønnet at der var suicidalfare, men skønnet, at (A) var psykotisk'.

Begrundelsen for dette fra Københavns Fængsleres afvigende skøn skal måske søges i følgende oplysninger/vurderinger i lægejournalen fra den 23. februar og 17. marts 2005 (notaterne er skrevet efter telefonsamtaler samme dag(e) med læger på Sct. Hans Hospitals retspsykiatriske afdeling der kender (A) fra tidligere indlæggelser):

'[23. februar 2005] Indsatte har aldrig frembudt klassiske symptomer på skizofreni, men hans adfærd har været så aparte og hans psykiske tilstand så forstyrret, at man kunne vurdere, at han var psykotisk. Indsatte har imidlertid aldrig kunnet profitere af indlæggelse på psykiatrisk afdeling, og han har været meget vanskelig at rumme på psykiatrisk afdeling, hvor man også har haft svært ved at afholde ham fra at misbruge stoffer. Indsatte har tidligere haft perioder, hvor han er holdt op med at spise, men det er erfaringen, at han på eget initiativ begynder at spise igen, når han bliver tilstrækkelig sulten. Alt i alt vurderer (...), at der er en betydelig mistanke om, at indsatte simulerer, og at han ikke reelt har paranoide symptomer. Der er en stærk mistanke om, at indsatte har et sigte med sin adfærd, nemlig at han vil overflyttes til psykiatrisk afdeling, således at han har bedre muligheder for at stikke af. Dette er helt i overensstemmelse med undertegnede opfattelse [undertegnede er vedkommende overlæge i Anstalten ved Herstedvester; min bemærkning].'

og

'[17. marts 2005] Der er enighed om, at der ikke er grund til en akut overflytning, men [vedkommende afdelingslæge på Sct. Hans Hospital; min bemærkning] påpe-

ger, at det er uheldigt at placere indsatte på Sct. Hans Hospital, idet man dér ikke har mulighed for at foretage de undersøgelser, der på nuværende tidspunkt må skønnes at være nødvendige, nemlig CT-scanning af cerebrum og EEG-undersøgelse. Derfor foreslår han, at vi forsøger at indlægge indsatte på et Københavnsk hospital.'

Anstalten ved Herstedvesters efterfølgende henvisning af (A) til indlæggelse på retspsykiatrisk afdeling på Glostrup Amtssygehus blev den 23. marts 2005 afvist af Københavns Amt som henviste anstalten til at anmode (A) indlagt på hjemamtskommunens tilsvarende afdeling.

Heller ikke jeg besidder lægelig (psykiatrisk) fagkundskab, og jeg foretager mig derfor ikke mere vedrørende denne del af sagen.

## II. Det faktiske grundlag for direktoratets afgørelse af 28. november 2005

Anstalten ved Herstedvester har i udtalelsen af 6. juli 2005 – som jeg anser for at udgøre et væsentligt grundlag for direktoratets afgørelse af 28. november 2005 – bl.a. anført følgende om (A)'s adfærd under sin indsættelse i anstalten:

'Ved alle henvendelserne [til Sct. Hans Hospital; min bemærkning] har vi gjort opmærksom på, at (A) tydeligvis var psykotisk, og selvom vi ikke havde problemer med udadreagerende adfærd, mente vi ikke, det var rimeligt, at en så dårlig mand med tidligere selvmordsforsøg sad i et fængsel.'

Som bilag til Anstalten ved Herstedvesters efterfølgende udtalelse af 22. december 2005 som anstalten har afgivet i anledning af min høringsskrivelse af 2. december 2005, har Anstalten ved Herstedvester vedlagt anstaltens lægejournal for (A). Det fremgår heraf at (A) i flere tilfælde har udvist udadreagerende adfærd; se f.eks. journalnotat af 21. marts 2005 fra den administrerende overlæge: 'Indsatte har i

weekenden haft det dårligt, været opkørt, udadreagerende og anspændt...'. Af et journalnotat af 8. marts 2005 fremgår det at (A) i ophidset tilstand har slået ud efter en fængselsfunktionær.

At (A) ikke har udvist udadreagerende adfærd, stemmer således ikke med de lægelige journalnotater. Om anstaltens udtalelse af 6. juli 2005 til direktoratet skal forstås således at (A) ikke har udvist udadreagerende adfærd, eller blot således at hans udadreagerende adfærd ikke har voldt anstalten problemer, fremgår efter min opfattelse ikke klart af anstaltens udtalelse. Det er andet sted i udtalelsen anført at (A) 'ikke på noget tidspunkt [har] været aggressiv'. På den baggrund synes den første forståelse af anstaltens udtalelse umiddelbart at have mest for sig. Jeg har dog ikke fundet fuldt tilstrækkeligt grundlag for at gå videre med dette spørgsmål.

Direktoratet har efter min opfattelse ikke uden lægejournalen kunnet efterprøve de oplysninger som er indeholdt i og har dannet grundlag for anstaltens udtalelse af 6. juli 2005 til direktoratet. Det er således min opfattelse at direktoratet har truffet sin afgørelse i sagen på et utilstrækkeligt oplysningsgrundlag.

### **III. Gjorde Anstalten ved Herstedvester tilstrækkeligt for at få (A) overført til Sct. Hans Hospital?**

Den 23. marts 2005 afviste Københavns Amts Hospital, Glostrup, Retspsykiatrisk Afdeling, som nævnt at modtage (A) til indlæggelse dér, idet Københavns Amt over for Anstalten ved Herstedvester henviste til Sct. Hans Hospital. Og den 30. marts 2005 henviste anstalten herefter (A) til indlæggelse på Sct. Hans Hospital.

Direktoratet har i afgørelsen af 28. november 2005 noteret sig 'at anstalten har rykket mange gange for overførsel til Sct. Hans Hospital', og direktoratet har på den baggrund ikke fundet grundlag for kritik

af anstalten. Direktoratet har senere – i udtalelsen af 15. juni 2006 til mig og efter at sagen gennem min undersøgelse var blevet yderligere oplyst – med en henvisning til anstaltens journalnotater 'konstatere[t], at anstalten har foretaget opkald og virket insisterende på, at (A) blev overført til Sct. Hans Hospital'.

Af Anstalten ved Herstedvesters notater om telefonsamtalerne i lægejournalen fremgår det at en overlæge på Sct. Hans Hospitals retspsykiatriske afdeling den 5. april 2005 ringede til anstalten og meddelte at (A) var sat på venteliste til indlæggelse på afdelingen, og at det ikke var muligt at give et nøjagtigt tidspunkt for hvornår indlæggelsen kunne finde sted, men at det nok ville kunne ske 'inden for et par uger'.

Det fremgår endvidere af lægejournalen at der efter udløbet af denne (lidt upræcise) frist for effektivering af indlæggelsen har været to læge til læge-kontakter, nemlig den 3. juni 2005 og den 1. juli 2005, dagen før (A)'s selvmord. Det fremgår endvidere at Anstalten ved Herstedvester den 19. april, 26. april, 10. maj, 20. maj, 25. maj og 20. juni 2005 har rykket vedkommende sekretær på Sct. Hans Hospital telefonisk.

Anstalten ved Herstedvesters journalnotat vedrørende samtalen den 3. juni 2005 indeholder ingen oplysninger om det nærmere indhold af samtalen, herunder hvad anstalten har anført for – nu – at presse indlæggelsen af (A) igennem. Samtalen er alene omtalt i en bisætning i forbindelse med referatet af lægens forsøg samme dag på at få kontakt med (A) i hans celle.

At Anstalten ved Herstedvester ikke har gengivet indholdet af en så væsentlig samtale/ekspedition i (A)'s sag, er beklageligt.

Det er endvidere beklageligt at direktoratet ikke undersøgte det nærmere indhold af de mange telefonsamtaler inden direktoratet den 28. november 2005 traf af-

gørelse i sagen og – på baggrund af samtalerne antal – fandt grundlag for ikke at kritisere anstalten, henholdsvis inden direktoratet den 15. juni 2006 fastholdt denne del af afgørelsen over for mig. Det er således min opfattelse at direktoratet ikke i de sagsakter som i november måned 2005 forelå for direktoratet – der som nævnt ovenfor ikke indeholdt (A)'s lægejournal – har haft grundlag for at træffe afgørelse om at anstalten havde gjort tilstrækkeligt i forhold til Sct. Hans Hospital, henholdsvis har virket 'insisterende på, at (A) blev overført til Sct. Hans Hospital'.

Om det i sig selv kan kritiseres at anstalten ikke foretog sig mere i henseende til at få indlæggelsen af (A) effektueret – f.eks. ved at rykke Sct. Hans Hospital skriftligt – kan jeg ikke tage stilling til, idet jeg herved samtidig (indirekte) ville komme til at tage stilling til anstaltens fagkyndige vurdering af (A)'s tilstand, jf. pkt. I ovenfor.

#### **IV. Anstaltens foranstaltninger i forbindelse med udlevering af medicin mv. til (A)**

Det fremgår af den supplerende obduktionserklæring af 18. oktober 2005 at det kunne lægges til grund at (A) på dødstidspunktet var forgiftet og det i en sådan grad at dette – hvis ikke han var afgået ved døden på grund af kvælning – i sig selv kunne have forvoldt hans død. Jeg anførte i min høring at det ikke fremgik af sagens akter at anstalten og/eller direktoratet havde undersøgt om det Clonazepam som blev fundet i (A)'s blod, stemte overens med den medicin som den pågældende havde fået ordineret og udleveret af anstalten. Endvidere anførte jeg at det heller ikke fremgik af sagens akter om spørgsmålet om medicinudlevering i anstalten var blevet undersøgt.

Jeg lægger til grund at hverken anstalten – i forbindelse med indberetningen af selvmordet til direktoratet, jf. besvarelsen af indberetningsskemaets afsnit 'N. Selv-

mordsmetode' – eller direktoratet har været opmærksom på denne del af sagen før sagen blev afsluttet med direktoratets afgørelse af 28. november 2005.

Dette er kritisabelt.

I brev af 7. december 2005 har direktoratet anmodet anstalten om en udtalelse i anledning af det som jeg havde anført i min høringsskrivelse af 2. december 2005. Anstalten svarede den 20. december 2005 bl.a. følgende:

'...

Det kan oplyses, at (A) var i behandling med Clonazepam (handelsnavn Rivotril). Man har en enkelt gang den 27. juni 2005 noteret, at (A) forsøgte at gemme sin medicin i munden. I øvrigt har der ikke været mistanke om, at han snød med medicinen. Man har ikke kædet den enkeltstående observation sammen med eventuelle selvmordsplaner.

Det er vanskeligt at forestille sig, at (A) kan have skaffet sig ekstra medicin via medindsatte, idet han i ugerne op til selvmordet havde meget sparsom kontakt med de øvrige indsatte.'

I udtalelser af 3. februar og 9. marts 2006 til direktoratet har anstalten supplerende oplyst at fængselsfunktionerne altid er opmærksomme på om de indsatte rent faktisk indtager deres medicin. Anstalten har om medicinudleveringen i forhold til (A) under henvisning til at der kun ved en enkelt lejlighed har været mistanke om at han ikke slugte sine piller, oplyst at der ikke er blevet iværksat særlige foranstaltninger i den anledning.

For så vidt angår mængden af Clonazepam i (A)'s blod samt medicinens oprindelse, har anstalten oplyst følgende (udtalelse af 9. marts 2006):

'Det kan oplyses, at (A) var ordineret tabl. Rivotril (Clonazepam) 2 mg x 4 dagligt. Denne dosis er også den dagligt udleverede dosis. Hvorledes (A) har tilegnet sig store mængder Clonazepam, kan der kun gisnes om. Der kan være tale om ind-



smugling i anstalten, eller (A) kan have snydt med indtagelsen af medicinen og gemt større mængder, uden at nogen har opdaget det. Kun fantasien sætter grænser for mulighederne.'

Anstalten har endelig den 8. maj 2006 supplerende anført følgende over for direktoratet:

'Anstalten har tidligere oplyst, at det ikke er muligt at afgive en endegyldig forklaring på, hvorledes der under obduktionen af indsatte (A)'s maveindhold forefandt en vis mængde Clonazepam.

Såfremt tabletterne er indsmuglet i anstalten vil disse kun blive fundet under personvisitation eller cellevisitation. Enkelte indsatte gemmer tabletter og lignende stoffer rectalt, og det vil derfor kun være muligt at opdage disse, såfremt der foretages rectalundersøgelse, eller de indsatte anbringes i observationscelle under skærpet opsyn (pottevagt). Her kræves, at der er bestemte grunde til at antage, at den indsatte skjuler illegal medicin i kroppens hulrum.

Ved medicinudlevering påser personalet altid, at den indsatte indtager medicinen. Metoden afhænger af konkret vurdering af den enkelte indsatte. Er der mistanke om at der snydes, bliver den indsatte bedt om at forblive på medicinudleveringsstedet, indtil man har sikret sig, at medicinen er slugt. I nogle tilfælde bliver den indsatte bedt om at åbne munden, således at funktionæren derved kan konstatere om den indsatte stadig har medicinen i munden. Den indsatte kan også blive bedt om at drikke ekstra vand. Alligevel er det desværre ikke muligt at garantere at medicinen er indtaget, idet enkelte indsatte alligevel formår at gemme medicinen i mundhulen, uden at det er til at se eller konstatere under en evt. samtale. Anonyme kilder angiver også at enkelte indsatte sluger medicinen korrekt, for derefter at gå på egen celle eller toilettet og kaste op. Derefter kan de endnu ikke opløste tablet-

ter sælges til medindsatte. Der findes også indsatte med færdigheder fuldt ud på højde med de bedste lommetyve. Overfor den slags fingerfærdighed hjælper ingen kontrolforanstaltninger. Man kan kun sikre sig 100 % såfremt medicinen gives som injektion.

Såfremt personalet får mistanke om, at en indsat ikke indtager den udleverede medicin, underrettes det lægefaglige personale. Når en indsat er under mistanke foregår fremtidig medicinudlevering under personalets skærpede opmærksomhed som ovenfor beskrevet.'

Direktoratet har i udtalelsen af 15. juni 2006 til mig henholdt sig til det som anstalten har anført (om hvorledes (A) har tilegnet sig så store mængder Clonazepam).

Direktoratet har endvidere – for så vidt angår anstaltens medicinudlevering til (A) efter den 27. juni 2005 – anført følgende:

'Direktoratet finder (...), at anstalten, henset til oplysningerne om (A)'s tidligere selvmordsforsøg under samme afsoning sammenholdt med hans psykiske tilstand, burde have iværksat særlige foranstaltninger i forbindelse med medicinudleveringen efter at anstalten blev opmærksom på, at han havde forsøgt at snyde med sin medicin ultimo juni 2005.'

Jeg er enig med direktoratet heri. Jeg bemærker i den forbindelse at særlige foranstaltninger i form af personalets øgede opmærksomhed allerede burde have været iværksat som følge af anstaltens egne interne regler om medicinudlevering, jf. anstaltens udtalelse af 8. maj 2006 til direktoratet, sidste afsnit.

Det fremgår ikke af direktoratets udtalelse om direktoratet har gjort anstalten bekendt med sin opfattelse vedrørende anstaltens medicinudlevering til (A). Da også anstalten modtager dette brev, foretager jeg mig ikke noget i den forbindelse. ..."



Min udtalelse blev afgivet den 12. oktober 2006, og jeg anså hermed sagen for afsluttet.

Sagen havde imidlertid et videre forløb.

1. I udtalelsen af 12. oktober 2006 erklærede jeg mig som nævnt enig med direktoratet i at anstalten, henset til oplysningerne om A's tidligere selvmordsforsøg sammenholdt med hans psykiske tilstand, burde have iværksat særlige foranstaltninger i forbindelse med medicinudleveringen efter at anstalten var blevet opmærksom på at A havde forsøgt at snyde med sin medicin ultimo juni 2005.

Denne del af min kritik reagerede anstalten på i brev af 10. januar 2007 idet anstalten gjorde gældende over for mig at medicinudleveringen til A faktisk havde fundet sted "under personalets skærpede opmærksomhed".

Jeg sendte den 23. januar 2007 anstaltens henvendelse videre til besvarelse i direktoratet.

I et brev af 16. marts 2007 til anstalten trak direktoratet, efter en yderligere brevveksling med anstalten, sin kritik tilbage på dette punkt. Direktoratet meddelte samtidig anstalten "at det ville have været hensigtsmæssigt hvis anstalten på et tidligere tidspunkt havde afgivet mere præcise oplysninger i sagen".

Jeg trak herefter i brev af 27. marts 2007 til anstalten (og direktoratet) ligeledes min kritik af anstalten tilbage på dette punkt. Jeg udtalte dog samtidig at jeg var enig med direktoratet i det som direktoratet havde anført (jf. citatet ovenfor).

2. Anstalten reagerede i brevet af 10. januar 2007 også over den vurdering af medicinen hos A som min udtalelse af 12. oktober 2006 var udtryk for.

Om dette spørgsmål anførte jeg i brevet af 27. marts 2007 følgende:

"Direktoratet har på dette punkt – og med en henvisning til det som jeg har anført i mit brev af 23. januar 2007 – anført at heller ikke direktoratet besidder toksikologisk fagkundskab, og at direktoratet derfor ikke er i stand til at efterprøve anstaltens vurdering (anstaltens vurdering hvorefter der næppe har været tale om indtagelse af en dødelig dosis Clonazepam).

Direktoratet har endvidere anført at direktoratet – henset til at indtagelsen af Clonazepam ikke er årsag til (A)'s selvmord – ikke har fundet grundlag for at undersøge sagen nærmere på dette punkt ved f.eks. at forelægge spørgsmålet for Retslægerådet.

Jeg tager direktoratets beslutning til efterretning, og jeg foretager mig ikke mere i sagen."

## 5-6. Sagsbehandlingstiden i Justitsministeriet af en sag hvor besvarelsen ikke var en afgørelse Krav til myndighedernes behandling af sådanne sager

Forvaltningsret 114.1 – 115.1 – 115.2 – 115.3.

*En person skrev den 30. september 2005 til justitsministeren om en sag hvor en forsvarsadvokat havde udleveret dokumenter der indeholdt identitetsoplysninger på et anonymt vidne, til sin klient. I brevet blev ministeren opfordret til at gå ind i sagen. Af-senderen rykkede efterfølgende flere gange både telefonisk og skriftligt ministeriet for svar. Den 20. februar 2006 klagede den pågældende til ombudsmanden over ministeriets sagsbehandlingstid.*

*Justitsministeriet besvarede henvendelsen den 14. marts 2006. I brevet beklagede ministeriet den sene besvarelse.*

*Ombudsmanden tilsluttede sig Justitsministeriets beklagelse. Ombudsmanden var i øvrigt enig med ministeriet i at besvarelsen ikke var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.*

*Ombudsmanden udtalte at der også i sager hvor der ikke træffes afgørelse i forvaltningslovens forstand, gælder visse krav til myndighedens sagsbehandling. Ombudsmanden udtalte endvidere at det havde været bedst stemmende med principperne om god forvaltningsskik om ministeriet havde bekræftet modtagelsen af henvendelsen da det blev klart at en endelig besvarelse ikke ville kunne ske inden for en rimelig tid. Det havde endvidere været i overensstemmelse med god forvaltningsskik om ministeriet i forbindelse hermed havde oplyst hvornår ministeriet forøventede at kunne besvare henvendelsen. Ministeriet burde endvidere have besvaret de skriftlige rykkere.*

*(J.nr. 2006-0639-600).*

Ved e-mail af 30. september 2005 rettede A henvendelse til justitsministeren om en straffesag som blev behandlet ved Østre Landsret. Under sagens behandling i retten udleverede en forsvarsadvokat dokumenter indeholdende identitetsoplysninger på et anonymt vidne til sin klient. A udtrykte i henvendelsen bekymring over sagen og opfordrede ministeren til at foranledige at der blev rejst en straffesag mod den pågældende advokat. Ved e-mail af henholdsvis den 30. oktober og 31. december 2005 rykkede A ministeriet for svar. I e-mailen af 31. december 2005 – samt i klagen til mig – anførte A at han også flere gange havde rykket ministeriet telefonisk.

Ved brev af 20. februar 2006 klagede A, der fortsat var uden svar fra Justitsministeriet, til mig over den tid som ministeriet indtil

da havde anvendt til behandling af hans henvendelse.

Med brev af 22. februar 2006 bad jeg Justitsministeriet om en udtalelse i anledning af klagen.

Justitsministeriet besvarede A's henvendelser ved brev af 14. marts 2006. I brevet beklagede ministeriet den sene besvarelse af henvendelserne. Samme dag fremsendte ministeriet en udtalelse til mig. Den 20. marts 2006 modtog jeg sagens akter fra ministeriet.

Af udtalelsen fremgår det at der ud over ministeriets svar af 14. marts 2006, ikke var foretaget andre sagsbehandlingsskridt i anledning af A's henvendelser.

Ministeriet har i udtalelsen bl.a. anført følgende:

”For så vidt angår Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 om mål for

hurtig sagsbehandling mv. skal det for en god ordens skyld bemærkes, at (A)'s henvendelser efter ministeriets opfattelse ikke har en sådan karakter, at de omfattes af henstillingen i ministeriets cirkulæreskrivelse om, at de enkelte ministerier, styrelser mv. opstiller målsætninger for, hvor hurtigt man vil tilstræbe at behandle sager, hvor forvaltningen skal træffe afgørelser i forhold til borgerne.

Justitsministeriets Strafferetskontor har imidlertid opstillet interne målsætninger for sagsbehandlingstiden ved borgerhenvendelser af denne type. Det følger således af straffekontorets interne mål, at skriftlige henvendelser fra private borgere skal besvares foreløbigt eller endeligt inden 1 måned.

Som det fremgår af ovennævnte interne målsætning sammenholdt med det beskrevne tidsforløb, har Justitsministeriet i forbindelse med besvarelsen af (A)'s henvendelser ikke formået at opfylde den interne målsætning. Dette er naturligvis beklageligt, hvorfor den sene besvarelse som nævnt er beklaget over for (A)."

### **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 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 f.eks. 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 ekspeditioner i sagen. Andre forhold – som f.eks. at en sag giver anledning

til principielle overvejelser – vil endvidere kunne bevirke at sagen trækker ud.

Efter punkt 206 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven 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. Rykkerskrivelser fra den der er part i sagen, og som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden, bør i almindelighed besvares 'med det samme'. Dette følger af vejledningens punkt 208.

Endvidere har Justitsministeriet den 4. juni 1997 udsendt en cirkulæreskrivelse om mål for hurtig sagsbehandling mv. Cirkulæreskrivelsen, der henstiller til de enkelte ministerier, styrelser m.v. at opstille nærmere målsætninger for hvor hurtigt man tilstræber at kunne behandle sine sager, beskæftiger sig efter sit indhold med sager hvori forvaltningen skal træffe afgørelse i forhold til borgeren.

Som det fremgår ovenfor, vedrører de omtalte punkter i vejledning til forvaltningsloven og cirkulæreskrivelsen fra Justitsministeriet sager hvori der træffes afgørelse.

Af Deres oprindelige e-mail til ministeren fremgår det at Deres kendskab til den pågældende straffesag som henvendelsen omhandler, stammer fra den medieomtale som sagen fik på daværende tidspunkt. De ses ikke i øvrigt at have nogen tilknytning til sagen.

Jeg mener – ligesom Justitsministeriet – ikke at ministeriets besvarelse af henvendelsen

delsen er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg er derfor også enig med ministeriet i at Deres henvendelser som følge heraf ikke omfattes af henstillingen i Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling mv. om målsætninger for hvor hurtigt man vil tilstræbe at behandle sager, hvor forvaltningen skal træffe afgørelse i forhold til borgerne.

Også i sager hvor der ikke træffes afgørelse i forvaltningslovens forstand, og hvor pligten til at svare følger af god forvaltningsskik og den almindelige vejledningspligt, gælder der visse krav til myndighedernes håndtering af sådanne sager, herunder krav til sagsbehandlingstiden. Jeg bemærker i den forbindelse at de ovenfor omtalte punkter i vejledningen om forvaltningsloven er udtryk for almindelige uskrevne forvaltningsretlige regler. Som følge heraf må visse af de kriterier der er oplyst ovenfor vedrørende spørgsmålet om på hvilket tidspunkt en myndigheds sagsbehandlingstid i afgørelsessager overskrider det acceptable, også gøre sig gældende i forhold til sådanne henvendelser. Endvidere er det min opfattelse at det også i relation til myndigheders behandling af henvendelser hvor pligten til besvarelse må siges at udspringe af myndighedernes almindelige vejledningspligt, følger af principperne om god forvaltningsskik at modtagelsen af sådanne henvendelser i almindelighed skal anerkendes såfremt en endelig besvarelse inden for en rimelig tid ikke er mulig, og at der i den forbindelse gives oplysninger om hvornår henvendelsen vil kunne ventes besvaret. Endvidere bør rykkerskrivelser – når disse er rimeligt begrundet – besvares.

Jeg har noteret mig at Justitsministeriets Strafferetskontor har opstillet interne målsætninger for sagsbehandlingstiden for sådanne henvendelser. Det følger heraf at besvarelse – enten foreløbig eller endelig –

skal ske inden en måned efter modtagelsen.

Fra De første gang ved e-mail af 30. september 2005 rettede henvendelse til ministeriet, til De modtog ministeriets besvarelse, gik der næsten 6 måneder.

Som anført ovenfor under sagsgennemgangen har Justitsministeriet i svaret af 14. marts 2006 beklaget den sene besvarelse af henvendelsen. Jeg kan tilslutte mig ministeriets beklagelse.

Som anført følger det af principperne om god forvaltningsskik at modtagelsen af henvendelser – også såfremt besvarelse ikke vil være en afgørelse i forvaltningslovens forstand – i almindelighed anerkendes, og at rimeligt begrundede rykkerskrivelser i sådanne sager besvares. I overensstemmelse hermed havde det været bedst stemmende med principperne om god forvaltningsskik om ministeriet, i hvert fald på det tidspunkt da ministeriet blev klar over at en endelig besvarelse af Deres henvendelse ikke ville kunne ske inden for en rimelig frist, havde bekræftet modtagelsen af Deres henvendelse. Dette ville i øvrigt have været i overensstemmelse med de internt opstillede mål om at skriftlige henvendelser fra borgere skal besvares *foreløbigt* [min fremhævelse] eller endeligt inden en måned. Det havde endvidere været i overensstemmelse med god forvaltningsskik at ministeriet i forbindelse med en sådan anerkendelse af modtagelsen havde oplyst hvornår svar i sagen kunne forventes.

Med hensyn til de skriftlige rykkere burde ministeriet have besvaret disse. Dette gør sig i særdeleshed gældende i forhold til den rykker De afsendte den 31. december 2005. Jeg vil ikke afvise at ministeriet som følge af at De også flere gange telefonisk havde rykket ministeriet for svar, mener at have besvaret Deres rykker(e) telefonisk. Da der ikke i sagen foreligger andre oplysninger om den telefonske kontakt der har været mellem Dem og

ministeriet end de oplysninger De er fremkommet med, må jeg dog antage at dette ikke er tilfældet. Jeg bemærker at bekræftelse af modtagelsen samt underretning om hvornår svar kan forventes tillige med

besvarelse af rykkere i denne type af henvendelser, efter omstændighederne kan ske telefonisk. Myndighederne må da ud fra almindelige regler om god forvaltningsskik gøre notat herom på sagen.”

## 5-7. Afslag på at godkende at væрге for mindreårig gav helt eller delvis afkald på en gruppelivsforsikring

Arveret 4. – Forvaltningsret 114.3 – 123.1 – 123.2.

*En far klagede over at Civilstyrelsen havde afslået at godkende at han, som væрге for sit mindreårige barn, gav enten helt eller delvis afkald på en gruppelivsforsikring der kom til udbetaling i anledning af barnets mors død.*

*Det fremgik af sagen at parret havde to fælles børn og at moren – ca. 3 år før fødslen af parrets andet barn – havde indsat parrets første barn som primært begunstiget i forhold til sin gruppelivsforsikring. Det fremgik endvidere at farens anmodning om godkendelse af et delvis afkald på gruppelivsforsikringen var begrundet i et ønske om at ligestille de to helsøskende.*

*Ombudsmanden udtalte at det var beklageligt at Civilstyrelsen havde taget stilling til sagen som første instans, og at Civilstyrelsen i stedet burde have hjemvist sagen til behandling i statsamtet.*

*Ombudsmanden udtalte endvidere at det var beklageligt at Civilstyrelsens afslag ikke indeholdt en redegørelse for de hovedhensyn der havde været bestemmende for Civilstyrelsens afgørelse.*

*Efter det oplyste var Civilstyrelsens afslag på at godkende et fuldstændigt afkald på gruppelivsforsikringen i overensstemmelse med Civilstyrelsens langvarige og restriktive praksis på området. Bl.a. med henvisning hertil mente ombudsmanden ikke der var grundlag for at henstille at Civilstyrelsen genoptog denne del af sagen.*

*For så vidt angik Civilstyrelsens afslag på at godkende et delvis afkald på gruppelivsforsikringen, var det i sagen oplyst at Civilstyrelsen ikke tidligere havde taget stilling til en lignende sag.*

*Ud fra en konkret vurdering af sagens karakter, dens helt særlige omstændigheder, de konstaterede fejl og sagens principielle betydning, henstillede ombudsmanden at Civilstyrelsen genoptog behandlingen af denne del af sagen og besluttede at hjemvise den til behandling i statsamtet.*

*Civilstyrelsen hjemviste sagen til behandling i statsamtet. Statsforvaltningen (som pr. 1. januar 2007 havde overtaget sagen fra statsamtet i forbindelse med strukturreformen) traf afgørelse om at imødekomme ansøgningen om at godkende det delvise afkald, således at børnene deler forsikringssummen ligeligt.*

*Ombudsmanden meddelte statsforvaltningen og Civilstyrelsen at han havde noteret sig den nye afgørelse i sagen og ikke ville foretage sig mere.*

*(J.nr. 2005-3597-650).*

Det fremgik af sagen at A i 1982 flyttede sammen med B. B fødte det første fælles barn, C, den 8. januar 1991.

B havde en gruppelivsforsikring hos forsikringsselskabet P. Ved en erklæring dateret 23. februar 1991 – modtaget hos P den 28. februar 1991 – tilkendegav B at hun ønskede at forsikringssummen ved hendes død skul-

le udbetales til C. B tilkendegav endvidere at det var hendes ønske at forsikringen skulle udbetales til A hvis C var afgået ved døden for hende. B indsatte således C som primært begunstiget og A som subsidiært begunstiget.

Der foreligger ikke – ud over selve erklæringen – noget skriftligt materiale i sagen der kan belyse de nærmere omstændigheder i



forbindelse med B's tegning af gruppelivsforsikringen eller hendes indsættelse af begunstigede.

Sagen indeholder i øvrigt ingen oplysninger om hvornår og på hvilke betingelser gruppelivsforsikringen blev overført fra forsikringsselskabet P til forsikringsselskabet S. Jeg lægger derfor til grund at gruppelivsforsikringen blev videreført på uændrede vilkår af S således at B's begunstigelseserklæring fortsat var gældende efter at S overtog gruppelivsforsikringen fra P.

Den 14. februar 1994 fødte B det andet fælles barn, D, og den 18. juni samme år blev A gift med B. B ændrede ikke begunstigelseserklæringen i forbindelse med fødslen af D eller brylluppet.

Den 16. januar 2003 fik B konstateret kræft, og hun afgik ved døden kort tid efter, den 12. februar 2003.

Det fremgår af sagen at der kom 400.000 kr. til udbetaling fra B's gruppelivsforsikring i anledning af hendes død.

A har oplyst at han inden B's død – og efter hendes udtrykkelige ønske – undersøgte hvordan han og børnene ville være stillet økonomisk ved hendes død da det var vigtigt for hende at sikre at C og D kunne blive boende i deres fælles hjem så de kunne blive i deres vante omgivelser med hensyn til skole, kammerater osv.

A har endvidere oplyst at forsikringsselskabet S ikke på noget tidspunkt gjorde ham opmærksom på at C var indsat som primært begunstiget i forhold til gruppelivsforsikringen. De oplysninger A modtog fra S, gav ham derimod den opfattelse at gruppelivsforsikringen ville blive udbetalt til ham. Jeg forstår at det derfor er A's opfattelse at selskabets oplysninger om B's forsikringsforhold var mangelfulde og vildledende. A anlagde efterfølgende sag mod S med påstand om at forsikringsselskabet var erstatningsansvarlig over for ham. S blev frifundet ved en dom afsagt af Retten i Hillerød den (...). Retten fandt det ikke bevist at S havde hand-

let ansvarspådragende over for A. Dommen blev ikke anket.

Den 10. januar 2005 rettede A's advokat henvendelse til Statsamtet Storstrøm. Advokaten anmodede statsamtet om at tiltræde at den begunstigelseserklæring B havde udfyldt i 1991 – ud fra en analogi af arvelovens § 46 – måtte anses for bortfaldet. Advokaten fremkom med supplerende oplysninger til sagen i et brev af 18. marts 2005 til statsamtet. Han skrev bl.a. at det principalt var hans anbringende at det ville være bedst stemmende med C's tarv hvis det anerkendtes at der forelå urigtige eller bristede forudsætninger i relation til begunstigelseserklæringen, og at det ville være bedst for børnene at lade A råde over forsikringssummen. Advokaten skrev endvidere at hvis det ikke var muligt at lade A råde over forsikringssummen, så ønskedes den – som en minimumsredning – fordelt ligeligt mellem C og D. Som begrundelse herfor anførte advokaten bl.a.:

”[D]et ville være helt forkert, hvis (C) og (D) skulle tro, at deres alt for tidlig afdøde mor ønskede at forfordele den ene frem for den anden. Moderens død har jo den effekt, at netop disse søskende har så meget desto mere brug for hinanden i et ligeværdigt forhold, hvor de ikke har brug for overhovedet at skulle overveje, hvorvidt moderens gunst var ulige fordelt.”

Statsamtet Storstrøm traf afgørelse i sagen den 23. marts 2005. Statsamtet skrev bl.a. følgende til A's advokat:

”De har i brev af 10. januar 2005 søgt om at begunstigelseserklæringen, hvor afdøde (B) har indsat (C) født 8. januar 1991, ud fra en analogi af arvelovens § 46 må anses som bortfaldet.

(B) havde i februar 1991 indsat (C) som begunstiget, og denne begunstivelse blev aldrig ændret, selv om afdøde og faderen til (C) senere blev gift og fik endnu et barn. Der har været ført retssag mod (S) i forbindelse hermed.

I den anledning meddeles, at statsamtet ikke ses at have hjemmel til at tage stilling til om begunstigelsen ud fra et synspunkt om bristede forudsætninger skulle være bortfaldet, idet en sådan afgørelse må henhøre under domstolene.”

Ved brev af 1. juli 2005 klagede A over statsamtets afgørelse. Han rettede endvidere henvendelse til Civilstyrelsen ved brev af 6. juli 2005. I brevet skrev han bl.a.:

”Mit ønske er derfor at der gives arveafkald på (C)’s vegne, således at summen bliver udbetalt til mig og jeg får mulighed for at give mine børn den bedst mulige opvækst i kendte omgivelser og holde hvad jeg har lovet børnenes mor og for at fordele tingene lige- ligt.

Såfremt at dette afvises er mit ønske at summen skal deles ligeligt mellem (C) og (D), således at der ikke opstår et splittet forhold mellem vores børn.

...

Det vil være bedst stemmende med ’barnets tarv’ at det anerkendes, at der foreligger urigtige eller bristede forudsætninger. Både for (C) og for (D) vil det kaste en livslang skygge i søskendeforholdet, hvis denne fejl – som de jo vil høre om – skal bevirke, at huset ikke kan beholdes af økonomiske grunde og derfor er det bedst for børnene at lade deres far råde over beløbet. Det vil være uforklarligt i forhold til (D), hvis jeg skal fortælle ham, at hans søster har fået en forsikrings- sum, mens (D) ikke har fået noget. Det vil være alt for barskt og min hustru har ikke haft en ærlig chance for at undgå det.

Skulle dette ikke være muligt, da må en lighedeling være en minimumsløsning – det ville være helt forkert, hvis de skulle tro, at deres alt for tidlig afdøde mor ønskede at forfordele den ene frem for den anden. Moderens død har jo den effekt, at netop disse søskende har så meget desto mere brug for hinanden i et ligeværdigt forhold, hvor de ikke har brug for overhovedet at skulle over- veje, hvorvidt moderens gunst var ulige for- delt.”

Civilstyrelsen traf afgørelse i sagen den 17. september 2005. Civilstyrelsen skrev i den forbindelse følgende til A:

”Civilstyrelsen har nu behandlet Deres klage over Storstrøms Statsamts afgørelse af 23. marts 2005, hvorved man meddelte Dem, at spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede begunstigelsesklausul skulle være bortfaldet grundet bristede forudsætninger, henhører under domstolene.

Hillerød Ret har ved dom af (...) frifundet (S) i den sag, som De har anlagt mod forsik- ringsselskabet med påstand om betaling af 400.000 kr.

I Deres klage hertil af 6. juli 2005 har De anmodet Civilstyrelsen om at godkende, at De, som værge for Deres mindreårige barn, (C), giver afkald på, at (C) får udbetalt en gruppelivsforsikring på 400.000 kr.

Arveafkaldet skal gives, således at grup- pelivsforsikringen bliver udbetalt til Dem. Såfremt dette ikke kan tillades, ønskes arve- afkaldet givet til fordel for (C)’s broder, (D), således at gruppelivsforsikringssummen de- les ligeligt mellem de to søskende.

Efter en gennemgang af sagen kan vi *ikke* imødekomme Deres ansøgning.

Vi har truffet afgørelse efter værgemålsbe- kendtgørelsens § 9. Det fremgår af § 9, at værger skal have statsamtets godkendelse til at afslå en gave eller give afkald på arv el- ler legat. Godkendelse kræves dog ikke, hvis gaven, arven eller legatet har en ubetydelig værdi.

Det fremgår af sagen, at (C) er født den 5. januar 1991 og (D) den 4. februar 1994. De blev gift med børnenes mor – (B) – den 18. juni 1994.

Det fremgår videre, at (B) er afgået ved dø- den den 12. februar 2003, og at (C) den 23. fe- bruar 1991 blev indsat som særligt begunsti- get i (B)’s gruppelivsforsikring.

De har i forbindelse med (B)’s sygdom for- søgt gennem forsikringsselskabet (S) at få nærmere oplysninger om (B)’s gruppelivs- forsikring. De har været meget utilfreds med den rådgivning, som De har modtaget, idet

forsikringsselskabet ikke oplyste Dem om begunstigelsesklausulen, og De har i den anledning udtaget stævning mod forsikringsselskabet. Imidlertid er forsikringsselskabet frifundet ved dom af (...), jf. ovenfor.

I forbindelse med Deres ægtefælles død valgte De at skifte med Jeres fælles børn. De har i den forbindelse oplyst, at De har optaget lån i huset i den tro, at gruppelivsforsikringssummen ville blive udbetalt til Dem.

De har videre oplyst, at såfremt Civilstyrelsen ikke kan imødekomme ansøgningen om, at (C) giver et fuldstændigt afkald til fordel for Dem, ønsker De, at hun giver delvist afkald til fordel for sin bror, således at børnene deler forsikringssummen, således at der ikke opstår et splittet forhold mellem dem.

Vi har lagt vægt på ovenstående oplysninger, og vi finder herefter ikke, at der er oplyst omstændigheder, der kan begrunde, at hverken et fuldstændigt eller delvist arveafkald godkendes.

Den bestemmelse, der henvises til ovenfor, finder De i: Bekendtgørelse om værgeomstændigheder, der kan begrunde, at hverken et fuldstændigt eller delvist arveafkald godkendes. 1177 af 13. december 1996, som ændret ved bekendtgørelse nr. 1147 af 13. december 2002."

A kommenterede afgørelsen i et brev af 26. september 2005 til Civilstyrelsen som i et brev af 30. september 2005 meddelte ham at styrelsen fastholdt sin afgørelse. Civilstyrelsen bemærkede samtidig at spørgsmålet om hvorvidt begunstigelsesklausulen var bortfaldet på grund af bristede forudsætninger, samt om forsikringsselskabet havde handlet i strid med god rådgivningsskik, henhørte under domstolene.

Med brev af 4. oktober 2005 rettede A henvendelse til mig.

Den 4. november 2005 orienterede jeg A om at jeg samme dag havde bedt Civilstyrelsen om en udtalelse i sagen. Jeg bad Civilstyrelsen om bl.a. at redegøre nærmere for styrelsens behandling af A's anmodning om godkendelse af at C helt eller delvist gav afkald på arv, herunder baggrunden for at an-

modningen ikke var blevet sendt videre til statsamtet til behandling i 1. instans. Jeg bad endvidere Civilstyrelsen om at redegøre for praksis i tilfælde hvor begrundelsen om godkendelse af et (delvist) arveafkald var et ønske om at ligestille helsøskende.

I et brev af 20. december 2005 fremkom Civilstyrelsen med en udtalelse om sagen. Civilstyrelsen skrev bl.a. følgende:

"1. Folketingets Ombudsmand har i anledning af (A)'s klage anmodet Civilstyrelsen om at redegøre nærmere for styrelsens behandling af (A)'s anmodning om godkendelse af, at hans mindreårige datter helt eller delvist gav afkald på arv, herunder om baggrunden for, at anmodningen ikke blev sendt videre til behandling i 1. instans.

Civilstyrelsen skal i den anledning indledningsvis oplyse, at det fremgår af værgeomstændigtgørelsens § 9, at værgeren skal have statsamtets godkendelse blandt andet til at afslå en gave eller give afkald på arv. Statsamtets afgørelse kan påklages til Civilstyrelsen i medfør af den almindelige rekursadgang.

Det fremgår af sagen, at advokat (...) på vegne af (A) ved brev af 10. januar 2005 ansøgte statsamtet om, at en begunstigelseserklæring, hvorefter (C) var indsat som begunstiget i livsforsikring efter (B), efter en analogi af arvelovens § 46 måtte anses for bortfaldet.

Det fremgår af de bilag, advokat (...) medsendte til statsamtet, at (A) i et brev/mail til advokat (...) blandt andet havde anført: 'Mit ønske er derfor at få statsamtet til at give arveafkald på (C)'s vegne, således at summen bliver udbetalt til mig og jeg får mulighed for at give mine børn den bedst mulige opvækst ... Såfremt dette afvises er mit ønske at summen skal deles ligeligt mellem (C) og (D), således at der ikke opstår et splittet [forhold; min tilføjelse] mellem disse 2 søskende og (C) står i et svært valg den dag hun bliver 18 år.'

Ved brev af 23. marts 2005 meddelte statsamtet, at det ikke havde hjemmel til at tage

stilling til, om begunstigheden ud fra et synspunkt om bristede forudsætninger skulle være bortfaldet.

(A) klagede ved brev af 1. juli 2005 over afgørelsen. Statsamtet videresendte klagen hertil ved brev af 5. juli 2005.

Der forelå ikke andre eller nye oplysninger i (A)'s henvendelse til Civilstyrelsen i forhold til de oplysninger, der forelå over for statsamtet.

Civilstyrelsen vurderede på denne baggrund, at styrelsen kunne behandle klagen, uagtet at det var tvivlsomt, om statsamtet reelt havde taget stilling til substansen af (A)'s ønske. Styrelsen lagde ved denne vurdering vægt på at de ganske særlige omstændigheder i sagen, herunder navnlig den tid, der var forløbet siden (A)'s ægtefælles død og hans telefoniske henvendelse vedrørende behovet for en hurtig afklaring for ham og børnene blandt andet vedrørende salg af familiens hus.

Civilstyrelsen er imidlertid nu af den opfattelse, at styrelsen ikke burde have behandlet (A)'s henvendelse, når det var tvivlsomt, om statsamtet reelt havde taget stilling til hans ansøgning om arveafkald. Civilstyrelsen skal derfor beklage, at vi ved at behandle sagen har frataget ham muligheden for at få afgørelsen prøvet i 2 instanser.

Det er imidlertid styrelsens opfattelse, at den manglende kompetence ikke konkret har haft betydning for afgørelsens rigtighed.

2. Folketingets Ombudsmand har endvidere anmodet Civilstyrelsen om at redegøre for praksis i tilfælde, hvor begrundelsen for anmodning om godkendelse af et (delvist) arveafkald er et ønske om at ligestille helsøskende.

Civilstyrelsen skal i den anledning oplyse, at der os bekendt ikke findes fortilfælde, hvor en lignende problematik har foreligget.

Imidlertid har styrelsen gennem årene truffet afgørelse i flere sager vedrørende arveafkald, hvor afkaldet har relateret sig til forsikringssummer. Fra denne praksis kan bl.a. nævnes følgende sager:

**A.** (1997-511-505) Et samlevende par havde 2 mindreårige børn. Manden i forholdet dør og kvinden anmodede om, at børnene giver afkald på en forsikringssum på 538.000 kr., således at den udbetales til hende. Afdøde havde indsat 'nærmeste pårørende' som begunstiget, hvorfor summen efter forsikringsaftalelovens § 105, stk. 5, tilfaldt børnene. Statsamtet afsløj ansøgningen under henvisning til, at der var tale om en forsikringssum af ikke ubetydelig størrelse og der ikke blev ydet nogen modydelse for afkaldet. Civilretsdirektoratet stadfæstede afgørelsen.

**B.** (1995-511-256) Et samlevende par havde 1 mindreårigt barn. Kvinden i forholdet dør den 25. april 1994 (i barselsseng i forbindelse med fødslen af fællesbarnet). Afdøde havde indsat 'nærmeste pårørende' som begunstiget i en forsikring, hvorfra der skulle komme 100.000 kr. til udbetaling. Manden ønskede forsikringssummen udbetalt til sig, idet han gjorde gældende, at samleveren havde indsat ham som begunstiget i livsforsikringen den 18. april 1994. Imidlertid var erklæringen ikke indsendt til forsikringselskabet inden hendes uventede død den 25. april 1994. Civilretsdirektoratet stadfæstede statsamtets afslag på, at barnet gav afkald på forsikringssummen.

**C.** (1995-511-306) Et samlevende par havde 2 mindreårige børn. Manden i forholdet dør. Kvinden er indsat som genkaldelig begunstiget i en livsforsikring tegnet af manden. Civilretsdirektoratet stadfæstede statsamtets afgørelse om, at børnenes tvangsarveret skulle gøres gældende, jf. forsikringsaftalelovens § 104, stk. 2.

**D.** (2002-810-382) Et samlevende par havde 2 mindreårige børn. Manden i forholdet dør. Afdøde havde indsat 'nærmeste pårørende' som begunstiget i en forsikring, hvorfra der ville komme ca. 300.000 kr. til udbetaling. Kvinden anmoder om, at børnene giver afkald på forsikringssummen eller i hvert fald for så vidt angår halvdelen, idet børnene under henvisning til forsikringsaf-

talelovens § 104, stk. 2, uanset at deres moder havde været indsat som begunstiget, ville have haft krav på en del af forsikringssummen. Civilretsdirektoratet stadfæstede statsamtets afslag på, at børnene gav afkald på nogen del af forsikringssummen.”

Med brev af 23. december 2005 sendte jeg A en kopi af Civilstyrelsens udtalelse og bad om hans eventuelle bemærkninger dertil. Jeg modtog A's bemærkninger til udtalelsen den 2. januar 2006.

Den 15. februar 2006 orienterede jeg A om at jeg samme dag havde bedt Civilstyrelsen om en supplerende udtalelse i sagen. Jeg bad Civilstyrelsen redegøre for hvilke hovedhensyn der var bestemmende for styrelsen i forbindelse med afgørelsen af 17. september 2005, og for hvilke faktiske omstændigheder styrelsen tillagde væsentlig betydning. Jeg bad endvidere styrelsen forholde sig til om den begrundelse A havde modtaget, opfyldte kravene i forvaltningslovens § 24.

Endelig bad jeg styrelsen oplyse hvorvidt der efter styrelsens opfattelse var konkrete holdepunkter for at antage at B efter fødslen af D fortsat ønskede at hele forsikringssummen skulle udbetales til C ved hendes død.

I et brev af 3. maj 2006 fremkom Civilstyrelsen med en supplerende udtalelse om sagen. Civilstyrelsen skrev bl.a. følgende:

”1. Civilstyrelsens afgørelse er truffet i medfør af § 9 i værgemålsbekendtgørelsen, hvor efter værgen skal have statsamtets godkendelse til at afslå en gave eller give afkald på arv eller legat, medmindre gaven, arven eller legatet har en ubetydelig værdi.

Bestemmelsen er udstedt i medfør af § 30 i værgemålsloven, hvorefter justitsministeren kan fastsætte regler om værgens pligt til at indhente godkendelse fra statsamtet, herunder til dispositioner over indtægten, jf. § 25, stk. 2, og formuen, jf. § 39, og til stiftelse af gæld.

Det fremgår af bemærkningerne til § 30 i lovforslaget, at den gældende retstilstand stort set foreslås opretholdt. Det fremgår videre af de almindelige bemærkninger til lov-

forslaget, at '§ 30 indeholder en bemyndigelse til at udfærdige administrative forskrifter om godkendelse fra statsamtet til dispositioner over indtægten og formuen og til stiftelse af gæld. Justitsministeriet kan tilslutte sig udvalgets hovedtanker om udnyttelse af denne bemyndigelse, jf. betænkningen side 315 ff, hvoraf det fremgår, at den gældende retstilstand stort set foreslås opretholdt. Særligt bemærkes dog, at udvalget har anført, at den nugældende bestemmelse i værgemålsbekendtgørelsens § 14 om statsamtets samtykke til køb og salg af løsøre forekommer unødigt snæver og restriktiv. Justitsministeriet er enig med udvalget i, at det vil være naturligt at lempe de nugældende regler med hensyn til køb og salg af løsøre, og dette skal ske i forbindelse med udarbejdelse af de administrative regler på området.’

De da gældende bestemmelser om statsamtets godkendelse af værgens dispositioner fandtes i §§ 13-18 i bekendtgørelse nr. 871 af 17. december 1991 om værgens pligter og beføjelser. Ifølge § 17 måtte værgen ikke uden statsamtets samtykke afslå en gave til den umyndige, hvis den var over 500 kr. værd, eller give afkald på arv eller legat, der tilkommer den umyndige. Bekendtgørelsen var udstedt i medfør af § 33, stk. 4, og § 51 i myndighedsloven. Ifølge myndighedslovens § 51 påhvilede det justitsministeren at føre tilsyn med værgemålene og udfærdige nærmere bestemmelse om værgens forhold til tilsynsmyndigheden, om værgens bestyrelse af den umyndiges formue og aflæggelse af regnskab herom samt om, i hvilket omfang der kan tillægges værgen vederlag for bestyrelsen.

Retstilstanden for så vidt angår statsamtets godkendelse af at afslå gave, arv eller legat er således uændret i forhold til før værgemålslovens ikrafttræden.

Praksis vedrørende godkendelse af afkald på arv bygger på, at det som udgangspunkt ikke anses at være i den umyndiges interesse at give afkald på arv, som den pågældende er berettiget til. Konkrete forhold vedrøren-



de arvens størrelse, modtagerens personlige og økonomiske forhold samt de eventuelle vilkår for afkaldet, herunder hvorvidt der ydes vederlag for afkaldet, kan imidlertid føre til, at afkald godkendes.

Civilstyrelsen har ved afgørelsen af 17. september 2005 lagt vægt på de faktiske oplysninger, der fremgår af afgørelsen, sammenholdt med den praksis, der findes på området, og har ikke fundet, at det er i (C)'s interesse at give afkald på en forsikringssum på 400.000 kr. i forhold til sin far. Styrelsen har herunder ikke fundet, at den omstændighed, at (A) har skiftet med børnene og i den forbindelse har optaget lån i ejendommen i forventning om, at forsikringssummen blev udbetalt til ham, kan begrunde, at (C) giver afkald på forsikringssummen. Efter styrelsens opfattelse adskiller denne sag sig ikke generelt fra de sager, som er nævnt i styrelsens redegørelse af 20. december 2005, hvor ugifte samlevende ikke har indsat hinanden som begunstiget, og hvor den efterlevende samlever ønsker, at barnet (børnene) giver afkald på betydelige forsikringssummer til fordel for denne.

2. Særligt vedrørende Civilstyrelsens afslag på at godkende at (A) – som værge for (C) – giver delvist afkald på gruppelivsforsikringen til fordel for (D) skal styrelsen oplyse, at der efter styrelsens opfattelse ikke er andre konkrete holdepunkter for at vurdere (B)'s ønsker vedrørende forsikringssummen end det forhold, at hun indsatte datteren som begunstiget og ikke ændrede begunstigelsesklausulen hverken efter sønnens fødsel eller efter indgåelse af ægteskab med (A). Styrelsen finder videre ikke at have grundlag for at antage, om (B) ved en eventuel ændring af begunstigelsesklausulen inden sin død ville have ophævet klausulen, begunstiget ægtefællen, et eller begge børn eller en helt anden.

3. For så vidt angår spørgsmålet om styrelsens begrundelse for afgørelsen af 17. september 2005 opfylder kravene i forvaltningslovens § 24 bemærkes endelig, at afgørelsen

efter styrelsens opfattelse indeholder en korrekt henvisning til den regel, i henhold til hvilken afgørelsen er truffet, samt en henvisning til de faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning ved afgørelsen. Imidlertid burde der i begrundelsen mere præcist være angivet, hvilke hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Civilstyrelsen beklager således, at afgørelsen på dette punkt ikke var mere konkret begrundet."

Med brev af 5. maj 2006 sendte jeg A en kopi af Civilstyrelsens supplerende udtalelse og bad om hans eventuelle bemærkninger dertil. Jeg modtog A's bemærkninger til udtalelsen den 16. maj 2006.

I et brev af 19. maj 2006 orienterede jeg A om at jeg samme dag havde bedt Civilstyrelsen om styrelsens eventuelle bemærkninger til hans brev af 14. maj 2006.

Den 29. maj 2006 orienterede jeg A om at jeg – efter at Civilstyrelsen i et brev af 24. maj 2006 havde oplyst at A's brev ikke gav styrelsen anledning til yderligere bemærkninger – nu ville søge at behandle sagen på det foreliggende grundlag.

## Ombudsmandens udtalelse

### "1. Afgrænsningen af min undersøgelse

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 skyldige 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).

Den undersøgelse jeg iværksatte i anledning af Deres klage af 4. oktober 2005, har alene omfattet Civilstyrelsens afgørelse af 17. september 2005 hvor styrelsen afsløgte at godkende at De som værge for (C) gav helt eller delvist afkald på at modtage den gruppelivsforsikring som kom til udbetaling i anledning af (B)'s død.



Jeg har således ikke forholdt mig til (S)'s beslutning om at gruppelivsforsikringen skal udbetales til (C) og ikke helt eller delvist til Dem eller (D). Det skyldes at ombudsmanden som nævnt ovenfor behandler klager over den offentlige forvaltning (§ 7, stk. 1, i ombudsmandsloven), og at (S) ikke er en del af den offentlige forvaltning.

Jeg har endvidere ikke forholdt mig til om (S) handlede ansvarspådragende over for Dem ved ikke at oplyse Dem om at (B) i 1991 havde indsat (C) som primært begunstiget i forhold til gruppelivsforsikringen. Det skyldes – ud over min inkompetence over for (S) – at ombudsmandens virksomhed ikke omfatter domstolene, og at jeg derfor er afskåret fra at tage stilling til et spørgsmål der har været forelagt domstolene. Jeg henviser til ombudsmandslovens § 7, stk. 2.

Endelig bemærkes at jeg ikke har taget stilling til hvorvidt begunstigelsen af (C) må anses for bortfaldet på grund af urigtige eller bristede forudsætninger. Det skyldes at en sådan vurdering forudsætter en egentlig bevisbedømmelse. Da ombudsmanden i almindelighed ikke har mulighed for at afhøre vidner i sagen, men behandler sagerne på skriftligt grundlag, er ombudsmandsinstitutionen ikke egnet til at afklare bevisspørgsmål af denne karakter. En endelig konstatering af hvorvidt begunstigelseserklæringen må anses for bortfaldet på grund af urigtige eller bristede forudsætninger, vil dermed ikke kunne gennemføres inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse, men må efter min opfattelse ske ved domstolene.

## 2. Civilstyrelsens afgørelse af 17. september 2005

Civilstyrelsens afgørelse af 17. september 2005 indeholder i realiteten to selvstændige afgørelser:

1. Et afslag på at godkende at De som væрге for (C) gav *fuldstændigt afkald* på

gruppelivsforsikringen således at den i stedet blev udbetalt til Dem.

2. Et afslag på at godkende at De som væрге for (C) gav *delvist afkald* på gruppelivsforsikringen således at halvdelen tilfaldt (D).

Begge afgørelser blev truffet med henvisning til § 9 i den dagældende værgemålsbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 1177 af 13. december 1996). Bekendtgørelsen var udstedt med hjemmel i bl.a. værgemålslovens § 30 (lov nr. 388 af 14. juni 1995) hvorefter justitsministeren kan fastsætte regler om værgers pligt til at indhente godkendelse fra statsamtet til bl.a. dispositioner over indtægt og formue.

Værgemålsbekendtgørelsens § 9 havde følgende ordlyd:

'Værgen skal have statsamtets godkendelse til at afslå en gave eller give afkald på arv eller legat. Godkendelse kræves dog ikke, hvis gaven, arven eller legatet har en ubetydelig værdi.'

### 2.1. Civilstyrelsens afslag på at godkende at De som væрге for (C) gav *fuldstændigt afkald* på gruppelivsforsikringen

Jeg har gennemgået Deres klage med bilag, Civilstyrelsens udtalelse af 20. december 2005, Civilstyrelsens supplerende udtalelse af 3. maj 2006 og sagens akter, og jeg har følgende bemærkninger til Civilstyrelsens afslag på at godkende at De som væрге for (C) gav *fuldstændigt afkald* på gruppelivsforsikringen således at den i stedet blev udbetalt til Dem:

Det fremgår af sagen at Statsamtet Storstrøm i sin afgørelse af 23. marts 2005 udelukkende forholdt sig til om statsamtet kunne (dvs. havde hjemmel til at) tage stilling til om begunstigelsen af (C) var bortfaldet som følge af bristede forudsætninger.

Statsamtet tog således ikke stilling til hvorvidt det kunne godkendes at De som væрге for (C) gav *fuldstændigt afkald* på

gruppelivsforsikringen således at den i stedet blev udbetalt til Dem.

Ikke desto mindre tog Civilstyrelsen – i forbindelse med behandlingen af Deres klage over statsamtets afgørelse – stilling til dette spørgsmål, og styrelsen afslog at godkende Deres anmodning.

Da statsamtet ikke havde taget stilling til spørgsmålet, udgjorde Civilstyrelsens afgørelse i realiteten en førstinstansafgørelse, og Civilstyrelsen afskar Dem dermed fra at få prøvet sagen i to instanser.

Civilstyrelsen har i sin udtalelse af 20. december 2005 til mig beklaget at styrelsen – når det var tvivlsomt om Statsamtet Storstrøm reelt havde taget stilling til spørgsmålet om arveafkald – behandlede Deres henvendelse.

Jeg mener ikke der kan være tvivl om at Statsamtet Storstrøm på intet tidspunkt havde taget stilling til spørgsmålet om godkendelse af et fuldstændigt afkald på gruppelivsforsikringen. Jeg er derfor enig med Civilstyrelsen i at styrelsen ikke burde have taget stilling dertil.

Det er min opfattelse at Civilstyrelsen alene burde have forholdt sig til om det var korrekt at Statsamtet Storstrøm afslog at tage stilling til om begunstigelsen af (C) var bortfaldet som følge af bristede forudsætninger.

På den baggrund mener jeg at det er beklageligt at Civilstyrelsen overhovedet tog stilling til spørgsmålet om godkendelse af et fuldstændigt afkald på gruppelivsforsikringen. Det er således min opfattelse at Civilstyrelsen burde have hjemvist dette spørgsmål til behandling i Statsamtet Storstrøm.

Civilstyrelsens afgørelse af 17. september 2005 blev truffet i medfør af værgemålsbekendtgørelsens § 9 hvorefter værger bl.a. skal have statsamtets godkendelse til at give afkald på arv (medmindre arven er af ubetydelig værdi). Værgemålsbekendtgørelsens § 9 indeholder ingen betingelser eller retningslinjer for hvornår en

anmodning om godkendelse af et arveafkald skal imødekommes, henholdsvis afslås. Afgørelser der går ud på at imødekomme, henholdsvis afslå anmodninger om godkendelse af arveafkald, vil derfor være baseret på vurderinger og afvejnninger af en række forskellige hensyn og sagens omstændigheder.

Det følger af forvaltningslovens § 24, stk. 1 (lov nr. 571 af 19. december 1985), at i det omfang en afgørelse beror på et administrativt skøn, skal afgørelsens begrundelse indeholde en angivelse af de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Civilstyrelsens afgørelse af 17. september 2005 indeholder ingen beskrivelse af hvilke hovedhensyn der var bestemmen- de for styrelsens beslutning om at afslå at godkende at De som værge for (C) gav fuldstændigt afkald på gruppelivsforsikringen.

Civilstyrelsen har i sin udtalelse af 3. maj 2006 beklaget at det ikke i begrundelsen præcist var angivet hvilke hovedhensyn der var bestemmende for skønsudøvelsen. Styrelsen redegjorde samtidig nærmere for de overvejelser styrelsen gjorde sig i forbindelse med beslutningen om at afslå Deres anmodning.

Jeg er enig med Civilstyrelsen i at det er beklageligt at styrelsens begrundelse ikke opfyldte kravet i forvaltningslovens § 24, stk. 1, og at afgørelsen dermed led af en begrundelsesmangel.

Selve afgørelsens *resultat* – dvs. afslaget på at godkende at De på vegne af (C) gav fuldstændigt afkald på gruppelivsforsikringen således at den i stedet blev udbetalt til Dem – mener jeg derimod ikke at jeg har grundlag for at kritisere.

Det skyldes at Civilstyrelsens afgørelse er i overensstemmelse med myndighedernes langvarige og restriktive praksis i relation til godkendelse af afkald på forsikringssummer der tilkommer mindreårige.

Jeg henviser i den forbindelse til Civilstyrelsens udtalelse af 20. december 2005 hvor styrelsen nærmere har redegjort for praksis.

Jeg henviser endvidere til Svend Danielsen, Arveloven med kommentarer, 5. udgave (2005), s. 313 ff, og Svend Danielsen og Nils Black, Myndighedsloven, 3. udgave (1988), hvor der på s. 212 ff redegøres for administrativ praksis efter den tidligere gældende bestemmelse i værgeomålsbekendtgørelsens § 17 hvorefter værger skulle have statsamtets *samtykke* til at give afkald på arv der tilkom en umyndig. Det fremgår heraf at statsamtterne fulgte en streng praksis, og at der – i de tilfælde hvor statsamtet gav samtykke til at værger kunne give afkald på arv der tilkom en umyndig – som regel var tale om enten *bagateller* eller om arveafkald der var betinget af at den umyndige fik en *modydelse*.

Jeg har i forbindelse med en gennemgang af praksis på området fundet to eksempler på tilfælde hvor Civildirektoratet (nu Civilstyrelsen) har givet tilladelse til at en mindreårig gav afkald på arv efter en forælder. I begge tilfælde var der alene tale om et delvist arveafkald. Jeg henviser til TfA 2000, s. 407, og TfA 2004, s. 173. Afgørelserne er meget konkret begrundede, og der henvises bl.a. til at de mindreårige ville modtage deres tvangsarv, samt at oprettelse af et testamente i begge tilfælde havde været på tale.

Jeg bemærker i den anledning at forsikringssummen i Deres tilfælde udgør 400.000 kr. hvilket klart overstiger bagatelgrænsen, og at der ikke i sagen foreligger oplysninger om at det var tanken at (C) skulle modtage et vederlag for arveafkaldet, eller at hun skulle modtage hvad der ville svare til hendes tvangsarv af forsikringssummen.

Som nævnt ovenfor bygger afgørelser om godkendelse af arveafkald på vegne af mindreårige i vidt omfang på vurderinger og afvejninger af en række forskellige hen-

syn og omstændigheder, herunder om dispositionen er i den mindreåriges interesse. Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at vurdere og afveje disse forskellige hensyn på en anden og bedre måde end de myndigheder der beskæftiger sig med dette sagsområde i det daglige.

Normalt kan jeg derfor ikke gå ind i en nærmere efterprøvelse af disse vurderinger og afvejninger. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere myndighedernes afgørelser. Det kan f.eks. være tilfældet hvis afgørelsen i forhold til andre lignende sager er udtryk for en forskelsbehandling der ikke er sagligt begrundet. Under min gennemgang af sagen har jeg ikke fundet sådanne omstændigheder, og jeg mener derfor ikke at jeg kan kritisere resultatet af Civilstyrelsens afgørelse.

På den baggrund – og ud fra en konkret vurdering af sagens karakter og de konstaterede fejl – mener jeg ikke at jeg har grundlag for at henstille at Civilstyrelsen genoptager spørgsmålet om godkendelse af at De som værge for (C) giver fuldstændigt afkald på livsforsikringssummen således at den tilfalder Dem, og jeg foretager mig derfor ikke mere i anledning af denne del af Deres klage.

## 2.2. Civilstyrelsens afslag på at godkende at De som værge for (C) gav delvist afkald på gruppelevsforsikringen

Jeg har gennemgået Deres klage med bilag, Civilstyrelsens udtalelse af 20. december 2005, Civilstyrelsens supplerende udtalelse af 3. maj 2006 og sagens akter, og jeg har følgende bemærkninger til Civilstyrelsens afslag på at godkende at De som værge for (C) gav delvist afkald på gruppelevsforsikringen således at halvdel tilfaldt (D):

Ud fra de samme betragtninger som jeg har anført ovenfor om Civilstyrelsens behandling af spørgsmålet om godkendelse

af at De som værge for (C) gav fuldstændigt afkald på gruppelivsforsikringen, mener jeg at det er beklageligt at Civilstyrelsen overhovedet tog stilling til spørgsmålet om godkendelse af at De som værge for (C) gav delvist afkald på gruppelivsforsikringen således at halvdelen tilfaldt (D). Det er således min opfattelse at Civilstyrelsen burde have hjemvist spørgsmålet til behandling i Statsamtet Storstrøm.

Jeg er endvidere enig med Civilstyrelsen i at det er beklageligt at styrelsen i sin afgørelse af 17. september 2005 ikke præcist angav hvilke hovedhensyn der var bestemmende for skønsudøvelsen, da dette resulterede i at styrelsens afgørelse ikke opfyldte kravet i forvaltningslovens § 24, stk. 1, og dermed led af en begrundelsesmangel.

For så vidt angår selve afgørelsens *resultat* – dvs. afslaget på at godkende at De på vegne af (C) gav delvist afkald på gruppelivsforsikringen således at halvdelen tilfaldt (D) – bemærker jeg følgende:

Civilstyrelsen har i sin udtalelse af 20. december 2005 oplyst at styrelsen ikke tidligere har taget stilling til en lignende sag. Jeg har heller ikke i forbindelse med min behandling af sagen kunnet finde eksempler på sager hvor en værge på vegne af en mindreårig har anmodet om tilladelse til at give delvist afkald på en forsikring med det formål at ligestille helsøskende. Jeg lægger derfor til grund at sagen er af principiel betydning.

Civilstyrelsen har i sin udtalelse af 3. maj 2006 redegjort for de overvejelser styrelsen gjorde sig i anledning af Deres anmodning om godkendelse af et delvist arveafkald. Styrelsen har bl.a. anført at '[p]raksis vedrørende godkendelse af afkald på arv bygger på, at det som udgangspunkt ikke anses at være i den umyndiges interesse at give afkald på arv, som den pågældende er berettiget til'. Styrelsen har endvidere anført at '[k]onkrete

forhold vedrørende arvens størrelse, modtagerens personlige og økonomiske forhold samt de eventuelle vilkår for afkaldet, herunder hvorvidt der ydes vederlag for afkaldet, kan imidlertid føre til, at afkald godkendes'.

Civilstyrelsen oplyste samtidig at der efter styrelsens opfattelse ikke var andre konkrete holdepunkter for at vurdere (B)'s ønsker vedrørende forsikringssummen end det forhold at hun indsatte datteren som begunstiget og ikke ændrede begunstigelsesklausulen hverken efter sønnens fødsel eller efter hun blev gift med Dem, og at styrelsen derfor ikke fandt at der var grundlag for at vurdere om (B) ved en eventuel ændring af begunstigelsesklausulen inden sin død ville have ophævet klausulen, begunstiget Dem, et af eller begge sine børn eller en helt anden.

Jeg forstår umiddelbart Civilstyrelsens bemærkning om at det som udgangspunkt ikke er i (C)'s interesse at give afkald på en forsikringssum på 400.000 kr., således at styrelsen har taget udgangspunkt i en rent økonomisk vurdering af sagen.

Jeg forstår endvidere at det er styrelsens opfattelse at sagens øvrige forhold hverken enkeltvis eller samlet set er tilstrækkeligt tungtvejende til at fravige dette udgangspunkt.

Det står mig ikke klart hvilken vægt styrelsen i den forbindelse har tillagt det forhold at der – efter styrelsens opfattelse – ikke ud over begunstigelseserklæringen er konkrete holdepunkter for at vurdere (B)'s ønsker i relation til gruppelivsforsikringen. Styrelsens svar efterlader dog det indtryk at det er styrelsens opfattelse at godkendelse af et arveafkald kun kan komme på tale hvis der er konkrete holdepunkter for at antage at arveafkaldet ville være i overensstemmelse med (B)'s ønsker, eller at hun med stor sandsynlighed ville have billiget eller tilsluttet sig det, og at en godkendelse af et delvist arveafkald i

Deres tilfælde måtte afslås allerede fordi der efter styrelsens opfattelse ikke var grundlag for at vurdere hvilket indhold begunstigelseserklæringen ville have fået hvis (B) havde ændret den.

Dette giver mig anledning til at bemærke at det er min opfattelse at i de – formentlig relativt få – tilfælde hvor det er muligt med sikkerhed at fastslå at afdøde ville have tilsluttet sig arveafkaldet, vil dette forhold kunne indgå som et moment der taler for at styrelsen godkender at værgen på vegne af den umyndige giver afkald på arv.

På den anden side mener jeg ikke at det som en ufravigelig betingelse kan kræves at afdøde med sikkerhed eller dog med stor sandsynlighed ville have tilsluttet sig eller billiget anmodningen. Som værgeomålsbekendtgørelsens § 9 er formuleret, er det overladt til statsamtterne, henholdsvis Civilstyrelsen, ud fra en konkret individuel vurdering af samtlige relevante og saglige omstændigheder i den pågældende sag at tage stilling til om en værges anmodning om godkendelse af et arveafkald på vegne af en umyndig skal imødekommes eller afslås. Jeg mener således ikke at det vil være foreneligt med den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om skøn under regel som absolut betingelse for en godkendelse af et arveafkald at kræve at arvelader med sikkerhed eller med stor sandsynlighed ville have tilsluttet sig eller billiget anmodningen. Det skyldes at opstillingen af en sådan intern regel eller betingelse efter min umiddelbare vurdering vil indebære en for vidtgående begrænsning af myndighedernes afvejning af sagens omstændigheder. Jeg henviser til Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 267 ff og s. 408 ff, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 360 ff.

Dernæst bemærkes at den subjektive fortolkningsmetode der finder anvendelse i testamentsretten, principielt også anta-

ges at finde anvendelse i forbindelse med fortolkningen af begunstigelsesbestemmelser – individuelle begunstigelser såvel som standardklausuler. Jeg henviser til Irene Nørgaard, Arveret, 4. udgave (2004), s. 296, og C.C. Munksgaard Nielsen og Jesper Hjetting, Personforsikringsjura, 5. udgave (1998), s. 133.

I det omfang statsamtterne eller Civilstyrelsen mener at det er af betydning at afdekke hvorvidt en disposition der kræver myndighedernes godkendelse, må antages at være i overensstemmelse med arveladers ønsker, er det min opfattelse at myndighederne med fordel kan tage udgangspunkt i den subjektive fortolkningsmetode, dvs. den konkrete fortolkningsmetode (forklarende henholdsvis korrigerende fortolkning) eller anvende udfyldningsregler. Jeg henviser til Irene Nørgaard, Arveret, 4. udgave (2004), s. 181 ff, og Finn Taksøe-Jensen, Lærebog i arveret, 2. udgave (2000), s. 237 ff.

Navnlig for så vidt angår betydningen af at afdøde udviste passivitet i forhold til ændrede omstændigheder, kan der henvises til Finn Taksøe-Jensen, Lærebog i arveret, 2. udgave (2000), s. 202, hvor der bl.a. anføres følgende:

‘Kan intet særligt oplyses, der taler for, at testator ville opretholde testamentet, vil domstolene falde tilbage på, hvad en gennemsnitstestator ville have ønsket, og passiviteten vil normalt ikke blive tillagt nogen betydning. Hvor intet kan oplyses om årsagen til passiviteten, må der bortses fra denne.’

Der foreligger ingen oplysninger i sagen der med sikkerhed kan fastslå årsagen til at (B) undlod at ændre begunstigelseserklæringen efter (D)’s fødsel. Der er heller ingen konkrete holdepunkter for at antage at (B) fortsat ønskede at opretholde ene-begunstigelsen af (C) efter (D)’s fødsel. Endelig er der ingen konkrete holdepunkter for at antage at (B) generelt ønskede at forskelsbehandle sine børn. (B)



oprettede f.eks. ikke et testamente hvori hun bestemte at (C) skulle arve mest muligt. Jeg henviser i den forbindelse til den testamentsretlige udfyldningsregel om exheredation (udelukkelse af en eller flere legale arvinger), jf. Finn Taksø-Jensen, Lærebog i arveret, 2. udgave (2000), s. 241.

På denne baggrund er det min opfattelse at (B)'s passivitet i forhold til de ændrede omstændigheder ((D)'s fødsel) ikke kan tillægges betydning eller i sig selv anses som udtryk for at (B) ønskede at opretholde enebegunstigelsen af (C). Man må derfor falde tilbage på hvad en gennemsnitstestator ville have ønsket. Dermed bliver det centrale spørgsmål om en gennemsnitstestator ville ønske at gøre forskel på sine børn (helsøskende) eller ville ønske at de skulle behandles ens. Jeg mener det er mest nærliggende at antage at en gennemsnitstestator ønsker at behandle sine børn (helsøskende) ens.

Det fremgår ikke af hverken Civilstyrelsens afgørelse eller styrelsens udtalelser til mig om overvejelser af denne karakter har været inddraget i forbindelse med styrelsens vurdering af sagen.

De har under sagens behandling i Civilstyrelsen bl.a. tilkendegivet at det er Deres opfattelse at (C)'s og (D)'s indbyrdes forhold risikerer at blive påvirket i en meget negativ retning hvis gruppelivsforsikringen ikke deles ligeligt mellem de to søskende. Det står mig imidlertid ikke klart hvorledes styrelsen nærmere har afvejet dette efter min opfattelse både relevante og saglige hensyn, sagens øvrige forhold og de faktiske omstændigheder i forhold til (C)'s isolerede økonomiske interesse i ubeskåret at beholde forsikringssummen.

På denne baggrund og ud fra en konkret vurdering af sagens karakter, dens helt særlige omstændigheder, de konstaterede fejl og sagens principielle betydning har jeg besluttet at henstille at Civilstyrelsen genoptager sagen og hjemvi-

ser spørgsmålet om godkendelse af at De som værge for (C) giver delvist afkald på gruppelivsforsikringen, til behandling i Statsamtet Storstrøm.

Jeg henstiller samtidig at statsamtet i forbindelse med sin kommende afgørelse af sagen over for Dem nærmere redegør for hvilken betydning statsamtet tillægger bl.a. de forhold *at* begunstigelseserklæringen blev udfærdiget før (D)'s fødsel, *at* erklæringen ikke blev ændret/ophævet efter (D)'s fødsel, *at* (C) og (D) er helsøskende, *at* forældre normalt – dvs. medmindre der er konkrete holdepunkter for et andet resultat – må antages at ønske at behandle helsøskende ens, *at* (B) ikke oprettede testamente til fordel for (C) eller på anden måde udtrykkeligt tilkendegav at hun ønskede at forskelsbehandle sine børn, *at* (B) døde meget kort tid efter at hun fik konstateret kræft, og *at* søskendeforholdet efter Deres opfattelse vil tage skade hvis forsikringen alene udbetales til (C).

Jeg henstiller endvidere at statsamtet foretager en samlet afvejning af bl.a. disse forhold over for (C)'s isolerede økonomiske interesse i ubeskåret at beholde livsforsikringssummen.

Jeg har noteret mig at (C) nu er fyldt 15 år. Jeg henstiller derfor at statsamtet overvejer om der i forbindelse med sagens fornyede behandling skal indhentes oplysninger fra (C) om hendes egen holdning til et delvist arveafkald. Jeg henviser i den forbindelse til værgemålslovens § 26 hvorefter den der er under værgemål, men dog er fyldt 15 år, som udgangspunkt skal spørges før der træffes beslutning i vigtigere anliggender.

Jeg har gjort Civilstyrelsen bekendt med min opfattelse."

Civilstyrelsen hjemviste den 14. december 2006 sagen til behandling i Statsamtet Storstrøm. Den 11. maj 2007 traf Statsforvaltningen Sjælland (som pr. 1. januar 2007 havde overtaget sagen fra statsamtet i forbindelse



med strukturreformen) afgørelse om at imødekomme ansøgningen om at godkende C's delvise afkald på gruppelevsfor sikringen til fordel for D, således at børnene deler forsikringssummen ligeligt.

Jeg meddelte statsforvaltningen og Civilstyrelsen at jeg havde noteret mig den nye afgørelse i sagen og ikke foretog mig videre.

## Kirkeministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2006 til 31. december 2006 afsluttet 22 sager inden for Kirkeministeriets sagsområde. 17 af disse sager blev afvist.

De resterende 5 sager blev realitetsbehandlet. 4 sager handlede om afgørelser, 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. 23, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

### *Departementet*

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



## Kulturministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2006 til 31. december 2006 afsluttet 36 sager inden for Kulturministeriets sagsområde. 25 af disse sager blev afvist.

De resterende 11 sager blev realitetsbehandlet. 8 sager handlede om afgørelser, 1 sag handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 2 sager handlede om generelle spørgsmål. I alt 3 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 23, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

### Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	6	0	0	0
Generelle spørgsmål	1	0	0	1
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	0	0	0
<i>I alt</i>	8	0	0	1

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 7-1: Skuespilleruddannelsen. Krav om forhåndsgodkendelse af optræden der ikke er en del af undervisningen*

### Danmarks Radio

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

### Kulturarvsstyrelsen

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

## 7-1. Skuespilleruddannelsen

### Krav om forhåndsgodkendelse af optræden der ikke er en del af undervisningen

Statsforfatningsret 3.2.

*Det fremgik af en vejledning om optagelse på Statens Teaterskole at skolen skulle forhåndsgodkende de studerendes medvirken i skuespil(optræden) som ikke var en del af undervisningen.*

*Ombudsmanden bad teaterskolen og Kulturministeriet om at overveje ordningen i forhold til grundlovens og den europæiske menneskerettighedskonventions bestemmelser om ytringsfrihed.*

*Ombudsmanden lagde til grund at de studerendes optræden måtte anses for en "ytring". Kravet om forhåndsgodkendelse skulle derfor vurderes i relation til censurforbudet i grundlovens § 77 og de særlige retsforhold, anstaltsforhold, der kan begrunde en begrænset afvigelse fra beskyttelsen i § 77.*

*Ombudsmandens udtalte at det må anses for meget tvivlsomt om teaterskolens begrundelse for ordningen med forhåndsgodkendelse kan udgøre et tilstrækkeligt retligt grundlag for en sådan begrænsning af de studerendes beskyttelse i grundlovens § 77.*

*Ombudsmanden henstillede derfor at Kulturministeriet sørgede for at forhåndsgodkendelsesordningen ikke blev opretholdt på det foreliggende grundlag.*

*(J.nr. 2004-3970-7549).*

Sagens nærmere omstændigheder er følgende:

Den 14. januar 2005 bad ombudsmanden Statens Teaterskole og Kulturministeriet om en udtalelse vedrørende pkt. 6 i "Vejledningen om optagelsesprøve til Skuespilleruddannelsen v/ Statens Teaterskole 2005". I vejledningen stod der bl.a.:

"Skoleforløbet er fire år, og undervisningen strækker sig fra medio august til medio juni. Der er mødepligt til undervisningen, som omfatter ca. 40 timer om ugen. Aftener og weekends kan inddrages til undervisning. Du kan altså ikke have arbejde ved siden af undervisningen, og under uddannelsen skal al optræden, som ikke er en del af undervisningen, godkendes af skolen."

Ombudsmanden bad teaterskolen og ministeriet om at udtale sig om hvorvidt kravet om forhåndsgodkendelse af al privat optræden under uddannelsesforløbet kunne anses for foreneligt med grundlovens § 77 og arti-

kel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

Statens Teaterskole skrev i sin udtalelse af 8. marts 2005 bl.a.:

"Som det fremgår af skolens optagelsesmateriale samt af skolens studiehåndbog, kræver Statens Teaterskole, at studerendes arbejde inden for deres fagområder skal forhåndsgodkendes af lederen af deres uddannelse, når det ikke er en del af skolens uddannelsesforløb. Dette gælder ikke kun på skuespilleruddannelsen, som De refererer til, men på samtlige skolens uddannelser. Reglen gælder i skoleåret, dvs. fra medio august til ultimo juni, således at sommerferieperioden fra ca. 20. juni til ca. 15. august er undtaget. En del studerende bruger denne periode til f.eks. at medvirke i reklamefilm, revyforestillinger o.lign. eller i forbindelse med andet relevant arbejde inden for deres fremtidige profession.

Som anført i reglen vil der, når studerende beder om godkendelse af sådanne eksterne

opgaver, altid ske en konkret og individuel vurdering. Overvejelserne og hensynene vil være forskellige fra uddannelse til uddannelse, hvorfor reglen i praksis har forskellige konsekvenser for de studerende på de forskellige uddannelser.

For at forstå hvorfor reglen er indført, er det vigtigt at forstå det karakteristiske ved de uddannelser, som Statens Teaterskole tilbyder. En kunstnerisk uddannelse er mere end noget andet en modningsproces fra amatør til professionel. Når den studerende begynder sin uddannelse til en bestemt kunstnerisk profession, går der et stykke tid, inden han eller hun er moden til at praktisere inden for denne kunststart.

Studiet er meget procesorienteret og bygger på en kombination af indlæring af håndværksmæssig kundskab, praktisering gennem konkrete sceniske opgaver sammen med andre studerende og afprøvning gennem et møde med et internt publikum, der er indforstået med visningens karakter af skoleforløb.

I denne periode er det vigtigt, at den studerende ikke får stillet opgaver, der medfører større kunstneriske udfordringer, end han/hun kan mestre på sit udviklingsstrin. Det er her, reglen om forhåndsgodkendelse kommer ind. Reglen håndhæves primært i.f.t. de to første år på uddannelsen, hvor selve grundlaget for den studerendes senere virke som professionel lægges. På samtlige uddannelser medvirker de studerende i øvrigt i eksterne forestillinger m.v. som en del af deres uddannelse.

Det skal understreges, at skolen – hvis de nævnte overvejelser ikke taler væsentligt imod det – naturligvis giver den ønskede tilladelse til elevernes eksterne opgaver, og at sådanne godkendelser gives jævnlige i løbet af skoleåret, dog som nævnt meget forskelligt fordelt på uddannelserne. Det bemærkes ligeledes, at skolen ikke pålægger de studerende restriktioner mht. erhvervsarbejde uden for det fagområde, som de er under uddannelse til.

*Vurderingen af en ansøgning om eksternt arbejde*

I det følgende gennemgås kort vurderingskriterierne i.f.t. elevernes ønsker om eksterne opgaver. De omfatter primært følgende:

A. Er opgavens tidsmæssige omfang og placering forenelige med de uddannelsesmæssige aktiviteter?

B. Er opgavens indhold og form forenelige med den enkeltes fagligt-kunstneriske udviklingsstade og -proces?

C. Er der tale om en opgave på et tilstrækkeligt højt fagligt og professionelt niveau?

*ad A. Tidsmæssigt omfang og placering.*

Der er for alle studerende på Statens Teaterskole mødepligt til al undervisning, i praksis vil dette normalt sige fra kl. 8.00 til kl. 20.00 hver dag mandag til fredag. Der er ligeledes prøver, visninger, forestillinger m.v., som kan ligge både om aftenen og i weekenden. Endelig er der krav om en betydelig mængde individuel forberedelse.

Det er derfor som udgangspunkt ikke muligt for skolens studerende at påtage sig arbejde inden for deres fagområder, fordi det tidsmæssigt er uforeneligt med deres uddannelsesmæssige aktiviteter. Sådanne opgaver forudsætter derfor typisk fritagelse fra undervisning og/eller fra deltagelse i skolens produktioner.

Skolens ferier er enten for korte til at påtage sig opgaver (f.eks. efterårs- og juleferierne) eller placeret på tidspunkter, hvor der også er et meget lavt aktivitetsniveau inden for branchen (f.eks. sommerferierne).

Det vil derfor kun helt undtagelsesvist være muligt for en studerende at påtage sig væsentlige arbejdsopgaver uden at det har konsekvenser for vedkommendes studieaktiviteter. Da skolens uddannelser er opbygget med en meget præcis progression, er det kun yderst sjældent muligt at fritstille en studerende fra uddannelsesmæssige aktiviteter, for at vedkommende kan påtage sig en ekstern opgave, eftersom vedkommende vil mangle det forsømte i.f.t. at få det fulde ud-



bytte af de efterfølgende dele af uddannelsen. En undtagelse her er praktikperioder, der er lagt ind som en del af progressionen.

Hvis skolen vurderer en opgave som værende ækvivalent til skolens aktiviteter i det pågældende tidsrum, kan der dog gives (og bliver der givet) tilladelse samt fritagelse fra undervisning m.v. i fornødent omfang.

*ad B. Forhold til den studerendes faglig-kunstneriske udviklingsproces.*

Statens Teaterskole ønsker at tilbyde uddannelser med højeste internationale standard, og skolen stiller derfor store faglige krav til de studerende. Det professionelle scenekunstmiljø skal kunne vide, at en person, der har sin uddannelse fra skolen, er på et højt professionelt niveau. Skolen mener derfor, at man skal stille faglige og kunstneriske krav til den studerende, hvis han/hun skal kunne praktisere før studiets afslutning. De forskellige studerende udvikles i forskellige tempi og er modne til forskellige typer af opgaver på forskellige tidspunkter. Derfor mener skolen, at uddannelseslederen, som følger den enkelte gennem studiet, er den rette til at afgøre en evt. ekstern opgaves egnethed. Af samme grund er der en 'gentlemen's agreement' mellem skolen og det danske anmelderkorps om, at en studerende – når han/hun medvirker i en praktikforestilling – ikke anmeldes i pressen for sin professionelle indsats.

*ad C. Opgavens faglige niveau.*

På samme måde som en ekstern arbejdsopgave kan være for krævende for den studerende på et givet tidspunkt i studieforløbet, kan opgaven også ligge på et for lavt niveau, professionelt set. Skolens uddannelsesforløb kan på dette punkt direkte sammenlignes med professionel idræt. Således vil f.eks. en professionel fodboldklub også fastlægge rammer for, i hvilke sammenhænge deres spillere må spille fodbold, for at sikre, at den målrettede og professionelle træning i klubben ikke modarbejdes eller undergraves.

Der skal ikke lægges skjul på, at skolen i denne sammenhæng også tager hensyn til, at enkelte af de opgaver, som de teaterskole-studerende bliver tilbudt, kan komme til at eksponere ham/hende på en uheldig måde.

*Skolens vurdering af reglens evt. konsekvenser for elevernes ytringsfrihed*

Statens Teaterskole har ikke tidligere været opmærksom på, at reglen kunne tænkes at bringe skolen i strid med bestemmelser vedrørende ytringsfrihed. Som anført ovenfor har sådanne overvejelser på intet tidspunkt ligget til grund for reglens indførelse eller forvaltning. For Statens Teaterskole er det vigtigt at pointere, at et professionelt arbejde som scenekunstner vurderes som et arbejde på lige fod med alt andet professionelt virke og ikke nødvendigvis som en ytring.

Skolen vil fremover inddrage dette perspektiv i sin forvaltning af reglen, således at der i den konkrete vurdering af et ønske fra en studerende tages hensyn til, om vedkommende ønsker at udtrykke egne tanker og idéer, f.eks. hvis vedkommende har været medskabende i et værk.

Det er imidlertid skolens erfaring, at de studerendes ønsker om eksterne opgaver kun meget sjældent handler om formidling af egne idéer og tanker, men derimod overvejende drejer sig om medvirken i rent kommercielle produktioner af økonomiske årsager.

*Konklusioner*

Det har som nævnt ikke været Statens Teaterskoles hensigt med reglen at bringe skolen i strid med de nævnte bestemmelser i grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Statens Teaterskole vil derfor tilrette reglens formulering, således at der ikke hersker tvivl om, at studerende som udgangspunkt kan få godkendelse til ekstern optræden m.v., når denne vedrører et værk, som de selv (evt. i samarbejde med andre) har skabt eller bearbejdet.

De studerende vil dog fortsat kun blive fritaget for undervisning m.v. i det omfang, som den eksterne opgave forudsætter, hvis

det er foreneligt med deres uddannelsesmæssige forpligtelser, og de vil – hvis de er fraværende pga. en ekstern opgave uden at være blevet fritaget for undervisning m.v. – være omfattet af skolens disciplinære regler og i yderste konsekvens kunne bortvises fra skolen.”

Kulturministeriet anførte i brev af 11. april 2005 at det var ministeriets opfattelse at skolens redegørelse på tilfredsstillende vis begrundede de hensyn som lå bag kravet om forhåndsgodkendelse hvorfor reglen måtte anses for rimelig.

Siden ombudsmandens oprindelige høring var vejledningen om optagelsesprøven for skuespillere blevet ændret, men Statens Teaterskole stillede fortsat krav om forhåndsgodkendelse af optræden der ikke var en del af undervisningen, dog ikke længere *al optræden*, som der stod i den tidligere vejledning. På teaterskolens hjemmeside fandtes der således nu ”Vejledninger for optagelsesprøver (2007) for skuespillere og dansere” hvoraf det fremgik at skolen skulle godkende eventuelt uddannelsesrelevant *erhvervsarbejde* for at sikre at den faglige udvikling ikke blev forstyrret af job som stillede for få eller for store krav i forhold til den studerendes aktuelle niveau. En lidt anden formulering fandtes i ”Vejledningerne for optagelsesprøver (2006) for instruktører og scenografer” hvorefter skolen skulle godkende at studerende lavede scenografier/iscenesætter *offentligt* for at sikre at deres faglige udvikling ikke blev forstyrret af job som stillede for få eller for store krav i forhold til uddannelsens aktuelle niveau.

Ombudsmanden anførte i sin udtalelse af 29. december 2006 til Kulturministeriet at ombudsmandens udtalelse vedrørte det generelle spørgsmål om hvorvidt Statens Teaterskole havde mulighed for at stille krav om forhåndsgodkendelse af uddannelsesrelevante optræden/erhvervsarbejde/offentlige iscenesættelser mv. der ikke var del af undervisningen.

Ombudsmanden udtalte herefter følgende:

## Ombudsmandens udtalelse

### ”1. Regelgrundlaget for Statens Teaterskole

I lov om videregående kunstneriske uddannelsesinstitutioner under Kulturministeriet (senest bekendtgjort ved lovbeholdelse nr. 889 af 21. september 2000) er kulturministeren bl.a. bemyndiget til at fastsætte regler om uddannelsernes indhold og varighed, eksaminer og prøver, herunder bedømmelse og adgang til uddannelserne (§ 10, stk. 1).

I medfør af lovens § 19, stk. 3, er institutionen bemyndiget til at fastsætte regler om bortvisning og andre disciplinære foranstaltninger over for de studerende.

I bekendtgørelse om Statens Teaterskole (bekendtgørelse nr. 744 af 5. juli 2004) har ministeren bemyndiget Statens Teaterskole til at fastsætte en studieordning inden for bekendtgørelsens rammer. Studieordningen skal bl.a. indeholde bestemmelser om undervisningsformer og bortvisning og andre disciplinære foranstaltninger (jf. § 17). Det fremgår af bekendtgørelsens § 28 at der er mødepligt til skolens undervisning, og at Statens Teaterskole fastsætter nærmere regler vedrørende fravær samt eventuelle sanktioner ved overtrædelse.

Spørgsmålet om forhåndsgodkendelse af de studerendes andre aktiviteter end undervisningen er ikke berørt i loven eller bekendtgørelsen.

### 2. Grundlovens § 77

Grundlovens § 77 om ytringsfrihed har følgende ordlyd:

’§ 77. Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende foranstaltninger kan ingensinde på ny indføres.’

Det er antaget at de beskyttede ytringer i grundlovens § 77 ikke blot er meddelelser af intellektuel karakter – *tanker* – men alle typer af meddelelser, herunder gengivelse af faktiske forhold, fiktive meddelelser og praktiske anvisninger. Heller ikke i ordet *sine* antages der at ligge nogen begrænsning således at også referater og rene gengivelser af ytringer er omfattet. Udtrykket *på tryk, i skrift* omfatter enhver fremstillingsteknik, herunder også grafiske figurer, tegninger og billeder m.v. Udtrykket *i tale* omfatter både direkte kommunikation ved f.eks. møder og forsamlinger og tekniske gengivelser, jf. bl.a. Michael Hansen Jensen i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 2. udgave (2006), side 528.

Også kommercielle ytringer såsom reklamer antages at være omfattet af grundlovens § 77, jf. a.st. s. 530, om ophævelsen af bestemmelse om forhåndsgodkendelse af lægemiddelreklamer med henvisning til at Justitsministeriet havde udtrykt tvivl om bestemmelsens forenelighed med grundlovens § 77.

Bestemmelsen i § 77, 2. pkt., forbyder indførelsen af censur og andre forbyggende foranstaltninger. Ved censur forstås at en myndighed forud for offentliggørelse af en ytring skal foretage en bedømmelse af denne med henblik på at afgøre om offentliggørelse kan finde sted eller ikke finde sted, jf. Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 3, 3. udgave (2003), Menneskerettigheder, s. 77.

Samtidig er det dog antaget at selv om § 77 anvender udtrykket *enhver*, kan anstaltsforhold efter omstændighederne begrunde begrænsninger i ytringsfriheden for anstaltens klientel. I Michael Hansen Jensen, Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 2. udgave (2006), s. 531-533, nævnes praksis om begrænsninger i grundlovens § 77 for varetægtsarrestanter, ordens- og disciplinærhensyn ved forsvaret, forhåndskontrol af indholdet af

skoleblade og retningslinjer for patientbesøg ved sygehusene mv. Det anføres også at begrænsningerne i ytringsfriheden må ikke være mere vidtrækkende end anstaltsforholdet tilsiger.

### 3. Den europæiske menneskerettighedskonvention artikel 10

Artikel 10 har følgende ordlyd:

*'Stk. 1.* Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at give eller modtage meddelelser eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til grænser. 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 formelle bestemmelser, 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 sikkerhed, 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 udspredelse af fortrolige oplysninger eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed.'

Ytringsbegrebet i artikel 10 anses for mindst lige så vidtrækkende som grundlovens § 77 og omfatter således også bl.a. kunstneriske udtryk og kommercielle reklamer, jf. Tyge Trier, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, 2003, s. 451.

Bestemmelsen indeholder ikke et forbud mod censur, men den supplerer grundlovens § 77 ved at opregne ud fra hvilke hensyn ytringsfriheden kan begrænses, og at eventuelle begrænsninger skal være *foreskrevet ved lov*.

#### 4. Mine bemærkninger til forhåndsgodkendelsesordningen

Hovedspørgsmålet i sagen er om teaterskolens krav om forhåndsgodkendelse af elevernes optræden m.v. som ikke er en del af undervisningen, er i strid med censurforbuddet i grundlovens § 77.

Censurforbuddet angår de ytringer der er beskyttet af § 77. En optræden hvorved egne eller andres værker m.v. ('tanker') formidles, er som nævnt omfattet af bestemmelsen i § 77. Teaterskolens udtalelse af 8. marts 2005 efterlader det indtryk at det er skolens opfattelse at bestemmelsen alene beskytter de studerendes *egne* tanker og ideer, idet skolen har oplyst at den fremover vil tage hensyn til 'om vedkommende ønsker at udtrykke egne tanker og ideer, f.eks. hvis vedkommende har været medskabende i et værk'. I givet fald er der tale om en for snæver forståelse af grundlovens § 77. Ytringsbegrebet i grundlovens § 77 er ikke begrænset til intellektuelle tanker, endsige egne tanker. Referater og gengivelser af andres tanker og rent faktuelle oplysninger mv. er omfattet.

De studerendes ytringer i forbindelse med optræden er efter min mening omfattet af bestemmelsen. I den forbindelse er det ikke afgørende om den studerendes optræden sker som led i et erhvervsarbejde eller på anden måde, f.eks. som ulønnet amatør. Der foreligger ikke et ansættelsesforhold mellem den studerende og skolen, og de (normalt lovbestemte) beføjelser som en offentlig arbejdsgiver efter omstændighederne kan have over for en ansat i kraft af ansættelsesforholdet – f.eks. forhåndsgodkendelse af bijob – er derfor ikke relevante. Også i det omfang en ytring under en optræden er et led i et professionelt arbejde, er den således omfattet af bestemmelsen. Ombudsmanden henviser i den forbindelse til at det er almindeligt antaget at bestemmelsen i grundlovens § 77 også omfatter kommercielle ytringer.

Det er som nævnt antaget at særlige retsforhold, specielt anstaltsforhold, efter omstændighederne kan begrunde begrænsede afvigelser fra bestemmelserne i § 77, herunder censurforbuddet. Statens Teaterskole må i et vist omfang antages at være omfattet af de almindelige forvaltningsretlige principper for anstaltsforhold, f.eks. således at visse ordensregler kan fastsættes alene i kraft af anstaltsforholdet og dermed uden særskilt lovhjemmel.

Som udgangspunkt kan en forvaltningsmyndighed imidlertid ikke på grundlag af anstaltsbetragtninger eller skønsbeføjelser fastsætte regler eller anlægge en praksis som fraviger de hensyn som ligger bag grundlovens bestemmelser om frihedsrettigheder. Afvigelser kræver særligt tungtvejende saglige grunde, herunder overvejelser om hvorvidt de saglige grunde i fornødent omfang kan varetages på anden – og mindre indgribende – måde. I forbindelse med forvaltningen af skønsmæssige beføjelser gælder der således en almindelig retsgrundsætning om overvægt for kriterier der har tilknytning til menneske- eller frihedsrettigheder, jf. f.eks. Bent Christensen i Forvaltningsret, Opgaver, Hjæmmel, Organisation, 2. udgave (1997), s. 159 ff.

De hensyn som teaterskolen og ministeriet har anført til støtte for godkendelsesordningen, har ombudsmanden ikke grundlag for at underkende som usaglige. Ombudsmanden bemærker i den forbindelse at ombudsmanden ikke har faglige forudsætninger for nærmere at kunne vurdere i hvilket omfang hensynet til den studerendes faglig-kunstneriske udviklingsproces taler for at opretholde ordningen med forhåndsgodkendelse.

Ombudsmanden har dog hæftet sig ved at kravet om forhåndsgodkendelse ikke omfatter optræden i sommerferien, og at ordningen heller ikke længere omfatter *al optræden*, men nu kun *erhvervsarbejde*. Dis-

se forhold støtter ikke en antagelse om at ordningen med forhåndsgodkendelse er baseret på meget tungtvejende hensyn.

Hertil kommer at ombudsmanden går ud fra at hensynet til at undgå at de studerende skader deres faglige udvikling, kan varetages på anden måde end gennem en ordning om forhåndsgodkendelse, f.eks. ved at skolen efterfølgende reagerer når eventuelle skadevirkninger måtte vise sig. Hvis eleverne udebliver fra den mødepligtige undervisning mv., kan skolens disciplinære regler anvendes.

På den baggrund er det efter min opfattelse meget tvivlsomt om Statens Teater-

skole har tilstrækkelig hjemmel i 'anstaltsforholdet' til at opretholde ordningen med forhåndsgodkendelse af de studerendes optræden der ikke er en del af undervisningen. Det gælder efter min opfattelse også selv om godkendelseskravet nu er begrænset til erhvervsarbejde/offentlige scenografier og iscenesættelser.

Ombudsmanden henstiller derfor til Kulturministeriet at sørge for at forhåndsgodkendelsesordningen ikke opretholdes på det foreliggende grundlag.

Ombudsmanden beder om at blive orienteret om hvad der videre sker i sagen.

..."

Der er i perioden 1. januar 2006 til 31. december 2006 afsluttet 85 sager inden for Miljøministeriets sagsområde. 56 af disse sager blev afvist.

De resterende 29 sager blev realitetsbehandlet. 26 sager handlede om afgørelser, 2 sager handlede om sagsbehandlingstid, og 1 sag handlede om generelle spørgsmål. 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. 24, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

## Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	4	1	1	1
Generelle spørgsmål	1	0	1	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	6	1	2	1

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 8-1: Ministers e-mail til sin folketingsgruppe var en aktivitet inden for den offentlige forvaltning*

## Kort og Matrikelstyrelsen

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

## Naturklagenævnet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	20	0	0	3
Sagsbehandlingstid	1	1	0	0
<i>I alt</i>	21	1	0	3



1 sag fra Naturklagenævnets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 8-2: Sagens ramme ved administrativ rekurs. Aktindsigt. Vejledning om søgsmålsfrist*

*Skov- og Naturstyrelsen*

	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>

## 8-1. Ministers e-mail til sin folketingsgruppe var en aktivitet inden for den offentlige forvaltning

Forvaltningsret 12.2. – Statsforfatningsret 2.2.

*En journalist bad Miljøministeriet om aktindsigt i en e-mail som miljøministeren havde sendt til sin folketingsgruppe. E-mailen indeholdt ministerens kommentarer til en sag som var blevet overført fra Miljøministeriet til Justitsministeriet fordi der kunne være tvivl om miljøministerens habilitet. Miljøministeriet afslog aktindsigt i e-mailen og henviste i den forbindelse til at e-mailen var privat og dermed ikke en del af den offentlige forvaltnings virksomhed. Journalisten klagede til ombudsmanden over afslaget.*

*Ombudsmanden udtalte at miljøministeren, som andre der virker i den offentlige forvaltning, naturligvis som privatperson kunne kommentere en sag hun havde været involveret i under sit virke som minister. Da mailens indhold havde en klar tilknytning til en sag i ministeriet og til ministerens rolle som minister, var der efter ombudsmandens opfattelse dog en vis formodning for at e-mailen måtte anses for en aktivitet inden for den offentlige forvaltning. Denne formodning kunne svækkes eller afkræftes af andre omstændigheder i sagen.*

*Det fremgik ikke af mailen i hvilken rolle ministeren havde skrevet den. Det var f.eks. ikke angivet at den var skrevet afhende i rollen som minister. Det var heller ikke angivet at mailen var skrevet i anden egenskab, f.eks. som medlem af folketingsgruppen. I overensstemmelse med formodningen måtte mailen under disse omstændigheder anses for en aktivitet inden for den offentlige forvaltning.*

*Ombudsmanden henstillede på denne baggrund at Miljøministeriet genoptog sagen og på ny tog stilling til anmodningen om aktindsigt. Ombudsmanden bemærkede at han ikke havde udtalt sig om hvorvidt der var ret til indsigt i mailen, eller om den var omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven.*

*(J.nr. 2005-2214-101).*

Ved telefonisk henvendelse den 31. maj 2005 anmodede journalist A Miljøministeriet om aktindsigt i den e-mail som miljøminister Connie Hedegaard sendte til medlemmerne af den konservative folketingsgruppe den 30. maj 2005.

Miljøministeriet afslog i brev af 9. juni 2005 A's aktindsigtsanmodning. Ministeriet skrev bl.a. følgende til A:

”Den omtalte mail er udsendt af Connie Hedegaard personligt i egenskab af konservativt medlem af folketinget og har derfor hverken været undergivet administrativ sagsbehandling eller indgået som led i virksomhed udøvet af den offentlige forvaltning.

På den baggrund kan din anmodning om aktindsigt ikke imødekommes.”

I brev af 16. juni 2005 klagede A til mig over Miljøministeriets afslag på aktindsigt.

I anledning af A's klage anmodede jeg i brev af 23. juni 2005 Miljøministeriet om en udtalelse og om udlån af sagens akter.

Jeg modtog den 5. september 2005 en udtalelse af 2. september 2005 fra Miljøministeriet. Ministeriet henholdt sig til afgørelsen af 9. juni 2005 og bemærkede yderligere følgende:

”Sagsforløb

Efter statsministerens indstilling blev det ved kgl. resolution af 27. maj 2005 bestemt at ’ressortansvaret for behandlingen af sager vedrørende Vejle Amts forslag til regionplantillæg nr. 36, varehus i Horsens af 1. april 2005 om, hvorledes Bilka i Horsens kan

lovliggøres efter planloven overføres fra miljøministeren til justitsministeren, idet der kan rejses tvivl om miljøministerens habilitet i sagen’.

Connie Hedegaard udsendte herefter en kort skriftlig kommentar til pressen som kommentar til sagen.

Den 30. maj 2005 sender Connie Hedegaard en mail til medlemmerne af den konservative folketingsgruppe til fortrolig orientering for den følgende dags gruppemøde.

I forbindelse med gruppemødet den 31. maj 2005 spørger pressen til indholdet af den mail, som Connie Hedegaard har sendt til den konservative gruppe dagen inden. Her til udtaler Connie Hedegaard til TV-2 nyhederne: ‘Grunden til at jeg sender mailen rundt, er jo en helt intern debat. Jeg synes ikke der var grund til, at vi skulle have en stor og lang diskussion i dag – og det har vi heller ikke haft. Jeg har beskrevet nogle ting, som jeg fandt behov for at præcisere.’

Endvidere udtaler gruppeformand Helge Adam Møller: ‘Vi var enige om i gruppen, at vi ikke var godt nok orienteret i slutningen af sidste uge. Det vil jeg sørge for, vi er i fremtiden ...’

...

#### *Miljøministeriets vurdering*

Den mail, som anmodningen om aktindsigt vedrører, er sendt af Connie Hedegaard i egenskab af konservativt medlem af folketinget til medlemmerne af den konservative folketingsgruppe forud for et møde i folketingsgruppen. Mailen blev sendt som reaktion på en intern debat i folketingsgruppen, hvorfor det var forventeligt, at spørgsmålet kunne blive bragt op på gruppemødet.

Det følger af offentlighedsloven § 1, stk. 1, at loven gælder for hele den offentlige forvaltning og omfatter al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning. Adgangen til aktindsigt omfatter efter offentlighedsloven § 4, stk. 1, kun dokumenter, der undergives eller har været undergivet en administrativ sagsbehandling.

Det har i afgørelsen af spørgsmålet om aktindsigt været helt afgørende for Miljøministeriet, at den pågældende mail ikke er sendt som led i Miljøministeriets virksomhed eller på anden vis har været undergivet administrativ sagsbehandling i Miljøministeriets regi. Den omtalte mail betragtes som privat, jf. henvisningerne i den kommenterede offentlighedslov side 140 samt tilsvarende synspunkter side 194 (John Vogter, 3. udgave) om dokumenter, der må betragtes som de pågældende ministres private ejendom.

Det er i denne sag essentielt, at Connie Hedegaard bestrider 2 adskilte embeder. I det ene embede fungerer hun som miljøminister og udgør en del af forvaltningen, med de rammer som der gælder for denne virksomhed – herunder aktindsigtsreglerne efter offentlighedsloven. I det andet embede fungerer hun som privatperson og som medlem af folketinget og er i denne funktion ikke omfattet af regler om aktindsigt i sin korrespondance m.v.

Det fremgår helt klart af mailen til den konservative folketingsgruppe, at den vedrører en debat, som foregår i folketingsgruppen. Connie Hedegaard har i denne sammenhæng haft behov for at kommunikere med sine gruppefæller om en række spørgsmål af intern karakter. Det er klart, at der her er tale om en ytring af rent privat karakter, som ikke er led i virksomhed udøvet af den offentlige forvaltning, jf. også henvisningen i den kommenterede offentlighedslov side 114 (John Vogter, 3. udgave) til Indenrigsministeriets afgørelser og udtalelser 1993, side 26 ff., om et talepapir udarbejdet af et kommunalbestyrelsesmedlem selv til støtte m.v. for et personligt indlæg i debatten.

Det bemærkes endvidere, at Miljøministeriet ikke har været orienteret eller involveret i udarbejdelsen af den omtalte mail – helt ligesom det gør sig gældende i Connie Hedegaards øvrige private korrespondance.

Det gøres ligeledes gældende, at såfremt det antages, at denne type korrespondance mellem et medlem af folketinget – der også

er minister – og folketingsgruppen ikke kan ske uden for offentlighedslovens rammer, så vil det være en alvorlig begrænsning af ministres mulighed for at deltage i folketingsgruppens arbejde.

Det er et naturligt led i folketingsgruppens arbejde, at ministre deltager aktivt i gruppens diskussioner og bidrager på lige fod med de øvrige medlemmer – det være sig i skriftlig form såvel som mundtligt. En del af dette arbejde indebærer også orienteringer om begivenheder, der vedrører det ressort, som ministeren er ansvarlig for. Hensynet til den politiske beslutningsproces må også i denne sammenhæng betyde, at der er rum for en funktion som minister og en funktion som medlem af en folketingsgruppe. Yderligere kan det anføres, at Connie Hedegaard på tidspunktet for afsendelsen af mailen ikke var ansvarlig for den i mailen nævnte sag, idet sagen ved kgl. resolution den 27. maj 2005 var blevet overført til justitsministeren.

#### *Konklusion*

På baggrund af ovenstående fastholdes Miljøministeriets afgørelse af 9. juni 2005, hvorefter anmodningen om aktindsigt er afslået med henvisning til, at mailen er udsendt af Connie Hedegaard personligt i egenskab af konservativt medlem af folketinget, og at mailen derfor hverken har været undergivet administrativ sagsbehandling eller er indgået som led i virksomhed udøvet af den offentlige forvaltning."

I brev af 22. december 2005 anmodede jeg Miljøministeriet om en supplerende udtalelse. Jeg skrev følgende:

"1. Den e-mail som Miljøminister Connie Hedegaard sendte til den konservative folketingsgruppe den 30. maj 2005, fremstår som afsendt fra en e-mail adresse som ministeriet har tildelt Connie Hedegaard til brug for varetagelsen af hendes embede som miljøminister. Jeg beder Miljøministeriet af eller bekræfte om denne opfattelse er rigtig.

2. Den omtalte e-mail er forfattet og afsendt af Connie Hedegaard. Så vidt jeg for-

står, er det ministeriets opfattelse at e-mailen ikke er omfattet af Connie Hedegaards virksomhed som miljøminister. Jeg går ud fra at der til grund for denne vurdering kan foreligge en udtalelse fra Connie Hedegaard. En sådan findes imidlertid ikke blandt de sagsakter jeg har modtaget. På den baggrund anmoder jeg om en udtalelse om hvorvidt ministeriet har truffet afgørelse i sagen uden at indhente en udtalelse fra Connie Hedegaard. I givet fald vil jeg under min videre behandling af sagen vurdere om en sådan udtalelse burde have foreligget, jf. det almindelige forvaltningsretlige sagsoplysningsprincip. Såfremt der foreligger en skriftlig udtalelse fra Connie Hedegaard, anmoder jeg om udlån heraf. Foreligger der en mundtlig udtalelse, anmoder jeg om udlån af det notat som jeg går ud fra at ministeriet har udarbejdet herom, jf. offentlighedslovens § 6.

3. I afgørelsen af 9. juni 2005 skrev Miljøministeriet at e-mailen 'hverken har været undergivet administrativ sagsbehandling eller er indgået som et led i virksomhed udøvet af den offentlige forvaltning'. I udtalelsen til mig af 2. september 2005 har ministeriet anvendt en lignende formulering og har henvist både til offentlighedslovens § 1, stk. 1, og § 4, stk. 1. Anvendelsen af bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 1, forudsætter at der i det hele taget er tale om virksomhed der udøves af den offentlige forvaltning, jf. § 1, stk. 1. Jeg beder på den baggrund ministeriet udtale sig om hvorvidt jeg kan lægge til grund at det er ministeriets opfattelse at Connie Hedegaards afsendelse af e-mailen var et led i virksomhed udøvet af den offentlige forvaltning, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1."

I udtalelse af 13. februar 2006 svarede Miljøministeriet følgende:

#### *"Ad 1*

Det er korrekt, at den e-mail, som Connie Hedegaard sendte til den konservative folketingsgruppe den 30. maj 2005, er afsendt

fra en e-mail adresse, som ministeriet har til-  
delt Connie Hedegaard.

Alle i Miljøministeriet – herunder Connie  
Hedegaard – tildeles en e-mail adresse, som i  
overensstemmelse med ministeriets praksis  
også må anvendes til privat korrespondance.

Det kan endvidere oplyses, at Connie He-  
degaard har yderligere én e-mail adresse  
(min@mim.dk). Det er også denne e-mail  
adresse, som fremgår af Folketingets adres-  
selister. Den e-mail adresse som Connie He-  
degaard brugte i sin mail til den konservative  
folketingsgruppe, er ikke offentligt kendt  
og anvendes af Connie Hedegaard hovedsa-  
geligt til korrespondance, som er Miljømini-  
steriet uvedkommende.

Miljøministeriet fastholder derfor, at der  
er tale om en mail sendt af Connie Hede-  
gaard i egenskab af konservativt medlem af  
folketinget, jf. udtalelse af 2. september 2005  
til Folketingets Ombudsmand.

#### Ad 2

En række journalister rettede den 31. maj  
2005 henvendelse til Miljøministeriet for at  
anmode om aktindsigt i den mail, som Con-  
nie Hedegaard ifølge avisen (...) havde  
sendt til den konservative folketingsgruppe.

Miljøministeriet forespurgte i den forbin-  
delse Connie Hedegaard om den omtalte  
mail til brug for afgørelsen. Denne fore-  
spørgsel var mundtlig.

Connie Hedegaards synspunkter var alle-  
rede offentligt kendte – at mailen er skrevet  
som medlem af folketinget til den konserva-  
tive folketingsgruppe som led i en intern de-  
bat – i det Connie Hedegaard havde udtalt  
dette til TV-2 nyhederne den 31. maj 2005.  
Disse synspunkter fremgår derfor tillige af  
Miljøministeriets udtalelse af 2. september  
2005 til Folketingets Ombudsmand.

Der blev ikke udarbejdet et selvstændigt  
notat herom, jf. offentlighedslovens § 6.

#### Ad 3

Det er *ikke* Miljøministeriets opfattelse, at  
Connie Hedegaards afsendelse af e-mailen  
var et led i virksomhed udøvet af den offent-  
lige forvaltning.

Det fremgår også klart at Miljøministeriets  
udtalelse af 2. september 2005, at den pågæl-  
dende mail må betragtes som privat.”

A havde ikke yderligere bemærkninger til  
sagen.

Den 19. juni 2000 afgav jeg følgende udta-  
lelse i sagen:

### Ombudsmandens udtalelse

”Offentlighedsloven omfatter al virksom-  
hed der udøves inden for den offentlige  
forvaltning. Det fremgår af lovens § 1, stk.  
1.

Begrebet ’al virksomhed’ omfatter na-  
turligvis også fortrolige oplysninger. At  
konstatere at et dokument er omfattet af  
offentlighedsloven, er derfor ikke det  
samme som at sige at dokumentet er un-  
dergivet aktindsigt. Om en myndighed  
har pligt til at give indsigt i dokumentet,  
beror på offentlighedslovens undtagelses-  
regler.

Det spørgsmål som foreligger i denne  
sag, er alene om Connie Hedegaards e-  
mail er en aktivitet inden for – eller uden  
for – den offentlige forvaltning. Ministeri-  
et mener at aktiviteten falder uden for, og  
har allerede af den grund meddelt afslag  
på indsigt. Som en konsekvens af dette  
standpunkt har ministeriet ikke taget stil-  
ling til om der kunne gives indsigt i – eller  
afslag på indsigt i – dokumentet hvis e-  
mailen faktisk er en aktivitet inden for den  
offentlige forvaltning.

Jeg har læst den omhandlede e-mail.  
Den er stilet til ’KF-gruppen’ og afsendt af  
Connie Hedegaard. Hun angiver at hun i  
mailen gerne vil præcisere et par ting i  
sagsforløbet ’forud for gruppemødet i  
morgen’. Det er angivet at den er ’til for-  
trolig orientering’, og er underskrevet  
’Connie’.

Som nævnt er også fortrolige oplysning-  
er i den offentlige forvaltning omfattet af  
begrebet ’al virksomhed’ i offentligheds-  
lovens § 1, stk. 1, og det er derfor uden be-

tydning for lovens anvendelse at det i mailen anføres at den er 'fortrolig'.

E-mailen indeholder Connie Hedegaards kommentarer til dele af sagsforløbet i den såkaldte 'Bilka-sag'. Ministerens og ministeriets behandling af denne Bilka-sag er utvivlsomt omfattet af offentlighedslovens § 1, stk. 1. Det gælder også den del af sagen som angår miljøministerens habilitet og sagens overførelse til Justitsministeriet.

Det er imidlertid ikke givet at dette også gælder for Connie Hedegaards kommentarer til sagen. Som andre der virker i den offentlige forvaltning, kan Connie Hedegaard naturligvis som privatperson (med respekt for en eventuel tavshedspligt) kommentere en sag hun har været involveret i under sit virke som minister. Men tilsvarende kommentarer kan Connie Hedegaard også komme med i rollen som minister.

Efter min mening er e-mailens indhold således af en karakter som Connie Hedegaard naturligt kan have udarbejdet såvel som led i sin rolle som minister som i roller uden forbindelse med ministerrollen, f.eks. som partipolitiker.

Den omstændighed at mailen alene er stilet til medlemmer af folketingsgruppen i forbindelse med et forestående gruppe-møde, har ministeriet anført til støtte for at mailen er udarbejdet af Connie Hedegaard som medlem af denne gruppe og uden for rollen som minister. Efter min mening kan Connie Hedegaard imidlertid også i rollen som minister rette en sådan henvendelse til gruppen. I overensstemmelse hermed har ministeriet da også udtalt at det er et naturligt led i folketingsgruppens arbejde at ministre deltager aktivt i folketingsgruppens diskussioner.

Når der yderligere henses til at mailens indhold har klar tilknytning til en sag i ministeriet og til Connie Hedegaards rolle som miljøminister, er der en vis formodning om at Connie Hedegaards mail som

udgangspunkt må anses for en aktivitet inden for den offentlige forvaltning.

Denne formodning kan svækkes eller afkræftes hvis andre omstændigheder taler i modsat retning, navnlig hvis andet fremgår af eller kan udledes af mailen. Det forhold at sagen blev overført til Justitsministeriet, svækker efter min mening ikke i sig selv denne formodning.

Det fremgår ikke af mailen i hvilken rolle Connie Hedegaard har udarbejdet mailen. Det er f.eks. ikke angivet at mailen ikke er udarbejdet af Connie Hedegaard i rollen som miljøminister. Ej heller er det angivet at mailen er udarbejdet af Connie Hedegaard i en anden rolle, f.eks. som medlem af folketingsgruppen.

I overensstemmelse med den anførte formodning må mailen under disse omstændigheder efter min opfattelse anses for en aktivitet (virksomhed) inden for den offentlige forvaltning, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1.

Jeg har meddelt Miljøministeriet min opfattelse og har samtidig henstillet til ministeriet at genoptage sagen og på ny tage stilling til Deres aktindsigtsanmodning i lyset af det som jeg har anført. Jeg bemærker i den forbindelse at jeg ikke herved har udtalt mig om hvorvidt De har ret til indsigt i mailen, eller om den er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven, f.eks. § 13, stk. 1, nr. 6.

Idet ministeriet således efter min opfattelse ikke har haft hjemmel i offentlighedslovens § 1, stk. 1, til at undtage e-mailen fra aktindsigt, har jeg ikke anledning til at tage stilling til spørgsmålet om hvorvidt oplysningsgrundlaget i sagen var tilstrækkeligt, eller til hvorvidt begrundelsen for afgørelsen levede op til kravene i forvaltningslovens § 24.

Jeg beder Dem afvente Miljøministeriets fornyede stillingtagen til sagen før De tager stilling til om der er grundlag for at klage til mig."



## 8-2. Sagens ramme ved administrativ rekurs Aktindsigt. Vejledning om søgsmålsfrist

Forvaltningsret 11241.2 – 113.1 – 13.1.

*En borger klagede til Naturklagenævnet over et afslag fra en kommune på aktindsigt i nogle dokumenter vedrørende et lokalplanforslag. Borgeren klagede også over at kommunen ikke havde givet en korrekt frist for bemærkninger til lokalplanforslaget, og over mangler ved kommunens underretning af to berørte lejere.*

*Naturklagenævnet stadfæstede i det væsentlige kommunens afgørelse om aktindsigt og gav også kommunen medhold med hensyn til fristen for bemærkninger til lokalplanforslaget. Nævnet mente ikke at borgeren havde den fornødne retlige interesse i at få prøvet spørgsmålet om mangler ved kommunens underretning af de to berørte lejere. Det fremgik af nævnets brev til borgeren at en eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skulle være anlagt inden 6 måneder, jf. planlovens § 62, stk. 1.*

*Ombudsmanden lagde til grund at kommunen ikke havde undtaget dokumenter fra aktindsigt, og mente at det var beklageligt at kommunen i sit svar til borgeren havde givet det modsatte indtryk.*

*Ombudsmanden lagde endvidere til grund at det fulgte af nævnets stillingtagen til den del af klagen som vedrørte fristen for bemærkninger til lokalplanforslaget, at nævnet havde anerkendt at borgeren havde en retlig interesse i sagens udfald. Efter ombudsmandens opfattelse må en borger som anses som klageberettiget i forhold til afgørelsen i en sag, kunne klage over samtlige aspekter i sagen som ligger inden for klageorganets kompetence. Det følger heraf at klageorganet er forpligtet til at tage stilling til alle de påstande som klageren rejser i sin klage. Ombudsmanden mente på den baggrund at nævnet ikke burde have afoist at behandle den del af klagen som vedrørte spørgsmålet om mangler ved kommunens underretning af to berørte lejere.*

*Ombudsmanden mente endvidere at det var en fejl at det ikke fremgik af Naturklagenævnets oplysninger om fristen for at indbringe sagen for domstolene at denne frist ikke har betydning for adgangen til at indbringe afgørelser om aktindsigt for domstolene. Ombudsmanden henstillede til nævnet at overveje en præcisering af nævnets vejledning.*

*(J.nr. 2005-2659-120).*

I et brev af 28. august 2003 til Haslev Kommune stillede A spørgsmål angående to notater af 22. maj 2003 og 26. juni 2003 med tilhørende kortbilag. Spørgsmålene var foranlediget af at kommunen ved et brev af 21. august 2003 havde besvaret A's anmodning om aktindsigt i materiale angående kommunens lokalplanforslag nr. 62 om "et område til boligformål omkring det gamle andelslagteri". A skrev bl.a. følgende:

"Jeg vil yderligere høre om der ikke er flere akter i sagen. Det virker utroligt, at man,

som det fremgår af bilag 3, notatet fra møde den 22.05.2003, aftaler at lokalplanen kan forelægges byrådet på august mødet, hvis det eneste grundlag man havde var en tegning og de meget få yderligere oplysninger i notatet.

...

Hvilke tekniske spørgsmål skulle afklares ved mødet den 26.06.2003?"

I et brev af 12. september 2003 til A oplyste kommunen at der i forbindelse med disse møder var udarbejdet interne notater til

brug for arbejdet med lokalplanforslaget.

I et brev af 14. september 2003 til Haslev Kommune anmodede A om aktindsigt i de interne notater.

Haslev Kommune meddelte A i brev af 19. september 2003 at hans anmodning ikke kunne imødekommes. Kommunen henviste til offentlighedslovens § 7 om undtagelse af interne arbejdsdokumenter.

Efterfølgende havde A en korrespondance med kommunens borgmester om aktindsigt i de interne dokumenter. A gentog under denne korrespondance ønsket om aktindsigt.

I brev af 6. oktober 2003 klagede A til mig over Haslev Kommunes sagsbehandling. Med brev af 9. oktober 2003 videresendte jeg A's klage til Naturklagenævnet.

I brev af 19. oktober 2003 til Naturklagenævnet uddybede A sin klage. Det fremgår af hans breve at hans klage ud over spørgsmålet om aktindsigt også angik mangler ved kommunens underretning af berørte borgere ved fremsættelsen af lokalplanforslaget. A mente endvidere ikke at kommunen havde givet en korrekt frist for bemærkninger til lokalplanforslaget.

I forbindelse med A's klage til Naturklagenævnet afgav kommunen en udtalelse af 17. november 2003 til nævnet. Af udtalelsen fremgik bl.a. følgende:

"Det er vores opfattelse, at Planlovens krav om 8 uger offentlig fremlæggelse fuldt ud er opfyldt, idet vi – efter at have konstateret fejl i annonceringen af perioden for den offentlige fremlæggelse – dels annoncerer den korrekte fremlæggelsesperiode, dels meddeler dette direkte til de høringsberettigede parter.

Vedrørende (A)'s ønske om ret til at se interne notater, skal vi oplyse, at vi i kommunen ikke er i besiddelse af flere notater eller dokumenter i sagen end, hvad Naturklagenævnet modtager med dette brev, idet vi har haft en rådgiver til at udarbejde lokalplanforslaget for os.

Vi henviser til den vedlagte mailkorrespondance (bilag 55) mellem Haslevs borgmester og (A), hvori borgmesteren tilkendegiver, at (A) ikke kan få aktindsigt i interne arbejdsnotater.

I øvrigt er det fortsat vores opfattelse, at interne arbejdsdokumenter *ikke* er omfattet af bestemmelserne om aktindsigt."

Med brev af 31. maj 2005 kommenterede Haslev Kommune A's bemærkninger om mangler ved kommunens underretning af berørte borgere således:

"...

Det er korrekt, at lejerne af (X)-vej først ved brev af den 15. september 2003 bliver underrettet om lokalplanforslaget. Det er også korrekt, at det ikke fremgår af brevet, hvornår indsigelsesfristen udløber, men det skyldes, at lejerne bliver orienteret med samme følgebrev som de øvrige. Vi gør dog opmærksom på i brevet, at der er sket en udsendelsesfejl. I ugeavisen tirsdag den 23. september 2003 indrykkes endnu en annonce, der oplyser om, at indsigelsesfristen udsættes til den 12. oktober 2003, p.gr.a. en fejl.

Planforslaget har tilsyneladende ikke givet lejerne anledning til at indsende bemærkninger eller indsigelser. Lejerne er i den forbindelse ikke blevet nægtet tidsfristforlængelse.

Det skal bemærkes, at da den endelige vedtagne lokalplan blev udsendt, blev lokalplanen returneret til os, eftersom lejerne var fraflyttet den 12. november 2003. Lejligheden har herefter stået tom.

Vedrørende de to andre erhvervslejemål på (X)-vej, er motionscenter gået konkurs ved udsendelsen og der findes ingen klinik på (X)-vej på udsendelsestidspunktet iflg. ejeren (...). Ejeren ønsker også at understrege, at han også selv har orienteret alle lejere om lokalplanen og projektet.

De omtalte lejemål er alle omfattet af lokalplanen.

Angående vandværket er dette kommunalt og derfor indirekte underrettet gennem afdelingen Teknik og Miljø og politikerne.

Vandværket har således ikke noget med selve boligprojektets lokalplanforslag at gøre, og er et selvstændigt projekt, som vil blive vurderet særskilt iht. lov om planlægning § 13.

...”

I en e-mail som blev modtaget i Naturklagenævnet den 3. juni 2005, kommenterede A kommunens brev af 31. maj 2005. A henviste til at der ifølge en vejviser udgivet i oktober 2002 stadig var en klinik på stedet. Med hensyn til kommunens underretning af lejere på X-vej mente A at der burde være givet en 8 ugers frist fra tidspunktet for kommunens underretning.

Af Naturklagenævnets afgørelse af 30. juni 2005 fremgår bl.a. følgende:

”Kommunen har i forbindelse med behandlingen af lokalplanforslaget givet klageren aktindsigt i materialet i lokalplansagen men undtaget 2 notater af henholdsvis 22. maj 2003 og 26. juni 2003 med tilhørende kortbilag med henvisning til, at der er tale om interne arbejdsdokumenter.

Det er i klagen anført, at der er sket overskridelse af tidsfrister vedrørende aktindsigt, manglende begrundelse for overskridelse af 10-dages fristen, forkert fastsættelse af 8 ugers fristen og meget sen besked om den korrekte indsigelsesfrist samt en mangelfuld begrundelse for afslaget på aktindsigt. Klageren ønsker aktindsigt i de to interne notater samt eventuelt andet materiale, der er udarbejdet til brug for arbejdet med lokalplanforslaget.

Der er endvidere klaget over, at kommunen har glemt at underrette 2 erhvervslejere (en klinik og et motionscenter i en ejendom på (Y)-vej) om lokalplanforslaget. Først den 15. september 2003 er lejerne på ejendommen (X)-vej underrettet om lokalplanforslaget, uden at der er sket en forlængelse af indsigelsesfristen.

...

Efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 4, kan kommunens afgørelse alene påklages til Naturklagenævnet for så vidt angår retlige

spørgsmål. Det er et retligt spørgsmål, om kommunen har overholdt gældende sagsbehandlingsregler i forbindelse med lokalplanens vedtagelse.

...

Det følger af planlovens § 24, stk. 3, at kommunalbestyrelsen fastsætter en frist på mindst 8 uger for fremsættelse af indsigelser m.v. mod planforslag.

Kommunen har efter at have konstateret fejl i annonceringen af perioden for den offentlige fremlæggelse rettet fejlen og annonceret den korrekte fremlæggelsesperiode.

Naturklagenævnet finder ikke, at klageren har den fornødne retlige interesse i at få prøvet de rejste spørgsmål om kommunens underretningspligt i forhold til lejere af ejendomme i området.

...

Naturklagenævnet finder på baggrund heraf ikke grundlag for at kritisere kommunens sagsbehandling.

...

I medfør af offentlighedslovens § 7 omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Interne arbejdsdokumenter er ifølge § 7, nr. 1, 'dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug (...)’.

De i sagen omhandlede notater har karakter af mødereferater og indeholder blandt andet en tidsplanlægning for lokalplanarbejdet.

Naturklagenævnet finder, at de to notater er interne arbejdsdokumenter udarbejdet til brug for myndighedens videre arbejde med lokalplanen. Dokumenterne er ikke afgivet til udenforstående men er alene indgået i lokalplansagen hos kommunen.

...

Til gengæld er et til notaterne vedhæftet kortbilag udarbejdet af ansøger og i notatet af 22. maj 2003 benævnt idéoplæg, ikke et internt arbejdsdokument, og klager bør gives aktindsigt heri.

...

Afgørelsen er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. planlovens § 58, stk. 3. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. planlovens § 62, stk. 1.”

Med brev af 19. juli 2005 klagede A til mig. Det var bl.a. A's opfattelse at han havde en retlig interesse i spørgsmålet om kommunens underretningspligt i forhold til lejere af ejendomme i området.

I forbindelse med min behandling af sagen med mit j.nr. (...) vedrørende myndighedernes sagsbehandlingstid sendte Haslev Kommune mig i brev af 19. juli 2005 en udtalelse. Af udtalelsen fremgik bl.a. følgende:

”Fra Teknik og Miljø mener vi at have fremsendt alle relevante sagsakter vedr. lokalplansagen – journal nr. (...) og dokumenter i sagen vedr. mageskift, deklARATIONER mv. – journal nr. (...).

Fra første henvendelse har (A) modtaget tilbud om – efter nærmere aftale – at få aktindsigt i alle dokumenter i relation til (...) – ved fremmøde i afdelingen, hvilket han dog ikke har ønsket.

Det skal bemærkes, at A *ikke* er part i sagen.

Der har herefter været en løbende skriftlig dialog med A om tilsendelse af sagsakter i relation til lokalplan, magelæg, deklARATIONER, overtagelse af vejarealer mv.

A nævner i sit brev af 10. maj 2005, at han stadig mangler div. akter i relation til lokalplanen for området (lokalplan 62).

Det er vores opfattelse, at det i sagerne foreliggende materiale er fremsendt – med undtagelse af et omfattende projektmateriale for byggeriet (...) som vi også har tilbudt at fremsende – mod dækning af vores omkostninger ved kopiering.”

I anledning af A's klage af 19. juli 2005 til mig anmodede jeg i brev af 21. september 2005 Naturklagenævnet om en udtalelse. Jeg bad om at nævnet forinden indhentede en udtalelse fra Haslev Kommune. Jeg skrev bl.a. følgende til nævnet:

”Af Naturklagenævnets afgørelse fremgår bl.a. at efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 4, kan kommunens afgørelse alene påklages til Naturklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål, og at det er et retligt spørgsmål om kommunen har overholdt gældende sagsbehandlingsregler i forbindelse med lokalplanens vedtagelse. Det fremgår endvidere at eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. planlovens § 62, stk. 1.

På den baggrund beder jeg om at Naturklagenævnet i sin udtalelse redegør for om hvorvidt reglerne i planlovens § 58, stk. 1, nr. 4, § 62, stk. 1 samt § 60, stk. 1, om en klagefrist på 4 uger også gælder for afgørelser om aktindsigt. Jeg kan i den forbindelse bl.a. henvise til den vedlagte sag som er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 299 ff\*, og til Jon Andersen mfl. i Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 508 f.

Endvidere beder jeg om udlån af samtlige sagens akter, herunder de to interne arbejdsdokumenter der er givet afslag på aktindsigt i, og (A)'s anmodning om aktindsigt.”

I brev af 25. november 2005 til Naturklagenævnet bekræftede Haslev Kommune at der ikke fandtes yderligere materiale fra møderne den 22. maj og 26. juni 2003.

Naturklagenævnet svarede mig ved brev af 31. januar 2006 bl.a. således:

”Til klagerens udtalelse om, at Naturklagenævnet uden begrundelse har afgjort, at klageren ikke har den fornødne retlige interesse i at få prøvet spørgsmål om kommunens underretningspligt i forhold til lejere af ejendomme i området, skal bemærkes, at klageren ikke har anført argumenter for, at han skulle besidde en sådan retlig interesse, som Naturklagenævnet kunne forholde sig til.

...

Til spørgsmålet om Naturklagenævnets forståelse af planlovens klagefrist i relation til klager vedrørende aktindsigt, kan det oplyses, at det er Naturklagenævnets opfattelse, at planlovens klagefrist er uden betydning for adgangen til at påklage afgørelser

om aktindsigt i plansager. Der kan herved henvises til, at Naturklagenævnet har behandlet omhandlede klage, uanset en 4-ugers klagefrist for længst var udløbet ved klagens modtagelse.”

I et brev af 19. marts 2006 fremsatte A bemærkninger til Naturklagenævnets og Haslev Kommunes udtalelser. Til kommunens oplysning om at der ikke var yderligere akter fra møderne den 22. maj og 26. juni 2003, bemærkede A at kommunens oplysninger i brev af 12. september 2003 til ham ikke kunne forstås anderledes end at der ud over referaterne har været interne notater.

Den 24. april 2006 rettede en af mine medarbejdere telefonisk henvendelse til Haslev Kommune. Min medarbejder bad om at få oplyst hvilke interne dokumenter det er som kommunen henviste til i bl.a. brev af 12. september 2003 til A, og som denne sag angår. Min medarbejder bad herunder om at få oplyst om disse dokumenter er notaterne fra møderne den 22. maj og 26. juni 2003, som blev udleveret til A forud for kommunens brev af 12. september 2003, jf. A's brev af 28. august 2003 til kommunen.

I brev af 20. juni 2006 bekræftede Haslev Kommune at det var notaterne af 22. maj og 26. juni 2003 som kommunen henviste til i brev af 12. september 2003 til A. Kommunen bekræftede ligeledes at det er de samme notater som A henviste til i sit brev af 28. august 2003. A har kommenteret kommunens udtalelse i en e-mail af 3. juli 2006.

## Ombudsmandens udtalelse

### ”A. Aktindsigt

I brev af 19. september 2003 afviste Haslev Kommune at meddele Dem aktindsigt i ’interne arbejdsnotater’. Det drejede sig om notaterne af 22. maj og 26. juni 2003, jf. Haslev Kommunes brev af 20. juni 2006.

På tidspunktet for kommunens afslag havde De imidlertid allerede fået udleveret de omhandlede notater fra kommu-

nen, jf. Deres brev af 28. august 2003 til kommunen.

Kommunen har i brev af 19. juli 2005 til mig anført at De har fået alt foreliggende materiale fremsendt – med undtagelse af et omfattende projektmateriale som kommunen tilbød at fremsende mod dækning af udgifter til kopiering. Endvidere har kommunen i brev af 25. november 2005 til Naturklagenævnet udtalt at der ikke findes yderligere dokumenter fra møderne den 22. maj og 26. juni 2003.

Jeg må således lægge til grund at Haslev Kommune ikke har undtaget nogen dokumenter fra aktindsigt i forbindelse med Deres anmodning.

Jeg mener det er beklageligt at kommunens svar af 12. og 19. september 2003 på Deres henvendelser gav det modsatte indtryk.

Jeg har gjort kommunen bekendt med min opfattelse.

Jeg tager på baggrund af ovenstående ikke stilling til den del af Naturklagenævnets afgørelse af 30. juni 2005 som angår afslag på aktindsigt i de to notater fra kommunens møder med bygherren med henvisning til offentlighedslovens § 7, stk. 1, om interne dokumenter, jf. dog nedenfor om frister.

## B. Lokalplanforslaget

Efter planlovens § 24, stk. 3, skal kommunalbestyrelsen fastsætte en frist på mindst 8 uger for fremsættelse af indsigelser mv. mod lokalplanforslag. Efter § 26, stk. 1, nr. 1, skal kommunen samtidig med offentliggørelsen af et forslag til lokalplan efter § 24 give skriftlig underretning til ejerne af de ejendomme der er omfattet af forslaget, og lejerne i og brugerne af disse ejendomme. Det følger af § 26, stk. 3, at underretningen efter stk. 1, nr. 1, skal oplyse om fristen efter § 24, stk. 3.

Som det fremgår af Naturklagenævnets afgørelse, kan kommunens afgørelse alene påklages til nævnet for så vidt angår



retlige spørgsmål, jf. planlovens § 58, stk. 1, nr. 4. Som det også fremgår af afgørelsen, er det et retligt spørgsmål om kommunen har overholdt gældende sagsbehandlingsregler i forbindelse med lokalplanens vedtagelse.

Naturklagenævnet har i sin afgørelse af 30. juni 2005 lagt til grund at kommunen efter at have konstateret fejl i annonceringen af perioden for den offentlige fremlæggelse af lokalplanforslaget har rettet fejlen og annonceret den korrekte fremlæggelsesperiode. Dette kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

Naturklagenævnet har afvist at tage stilling til spørgsmålet om kommunens underretningspligt i forhold til lejere af ejendomme i området. Nævnet har henvist til at De ikke har den fornødne retlige interesse.

Efter planlovens § 59, stk. 1, er miljøministeren og i øvrigt enhver med retlig interesse i sagens udfald klageberettiget. Jeg må lægge til grund at det følger af nævnets stillingtagen til den del af Deres klage som vedrører den af kommunen fastsatte frist for indsigelser, jf. planlovens § 24, stk. 3, at nævnet har anerkendt at De har en retlig interesse i sagens udfald og anset Dem for klageberettiget efter planlovens § 59, stk. 1.

Efter min opfattelse må en borger som anses som klageberettiget i forhold til afgørelsen i en sag, kunne klage over samtlige aspekter i sagen som ligger inden for klageorganets kompetence, jf. Karsten Loiborg mfl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), s. 992 ff. Det følger heraf at rekursinstansen er forpligtet til at tage stilling til alle de påstande som klageren rejser i sin klage, jf. Jens Garde mfl., *Forvaltningsret*, 4. udgave (2004), s. 324.

Jeg er opmærksom på at i den praksis som har dannet sig i tilknytning til kommuneplanloven og senere planloven, er det ofte en ganske vid personkreds som anses for klageberettiget i relation til reg-

lerne om planers tilvejebringelse og indhold. Lovens krav om retlig interesse anses således lettere for opfyldt i disse sager end i sager om en konkret forvaltningsafgørelse, jf. vejledningen af 1996 om planloven, afsnit XII.B. Denne omstændighed kan dog ikke føre til en ændret bedømmelse af spørgsmålet om Naturklagenævnets pligt til at tage stilling til klagen over at kommunen ikke havde opfyldt sin underretningspligt over for lejere i området.

På den baggrund burde Naturklagenævnet efter min opfattelse ikke have afvist at behandle denne del af Deres klage.

Jeg har gjort nævnet bekendt med min opfattelse, men jeg har ikke grundlag for at henstille til nævnet at genoptage sagen. Jeg henviser til oplysningerne i Haslev Kommunes brev af 31. maj 2005 om lejerne af de pågældende ejendomme.

### C. Frister

I den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 299\*, udtalte jeg at det for så vidt angår adgangen til at klage over en forvaltningsmyndigheds afgørelser om aktindsigt til en anden forvaltningsmyndighed, antages at bestemmelser der fastsætter særlige frister eller begrænser kredsen af klageberettigede, er uden betydning for adgangen til at klage over afgørelser om aktindsigt. Jeg udtalte også at der gælder det samme for så vidt angår adgangen til at indbringe en forvaltningsmyndigheds afgørelser om aktindsigt for domstolene. Dette medfører at det for bestemmelser der fastsætter særlige frister eller begrænser kredsen af klageberettigede, kræves at det udtrykkeligt fremgår af bestemmelserne selv eller af deres forarbejder at de også finder anvendelse på afgørelser om aktindsigt.

Efter planlovens § 60, stk. 1, skal klager til Naturklagenævnet være indgivet skriftligt inden 4 uger efter at afgørelsen er meddelt. Naturklagenævnet har i brev af 31. januar 2006 anført at det er nævnets



opfattelse at denne klagefrist er uden betydning for adgangen til at påklage afgørelser om aktindsigt i plansager. Jeg er enig heri.

Jeg går herefter ud fra at Naturklagenævnet er enig i at også fristen i planlovens § 62, stk. 1, hvorefter en eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, er uden betydning for adgangen til at indbringe afgørelser vedrørende aktindsigt for domstolene.

Dette fremgår imidlertid ikke af den vejledning som er indsat i Naturklage-

nævnets afgørelse af 30. juni 2005. Dette mener jeg er en fejl.

Jeg har på den baggrund henstillet til nævnet at overveje en præcisering af nævnets vejledning om adgangen til at indbringe nævnets afgørelser om aktindsigt for domstolene.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i anledning af Deres klage til mig."

NOTE: (\*) FOB 2002, s. 299.

## Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2006 til 31. december 2006 afsluttet 134 sager inden for Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes sagsområde. 96 af disse sager blev afvist.

De resterende 38 sager blev realitetsbehandlet. 32 sager handlede om afgørelser, 2 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 4 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 10 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 24, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

### Departementet

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

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 9-5: Aktindsigt i veterinærregister*

### Familiestyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	28	3	1	2
Sagsbehandlingsspørgsmål	2	1	0	0
Sagsbehandlingstid	4	2	0	0
<i>I alt</i>	34	6	1	2

4 sager fra Familiestyrelsens sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 9-1: Myndighedernes sagsoplysning og skønsafvejning*

*Sag nr. 9-2: Ordblind forbudt at rette telefonisk henvendelse til Familiestyrelsen*

*Sag nr. 9-3: Videregivelse af oplysninger om at en borger var afskåret fra telefonisk kontakt med myndigheden. Sagsbegrebet. Partsbegrebet*

Sag nr. 9-4: 2 sager om Familiestyrelsens afvisning af at behandle sent indkomne klager

Forbruger-  
ombudsmanden

	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>

Adoptionsnævnet

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

## 9-1. Myndighedernes sagsoplysning og skønsafvejning

Familieret 3.4. – Forvaltningsret 1121.1 – 1121.3 – 123.2.

*En far klagede til ombudsmanden over statsamtets og Civilretsdirektoratets (nu Familienstyrelsens) afgørelser i hans bidragssag.*

*De børnebidrag som faren skulle betale, var blevet nedsat til normalbidraget, men myndighederne havde afslået at lade bidragene bortfalde.*

*Ombudsmanden udtalte at han ikke kunne udelukke at de sparsomme oplysninger der forelå om parternes forsørgelse af børnene på tidspunktet for bidragenes fastsættelse, havde været af betydning for resultatet af myndighedernes afgørelser. Efter ombudsmandens opfattelse kunne virkningen af dette forhold imidlertid ikke med rimelighed ensidigt tillægges skadesvirkning for den ene part (faren), og – i kombination med myndighedernes varetagelse af indrettelseshensynet – vanskeliggøre mulighederne for at få bidragene nedsat, herunder at de bortfalde. Der var efter ombudsmandens opfattelse flere forhold der pegede på at myndighederne havde tillagt parternes oprindelige enighed og hensynet til at moren havde indrettet sig på den bestående ordning, for stor vægt.*

*Ombudsmanden tilkendegav at de grundlæggende betingelser for at der kan fastsættes børnebidrag, også skal være opfyldt for at myndighederne kan afslå at lade et fastsat bidrag nedsætte, herunder lade det bortfalde. Efter ombudsmandens opfattelse har myndighederne pligt til at sikre sig at disse grundlæggende betingelser er opfyldt når der indgives en begrundet anmodning om ændring af et fastsat bidrag. Ombudsmanden mente ikke at det fremgik med tilstrækkelig klarhed af de oplysninger der indgik i grundlaget for myndighedernes afgørelser, at faren ikke opfyldte sin forsørgelsespligt, og at moren havde den overvejende forsørgelsesbyrde. Der var derfor efter ombudsmandens opfattelse betydelig tvivl om hvorvidt myndighedernes afgørelser lå inden for rammerne af den dagældende § 16, stk. 1, og de også nugældende bestemmelser i § 13, stk. 2, og § 18, stk. 2, i lov om børns forsørgelse.*

*Efter at sagen var blevet indbragt for ombudsmanden, traf statsamtet afgørelse om at fritage faren for bidragspligten. Derfor havde ombudsmanden ikke grundlag for at henstille at myndighederne genoptog sagen.*

*(J.nr. 2003-0868-652).*

Det fremgår af sagen at A og B ophævede samlivet den 15. juni 2000. Samme dag søgte B Statsamtet X om at A blev pålagt at betale børnebidrag til fællesbørnene C og D.

Af Statsamtets notat fra A's og B's møde hos statsamtet den 14. august 2000 fremgår at der var enighed om at A skulle have samvær hver anden weekend fra onsdag eftermiddag til mandag morgen og hver anden uge fra onsdag efter skole til torsdag morgen. Herudover skulle A have nærmere aftalt samvær i ferierne. A skulle betale alle udgifter i forbindelse med samværrets gen-

nemførelse. Det fremgår også at A og B var enige om at A skulle betale normalbidrag + 100 % til børnene fra den 1. september 2000 og indtil videre. A's indtægt var oplyst til at være ca. 392.000 kr. brutto, og B's indtægt var oplyst til at være ca. 188.000 kr. brutto årligt. A og B var blevet vejledt om praksis for samvær og børnebidrag.

I overensstemmelse hermed udfærdigede Statsamtet X den 15. august 2000 resolutioner om A's samvær og om børnebidrag. Herefter skulle A med virkning fra den 1. september 2000 betale normalbidraget + 100 %

til begge børn. Det fremgik af resolutionen at børnebidragene til enhver tid kunne ændres af statsamtet i henhold til § 16 i børneloven (nu lov om børns forsørgelse).

Statsamtet X afslog den 1. februar 2001 en anmodning statsamtet havde modtaget fra A den 25. september 2000, om bidragenes bortfald, subsidiært nedsættelse:

“ ...

I denne anledning skal man meddele, at statsamtet ikke finder grundlag for at imødekomme ansøgningen.

Statsamtets afgørelse er truffet i medfør af børnelovens § 16 jfr. vedlagte vejledning om fastsættelse af børnebidrag.

Under et møde på statsamtet den 14. august 2000 blev omfanget af Deres ret til samvær med børnene aftalt. Endvidere blev børnebidraget aftalt til normalbidrag + 100 % fra den 1. september 2000 og indtil videre. Statsamtet har den 15. august 2000 udfærdiget en samværs- og børnebidragsafgørelse i overensstemmelse hermed.

...

De afgivne oplysninger om Deres og (B)'s indtægtsforhold, giver ikke statsamtet grundlag for at imødekomme Deres ansøgning, om bortfald eller nedsættelse af børnebidragenes størrelse til (C) og (D).

...

De har endvidere begrundet ansøgningen med, at De ved samværsafgørelsen har børnene halvdelen af tiden minus 1 dag, samt at der påhviler Dem og (B) stort set lige store udgifter til daglig til børnene.

Når der er fælles forældremyndighed, og forældrene deler forsørgelsen af barnet, kan der efter praksis ikke fastsættes børnebidrag. Baggrunden for dette er, at det ifølge børnelovens § 13, stk. 2, er en betingelse for at fastsætte bidrag, at en af forældrene ikke opfylder sin forsørgerpligt.

Ved afgørelsen af, om forsørgerpligt ikke opfyldes, lægges især vægt på, hvor meget barnet opholder sig hos hver af forældrene, og hvor fast en aftale herom er. Man lægger endvidere vægt på, hvem der afholder ud-

gifterne til fornødenheder som for eksempel tøj, transport, daginstitution, skolegang, fritidsaktiviteter, lommepenge og lignende. Udgifter til rejser og større enkeltanskaffelser, som har karakter af gaver, er af mindre betydning, men kan dog indgå i den samlede vurdering.

Der er fælles forældremyndighed over (C) og (D). Børnene bor hos (B). De har samværsret, fastsat af statsamtet den 15. august 2000. Der er ikke tale om en deleordning, idet børnene bor og opholder sig mest hos (B). De oplyser, at De betaler alle almindelige udgifter til en hverdag for børn, når (C) og (D) er på samvær hos Dem. På denne baggrund finder statsamtet, at (B) må anses at have hovedforsørgelsen over børnene. Statsamtet finder således ikke grundlag for at nedsætte bidragene.

Statsamtet kan tilføje, at det påhviler den samværsberettede under samværet at afholde alle udgifter i forbindelse med samværet. Det påhviler dog ikke den samværsberettigede at købe tøj og fodtøj til børnene, idet forsørgelsespligten hertil overfor et barn er opfyldt ved betaling af børnebidraget.

...”

A påklagede ikke denne afgørelse til Civilretsdirektoratet.

Den 20. marts 2001 blev samværsresolutionen ændret for så vidt angik feriesamværet.

I brev af 22. februar 2002 til Statsamtet X søgte A om bortfald af børnebidragene idet han mente at have dokumenteret at han opfyldte sin forsørgelsespligt.

Herefter traf statsamtet den 29. maj 2002 følgende afgørelse:

“De har den 22. februar 2002 søgt om bortfald af det bidrag, normalbidraget + 100%, som De betaler til (C), (...), og (D), (...), idet De oplyser, at børnene opholder sig omtrent lige meget hos hver af parterne, og at De betaler til børnenes fritidsaktiviteter og lignende.

Statsamtet har efter en gennemgang af sagen fundet grundlag for at lade bidraget

nedsætte til normalbidraget fra den 1. juni 2002 og indtil videre.

Statsamtets afgørelse er truffet efter børnelovens § 16. Der henvises til vedlagte vejledning om fastsættelse af børnebidrag. Børnelovens § 16 er aftrykt på vejledningen.

Deres ansøgning blev den 14. marts 2002 forelagt for (B).

Statsamtet modtog herefter et brev fra hende, hvori hun modsætter sig bortfald af bidraget, idet hun oplyser, at der ikke er sket ændringer i samværet og at hun afholder udgifter til tøj, sko, transport o.l., samt at der ikke er tale om en deleordning.

De blev orienteret herom med brev af 5. april 2002.

Som svar herpå modtog statsamtet et brev af 12. april 2002 fra Dem, hvori De fastholder Deres ansøgning, og redegør for De udgifter, De har til børnene bl.a. til tøj, fritidsinteresser, lommepenge o.l.

Til Deres orientering kan det oplyses, at hvis der er fælles forældremyndighed, og forældrene deler forsørgelsen af børnene, kan der ikke fastsættes bidrag. Baggrunden for dette er, at det ifølge børnelovens § 13, stk. 2, er en betingelse for at fastsætte bidrag, at en af forældrene ikke opfylder sin forsørgelsespligt.

Ved afgørelsen af, om forsørgelsespligten ikke opfyldes, lægges der især vægt på, hvor meget barnet opholder sig hos hver af forældrene, og hvor fast en aftale herom er. Man lægger endvidere vægt på, hvem der afholder udgifterne til barnets daglige fornødenheder som f.eks. tøj, transport, daginstitution, skolegang, fritidsaktiviteter, lommepenge o.l.

Statsamtet har lagt til grund for afgørelsen, at børnene opholder sig næsten halvdel af tiden hos Dem, og at De under samværet betaler en del til børnenes underhold bl.a. til fritidsaktiviteter, tøj, fritidsklub, medicin, gaver til børnefødselsdage og lignende. Der foreligger imidlertid modstridende oplysninger om, hvor stor en del af disse udgifter, De afholder, når børnene er hos Dem.

Endvidere har statsamtet lagt til grund, at (B) modtager børnefamilieydelse, da børnene har adresse hos hende.

Statsamtet har herefter *ikke* fundet godtgjort, at (B) *ikke* har den overvejende forsørgelsesbyrde, men statsamtet finder det godtgjort, at De afholder en del udgifter i forbindelse med, at børnene er hos Dem, hvorfor bidraget nedsættes til normalbidraget, idet statsamtet finder, at De under samværet delvist opfylder Deres forsørgelsespligt.

...”

A påklagede afgørelsen til Civilretsdirektoratet som den 14. juni 2002 bad ham og B om at dokumentere hans, henholdsvis hendes udgifter til C og D for de seneste tre måneder.

Den 20. januar 2003 traf Civilretsdirektoratet følgende afgørelse:

”Civilretsdirektoratet har nu behandlet Deres klage over Statsamtet (X)’s afgørelse af 29. maj 2002 om bidrag. Ved afgørelsen nedsatte statsamtet Deres bidrag til (C) og (D) til normalbidraget fra den 1. juni 2002.

De har bedt om, at bidragene bortfalder.

De har særligt henvist til, at (C) og (D) er lige meget hos Dem og (B). De har endvidere anført, at (B) modtager de offentlige børneydelser til (C) og (D). Herudover har De anført, at De afholder udgifter til børnenes tøj, transport, fritidsaktiviteter, lommepenge, ferie, møbler, ulykkesforsikring og børneopsparing.

Vi har gennemgået sagen, og vi ændrer ikke statsamtets afgørelse.

Begrundelsen for vores afgørelse er den samme, som statsamtet har givet Dem.

Vi finder således ikke grundlag for at tilsidesætte statsamtets skønsmæssige afgørelse om, at De fortsat skal betale bidrag, da det ikke er godtgjort, at (B) ikke længere har hovedforsørgelsen af børnene.

Det bemærkes, at vi ikke herved har taget stilling til det nærmere indhold af den aftale, som De og (B) indgik i statsamtet den 14. august 2000, idet dette ikke har konkret betydning for vores afgørelse.



...”

Den 21. februar 2003 besvarede Civilretsdirektoratet A's brev af 3. februar 2003 således:

”Deres bidragssag

De har i brev af 3. februar 2003 bedt os oplyse Dem om praksis vedrørende forsørgelsespligten ved fælles forældremyndighed. De har endvidere bedt om at få tilsendt vores beregninger i forbindelse med vores afgørelse af 20. januar 2003.

Vi kan oplyse, at hvis der er fælles forældremyndighed, og forældrene deler forsørgelsen af barnet, kan der ikke fastsættes bidrag. Baggrunden for dette er, at det ifølge § 13, stk. 2, i børneloven (fra den 1. juli 2002: lov om børns forsørgelse) er en betingelse for at fastsætte bidrag, at en af forældrene ikke opfylder sin forsørgelsespligt.

Ved afgørelsen af, om forsørgelsespligten ikke opfyldes, lægges der især vægt på, hvor meget barnet opholder sig hos hver af forældrene, og hvor fast en aftale herom er. Man lægger endvidere vægt på, hvem der afholder udgifterne til barnets daglige fornødenheder som for eksempel tøj, transport, daginstitution, skolegang, fritidsaktiviteter, lomme penge og lignende.

Udgifter til rejser og større enkeltanskaffelser, som har karakter af gaver, har mindre betydning, men kan dog indgå i den samlede vurdering.

Hvis den ene af forældrene – efter en konkret vurdering – findes at bære den overvejende forsørgelsesbyrde, kan der fastsættes bidrag. Ved fastsættelsen af størrelsen af bidraget vil det imidlertid kunne lægges til grund, at den bidragspligtige ved barnets ophold hos sig delvist har opfyldt sin forsørgelsespligt. Man vil dog som udgangspunkt ikke kunne fastsætte bidraget til et beløb, der er lavere end normalbidraget.

Vi har ved afgørelsen ikke fundet grundlag for at tilsidesætte statsamtets skønsmæssige afgørelse om, at De fortsat skal betale bidrag, da det ikke er godtgjort, at (B) ikke længere har hovedforsørgelsen af børnene.

Vi har således fundet, at statsamtets afgørelse ligger inden for rammerne af det skøn, som statsamtet udøver ved afgørelser om børnebidrag. Vi finder ikke herudover anledning til at uddybe begrundelsen for vores afgørelse.

I den forbindelse kan vi oplyse, at begrundelsen for en afgørelse ifølge forvaltningslovens § 24 skal indeholde en henvisning til de retsregler med videre, som afgørelsen er truffet efter. Begrundelsen skal endvidere indeholde en kort redegørelse for de oplysninger om faktiske omstændigheder, som er tilagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Vi skal endvidere understrege, at begrundelseskravet i et vist omfang kan opfyldes ved henvisning til tidligere afgørelser i sagen, i dette tilfælde til statsamtets afgørelse af 29. maj 2002.

...”

Den 12. august 2003 bad jeg Civilretsdirektoratet og Statsamtet X om en udtalelse i anledning af A's klage hertil. I mit brev til Civilretsdirektoratet skrev jeg bl.a.:

”I betænkning nr. 1389 om børns forsørgelse er bl.a. anført følgende i kapitel IV om gældende dansk ret (s. 73 f.):

’Er der fælles forældremyndighed, kan begge forældre som udgangspunkt træffe bestemmelse om, hvordan barnet skal forsørges. De udgifter som den ene af forældrene afholder til forsørgelse, kan således i princippet tillægges betydning, uanset den andens protest.’

Jeg beder på den baggrund om at Civilretsdirektoratet i udtalelsen redegør nærmere for hvilke udgifter direktoratet har lagt til grund at henholdsvis (A) og (B) afholder i forbindelse med børnenes forsørgelse, herunder om at præcisere hvilke udgifter der er modstridende oplysninger om.

Jeg beder samtidig Civilretsdirektoratet om at oplyse om myndighedernes begrundelse skal forstås således at der ikke er lagt vægt på (A)'s oplysninger om forsørgelsesudgifter i det omfang disse oplysninger er bestridt af (B), herunder hvilke overvejelser

Civilretsdirektoratet har haft vedrørende dokumentationskrav og bevisbyrdefordeling i den forbindelse.

Civilretsdirektoratet har i afgørelsen af 20. januar 2003 endvidere anført følgende:

‘Det bemærkes, at vi ikke herved har taget stilling til det nærmere indhold af den aftale, som De og (B) indgik i statsamtet den 14. august 2000, idet dette ikke har konkret betydning for vores afgørelse.’

Jeg beder om at Civilretsdirektoratet i udtalelsen til mig nærmere uddyber dette.”

Statsamtet udtalte sig til Civilretsdirektoratet den 5. februar 2004. I udtalelsen skrev statsamtet:

“... ”

Statsamtet lagde til grund, at (A), når børnene boede hos ham, betalte udgifter, der naturligt faldt i denne periode til tøj, medicin, fritidsaktiviteter og gaver til børnefødselsdage.

Når vi kun nedsatte bidragene og ikke lod dem bortfalde, skyldes det, at børnene boede lidt over halvdelen af tiden hos moderen, og at vi ikke fandt at kunne afvise, at moderen fortsat havde den overvejende forsørgelsesbyrde.

Statsamtet fandt efter en konkret vurdering ikke anledning til at søge alle forældrenes udgifter til børnene nærmere dokumenteret ved kvitteringer eller lignende. Dette ville erfaringsmæssigt bortset fra større månedlige udgifter formentlig ikke give et andet billede.

Statsamtet har ikke yderligere bemærkninger til ombudsmandens henvendelse.”

Den 16. april 2004 modtog jeg Civilretsdirektoratets udtalelse af 15. april 2004. Direktoratet henholdt sig til den trufne afgørelse og bemærkede i øvrigt følgende:

“... ”

*Praksis*

Hvis der er fælles forældremyndighed, og forældrene deler forsørgelsen af barnet, kan der ikke fastsættes bidrag. Baggrunden for dette er, at det efter § 13, stk. 2, i lov om børns

forsørgelse er en betingelse for at fastsætte bidrag, at en af forældrene ikke opfylder sin forsørgelsespligt.

Praksis for fastsættelse af børnebidrag, når barnet opholder sig omtrent lige meget hos begge forældre, herunder om betydningen af fælles forældremyndighed, er nærmere beskrevet i Skarrildhusberetningen for 1996, side 8ff.

Heraf fremgår det bl.a., at hvis det må lægges til grund, at forældre, der har fælles forældremyndighed, ikke deler forsørgelsen, enten fordi den ene af forældrene trods deleordningen afholder flest udgifter, eller fordi den ene af forældrene uanset den fælles forældremyndighed har barnet mest, er der som udgangspunkt alene grundlag for at fastsætte bidrag, såfremt den ene af forældrene derved kan antages at bære den overvejende forsørgelsesbyrde. Hvornår, den ene af forældrene bærer den overvejende forsørgelsesbyrde, beror på et skøn.

Endvidere er det anført, at der, hvis det efter en konkret vurdering findes, at den ene af forældrene bærer den overvejende forsørgelsesbyrde, kan fastsættes bidrag. Ved fastsættelsen af størrelsen af bidraget vil det imidlertid kunne lægges til grund, at den bidragspligtige ved barnets ophold hos sig delvist har opfyldt sin forsørgelsespligt. Dog vil bidraget som udgangspunkt ikke kunne fastsættes til et beløb, der er lavere end normalbidraget.

Samtidig er det dog i forhold til den praksis, der er skitseret i Skarrildhusberetningen for 1996, overordnet direktoratets opfattelse, at der bør udvises tilbageholdenhed med at ændre på en ordning om fordelingen af udgifterne til børnene, som forældrene oprindeligt har været enige om, medmindre der foreligger forandrede forhold.

Begge forældre bør således have mulighed for at kunne indrette sig på, hvorledes udgifterne til børnene er fordelt, herunder om den ene forælders forsørgelsespligt er omsat til et pengebeløb.

I forlængelse heraf er det direktoratets opfattelse, at den forælder, der ønsker en ændring af den hidtil gældende ordning, har bevisbyrden for, at forholdene er forandrede i en sådan grad, at bidraget af den grund bør ændres.

Afgørelsen heraf beror på en skønsmæssig vurdering. I denne vurdering indgår ikke blot størrelsen, men også karakteren af de enkelte udgifter, der gøres gældende. Det vil således være et moment i vurderingen af, hvilken vægt en konkret udgift kan tillægges, om den ene forælder herved 'sparer' den anden forælder for at afholde den pågældende udgift. Et eksempel herpå kan være den ene forælders tilmelding af barnet til en udgiftskrævende fritidsinteresse.

En forælder bør således ikke gennem afholdelse af udgifter, som ikke i den forstand påvirker den anden parts forsørgelsesbyrde, kunne opnå en ændring af den oprindeligt fastsatte ordning.

Det bemærkes i den forbindelse, at det ligeledes må indgå i den samlede vurdering, hvilken af forældrene der hæfter for uforudsete/ekstraordinære udgifter til barnet.

Kravene til bevis for afholdelsen af bestemte udgifter beror på en konkret vurdering. I det omfang en udgift ikke bestrides af den anden forælder, vil det således ikke være nødvendigt at kræve dokumentation herfor. Endvidere vil der være tilfælde, hvor de udgifter, som forældrene gør gældende, har en sådan størrelse og karakter, at der kan træffes afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag.

*Den konkrete sag*

...

Den 22. februar 2002 søgte (A) på ny om bortfald af bidraget til børnene.

Herefter nedsatte statsamtet den 29. maj 2002 (A)'s bidrag til normalbidraget.

...

I afgørelsen anførte statsamtet, at der var modstridende oplysninger om, hvor stor en del af udgifterne (A) afholdt, når børnene

var hos ham. Denne begrundelse tiltrådte direktoratet i sin afgørelse af 20. januar 2003.

Imidlertid skal direktoratet beklage, at denne formulering kan give anledning til misforståelse.

Direktoratet skal således præcisere, at det ikke var vores vurdering, at der i væsentlig grad var modstridende oplysninger om, hvilke udgifter (A) afholdt, men derimod navnlig modstridende oplysninger om baggrunden for at afholde visse udgifter.

Begrundelsen skal således ikke forstås sådan, at (A)'s oplysninger om sine forsørgelsesudgifter ikke kunne lægges til grund i det omfang, (B) bestred disse.

(B) bestred således ikke (A)'s oplysninger om hans udgifter til børnenes ridning. Derimod oplyste hun, at hun ikke var indforstået med, at (A) havde tilmeldt børnene til denne aktivitet. Omvendt havde (A) gjort gældende, at børnene oprindeligt blev tilmeldt ridning af parterne i fællesskab.

Tilsvarende bestred (B) ikke, at (A) afholdt udgifter til det ene barns pasningsordning efter skoletid. Imidlertid anførte hun, at hun ikke selv havde brug for at benytte sig af den pågældende pasningsordning. (A) havde omvendt gjort gældende, at der var behov for pasningsordning til barnet, og at det ikke burde komme ham til skade, at (B) ikke selv ønskede at benytte ordningen.

Ved afgørelsen lagde direktoratet til grund, at (A) afholdt udgifter til børnenes ridning og det ene barns pasningsordning i det omfang, som (A) havde gjort gældende. Samtidig lagde direktoratet til grund, at der var modstridende oplysninger om baggrunden for disse udgifter.

Endvidere lagde direktoratet uanset at (B) havde bestridt dette til grund, at (A) afholdt en del udgifter til tøj til børnene.

Direktoratet vurderede dog samtidig, at (B)'s samlede udgifter hertil måtte antages at være højere end (A)'s tøjjudgift, særligt fordi hun betalte børnenes overtøj.

Samtidig lagde direktoratet til grund, at (B) afholdt udgiften til det ene barns institution med ca. 1.000 kr. om måneden.

Herudover lagde direktoratet til grund, at begge parter afholdt udgifter til transport, skolegang, medicin, forsikring, gaver til børnefødselsdage m.v.

Efter en samlet vurdering af de foreliggende oplysninger fandt direktoratet det ikke godtgjort, at forholdene var forandret således, at der var grundlag for helt at lade (A)'s bidrag til børnene bortfalde.

Direktoratet havde i den forbindelse noteret sig, at statsamtet havde nedsat (A)'s bidrag, fordi han efter statsamtets opfattelse havde godtgjort, at han bidrog til forsørgelsen af børnene i et sådant omfang, at der var grundlag for at nedsætte hans bidrag til normalbidraget, selvom hans indtægt isoleret set berettigede til normalbidraget + 100%.

Ved afgørelsen af 20. januar 2003 tog direktoratet ikke stilling til, om enigheden mellem parterne på mødet i statsamtet den 14. august 2000 om bidragets størrelse havde karakter af en bidragsaftale omfattet af § 17 i lov om børns forsørgelse med den virkning, at kriterierne for at ændre bidragene var yderligere skærpede.

Hvis også (B) havde klaget over statsamtets afgørelse, ville det have været nødvendigt at foretage en sådan vurdering, idet direktoratet i givet fald måtte have overvejet at fastholde (A) på det oprindelige, forhøjede bidrag.

I den forbindelse kan direktoratet oplyse, at vi ved en fornyet gennemgang af sagen ikke finder, at aftalen mellem (A) og (B) kan anses for omfattet af § 17 i lov om børns forsørgelse. Dette skyldes, at parterne på mødet den 14. august 2000 var enige om, at børnebidraget blev fastsat indtil videre, og at parterne i forbindelse med mødet blev vejledt om praksis for børnebidrag sammenholdt med, at det i bidragsresolutionen samme dag blev fastsat, at børnebidragene til enhver tid kunne ændres af statsamtet i hen-

hold til § 16 i børneloven (nu lov om børns forsørgelse).

..."

Da det ikke stod mig klart om A med Civilretsdirektoratets udtalelse også havde modtaget Statsamtet X's udtalelse, og dermed om kommentarerne i hans brev hertil af 21. april 2004 også omfattede statsamtets udtalelse i sagen, sendte jeg den 15. september 2004 A en kopi af statsamtets udtalelse med anmodning om hans eventuelle bemærkninger hertil. Jeg vedlagde også en kopi af Civilretsdirektoratets udtalelse af 15. april 2004 idet jeg bemærkede at Civilretsdirektoratet telefonisk havde oplyst at henvisningerne til Skarrildhusberetningen for 1996 (udtalelsens s. 2) rettelig skulle være til Skarrildhusberetningen for 1997.

Jeg modtog ikke yderligere kommentarer fra A. Den 30. november 2004 afgav jeg en foreløbig udtalelse i sagen. Udtalelsen var sålydende:

### **Ombudsmandens foreløbige udtalelse**

"Indledningsvis bemærker jeg at jeg har koncentreret min undersøgelse om Civilretsdirektoratets afgørelse af 20. januar 2003 og Statsamtet (X)'s afgørelse af 29. maj 2002. Baggrunden herfor er at ombudsmanden ikke kan behandle klager over forhold der kan indbringes for en højere forvaltningsmyndighed før denne myndighed har truffet afgørelse (§ 14 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand). Som sagen foreligger for mig, har Statsamtet (X)'s afgørelser af henholdsvis 15. august 2000 og 1. februar 2001 ikke været indbragt for Civilretsdirektoratet. Jeg er derfor afskåret fra at behandle en klage over disse afgørelser.

### **1. Retsgrundlaget for myndighedernes afgørelser**

Statsamtet (X)'s afgørelse af 29. maj 2002 er truffet efter § 16 i lov om børns retsstil-

ling (nu lov om børns forsørgelse). I afgørelsen har statsamtet endvidere orienteret om forsørgelsespligten efter § 13 i samme lov. I sin udtalelse hertil af 15. april 2004 har Civilretsdirektoratet herudover omtalt lovens § 17. Endelig fremgår det af lovens § 18 hvem der har ret til at kræve bidrag fastsat. De pågældende bestemmelser har følgende ordlyd, jf. lovbekendtgørelse nr. 352 af 15. maj 2003:

‘§ 13. Forældre er hver for sig forpligtet til at forsørge barnet. Barnet skal forsørges, opdrages og uddannes under hensyn til forældrenes livsvilkår og barnets tarv.

Stk. 2. Opfylder en af forældrene ikke forsørgelsespligten over for barnet, kan statsamtet pålægge ham at udrede bidrag til barnets underhold.

...

§ 16. Statsamtet kan til enhver tid ændre et bidrag, når der fremkommer grundet begæring herom. Bidrag, der er forfaldet for begæringens fremsættelse, kan dog kun ændres, når ganske særlige omstændigheder foreligger.

Stk. 2. Bidrag kan kun, når særlige grunde taler derfor, pålægges for en tid, der ligger mere end 1 år forud for begæringens fremsættelse.

§ 17. Aftaler om bidrag til barnet er ikke til hinder for, at der træffes anden afgørelse af statsamtet, såfremt aftalen skønnes åbenbart ubillig, eller når forholdene væsentligt har forandret sig, eller aftalen strider mod barnets tarv.

§ 18. Bidrag i henhold til nærværende kapitel tilkommer barnet.

Stk. 2. Retten til at kræve bidrag fastsat og til at indkræve bidraget har den, der afholder udgifterne ved barnets forsørgelse, såfremt den pågældende har eller ved forældremyndighedens ophør havde forældremyndigheden over barnet eller lovligt har barnet i pleje. I det omfang det offentlige afholder udgifter til barnets forsørgelse, tilkommer retten den pågældende offentlige myndighed eller institution.’

Inden for rammerne af disse regler og den administrative praksis der har udviklet sig på området, bygger myndighederne i vidt omfang deres afgørelser om børnebidrag på vurderinger og afvejninger af en række forskellige hensyn og omstændigheder, herunder bl.a. hvor meget barnet opholder sig hos hver af forældrene, og hvordan udgifterne til barnet er fordelt. Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at afveje disse forskellige hensyn og omstændigheder på en anden og bedre måde end Statsamtet (X) og Civilretsdirektoratet der beskæftiger sig med området 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.

## 2. Praksis på området

Af betænkning nr. 1389/2000 om børns forsørgelse fremgår bl.a. følgende i kapitel IV om gældende dansk ret, afsnit 1.2. Børnebidrag – betingelse og udbetaling (s. 73f):

‘Er der fælles forældremyndighed, kan begge forældre som udgangspunkt træffe bestemmelse om, hvordan barnet skal forsørges. De udgifter, som den ene af forældrene afholder til forsørgelse, kan således i princippet tillægges betydning, uanset den andens protest. Opholder barnet sig lige meget hos begge forældre, vil der normalt ikke blive fastsat bidrag, idet begge forældre i dette tilfælde kan siges at opfylde forsørgelsespligten, jf. børnelovens § 13, stk. 2.

Kun hvis den ene af forældrene kan siges at bære den overvejende forsørgelsesbyrde (er hovedforsørger), kan der fast-



sættes bidrag i denne situation. Hvornår den ene af forældrene kan anses for hovedforsørger, beror på en nærmere undersøgelse af de udgifter, som forældrene hver især afholder vedrørende barnet, herunder fx udgifter til daginstitution, transport, tøj mv. Ved vurderingen tillægges det også betydning, hvem der modtager børnetilskud og børnefamilieydelse. I Skarrildhus-beretningen 1993, side 17, udtales herom:

'...

Den, der har eneforældremyndigheden over barnet, træffer som udgangspunkt bestemmelse om, hvordan barnet skal forføres. Bor barnet hos forældremyndighedsindehaveren, kan denne som udgangspunkt bestemme, at forførelsen fra den anden af forældrene skal ske gennem et pengebeløb. Dette antages også at gælde i tilfælde hvor barnet bor omtrent lige så meget hos den anden af forældrene (tilnærmelsesvis deleordning).'

I Skarrildhusberetningen for 1997 under punkt B.b.6 er praksis beskrevet således:

'Orientering om fastsættelse af børnebidrag, når barnet opholder sig omtrent lige meget hos begge forældre, herunder om betydningen af fælles forældremyndighed.

...

#### *Fælles forældremyndighed*

Hvis der er fælles forældremyndighed, og forældrene deler forførelsen af barnet, kan der ikke fastsættes bidrag. Baggrunden for dette er, at det ifølge børnelovens § 13, stk. 2, er en betingelse for at fastsætte bidrag, at en af forældrene ikke opfylder sin forførelsespligt.

Hvis det må lægges til grund, at forældre, der har fælles forældremyndighed, ikke deler forførelsen, enten fordi den ene af forældrene trods deleordning afholder flest udgifter, eller fordi den ene af forældrene uanset den fælles forældremyndighed har barnet mest, er der som ud-

gangspunkt alene grundlag for at fastsætte bidrag, såfremt den ene af forældrene derved kan antages at bære den overvejende forførelsesbyrde. Hvornår den ene af forældrene bærer den overvejende forførelsesbyrde beror på et skøn. Som anført i Skarrildhusberetningen for 1993, side 17, er det Civilretsdirektoratets opfattelse, at forskellen mellem forældrenes forførelsesbyrde i hvert fald må være større end normalbidraget, for at man kan tale om en 'overvejende forførelsesbyrde'.

Det er derfor nødvendigt, at der foretages en nærmere undersøgelse af, hvilke udgifter vedrørende barnet forældrene hver især afholder, herunder f.eks. udgifter til tøj, transport, daginstitution, skolegang, fritidsaktiviteter, lommepenge og lignende. Udgifter til rejser og større enkeltanskaffelser, som har karakter af gaver, har mindre betydning, men kan dog indgå i den samlede vurdering af, om der foreligger en 'overvejende forførelsesbyrde'.

Det må endvidere indgå i vurderingen, om en af forældrene modtager børnetilskud eller børnefamilieydelse til barnet. Der kan henvises til Skarrildhusberetningen for 1993, side 17.

...'

For yderligere beskrivelse af praksis henviser jeg til Mogens Hornslet og Dorrit Sylvest Nielsen, Festskrift til direktør Laurits Ringgård, 1989, s. 106, hvoraf fremgår at der vil kunne udfærdiges resolution om bidrag efter begæring fra den forælder som bærer den overvejende forførelsesbyrde, hvis den anden forælder anses at bære en mindre del af den fælles forførelsesbyrde, og samme sted, s. 118, hvor den bidragsberettigede omtales som hovedforsørger. Hos Ingrid Lund-Andersen, Noe Munck og Irene Nørgaard, Familie-ret, 5. udgave (2003), s. 128 f, er praksis beskrevet således:

'...



Har forældrene fælles forældremyndighed, og opholder barnet sig omtrent lige meget hos begge, har det formodningen for sig, at forsørgelsesudgifterne er afholdt af begge efter nærmere aftale.

Må det antages, at den ene af forældrene er faktisk hovedforsørger den, der bærer den overvejende forsørgerbyrde kan bidrag kræves fastsat af hovedforsørgeren, når den anden bærer en mindre del af forsørgelsesudgifterne og således kan siges ikke at opfylde sin forsørgelsesforpligtelse.

...

I sin udtalelse hertil har Civilretsdirektoratet om praksis supplerende oplyst, som direktoratets overordnede opfattelse, at der bør udvises tilbageholdenhed med at ændre på en ordning om fordelingen af udgifterne til børnene som der oprindeligt har været enighed om forældrene imellem medmindre der foreligger forandrede forhold. Direktoratet henviser i den forbindelse til et indrettelsessynspunkt. Efter direktoratets opfattelse er det den forælder der ønsker en ændring af den gældende ordning, der har bevisbyrden for at forholdene har forandret sig i en sådan grad at bidraget bør ændres.

I den skønsmæssige vurdering af om forholdene er forandrede i en sådan grad at bidragene af den grund bør ændres indgår, ikke blot størrelsen, men også karakteren af de enkelte udgifter der gøres gældende. Ved vægtningen af en konkret udgift vil det være et moment om den ene forælder herved sparer den anden forælder for at afholde den pågældende udgift, f.eks. den ene forælders tilmelding af barnet til en udgiftskrævende fritidsinteresse. Efter direktoratets opfattelse bør en forælder ikke gennem afholdelse af udgifter som ikke i den forstand påvirker den anden parts forsørgelsesbyrde, kunne opnå en ændring af den oprindeligt fastsatte ordning.

Det må efter direktoratets opfattelse indgå i den samlede vurdering hvilken af forældrene der hæftede for uforudsete/ekstraordinære udgifter til barnet. I det omfang en udgift ikke bestrides af den anden forælder, skrev direktoratet at det vil være unødvendigt at kræve dokumentation herfor. Der vil også være tilfælde hvor de udgifter som forældrene gør gældende, har en sådan størrelse og karakter at der kan træffes afgørelse på det foreliggende grundlag.

### 3. Myndighedernes afgørelser i (A)'s sag

Ved fælles forældremyndighed hvor forældrene ikke deler forsørgelsen, er der sådan som praksis er beskrevet som udgangspunkt alene grundlag for at fastsætte bidrag hvis den ene forælder kan antages at bære den overvejende forsørgelsesbyrde. Hvornår det er tilfældet, beror på et skøn. Det er i Skarrildhusberetningen fra 1997 beskrevet som Civilretsdirektoratets opfattelse at forskellen mellem forældrenes forsørgelsesbyrde i hvert fald må være større end normalbidraget for at man kan tale om en overvejende forsørgelsesbyrde. Denne opfattelse nødvendiggør en nærmere undersøgelse af hvilke udgifter til barnet hver af forældrene afholder. I vurderingen indgår også om en af forældrene modtager børnetilskud eller børnefamilieydelse til barnet.

I (A)'s sag lagde statsamtet til grund at (C) og (D) opholdt sig næsten halvdelen af tiden hos ham, og at han under sit samvær med børnene afholdt en del udgifter til deres underhold, men at der var modstridende oplysninger om udgifternes størrelse. Statsamtet lagde endvidere til grund at (B) modtog børnefamilieydelse. Statsamtet fandt det herefter ikke godtgjort at (B) ikke havde den overvejende forsørgelsesbyrde (men henset til de udgifter (A) afholdt i forbindelse med at børnene var hos ham, fandt statsamtet grundlag for at lade bidragene nedsætte fra normalbidra-

get + 100 % til normalbidraget fra den førstkommende forfaldsdag).

Civilretsdirektoratet ændrede ikke statsamtets afgørelse. Direktoratet henviste til den begrundelse statsamtet havde givet (A). Direktoratet fandt således ikke grundlag for at tilsidesætte statsamtets skønsmæssige afgørelse om at (A) fortsat skulle betale bidrag da det ikke var godtgjort at (B) ikke længere havde hovedforsørgelsen af børnene.

Om baggrunden for ikke at lade bidragene bortfalde skrev statsamtet i sin udtalelse hertil at børnene boede lidt over halvdelen af tiden hos moren, og at statsamtet ikke fandt at kunne afvise at moren fortsat havde den overvejende forsørgelsesbyrde. Efter en konkret vurdering fandt statsamtet ikke anledning til at søge alle forældrenes udgifter til børnene nærmere dokumenteret idet dette – bortset fra større månedlige udgifter – erfaringsmæssigt ikke ville give et andet billede.

Det fremgår af Civilretsdirektoratets udtalelse hertil at direktoratet i (A)'s sag har lagt til grund at han afholdt udgifter til børnenes ridning og til (C)'s pasningsordning i det omfang som han havde gjort gældende. Samtidig lagde direktoratet til grund at der var modstridende oplysninger om baggrunden for disse udgifter. Jeg forstår denne bemærkning som en henvisning til direktoratets ovenfor angivne betragtninger vedrørende karakteren af de enkelte udgifter og vurderingen af hvilken vægt en konkret udgift kan tillægges, herunder om den anden forælder herved 'spares' for at afholde den pågældende udgift. Jeg bemærker i den forbindelse at det ikke fremgår af § 13 i lov om børns forsørgelse at den ene forælder skal have økonomisk fordel af de udgifter den anden afholder, for at udgifterne kan siges at være afholdt til barnets forsørgelse. I (A)'s sag er der tilsyneladende modstridende oplysninger om baggrunden for visse af de udgifter som han afholder, f.eks. om

(C) og (D) skal gå til ridning eller ej. Denne uenighed betyder imidlertid ikke at udgiften til ridning ikke er en udgift til børnenes forsørgelse. Jeg bemærker i den forbindelse at (A) og (B) har fælles forældremyndighed og henviser i den forbindelse til betænkning nr. 1389/2000 om børns forsørgelse, kapitel IV (s. 73 f).

Herudover lagde direktoratet til grund at (A) afholdt en del udgifter til børnenes tøj. Direktoratet vurderede at (B)'s samlede udgifter til tøj til børnene måtte antages at være højere end (A)'s, særligt fordi hun betalte børnenes overtøj. Direktoratet lagde samtidig til grund at (B) afholdt udgiften til (D)'s institution med ca. 1.000 kr. om måneden. Endelig lagde direktoratet til grund at begge parter afholdt udgifter til transport, skolegang, medicin, forsikring, gaver til børnefødselsdage m.v.

Efter en samlet vurdering fandt direktoratet det ikke godtgjort at forholdene var forandret, således at der var grundlag for helt at lade (A)'s bidrag bortfalde.

Hverken statsamtet eller Civilretsdirektoratet fandt det godtgjort at (B) ikke (længere) havde hovedforsørgelsen af børnene. Jeg forstår myndighedernes afgørelser således at (A) efter myndighedernes opfattelse havde bevisbyrden for at udgangspunktet havde ændret sig i et sådan omfang at der ikke længere var grundlag for at fastsætte bidrag.

Det er min foreløbige opfattelse at myndighederne ikke har grundlag for at stille et sådan krav. Derimod stilles der krav til myndighedernes behandling af en grundet anmodning om ændring af et fastsat bidrag.

Således følger det af det i dansk forvaltningsret gældende undersøgelsesprincip at det påhviler myndighederne at søge en sag tilstrækkelig oplyst til at der kan træffes en forsvarlig og materiel korrekt afgørelse, se herom Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 447 ff, og John Vogter, Forvaltningsloven med kom-

mentarer, 3. udgave (1999), s. 345 ff. Det påhviler således forvaltningsmyndighederne selv at fremskaffe de fornødne oplysninger om de foreliggende sager, eller dog sørge for at private, navnlig sagens parter, medvirker til sagens oplysning. Alle relevante forhold skal være belyst ved det foreliggende materiale, og oplysningerne skal være pålidelige. Formålet med undersøgelsesprincippet er at bidrage til at sikre at forvaltningsmyndighedernes afgørelser bliver materielt lovlige og rigtige. Utilstrækkelig sagsoplysning vil kunne bevirke at afgørelsen må tilsidesættes som ugyldig.

Det er en grundlæggende betingelse for at der kan fastsættes børnebidrag, at den pågældende forælder ikke opfylder sin forsørgelsespligt over for barnet ligesom det er en betingelse at den der kræver bidrag fastsat afholder udgifterne ved barnets forsørgelse, jf. lov om børns forsørgelse § 13, stk. 2 og 18, stk. 2. Det er min opfattelse at disse grundlæggende betingelser også skal være opfyldt for at myndighederne kan afslå at lade et bidrag – som kan ændres af statsamtet efter samme lovs § 16 – nedsætte, herunder lade det bortfalde.

Det er på den baggrund min opfattelse at myndighederne – når der indgives en begrundet anmodning om ændring af et fastsat bidrag – har pligt til at sikre sig at disse grundlæggende betingelser er opfyldt.

Efter min gennemgang af sagen mener jeg ikke det fremgår med tilstrækkelig klarhed af myndighedernes afgørelser at (A) ikke opfylder sin forsørgelsespligt, og at (B) har den overvejende forsørgelsesbyrde. På den baggrund er det min foreløbige opfattelse at jeg har grundlag for at henstille til Familiestyrelsen at styrelsen genoptager behandlingen af sagen og derefter meddeler (A) og (B) en ny afgørelse.”

Samme dag, den 30. november 2004, bad jeg om Familiestyrelsens bemærkninger til min foreløbige udtalelse. Jeg bad om at Familiestyrelsen forinden forelagde (B) min foreløbige redegørelse.

Ved lov nr. 446 af 9. juni 2004 blev bl.a. reglerne om børnebidrag i lov om børns forsørgelse ændret; bl.a. blev lovens § 16 ophævet og § 21 ændret. Disse ændringer trådte i kraft henholdsvis den 1. april 2005 og den 1. oktober 2004. Med bekendtgørelse nr. 169 af 17. marts 2005 om behandling af sager om børnebidrag og ægtefællebidrag har ministeren for familie- og forbrugeranliggender udnyttet hjemlen i § 21, stk. 2, i lov om børns forsørgelse (jf. lovbekendtgørelse nr. 352 af 15. maj 2003, som ændret ved § 7 i lov nr. 446 af 9. juni 2004) til at fastsætte regler for statsamternes behandling af sager om børnebidrag, herunder om ansøgningsfrister og begyndelses- og ændringsfrister. Bekendtgørelsen trådte i kraft den 1. april 2005. Af bekendtgørelsens § 17, stk. 2, fremgår det at reglerne i bekendtgørelsens kapitel 4 om begyndelsestidspunkter for fastsættelse af bidrag (bortset fra særlige bidrag efter lovens § 15) ikke finder anvendelse på ansøgninger om fastsættelse af bidrag der er indgivet til statsamtet inden den 1. april 2005. Bekendtgørelsens regler om ændringstidspunkter finder derimod anvendelse på alle afgørelser der træffes fra og med den 1. april 2005, også hvis anmodningen om ændring er indgivet inden denne dato, jf. Familiestyrelsens cirkulæreskrivelse af 22. marts 2005 om behandling af sager om børne- og ægtefællebidrag. Bekendtgørelsens kapitel 5 lyder således:

”§ 14. En ændring af et børnebidrag eller et ægtefællebidrag har virkning fra den første forfaldsdag efter afgørelsen.

Stk. 2. I følgende situationer har en ændring af et bidrag dog normalt virkning fra et tidligere tidspunkt:

- 1) En tidligere afgørelse er forkert, fordi en part har givet myndigheden urigtige oplysninger eller har undladt at give relevante oplysninger.

- 2) En tidligere afgørelse er åbenbart urigtig.
- 3) Sagsbehandlingen er trukket urimeligt længe ud på grund af myndigheden eller en af sagens parter.
- 4) Den bidragspligtiges indtægt reduceres på grund af arbejdsledighed.
- 5) Statsamtet nedsætter et bidrag, der tilkommer det offentlige, eller lader bidraget bortfalde.
- 6) Barnet flytter fra den ene forælder til den anden.
7. Et barn, der har været anbragt uden for hjemmet, tager ophold hos den bidragspligtige.
- 8) Den bidragsberettigede har ved en ansøgning om forskudsvis udbetaling af børnebidrag efter lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag givet kommunen urigtige oplysninger om barnets indtægter.
- 9) Den bidragspligtige anses ikke som far til barnet efter børneloven.
- 10) En aftale om ikke at skulle betale børnebidrag tilsidesættes.

*Stk. 3.* Hvis barnet modtager børnepension, der hidrører fra den bidragspligtiges pensionsordning el.lign., bortfalder eller nedsættes børnebidraget normalt fra det tidspunkt, børnepensionen har virkning, hvis ansøgningen er indgivet inden 6 måneder efter børnepensionens udbetaling.

*Stk. 4.* Uddannelsesbidrag efter § 14, stk. 3, i lov om børns forsørgelse bortfalder senest fra det tidspunkt, hvor uddannelsen afsluttes eller i øvrigt ophører.

*Stk. 5.* Hvis der foreligger helt særlige omstændigheder, har en ændring af et bidrag også i andre situationer virkning fra et tidligere tidspunkt."

Bekendtgørelsen er suppleret med Familiestyrelsens cirkulæreskrivelse af 22. marts 2005 og vejledning af samme dato, begge om behandling af sager om børne- og ægtefællebidrag.

Den 9. januar 2006 modtog jeg Familiestyrelsens udtalelse af samme dato sammen med sagens akter. Det fremgik heraf at Fami-

liestyrelsen den 21. juli 2005 havde sendt en kopi af min foreløbige redegørelse til B med anmodning om hendes eventuelle bemærkninger hertil inden 20 dage. Familiestyrelsen ses ikke at have modtaget nogen bemærkninger fra B i den anledning.

I Familiestyrelsens udtalelse hertil af 9. januar 2006 skrev styrelsen:

*"(A)'s bidragssag*

Folketingets Ombudsmands foreløbige redegørelse af 30. november 2004 i ovennævnte sag giver Familiestyrelsen anledning til følgende bemærkninger:

Bevisbyrder regler i sager om børnebidrag

Lov om børns forsørgelse indeholder ikke direkte regler om bevisbyrder, men i praksis er der gennem fortolkning af loven fastlagt retningslinier for, hvilken part der i en given situation skal bevise eller godtgøre visse faktiske forhold.

Der er ikke fastsat retningslinier for, hvordan en part kan løfte bevisbyrden i disse situationer, og i praksis er der ikke begrænsninger heri. Statsamtterne og Familiestyrelsen anvender således samme frie bevisbedømmelse som domstolene.

Fra praksis kan nævnes følgende jævnlige forekommende eksempler på retningslinier for bevisbyrder:

Efter § 18, stk. 2, i lov om børns forsørgelse har den, der afholder udgifterne ved barnets forsørgelse, ret til at kræve bidrag fastsat. Bestemmelsen indebærer, at den forælder, der søger om fastsættelse af børnebidrag, skal godtgøre, at denne betingelse er opfyldt. Den pågældende forælder må således – i det omfang dette bestrides af modparten – løfte bevisbyrden for, at vedkommende afholder udgifterne til barnets forsørgelse. I praksis opstår denne problemstilling kun i relation til børn, der ikke bor sammen med ansøgeren, f.eks. børn der er på kost- eller efterskole, bor på eget værelse eller bor hos andre familiemedlemmer.

Efter lovens § 13 er forældrene hver for sig forpligtet til at forsørge barnet. Opfylder en forælder ikke forsørgelsespligten over for

barnet, kan statsamtet pålægge den pågældende forælder at betale bidrag til barnets underhold. Bestemmelsen indebærer, at når ansøgeren opfylder betingelserne i § 18, stk. 2, påhviler det den anden forælder at godtgøre, at vedkommende opfylder eller har opfyldt sin forsørgelsespligt over for barnet.

Denne situation opstår eksempelvis, når den forælder, der ikke længere bor sammen med barnet, gør gældende, at vedkommande alligevel har opfyldt sin forsørgelsespligt – helt eller delvist – i form af betaling af udgifter vedrørende barnet. Dette kan få betydning for bidragets begyndelsestidspunkt eller for bidragets størrelse i den periode, som betalingen dækker. Der henvises til vedlagte afgørelser, offentliggjort i T:FA 2001.502-503 og T:FA 2002.72-73.

Tilsvarende bevisbyrderegler anvendes i sager om ændring af fastsatte eller aftalte bidrag. Hvis en bidragspligtig eksempelvis søger om nedsættelse af et bidrag under henvisning til, at den pågældendes indtægt er faldet, er det den pågældende, der skal godtgøre indtægtsnedgangen, f.eks. at den pågældende ikke længere modtager tillæg, bonus, overarbejdsbetaling e.lign.

I sådanne situationer lægges der vægt på, om der kun er tale om en kortvarig indtægtsændring, eller om ændringen må antages at have et længerevarende tidsmæssigt perspektiv. Dette sker af hensyn til kontinuiteten i forsørgelsen af barnet, således at 'evigt verserende' sager om bidraget på grund af mindre indtægtsændringer så vidt muligt undgås.

#### *Deleordninger*

##### *Opfyldelse af forsørgelsespligten*

Som det fremgår af vores udtalelse af 15. april 2004, fastsættes der ikke bidrag, hvis der er fælles forældremyndighed, og forældrene deler forsørgelsen af barnet. Ved afgørelsen af, om forsørgelsespligten ikke opfyldes, lægges der især vægt på, hvor meget barnet opholder sig hos hver af forældrene, og hvor fast en aftale herom er. Der lægges endvidere vægt på, hvem der afholder ud-

gifterne til barnets daglige fornødenheder som for eksempel tøj, transport, daginstitution, skolegang, fritidsaktiviteter, lommepenge og lignende. Udgifter til rejser og større enkeltanskaffelser, som har karakter af gaver, har mindre betydning, men kan dog indgå i den samlede vurdering.

Som tidligere anført er det vores opfattelse, at karakteren af en udgift vedrørende barnet indgår i den skønsmæssige vurdering af, hvorvidt en forælder opfylder sin forsørgelsespligt helt eller delvist. Der tages således ikke hensyn til alle udgifter vedrørende barnet, men kun til udgifter der relaterer sig til barnets daglige eller basale forsørgelse. Dette er i overensstemmelse med § 13 i lov om børns forsørgelse, hvorefter der kan fastsættes bidrag, hvis en forælder ikke opfylder sin forsørgelsespligt.

Det afgørende for opfyldelsen af forsørgelsespligten er således udgifter vedrørende barnets daglige eller basale behov, mens der ses bort fra – eller tages mindre hensyn til – udgifter til eksempelvis luksuspræget beklædning, særligt udgiftskrævende fritidsaktiviteter, ferierejser, større enkeltanskaffelser m.v.

Ved vurderingen af, om en udgift vedrører barnets daglige eller basale behov, lægges der bl.a. vægt på, om afholdelsen af udgiften medfører, at den anden forælder ikke behøver at afholde den samme eller en tilsvarende udgift, eller om udgiften ikke har nogen betydning for den anden forælders forsørgelsesudgifter.

En forælder kan således efter vores opfattelse ikke opfylde sin forsørgelsespligt over for et barn alene igennem afholdelse af udgifter, som ikke vedrører barnets daglige eller basale behov.

##### *Beviskrav ved ændring af forsørgelsesordninger, når forældrene praktiserer en deleordning*

Som det fremgår af udtalelsen af 15. april 2004 er statsamtterne og Familiestyrelsen tilbageholdende med at ændre en ordning vedrørende fordelingen af udgifterne til børnenes forsørgelse, som forældrene oprinde-



lig var enige om, medmindre der foreligger forandrede forhold.

Dette skyldes, at hensynet til den part, der har indrettet sig på en bestående ordning, taler for, at den forælder, der ønsker en ændring af ordningen, må godtgøre, at forholdene er forandrede i en sådan grad, at der nu er grundlag for at ændre ordningen.

Dette gælder både, når ordningen går ud på betaling af bidrag samtidig med, at der praktiseres en deleordning, og når ordningen går ud på, at der ikke betales bidrag, fordi 'den bidragspligtige' afholder visse udgifter vedrørende barnet i forbindelse med en deleordning.

Der er heller ikke her fastsat retningslinier for, hvordan en forælder godtgør, at der er sket relevante ændringer af forholdene; der anvendes en fri bevisbedømmelse.

Hvis en part således kan fremlægge oplysninger, der godtgør, at forholdene nu er forandrede på relevante punkter, vil ordningen kunne ændres.

Sådanne forandrede forhold kan for eksempel bestå i, at omfanget af barnets ophold hos hver af forældrene er ændret. Der kan også være tale om, at forældrene udtrykkeligt eller stiltiende i et ikke uvæsentligt omfang har ændret den hidtidige ordning om fordelingen af udgifterne vedrørende barnet.

Der er således ikke tale om, at der i sådanne situationer stilles strenge eller uhåndterlige beviskrav, men der skal være tale om ikke helt ubetydelige forandringer af forældrenes fordeling af forsørgelsen af barnet. Af hensyn til kontinuiteten i forsørgelsen af barnet vil der endvidere blive lagt vægt på, om der kun er tale om en kortvarig forandring, eller om forandringen må antages at have et længerevarende tidsmæssigt perspektiv.

Det bemærkes i den forbindelse, at den bidragspligtige ikke ensidigt – uden den bidragsberettigedes udtrykkelige eller stiltiende accept – kan afholde udgifter vedrørende barnets forsørgelse med den virkning, at bi-

draget nedsættes eller bortfalder. Et fastsat eller aftalt bidrag kan kun betales med frigørende virkning til den bidragsberettigede, medmindre andet aftales. Bidrag kan således inddrives efter reglerne i inddrivelsesloven, selvom den bidragspligtige afholder udgifter vedrørende barnet.

#### *Den konkrete sag*

Det fremgår af sagen, at parterne ophævede samlivet i juni 2000, og at (B) samtidig søgte om fastsættelse af bidrag til børnene.

På møde i statsamtet den 14. august 2000 blev parterne enige om, at (A) skulle have samvær med børnene hver anden uge fra onsdag til mandag, samt en hverdag med overnatning i de modsatte uger. Parterne blev samtidig enige om, at (A) indtil videre skulle betale normalbidraget + 100 % til børnene fra den 1. september 2000.

Det fremgår af mødenotatet, at parterne på mødet blev vejledt om praksis vedrørende både samvær og børnebidrag, ligesom parternes indtægtsforhold blev angivet til at være henholdsvis ca. 392.000 kr. om året for (A)'s vedkommende og ca. 188.000 kr. om året for (B)'s vedkommende. På grund af enigheden om bidraget indeholder sagen ikke oplysninger om parternes forsørgelse af børnene på dette tidspunkt, bortset fra oplysningerne om børnenes ophold hos hver forælder.

(A) søgte den 25. september 2000 om bortfald eller nedsættelse af bidragene, hvilket statsamtet afslog den 1. februar 2001. Denne afgørelse blev ikke påklaget til Familiestyrelsen.

Den 22. februar 2002 søgte (A) på ny om nedsættelse eller bortfald af bidragene, og den 29. maj 2002 nedsatte statsamtet bidragene til normalbidraget fra den 1. juni 2002. Denne afgørelse stadfæstede vi den 30. januar 2003.

Under både statsamtets og vores behandling af sagen fremkom parterne med oplysninger om deres ordning om forsørgelsen af børnene. Sagen blev således oplyst på en så-



dan måde, at den kunne afgøres på et for-svarligt grundlag.

Det er fortsat vores opfattelse, at (B) på tidspunktet for (A)'s ansøgning i februar 2002 med rette havde indrettet sig på, at (A) opfyldte en del af sin forsørgelsespligt over for børnene igennem bidragsbetaling. Vi mener endvidere fortsat, at det ikke var godtgjort, at forholdene på dette tidspunkt var forandrede i sådan grad, at der var grundlag for at lade (A)'s bidrag til børnene bortfalde.

Det bemærkes i den forbindelse, at (B) ikke har påklaget afgørelsen om nedsættelse af bidragene, men at hun efterfølgende alene har protesteret mod, at bidragene helt bortfalder. Vi har derfor ikke haft mulighed for at tage stilling til, om der var sket sådanne forandringer i parternes forsørgelse af børnene i forhold til mødet den 14. august 2000 eller afgørelsen af 1. februar 2001, at der var grundlag for at nedsætte bidragene.

---

Vi beklager meget den alt for sene besvarelse."

Med brev af 19. januar 2006 sendte jeg en kopi af Familiestyrelsens bemærkninger til A med anmodning om hans eventuelle bemærkninger hertil som jeg modtog den 6. marts 2006.

Henset til at Civilretsdirektoratets afgørelse i sagen nu ligger mere end tre år tilbage i tiden og den deraf følgende mulighed for at forholdene omkring børnenes forsørgelse kan have ændret sig i ikke ubetydelig grad siden da, har en af mine medarbejdere kontaktet Familiestyrelsen og Statsamtet X telefonisk for at få oplyst om der er truffet senere afgørelser om forældrenes bidragsforpligtelser over for D og C. Jeg har i den forbindelse modtaget en kopi af bl.a. Statsamtet X's afgørelse af 17. september 2004. Af statsamtets afgørelse til A fremgår:

"De har søgt om fastsættelse af normalbidraget til (C), og (D) fra den 1. januar 2004.

(B) har modsat sig det ansøgte. (B) har i brev af 11. september 2004 anført, at hun mener at børnene er hos Dem fra onsdage efter

skoletid i ulige uger til fredag morgen i lige uger.

Vi har nu truffet afgørelse om, at bidraget fastsættes fra den 19. juli 2004, som er det tidspunkt, hvor (B) blev varslet om Deres ansøgning.

De fritages samtidig herved for Deres bidragsforpligtigelse i henhold til afgørelsen af 15. august 2000 fra den 1. oktober 2004, som er første forfaldsdato efter denne afgørelse."

### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

"Familiestyrelsen kommer i sin udtalelse hertil af 9. januar 2006 ikke nærmere ind på begrebet 'overvejende forsørgelsesbyrde'. Jeg må derfor forstå at praksis stadig er som beskrevet i Skarrildhusberetningen for 1997, s. 8, som Civilretsdirektoratet (nu Familiestyrelsen) henviste til i sin udtalelse hertil af 15. april 2004, og hvorefter det er opfattelsen at forskellen mellem forældrenes forsørgelsesbyrde i hvert fald må være større end normalbidraget for at man kan tale om 'overvejende forsørgelsesbyrde'.

I udtalelsen af 9. januar 2006 uddyber Familiestyrelsen derimod sin opfattelse hvorefter karakteren af en udgift indgår i den skønmæssige vurdering af i hvilket omfang en forælder opfylder sin forsørgelsespligt. Herefter tages der alene hensyn til udgifter der relaterer sig til barnets daglige eller basale forsørgelse, mens der ses bort fra – eller tages mindre hensyn til – udgifter til eksempelvis luksuspræget tøj, særligt udgiftskrævende fritidsaktiviteter o.l. Det fremgår at der i vurderingen lægges vægt på om afholdelsen af udgiften er af betydning for den anden forælders forsørgelsesudgifter.

Jeg bemærker i den forbindelse at det forhold at en udgift er høj eller luksuspræget, ikke i sig selv betyder at udgiften ikke kan være afholdt til barnets forsørgelse. En udgift til f.eks. luksuspræget tøj vil således kunne opfylde et beklædningsbehov

hos barnet i lige så høj grad som hvis tøjet ikke var luksusræget. Dermed har jeg dog ikke taget stilling til med hvilket beløb en sådan udgift ville skulle indgå i vurderingen. Som jeg har anført i min foreløbige udtalelse, fremgår det ikke af § 13 i lov om børns forsørgelse at den ene forælder skal have økonomisk fordel af de udgifter den anden forælder afholder, for at udgifterne kan siges at være afholdt til barnets forsørgelse.

Familiestyrelsen bemærker i sin udtalelse af 9. januar 2006 'at den bidragspligtige ikke ensidigt – uden den bidragsberettigedes udtrykkelige eller stiltiende accept – kan afholde udgifter vedrørende barnets forsørgelse med den virkning, at bidraget nedsættes eller bortfalder'. En sådan betragtning fører til at et fastsat bidrag alene vil kunne ændres hvis der sker (varige) ændringer i parternes økonomiske og/eller forsørgelsesmæssige forhold. Efter min mening må der i disse situationer sondres mellem forældre der har fælles forældremyndighed, og hvor den ene forælder har forældremyndigheden alene; i den sidstnævnte situation giver styrelsens betragtning mig ikke anledning til bemærkninger.

Anderledes forholder det sig imidlertid hvor forældrene har fælles forældremyndighed: Fælles forældremyndighed forudsætter at forældrene er enige om alle væsentlige forhold vedrørende barnet. Hvis forældrene ikke længere er/kan blive enige herom, kan enhver af dem søge at få den fælles forældremyndighed bragt til ophør. Hvor der er fælles forældremyndighed, kan de udgifter den ene forælder afholder, i princippet tillægges betydning, uanset den andens protest. Jeg henviser i den forbindelse til betænkning nr. 1389 om børns forsørgelse, s. 73. Dette må efter min mening føre til at en bidragspligtig forælder der har del i forældremyndigheden, kan afholde udgifter til barnets forsørgelse ud over det fastsatte bidrag med

den virkning at den bidragspligtige kan søge om at bidraget bliver nedsat eller bortfalder – også hvis udgifterne afholdes mod den bidragsberettigedes protest.

Jeg bemærker at jeg ikke dermed har givet udtryk for at en forælder på denne måde vil kunne undgå at betale et fastsat bidrag til den bidragsberettigede. Jeg er således enig i Familiestyrelsens bemærkning hvorefter et fastsat bidrag kun kan betales med frigørende virkning til den bidragsberettigede medmindre andet er aftalt, og et bidrag vil kunne inddrives efter reglerne i inddrivelsesloven selvom den bidragspligtige afholder (andre) udgifter vedrørende barnet.

Efter praksis kan der ikke fastsættes bidrag hvis der er fælles forældremyndighed, og forældrene deler forsørgelsen af børnene. Ifølge Statsamtet (X)'s afgørelse af 29. maj 2002 og Civilretsdirektoratets brev til (A) af 21. februar 2003 lægges der ved afgørelsen af om forsørgelsespligten ikke opfyldes, vægt på hvor meget børnene opholder sig hos hver af forældrene, og hvor fast en aftale herom er. Herudover lægger man vægt på hvem der betaler udgifterne til børnenes daglige fornødenheder. Hvis den ene forælder – efter en konkret vurdering – findes at bære den overvejende forsørgelsesbyrde, kan der fastsættes bidrag. Det fremgår af Skarrildhusberetningen for 1997 at det (som anført i beretningen for 1993, s. 17) er Civilretsdirektoratets opfattelse at forskellen mellem forældrenes forsørgelsesbyrde i hvert fald må være større end normalbidraget for at man kan tale om en 'overvejende forsørgelsesbyrde'.

Ifølge Familiestyrelsens udtalelse hertil af 9. januar 2006 indeholder (A)'s bidrags-sag – på grund af enigheden om bidraget – ikke oplysninger om parternes forsørgelse af børnene på tidspunktet for parternes møde i statsamtet (den 14. august 2000), bortset fra oplysningerne om børnenes ophold hos hver forælder. På mødet i

statsamtet den 14. august 2000 var der enighed om at (A) skulle have samvær med (C) og (D) svarende til seks overnatninger ud af 13 i en periode på 14 dage, startende med en mandag og sluttende med en søndag, samt nærmere angivet samvær i ferierne. Det fremgår også af statsamtets notat fra mødet at (A) skulle afholde alle udgifter i forbindelse med samværets gennemførelse. Dagen efter mødet (den 15. august 2000) bestemte Statsamtet (X) i medfør af § 17 i lov om fælles forældremyndighed og samvær at (A) havde ret til samvær med (C) og (D) i overensstemmelse med hvad forældrene var enige om på mødet den 14. august 2000.

Uden andre oplysninger om parternes forsørgelse af børnene kan det derfor undre at der på mødet var enighed mellem forældrene om at (A) skulle betale bidrag til børnenes forsørgelse, og at statsamtet mente at (A) ikke opfyldte sin forsørgelsespligt, og at der derfor var grundlag for at træffe afgørelse om fastsættelse af bidragspligt for ham.

Af både Civilretsdirektoratets afgørelse af 20. januar 2003 og brev af 21. februar 2003 til (A) fremgår det at direktoratet ikke fandt det godtgjort at (B) ikke *længere* havde hovedforsørgelsen af børnene. Statsamtet skrev i sin udtalelse til direktoratet af 5. februar 2004 at man ikke fandt at kunne afvise at moren *fortsat* havde den overvejende forsørgelsesbyrde.

Efter Civilretsdirektoratets beskrivelse af praksis, således som denne kommer til udtryk i direktoratets udtalelse hertil af 15. april 2004, er det i forhold til den praksis der er beskrevet i Skarrildhusberetningen for 1997, direktoratets overordnede opfattelse at der bør udvises tilbageholdenhed med at ændre på en ordning om fordelingen af udgifterne til børnene som forældrene oprindeligt har været enige om, medmindre der foreligger forandrede forhold. Efter direktoratets opfattelse bør

begge forældre have mulighed for at indrette sig på hvordan udgifterne til børnene er fordelt, herunder om den ene forælders forsørgelsespligt er omsat til et pengebeløb. Videre fremgår det af direktoratets udtalelser hertil at hensynet til den part der har indrettet sig på en bestående ordning, taler for at den forælder der ønsker ordningen ændret, har bevisbyrden for/ må godtgøre at forholdene har forandret sig i en sådan grad at der nu er grundlag for at ændre den bestående ordning. Direktoratet har ikke kommenteret dette indrettelseshensyn i forhold til den konkrete sag, men tilkendegivet at man efter en samlet vurdering af de foreliggende oplysninger ikke fandt det godtgjort at forholdene var forandrede således at der var grundlag for helt at lade bidragene til børnene bortfalde.

Indrettelseshensynet er derimod gentaget i Familiestyrelsens udtalelse hertil af 9. januar 2006. Om den konkrete sag skriver styrelsen i den forbindelse at det fortsat er styrelsens opfattelse at (B) på tidspunktet for (A)'s ansøgning i februar 2002 med rette havde indrettet sig på at han opfyldte en del af sin forsørgelsespligt over for børnene igennem bidrag. Videre finder styrelsen fortsat ikke at det var godtgjort at forholdene på dette tidspunkt var forandrede i en sådan grad at der var grundlag for at lade (A)'s bidrag til børnene bortfalde. Fordi (B) ikke (også) havde klaget over statsamtets afgørelse, havde direktoratet ikke mulighed for at tage stilling til om der var sket sådanne forandringer af parternes forsørgelse af børnene, i forhold til mødet den 14. august 2000 eller afgørelsen af 21. februar 2001, at der var grundlag for at nedsætte bidragene.

Statsamtet kunne ændre et fastsat børnebidrag, jf. den dagældende § 16, stk. 1, i loven om børns forsørgelse. Ifølge Familiestyrelsens vejledning om behandling af sager om børnebidrag og ægtefællebidrag af 22. marts 2005, punkt 6.1, stilles der ikke

særlige krav til begrundelsen for en anmodning om ændring af et fastsat børnebidrag. Enhver relevant ændring af forholdene kan derfor begrunde en ændring af et fastsat bidrag. Det er heller ikke nærmere fastsat hvilke oplysninger der skal foreligge til brug for myndighedernes vurdering af en ansøgning om bortfald af børnebidrag. Myndighederne må således selv – inden for rammerne af officialprincippet – afgøre hvilke oplysninger der er nødvendige for at der kan træffes en afgørelse.

I (A)'s bidragssag har myndighederne skrevet til parterne og bedt dem sende oplysninger til brug for sagens behandling. I den forbindelse har Civilretsdirektoratet meddelt parterne at sagen ellers ville blive afgjort på det foreliggende grundlag. Hverken statsamtet eller Civilretsdirektoratet har imidlertid nærmere anført hvilke yderligere oplysninger der krævedes for at man ville anse det for godtgjort at (B) ikke længere havde den overvejende forsørgelsesbyrde/hovedforsørgelsen af børnene.

Jeg bemærker i den forbindelse at der ifølge Familiestyrelsens udtalelse hertil af 9. januar 2006 ikke er fastsat retningslinjer for hvordan en forælder godtgør at der er sket relevante ændringer af forholdene.

Oplysninger om grundlaget for den afgørelse der søges ændret, er selvsagt af betydning i sager der drejer sig om ændring af et fastsat bidrag på grund af ændrede forsørgelsesforhold. Sparsomme oplysninger om grundlaget for den bestående ordning gør det alt andet lige sværere for parterne at påvise forandrede forsørgelsesforhold og dermed at få ændret bidraget.

Sådan som sagen foreligger for mig, kan jeg ikke udelukke at de sparsomme oplysninger der forelå om parternes forsørgelse af børnene på tidspunktet for bidragens fastsættelse, har været af betydning for resultatet af de påklagede afgørelser. Det er

imidlertid min opfattelse at virkningen af dette forhold ikke med rimelighed ensidigt kan tillægges skadesvirkning for den ene part, (A), og således – i kombination med myndighedernes varetagelse af indretningshensynet – vanskeliggøre muligheden for at få bidragene nedsat, herunder at de bortfaldt.

Det er på den baggrund min opfattelse at flere forhold peger i retning af at myndighederne ved de påklagede afgørelser har tillagt parternes oprindelige enighed på mødet i statsamtet den 14. august 2000 og hensynet til at (B) har indrettet sig på den bestående ordning, for stor vægt. Jeg henviser i den forbindelse til at parterne havde fælles forældremyndighed, og børnenes næsten ligelige ophold hos begge forældre, de sparsomme oplysninger om grundlaget for statsamtets afgørelse om at (A) ikke opfyldte sin forsørgelsespligt da statsamtet fastsatte bidraget den 15. august 2000, og omvendt de sparsomme oplysninger om at statsamtet dengang anså (B) for hovedforsørger. Endelig henviser jeg til at myndighederne i deres behandling af de påklagede afgørelser, herunder i forbindelse med min behandling heraf, ikke nærmere har beskrevet hvilke (typer af) oplysninger der skulle til for at forholdene kunne anses således forandrede at bidragene helt kunne bortfalde.

### Konklusion

Det er min opfattelse at de grundlæggende betingelser for at der kan fastsættes børnebidrag, også skal være opfyldt for at myndighederne kan afslå at lade et fastsat bidrag nedsætte, herunder lade det bortfalde. Det er også min opfattelse at myndighederne har pligt til at sikre sig at disse grundlæggende betingelser er opfyldt når der indgives en begrundet anmodning om ændring af et fastsat bidrag, hvilket eventuelt vil kunne/skulle ske ved at bede parterne om (nærmere angivne) oplysninger.

Efter min endelige gennemgang af sagen mener jeg fortsat ikke at det fremgik med tilstrækkelig klarhed af de oplysninger der indgik i grundlaget for myndighedernes afgørelser, at (A) ikke opfyldte sin forsørgelsespligt, og at (B) havde den overvejende forsørgelsesbyrde. Det er derfor min opfattelse at der er betydelig tvivl om hvorvidt myndighedernes afgørelser ligger inden for rammerne af den dagældende § 16, stk. 1, og de også nugældende bestemmelser i § 13, stk. 2, og § 18, stk. 2, i lov om børns forsørgelse.

Som det fremgår af min foreløbige redegørelse, har jeg overvejet at henstille til Fa-

miliestyrelsen at styrelsen genoptog behandlingen af sagen og derefter meddelte (A) og (B) en ny afgørelse. På baggrund af Statsamtet (X)'s afgørelse af 17. september 2004 hvorefter (A)'s bidragsforpligtelse efter afgørelsen af 15. august 2000 er ophørt den 1. oktober 2004, mener jeg ikke at jeg har grundlag for at henstille at sagen genoptages. Jeg henviser i den forbindelse til reglerne om ændring af børnebidrag sådan som de fremgår af bekendtgørelse nr. 169 af 17. marts 2005 om behandling af sager om børnebidrag og ægtefællebidrag. Jeg foretager mig derfor ikke mere i sagen.

..."

## 9-2. Ordblind forbudt at rette telefonisk henvendelse til Familiestyrelsen

Forvaltningsret 115.1 – 1121.1.

*Familiestyrelsen forbød en borger at ringe. Baggrunden for påbuddet var mandens mange telefoniske henvendelser til styrelsen der optog uforholdsmæssigt meget af medarbejdernes tid. I disse telefonsamtaler skældte manden ud og kom med bebrejdelser til personalet. Da han ved tidligere lejligheder havde oplyst at han var ordblind, henviste styrelsen ham til fremover at bede kommunen om hjælp til sin korrespondance med styrelsen. En medarbejder henviste desuden manden til at søge amtskommunen om støtte til informationstekniske hjælpemidler der kunne kompensere for hans ordblindhed.*

*Ombudsmanden vurderede at styrelsens beslutning om at begrænse kontakten med manden som udgangspunkt var berettiget. Det fritog dog ikke styrelsen for den særlige vejledningspligt styrelsen havde over for ham fordi han var ordblind. Styrelsen kunne heller ikke løse sig fra denne vejledningspligt ved, som det var sket, blot at henvise manden til at søge hjælp hos kommunen. Styrelsen burde endvidere ikke have henvist ham til at søge amtskommunen om støtte til informationstekniske hjælpemidler uden på forhånd at have undersøgt om der var rimelig grund til at antage at betingelserne for sådan støtte var opfyldt.*

*Ombudsmanden henstillede at styrelsen – ind til en sådan foreløbig undersøgelse forelå – igen tillod manden at ringe inden for rimelige rammer.*

*(J.nr. 2005-3606-609).*

Siden 2000 havde der verseret en bidrags- og samværssag mellem A og hans tidligere kæreste, B, vedrørende deres fælles barn, C. Sagen verserede oprindeligt ved Statsamtet X, men blev den 18. december 2002 overført til Statsamtet Y. En række afgørelser i sagen havde desuden været påklaget til Familiestyrelsen (tidligere Civilretsdirektoratet).

A havde fra sagens begyndelse og gentagne gange herefter oplyst over for myndighederne at han var svært ordblind og derfor ikke kunne rette skriftlig henvendelse til myndighederne eller læse og skrive breve. Af samme grund havde han i flere tilfælde returneret de breve han havde modtaget fra myndighederne.

I selve samværssagen forelå der navnlig en afgørelse om samværsret af 10. januar 2001 som ud over almindeligt weekendsamvær hver anden uge gav A ret til hverdags-samvær med C hver fjerde uge i lige uger fra fredag kl. 19.00 til lørdag kl. 14.00, første

gang fra den 12. januar til den 13. januar 2001.

Afgørelsen blev ved påtegning fra Statsamtet X af 26. oktober 2001 på enkelte punkter ændret med hensyn til tidspunkter og måde for afhentning og aflevering af C i forbindelse med samværet.

Vedrørende bidrags-sagen traf Statsamtet X ved brev af 2. november 2001 afgørelse i anledning af en anmodning fra A om nedsættelse af hans børnebidrag til C. Begrundelsen for A's anmodning var at C i forbindelse med et sommerophold hos ham kun havde medbragt én langærmet trøje, hvilket han fandt utilstrækkeligt. A havde derfor fundet det nødvendigt at købe yderligere en trøje til C. Statsamtet afslog A's anmodning om nedsættelse af bidraget da C efter statsamtets vurdering havde haft skiftetøj med til samværet, og da manglen på yderligere langærmede trøjer ikke i sig selv opfyldte betingelserne for nedslag i bidraget.



Efter modtagelsen af statsamtets afgørelse ringede A til statsamtet og påklagede afgørelsen til Civilretsdirektoratet. I den efterfølgende periode tog han gentagne gange telefonisk kontakt til Civilretsdirektoratet vedrørende bidragsagen og den ligeledes verserende samværs sag. Det skete i første omgang således den 9., 15., 20. og 22. november 2001.

Ved brev af 26. november 2001 stadfæstede Civilretsdirektoratet statsamtets afgørelse af 2. november 2001 vedrørende A's anmodning om nedsættelse af børnebidraget.

A kontaktede derpå atter direktoratet telefonisk den 30. november 2001 idet han ønskede sagen genoptaget. Han henviste til at en medarbejder hos statsamtet havde lovet ham refusion af et beløb i størrelsesordenen 400-450 kr. hvis han selv sørgede for at købe det manglende tøj til C.

Direktoratet foreholdt telefonisk disse oplysninger for statsamtet som imidlertid afviste at nogen af statsamtets medarbejdere skulle have givet A et sådant løfte. Direktoratet orienterede A herom da han ringede til direktoratet for at spørge til sagen den 2. januar 2002. Han oplyste da at han havde optaget samtalen med statsamtets medarbejder på bånd, og at han straks ville sende en kopi af båndoptagelsen til direktoratet. Han aftalte derfor med direktoratet at sagen blev sat i bero indtil videre.

Den 7. januar 2002 rykkede A telefonisk direktoratet for en afgørelse i sagen idet han var af den opfattelse at direktoratet burde sende ham et bånd hvorpå han kunne overspille sin optagelse af samtalen med statsamtets medarbejder. Direktoratets medarbejder henviste ham imidlertid til at indsende båndet selv hvis han ønskede det inddraget i sagen.

Ved brev af 10. januar 2002 traf direktoratet afgørelse om at fastholde sin tidligere afgørelse af 26. november 2001.

Den 25. marts 2002 traf Statsamtet X efter anmodning fra B en ny afgørelse om ændring af retten til samvær med C. Ved afgø-

relsen ophævede statsamtet A's ret til hverdagsamvær med C hver 4. weekend. A klagede over afgørelsen til statsamtet som videresendte klagen til Civilretsdirektoratet den 10. april 2002.

A ringede til Civilretsdirektoratet den 29. april 2002 og meddelte at Statsamtet X havde oplyst at man ville se på hele samværsordningen igen, hvilket han selv mente var en god idé. Det blev aftalt at direktoratet ville søge dette bekræftet hos statsamtet og i givet fald henlægge sagen. Direktoratet tog derpå telefonisk kontakt til statsamtet som oplyste at man var ved at se på spørgsmålet om aflevering og afhentning. Forespurgt bekræftede statsamtet endvidere at man ville være villig til at overveje spørgsmålet om hverdagsamvær igen hvis afhentning og aflevering kom til at fungere bedre. Direktoratet ringede tilbage til A den 8. maj 2002 og aftalte med ham at direktoratet for tiden ville lade sagen ligge, hvilket direktoratet bekræftede over for ham ved brev af samme dato.

Den 23. maj 2002 traf Statsamtet X en ny afgørelse om samvær der trådte i stedet for afgørelsen af 10. januar 2001 med senere påtegninger. Den ny afgørelse gav dog fortsat ikke A ret til hverdagsamvær.

Senere op til sommerferien 2002 anmodede A Statsamtet X om at hans samvær for ferien blev placeret i uge 31. Statsamtet afslog anmodningen ved brev af 25. juni 2002. A påklagede statsamtets afgørelse til Civilretsdirektoratet som stadfæstede afgørelsen ved brev af 12. juli 2002. På baggrund af A's fortsatte telefoniske henvendelser vedrørende samvær for sommerferien 2002 meddelte Statsamtet X i brev af 3. juli 2002 at han ikke mere måtte ringe til statsamtet. Statsamtet skrev følgende:

"Statsamtet har igennem ca. 2 år behandlet Deres og (B)'s samværs sag. På trods af statsamtets mange afgørelser har sagen været verserende stort set uafbrudt.

De ansøger altid pr. telefon og ringer jævnligt op til flere gange dagligt med diverse krav og kommentarer til sagen. Under

samtalerne er De ofte udskældende, ligesom sagsbehandleren og andre ansatte må bruge uforholdsmæssig megen tid på samtalerne, som sjældent giver noget bidrag til oplysning om sagen.

Deres mange telefonopkald skaber jævnligt problemer også for statsamtets telefonomstilling, da De begynder at diskutere sagen med den, der betjener omstillingen, og ofte også retter heftige bebrejdelser mod den pågældende. Derved forsinkes betjeningen af andre, som ringer til statsamtet.

Vi har ikke mulighed for fortsat at anvende så mange ressourcer på disse samtaler, hvorfor jeg ser mig nødsaget til, at meddele Dem, at De ikke mere må ringe til statsamtet.

Såfremt De fremover ønsker f.eks. at ansøge om ændringer i Deres samværsret, skal det ske pr. brev.

Hvis De har problemer med at formulere Dem skriftligt, kan De eventuelt anmode socialforvaltningen i Deres kommune om hjælp til formuleringen.

Jeg skal bede Dem respektere forbuddet om at ringe hertil. Gør De det alligevel, er personalet instrueret om at afbryde forbindelsen."

Den 28. august 2002 rettede A på ny telefonisk henvendelse til Civilretsdirektoratet og klagede over at Statsamtet X endnu ikke havde truffet afgørelse vedrørende en tidligere anmodning han havde fremsat over for statsamtet om erstatningssamvær for mistet samvær i forbindelse med store bededag. Direktoratet videresendte hans henvendelse til statsamtet som ved brev af 18. september 2002 imidlertid meddelte at statsamtet ikke havde modtaget nogen sådan anmodning.

I december 2002 var forholdet mellem A og Statsamtet X efter statsamtets opfattelse blevet så modsætningsfyldt at den videre sagsbehandling nu var praktisk talt umulig. Ved brev af 18. december 2002 traf statsamtet derfor afgørelse om at overføre hans sag til videre behandling ved Statsamtet Y.

Nogle dage efter påklagede A telefonisk Statsamtet X's beslutning af 3. juli 2002 til Ci-

vilretsdirektoratet. Direktoratet henviste ham til at rette henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet som han ringede til den 5. november 2002. Ministeriet afviste imidlertid i brev af 29. januar 2003 at behandle hans klage over statsamtets beslutning og videresendte klagen til Civilretsdirektoratet. Ministeriet gjorde ham samtidig opmærksom på at Statsamtet X's beslutning af 3. juli 2002 ikke var til hinder for at han tog telefonisk kontakt til Statsamtet Y som nu behandlede sagen.

Den 4. februar 2003 henvendte A sig telefonisk her til embedet om sagen idet han bl.a. klagede over at Civilretsdirektoratet i første omgang havde henvist ham til at klage til Indenrigs- og Sundhedsministeriet over Statsamtet X's beslutning af 3. juli 2002. Med brev af 17. februar 2003 meddelte jeg ham bl.a. at jeg havde sendt hans klage videre til Civilretsdirektoratet som en anmodning fra ham om at direktoratet tog stilling til klagen.

Det fremgår videre af sagen at A under en telefonsamtale med Civilretsdirektoratet den 6. februar 2003 udtrykte utilfredshed med at hans sag nu blev behandlet af en anden af direktoratets medarbejdere.

Den 10. marts 2003 rykkede A telefonisk Civilretsdirektoratet for en afgørelse i anledning af hans klage over Statsamtet X's beslutning af 3. juli 2002. Direktoratet oplyste i brev af samme dato at sagen forventedes afsluttet i løbet af ca. 2 uger.

Samme dag ringede A endvidere her til embedet og klagede over Civilretsdirektoratets sagsbehandlingstid over for en af mine medarbejdere. Jeg besvarede denne klage i brev af 17. marts 2003 til A idet jeg meddelte at den tid som direktoratet indtil da havde anvendt til at behandle hans klage over Statsamtet X, efter det foreliggende ikke gav mig anledning til at foretage mig noget.

Den 26. marts 2003 rykkede A på ny Civilretsdirektoratet for en afgørelse i anledning af hans klage over Statsamtet X's beslutning af 3. juli 2002. I brev af samme dato meddelte

direktoratet herefter at sagen kunne forventes færdigbehandlet inden 2 uger.

Civilretsdirektoratet traf herefter ved brev af 7. april 2003 afgørelse i anledning af A's klage over Statsamtet X's beslutning af 3. juli 2002. Direktoratets afgørelse indeholdt bl.a. en kronologisk redegørelse for hans telefoniske kontakt med statsamtet siden sommeren 2000. I forlængelse heraf anførte direktoratet følgende:

"Efter vores opfattelse skal der foreligge særlig omstændigheder for, at statsamtet med rette kan meddele en borger, at vedkommende ikke længere må ringe til statsamtet. Dette gælder også, selv om der er tale om endog meget hyppige telefonopringninger.

Endvidere tilsiger god forvaltningsskik, at der vil skulle foreligge ganske særlige omstændigheder, hvis en borger, som efter det oplyste er ordblind, helt afskæres fra at rette telefonisk henvendelse til en offentlig myndighed.

Vi mener dog efter en samlet vurdering, at Statsamtet (X)'s beslutning var både rimelig og nødvendig, uanset at konsekvensen derved var, at De blev afskåret fra telefonisk at kontakte statsamtet om relevante spørgsmål og ansøgninger vedrørende samværet med Deres søn.

Ved vurderingen har vi særlig lagt vægt på,

- at statsamtet på et tidligt tidspunkt allerede havde bedt Dem lade være med at ringe uden at bidrage med noget konkret til den verserende sag,

- at dette ikke førte til en adfærdsændring fra Deres side,

- at De tværtimod havde tilkendegivet over for statsamtet, at De ville ringe og chikanere statsamtet hver dag med bl.a. ansøgning om ophævelse af samvær og straks derefter ville søge om fastsættelse på ny, og

- at De flere gange har truet de ansatte på statsamtet.

Herudover har vi lagt vægt på, at Statsamtet (X) ved beslutningen ikke afskar Dem fra at kontakte statsamtet.

De blev således vejledt om muligheden for at søge bistand fra socialforvaltningen i Deres kommune med henblik på at få hjælp til at skrive til statsamtet.

Endvidere havde De mulighed for at møde personligt i statsamtet."

A påklagede Civilretsdirektoratet afgørelse til mig telefonisk den 9. april 2003. Jeg besvarede hans klage ved brev af 3. juli 2003 (mit j.nr. 2003-1295-609). For så vidt angik den del af direktoratets afgørelse som vedrørte Statsamtet X's beslutning af 3. juli 2002, skrev jeg at jeg efter min gennemgang af det for mig foreliggende materiale havde besluttet ikke at indlede en egentlig ombudsmandsundersøgelse vedrørende denne del af hans klage da jeg ikke mente at der var udsigt til at jeg ville kunne hjælpe ham. Jeg skrev videre at jeg i den forbindelse havde lagt vægt på at han ved beslutningen ikke blev afskåret fra at rette henvendelse til statsamtet. Jeg lagde imidlertid også vægt på at Statsamtet X (efterfølgende) den 18. december 2002 havde besluttet at oversende hans samværsag til behandling ved Statsamtet Y. Til sammenligning med den foreliggende sag skal jeg her endvidere bemærke at A uanset Statsamtet X's beslutning af 3. juli 2002 ikke var afskåret fra at rette telefonisk henvendelse til Civilretsdirektoratet, og at personlig henvendelse til Statsamtet X fra A, der bor i X Amt, er væsentligt mindre vanskelig end personlig henvendelse til Civilretsdirektoratet (nu Familiestyrelsen) i København.

Sommeren 2003 anmodede A Statsamtet Y om igen at få ret til hverdagssamvær med C hver 4. uge i lige uger fra fredag til lørdag. A anførte i den forbindelse bl.a. at C ikke fik medsendt tilstrækkeligt tøj i forbindelse med samvær. Statsamtet afviste anmodningen ved brev af 5. september 2003. Statsamtet fandt det samtidig sandsynliggjort at B sørgede for at der var tøj til C hos A, og at hendes forpligtelser på dette punkt derfor var

opfyldt. Statsamtet oplyste i den forbindelse at det påhviler den af forældrene der har barnet boende, og som modtager børnebidrag, at sørge for at barnet har passende tøj med til samværet; den samværsberettigedes pligt til at forsørge barnet anses således for opfyldt ved betaling af børnebidrag. Statsamtet oplyste dog videre at der ikke er pligt til at give barnet tøj med til samværet hvis barnet har en passende garderobe hos den samværsberettigede.

Den 10. september 2003 tog A derpå telefonisk kontakt til Civilretsdirektoratet og henviste til en aftale han havde indgået med en af direktoratets medarbejdere for halvandet år siden om en midlertidig pause i samværet med C. A anførte at det var en del af aftalen at han, når der var kommet ro i sagen, kunne henvende sig til direktoratet på ny for at få samværet genetableret. Den medarbejder han nu talte med, havde ikke kendskab til den konkrete sag, men vejledte ham om at kontakte statsamtet for at få samværet ændret. Det fremgår af medarbejderens notat om samtalen at A blev meget vred og højroset efter denne udmelding og krævede at blive kontaktet igen af direktoratet inden for en uge. Da en anden af direktoratets medarbejdere herefter kontaktede ham telefonisk den 17. september 2003, blev det aftalt at han selv indgav klage til statsamtet over statsamtets afgørelse af 5. september 2003.

Ved telefonisk henvendelse til Statsamtet Y samme dag påklagede A derpå statsamtets afgørelse af 5. september 2003 til Civilretsdirektoratet. Direktoratet stadfæstede imidlertid statsamtets afgørelse hvilket blev meddelt A ved brev af 1. oktober 2003.

Den 15. oktober 2003 ringede A til Civilretsdirektoratet for at klage over direktoratets afgørelse af 1. oktober 2003. Han oplyste bl.a. at der skulle foreligge en skriftlig aftale hvorefter han skulle være berettiget til yderligere weekendsamvær som kompensation for ophævelsen af hverdagssamværet. Da han insisterede på en genoptagelse af sagen, indvilgede den pågældende medarbejder i

at direktoratet nu behandlede sagen på grundlag af de nævnte oplysninger. Det fremgår af medarbejderens notat fra samtalen at A afslutningsvis oplyste at han ville tage sagen i egen hånd og gå under jorden med C hvis han ikke fik medhold.

A ringede på ny til Civilretsdirektoratet den 23. oktober 2003 og oplyste at han alligevel ikke ønskede direktoratets afgørelse af 1. oktober 2003 genoptaget. Af medarbejderens notat fra samtalen fremgår det at A gentog sin advarsel om at gå under jorden med C i tilfælde af at han ikke fik medhold. Direktoratet skrev til A samme dag med bekræftelse af at man havde henlagt hans anmodning af 15. oktober 2003 om genoptagelse af afgørelsen af 1. oktober 2003.

Den 12. november 2003 påklagede A ved telefonisk henvendelse til Statsamtet Y på ny statsamtets afgørelse af 5. september 2003 til Civilretsdirektoratet for så vidt angik spørgsmålet om hvorvidt B skulle sende yderligere tøj med C i forbindelse med samvær. I brev af 21. november 2003 stadfæstede Civilretsdirektoratet imidlertid udtrykkeligt statsamtets afgørelse også på dette punkt.

Ved ny telefonisk henvendelse til Civilretsdirektoratet den 12. december 2003 fremsatte A ønske om at få direktoratets seneste afgørelse af 21. november 2003 genoptaget. Det fremgår af den pågældende medarbejders notat fra samtalen at A mente sig uretfærdigt behandlet af sagsbehandleren som han konsekvent omtalte som "koen", og som efter hans opfattelse ville have ham "ned med nakken". Han fremsatte derfor også ønske om at få en anden sagsbehandler.

I brev af 18. december 2003 afslog Civilretsdirektoratet A's anmodning om genoptagelse, men imødekom hans ønske om at få en anden sagsbehandler.

Den 6. januar 2004 ringede A til Civilretsdirektoratet igen for at spørge til sagen. Under samtalen fik han direktoratets brev af 18. december 2003 refereret og blev bl.a. vejledt om dokumentationskravene ved ansøgning til statsamtet om fradrag i børnebidraget for

tøj der er indkøbt i forbindelse med samværet, hvor indkøbet har været direkte uopsætteligt. Det fremgår af den pågældende medarbejders notat om samtalen at A herefter oplyste at han var "træt" af myndighederne, og at han ikke længere ville gå den vej; han ville i stedet løse problemet vedrørende det manglende tøj til samværet ved hjælp af vold.

I den efterfølgende tid verserede A's sag primært ved Statsamtet Y, om end han fortsatte med at rette telefoniske henvendelser til Civilretsdirektoratet om vejledning vedrørende fradrag i børnebidraget for tøj indkøbt i forbindelse med samværet.

Den 4. april 2005 ringede A til Statsamtet Y og fremsatte på ny ønske om at statsamtet pålagde B (som da havde skiftet efternavn) at sende tøj med C i forbindelse med samværet. Statsamtets medarbejder oplyste at det først og fremmest var forældrene der måtte løse eventuelle problemer med tøj, men at statsamtet kunne tilbyde børnesagkyndig rådgivning til støtte for en sådan løsning. A fik herefter oplyst at han kunne påklage statsamtets afgørelse til Familiestyrelsen. Samme dag bad han efter telefonisk aftale med styrelsen statsamtet om at oversende sagens akter dertil.

A kontaktede Familiestyrelsen telefonisk den 9. maj 2005 for at få oplyst indholdet af den klage som nu verserede for styrelsen. Efter at have fået oplæst Statsamtet Y's notat om samtalen den 4. april 2005 præciserede han at hans klage egentlig var en ansøgning om nedsættelse af børnebidraget. Styrelsens medarbejder vejledte ham om i givet fald at indgive en ny ansøgning herom til statsamtet. Det fremgår af medarbejderens notat om samtalen at diskussionen efter nogen yderligere ordveksling meget hurtigt blev cirkulær, og at A var noget ophidset, hvorfor samtalen afsluttedes.

I brev af 1. juni 2005 bad Familiestyrelsen Statsamtet Y om at træffe en skriftligt begrundet afgørelse vedrørende A's anmodning om at pålægge B at medsende tøj i for-

bindelse med samvær. Styrelsen bad endvidere statsamtet om at behandle A's ansøgning om fradrag i børnebidraget.

Statsamtet Y besvarede anmodningen i brev af 12. juli 2005. Statsamtet afviste at behandle A's anmodning om at pålægge B at medsende tøj i forbindelse med samvær da det efter § 2 i lov om forældremyndighed og samvær (lov nr. 387 af 14. juni 1995 med senere ændringer) alene er indehaveren af forældremyndigheden der kan bestemme hvilket tøj barnet skal have på og medbringe under samvær. For så vidt angik A's anmodning om nedsættelse af børnebidraget, bad statsamtet ham om inden 3 uger at indsende skriftlig dokumentation for nødvendigheden af at købe tøj til C, herunder hvilke udgifter han havde afholdt, og en skriftlig redegørelse for at det havde været tvingende nødvendigt at indkøbe tøjet.

Den 13. juli 2005 klagede A's telefonisk til Familiestyrelsen over at statsamtet endnu ikke havde truffet afgørelse vedrørende hans anmodning om nedsættelse af børnebidraget. Styrelsen videresendte ved brev af 14. juli 2005 hans henvendelse til statsamtet som en anmodning fra ham om at sagen fremskyndedes.

På et møde til børnesagkyndig rådgivning i Statsamtet Y den 15. september 2005, hvor B også deltog, indleverede A en kvittering for det tøj han havde indkøbt til C i forbindelse med samvær. Det drejede sig i alt om et beløb på 2.399,90 kr. Under mødet fremsatte B sine bemærkninger i anledning af A's anmodning om nedsættelse af børnebidraget idet hun bl.a. foreslog at der hvert år bortfaldt 3 månedlige normalbidrag hvis han til gengæld undlod at "brotte" sig over det tøj C fik med.

Statsamtet Y bad i brev af 28. september 2005 om A's eventuelle bemærkninger i anledning af B's forslag.

Den 29. september 2005 ringede A til Familiestyrelsen og klagede over at Statsamtet Y endnu ikke havde truffet afgørelse vedrø-



rende hans anmodning om nedsættelse af børnebidraget.

Familiestyrelsen afviste denne klage i brev af 4. oktober 2005 med henvisning til at Statsamtet Y's videre behandling af sagen fortsat afventede hans eventuelle bemærkninger i anledning af B's forslag på mødet den 15. september 2005. Styrelsen skrev derpå følgende:

"Familiestyrelsen har nu gennem flere år behandlet Deres samværs- og bidragssag, herunder Deres klage over statsamtets hidtidige afslag på Deres ansøgning om fradrag i Deres bidrag til (C) for udgifter til tøj, som De har afholdt.

I den forbindelse har De både i forbindelse med vores sagsbehandling, men også efter vores afslutning af sagen, utallige gange kontaktet styrelsen telefonisk, og styrelsen har så vidt muligt forsøgt at vejlede Dem, herunder om muligheden for på ny at søge statsamtet om fradrag i børnebidraget.

De kontakter altid styrelsen pr. telefon og ringer for tiden jævnlige gange med sekunders varighed med diverse krav og kommentarer. Under samtalerne er De udskældende, ligesom sagsbehandleren og andre ansatte må bruge uforholdsmæssigt meget tid på samtalerne, som sjældent giver noget bidrag til oplysning af sagen eller muligheden for at vejlede Dem.

Deres mange telefonopkald skaber problemer også for styrelsens telefonomstilling, idet De forsøger at diskutere sagen med den, der modtager Deres opkald, og De retter ofte heftige bebrejdelser mod den pågældende. Derved forsinkes betjeningen af andre, som ringer til styrelsen.

Det fremgår af sagen, at styrelsen bl.a. den 6. januar 2004 har vejledt Dem om muligheden for på ny at ansøge statsamtet om fradrag i Deres børnebidrag til (C). Kopi af notatet vedlægges.

De har efterfølgende telefonisk kontaktet styrelsen utallige gange, hvor De er blevet vejledt om det samme. Der er ikke udfærdiget telefonnotat over disse efterfølgende

henvendelser, da sagen på daværende tidspunkt ikke var verserende i styrelsen.

På baggrund af Deres mange telefoniske henvendelser har vi besluttet, at hvis De fremover ønsker at kontakte styrelsen, herunder indlevere eventuelle klager over statsamtets afgørelser, så skal det ske *skriftligt*.

Vi er opmærksomme på, at De har oplyst, at De er ordblind.

Hvis De har problemer med at formulere Dem skriftligt, kan De eventuelt anmode socialforvaltningen i Deres kommune om hjælp til formuleringen. Det samme gælder, hvis De har problemer med at læse vores skriftlige svar på Deres henvendelser m.v.

De kan ikke herefter forvente, at vi besvarer Deres eventuelle telefoniske henvendelser, og styrelsens personale er instrueret i at afbryde telefonforbindelsen, hvis De ringer."

Genpart af Familiestyrelsens brev blev samtidig sendt til B og til Statsamtet Y.

Dagen efter oplyste en medarbejder fra Familiestyrelsen telefonisk A om brevet af 4. oktober 2005. A ringede da her til embedet og klagede over styrelsens beslutning om at han fremover ikke måtte rette telefonisk henvendelse til styrelsen.

Jeg bad derpå i brev af 11. oktober 2005 Familiestyrelsen om en udtalelse i anledning af klagen.

Den 8. november 2005 ringede A igen til ombudsmandsembedet og klagede over at Familiestyrelsen uberettiget havde videregivet oplysning til Statsamtet Y og B om at han fremover ikke måtte ringe til Familiestyrelsen. Ved brev af 16. november 2005 (mit j.nr. 2005-4023-603) videresendte jeg hans klage til styrelsen idet jeg bad ham om at afvente styrelsens svar før han tog stilling til om der var grundlag for at klage til mig. Jeg henledte ved samme lejlighed styrelsens opmærksomhed på hans ønske om at blive kontaktet af styrelsen med henblik på at få læst styrelsens svar højt.

Familiestyrelsen traf afgørelse i anledning af A's sidstnævnte klage ved brev af 25. no-



vember 2005. En af styrelsens medarbejdere kontaktede ham derpå telefonisk den 29. november 2005 for at læse brevet op for ham. Den pågældende medarbejder oplyste ham endvidere om at han – da han var ordblind – havde mulighed for at kontakte X Amt ved Teknologicentret og anmode om at få stillet forskellige hjælpemidler til rådighed sådan at han kunne kommunikere skriftligt med styrelsen; der fandtes eksempelvis computerprogrammer der kunne læse breve højt, og som kunne hjælpe med at formulere breve, ligesom han fortsat havde mulighed for at henvende sig til socialforvaltningen i kommunen hvis han havde problemer med at formulere sig skriftligt.

Familiestyrelsen besvarede min anmodning om en udtalelse i brev af 30. november 2005. Styrelsen anførte følgende:

“... ”

Vi kan oplyse, at det er styrelsens opfattelse, at der skal foreligge særlige omstændigheder, for at en myndighed med rette kan meddele en borger, at vedkommende ikke længere [må] kontakte myndigheden. Dette gælder også, selvom der er tale om hyppige telefonopkald.

Endvidere tilsiger god forvaltningsskik, at der skal foreligge ganske særlige omstændigheder, hvis en borger, der har oplyst, at han/hun er ordblind, skal afskæres fra at rette telefonisk henvendelse til myndigheden.

Efter en samlet vurdering af omstændighederne i sagen vedrørende (A)'s telefoniske kontakt har vi desværre set os nødsaget til at afskære (A) fra fremover at kontakte styrelsen telefonisk.

Herved har vi lagt vægt på omfanget af (A)'s telefoniske henvendelser til styrelsen, og at hans henvendelser for hovedparten altid vedrører den samme problemstilling (tøj til samvær), som vi utallige gange har vejledt (A) om. Endvidere har vi lagt vægt på, at (A) under samtalerne er udskældende, og at sagsbehandleren og andre ansatte må bruge uforholdsmæssig meget tid på samtalerne,

som sjældent giver noget bidrag til oplysning af sagen eller muligheden for at vejlede ham.

Det bemærkes, at vi ikke afskærer (A) fra at kontakte styrelsen, da han fortsat kan kontakte os skriftligt. (A) har oplyst, at han er ordblind. Vi har derfor henvist ham til at rette henvendelse til socialforvaltningen i kommunen, hvis han har problemer med at formulere sig skriftligt mv.

...”

I brev af 22. december 2005 bad jeg om A's eventuelle bemærkninger til Familiestyrelsens udtalelse, idet jeg tilbød at han ved telefonisk henvendelse til en af mine medarbejdere kunne få læst udtalelsen op.

Ved telefonisk henvendelse den 27. december 2005 til en af mine medarbejdere fik A oplæst mit brev af 22. december 2005 og Familiestyrelsens udtalelse af 30. november 2005, og han fremkom med sine bemærkninger til sagen.

### Ombudsmandens udtalelse

“En myndighed vil inden for visse snævre rammer have mulighed for at begrænse kontakten til en borger, herunder at påbyde borgeren fremover at henvende sig til myndigheden skriftligt.

En beslutning om at begrænse kontakten til en borger må ske ud fra en konkret afvejning af hensynet til at borgeren i nødvendigt og tilstrækkeligt omfang bliver betjent af den offentlige forvaltning, og hensynet til det offentliges ressourcer. Forvaltningen skal anstrenge sig meget for at få kontakten til at fungere. Men i tilfælde hvor det, hvis man ikke begrænser kontakten, vil påvirke institutionens arbejde og/eller kontakten med andre borgere væsentligt, vil forvaltningen have mulighed for at gribe ind. Om grænserne for i hvilke tilfælde det er berettiget eller ej at begrænse borgerens kontakt med forvaltningen, henviser jeg til Folketingets Ombudsmands beretning for 1958, s. 255\*, for 1978, s. 369\*, og for 1990, s. 606\*, og

Jens Møller og Jens Olsen, At arbejde i forvaltningen, 3. udgave (2005), s. 84 ff. Jeg henviser endvidere til min udtalelse i en anden sag (mit j.nr. 2004-3279-009) som vil blive omtalt i min beretning for 2005. [Optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 584\*].

Det følger imidlertid af princippet om god forvaltningsskik at forvaltningen skal være venlig og hensynsfuld. Dette indebærer bl.a. at hvis forvaltningen finder at der bør opstilles begrænsninger i en borgers adgang til at anvende offentlige ressourcer, må det ske på et sagligt grundlag og med hensyntagen til høflighed og venlighed. Jeg henviser til Jens Olsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 633 ff (særligt s. 634).

Sådanne begrænsninger er endvidere undergivet et almindeligt forvaltningsretligt krav om proportionalitet. Heri ligger at forvaltningens beslutning om at begrænse en borgers kontakt til myndigheden ikke må være mere byrdeful over for borgeren end formålet tilsiger.

I den foreliggende sag er det min opfattelse at Familiestyrelsen som udgangspunkt har været berettiget til at begrænse Deres kontakt med styrelsen også i relativt vidtgående omfang. Jeg lægger herved vægt på antallet af Deres telefoniske henvendelser, der ikke sjældent har virket urimeligt komplicerende for styrelsens sagsbehandling, og Deres efter det oplyste truede, intimiderende og fornærmende tone over for styrelsens medarbejdere. Jeg har – særligt på baggrund af Deres adfærd over for medarbejderne ved ombudsmandsinstitutionen – ikke grundlag for at betvivle disse oplysninger.

Af det forvaltningsretlige krav om proportionalitet følger dog også at borgeren ikke må udelukkes fra overhovedet at kommunikere med myndigheden. Det rejser særlige spørgsmål i forhold til borgere med kommunikationshandicap, f.eks. ordblindhed som i Deres tilfælde. Myn-

digheden bør her udvise særlig hensyntagen og navnlig undlade at begrænse kontakten med borgeren på en måde hvorved denne i realiteten sættes ude af stand til at forstå myndighedens meddelelser eller selv rette henvendelse til myndigheden.

Det her anførte skal desuden ses i lyset af den såkaldte vejledningspligt efter § 7, stk. 1, i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer). Denne bestemmelse lyder således:

‘§ 7. En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.’

Bestemmelsen antages sammenholdt med den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om forvaltningens undersøgelsespligt at medføre en forpligtelse for myndighederne til i almindelighed at sikre sig at de er i stand til at forstå og blive forstået af udlændinge der retter henvendelse til myndighederne om sager der skal tages under behandling af myndighederne. Efter omstændighederne må myndighederne således stille fornøden tolke- og oversættelsesbistand til rådighed. Jeg henviser til Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven (1986), pkt. 29-37, især pkt. 32.

Den vejledningspligt der gælder efter forvaltningslovens § 7, gælder for behandlingen af sager hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Om myndighedernes vejledningspligt herudover står der i Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven, pkt. 201, følgende:

‘Det må dog antages at følge af god forvaltningsskik, at der også med hensyn til forvaltningsmyndighedernes udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed i vid udstrækning er pligt til at yde borgerne fornøden vejledning om de regler, der gælder for det pågældende forvaltningsområde. I det omfang, den, der henvender sig

til myndigheden, ikke behersker det danske sprog tilstrækkeligt godt eller f.eks. er høre- eller synshandicappet, vil det endvidere være en følge af denne vejledningspligt, at myndigheden normalt bør tilvejebringe den fornødne bistand, f.eks. i form af tolkebistand.'

I tilknytning til myndighedens pligt til efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, at skaffe den fornødne tolkebistand når den der retter henvendelse til myndigheden, ikke forstår det danske sprog tilstrækkeligt godt, anføres det hos John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 215, at der efter omstændighederne også er en pligt for forvaltningen til at sørge for fornøden tolkebistand i relation til døve og stumme eller andre med svære fysiske handicap.

Ligeledes hedder det hos Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 381, at en tilsvarende forpligtelse må foreligge i forhold til andre kommunikationshæmmede såsom døve, blinde, afasiramte osv. Efter omstændighederne må myndighederne sørge for tolkebistand, indtale dokumenter på lydband osv.

I pkt. 38 i Socialministeriets vejledning nr. 21 af 24. februar 2004 om retssikkerhed og administration på det sociale område antages vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7 – med henvisning til Justitsministeriets vejledning – at indebære en pligt for myndigheden til at sørge for at en person som har et høre-, syns- eller talehandicap, vederlagsfrit får mulighed for tolkebistand. I pkt. 445 i Socialministeriets vejledning anføres endvidere følgende i tilknytning til vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7:

'God forvaltningsskik udvider på to områder denne pligt til at give vejledning. Der bør således også ydes vejledning og bistand på områder, hvor myndigheden ikke træffer afgørelser, men udøver faktisk forvaltningsvirksomhed. Se hertil kapitel 9. Endvidere er det ikke altid til-

strækkeligt kun at yde vejledning, når borgeren selv beder om det. Er der en tilstrækkelig anledning til det, bør myndigheden som følge af god forvaltningsskik efter omstændighederne på eget initiativ vejlede borgeren om, hvilke regler m.v. der gælder på det pågældende område.'

Det betyder, at en forvaltningsmyndighed i vid udstrækning har pligt til at vejlede borgeren. Hvis borgeren ikke behersker det danske sprog eller har et kommunikationshandicap, er det en følge af denne vejledningspligt, at myndigheden normalt bør skaffe den fornødne bistand, fx i form af tolkebistand og ved at oversætte afgørelser og skriftligt materiale i fornødent omfang.'

Efter omstændighederne pålægger forvaltningslovens § 7, stk. 1, således myndighederne en særlig vejledningspligt over for borgere med kommunikationshandicap svarende til myndighedernes pligt til efter samme bestemmelse at stille den fornødne tolke- og oversættelsesbistand til rådighed for udlændinge der retter henvendelse til myndighederne om sager der skal tages under behandling af myndighederne.

Det som jeg her har anført, betyder at hvis en borger der ifølge myndighedens oplysninger er ordblind, beder om at få myndighedens afgørelser læst op over telefonen, så bør dette ønske som udgangspunkt imødekommes. Tilsvarende bør myndigheden ligeledes forholde sig til de klager og andre henvendelser som den pågældende borger indgiver mundtligt, herunder telefonisk.

Hertil kommer det andet – og næsten tilsvarende – jeg også har anført, hvorefter myndigheden under alle omstændigheder bør undgå at afskære kontakten til en borger med kommunikationshandicap på en måde så borgeren ikke længere kan forstå myndighedens meddelelser eller selv meddele sig over for myndigheden.

I den foreliggende sag har Familiestyrelsen på baggrund af det De gennem årene selv har oplyst vedrørende Deres ordblindhed, henvist Dem til at rette henvendelse til socialforvaltningen i kommunen for at få hjælp til at formulere Deres skriftlige henvendelser til styrelsen og til læsning af styrelsens breve.

Jeg mener ikke at Familiestyrelsen på denne måde kan løse sig fra sine vejledningsmæssige forpligtelser i forhold til Dem. Styrelsens vejledningspligt må efter min opfattelse være den samme uanset om De ved at henvende Dem til kommunen kunne have modtaget den samme hjælp og vejledning som den styrelsen har en selvstændig pligt til at give Dem som ovenfor beskrevet. Jeg har da også noteret mig at styrelsen først henviste Dem til at rette henvendelse til kommunen efter at Deres forhold til styrelsen var blevet så belastet at styrelsen fandt det nødvendigt at begrænse kontakten med Dem.

Familiestyrelsen har desuden henvist Dem til at rette henvendelse til (X) Amt ved Teknologicentret og få stillet forskellige tekniske hjælpemidler til rådighed der kan kompensere for Deres ordblindhed.

Jeg går ud fra at styrelsen herved sigter til Deres mulighed for at søge amtskommunen om støtte til særlige informationstekniske hjælpemidler og dertil understøttende hjælpemidler eller til køb af forbrugsgoder der indgår som del af sådanne hjælpemidler, jf. § 97, stk. 2, nr. 4, jf. stk. 1, og § 98, stk. 2, jf. stk. 1, jf. § 97, stk. 1, i serviceloven (lovbekendtgørelse nr. 1187 af 7. december 2005).

Støtte til sådanne hjælpemidler eller forbrugsgoder ydes generelt til personer med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne når hjælpemidlet eller forbrugsgodet i væsentlig grad kan afhjælpe de varige følger af den nedsatte funktionsevne, i væsentlig grad kan lette den daglige tilværelse i hjemmet eller er nødven-

digt for at den pågældende kan udøve et erhverv (servicelovens § 97, stk. 1).

Jeg har forståelse for Familiestyrelsens synspunkt for så vidt at styrelsens vejledningspligt formentlig ville være begrænset hvis De ved ansøgning til amtskommunen allerede havde opnået støtte til et informationsteknisk hjælpemiddel eller til køb af forbrugsgoder der gjorde det muligt for Dem at kommunikere med styrelsen på skriftligt grundlag.

Det samme ville formentlig også have været tilfældet hvis De imod Familiestyrelsens anbefaling udtrykkeligt havde afvist at søge sådan støtte selv om der måtte være rimelig grund til at antage at betingelserne herfor var opfyldt. Deres afvisning af at medvirke til en afhjælpning af følgerne af Deres ordblindhed ville under disse omstændigheder således kunne begrunde en begrænsning af styrelsens vejledningspligt over for Dem.

Som sagen er oplyst for mig, foreligger der imidlertid ikke anden dokumentation for Deres ordblindhed eller graden heraf end de oplysninger De gennem årene mundtligt er fremkommet med over for myndighederne. Det rejser spørgsmål om forholdet til det såkaldte undersøgelsesprincip som er et grundlæggende princip inden for forvaltningsretten, hvorefter myndighederne selv har ansvaret for at fremskaffe de fornødne oplysninger om sagen. Jeg mener således ikke at Familiestyrelsen på baggrund af oplysningerne fra Dem alene havde rimeligt grundlag for at antage at betingelserne for at opnå støtte fra amtskommunen som ovenfor anført ville være opfyldt for Deres vedkommende.

Til illustration af de dokumentationskrav og krav til selve ordblindheden der normalt må forventes stillet i forbindelse med ansøgninger om hjælpemidler, skal jeg i den forbindelse henlede opmærksomheden på den sag som er gengivet i Ankestyrelsens Sociale Meddelelser som

SM C-53-01. I den pågældende sag blev en meget svært ordblind mand efter en samlet konkret vurdering af hans funktionsevne anset for omfattet af den personkreds der kan modtage støtte til hjælpemidler og køb af forbrugsgoder efter servicelovens § 98, stk. 2, jf. stk. 1, jf. § 97, stk. 1. Ankestyrelsen lagde herved vægt på at ansøgeren ifølge ansøgningserklæring fra Hovedstadens Ordblindeskole af 23. november 1998 var massivt ordblind, og at man efter mange overvejelser havde opgivet tanken om at lære ham at læse. I supermarkedet kunne han ikke afgøre om det var den rette flaske shampoo eller type mel han havde fat i, og aviser, blade og breve fra det offentlige var han ude af stand til at dechifrere. Det var ensbetydende med at han på mange måder var uden for samfundet. Det var endvidere oplyst at der er overordentlig sjældent at ordblindhed er så massiv.

På baggrund af Ankestyrelsens praksis som denne sag er udtryk for, havde det efter min opfattelse været rigtigst om Familiestyrelsen – inden styrelsen henviste Dem til at søge støtte hos amtskommunen – på forhånd havde undersøgt om der var rimelig grund til at antage at støttebetingelserne var opfyldt. Styrelsen kunne f.eks. med Deres samtykke have indhentet en vejledende udtalelse om graden af Deres ordblindhed fra amtskommunen som må antages at besidde den nødvendige fag- og sagkundskab på området.

En sådan udtalelse ville for det første give styrelsen et bedre grundlag for at vurdere om de forvaltningsretlige krav om proportionalitet var opfyldt ved styrelsens beslutning om at begrænse Deres kontakt med styrelsen til skriftlige henvendelser. For det andet ville styrelsen herved kunne tage stilling til i hvilket omfang De selv havde mulighed for at afhjælpe virkningerne af Deres ordblindhed ved at søge amtskommunen om støtte som ovenfor anført.

Sammenfattende mener jeg at Familiestyrelsens beslutning af 4. oktober 2005 om at begrænse kontakten med Dem til skriftlige henvendelser som udgangspunkt var berettiget. Det fritog dog ikke styrelsen for den særlige vejledningspligt styrelsen havde over for Dem som ordblind. Styrelsen kunne efter min opfattelse heller ikke løse sig fra denne vejledningspligt ved som sket blot at henvise Dem til at bede kommunen om hjælp til Deres skriftlige korrespondance med styrelsen fremover. Styrelsen burde endvidere ikke have henvist Dem til at søge amtskommunen om støtte til hjælpemidler eller forbrugsgoder der ville sætte Dem i stand selv til at kommunikere med styrelsen på skriftligt grundlag, uden på forhånd at have undersøgt om der var rimelig grund til at antage at betingelserne for sådan støtte var opfyldt.

Da jeg som nævnt imidlertid mener at Familiestyrelsen som udgangspunkt var berettiget til at begrænse Deres kontakt med styrelsen, har jeg valgt ikke at formulere min opfattelse som en egentlig kritik.

Jeg har gjort Familiestyrelsen bekendt med min opfattelse. Samtidig har jeg henstillet at styrelsen foreløbig undersøger om der er rimelig grund til at antage at De opfylder betingelserne for støtte til informationstekniske hjælpemidler eller forbrugsgoder der kan afhjælpe virkningerne af Deres ordblindhed, eksempelvis ved at styrelsen indhenter en vejledende udtalelse herom fra amtskommunen. Jeg har meddelt styrelsen at jeg herved forudsætter at De – hvis styrelsen beder om det – også selv bidrager med de nødvendige oplysninger til brug for en sådan undersøgelse, ligesom De må være indstillet på at indgive ansøgning om støtte til amtskommunen hvis undersøgelsens udfald taler derfor; i modsat fald vil styrelsen efter omstændighederne således være løst fra sin særlige vejledningspligt over for Dem som ordblind. Endelig har jeg henstillet at

9-2. *Ordblind forbudt at rette telefonisk henvendelse til Familiestyrelsen*

styrelsen – indtil resultatet af den foreløbige undersøgelse foreligger – på ny tillader Dem at rette telefonisk henvendelse til styrelsen inden for rimelige rammer.”

NOTER (\*): FOB 1958, s. 255, FOB 1978, s. 369, FOB 1990, s. 606, og FOB 2005, s. 584.



### 9-3. Videregivelse af oplysninger om at en borger var afskåret fra telefonisk kontakt med myndigheden

Sagsbegrebet. Partsbegrebet

Forvaltningsret 111.1 – 112.2 – 1123.2 – 113.1.

*Familiestyrelsen meddelte en mand påbud om ikke at ringe og sendte samtidig en kopi af påbuddet til hans tidligere samlever og til et statsamt. Påbuddet blev givet i forbindelse med at styrelsen traf afgørelse i anledning af en klage fra manden over at statsamtet endnu ikke havde taget stilling til hans anmodning om nedsættelse af børnebidraget til parrets fælles barn. Styrelsen gav udtryk for den opfattelse at beslutningen om at afskære manden fra telefonisk kontakt havde en så nær sammenhæng med styrelsens fremtidige sagsbehandling at barnets mor og statsamtet skulle underrettes herom.*

*Ombudsmanden udtalte at der i forhold til styrelsens påbud over for manden forelå en selvstændig sag som var væsensforskellig fra klagesagen vedrørende statsamtets sagsbehandlingstid. Den tidligere samlever kunne ikke anses for part i denne selvstændige sag. Da oplysningerne om påbuddet i øvrigt måtte anses for fortrolige, havde styrelsen handlet i strid med sin almindelige tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6, ved at videregive disse oplysninger til den tidligere samlever. Ombudsmanden mente at dette forhold var kritisabelt.*

*For så vidt angik videregivelsen af de fortrolige oplysninger til statsamtet, bemærkede ombudsmanden at styrelsen ikke havde oplyst grunde som understøttede at der hos styrelsen eller statsamtet var et sagligt behov for videregivelsen, sådan som det måtte kræves efter den relevante bestemmelse i forvaltningslovens § 28, stk. 3. Også dette forhold mente ombudsmanden var kritisabelt.*

*(J.nr. 2005-4516-603).*

Baggrunden for sagen fremgår af en anden sag jeg havde til behandling (mit j.nr. 2005-3606; optaget i denne beretning som sag nr. 9-2 foran denne sag). Denne sag drejede sig om Familiestyrelsens påbud til A om alene at henvende sig til styrelsen skriftligt.

Som oplyst i denne sag ringede A den 29. september 2005 til Familiestyrelsen og klagede over at Statsamtet Y endnu ikke havde truffet afgørelse vedrørende en anmodning han havde fremsat om nedsættelse af børnebidraget for sin søn, C.

Familiestyrelsen afviste denne klage i brev af 4. oktober 2005 med henvisning til at Statsamtet Y's videre behandling af sagen fortsat afventede A's eventuelle bemærkninger i anledning af et forslag som hans tidligere samlever, B, havde fremsat på et møde i statsam-

tet den 15. september 2005. Styrelsen skrev derpå følgende:

”Familiestyrelsen har nu gennem flere år behandlet Deres samværs- og bidragssag, herunder Deres klage over statsamtets hidtidige afslag på Deres ansøgning om fradrag i Deres bidrag til (C) for udgifter til tøj, som De har afholdt.

I den forbindelse har De både i forbindelse med vores sagsbehandling, men også efter vores afslutning af sagen, utallige gange kontaktet styrelsen telefonisk, og styrelsen har så vidt muligt forsøgt at vejlede Dem, herunder om muligheden for på ny at søge statsamtet om fradrag i børnebidraget.

De kontakter altid styrelsen pr. telefon og ringer for tiden jævnligt med sekunders varighed med diverse krav og kommentarer. Under samtalerne er de udskældende, lige-

som sagsbehandleren og andre ansatte må bruge uforholdsmæssigt meget tid på samtalerne, som sjældent giver noget bidrag til oplysning af sagen eller muligheden for at vejlede Dem.

Deres mange telefonopkald skaber problemer også for styrelsens telefonomstilling, idet De forsøger at diskutere sagen med den, der modtager Deres opkald, og De retter ofte heftige bebrejdelser mod den pågældende. Derved forsinkes betjeningen af andre, som ringer til styrelsen.

Det fremgår af sagen, at styrelsen bl.a. den 6. januar 2004 har vejledt Dem om muligheden for på ny at ansøge statsamtet om fradrag i Deres børnebidrag til (C). Kopi af notatet vedlægges.

De har efterfølgende telefonisk kontaktet styrelsen utallige gange, hvor De er blevet vejledt om det samme. Der er ikke udfærdiget telefonnotat over disse efterfølgende henvendelser, da sagen på daværende tidspunkt ikke var verserende i styrelsen.

På baggrund af Deres mange telefoniske henvendelser har vi besluttet, at hvis De fremover ønsker at kontakte styrelsen, herunder indlevere eventuelle klager over statsamtets afgørelser, så skal det ske *skriftligt*.

Vi er opmærksomme på, at De har oplyst, at De er ordblind.

Hvis De har problemer med at formulere Dem skriftligt, kan De eventuelt anmode socialforvaltningen i Deres kommune om hjælp til formuleringen. Det samme gælder, hvis De har problemer med at læse vores skriftlige svar på Deres henvendelser m.v.

De kan ikke herefter forvente, at vi besvarer Deres eventuelle telefoniske henvendelser, og styrelsens personale er instrueret i at afbryde telefonforbindelsen, hvis De ringer."

Genpart af Familiestyrelsens brev blev samtidig sendt til B og til Statsamtet Y.

Den 8. november 2005 ringede A til ombudsmandsembedet og talte med en af mine medarbejdere. Han klagede telefonisk over at Familiestyrelsen uberettiget havde videre-

givet oplysning til uvedkommende, dvs. Statsamtet Y og B, om at han fremover ikke måtte ringe til styrelsen.

Den 16. november 2005 videresendte jeg en kopi af det telefonnotat min medarbejder havde lavet om samtalen med A, til Familiestyrelsen (mit j.nr. 2005-4023-603) idet jeg bad styrelsen underrette mig om sit svar til A.

Ved brev af 25. november 2005 til A afviste Familiestyrelsen at videregivelsen af oplysninger om ham til Statsamtet Y og B var sket uberettiget. Styrelsen skrev bl.a.:

"Vi kan oplyse, at det efter vores opfattelse er god forvaltningsskik, at statsamtet og parterne i sagen som udgangspunkt skal underrettes om vores afgørelser og beslutninger m.v. i sager om samvær og bidrag.

Muligheden for at give denne underretning begrænses i et vist omfang af reglerne om aktindsigt, tavshedspligt og videregivelse af oplysninger i forvaltningsloven og persondataloven.

Efter § 10, stk. 1, i forvaltningsloven omfatter en parts ret til aktindsigt alle dokumenter, der vedrører sagen. Lovens §§ 12-15 indeholder forskellige undtagelser fra dette udgangspunkt. Efter lovens § 15 kan en parts anmodning om aktindsigt i sagen begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til de oplysninger, der fremgår af sagens akter, til varetagelse af sine interesser, findes at burde vige for afgørende til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser.

Forarbejderne til § 15 indeholder en klar tilkendegivelse af, at undtagelsesbestemmelsen skal administreres med tilbageholdenhed. Oplysninger kan herefter kun undtages fra partsaktindsigt, hvor der er nærliggende fare for, at privates eller det offentlige interesser vil lide skade i væsentligt omfang.

Vi finder ikke, at der er nærliggende fare for, at Deres private interesser lider skade i væsentligt omfang ved vores underretning af statsamtet og modparten om vores beslut-

ning om Deres telefonkontakt med styrelsen.

Da vi mener, at oplysningerne i vores brev af 4. oktober 2005 må videregives til (B) efter reglerne om aktindsigt i forvaltningsloven, har vi ikke taget stilling til, om oplysningerne også må videregives efter reglerne i persondataloven.”

En af Familiestyrelsens medarbejdere ringede til A den 29. november 2005 og læste styrelsens svar af 25. november 2005 op for ham.

A ringede derpå her til embedet den 8. december 2005 og klagede til mig over Familiestyrelsens svar af 25. november 2005. Den 20. december 2005 bad jeg Familiestyrelsen om en udtalelse i anledning af klagen. I sin udtalelse, der forelå den 9. januar 2006, henholdt Familiestyrelsen sig til sit svar af 25. november 2005 og anførte videre følgende:

”Som nævnt i afgørelsen er det efter vores opfattelse god forvaltningsskik, at statsamtet og parterne i sagen som udgangspunkt skal underrettes om vores afgørelser m.v. i sager om samvær og bidrag.

Vi er generelt opmærksomme på, at man i sager af denne karakter kan overveje, om statsamtet og den anden part bør underrettes om beslutninger om telefonkontakt m.v., da sådanne beslutninger som udgangspunkt kun retter sig mod den ene part og ikke nødvendigvis har betydning for det materielle indhold i sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt.

I denne sag har vi ud fra en samlet vurdering konkret vurdering af omstændighederne, herunder det tidligere sagsforløb i Statsamtet (X), fundet, at beslutningen om (A)’s telefonkontakt med styrelsen har en så nær sammenhæng med den fremtidige sagsbehandling og det materielle indhold i sagen samt de afgørelser, der eventuelt skal træffes på et senere tidspunkt, at vi mener, at både statsamtet og modparten skulle underrettes herom.

Det bemærkes, at oplysningerne, som vi har videregivet til statsamtet og modparten,

i øvrigt fremgår af den øvrige korrespondance m.v. i sagen.”

I brev af 16. januar 2006 bad jeg om A’s eventuelle bemærkninger i anledning af Familiestyrelsens udtalelse. Jeg har ikke modtaget nogen bemærkninger fra ham.

Den 21. april 2006 afgav jeg min redegørelse i sagen. Heraf fremgik følgende:

## Ombudsmandens udtalelse

### ”1. Underretning om beslutningen til (B)

Jeg er enig med Familiestyrelsen i at god forvaltningsskik som udgangspunkt tilsiger at sagens parter underrettes om de væsentlige ekspeditioner myndighederne foretager som led i sagens behandling. Om en bestemt person bør modtage sådan underretning, afhænger imidlertid netop af om ekspeditionen er foretaget som led i behandlingen af en sag hvori den pågældende person må anses for part.

Partstatus i en forvaltningssag forudsætter at den pågældende person har en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald. Kerneområdet i partsbegrebet er den person hvis interesser direkte berøres af sagens udfald, men også andre vil kunne have en væsentlig og individuel interesse i sagen. At interessen skal være væsentlig, indebærer at afgørelsens udfald skal angå den pågældendes forhold og situation med en vis styrke og intensitet. Sagens udfald skal normalt have direkte virkning for den pågældende.

Fastlæggelsen af sagens tema og dermed kredsen af de interesser der knytter sig til dens udfald, har således afgørende betydning for hvem der må anses for part i sagen. I sager der rejses på borgerens eget initiativ som ved ansøgning eller i form af en klage over en underordnet myndigheds afgørelse, vil sagens tema normalt være begrænset til i hvilket omfang ansøgningen kan imødekommes, eller om den påklagede afgørelse må anses for rigtig. Hovedopgaven i relation til

spørgsmålet om partstatus bliver herefter at identificere den eller de personer som må antages at have den fornødne retlige interesse i sagen med det således afgrænsede tema.

Familiestyrelsen synes i sin udtalelse til mig at have lagt til grund at beslutningen om Deres telefonkontakt med styrelsen indgår i én og samme sag som hans klage over Statsamtet (Y)'s sagsbehandlingstid.

Under disse forudsætninger kan det være nærliggende – som styrelsen – at antage at (B), der utvivlsomt må anses for part i bidragssagen og formentlig derfor også i klagesagen vedrørende statsamtets sagsbehandlingstid, tillige må anses for part i relation til beslutningen om Deres telefonkontakt med styrelsen.

Selvom en sag i forvaltningslovens forstand må betragtes som én sag, er det dog principielt ikke udelukket at der i sagen skal træffes flere delafgørelser som klart kan adskilles fra hverandre, og i relation til hvilke der følgelig kan siges at eksistere forskellige sager med forskellige parter. Jeg henviser til Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 27 ff, og til den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 241ff\*, særligt s. 265 f.

I det konkrete tilfælde er det min opfattelse at der i forhold til Familiestyrelsens beslutning om at afskære Deres telefonkontakt med styrelsen netop foreligger en selvstændig sag som efter sit oplysningsgrundlag og udfald er væsensforskellig fra klagesagen vedrørende statsamtets sagsbehandlingstid.

Jeg lægger herved vægt på at Familiestyrelsen i sin begrundelse for at afskære telefonkontakten i vidt omfang har inddraget oplysninger om Deres kontakt med styrelsen i andre, afsluttede sager. Disse oplysninger indgik ikke i det nødvendige oplysningsgrundlag for selve klagesagen, der som tema alene havde spørgsmålet om den tid Statsamtet (Y) på daværende

tidspunkt havde anvendt til behandlingen af Deres anmodning om nedsættelse af børnebidraget.

Hertil kommer at beslutningen om at afskære Deres telefonkontakt med Familiestyrelsen efter sin karakter ligger ganske fjernt fra en stillingtagen til hans oprindelige klage til styrelsen. Tværtimod bemærker jeg at beslutningen allerede som følge af først at være truffet ved klagesagens afslutning ikke kan have virket regulerende for styrelsens videre behandling af selve klagesagen, men alene for styrelsens andre fortsat verserende eller kommende sager hvori De er eller måtte blive part.

Det er herefter min opfattelse at der i relation til Familiestyrelsens beslutning om at begrænse Deres kontakt med styrelsen til skriftlige henvendelser må antages at foreligge en selvstændig sag, hvis oplysningsgrundlag og udfald rækker væsentligt ud over den oprindelige klagesag.

(B)'s status af part i denne selvstændige sag afhænger herefter af hendes retlige interesse i sagens udfald. Jeg er opmærksom på den betydning som afskæringen af Deres telefonkontakt med styrelsen må antages at få for styrelsens behandling af andre – fortsat verserende eller kommende – sager, hvori (B) er eller kan blive part. Jeg mener dog ikke at hendes indirekte interesse i at De alene på grund af sit belastede forhold til Familiestyrelsen processuelt stilles vanskeligere i disse andre sager, er af en karakter der berettiger hende til partsstatus i sagen om begrænsning af Deres kontakt til Familiestyrelsen.

Det her anførte ville naturligvis ikke have afskåret Familiestyrelsen fra at referere til beslutningen om at afskære telefonkontakten med Dem efterhånden som beslutningen måtte finde konkret anvendelse i styrelsens andre – fortsat verserende eller kommende – sager. Sådanne andre sager kunne imidlertid hverken omfatte den samtidigt afsluttede klagesag

vedrørende Statsamtet (Y)'s sagsbehandlingstid eller styrelsens fortsat verserende sager hvor De på tidspunktet for beslutningens meddelelse endnu ikke havde rettet telefonisk henvendelse til styrelsen på ny. Oplysningerne om styrelsens beslutning indgik på daværende tidspunkt således ikke i nogen sag hvori (B) måtte anses for part. På denne baggrund deler jeg ikke Familiestyrelsens opfattelse hvorefter styrelsens adgang til at videregive oplysningerne til hende måtte vurderes i henhold til forvaltningslovens regler om aktindsigt for sagens parter.

Det er derimod et spørgsmål om ikke Familiestyrelsen var afskåret fra at meddele oplysningerne til (B) i medfør af de almindelige regler om offentligt ansattes tavshedspligt, herunder navnlig forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6, hvorefter hensynet til enkeltpersoners interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige, herunder økonomiske, forhold begrunde at oplysningen er fortrolig og dermed undergivet tavshedspligt.

Et hovedsigte med tavshedspligtsreglerne er at oplysninger som offentlige myndigheder bliver bekendt med som led i varetagelsen af deres opgaver, ikke bliver røbet over for almenheden eller uvedkommende privatpersoner. Det afgørende for om en oplysning må anses for fortrolig, må være en vurdering af om oplysningen er af en sådan karakter at den efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kundskab.

I den forbindelse bemærker jeg at den selvstændige sag der foreligger i relation til beslutningen om at afskære Deres telefonkontakt med Familiestyrelsen, i sig selv er af ganske sensitiv karakter. Jeg lægger herved vægt på beslutningens indgribende betydning for Dem og det forhold at den i overvejende grad er begrundet i forhold hos Dem som styrelsen tydeligvis anser for bebrejdelseværdige. Jeg

mener desuden ikke at kunne se bort fra Deres åbenbare interesse i at en beslutning der indebærer en væsentlig forringelse af Deres processuelle stilling i styrelsens andre sager der har karakter af partstvister mellem Dem og (B), ikke kommer til (B)'s kundskab.

Jeg mener herefter at Familiestyrelsen ved at underrette (B) om sin beslutning om at afskære Deres telefonkontakt med styrelsen handlede i strid med tavshedspligten efter forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6, idet oplysningerne om beslutningen måtte anses for fortrolige. Styrelsens handlemåde må af denne grund anses for kritisabel.

## 2. Videregivelse af oplysninger om beslutningen til Statsamtet (Y)

Almindelige regler om videregivelse af oplysninger mellem offentlige myndigheder er fastsat i forvaltningslovens § 28, der lyder således:

§ 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 nødvendigt 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.

...

Uanset min ovenfor anførte begrundelse for at anse oplysningerne om Familiestyrelsens beslutning om at afskære telefonkontakten med (A) for fortrolige mener jeg dog ikke at oplysningerne vedrører rent private forhold som anført i forvaltningslovens § 28, stk. 1. Familiestyrelsens adgang til at videregive oplysningerne til Statsamtet (Y) skal derfor vurderes efter § 28, stk. 3, om videregivelse af andre fortrolige oplysninger.

Af forarbejderne til forvaltningslovens § 28, stk. 3, fremgår det at adgangen til at videregive andre fortrolige oplysninger ifølge denne bestemmelse er begrænset til de tilfælde hvor det må antages at oplysningen vil være af væsentlig betydning for den modtagende myndigheds virksomhed eller for en afgørelse som denne myndighed skal træffe. Bestemmelsen indebærer at der ikke mellem forskellige forvaltningsmyndigheder kan finde videregivelse af fortrolige oplysninger sted med mindre der er et sagligt behov herfor. Jeg henviser til Folketingstidende 1985-86, tillæg A, s. 106 og 174 f.

Spørgsmålet er herefter om oplysningerne var af væsentlig betydning for statsamtets virksomhed eller for en afgørelse statsamtet skulle træffe, eller om der hos Familiestyrelsen eller statsamtet i øvrigt var et sagligt behov for at oplysningerne blev videregivet.

Familiestyrelsen har i sin udtalelse til mig anført at beslutningen om at afskære Deres telefonkontakt med styrelsen har en så nær sammenhæng med den fremtidige sagsbehandling og det materielle indhold i sagen samt de afgørelser der eventuelt skal træffes på et senere tidspunkt, at statsamtet – og (B) – skulle underrettes herom.

I den anledning bemærker jeg at klagesagen vedrørende statsamtets sagsbehandlingstid som tidligere nævnt må anses for afsluttet samtidig med beslutningens meddelelse. Jeg er derfor ikke enig med Familiestyrelsen i at beslutningen har nogen nær sammenhæng med den fremtidige sagsbehandling eller det materielle indhold i sagen. Jeg må herudover forstå styrelsens udtalelse således at der med beslutningens betydning for eventuelle senere afgørelser sigtes til afgørelser som styrelsen forventes at skulle træffe selv, idet beslutningen efter sit indhold alene vedrører styrelsens egen sagsbehandling. Familiestyrelsen har imidlertid ikke angivet hvorledes underretningen af statsamtet må antages at have gavnet styrelsens forberedelse af disse senere afgørelser.

Familiestyrelsen har heller ikke i øvrigt anført sådanne grunde som efter min opfattelse understøtter at der hos Familiestyrelsen eller Statsamtet (Y) var et sagligt behov for at videregive de omhandlede oplysninger til statsamtet. Videregivelsen må derfor anses for at være sket i strid med forvaltningslovens § 28, stk. 3. Også dette forhold må jeg derfor anse for kritiksabelt.

Jeg har gjort Familiestyrelsen bekendt med min opfattelse."

NOTE: (\*) FOB 1989, s. 241.



## 9-4. Familiestyrelsens afvisning af at behandle sent indkomne klager

Familieret 132.1 – 3.4. – Forvaltningsret 1121.1 – 1121.2 – 1121.3 – 11.9 – 12.1 – 12.4 – 13.1.

*I to tilfælde tog ombudsmanden stilling til om Familiestyrelsen kunne afvise at behandle en sent indkommen klage med henvisning til at der var gået lang tid siden underinstansen traf afgørelse.*

*Den første sag (j.nr. 2004-3465-651) handlede om ægtefællebidrag. Her blev der først klaget over underinstansens afgørelse efter 8½ år.*

*Den anden sag (j.nr. 2006-0751-652) handlede om børnebidrag. I den sag blev der først klaget over underinstansens afgørelse efter 2 år og 8 måneder.*

*Uanset at der ikke i lovgivningen var fastsat en frist for at udnytte klageadgangen, afviste Familiestyrelsen i begge tilfælde at behandle klagerne. Familiestyrelsen henviste til at en klage efter Familiestyrelsens opfattelse skulle indgives inden for en vis tid. Familiestyrelsen mente at hensynet til en parts mulighed for at få behandlet en klage burde afvejes over for hensynet til modparten der måtte antages at have indrettet sig i tillid til den trufne afgørelse.*

*I udtalelserne til ombudsmanden beskrev Familiestyrelsen sin administrative praksis i relation til sent indkomne klager. Familiestyrelsen oplyste at der ikke var fastsat retningslinjer for hvad der måtte anses for at være "en vis tid", men at en klage der var indgivet inden et år efter underinstansens afgørelse, ikke ville blive afvist.*

*Ombudsmanden udtalte at når der ikke i lovgivningen var fastsat en frist for at udnytte en klagemulighed, kunne en klageinstans kun afvise at realitetsbehandle en sent indgivet klage hvis klageren ikke havde nogen retlig interesse i at få afgørelsen ændret, eller hvis sagen ikke længere kunne oplyses.*

*Ombudsmanden udtalte endvidere at det var hans opfattelse at det i lighed med fastsættelsen af en egentlig klagefrist krævede udtrykkelig lovhjemmel at afskære klageadgangen i videre omfang end de tilfælde hvor klageren ikke havde nogen retlig interesse i at få afgørelsen ændret, eller forholdet ikke længere lod sig oplyse. På den baggrund mente ombudsmanden at Familiestyrelsens praksis med at afvise sent indkomne klager var kritisabel.*

*I begge sager kritiserede ombudsmanden Familiestyrelsens afvisning af at behandle klagerne og henstillede at Familiestyrelsen realitetsbehandlede sagen.*

*(J.nr. 2004-3465-651 og 2006-0751-652).*

Af den første sag – j.nr. 2004-3465-651 – fremgik det at A og B ved dom af 10. november 1994 blev skilt. A blev ved dommen pålagt bidragspligt overfor B i 10 år fra dommens dato.

I september 1995 søgte B Københavns Overpræsidium om ægtefællebidrag. Københavns Overpræsidium gjorde A bekendt med ansøgningen i brev af 4. oktober 1995 og

bad ham om at indsende dokumentation for sine økonomiske forhold.

Den 16. november 1995 rykkede Overpræsidiets for svar. Overpræsidiets skrev bl.a. følgende til A:

*"Er skemaet og den ønskede dokumentation ikke modtaget inden 10 dage, vil Overpræsidiets indhente de nødvendige oplysninger på*

anden måde – f.eks. fra skattevæsenet eller Deres arbejdsgiver.”

Da Københavns Overpræsidium ikke havde modtaget svar fra A på brevene af 4. oktober 1995 og 16. november 1995, kontaktede man den 4. december 1995 telefonisk B for at få oplysninger om A's indtægtsforhold. Af telefonnotatet fremgår at hun bl.a. oplyste at A "i hvert fald indtil 1991, var ansat i (X) [en dansk arbejdsgiver; min bemærkning] og havde en månedsløn på 30.000 kr.". B oplyste videre at hun på daværende tidspunkt ikke havde kendskab til A's aktuelle arbejdsgiver eller indkomst.

Københavns Overpræsidium rettede derefter med brev af 4. december 1995 henvendelse til A. Overpræsidiets brev bl.a. følgende:

"De har ikke besvaret Overpræsidiets anmodninger af 4. oktober og 16. november d.å. om dokumentation for Deres indtægt, i anledning af (B)'s ansøgning om fastsættelse af ægtefællebidrag.

(B) har oplyst, at Deres senest kendte indtægt var på 30.000 kr. månedligt. Der henvises til vedlagte telefonnotat.

Såfremt Overpræsidiets ikke inden 5 uger fra d.d. har modtaget *dokumenterede* oplysninger om Deres indkomst i 1994 og Deres aktuelle indkomst, (såfremt De er selvstændig, da regnskaber for de seneste 3 år) vil Overpræsidiets uden yderligere varsel træffe afgørelse ud fra de foreliggende oplysninger.

Overpræsidiets vil således lægge til grund, at Deres indkomst beløber sig til 30.000 kr. månedligt, at (B)'s indkomst beløber sig til 144.000 kr. årligt, og at ægtefællebidraget derfor vil blive fastsat til 3.500 kr. månedligt."

Den 25. januar 1996 traf Københavns Overpræsidium afgørelse i sagen. Overpræsidiets fastsatte som anført i brevet til A af 4. december 2004 dennes ægtefællebidrag til 3.500 kr. pr. måned. Ægtefællebidraget blev således fastsat på baggrund af de oplysninger som B havde givet om sine og A's indtægtsforhold,

idet A ikke havde afkræftet oplysningerne om sine indtægtsforhold. Afgørelsen blev samme dag meddelt A i brev.

Den 20. februar 1996 skrev B til Københavns Overpræsidium og anmodede overpræsidiets om hjælp idet hun endnu ikke havde modtaget de forfaldne bidrag fra A. Den 4. marts 1996 svarede Københavns Overpræsidium på hendes henvendelse og opfordrede hende til at rette henvendelse til sit lokale socialcenter.

I brev af 20. april 1996 skrev A til Københavns Overpræsidium. Han anførte følgende:

"I deres brev af 25 Jan. 1996 fremgår det at jeg er blevet pålagt at betale Kr. 3,500 i bidrag på. måned, dette beløb er fastsat ud fra en formodet indtægt på Kr. 30,000 pr. måned.

Forholdende har imidlertid ændret sig væsentligt, sammen med min Tanzanianske hustru driver jeg et rådgivende konsulentfirma, startet i 1995, detaljerede regnskaber foreligger ikke, men min indkomst for 1995 var ca. kr. 80,000.

Jeg kan derfor ikke acceptere deres krav om kr. 3,500 pr måned som jeg ingen chance har for at betale."

Københavns Overpræsidium skrev til A i brev af 23. maj 1996. Overpræsidiets brev bl.a.:

"Overpræsidiets har modtaget Deres skrivelser af 20. april d.å. angående det Dem pålagte ægtefællebidrag. De anfører bl.a. heri, at De ikke kan acceptere kravet om 3.500 kr. pr. måned, idet Deres økonomiske forhold har ændret sig væsentligt.

*Overpræsidiets har på denne baggrund genoptaget sagen.* Såfremt bidragets størrelse ændres, vil dette således få virkning fra første forfaldsdag efter en evt. ændringsafgørelse.

Såfremt De ønsker at klage over afgørelsen af 25. januar 1996, bedes De rette fornyet henvendelse hertil.

For at Overpræsidiets kan behandle Deres ansøgning, bedes De dokumentere Deres

indtægt de seneste 3 år. De bedes således indsende regnskaber, skatteopgørelser, forskudsopgørelser o.lign., såvel fra Danske som Tanzanianske myndigheder.

De bedes redegøre for baggrunden for at forlade Deres stilling hos (X).

De bedes oplyse om De har haft anden lønnet beskæftigelse efter (X), indtægten herfra, som årsagen til evt. ophør.

De bedes redegøre for baggrunden for, at De er startet som selvstændig, i form af et rådgivende konsulentfirma, og oplyse om den forventede indtægt i årene fremover.

De bedes redegøre for hvorvidt en indtægt for 1995 som oplyst på 80.000 kr., sammenholdt med leveomkostningerne i Tanzania, sætter Dem i stand til at forsørge Dem selv og Deres familie, samt om Deres ægtefælle har indkomst fra anden side.

De kan benytte vedlagte skema til en del af besvarelsen."

Københavns Overpræsidium rettede derefter henvendelse til A to gange med breve af henholdsvis 26. juli 1996 og 28. august 1996 for at bringe sagen i erindring. I brev af 28. august 1996 blev det præciseret over for A at sagen ville blive henlagt uden yderligere varsel hvis han ikke havde reageret inden da.

Sådan som sagen er oplyst for mig, foreligger der ikke yderligere korrespondance mellem A og Københavns Overpræsidium før A med mail af 4. juni 2003 rettede henvendelse til Statsamtet København. I sin mail søgte A om fritagelse for betaling af ægtefællebidrag. A skrev bl.a. i mailen:

"Jeg blev skilt fra min tidligere hustru, (B) i 1994, jeg har ikke betalt bidrag i den mellem-liggende tid.

Jeg er nu af (K) kommune blevet pålagt at betale, beløbets størrelse er ikke fastlagt.

...

Jeg modtager opsat pension som efter skat andrager kr. 59.000 årligt, dette er p.t. vor eneste indkomst, selv i Tanzania er dette ikke nogen imponerende indkomst.

På denne baggrund anmoder jeg derfor om fritagelse for betaling af ægtefællebidrag."

Den 16. juni 2003 videresendte Statsamtet København A's klage til Københavns Overpræsidium.

I brev af 10. juli 2003 anmodede Københavns Overpræsidium A om at indsende oplysninger og dokumentation for sin daværende indtægt. Samme dag blev B ligeledes opfordret til at oplyse og dokumentere sin indtægt.

B oplyste i sit brev af 16. juli 2003 til Overpræsidiets bl.a. følgende:

"Min forhenværende mand (A), (...), arbejder faktisk indimellem.

Han besidder to huse i (...), har investeret i diskoteker dernede og ejer desuden (...)-kroen (...), se vedlagte kopi."

Den 28. juli 2003 modtog Københavns Overpræsidium det oplysningsskema A havde udfyldt den 22. juli 2003. Herpå anførte A at der "har ikke fundet nogen afgørelse om ægtefællebidrag sted".

B's brev til overpræsidiets blev den 30. juli 2003 sendt til A for at give ham lejlighed til at afgive en udtalelse.

Den 20. august 2003 skrev A bl.a. til Overpræsidiets:

"Siden 1/3-2003 har jeg ikke haft anden indtægt end min pension. Min hustru har to huse her i (...), vi bebor det ene, det andet er normalt udlejet men er p.t. tomt. Jeg har ikke foretaget nogen investeringer i (...) udover i husene. Jeg ejer ikke og har aldrig ejet omtalte kro (...), skulle ejeren have betænkt mig i så henseende har han glemt at underrette mig derom."

Den 10. september 2003 blev A's brev sendt til B for at give hende lejlighed til at dokumentere at A havde andre indtægter end dem som han havde oplyst. Denne opfordring svarede hun på i brev af 15. september 2003. Hun anførte i sit brev bl.a.:

”Som svar på Deres brev af 10/9-03 vil jeg sige, at det jeg skriver er hvad dem der har forbindelse med (A) fortæller mig. Dokumentation er jo meget svært at have, hans post kommer jo ikke ind ad min dør.

Ang. det med (...)kroen (...) har han godt nok altid nægtet ethvert kendskab til. Det brev fik jeg da vi havde fælles adresse, og det da underligt hans navn står på dokumentet.”

Vedlagt brevet var en kopi af en meddelelse fra (...) Kommune om årsregulering pr. 1. januar 1990 af ejendommens værdi. Heraf fremgik at A var registreret som ejer af (...)kroen, (...).

Københavns Overpræsidium traf afgørelse i sagen den 9. oktober 2003. Overpræsidiets besluttede at nedsætte bidraget til 0 kr. med virkning fra den 15. oktober 2003 der var første forfald efter Overpræsidiets afgørelse. De oplysninger som A havde givet, blev lagt til grund for afgørelsen. Overpræsidiets fandt det således ikke godtgjort at A havde anden indtægt end sin pension.

Den 19. november 2003 skrev B til Civilretsdirektoratet for at påklage afgørelsen af 9. oktober 2003 om at A's bidrag blev nedsat. Af brevet fremgik bl.a.:

”At (A) tilsyneladende ingen penge har nu, Tjo! Da han havde betalte han heller ikke det han var ansat til, og havde han gjort var han ansvarsbevidst.

Efter 25 års slid og slæb kan jeg *ikke* indse han bliver ved med at smutte fra sine forpligtelser.

Desuden måtte og skulle han absolut have en *meget* dyr ejerbolig, som min søn solgte sine aktier og obligationer for at indfri sin fars ambitioner. Der er 'bare' det ved det, at (A) fra den ene dag til den anden holdt totalt op med at betale for den dyre lejlighed. Derfor betaler min søn sin fars gæld resten af sit liv. Det er det værste ved den sag og det fortjener min stakkels søn ganske bestemt *ikke!*

Hvis familie og venner ikke var kommet med lidt mad til mig, var jeg besvimet af sult.

Hvorfor (A) bare skal slippe for at betale, kan jeg ikke se nogen rimelighed i.

Jeg arbejdede til den dag, lægen fandt ud af, jeg er meget alvorligt syg og som bekendt får man ikke uden gode grunde pension i dag.”

Civilretsdirektoratet traf afgørelse i klagesagen den 28. november 2003. Civilretsdirektoratet ændrede ikke Overpræsidiets afgørelse. Civilretsdirektoratet henholdt sig til de af Overpræsidiets anførte grunde.

Den 5. december 2003 anmodede A om aktindsigt i sagen, og den 11. december 2003 fremsendte Overpræsidiets kopi af sagens akter til ham.

Den 8. april 2004 sendte A en e-mail til Københavns Overpræsidium hvoraf bl.a. fremgik følgende:

”Den 5/1 2004 fremsendte jeg indsigelse vedr. den ovenfor nævnte afgørelse og bad dem meddele mig evt. muligheder for en revidering af denne.

Jeg har ikke fået noget svar på denne henvendelse, men håber at den ikke er glemt eller fejlarkiveret, jeg ser derfor frem til deres svar.”

Københavns Overpræsidium besvarede A's e-mail den 13. maj 2004 og bad ham sende sin indsigelse på ny idet man ikke i Overpræsidiets havde modtaget hans tidligere fremsendte indsigelser.

Den 20. maj 2004 sendte A på ny en e-mail til Københavns Overpræsidium hvori han bl.a. skrev:

”Herved fremsendes min oprindelige mail af 05.01.2004.

Ved gennemgang af papirerne fra 1995 står det mig klart at noget af korrespondancen, den ene eller begge veje, er forsvundet undervejs, større breve bliver hyppigt stjålet eller åbnet i håb om at finde værdier.

Da jeg ikke siden 1991 har haft en indkomst som oversteg min nuværende ville jeg naturligvis have protesteret mod den daværende afgørelse, jeg beder dem derfor ven-

ligst meddele mig hvad der kan gøres for at ændre den oprindelige afgørelse."

Københavns Overpræsidium svarede i senere i udateret e-mail bl.a. følgende:

"Som svar på Deres mail af 20.5.04 skal det meddeles, at De kan påklage afgørelsen, men at en ændring som hovedregel kun vil få virkning for fremtiden."

A besvarede Overpræsidiets e-mail i e-mail af 28. juni 2004 hvor han bl.a. anførte følgende:

*"Klage over fastsættelse af hustrubidrag.*

Under behandlingen af sagen blev bidraget fastsat udfra en af min hustru påstået indkomst, jeg blev ikke spurgt.

Grundet en højst usikker postgang, større breve bliver meget ofte stjålet i håb om at finde værdier, forsvandt korrespondance begge veje.

Jeg blev således først gjort bekendt med bidragspligten da der blev foretaget udlæg i min pension.

Min baggrund er følgende: Indtil juli 1991 var jeg ansat ved (X) med en årsindtægt på ca. 280,000-. Siden da har min årlige indkomst aldrig oversteg 100,000- og de fleste år har den været mindre.

Jeg er gift og vi har en datter som er dansk statsborger.

Min årlige indkomst er kr. 75,000- det er p.t. vor eneste indkomst.

Der er foretaget udlæg i min indkomst, da vi skylder penge til vor datters skole er hun nu udelukket fra at gå i skole, de indeholdte penge skulle være brugt til dækning af dette.

Vi har meget få penge at leve for.

Da vor datter er dansk statsborger mener jeg hun er omfattet af de sociale regler om barnets tarv. Under vor nuværende økonomiske situation lider hun nød.

Jeg beder dem derfor revurdere den oprindelige afgørelse og, hvis det er muligt, meget hurtigt, da vor situation er aldeles uudholdelig, vor datter må tilbage til skolen.

Jeg beder dem venligst korrespondere via E-mail da postgangen er meget upålidelig."

Senere svarede Københavns Overpræsidium i udateret e-mail bl.a. følgende:

"Vi har modtaget Deres mail af 28. juni 2004, hvor De anfører at ville påklage en bidragsafgørelse.

Vi skal i den forbindelse gøre Dem opmærksom på, at Overpræsidiets ved afgørelse af 9. oktober 2003 nedsatte bidraget til 0 kr. En afgørelse Civilretsdirektoratet den 28. november 2003 stadfæstede.

De bedes derfor oplyse, hvilken bidragsafgørelse det er De ønsker at påklage."

A besvarede denne e-mail i e-mail af 5. juli 2004. Han skrev bl.a.:

"Som svar på deres mail kan jeg anføre at klagen drejer sig om ansættelsen af bidraget, det er nu længe siden, men jeg har aldrig haft en indtægt som den der ligger til grund for afgørelsen, faktisk er jeg aldrig blevet spurgt derom, i skrivelsen fremgår det at 'jeg har ikke afkræftet påstanden'. Jeg har, grundet mangelfuld postgang, ikke set den fulde korrespondance i sagen indtil jeg fik kopier ved udpantningsforretningen.

Jeg ønsker derfor at klage over hele processen da jeg på intet tidspunkt har haft en indkomst som anført."

Den 21. juli 2004 traf Civilretsdirektoratet afgørelse i klagesagen. Direktoratet skrev:

"Civilretsdirektoratet har modtaget Deres klage over Københavns Overpræsidiets afgørelse af 25. januar 1996 om bidrag. Ved afgørelsen bestemte Overpræsidiets, at De skal betale et månedligt bidrag på 3.500 kr. til (B) fra den 15. oktober 1995.

Vi har forstået Deres klage som en anmodning om, at De ikke skal betale bidraget.

De har navnlig anført, at De aldrig har haft en indkomst i den størrelsesorden, som Overpræsidiets har lagt vægt på for Deres vedkommende i afgørelsen. De mener endvidere ikke at være blevet bedt om at redegøre for Deres indkomstforhold forud for afgørelsen. Endelig har De som følge af problemer i postgangen ikke været bekendt



med korrespondancen i sagen, før der blev foretaget udlæg i Deres pension.

Vi afviser at behandle Deres klage.

Det følger af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, at en klageinstans skal behandle selv meget sent indgivne klager, når der ikke er fastsat en klagefrist på det pågældende område. Myndigheden skal således behandle en sag selvom anmodningen om genoptagelse indgives længe efter afgørelsen.

Det gælder dog ikke, når klagen eller anmodningen om genoptagelse indkommer så sent, at der ikke – eller kun med uforholdsmæssig besvær – kan skaffes bevismæssig grundlag for bedømmelsen af sagen, eller når hensynet til den, der har indrettet sig efter den truffe afgørelse, taler imod, at sagen behandles på nuværende tidspunkt.

Ved Civilretsdirektoratets behandling af klager over statsamtens/Overpræsidiets afgørelser gælder der ingen klagefrist. Der gælder heller ingen frist for indgivelse af anmodninger til direktoratet om genoptagelse af en afgjort klagesag.

Hensynet til en parts mulighed for at få behandlet en sag i klageinstansen bør afvejes overfor hensynet til modparten, der må antages at have indrettet sig i tillid til den truffe afgørelse. En klage eller en anmodning om genoptagelse bør således indgives inden for en vis tid efter afgørelsen.

Vi modtog Deres klage den 19. juli 2004. Efter vores skøn er klagen indgivet så sent, at der ikke længere er grundlag for at behandle sagen."

Den 23. august 2004 skrev A en e-mail til Københavns Overpræsidium og spurgte om hvornår en afgørelse i sagen måtte forventes at foreligge. Overpræsidiets svarede i udate-ret e-mail at Civilretsdirektoratet traf afgørelse i sagen den 21. juli 2004. Overpræsidiets sendte samtidigt en kopi af afgørelsen til A som almindelig brev.

Den 11. september 2004 skrev A en e-mail til Civilretsdirektoratet og klagede over afgørelsen af 21. juli 2004. A skrev bl.a.:

"Jeg kan naturligvis ikke acceptere den af dem truffe afgørelse, Statsamtets oprindelige afgørelse er udelukkende baseret på min ex-hustrus overdrevne opgivelser, hvor er dokumentationen? Den kendsgerning at hun, bl.a., påstod at jeg ejede (...)kroen (...) burde have fået én eller anden til at tænke.

UANSET HENSYNET TIL FORVALTNINGSMÆSSIGE GRUNDSÆTNINGER OG EN VAGT FORMULERET FORÆLDELSESFRIST ER JEG NU I DEN SITUATION AT JEG ER IDØMT ET BIDRAG FASTSAT UDEN NOGEN FORM FOR DOKUMENTATION ELLER BEVIS.

Dette er naturligvis helt uacceptabelt, Statsamtet kunne have kontaktet mig via ambassaden, en normal procedure for andre institutioner.

Jeg må derfor fastholde at bidraget er fastsat på totalt grundløse og udokumenterede udsagn, jeg må endvidere fastholde at (Forældelsesfristen) beregnes fra den dag jeg først fik meddelelse om bidragspligten, den dag da der blev foretaget udlæg.

Såfremt de ikke kan revurdere sagen, anmodes de venligst om at informere mig om mine ankenemuligheder eller klagemuligheder, herunder mulighederne for retshjælp for ubemidlede m.v."

Civilretsdirektoratet besvarede A's henvendelse den 22. september 2004. Direktoratet fastholdt afgørelsen af 21. juli 2004 og anførte bl.a.:

"De har på ny bedt os om at behandle Deres klage.

De har navnlig anført, at de oplysninger om Deres økonomiske forhold, som er lagt til grund i Overpræsidiets afgørelse, er ukorrekte og udokumenterede. De finder det endvidere mest rimeligt, at klagefristen i relation til Overpræsidiets afgørelse regnes fra det tidspunkt, hvor der blev foretaget udlæg i Deres pension, da De på grund af problemer i postgangen ikke tidligere var blevet bekendt med bidragspligten.

Vi fastholder vores afgørelse og begrundelse.



Deres fornyede henvendelse giver således ikke anledning til en ændret stilling i sagen.

Vi mener således fortsat, at Deres klage er indgivet så sent, at der ikke længere er grundlag for at behandle sagen. Herunder mener vi, at (B) nu med rette kan have indrettet sig i tillid til at modtage bidrag for den omhandlede periode."

Den 9. oktober 2004 klagede A til mig.

...

Den 8. marts 2005 bad jeg Familiestyrelsen (tidligere Civilretsdirektoratet) om en udtalelse i anledning af A's klage. Jeg skrev bl.a. følgende i min henvendelse til styrelsen:

"Jeg beder Familiestyrelsen forholde sig til spørgsmålet om hvorvidt det ikke – eller kun med uforholdsmæssigt besvær – vil være muligt at oplyse sagen.

Jeg beder endvidere Familiestyrelsen udtale sig om hvorvidt hensynet til modparten bør inddrages i vurderingen af om en sent indgivet klage overhovedet skal realitetsbehandles, og – i bekræftende fald – hvilken vægt dette hensyn bør tillægges i relation til afgørelsen af om klagen skal afvises, særligt i sager der vedrører en løbende ydelse eller lignende."

Familiestyrelsen skrev følgende i sin udtalelse af 28. november 2005:

"...

Vi kan henholde os til den trufne afgørelse og begrundelsen for den, idet sagen dog giver os anledning til følgende bemærkninger:

Familiestyrelsens praksis med hensyn til afvisning af at behandle meget sent indkomne klager

Som oplyst i vores afgørelse af 21. juli 2004 følger det af almindelig forvaltningsretlige grundsætninger, at en klageinstans skal realitetsbehandle selv meget sent indgivne klager, når der ikke er fastsat en klagefrist. Myndigheden skal ligeledes behandle en sag igen, selvom anmodningen om genoptagelse indgives længe efter afgørelsen.

Dette gælder dog ikke, når klagen eller anmodningen om genoptagelse indkommer så

sent, at der ikke – eller kun med uforholdsmæssigt besvær – kan skaffes bevismæssig grundlag for bedømmelsen af sagen, eller når hensynet til den, der har indrettet sig efter den trufne afgørelse, taler imod, at sagen behandles på nuværende tidspunkt.

Ved behandlingen af klager over statsamtens bidragsafgørelser gælder der ingen klagefrister. Der gælder heller ingen frister for indgivelse af anmodninger til styrelsen om genoptagelse af en afgjort klagesag.

Hensynet til en parts mulighed for at få behandlet en sag i klageinstansen bør afvejes overfor hensynet til modparten, der må antages at have indrettet sig i tillid til den trufne afgørelse. En klage eller anmodning om genoptagelse bør således indgives inden for en vis tid efter afgørelsen.

Generelt skal denne praksis ses i lyset af retningslinierne og reglerne for ændring af bidrag med tilbagevirkende kraft. I relation til den konkrete sag skal praksis endvidere ses i lyset af muligheden for at tillægge en parts manglende deltagelse i sagsoplysningen processuel skadevirkning.

Ændring af bidrag med tilbagevirkende kraft

Indtil den 1. april 2005 blev spørgsmål om, fra hvilket tidspunkt en ændring af et bidrag skulle have virkning afgjort efter følgende retningslinier:

En ændring – både forhøjelse og nedsættelse – af et bidrag havde normalt først virkning fra den første forfaldsdag efter den trufne afgørelse. Baggrunden for dette var, at parterne skulle kunne indrette deres økonomiske forhold på den trufne afgørelse om bidrag. Den bidragsberettigede skulle således kunne regne med at modtage forfaldne bidrag, og den bidragspligtige burde ikke kunne mødes med krav om efterbetaling.

En ændring kunne dog i særlige tilfælde få virkning fra et tidligere tidspunkt. Det kunne navnlig ske i følgende situationer:

- 1) En part havde givet urigtige oplysninger, eller havde undladt at give relevante oplysninger.

- 2) Statsamtets afgørelse var åbenbar urigtig.
- 3) Sagsbehandlingen havde trukket urimeligt længe ud på grund af den bidragsfastsættende myndighed eller en af sagens parter.

I overensstemmelse med forarbejderne til lov nr. 446 af 9. juni 2004 om ændring af lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og forskellige andre love (Regelforenkling på det familieretlige område m.v.) er hovedtrækkene i denne praksis blevet kodificeret ved § 14 i bekendtgørelse nr. 169 af 17. marts 2005 om behandling af sager om børnebidrag og ægtefællebidrag (bidragsbekendtgørelsen), der trådte i kraft den 1. april 2005.

Det bemærkes, at i situationer, hvor statsamtet har tillagt den bidragspligtiges manglende deltagelse i sagsoplysningen (se nedenfor) og f.eks. har fastsat bidraget ud fra den bidragsberettigedes oplysninger om den bidragspligtiges økonomiske forhold, og hvor den bidragspligtige efterfølgende indsender oplysningerne, vil en eventuel nedsættelse af bidraget i overensstemmelse med ovenstående som udgangspunkt først blive tillagt virkning fra første forfaldsdag efter den nye afgørelse.

Dette er i overensstemmelse med Østre Landsrets dom af 27. september 1996 (16. afd., nr. B-0409-95), der vedlægges.

#### *Processuel skadevirkning*

I sager om børne- eller ægtefællebidrag forekommer det jævnligt, at en part undlader at meddele statsamtet de oplysninger, der er nødvendige for behandlingen af sagen.

Det er almindeligt antaget, at forvaltningsmyndigheder kan tillægge manglende medvirken til oplysningen af sagen processuel skadevirkning, således at den pågældende part orienteres om, at sagen vil blive afgjort på det foreliggende grundlag, hvis parten f.eks. ikke indsender de omhandlede oplysninger. Det foreliggende grundlag kan bl.a. være modpartens oplysninger om partens økonomiske forhold.

Ombudsmanden har bl.a. ved udtalelse af 23. september 2005 (j. nr. 2004-3503-652) tilsluttet sig dette.

#### *Den omhandlede sag*

Det fremgår af sagen, at (B) og (A) blev skilt ved dom den 10. januar 1994 [her menes formentlig 10. november 1994; min bemærkning] bl.a. på vilkår af, at (A) havde bidragspligt overfor (B) i 10 år.

I september 1995 modtog Overpræsidiets ansøgning fra (B) om fastsættelse af ægtefællebidrag.

Ved brev af 4. oktober 1995 gjorde Overpræsidiets (A) bekendt med ansøgningen og anmodede ham om dokumentation for sine økonomiske forhold. Ved brev af 16. november 1995 rykkede Overpræsidiets ham for svar herpå.

(B) meddelte telefonisk den 4. december 1995 Overpræsidiets, at (A) indtil 1991 havde været ansat i (X) med en månedsløn på 30.000 kr. Hun var ikke bekendt med hans daværende arbejds- eller indtægtsforhold.

Den 4. december 1995 meddelte Overpræsidiets (A), at Overpræsidiets ved afgørelsen ville lægge til grund, at han havde en månedlig indtægt på 30.000 kr., hvis han ikke inden 5 uger indsendte dokumentation for sin aktuelle indtægt, og at bidraget derfor ville blive fastsat til 3.500 kr. pr. måned.

Ved afgørelse af 25. januar 1996 pålagde Overpræsidiets ham at betale 3.500 kr. pr. måned i ægtefællebidrag fra den 15. oktober 1995.

Samtlige Overpræsidiets breve til (A) blev sendt til adresse: 'Postbox (...), (...), Tanzania'; de ses ikke at være kommet retur.

Den 7. maj 1996 modtog Overpræsidiets brev fra (A), hvori han oplyste, at han havde modtaget afgørelsen af 25. januar 1996, og at hans indtægtsforhold havde ændret sig, fordi han i 1995 havde startet eget firma, der havde givet ham en indtægt på 80.000 kr. i 1995. Hans postadresse var den samme, som den Overpræsidiets havde sendt brevene til.

Ved brev af 23. maj 1996 bad Overpræsidiets (A) om at indsende dokumentation for

indtægten og oplyse, hvorfor han havde forladt stillingen hos (X). Overpræsidiets orienterede ham samtidig om, at en eventuel nedsættelse af bidraget alene ville få virkning for fremtiden, men at han havde mulighed for at klage over afgørelsen af 25. januar 1996.

Ved brev af 26. juli 1996 rykkede Overpræsidiets ham for svar, og ved brev af 28. august 1996 blev han gjort bekendt med, at sagen – uden yderligere varsel – ville blive henlagt, hvis han ikke reagerede inden 1 måned.

Overpræsidiets modtog ikke nogen reaktion fra (A) på dette.

Først ved e-mail af 4. juni 2003 anmodede (A) om fritagelse for at betale ægtefællebidrag, idet han var gået på pension og nu havde en årlig indtægt på 59.000 kr. efter skat. Efter at have indhentet oplysninger om begge parter økonomiske forhold nedsatte Overpræsidiets den 9. oktober 2003 bidraget til 0 kr. fra den 15. oktober 2003.

Ved e-mail af 28. juni 2004 klagede (A) over Overpræsidiets afgørelse af 25. januar 1996. Han oplyste i den forbindelse, at postgangen i Tanzania er højst usikker, og at han siden 1991 aldrig har haft en indtægt, der oversteg 100.000 kr. årligt. Overpræsidiets havde derfor efter hans opfattelse vurderet hans bidragsevne for højt ved afgørelsen af 25. januar 1996.

Vi afviste den 21. juli 2004 at behandle klagen, og den 22. september 2004 fastholdt vi denne afgørelse.

På det tidspunkt var bidragspligten udløbet, idet den ved dommen af 10. januar 1994 var tidsbegrænset til 10 år fra dommens dato.

#### *Vurdering af den omhandlede sag*

Som nævnt ovenfor bør parterne i en bidragssag som udgangspunkt kunne indrette sig i tillid til den truffe afgørelse, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Set fra (B)'s side forelå der ingen sådanne omstændigheder, og hun burde derfor kunne indrette sig på at modtage det fastsatte bidrag.

Dette skal dog vurderes i forhold til (A)'s interesse i at få efterprøvet, om bidragets størrelse var korrekt fastsat ved afgørelsen af 25. januar 1996.

Vi mener imidlertid ikke, at (A) havde en beskyttelsesværdig interesse heri. Dette skyldes, at han efter vores opfattelse er den nærmeste til at bære risikoen for, at spørgsmålet om bidragets størrelse først blev rejst 7-8 år efter den truffe afgørelse. Vi har her ved lagt vægt på følgende:

– Forud for afgørelsen af 25. januar 1996 var (A) gjort bekendt med, at Overpræsidiets ville lægge ville lægge til grund, at han havde en månedlig indtægt på 30.000 kr., hvis han ikke indsendte dokumentation for sin aktuelle indtægt, og at bidraget ville blive fastsat til 3.500 kr. pr. måned.

– Han var bekendt med afgørelsen af 25. januar 1996, men han reagerede hverken på Overpræsidiets efterfølgende anmodning om at indsende økonomiske oplysninger eller på gentagelsen af orienteringen om klageadgangen.

– Først ca. 7 år efter afgørelsen af 25. januar 1996 søgte (A) om nedsættelse af bidraget, og først året efter meddelte han, at han ønskede at påklage afgørelsen af 25. januar 1996.

– Intet har forhindret (A) i at påklage afgørelsen af 25. januar 1996 eller at anmode om nedsættelse af bidraget på et tidligere tidspunkt. Det skyldes således alene på (A)'s egne forhold, at spørgsmålet om bidragets størrelse først blev taget under behandling i 2003 og 2004.

Det bærende element i denne sag er således ikke parternes muligheder for at fremskaffe de relevante oplysninger, men at modparten med rette har indrettet sig på den truffe afgørelse.

Det bemærkes i den forbindelse, at betingelserne for at lade en eventuel nedsættelse af bidraget få virkning fra det tidspunkt, fra hvilket (A) blev pålagt at betale bidraget (den 15. oktober 1995), ikke er opfyldt. Der

henvises til ovenstående redegørelse for praksis samt den ovennævnte landsretsdom.

Endvidere bemærkes, at bidraget efter vores opfattelse er fastsat korrekt ud fra de oplysninger, som Overpræsidiets lagde til grund ved afgørelsen af 25. januar 1996.

Endelig bemærkes, at vi har lagt til grund, at (A) har modtaget de breve, som Overpræsidiets sendte til ham i 1995 og 1996. Vi har herved lagt vægt på, at han har modtaget afgørelsen af 25. januar 1996, at de øvrige breve ikke ses at være kommet retur til Overpræsidiets, og at brevene er adresseret til den korrekte adresse.

Da afgørelsen som nævnt er truffet ud fra indrettelsessynspunkter, har vi ikke overvejet mulighederne for på nuværende tidspunkt at fremskaffe de nødvendige oplysninger til vurdering af bidragets størrelse i 1995/96.

..."

Den 6. december 2005 sendte jeg Familiestyrelsens udtalelse til A såvel pr. e-mail som med almindeligt brev og bad samtidig om dennes eventuelle bemærkninger til udtalelsen inden 6 uger.

Den 2. januar 2006 modtog jeg A's bemærkninger til udtalelsen fra Familiestyrelsen.

...

I overensstemmelse med principperne i persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger) underrettede jeg den 28. juni 2006 B om A's henvendelse hertil. Jeg fandt det også mest korrekt at sende hende en kopi af A's klage af 9. oktober 2004, en kopi af Familiestyrelsens udtalelse af 28. november 2005 til mig samt en kopi af A's bemærkninger i brev af 31. december 2005 til Familiestyrelsens udtalelse med henblik på hendes eventuelle bemærkninger i forhold til min behandling af A's sag. Jeg bad om at hendes eventuelle bemærkninger blev sendt til mig senest den 4. august 2006. Jeg orienterede samtidig A herom i brev af 28. juni 2006. Jeg hørte ikke efterfølgende fra hverken B eller A.

## Ombudsmandens udtalelse

"Jeg bemærker at Københavns Overpræsidiets afgørelser af 25. januar 1996 og 28. august 1996 er forældede i forhold til ombudsmandsloven. Jeg henviser til at en klage til ombudsmanden skal være indgivet 'inden et år efter, at forholdet er begået' (§ 13, stk. 3, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand).

Jeg har derfor koncentreret min undersøgelse om Civilretsdirektoratets afgørelser af henholdsvis 21. juli 2004 og 22. september 2004 hvorved myndigheden afslog at realitetsbehandle Deres klage over Københavns Overpræsidiets afgørelse af 25. januar 1996.

### Om en almindelig frist for udnyttelse af en klage-/rekursmulighed

Der er ikke i fastsat nogen klagefrist for så vidt angår afgørelsen fra Københavns Overpræsidium af 25. januar 1996.

Spørgsmålet om klagefrister er nærmere blevet behandlet i det udvalg under Justitsministeriet som afgav betænkning 657/1972 om begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m.v. I betænkningens s. 63, 1. spalte, er bl.a. anført følgende:

'Efter gældende ret findes ingen almindelig frist, inden for hvilken klage i den administrative rekurs skal indgives. Efter forholdets natur kan man ganske vist opstille en grundsætning om, at forvaltningen ikke kan realitetsbehandle en klage, som indgives så sent, at der ikke kan skaffes – eller i alt fald kun med besvær kan skaffes – bevismæssigt grundlag for klagen behandling. Men man kan ikke ud fra forholdets natur fastsætte en bestemt klagefrist.'

I Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 250 f\*, behandlede jeg en sag hvori spørgsmålet om der var en almindelig frist for udnyttelse af en klage/rekursmulighed, opstod. Under henvisning til de udtalelser fra betænkning nr. 657/1972

– særligt s. 63, 1. sp. – og til den juridiske litteratur som var omtalt i den pågældende sag, var det min opfattelse at der *ikke* gælder nogen almindelig frist for udnyttelse af en klage-/rekursmulighed. Almindelige privatretlige synspunkter og regler om forældelse kan ikke anvendes. Således gælder der ikke en almindelig 5-årig forældelsesregel i lighed med bestemmelserne i lov nr. 274 af 22. december 1908 om forældelse af visse fordringer.

Denne retsopfattelse er i den senere juridiske litteratur blevet fastholdt og udbygget, jf. f.eks. Karsten Loiborg mfl. i Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 969 ff, og Karsten Revsbech, Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 307.

Familiestyrelsen har i sin udtalelse af 28. november 2005 til mig bl.a. anført følgende:

‘Som oplyst i vores afgørelse af 21. juli 2004 følger det af almindelig forvaltningsretlige grundsætninger, at en klageinstans skal realitetsbehandle selv meget sent indgivne klager, når der ikke er fastsat en klagefrist. Myndigheden skal ligeledes behandle en sag igen, selvom anmodningen om genoptagelse indgives længe efter afgørelsen.

...

Ved behandlingen af klager over statsamternes bidragsafgørelser gælder der ingen klagefrister. Der gælder heller ingen frister for indgivelse af anmodninger til styrelsen om genoptagelse af en afgjort klagesag.’

I lyser heraf mener jeg at kunne lægge til grund at Familiestyrelsen er enig i at der ikke gælder nogen almindelig frist for udnyttelse af en rekursmulighed.

### **Spørgsmålet om afvisning af at realitetsbehandle en klage over en gammel afgørelse og Familiestyrelsens begrundelse for afvisningen**

Spørgsmålet er derefter om rekursmyndigheden efter omstændighederne allige-

vel vil kunne afvise at behandle en klage over en meget gammel afgørelse.

Familiestyrelsen afviste at behandle Deres klage på baggrund af styrelsens skøn over at klagen var indgivet så sent at der ikke længere var grundlag for at behandle sagen. I forbindelse med at Familiestyrelsen den 22. september 2004 fastholdt sit afslag på at behandle sagen, henviste styrelsen endvidere til at (B) nu med rette havde indrettet sig på at modtage bidrag for den omhandlede periode.

Familiestyrelsen ses i styrelsens afgørelser til Dem ikke på det tidspunkt nærmere at have begrundet hvilke hovedhensyn der har været bestemmende for styrelsens skønsudøvelse.

Efter § 24, stk. 1. 1. pkt., i forvaltningsloven (jf. lov nr. 571 af 19. december 1985) skal en begrundelsen for en afgørelse der beror på et administrativt skøn, tillige angive de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Jeg finder det derfor beklageligt at styrelsen i sin afgørelse af 21. juli 2004 om afslag på at behandle sagen og ved sin fastholdelse heraf den 22. september 2004 ikke nærmere begrundede hvilke hovedhensyn der bevirkede at der ikke længere var grundlag for at realitetsbehandle sagen.

I sin udtalelse til mig af 28. november 2005 henholdt styrelsen sig til den trufne afgørelse og begrundelsen for den, men styrelsen anførte dog at sagen gav styrelsen anledning til nogle bemærkninger.

Sådan som jeg har forstået udtalelsen giver sagen Familiestyrelsen anledning til at fremføre følgende forhold som taler for at styrelsen ikke burde realitetsbehandle sagen, nemlig:

- 1) at der ikke – eller kun med uforholdsmæssigt besvær – kan skaffes bevismæssigt grundlag for bedømmelse af sagen,
- 2) at der er indtrådt processuel skadevirkning,



3) hensynet til den, der har indrettet sig efter den trufne afgørelse, taler imod at sagen behandles på nuværende tidspunkt.

Af §§ 21 og 22 i cirkulære nr. 135 af 25. september 1989 om ægteskabets opløsning fremgår bl.a. følgende:

‘§ 21. Oplysninger til brug for fastsættelse af bidrag skal så vidt muligt indhentes direkte fra parterne, eventuelt ved anvendelse af oplysningsskemaer.

§ 22. Findes det af hensyn til bidragsfastsættelsen nødvendigt at tilvejebringe oplysning fra en ægtefælles arbejdsgiver om ægtefællens ansættelses- og lønforhold, skal der gives den pågældende lejlighed til inden en bestemt kortere frist selv at tilvejebringe den fornødne erklæring fra arbejdsgiveren. Det skal tilkendes den pågældende, at der af statsamtet kan rettes henvendelse til arbejdsgiveren, såfremt erklæringen ikke fremkommer rettidigt eller er ufyldstgørende.’

I relation til spørgsmålet om hvorvidt der kan tilvejebringes et bevismæssigt grundlag for at bedømme sagen, fremgår følgende af sagens akter: i forbindelse med Københavns Overpræsidiiums behandling af (B)’s ansøgning om ægtefællebidrag skrev Overpræsidiet til Dem i brev af 16. november 1995 at hvis skemaet og dokumentationen ikke var modtaget inden 10 dage, ville Overpræsidiet indhente de nødvendige oplysninger på anden måde – f.eks. fra skattevæsnet eller fra Deres arbejdsgiver.

På baggrund af de oplysninger som Overpræsidiet havde indhentet telefonisk fra (B) om at Deres senest kendte indtægt var 30.000 kr. om måneden, skrev Overpræsidiet den 4. december 1995 til Dem at Overpræsidiet ville lægge (B)’s oplysninger til grund hvis De ikke fremkom med dokumenterede oplysninger om Deres indkomst. Den 25. januar 1996 traf Overpræsidiet afgørelse i sagen og pålagde

Dem at betale 3.500 kr. om måneden til (B).

I forbindelse med at De rettede henvendelse til Københavns Overpræsidiium den 4. juni 2003, modtog Overpræsidiet den 28. juli 2003 et oplysningsskema fra Dem vedrørende Deres indtægtsforhold. Endvidere forelå Deres årsopgørelse for 2002 i sagen samt et brev fra (...) vedrørende beløbstørrelsen af Deres opsatte pension for 2002. På baggrund heraf traf Københavns Overpræsidiium den 9. oktober 2003 afgørelse om at nedsætte bidraget til 0 kr. med virkning fra 15. oktober 2003. Civilretsdirektoratet stadfæstede den 28. november 2003 direktoratets afgørelse.

Af det grundlæggende princip i forvaltningsretten – official- eller undersøgelsesprincippet følger det at det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe de fornødne oplysninger om de foreliggende sager. En forvaltningsmyndighed har således pligt til at tilvejebringe et tilstrækkeligt fyldstgørende retligt og faktisk – grundlag til at der kan træffes en fuldt forsvarlig og lovlig afgørelse. Om en sag er tilstrækkeligt oplyst til at der kan træffes en afgørelse, beror på sagens karakter og på omstændighederne i sagen i øvrigt.

Officialprincippet har til formål at bidrage til at sikre at en forvaltningsmyndigheds afgørelse bliver materielt lovlig og rigtig. 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, 2. udgave (2002), s. 449 f. Om officialprincippet henviser jeg i øvrigt også til Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret – Sagsbehandling, 5. udgave (2002), s. 128 ff, Steen Rønsholdt, Forvalt-



ningsret – Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 1. udgave (2001), s. 348 ff, og Jon Andersen, Forvaltningsret, 5. udgave (2003), s. 50 ff.

Sådan som sagen foreligger oplyst, må det lægges til grund at myndighederne ikke har forsøgt at oplyse sagen af egen drift f.eks. ved som Overpræsidiets anførte man ville – at rette henvendelse til skattevæsnet eller Deres arbejdsgiver. Derimod lagde man udelukkende vægt på de af (B) afgivne oplysninger. Da Familiestyrelsen afviste at behandle Deres klage, var der intet anført om at forholdet ikke længere lod sig oplyse, eller at det ville være uforholdsmæssigt besværligt at fremskaffe et bevismæssigt grundlag for at bedømme sagen, hvilket efter min mening heller ikke kan lægges til grund.

Familiestyrelsen har endvidere i sin udtalelse til mig anført 'at det er almindeligt antaget, at en forvaltningsmyndighed kan tillægge manglende medvirken til oplysningen af sagen processuel skadevirkning, således at den pågældende part orienteres om, at sagen vil blive afgjort på det foreliggende grundlag, hvis parten f.eks. ikke indsender de omhandlede oplysninger. Det foreliggende grundlag kan bl.a. være modpartens oplysninger om partens økonomiske forhold'.

I sager der er rejst af forvaltningen eller en modpart, vil parten normalt ikke kunne blive mødt med 'processuel skadevirkning' og vil ikke uden særlig hjemmel have oplysningspligt, jf. forudsætningsvis Folketingets Ombudsmands beretning for 1984, s. 92\* (specielt s. 99). Jeg henviser i den forbindelse til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 481, og Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 1. udgave (2001), s. 382. Særlige bestemmelser om oplysningspligt er dog forholdsvis almindelige i lovgivningen. De ovenfor citerede bestemmelser i §§ 21 og 22 i cirkulære nr. 135 af 25. september 1989 om ægteskabets

opløsning er dog ikke bestemmelser som i sig selv indeholder hjemmel til at pålægge en part i sagen at bidrage til sagsoplysningen – allerede fordi borgere ikke kan pålægges pligter i et cirkulære.

Som det fremgår af Overpræsidiets brev af 4. december 1995 til Dem, præciserede Overpræsidiets arten af de oplysninger præsidiets ønskede, og gjorde Dem opmærksom på at manglende medvirken ville medføre at sagen måtte afgøres ud fra de foreliggende oplysninger. Endvidere præciserede Overpræsidiets hvilke oplysninger det drejede sig om.

Det er dog almindeligt antaget at parten ikke uden særlig hjemmel kan mødes med processuel skadevirkning over for oplysninger som vil være særligt indgribende, belastende, besværlige eller omkostningskrævende for parten at skaffe. Jeg henviser i den forbindelse til Kaj Larsen, Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 479, og Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 256\*.

I forlængelse heraf er det min opfattelse at der ved vurderingen af hvorvidt en part kan pålægges processuel skadevirkning, også bør tages hensyn til myndighedens mulighed for på anden måde at tilvejebringe de oplysninger som parten ikke følger en opfordring til at fremkomme med. Dette indebærer særligt at myndighedens vanskeligheder ved på anden måde at søge indhentet oplysninger må afvejes over for den betydning de pågældende oplysninger må formodes at have for partens retsstilling.

Da De således ikke på daværende tidspunkt fremsendte dokumenterede oplysninger om Deres indkomst i 1994, kunne Overpræsidiets således ikke uden videre tillægge dette processuel skadevirkning uden bl.a. at vurdere hvorvidt de ønskede oplysninger kunne fremskaffes på en anden måde, og – i bekræftende fald – hvorvidt dette ville være uforholdsmæssigt vanskeligt for Overpræsidiets, jf. også det

anførte om officialprincippet. Efter min mening kan de nævnte overvejelser angående spørgsmålet om processuel skadevirkning ikke foretages allerede ved vurderingen af hvorvidt Deres klage skulle realitetsbehandles, men hører hjemme i forbindelse med overvejelser om andre relevante omstændigheder under klageinstansens realitetsbehandling af klagen.

Familiestyrelsens bemærkning i styrelsens udtalelse af 28. november 2005 om at jeg i udtalelse af 23. september 2005 (j.nr. 2004-3503-652) skulle have tilsluttet mig synspunktet om ukritisk at lægge vægt på processuel skadevirkning, må jeg samtidig tage afstand fra idet bemærkningen må bero på en misforståelse. I den pågældende sag som styrelsen henviser til, afviste jeg at behandle sagen jf. § 16, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand. Det forhold at jeg i sagen nævnte processuel skadevirkning, skal ikke forstås således at jeg har udtalt en generel retsopfattelse herom.

Endelig inddrager Familiestyrelsen hensynet til at (B) skulle have indrettet sig på Københavns Overpræsidiiums afgørelse fra 25. januar 1996, i vurderingen af hvorvidt Deres klage skulle realitetsbehandles.

Familiestyrelsen har i sin udtalelse af 28. november 2005 skrevet at 'det bærende element i denne sag er således ikke parternes muligheder for at fremskaffe de relevante oplysninger, men at modparten med rette har indrettet sig på den trufne afgørelse'.

Udgangspunktet er som før nævnt at der ikke gælder nogen almindelig frist for at klage over en afgørelse om ægtefællebidrag.

Efter hvilke omstændigheder en rekursmyndighed alligevel vil kunne afvise at behandle en klage over en meget gammel afgørelse, er behandlet af bl.a. Karsten Loiborg mfl. i Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 970. Heri anføres bl.a. følgende:

'Efter omstændighederne vil en rekursmyndighed dog alligevel kunne afvise at behandle en klage over en meget gammel afgørelse. Dette må formentlig gælde hvis afgørelsen ikke længere har nogen retlig eller faktisk betydning, og klageren derfor ikke har nogen retlig interesse i at få afgørelsen ændret, eller hvis forholdet ikke længere lader sig oplyse. Som det fremgår, må der foretages en helt konkret vurdering, og der kan ikke angives nogen absolut tidsgrænse.'

Ligeledes henvises til Karsten Revsbech, Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 307.

I denne sag forholder det sig ikke således at afgørelsen ikke længere har nogen retlig eller faktisk betydning for Dem, og at De derfor ikke har nogen retlig interesse i at få afgørelsen ændret. Som det er anført ovenfor, kan det heller ikke antages at forholdet ikke længere lader sig oplyse.

Efter min opfattelse kan en klageinstans på områder hvor der ikke gælder en klagefrist, kun afvise at realitetsbehandle en sent indgivet klage i de ovenfor nævnte to tilfælde, det vil sige hvis klageren ikke har nogen retlig interesse i at få afgørelsen ændret, eller hvis forholdet ikke længere lader sig oplyse. Der bør således efter min mening ikke ske afvisning af en sent indgivet klage på andet grundlag end de to nævne. Hvad særligt angår hensyn til den anden part i sagen, bemærker jeg at sådanne hensyn efter omstændighederne både kan og skal inddrages i klageinstansens afgørelse af sagen, men at de efter min opfattelse ikke kan stå alene, og at de således bør inddrages sammen med andre lovlige og relevante hensyn og afvejes sammen med disse i forbindelse med en realitetsbehandling af sagen. I Karsten Revsbech, Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave (2004), anføres det (s. 307) at en sent indkommet klage kan afvises hvis der ikke eller kun med uforholdsmæssigt besvær kan skaffes et bevismæssigt grund-

lag for bedømmelse af klagesagen, eller hvis klageren ikke har den fornødne retlige interesse i en ændring af den påklagede afgørelse. Endvidere anføres: 'Endelig må der tages hensyn til berettigede forventninger hos den eller dem, som har indrettet sig efter den påklagede afgørelse.' Efter min opfattelse kan berettigede forventninger hos andre end klageren ikke (i sig selv) føre til afvisning af en sent indgivet klage, men berettigede forventninger er som nævnt et hensyn som kan og skal indgå i afvejningen i forbindelse med en realitetsbehandling af klagesagen. Efter omstændighederne vil berettigede forventninger efter en helt konkret vurdering – og afvejet sammen med andre relevante og lovlige hensyn – kunne være afgørende for at en afgørelse ikke ændres af klageinstansen. Dette kan bl.a. være tilfældet på miljø- og planområdet, særligt hvis værdispiltsbetragtninger taler i samme retning.

I lyset af det jeg har anført ovenfor, mener jeg ikke at Familiestyrelsen har været berettiget til at afvise at realitetsbehandle Deres klage over det i 1996 fastsatte ægtefællebidrag med den begrundelse at der ikke længere er grundlag for at behandle sagen, og under henvisning til at (B) skulle have indrettet sig i tillid til at modtage bidrag for den omhandlede periode.

Sådan som sagen foreligger oplyst for mig, forekommer det at Familiestyrelsen ved vurderingen af om Deres klage skulle realitetsbehandles, har inddraget hensyn som – sammen med andre lovlige og relevante hensyn – først burde (og skulle) inddrages under en egentlig realitetsbehandling af sagen i forbindelse med vurderingen af hvilken realitetsafgørelse Familiestyrelsen skulle træffe i sagen.

Jeg henstiller på denne baggrund til Familiestyrelsen at styrelsen realitetsbehandler Deres klage over Københavns Overpræsidiiums afgørelse af 25. januar 1996. I forbindelse med realitetsbehandlingen bør styrelsen inddrage de forhold

som styrelsen har lagt vægt på på s. 4 i styrelsens udtalelse af 28. november 2005, men ved styrelsens fornyede vurdering af sagen må jeg pege på følgende forhold som (bl.a.) også bør med inddrages og konkret vurderes:

– at De på afgørelsestidspunktet var bosat i Tanzania, og at der dermed kunne tænkes at det var særligt belastende, besværligt og omkostningskrævende for Dem at fremskaffe oplysninger om Deres indtægtsforhold i 1994,

– at det må lægges til grund at Københavns Overpræsidium ikke selv forsøgte at indhente oplysninger om Deres indtægtsforhold fra hverken skattevæsen eller (X), som (B) havde angivet De arbejdede for i 1991; der må i denne forbindelse tages stilling til om det fulgte af officialprincippet at Overpræsidiatet under de givne omstændigheder selv burde have søgt at fremskatte disse oplysninger,

– at De faktisk i brev af 20. april 1996 skrev til Overpræsidiatet at Deres forhold havde ændret sig væsentligt, og at Deres indkomst for 1995 var ca. 80.000 kr., og at Overpræsidiatet ikke fulgte disse oplysninger op af egen drift, men derimod bl.a. bad Dem om nærmere at redegøre for baggrunden for at De havde forladt Deres stilling i (X),

– om Overpræsidiats afgørelse må anses for at have været indholdsmæssigt klart urigtig, og – hvis dette må besvares bekræftende – om risikoen herfor bør pålægges den bidragspligtige; i denne forbindelse bør den bidragsberettigedes subjektive forhold om muligt også inddrages i vurderingen,

– at De videre i brevet af 20. april 1996 skrev at De ikke kunne acceptere at betale et ægtefællebidrag på 3.500 kr. om måneden, og at dette brev ikke blev videresendt til Civilretsdirektoratet som en klage over Overpræsidiats afgørelse, men at Overpræsidiatet tværtimod bad Dem om at rette

fornyet henvendelse hvis De ønskede at klage over afgørelsen.

Jeg bemærker i forbindelse med min henstilling at den selvsagt ikke er til hinder for at resultatet af prøvelsen – efter en helt konkret vurdering bliver at bidragets størrelse var korrekt fastsat ved Overpræsidiets afgørelse af 25. januar 1996, eller at der i øvrigt er meget væsentlige hensyn som taler afgørende for at Overpræsidiets afgørelse (helt eller delvis) bør opretholdes.

Jeg har i dag sendt (B) en kopi af dette brev og underrettet hende om at jeg har kritiseret Familiestyrelsens afgørelser af 21. juli 2004 og 22. september 2004 om ikke at realitetsbehandle Deres klage, og at jeg har henstillet til at styrelsen genoptager sagen.”

(J.nr. 2004-3465-651).

NOTER (\*): FOB 1984, s. 92, FOB 1990, s. 250, og FOB 1997, s. 256.

Af den anden sag – j.nr. 2006-0751-652 – fremgik det at Statsamtet Storstrøm den 3. december 1996 traf afgørelse om at faren, C, fra den 17. oktober 1996 og indtil videre skulle betale normalbidraget + 100 pct. i børnebidrag til sønnen, D.

I en ansøgning modtaget hos Statsamtet Storstrøm den 7. februar 2002 søgte moren, E, om forhøjelse af børnebidraget med virkning fra 1. februar 2002.

Den 12. februar 2002 bad statsamtet C udfylde og tilbagesende et vedlagt oplysnings-skema sammen med hans seneste årsopgørelse og dokumentation for hans indtægt.

Under en telefonsamtale den 18. februar 2002 med en af statsamtets medarbejdere oplyste C at hans indtægt det foregående år havde været 532.000 kr.. Han oplyste endvidere at han ikke havde råd til at betale normalbidraget + 150 pct. eller 200 pct., og at han fandt det urimeligt at E havde søgt om forhøjelse af børnebidraget.

Ved brev af 28. februar 2002 rykkede statsamtet C for svar på sit brev af 12. februar 2002.

Den 9. marts 2002 sendte C's revisor oplysningskemaet og kopi af tre lønsedler til statsamtet. Revisoren redegjorde samtidig for C's økonomiske situation og anførte i den forbindelse bl.a. at C siden 1996 havde tilrettelagt sin økonomi efter at han skulle betale normalbidraget + 100 pct. i børnebidrag til D. Revisoren beskrev samtidig C's nuværende økonomiske situation som anstrengt.

Statsamtet modtog den 18. marts 2002 kopi af C's årsopgørelse for 2000 fra K Kommune.

En af statsamtets medarbejdere kontaktede telefonisk C's revisor den 4. april 2002 og bad om revisorens bemærkninger til årsopgørelsen. Med brev af 8. april 2002 sendte statsamtet C en kopi af telefonnotatet fra samtalen med revisoren og bad om hans eventuelle bemærkninger dertil.

C kommenterede oplysningerne i telefonnotatet i et brev af 12. april 2002 til statsamtet.

Statsamtet traf afgørelse i sagen den 6. maj 2002. Statsamtet forhøjede børnebidraget til D til normalbidraget + 200 pct. fra den 17. maj 2002 og indtil videre.

Ved e-mail af 30. juni 2005 rettede C henvendelse til bl.a. Justitsministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet om sagen. Han bad bl.a. om at få udbetalt en erstatning på 40.000 kr., svarende til det beløb som han efter sin opfattelse havde betalt for meget i børnebidrag siden Statsamtet Storstrøms afgørelse af 6. maj 2002.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet videresendte den 13. juli 2005 C's e-mail til Statsamtet Storstrøm som i et brev af 27. juli 2005 bl.a. afviste at C havde lidt et økonomisk tab som følge af statsamtets behandling af hans bidragssag.

I en e-mail af 18. januar 2006 kommenterede C statsamtets brev af 27. juli 2005 og stillede samtidig statsamtet en række spørgs-

mål. Han skrev endvidere at han ønskede at klage til Familiestyrelsen.

Statsamtet videresendte sagen til Familiestyrelsen den 25. januar 2006 hvilket statsamtet orienterede C om i et brev af samme dato.

I et brev af 20. februar 2006 skrev Familiestyrelsen følgende til C:

”Familiestyrelsen har modtaget Deres klage over Statsamtet Storstrøms afgørelse af 6. maj 2002 om bidrag. Ved afgørelsen forhøjede statsamtet Deres bidrag til (D) fra den 17. maj 2002, sådan at bidraget fra denne dato udgør normalbidraget + 200 %.

Ved brev af 27. juli 2005 afslog statsamtet at udbetale erstatning til Dem i anledning af afgørelsen af 6. maj 2002.

De har bedt om, at bidraget nedsættes. De har navnlig henvist til, at statsamtet ved afgørelsen ikke vurderede Deres indtægtsforhold korrekt, herunder overarbejdsbetaling. Som begrundelse for, at De ikke har klaget over afgørelsen på et tidligere tidspunkt har De anført, at De havde fået den opfattelse, at det var den pågældende sagsbehandler i statsamtet, der skulle behandle klagesagen.

Vi afviser at behandle Deres klage.

Det følger af almindelig forvaltningsretlige grundsætninger, at en klageinstans skal behandle selv meget sent indgivne klager, når der ikke er fastsat en klagefrist på det pågældende område. Myndigheden skal således behandle en sag selvom klagen indgives længe efter afgørelsen.

Det gælder dog ikke, når klagen indkommer så sent, at der ikke – eller kun med uforholdsmæssig besvær – kan skaffes bevismæssig grundlag for bedømmelsen af sagen, eller når hensynet til den, der har indrettet sig efter den trufne afgørelse, taler imod, at sagen behandles på nuværende tidspunkt.

Ved Familiestyrelsens behandling af klager over statsamternes afgørelser gælder der ingen klagefrist.

Hensynet til en parts mulighed for at få behandlet en sag i klageinstansen bør afvejes overfor hensynet til modparten, der må an-

tages at have indrettet sig i tillid til den trufne afgørelse. En klage bør således indgives inden for en vis tid efter afgørelsen.

Vi modtog Deres klage den 27. januar 2006. Efter vores skøn er klagen indgivet så sent, at der ikke længere er grundlag for at behandle sagen. Herved har vi navnlig lagt vægt på, at (E) må anses for at have indrettet sig i tillid til den trufne afgørelse.

Deres oplysning om, at De var af den opfattelse, at det var statsamtet, der behandlede klagesagen mener vi ikke kan føre til et andet resultat. I den forbindelse bemærkes det, at det af afgørelsen af 6. maj 2002 fremgår, at De kunne klage over afgørelsen til Civilretsdirektoratet (nu Familiestyrelsen).”

Ved e-mail af 2. marts 2006 rettede C henvendelse til mig. Den 8. marts 2006 modtog jeg to bilag fra C sammen med en kopi af hans e-mail af 2. marts 2006.

I brev af 9. marts 2006 bad jeg C – før jeg tog stilling til om jeg kunne hjælpe ham med sagen – om at indsende kopi af Statsamtet Storstrøms afgørelse af 6. maj 2002 og eventuelle andre bilag som han mente havde betydning for sagen. Jeg modtog materialet den 28. marts 2006.

Ved brev af 11. april 2006 orienterede jeg C om at jeg samme dag havde bedt Familiestyrelsen og Statsamtet Storstrøm om en udtalelse i anledning af hans klage og om udlån af sagens akter. Jeg bad Familiestyrelsen om i sin udtalelse til mig at redegøre for Familiestyrelsens praksis i relation til afvisning af sent indkomne klager, herunder om at redegøre for hvad der efter Familiestyrelsens opfattelse måtte anses for ”en vis tid”.

Jeg modtog Familiestyrelsens og Statsamtet Storstrøms udtalelser den 13. juni 2006.

Statsamtet Storstrøm henholdt sig i sin udtalelse af 27. april 2006 blot til det som statsamtet tidligere havde anført om sagen – dels i afgørelsen af 6. maj 2002, dels i statsamtets brev til C af 27. juli 2005.

Familiestyrelsen skrev bl.a. følgende i sin udtalelse af 12. juni 2006:



"De har anmodet Familiestyrelsen om en udtalelse i anledning af (C)'s klage over vores afgørelse af 20. februar 2006. Ved afgørelsen afslog vi at behandle (C)'s klage over Statsamtet Storstrøms afgørelse af 6. maj 2002. Ved denne afgørelse forhøjede statsamtet (C)'s børnebidrag til (D) fra normalbidraget + 100 % til normalbidraget + 200 % fra den 17. maj 2002.

Vi kan henholde os til den trufne afgørelse og begrundelsen for den.

Vi kan tilføje, at vi i udtalelse af 28. november 2005 i en lignende sag har orienteret Dem om praksis med hensyn til afvisning af at behandle meget sent indkomne klager samt om ændring af bidrag med tilbagevirkende kraft. Udtalelsen vedlægges i kopi.

I relation til bemærkningen i afgørelsen af 20. februar 2002 om, at '(e)n klage bør ... indgives inden en vis tid efter afgørelsen' kan vi oplyse, at der ikke er fastsat retningslinier herfor. Vi kan dog oplyse, at vi på dette område har ladet os inspirere af § 13, stk. 3, i lov om Folketingets Ombudsmand, hvorefter klage skal være indgivet inden et år efter, at forholdet er begået. En klage over en bidragsafgørelse, der er indgivet inden et år efter afgørelsen, vil således ikke blive afvist med den begrundelse, at den er indgivet for sent.

#### *Den omhandlede sag*

Det fremgår af sagen, at (E) ved brev modtaget i Statsamtet Storstrøm den 7. februar 2002 søgte om forhøjelse af det bidrag, som (C) betalte til (D).

Efter at have indhentet økonomiske oplysninger fra (E) og (C) forhøjede statsamtet den 6. maj 2002 bidraget til normalbidraget + 200 % fra den 17. maj 2002. Afgørelsen indeholder klagevejledning.

Ved e-mail af 30. juni 2005 rettede (C) henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet og oplyste, at han nu havde fundet ud af, at afgørelsen var forkert. Statsamtet besvarede denne henvendelse ved brev af 27. juli 2005.

Ved e-mail af 18. januar 2006 meddelte (C) statsamtet, at han ønskede at klage over afgørelsen. Den 25. januar 2006 fremsendte statsamtet klagen til os, hvorefter vi den 20. februar 2006 traf den omhandlede afgørelse.

#### *Vurdering af den omhandlede sag*

Som det fremgår af udtalelsen af 28. november 2005, bør parterne i en bidragsag som udgangspunkt kunne indrette sig i tillid til den trufne afgørelse, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Set fra (E)'s side forelå der ingen sådanne omstændigheder, og hun burde derfor kunne indrette sig på at modtage det fastsatte bidrag.

Dette skal dog vurderes i forhold til (C)'s interesse i at få efterprøvet, om bidragets størrelse var korrekt fastsat ved afgørelsen af 6. maj 2002.

Vi mener imidlertid ikke, at (C) havde en beskyttelsesværdig interesse heri. Dette skyldes, at han efter vores opfattelse er den nærmeste til at bære risikoen for, at spørgsmålet om bidragets størrelse først blev rejst mere end 3 år efter den trufne afgørelse. Vi har herved lagt vægt på, at (C) ved afgørelsen af 6. maj 2002 blev gjort bekendt med klagemuligheden. Vi mener ikke, at der er noget, der har forhindret (C) i at klage over afgørelsen på et tidligere tidspunkt.

Vi er opmærksomme på, at (C) har oplyst, at han perioden efter maj 2002 led af eftervirkningerne af en mindre hjerneblødning, som først blev konstateret i efteråret 2005. Dette kan imidlertid ikke begrunde, at vi burde behandle klagen af 18. januar 2006.

Endvidere bemærkes, at statsamtets afgørelse af 6. maj 2002 er truffet efter de gældende retningslinier, hvorefter der ved vurderingen af den bidragspligtige bidragsevne bl.a. tages hensyn til alle løntillæg, herunder overarbejdsbetaling. Da afgørelsen af 20. februar 2006 som nævnt er truffet ud fra indrettelsessynspunkter, har vi dog ikke foretaget en nærmere vurdering af, om der ved afgørelsen af 6. maj 2002 var grundlag for at forhøje bidraget til normalbidraget + 200 %.



Endelig bemærkes, at vi og statsamtet har hjemmel i lov om børns forsørgelse til at træffe afgørelse om nedsættelse af det omhandlede børnebidrag med tilbagevirkende kraft. Nedsættes bidraget med tilbagevirkende kraft, har derimod hverken vi eller statsamtet kompetence til at pålægge (E) at tilbagebetale eventuelt for meget modtaget børnebidrag. Afgørelse herom henhører under domstolene.”

Den 14. juni 2006 sendte jeg C kopi af statsamtets og Familiestyrelsens udtalelser og bad om hans eventuelle bemærkninger til dem.

C kommenterede Familiestyrelsens udtalelse i en e-mail af 5. juli 2006.

I et brev af 6. juli 2006 orienterede jeg C om at jeg samme dag havde bedt Familiestyrelsen og Statsamtet Storstrøm om myndighedernes eventuelle bemærkninger til det han havde anført i e-mailen af 5. juli 2006.

Familiestyrelsen skrev den 25. august 2006 bl.a. følgende til mig:

”(C) anfører, at fordi hans sag drejer sig om ændring af et bidrag og ikke om førstegangsfastsættelse, skal der ikke tages hensyn til overarbejdsbetaling. Vi kan oplyse, at overarbejdsbetaling altid indgår i vurderingen af den bidragspligtiges evne til at betale bidrag – uanset om der er tale om en sag om førstegangsfastsættelse eller forhøjelse af bidrag.

I relation til indrettelseshensynet bemærkes, at efter lov om børns forsørgelse kan et bidrag altid søges ændret, men en sådan ændring har efter bidragsbekendtgørelsens § 14 som udgangspunkt kun virkning for fremtiden. Dette skyldes, at parterne i en bidrags-sag bør kunne indrette sig på størrelsen af forfaldne bidrag: den bidragsberettigede bør kunne indrette sig på at modtage de forfaldne bidrag, og den bidragspligtige bør kunne indrette sig i tillid til ikke at blive afkrævet betaling af yderligere bidrag for den forløbne tid. Bestemmelsen beskriver en række situationer, hvor dette udgangspunkt fraviges.”

Med brev af 29. august 2006 sendte jeg C en kopi af Familiestyrelsens brev af 25. august 2006. Jeg meddelte ham samtidig at jeg nu ville søge at behandle sagen på det foreliggende grundlag.

I brev af 12. september 2006 oplyste jeg C om at jeg samme dag havde sendt E kopi af C's klage af 2. marts 2006, Familiestyrelsens udtalelse af 12. juni 2006, C's e-mail af 5. juli 2006 samt Familiestyrelsens brev af 25. august 2006, og at jeg havde bedt E om at sende mig sine eventuelle bemærkninger til materialet inden 3 uger.

E fremkom i brev af 1. oktober 2006 med sine bemærkninger til materialet. E oplyste at hun havde indrettet sig i tillid til de truffne afgørelser, at hun havde indsendt alle de oplysninger til myndighederne som hun var blevet bedt om, og at børnebidraget bl.a. var brugt til at forsørge D.

## Ombudsmandens udtalelse

### ”1. Afgrænsningen af min undersøgelse

Min undersøgelse omfatter alene Familiestyrelsens afgørelse af 20. februar 2006, hvor Familiestyrelsen afviste at behandle Deres klage over Statsamtet Storstrøms afgørelse af 6. maj 2002 om forhøjelse af børnebidraget til Deres søn (D).

Min undersøgelse omfatter således ikke andre afgørelser truffet af Statsamtet Storstrøm eller Familiestyrelsen, herunder statsamtets tidligere afgørelser om børnebidrag og myndighedernes afgørelser om konfirmations- og uddannelsesbidrag. Jeg henviser i den forbindelse til det som jeg anførte herom i mit brev til Dem af 11. april 2006.

### 2. Familiestyrelsens afgørelse af 20. februar 2006

Det fremgår af Familiestyrelsens afgørelse af 20. februar 2006 at der ved Familiestyrelsens behandling af klager over statsamtens afgørelser ikke gælder nogen klagefrist. Det fremgår endvidere at Familiesty-

relsen dog er af den opfattelse at en klage – af hensyn til modparten i sagen, der må antages at ville indrette sig i tillid til den trufne afgørelse – bør indgives inden 'en vis tid'.

Familiestyrelsen afviste at behandle Deres klage over Statsamtet Storstrøms afgørelse af 6. maj 2002. Familiestyrelsen begrundede afvisningen med at Deres klage efter Familiestyrelsens skøn var indgivet så sent at der ikke længere var grundlag for at behandle sagen. Familiestyrelsen oplyste at der i den forbindelse navnlig var lagt vægt på at (E) måtte anses for at have indrettet sig i tillid til den trufne afgørelse.

Familiestyrelsen har i sin udtalelse af 12. juni 2006 oplyst at Familiestyrelsen ikke har fastsat retningslinjer for hvad Familiestyrelsen anser for 'en vis tid', men at Familiestyrelsen på dette område har ladet sig inspirere af § 13, stk. 3, i lov om Folketingets Ombudsmand, hvorefter en klage til ombudsmanden skal være indgivet inden et år efter at forholdet er begået. Familiestyrelsen oplyste at det vil sige at en klage over en bidragsafgørelse der indgives inden et år efter at afgørelsen er truffet, ikke vil blive afvist med den begrundelse at klagen er indgivet for sent.

I sin udtalelse af 12. juni 2006 anførte Familiestyrelsen endvidere *at* parterne i en bidrags sag som udgangspunkt burde kunne indrette sig i tillid til en truffen afgørelse medmindre der forelå særlige omstændigheder, *at* der set fra (E)'s side ikke forelå sådanne særlige omstændigheder (hvorfor hun burde kunne indrette sig på at modtage det fastsatte bidrag), og *at* De – efter Familiestyrelsens opfattelse – ikke havde en beskyttelsesværdig interesse i at få prøvet om statsamtet havde fastsat bidragets størrelse korrekt. Familiestyrelsen anførte i den forbindelse at De var den nærmeste til at bære risikoen for at spørgsmålet om bidragets størrelse først blev rejst mere end tre år efter den trufne afgø-

relse, og at Familiestyrelsen var opmærksom på at De havde oplyst at De i perioden efter maj 2002 led af eftervirkningerne af en mindre hjerneblødning som først blev konstateret i efteråret 2005, men at det ikke kunne føre til at Familiestyrelsen burde behandle Deres klage.

Jeg har i en anden sag for nylig udtalt mig om i hvilke tilfælde en klageinstans – når der ikke gælder nogen frist for at udnytte rekursmuligheden – efter min opfattelse vil kunne afvise at behandle en klage over en meget gammel afgørelse.

Jeg henviser til min udtalelse (...) i sagen med mit j.nr. 2004-3465-651. Jeg vedlægger et anonymiseret uddrag af udtalelsen til Deres orientering.

Som det fremgår af udtalelsen, er det min opfattelse at en klageinstans (når der ikke gælder nogen frist for at udnytte rekursmuligheden) kun kan afvise at realitetsbehandle en sent indgivet klage hvis klageren ikke har nogen retlig interesse i at få afgørelsen ændret, eller hvis forholdet ikke længere lader sig oplyse.

Det fremgår endvidere af udtalelsen at det er min opfattelse at hensynet til den anden part i sagen efter omstændighederne både kan og skal inddrages i forbindelse med klageinstansens afgørelse af sagen, men at dette hensyn ikke kan stå alene. Hensynet til den anden part i sagen bør således inddrages sammen med andre lovlige og relevante hensyn og afvejes sammen med disse i forbindelse med klageinstansens realitetsbehandling af sagen.

I Deres sag har Familiestyrelsen hverken i sin afgørelse af 20. februar 2006 eller i sin udtalelse af 12. juni 2006 gjort gældende at sagen efter Familiestyrelsens opfattelse ikke længere lod sig oplyse. Jeg lægger derfor til grund at overvejelser af denne karakter ikke indgik i Familiestyrelsens afgørelse af 20. februar 2006, og at det følgelig var – og stadig er – muligt at tilvejebringe et tilstrækkelig fyldestgørende prøvelsesgrundlag.

Jeg lægger endvidere til grund at De har en retlig interesse i at få ændret afgørelsen. Om begrebet *retlig interesse* henviser jeg til Jørgen Mathiassen mfl., Forvaltningsret. Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 348 ff, Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 805 ff, og Bent Christensen, Forvaltningsret – prøvelse, 2. udgave (1994), s. 23 f.

I lyset heraf og i lyset af det som jeg har anført ovenfor om klageinstansers mulighed for at afvise at behandle klager over gamle afgørelser (selvom der ikke gælder nogen frist for at udnytte rekursmuligheden), mener jeg ikke at Familiestyrelsen har været berettiget til at afvise at realitetsbehandle Deres klage over Statsamtet Storstrøms afgørelse af 6. maj 2002 om forhøjelse af børnebidraget til (D) med den begrundelse at der ikke længere var grundlag for at behandle klagen, og under henvisning til at (E) måtte anses for at have indrettet sig i tillid til den afgørelse som statsamtet havde truffet.

Formuleringen af Familiestyrelsens afgørelse efterlader det indtryk at Familiestyrelsen i forbindelse med vurderingen af om Deres klage skulle realitetsbehandles, inddrog hensyn som – sammen med andre lovlige og relevante hensyn – først burde (og skulle) inddrages under en egentlig realitetsbehandling af sagen.

På denne baggrund mener jeg at det er beklageligt at Familiestyrelsen den 20. februar 2006 afviste at realitetsbehandle Deres klage over Statsamtet Storstrøms afgørelse af 6. maj 2002.

For så vidt angår Familiestyrelsens oplysning om at Familiestyrelsen ikke vil afvise en klage over en bidragsafgørelse der er mindre end et år gammel, med den begrundelse at klagen er indgivet for sent,

bemærkes at jeg forstår det som Familiestyrelsen har anført, sådan at en klage der indgives *mere* end et år efter afgørelsen er truffet, som udgangspunkt anses for at være indgivet for sent.

Jeg mener ikke at Familiestyrelsen – ud over i de tilfælde der er beskrevet ovenfor (hvis klageren ikke har en retlig interesse i at få afgørelsen ændret, eller hvis forholdet ikke længere lader sig oplyse) – er berettiget til at afvise at behandle klager over statsamternes bidragsafgørelser. Det er således min opfattelse at en udvidet adgang til at afvise sent indkomne klager – i lighed med fastsættelse af en egentlig klagefrist – kræver udtrykkelig lovhjemmel. Jeg mener derfor at det er kritisabelt at Familiestyrelsen – som jeg forstår det – som udgangspunkt anser en klage over en bidragsafgørelse der er mere end et år gammel, for at være indgivet for sent.

Jeg har gjort Familiestyrelsen bekendt med min opfattelse. Samtidig har jeg henstillet at Familiestyrelsen genoptager sagen og realitetsbehandler Deres klage over Statsamtet Storstrøms afgørelse af 6. maj 2002 om forhøjelse af børnebidraget til (D).

Jeg bemærker at jeg ikke hermed har taget stilling til om Familiestyrelsen bør ændre statsamtets afgørelse og f.eks. nedsætte bidraget til (D). Jeg har heller ikke taget stilling til fra hvilket tidspunkt en eventuel nedsættelse bør ske. Min henstilling er således ikke til hinder for at Familiestyrelsen – efter at have realitetsbehandlet Deres klage over statsamtets afgørelse af 6. maj 2002 – når frem til at statsamtets afgørelse helt eller delvis bør opretholdes.”

(J.nr. 2006-0751-652).

## 9-5. Aktindsigt i veterinærregister

Forvaltningsret 11241.2 – 12.2.

*En borger bad om aktindsigt efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger i data fra et register med oplysninger om brugen af receptpligtig medicin til dyr. Danmarks Fødevarerforskningscenter afslog ansøgningen. Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender tiltrådte afslaget.*

*Som led i behandlingen af sagen havde ministeriet modtaget en udtalelse fra Danmarks Fødevarerforskningscenter om at det ville kræve omfattende analyser at vurdere om de præparater der var oplysninger om i registret, ville kunne påvirke miljøet.*

*Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender anførte som begrundelse for at fastholde afslaget bl.a. at oplysningerne i registret var så fjerntliggende i forhold til miljøet at oplysningerne ikke var miljøoplysninger i lovens forstand. Ministeriet anførte at ministeriet havde lagt vægt på at formålet med oprettelsen af det omhandlede register var fødevarerhensyn og ikke miljøhensyn.*

*Ombudsmanden kritiserede at ministeriet ikke havde foretaget en nærmere undersøgelse af om oplysningerne i registret var omfattet af begrebet miljøoplysninger som defineret i lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Han kritiserede endvidere at ministeriet havde anvendt formålet med registrets oprettelse som hovedkriterium ved vurderingen heraf. Ombudsmanden henviste til at det fremgik af bemærkningerne til en ændring af lov om aktindsigt i miljøoplysninger at den sammenhæng som oplysningerne indgik i, ikke længere skulle være afgørende.*

*(J.nr. 2005-0951-301).*

A bad Danmarks Fødevarerforskningscenter om aktindsigt i "alle data fra registeret GLR/CHR Vetstat". I A's anmodning henviste A til bl.a. EU's regler om offentlighedens adgang til miljøoplysninger. Danmarks Fødevarerforskningscenter afslog den 12. juli 2004 A's anmodning med henvisning til § 2, stk. 1, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Efter denne bestemmelse har enhver med de begrænsninger der følger af bl.a. offentlighedsloven, ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger. Danmarks Fødevarerforskningscenter henviste til at registeret var undtaget efter offentlighedslovens § 5, stk. 2, og at A's begæring om aktindsigt ikke i overensstemmelse med offentlighedslovens § 4, stk. 3, nærmere angav hvilke dokumenter eller hvilken sag A ønskede aktindsigt i.

Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender bad i brev af 6. september 2004 Miljøstyrelsen om at fremkomme med en udtalelse om hvorvidt Vetstat var omfattet af

lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Ministeriet vedlagde en notits om hvilke oplysninger der registreres i Vetstat. Miljøstyrelsen svarede den 21. oktober 2004 ministeriet bl.a. således:

"Ministeriet har oplyst, at Vetstat giver et detaljeret billede af forbruget af antibiotika og andre receptpligtige lægemidler til dyr.

Det er oplyst, at følgende data indberettes til Vetstat:

Den ordinerende dyrlæges autorisationsnummer samt i visse tilfælde praksisnummer

- Nummer på husdyrbrug
- Identifikation af præparat
- Mængde af præparat
- Dyreart
- Ordinationsgruppe
- Aldersgruppe og
- Dato for udlevering/ anvendelse

Lov om aktindsigt i miljøoplysninger implementerer dele af Rådets direktiv 90/313 om fri adgang til miljøoplysninger samt Århus-konventionens definition af miljøoplysninger. Der er tale om en meget bred definition.

EF-domstolen har i sag C-321/96, Wilhelm Mecklenburg mod Kreis Pinneberg – Der Landrat fortolket direktivets begreb. EF-domstolen fremhæver i præmisserne 19-20, at det af formuleringen af bestemmelsen fremgår, at fællesskabslovgiver har villet give *miljøoplysninger* en bred betydning som begreb, der dækker over både oplysninger og aktiviteter vedrørende de i bestemmelsen nævnte områder. EF-domstolen lægger desuden vægt på, at fællesskabslovgiver – som fremført af generaladvokaten – ikke har villet give en definition af begrebet *miljøoplysninger*, hvorved man risikerede at udelukke nogen som helst af de aktiviteter, som offentlige myndigheder udøver, og begrebet *foranstaltninger* tjener alene til at præcisere, at alle former for myndigheders virksomhed bør være blandt de akter, som er omfattet af direktivet.

Lov nr. 447 af 31. maj 2000 implementerer Århus-konventionens definition af miljøoplysninger. Århus-konventionens definition går videre og definitionen omfatter herefter også oplysninger om biologisk mangfoldighed, oplysninger om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, menneskers levevilkår m.v.

Det er oplyst, at Vetstat indeholder oplysninger om mængden af et præparat. Denne oplysning kan i det omfang, at disse kan påvirke tilstanden hos miljøelementer såsom vand, biologisk mangfoldighed m.v. og dens bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer og vekselvirkningen mellem disse elementer, være omfattet af begrebet. Det samme gælder i det omfang menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, menneskers levevilkår m.v. kan blive påvirket af de enkelte miljøelementers tilstand eller via elementer af faktorer såsom stoffer m.v., aktivi-

teter eller foranstaltninger, herunder offentlige foranstaltninger, miljøaftaler, politikker, lovgivning, planer og programmer.

Problemstillingen kan således være relevant i det omfang, at mængden af de forskellige stoffer der registreres i Vetstat, kan tænkes at påvirke ovennævnte elementer, herunder eksempelvis i forhold til menneskers sundhed eller biologisk mangfoldighed.

I det omfang dette er tilfældet, må oplysningerne i Vetstat formentlig betragtes som værende omfattet af § 3 i lov om miljøoplysninger. Der gøres dog opmærksom på, at der ikke er nogen praksis eller anden erfaringsgrundlag på området.”

I e-mail af 21. december 2004 meddelte Danmarks Fødevarerforsknings ministeriet at det ikke ”uden en lang (gående mod endeløs) række supplerende data og mange års arbejde med at analysere dem” ville være muligt at foretage en vurdering af om ”præparater i Vetstat kan påvirke tilstanden hos miljøelementer”.

Den 11. januar 2005 klagede A over afslaget på aktindsigt. I anledning af A's klage bad Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender den 21. januar 2005 Justitsministeriet om en udtalelse angående spørgsmålet om hvorvidt oplysningerne i Vetstat var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, hvilket A samtidig blev underrettet om. Justitsministeriet svarede den 25. januar 2005 at ministeriet i almindelighed ikke udtaler sig om den nærmere forståelse af lovgivningen på andre ministeriers områder. Ministeriet mente ikke at have grundlag for at fravige dette udgangspunkt i den foreliggende sag.

Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender indhentede en udtalelse af 10. februar 2005 fra Danmarks Fødevarerforsknings ministeriet med bl.a. følgende indhold:

”Aktindsigt i alle data vil omfatte

– de rå data som de foreligger ved indrapportering fra apotek, dyrlæger og foderstofvirksomheder.



– tabeller i datawarehouse omfattende lister over dyredoser og dyredage.

Samlet set er der tale om ca. 17 mill. rækker, et tal der øges pr måned med omkring 250.000 rækker pr måned.

Det er af IBM estimeret, at det vil tage ca. 20 timer at foretage et udtræk, og at de samlede omkostninger i forbindelse med udprint, pakning og forsendelse beløber sig til ca. 100.000 kr.

Kommentarer til ovenstående:

Udleveres kun de rå indberetningsdata vil det ikke være muligt at foretage nogen sammenlignende analyser, idet det er nødvendigt at kende dyredoser og dyredage (det sidste siger noget om antal dyr på besætningen). I datawarehouse er det derudover muligt at foretage en række beregninger til nærmere analyse af forbruget. Da der teoretisk set findes uendelig mange muligheder for udtræk vil det teknisk set ikke være muligt på nogen måde at udlevere disse, såfremt ansøgning om aktindsigt bliver imødekommet.

Hvad angår de rå data (pt. ca 8 mill. linier) vil det være fuldstændig umuligt at få et samlet overblik over disse medmindre de scannes. Udtrækket kan være ordnet efter dato, dyrlæge, dyreart, lægemiddel, CHR. Hver udtræk vil udgøre 8 mill. linier.”

I brev af 28. februar 2005 stadfæstede Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender Danmarks Fødevareforsknings afslag på aktindsigt. Ministeriet anførte følgende i afslaget:

”...

Det er Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes vurdering, at oplysningerne i Vetstat er så fjerntliggende i forhold til miljøet, at de ikke er omfattet af begrebet miljøoplysninger i § 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Ministeriet lægger i den forbindelse bl.a. vægt på, at de hensyn, der ligger til grund for registreret, er fødevare-mæssige hensyn og ikke miljømæssige hensyn.

...

Adgangen til oplysningerne i Vetstat er reguleret i bekendtgørelse nr. 537 af 13. juni 2001 om adgang til oplysninger i GLR/Vetstat. Det følger af bekendtgørelsen, at ejeren eller forpagteren af en husdyrbesætning, apotekere, dyrlæger, foderstofvirksomheder og offentlige myndigheder under visse forudsætninger har adgang til oplysninger til registreret.

Da De ikke falder ind under en af de ovennævnte grupper, kan Deres anmodning om aktindsigt i oplysninger i Vetstat ikke imødekommes på dette grundlag.

...”

I e-mail af 13. marts 2005 klagede A til mig over afslaget på aktindsigt. A bad bl.a. om at jeg undersøgte om oplysningerne i Vetstat er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. I anledning af A's klage modtog jeg en udtalelse af 7. juni 2005 fra Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender med bl.a. følgende indhold:

”Af bemærkningerne til § 7, stk. 8, i lov nr. 936 fremgår det, at adgangen til data forventes at ske på forskellige niveauer. Offentligheden forventes at få adgang til statistiske data over det samlede medicinforbrug til veterinær brug i Danmark, eventuelt fordelt på regioner i Danmark. Dyrlægerne vil få adgang til oplysninger om udleveret og forbrugt medicin i egen praksis, som kan sammenlignes med statistiske oversigter.

I overensstemmelse med disse principper udfærdigedes bekendtgørelse nr. 537 af 13. juni 2001 om adgang til oplysninger i GLR/CHR-Vetstat.

Ifølge bekendtgørelsen har husdyrbrugeren ret til at få oplyst, hvad der er registreret om medicinforbruget i egen besætning, og apotekeren, dyrlægen og foderstofvirksomheden har ret til at blive gjort bekendt med de oplysninger, de selv har indberettet til registreret. Offentlige myndigheder har ret til oplysninger, der er af betydning for deres virksomhedsudøvelse.

Derudover er der åbnet mulighed for, at dyrlægen kan gøre sig bekendt med oplys-



ninger, der er indberettet af en kollega, hvis oplysningerne er nødvendige for dyrlægens behandling af besætningen.

I skrivelse af 6. september 2004 rettede Familie- og Forbrugerministeriet henvendelse til Miljøstyrelsen og bad styrelsen oplyse, om oplysningerne i Vetstat var miljøoplysninger. Det var ministeriets opfattelse, at hvis oplysningerne i Vetstat var miljøoplysninger i den forstand, som begrebet anvendes i § 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger, ville loven tilsidesætte reglerne i bekendtgørelse nr. 537.

Miljøstyrelsen svarede i skrivelse af 21. oktober 2004, at hvis mængden af de forskellige stoffer, der registreredes i Vetstat, kunne tænkes at påvirke miljøelementer, herunder eksempelvis i forhold til menneskers sundhed eller biologisk mangfoldighed, måtte oplysningerne formentlig betragtes som værende omfattet af § 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Det bemærkedes samtidig, at der ikke var nogen praksis eller andet erfaringsgrundlag på området.

Familie- og Forbrugerministeriet bad dernæst Danmarks Fødevareforskning om at vurdere, hvorvidt de præparater, der var registreret i Vetstat, ville kunne påvirke miljøelementerne.

I e-mail af 21. december 2004 svarede Danmarks Fødevareforskning, at man ikke så sig i stand til at foretage en vurdering af, hvorvidt præparater i Vetstat kunne påvirke tilstanden hos miljøelementer såsom vand, biologisk mangfoldighed m.v. og dens bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer og vekselvirkning mellem disse elementer etc. Tilbage meldingen fra forskerne var, at det ikke var muligt uden en lang række supplerende data og mange års arbejde med at analysere dem, da Vetstat indeholder en meget stor mængde præparater.

...

Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender vurderede herefter, at oplysningerne i Vetstat var så fjerntliggende i forhold til miljøet, at de ikke var omfattet af begrebet

miljøoplysninger i § 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

...

Da (A) herefter ikke faldt ind under en af de grupper, der er nævnt i bekendtgørelse nr. 537 af 13. juni 2001 om adgang til oplysninger i GLR/Vetstat, meddelte ministeriet i skrivelse af 28. februar 2005 til (A), at anmodningen om aktindsigt ikke kunne imødekommes på dette grundlag.

...

Til det af (A) i e-mail af 13. marts 2005 til Dem anførte skal Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender knytte følgende bemærkninger:

Ved afgørelsen af, at oplysningerne i Vetstat ikke er miljøoplysninger i henhold til lov om aktindsigt i miljøoplysninger, har ministeriet lagt vægt på, at de hensyn, der ligger til grund for etableringen af Vetstat, er fødevaremæssige og ikke miljømæssige hensyn, jf. det ovenfor nævnte om registreret.

Ministeriet har i den forbindelse også henvendt sig til, at Danmarks Fødevareforskning har udtalt, at det ikke uden en lang række supplerende data og mange års arbejde med at analysere dem, vil være muligt at vurdere, hvorvidt præparaterne i Vetstat vil kunne påvirke tilstanden hos miljøelementerne.

...

Hvad angår udgifterne til udtrækket fra Vetstat, kan det supplerende oplyses, at Vetstat i dag indeholder ca. 18,5 mill. rækker, der øges med ca. 250.000 rækker hver måned.

En række omfatter i relation til Vetstat én indrapportering fra apotek, dyrlæge eller foderstofvirksomhed. Hver indrapportering består af informationer vedr. dyrlæges autorisationsnummer, CHR nr., dyreart, dyrealder, ordinationsgruppe, dato for ordineringsvarenummer, der henfører til den anvendte medicin samt mængde heraf. Siden starten af Vetstat i år 2000 er der indsamlet 8,7 mill. rækker. Disse data er rådata, der hverken er sorteret eller databehandlet. For at få et samlet overblik over materialet vil det derfor

være nødvendigt at sortere det efter f.eks. dyrlæges autorisationsnummer eller CHR nr. Uanset evt. sortering vil materialet imidlertid kun give meget begrænset indblik i forbruget på såvel besætningsniveau, som hvad angår dyrlægers udskrivning, hvilket dels skyldes, at forbruget ikke er relateret til antal dyr i besætningen, dels fordi man på grund af præparaternes forskellige potency (styrke) ikke kan sammenligne forbrug på vægtniveau (kg, g etc.).

For at muliggøre sammenligningen er det herefter nødvendigt at overføre rådata til et data warehouse, hvor mængde lægemiddel via tabeller omregnes til daglige doser (ADD) og efterfølgende sammenholdes med antal dyr i besætningen opgjort efter aldersgruppe. I data warehouse ligger 2 datasæt:

1. mængde omregnet til doser. 4,8 mill. rækker og

2. antal dyr pr. besætning opdelt efter CHR nr., dato, dyreart og aldersgruppe. 5,2 mill. rækker.

De 2 sæt er bundet sammen via CHR nr., dato, dyreart og dyrealder. For at se forbruget på et givent CHR nr. i en given periode eller tilsvarende se mængden af medicin ordineret/anvendt af en dyrlæge angivet ved dennes autorisationsnummer er det nødvendigt at sammenholde de 2 datasæt ved hjælp af ovenstående fælles parametre.

På denne baggrund har IBM, der bistår ministeriet i arbejdet med Vetstat, vurderet, at det vil tage ca. 20 timer at foretage et udtræk, og at de samlede udgifter i forbindelse med udprint, pakning og forsendelse vil beløbe sig til ca. 100.000 kr."

Jeg sendte den 24. juni 2005 udtalelsen til A, og i e-mail af 9. juli 2005 fremkom A med bemærkninger hertil. A anførte bl.a. følgende:

"Selvom ingen af de modtagne svar indeholder faktuelle oplysninger, der kan belyse, om Vetstat er miljøoplysninger, ser Familieministeriet sig pludselig i stand til at afgøre, at det er Vetstat ikke.

...

Jeg må undre mig over, at ministeriet spørger Danmarks Fødevareforskning og ikke for eksempel Danmarks Miljøundersøgelser. En forskningsinstitution, der beskæftiger sig med fødevareforskning, synes ikke for mig at have den højeste ekspertise i denne sammenhæng, men skulle dog nok kunne påpege, at medicinering af husdyr, der senere indtages som en fødevarer i høj grad kan betragtes som et meget nærgående miljøelement, hvorfor oplysninger om fødevarerproducerende husdyrs indhold da bestemt er at betragte som miljøoplysninger.

...

Med hensyn til udgifterne ved at skulle give aktindsigt, som ministeriet angiver som sekscifrede, kan jeg kun undre mig over, at man ikke overvejer at fremsende et datamedie med oplysningerne.

...

Sidst har jeg bemærket at ministeriet anfører, at diverse data skal samkøres for at kunne anvendes til et bestemt formål. Det er i dag en enkel sag at samkøre forskellige registre, og jeg vil mene, at ministeriet er forpligtet til at give aktindsigt i datamaterialet på en måde, så datamaterialet er anvendeligt til bl.a. det formål, som ministeriet nævner i sit brev."

### Ombudsmandens udtalelse

"Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender har afvist at oplysningerne i Vetstat er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Ministeriet har i sin afgørelse til (A) og udtalelse til mig anført at ministeriet ved sin vurdering heraf har lagt vægt på at Vetstat ikke er oprettet med henblik på varetagelse af miljømæssige hensyn, men med henblik på varetagelse af fødevareremæssige hensyn. Ministeriet har i sin udtalelse til mig anført at ministeriet endvidere har henset til at en afklaring af om præparaterne i Vetstat vil kunne påvirke miljøelementerne, ville kræve supplerende data og flere års bearbejdning heraf.

Da ministeriet traf afgørelse, havde lov om aktindsigt i miljøoplysninger følgende definition af miljøoplysninger (lov nr. 292 af 27. april 1994 som ændret ved lov nr. 447 af 31. maj 2000):

‘§ 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 m.v. 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 via disse elementer af faktorer, aktiviteter eller foranstaltninger som omtalt i nr. 2.’

I bemærkningerne til bestemmelsen der blev affattet ved § 1, nr. 5, i lov nr. 447 af 31. maj 2000 om ændring af visse miljølove, er bl.a. følgende anført (lovforslag nr. L 170 af 20. januar 2000):

‘Det bemærkes, at det i forbindelse med implementeringen af direktiv 90/313 om fri adgang til miljøoplysninger blev lagt til grund, at oplysninger om miljøets tilstand formentlig må fortolkes således, at det kun omfatter oplysninger, der skal lægges

til grund for sagsbehandling eller indhentes som led i overvågning af miljøet.

Det forekommer imidlertid mindre naturligt at anlægge denne fortolkning i lyset af konventionens bredere angivelse af, hvilke funktioner, der kan begrunde, at et organ er omfattet af begrebet offentlige myndigheder, se i det hele bemærkningerne til nr. 1. Herefter kan der næppe oprettholdes en fortolkning, hvorefter alene oplysninger, der indgår som led i sagsbehandling eller overvågning af miljøet, omfattes. Det foreslås således, at det ikke fremover er afgørende, hvilken sammenhæng miljøoplysningen indgår i.’

Jeg har forstået ministeriet sådan at det kriterium der var afgørende for at ministeriet vurderede at Vetstat ikke indeholdt miljøoplysninger, var formålet med Vetstats oprettelse. Som det fremgår af de citerede forarbejder til bestemmelsen i lovens § 3, er det ikke afgørende hvilken sammenhæng miljøoplysningen indgår i.

På den baggrund mener jeg heller ikke at det kan tillægges afgørende betydning hvilket formål en myndighed forfølger ved indsamlingen og registreringerne mv. af oplysninger. Jeg mener det er kritisabelt at ministeriet anvendte formålet med oprettelsen af Vetstat som hovedkriterium for sin afgørelse. Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse.

Henset til at ministeriet ses at have anvendt kriteriet som et hovedkriterium, mener jeg ikke der er grundlag for at jeg foretager en vurdering af om formålet med indsamling og registrering mv. kan indgå som et såkaldt hjælpeskriterium i de tilfælde hvor hovedkriterierne ikke giver en klar indikation af om der er tale om miljøoplysninger.

I forlængelse heraf bemærker jeg at jeg mener at lovens § 3, stk. 1, må forstås sådan at det afgørende ved vurderingen af om et register mv. indeholder miljøoplysninger, bl.a. er om det er muligt ud fra oplysningerne i registret mv. at udlede noget

om tilstanden af miljøelementerne, påvirkninger heraf eller disse to forholds påvirkning af menneskers sundhed eller sikkerhed.

Ved vurderingen vil det være naturligt først at se overordnet på hvilke oplysninger registret mv. indeholder, og i nogle tilfælde vil det være tilstrækkeligt blot at inddrage en umiddelbar beskrivelse heraf for at afgøre om der er tale om miljøoplysninger. I andre tilfælde må afklaringen heraf imidlertid antages at kræve en nærmere undersøgelse af om de forhold som oplysningerne vedrører, må anses at have betydning for miljøelementerne mv.

Det følger af det ulovbestemte undersøgelsesprincip at en myndighed inden den træffer afgørelse, herunder afgørelse om aktindsigt, må have undersøgt sagens faktiske og juridiske forhold i et sådant omfang at der kan træffes en materielt rigtig afgørelse, jf. bl.a. Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, s. 447 ff.

Inden ministeriet traf afgørelse om at oplysningerne i Vetstat ikke var miljøoplysninger, skulle ministeriet således i fornødent omfang have afklaret i hvilket omfang de forhold der er oplysninger om i Vetstat, kan have betydning for miljøelementerne mv.

Sådan som sagen er oplyst for mig, må jeg, for så vidt angår denne vurdering, forstå ministeriet sådan at ministeriet – henset til det omfattende arbejde med at afgøre dette spørgsmål – har foretaget sin vurdering af om der er tale om miljøoplysninger, på grundlag af en umiddelbar beskrivelse af Vetstats indhold.

Som nævnt kan det ikke udelukkes at et sådant grundlag vil være tilstrækkeligt til at træffe en materielt rigtig afgørelse. Det kræver imidlertid at det på dette grundlag med stor sikkerhed kan siges at Vetstat ikke indeholder oplysninger om forhold af betydning for miljøelementerne mv.

Vetstat er – som anført af ministeriet – oprettet ved lov nr. 936 af 20. december

1999 om ændring af lov om dyrlægegering m.v. Loven blev til med vedtagelsen af lovforslag nr. L 11 af 6. oktober 1999 der bl.a. indeholder følgende:

*'2. Baggrunden for lovforslaget*

...

Behandling af dyr med veterinære lægemidler og anvendelse af foderstoffer tilsat f.eks. antibiotika, kan indebære en risiko for menneskers eller dyrs sundhed eller for miljøet, da det kan medføre restprodukter i fødevarer eller i naturen.'

Allerede på den baggrund mener jeg ikke at ministeriet på grundlag af en umiddelbar beskrivelse af Vetstats indhold med fornøden sikkerhed kunne afgøre at Vetstat ikke indeholdt miljøoplysninger, og jeg mener det er beklageligt at ministeriet ikke inden det stadfæstede afslaget på Deres anmodning om aktindsigt, undersøgte karakteren af oplysningerne i Vetstat nærmere. Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse.

Undersøgelsesprincippet er en såkaldt garantiforskrift hvis overholdelse i almindelighed vil have væsentlig betydning for afgørelsens rigtighed. I de tilfælde hvor undersøgelsesprincippet tilsidesættes, vil udgangspunktet derfor være at den trufne afgørelse ikke kan anses for gyldig.

Henset hertil og til at ministeriet lagde afgørende vægt på et forkert hovedkriterium, har jeg henstillet til ministeriet at genoptage behandlingen af sagen og nærmere undersøge om oplysningerne i Vetstat er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Jeg har i den anledning henledt ministeriets opmærksomhed på at lov om aktindsigt i miljøoplysninger er blevet ændret ved lov nr. 310 af 2. maj 2005 hvorved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (2003/4) blev implementeret. Loven indeholder i § 3 en

ny affattelse af definitionen på miljøoplysninger.”

Danmarks Tekniske Universitet, der havde overtaget sagen efter en ressortomlægning, meddelte mig den 13. juni 2007 at universitetet havde vurderet sagen på ny og i brev af 12. juni 2007 til klageren havde truffet afgørelse efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Det fremgik af universitetets brev af 12. juni 2007 at universitetet havde afslået anmodningen om aktindsigt med den begrundelse at anmodningen ikke indeholdt en tilstrækkelig angivelse af de dokumenter eller

den sag der var søgt aktindsigt i. Universitetet havde samtidig vejledt klageren om at afslaget kunne påklages til Miljøklagenævnet.

Jeg meddelte i brev af 15. juni 2007 universitetet at jeg havde forstået universitetets afgørelse sådan at universitetet på grundlag af en undersøgelse havde vurderet at oplysningerne i registeret var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Da min henstilling således var blevet fulgt, meddelte jeg universitetet at jeg ikke foretog mig mere. Jeg meddelte samtidig universitetet at jeg ikke havde taget stilling til rigtigheden af universitetets afgørelse.

# Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2006 til 31. december 2006 afsluttet 312 sager inden for Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsområde. 244 af disse sager blev afvist.

De resterende 68 sager blev realitetsbehandlet. 59 sager handlede om afgørelser, 4 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, 4 sager handlede om sagsbehandlingstid, og 1 sag handlede om generelle spørgsmål. I alt 5 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 24, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

## Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	59	0	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	4	3	0	0
Sagsbehandlingstid	4	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>67</i>	<i>4</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

5 sager fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 10-1: Afslag på opholdstilladelse til afghansk kvinde med herboende mindre søn*

*Sag nr. 10-2: Manglende offentliggørelse af praksisændring*

*Sag nr. 10-3: Udvisning af udlænding på grund af ulovligt arbejde. Oplysningsgrundlaget*

*Sag nr. 10-4: Vejledning om mulighed for opholds- og arbejdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a, stk. 1, jf. associeringsaftale (Tyrkiet)*

*Sag nr. 10-5: Inddragelse af økonomisk sikkerhed stillet i forbindelse med visumophold*

## Udlænding-service

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



## 10-1. Afslag på opholdstilladelse til afghansk kvinde med herboende mindreårig søn

### Administrativ praksis. Sagsoplysning. Inddragelse af kriterier

Forvaltningsret 1121.1 – 123.1 – 12.4 – 296.1.

*En afghansk kvinde klagede til ombudsmanden over at Integrationsministeriet havde givet hende afslag på humanitær opholdstilladelse.*

*Kvinden var anden ægtefælle til en herboende afghansk statsborger. Han havde asyl i Danmark og havde fået familiesammenføring med sin første ægtefælle og sine fem børn. Han havde også fået opholdstilladelse til en søn som han havde med sin anden ægtefælle.*

*Ombudsmanden bad ministeriet om at tage stilling til hvilken betydning artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention eventuelt havde i forhold til kvindens muligheder for at være sammen med sin søn, med sin ægtefælle og dennes første ægtefælle og deres børn. Det ville formentlig være udelukket for kvinden at se sin søn hvis hun blev sendt tilbage til Afghanistan. Ombudsmanden spurgte også om ministeriet havde undersøgt om kvindens søskende i Afghanistan ville være i stand til at tage vare på hende ved en eventuel tilbagevenden. Herudover bad ombudsmanden om en redegørelse for praksis.*

*Udlændingestyrelsen begyndte herefter at behandle sagen om opholdstilladelse (af særlige grunde) efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1. Derfor stoppede ombudsmanden sin undersøgelse. Kvinden fik efterfølgende opholdstilladelse.*

*(J.nr. 2003-4225-642).*

A – der var afghansk statsborger – indrejste i Danmark den 20. maj 2002 og søgte om asyl. Af afhøringsrapport dateret 30. maj 2002 fremgik det at A var anden-hustru til den herboende B, der ligeledes var afghansk statsborger. B havde i marts 2000 fået asyl her i landet og var efterfølgende blev familiesammenført med sin første-hustru og sine fem børn, herunder A's og hans fælles søn, C. A havde givet samtykke til at hendes søn kunne familiesammenføres med sin far i Danmark.

Det fremgik af familieskema af 30. maj 2002 bl.a. at A havde tre voksne brødre i X-by, Afghanistan.

Af boligplaceringsskema dateret 16. januar 2003 fremgik det at der ikke forelå særlige helbredsforhold der skulle tages i betragtning ved afgørelse om visitering.

Af samtalereferat af samme dato fremgik det desuden at A på pågældende tidspunkt

havde haft telefonisk kontakt med sin familie i X-by et par gange efter indrejsen i Danmark.

Den 27. februar 2003 meddelte Udlændingestyrelsen A afslag på asyl.

Ved brev af 14. maj 2003 til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration søgte advokat D på A's vegne om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1.

Ved brev af 1. september 2003 til ministeriet sendte advokaten kopi af henvisning til speciallæge med henblik på en underlivsundersøgelse og meddelte i den forbindelse at yderligere helbredsoplysninger ville blive fremsendt så snart de forelå. Han anførte til støtte for ansøgningen om humanitær opholdstilladelse at A ved en tilbagevenden til sit hjemland ville blive adskilt fra sin ægtefælle og søn, og at hun ville stå uden det nødvendige familiemæssige netværk. Advokaten anførte endvidere at hun således ikke

ville have mulighed for at klare sig og ville være i risiko for forskellige overgreb.

Flygtningenævnet stadfæstede den 11. september 2003 Udlændingestyrelsens afslag på asyl.

Af et notat dateret 25. september 2003 fremgik det at ministeriet ved telefonisk henvendelse til advokat D blev meddelt at han ikke havde modtaget yderligere helbredsmæssige oplysninger fra A.

Den 23. oktober 2003 meddelte ministeriet afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1. Ministeriet skrev i den anledning bl.a. således til advokat D:

*”Retsregler og praksis*

Ifølge udlændingelovens § 9 b, stk. 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 685 af 24. juli 2003, kan der gives opholdstilladelse til udlændinge, hvis ’væsentlige hensyn af humanitær karakter afgørende taler for at imødekomme ansøgningen’.

Afgørelsen af, om der foreligger sådanne særlige humanitære hensyn, som kan begrunde opholdstilladelse efter den nævnte bestemmelse, beror således på et skøn. Ved udøvelsen af dette skøn har ministeriet i almindelighed navnlig lagt vægt på ansøgerens personlige forhold, herunder om der er tale om en familie med mindre børn, der kommer fra et land i krig, om der foreligger en alvorlig sygdom hos den eller de pågældende, samt varigheden af opholdet her i landet.

Efter ministeriets praksis kan der bl.a. meddeles opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9 b, stk. 1, til personer, der lider af fysiske eller psykiske sygdomme af meget alvorlig karakter, f.eks. livstruende sygdomme og uhelbredelige sindssygdomme. Hvis en person lider af sygdom af meget alvorlig karakter og har mulighed for at modtage den fornødne lægehjælp i sit hjemland, kan der dog normalt ikke gives opholdstilladelse.

Der kan endvidere meddeles humanitær opholdstilladelse til personer, der ved en tilbagevenden til et hjemland med vanskelige

levetilvilkår vil være i risiko for at få eller opleve en forværring af et alvorligt handicap.

Efter ministeriets praksis for afghanske statsborgere kan der meddeles humanitær opholdstilladelse til en række persongrupper, der må anses for særligt sårbare.

*Begrundelse*

Efter en gennemgang af sagen har Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration ikke fundet, at der foreligger humanitære hensyn af en sådan styrke, at disse afgørende taler for, at opholdstilladelse bør gives.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at Deres klient ikke lider af en fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter, og at der ikke i øvrigt foreligger sådanne omstændigheder, at der er grundlag for at meddele humanitær opholdstilladelse efter bestemmelsen i udlændingelovens § 9 b, stk. 1.

Det forhold, at Deres klient har fået undersøgt sit underliv, kan ikke begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at De ikke har fremsendt dokumentation for, at Deres klient lider af en sygdom af meget alvorlig karakter.

Ministeriet finder endvidere ikke, at det forhold, at Deres klient vil blive adskilt fra sin herboende søn, kan begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse.

Ministeriet her herved lagt vægt på, at Deres klient har givet samtykke til, at hendes søn kunne rejse til Danmark sammen med Deres klients ægtefælles første ægtefælle som familiesammenført.

Ministeriet har endelig lagt vægt på, at Deres klient ikke er omfattet af en af de grupper af afghanske statsborgere, der må anses for særligt sårbare ved en tilbagevenden til Afghanistan, og som derfor efter ministeriets praksis kan meddeles humanitær opholdstilladelse på dette grundlag.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at Deres klient har et stort antal søskende, herunder tre voksne brødre, der er bosat i (X)-by,

og at hun har haft kontakt med sin familie i Afghanistan under sit ophold her i landet.”

Den 28. november 2003 klagede A til mig over ministeriets afgørelse. Til støtte for klagen anførte hun at hendes søn var bosat her, og at et 7-årigt barn – borte fra sit hjemland – har et stort behov for sin mors tilstedeværelse, støtte og vejledning. Hun anførte videre at ministeriets afgørelse stred mod Genevekonventionen, internationale menneskerettigheder og international ret. Hun henviste desuden til situationen i Afghanistan. Hendes brev var vedlagt et brev fra hendes søn (dateret 29. november 2003).

Ved brev af 18. december 2003 bad jeg ministeriet om en udtalelse i anledning af ministeriets afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1.

I udtalelse af 19. januar 2004 henholdt ministeriet sig til sin afgørelse af 23. oktober 2003 og skrev i den anledning følgende:

”...

Ministeriet skal i den forbindelse bemærke, at ministeriet ikke finder, at (A)'s brev af 28. november til Folketingets Ombudsmand og (C)'s brev af 29. november 2003 til Folketingets Ombudsmand kan føre til en ændret vurdering, da brevene ikke indeholder nye væsentlige oplysninger af betydning for ministeriets behandling af sagen om humanitær opholdstilladelse.

...”

Ved brev af 10. februar 2004 bad jeg ministeriet om en supplerende udtalelse om sagen. I den forbindelse anførte jeg bl.a. følgende:

”Jeg beder Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration om at gøre nærmere rede for sin praksis hvorefter der kan meddeles humanitær opholdstilladelse til afghanske statsborgere – persongrupper – der må anses for særligt sårbare.

Jeg henviser i den forbindelse til ministeriets notat af 10. oktober 2003 om meddelelse af humanitær opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9 b, stk. 1, i 3. kvartal 2003. Heraf fremgår det bl.a. at ministeriet

den 31. juli 2003 gav opholdstilladelse til en enlig afghansk kvinde og hendes barn. Tilladelsen blev givet under henvisning til at barnet er mindreårigt, og at den pågældende efter det oplyste ikke har haft kontakt med sin ægtefælle eller sine to andre sønner i Afghanistan siden 1999, samt til de meget vanskelige levevilkår for enlige kvinder i Afghanistan.

Samme dag gav ministeriet opholdstilladelse til et afghansk ægtepar og deres fire mindreårige børn. Tilladelsen blev givet under henvisning til at der er tale om en familie med mindre børn der ikke kommer fra Kabul, samt til de meget vanskelige levevilkår i Afghanistan i områderne uden for Kabul.

Den 25. august 2003 gav ministeriet opholdstilladelse til en afghansk kvinde. Tilladelsen blev givet under henvisning til at den pågældende er 67 år, og at hun efter det oplyste ikke har mandlige familiemedlemmer i Afghanistan, samt til at hun vil være i en særlig sårbar situation ved en tilbagevenden til Afghanistan henset til de meget vanskelige levevilkår for enlige kvinder i Afghanistan.

Den 26. august 2003 gav ministeriet opholdstilladelse til et afghansk ægtepar og deres to børn. Tilladelsen blev givet under henvisning til at parrets to børn er i alderen 11 måneder til otte år, at de pågældende har boet i (X)-provinsen indtil april 2000, og at de udrejste af Afghanistan i februar 2001, samt til de meget vanskelige levevilkår i Afghanistan i områderne uden for Kabul.

Der er ifølge notatet i 3. kvartal 2003 givet humanitær opholdstilladelse i flere sager der umiddelbart synes sammenlignelige med de ovennævnte.

Ministeriet har ved afslaget af 23. oktober 2003 på at meddele (A) humanitær opholdstilladelse bl.a. lagt vægt på at (A) har et stort antal søskende, herunder tre voksne brødre, der er bosat i (X)-provinsen, og at hun har haft kontakt med sin familie i Afghanistan under sit ophold her i landet.

Som jeg forstår denne vurdering, er det ministeriets opfattelse at (A)'s søskende i (X)-provinserne kan tage sig af (A) ved en tilbagevenden til Afghanistan. Jeg beder i givet fald ministeriet bekræfte denne antagelse i sin supplerende udtalelse.

I den forbindelse beder jeg ministeriet oplyse om ministeriet har undersøgt om disse søskende i givet fald vil være i stand til at tage vare på (A) ved en tilbagevenden til Afghanistan – henset dels til de meget vanskelige levevilkår i Afghanistan i områderne uden for Kabul, bl.a. forstår jeg i (X)-provinserne, dels til de pågældende søskendes egne forhold, herunder familiemæssige og helbreds-mæssige.

Jeg beder endvidere Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration om at tage stilling til den eventuelle betydning for sagen af artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention i relation til (A)'s muligheder for at være sammen med sin søn (C) og med (B), dennes første-hustru og deres børn.

Jeg udleder af ministeriets beskrivelse i notatet af 10. oktober 2003 at levevilkårene for enlige kvinder med børn i Afghanistan i områderne uden for Kabul, f.eks. (X)-provinserne, af ministeriet anses for meget vanskelige. Derfor går jeg ud fra at det samme vil gælde for (A) hvis hun tog den 7-årige søn (C) med sig til Afghanistan, (X)-provinserne.

Hvis hun derimod undlader at tage sønnen – der har opholdstilladelse i Danmark – med til Afghanistan, vil det formentlig være helt udelukket for hende at se ham.

Jeg er klar over at (A) gav samtykke til at sønnen kunne familiesammenføres med sin far i Danmark, men det fremgår af afhøringsrapporten af 30. maj 2002 at hun troede at der var mulighed for at hun kunne komme på (B)'s invitation til Danmark på legal vis som hans anden-hustru.”

Ved telefonisk henvendelse til en af mine medarbejdere den 3. maj 2004 meddelte Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration at ministeriet den 21. april 2004 havde omgjort en afgørelse af 5. november 2003 fra Udlændingestyrelsen. Ved denne afgørelse havde styrelsen afvist at A her i landet kunne indgive en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1. Ministeriet havde hjemvist sagen til fornyet behandling i Udlændingestyrelsen og havde tillagt ansøgningen opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen. A kunne således blive her i landet under sagens behandling i styrelsen.

På baggrund af ministeriets oplysninger meddelte jeg A i brev af 11. maj 2004 at jeg ikke var afskåret fra at tage stilling til ministeriets afgørelse af 23. oktober 2003 vedrørende humanitær opholdstilladelse, men at det på grund af ministeriets afgørelse af 21. april 2004 ikke var hensigtsmæssigt at jeg på daværende tidspunkt tog stilling til afgørelsen. Jeg bad derfor A afvente Udlændingestyrelsens behandling af sagen vedrørende opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, og eventuelt udnytte klageadgangen til ministeriet, før hun tog stilling til om der var grundlag for at klage til mig.

Samme dag trak jeg min anmodning til ministeriet om en supplerende udtalelse vedrørende sagen om humanitær opholdstilladelse tilbage. Jeg bad samtidig ministeriet underrette mig om udfaldet af sagen vedrørende udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Den 26. april 2006 modtog jeg underretning fra ministeriet om at Udlændingestyrelsen den 21. april 2006 havde meddelt A opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Jeg meddelte herefter ministeriet at jeg ikke foretog mig videre i sagen.

## 10-2. Manglende offentliggørelse af praksisændring

Forvaltningsret 114.5 – 115.3 – 12.4 – 296.1.

*Integrationsministeriet indførte i maj 2003 en ny praksis for sager om familiesammenføring.*

*Ændringen betød at visse personer – i modsætning til tidligere – fik adgang til at få opholdstilladelse til en ægtefælle. Den nye praksis blev ikke offentliggjort. Efter kritik i pressen af dette spørgsmål rejste ombudsmanden sagen.*

*Der var tale om en væsentlig ændring af praksis med stor betydning for de berørte personer. Hvis lempelsen ikke blev offentliggjort, var der en betydelig risiko for at de borgere der blev bedt stillet, slet ikke fik søgt familiesammenføring.*

*Ministeriet skulle derfor straks efter ændringen af praksis have offentliggjort den på en hensigtsmæssig måde. Dette følger af god forvaltningsskik. Offentliggørelsen kunne f.eks. være sket ved at lægge et notat om praksis på myndighedernes hjemmesider. Der kunne også være udsendt en pressemeddelelse. Borgerne havde så fået mulighed for at kende den nye praksis og indrette sig efter den. Ombudsmanden mente det var beklageligt at dette ikke var sket.*

*(J.nr. 2005-3523-643).*

Ministeren for Flygtninge, Indvandrere og Integration indførte i august 2005 en praksisændring på familiesammenføringsområdet hvorefter der under visse nærmere angivne betingelser kunne ske en lempelse af 24-årsreglen (udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1) og tilknytningskravet (udlændingelovens § 9, stk. 7). Praksisændringen vedrørte sager hvor den herboende ægtefælle eller samlever fulgte en uddannelse der kvalificerede til beskæftigelse omfattet af den såkaldte positivliste. Praksisændringen fremgik af ministeriets praksisnotat af 19. august 2005.

I forbindelse med presseomtale af denne praksisændring fremkom der oplysninger om at ministeriet allerede i maj 2003 havde indført en praksisændring med en tilsvarende lempelse af de pågældende regler i sager hvor den herboende ægtefælle eller samlever varetog en beskæftigelse der var omfattet af positivlisten. Denne praksisændring fremgik af ministeriets notat af 26. maj 2003. I bl.a. en artikel i Politiken den 29. september 2005 blev det anført at Folketinget ikke var bekendt med praksisændringen fra maj 2003, og at denne praksisændring heller ikke var gjort tilgængelig for offentligheden.

På den baggrund bad jeg i brev af 30. september 2005 om ministeriets og Udlændingestyrelsens bemærkninger til artiklen. I udtalelserne bad jeg navnlig myndighederne om at redegøre for den praksisændring der fandt sted i maj 2003, og forholde sig til spørgsmålet om hvorvidt denne praksisændring var blevet offentliggjort, dvs. om borgerne havde haft mulighed for at gøre sig bekendt med ændringen. Jeg meddelte myndighederne at jeg – når jeg havde modtaget udtalelserne – ville tage stilling til hvorvidt der var grundlag for at jeg af egen drift efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, tog sagen op til undersøgelse.

Ministeriet orienterede mig den 5. oktober 2005 telefonisk om at Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik havde indkaldt integrationsministeren til samråd i sagen, og at samrådet skulle finde sted den 13. oktober 2005. Ministeriet ville efter samrådet besvare min høring.

Ved brev af 12. oktober 2005 bad jeg integrationsudvalget om – når samrådet havde fundet sted – at oplyse mig om hvorvidt samrådet alene havde været af orienterende art. Baggrunden herfor er at ombudsman-



den ikke kan behandle et forhold som har været bedømt af Folketinget eller et af Folketingets udvalg.

I brev modtaget den 24. oktober 2005 meddelte integrationsudvalget mig at samrådet var afholdt, og at det alene havde været af orienterende art.

Ministeriet skrev i sin udtalelse af 16. november 2005 til mig bl.a. følgende:

”Ministeriet kan oplyse, at de forhold, der er nævnt i avisartiklen i Politiken, og som De har anmodet ministeriet om en redegørelse for, har været genstand for et samråd i Folketingets udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik den 13. oktober 2005. Forud for samrådet havde integrationsministeren besvaret en række spørgsmål fra udvalget om de nævnte forhold.

Der vedlægges kopi af integrationsministerens besvarelse af 13. oktober 2005 [rettelig 12. oktober 2005; min bemærkning] af spørgsmål nr. 92-95 stillet den 30. september 2005 af Folketingets udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik, kopi af integrationsministerens breve af 30. september og 3. oktober 2005 til Folketingets udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik samt kopi af brev af 27. oktober 2005 til Folketingets udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik, hvorved ministerens talepapir til brug for samrådet den 13. oktober 2005 og to notater blev fremsendt.

Ministeriet kan i det hele henvise til de oplysninger og tilkendegivelser, som herved er afgivet over for Folketinget.

Udlændingestyrelsen har bidraget til udarbejdelsen af besvarelsen af spørgsmål nr. 95. Udlændingestyrelsen har ikke yderligere bemærkninger.”

I svar af 12. oktober 2005 til det ovennævnte spørgsmål nr. 93 stillet af Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik den 30. september 2005 fremgik bl.a. at praksisnotatet af 26. maj 2003 var oversendt til integrationsudvalget den 25. juli 2003. Endvidere blev det i svaret bemærket at praksisændringen omtalt i notatet af 19. august 2005

(oversendt til udvalget den 23. september 2005) var blevet ophævet med virkning fra 30. september 2005.

Følgende fremgik af ministeriets svar af 12. oktober 2005 på spørgsmål nr. 94:

”Spørgsmål:

Har Udlændingestyrelsen på sin hjemmeside eller i den øvrige vejledning af ansøgere i perioden siden 26. maj 2003 gjort opmærksom på, at ansøgere, hvis herboende ægtefælle besidder et job, som er omfattet af positivlisten under jobkortordningen, ikke behøver at leve op til hverken tilknytningskravet eller 24-års reglen? I bekræftende fald, hvorledes er det sket og i benægtende fald, hvilken begrundelse er der herfor?

Svar:

Borgere kan ved henvendelse til udlændingemyndighederne få vejledning om reglerne for familiesammenføring.

Oplysningerne på udlændingemyndighedernes hjemmesider skal give borgerne et retvisende billede af mulighederne for blandt andet familiesammenføring, og samtidigt give mulighed for nemt og hurtigt at kunne få et overblik over reglerne på en overskuelig og let forståelig måde. Det er således en afvejning, hvor detaljeret beskrivelserne på hjemmesiderne bør være.

Udlændingemyndighederne er – ligesom alle andre forvaltningsmyndigheder – underlagt officialmaksimen. Officialmaksimen indebærer, at den myndighed, der træffer afgørelse i en sag, har ansvaret for den nødvendige sagsforberedelse, herunder tilvejebringelse af alle relevante og nødvendige oplysninger til belysning af sagen, således at der kan træffes en materielt rigtig afgørelse.

Når Udlændingestyrelsen modtager en ansøgning om familiesammenføring anmoder styrelsen den herboende om at udfylde et 24 sider langt spørgeskema. På baggrund af oplysningerne i ansøgningsskemaet og spørgeskemaet foretager styrelsen en konkret vurdering af, om der er grundlag for at indhente yderligere oplysninger, eller om sagen er klar til afgørelse.



Hvis sagen er klar til afgørelse, træffes afgørelse ud fra sagens oplysninger med stillingtagen til, om der er grundlag for at undtage fra en eller flere af betingelserne for familiesammenføring.

Det kræves således ikke, at ansøgeren og dennes familie skal sætte sig ind i alle reglerne.

Hvis den herboende i en konkret sag om ægtefællesammenføring har oplyst at være beskæftiget inden for et fagområde omfattet af Positivlisten, behandler udlændingemyndighederne sagen derefter, jf. notatet af 26. maj 2003. I det førnævnte spørgeskema skal den herboende oplyse om sin aktuelle beskæftigelse.

Notatet af 26. maj 2003 er den 30. september 2005 offentliggjort på ministeriets hjemmeside.

Ministeriet er i færd med sagsområde for sagsområde at fremfinde relevante notater mv. udarbejdet af ministeriet, der beskriver og har betydning for fastlæggelse af ministeriets praksis for meddelelse af opholdstilladelse med henblik på, at disse gøres tilgængelige på ministeriets hjemmeside."

Det fremgik af spørgsmål nr. 95 til ministeren at udvalget ønskede oplyst antallet af sager hvori man i henhold til praksisændringen fra maj 2003 havde givet familiesammenføringstilladelse til trods for at enten 24-årskravet eller tilknytningskravet ikke var opfyldt. Af ministerens svar af 12. oktober 2005 fremgik bl.a. følgende:

"Tilladelser til ægtefællesammenføring – med fravigelse af enten tilknytningskravet eller 24-årskravet på baggrund af, at den herboende ægtefælle er beskæftiget indenfor et område omfattet af Positivlisten – er ikke registreret selvstændigt i Udlændingeregistret, og det er derfor ikke muligt at besvare spørgsmålet gennem et særtræk fra Udlændingeregistret.

Udlændingestyrelsen har på baggrund af en rundspørge blandt kontorcheferne i de af Udlændingestyrelsens kontorer, der behandler sager om familiesammenføring op-

lyst, at dispensationsordningen skønsmæssigt har fundet anvendelse i et meget begrænset antal sager. Efter styrelsens bedste skøn er der i alt tale om færre end ti sager om året. Heri indgår et antal sager, hvor den herboende er ansat i statens tjeneste og varetager en stilling af en sådan karakter, at hensyn af udenrigs- og sikkerhedspolitisk karakter taler imod at henvise den pågældende til at tage ophold i udlandet med sin ægtefælle."

Af de af ministeriet fremsendte akter vedrørende samrådet den 13. oktober 2005 fremgik at udvalget bl.a. ønskede at ministeren redegjorde for følgende:

" - Begrundelsen for undtagelserne fra 24 års reglen og tilknytningskravet for udlændinge omfattet af jobkortordningen, som blev indført i 2003, samt hvordan undtagelsesbestemmelserne er blevet kommunikeret ud til Folketinget mfl.

...

Ministeren bedes i forlængelse af ovenstående endvidere redegøre for, om 24 års reglen og tilknytningskravet stadig begrundes med at være et værn mod tvangsægteskaber, eller der ligger andre overvejelser til grund for de nævnte bestemmelser."

Ministerens talepapir fra samrådet den 13. oktober 2005 blev fremsendt til udvalget ved brev af 27. oktober 2005. I brevet bemærkede ministeren at det talte ord på samrådet var gældende, at samrådet havde været åbent, og at mødet var blevet optaget elektronisk. Ministeren henviste derfor udvalgets medlemmer til at aflytte denne optagelse. Af talepapiret fremgik bl.a. følgende:

"(Begrundelsen for 24 års kravet og tilknytningskravet)

24 års kravet og tilknytningskravet, som det kendes i dag, blev indført ved den store lovændring fra juni 2002, der udmøntede regeringens udlændingeadspil.

Regeringen ønskede navnlig at styrke indsatsen for at bekæmpe ægteskaber, som indgås mod de unges ønske.

Herved ønskede regeringen at mindske risikoen for tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber, der har til formål at udløse familiesammenføring. Jo ældre man er, desto bedre kan man modstå pres fra familien eller andre til at indgå et ægteskab imod sin vilje.

Det tidligere tilknytningskrav tog efter regeringens opfattelse ikke tilstrækkelig højde for det nævnte mønster med tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber.

Regeringen foreslog derfor en skærpelse af kravet, så det også gælder danske statsborgere, der ønsker en ægtefælle til Danmark.

Formålet var at sikre det bedst mulige udgangspunkt for vellykket integration af det familiemedlem, der ønskes familiesammenført til Danmark.

(Særligt hensyn til erhvervsmæssige interesser)

Et af de andre centrale momenter i regeringens udlændingepolitik er, at der også igennem udlændingepolitikken skal tages hensyn til Danmarks erhvervs- og beskæftigelsesmæssige interesser.

I det samme lovforslag, som indeholdt 24 års kravet og det skærpede tilknytningskrav, foreslog regeringen etableringen af en Green Card-lignende ordning – den såkaldte Jobkort-ordning.

Regeringens opfattelse var dengang og er stadig, at der er behov for at sikre, at Danmark – i den stadigt skrappere globale konkurrence – kan tiltrække særlig kvalificeret arbejdskraft, ikke mindst inden for de højt teknologiske områder af erhvervslivet.

Jobkortordningen betyder, at udlændinge kan regne med at få opholdstilladelse med henblik på beskæftigelse, hvis de har et konkret ansættelsestilbud på bestemte fagområder, hvor der generelt er mangel på ledig kvalificeret arbejdskraft.

Jobkortordningen omfatter for tiden ingeniører, højtuddannede IT-specialister, videnarbejdere inden for naturvidenskab og teknologi, læger og sygeplejersker.

Der var ved formuleringen af lovforslaget, der lå til grund for lovændringen i juni 2002, fokus på konflikten mellem på den ene side hensynet til Danmarks erhvervs- og beskæftigelsesmæssige interesser og på den anden side behovet for stramninger på familiesammenføringsområdet.

Der blev således i bemærkningerne til lovforslaget taget udtrykkeligt stilling til, at ægtefæller til personer der har opholdstilladelse i Danmark med henblik på beskæftigelse, kan få opholdstilladelse som medfølgende familie, uden at 24 års kravet og tilknytningskravet skal være opfyldt.

Der blev desuden taget stilling til, at ægtefæller til personer, der har opholdstilladelse som studerende, også kan få opholdstilladelse som medfølgende familie, uden at 24 års kravet og tilknytningskravet skal være opfyldt.

Alle disse opholdstilladelser tager – i modsætning til almindelig ægtefællesammenføring – kun sigte på midlertidigt ophold.

(Begrundelsen for 2003-ordningen)

Ministeriet besluttede i 2003 i tråd med de nævnte lovbemærkninger en administrativ praksisændring, der indfører en dispensationsordning i forhold til 24 års kravet og tilknytningskravet i sager om ægtefællesammenføring.

Ordningen er beskrevet i ministeriets notat af 26. maj 2003, som jeg senere vil vende tilbage til.

Efter ordningen kan 24 års kravet og tilknytningskravet fraviges i tilfælde, hvor den herboende har beskæftigelse omfattet af Jobkortordningen, eller er ansat i statens tjeneste og varetager en stilling af en sådan karakter, at udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn taler imod at henvise personen til at tage ophold i udlandet.

Med dispensationsordningen fra 2003 opnår man at sidestille danske statsborgere beskæftiget inden for fagområder omfattet af Jobkortordningen med udlændinge med tilsvarende beskæftigelse.

Ellers ville danske statsborgere blive stillet ringere end udenlandske statsborgere i samme jobs.

Sådanne udlændinge vil nemlig som tidligere nævnt efter reglerne om opholdstilladelse med henblik på beskæftigelse under særligt lempelige vilkår kunne få opholdstilladelse til en medfølgende ægtefælle – uden at skulle opfylde 24 års kravet og tilknytningskravet.

Ved ordningen forenes således de hensyn, der lå bag ved 24 års kravet og tilknytningskravet med hensynet til Danmarks erhvervs- og beskæftigelsesmæssige interesser, som jeg beskrev før.

Ministeriet anførte i notatet af 26. maj 2003 om ordningen, at ordningen efter ministeriets opfattelse kan administreres således, at formålet med alderskravets indførelse og skærpelsen af tilknytningskravet – nemlig at mindske risikoen for tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber, at nedbringe antallet af familiesammenføringer, og at sikre en vellykket integration – fortsat tilgodeses.

Personer, der varetager en beskæftigelse omfattet af Jobkortordningen, må nemlig antages at have opnået et sådant modenheds- og uddannelsesniveau, at de typisk vil være i stand til at modstå et pres fra familie eller andre til at indgå et ægteskab mod egen vilje.

Og en sådan persons uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet må antages i sig selv at bidrage til en bedre integration af den ægtefælle, der ønskes familiesammenført.

Og husk så på, at dispensationsordningen alene vedrører 24 års kravet og tilknytningskravet.

De øvrige betingelser for ægtefællesammenføring, herunder boligkrav og forsørgelseskrav, skal fortsat være opfyldt.

Det almindelige krav om, at ægteskabet utvivlsomt skal være indgået frivilligt, gælder også i disse sager.

(Anvendelsen af 2003-ordningen)

Som det fremgår af min besvarelse af udvalgets spørgsmål nr. 95 er der ikke statisti-

ske oplysninger om antallet af sager, hvor ordningen har fundet anvendelse, men Udlændingestyrelsen vurderer, at der i alt er tale om færre end 10 sager om året. Heri indgår også et antal sager, hvor den herboende er ansat i statens tjeneste.

Der er således ikke tale om en større fravigelse af kravene eller af udlændingepolitikken som sådan, men derimod alene tale om en særlig praksis for et fåtal af sager.

(Kommunikationen af 2003-ordningen)

– Information til Folketinget

Ministeriets notat af 26. maj 2003 om ordningen blev oversendt til Folketingets Integrationsudvalgs orientering i form af et bilag til ministeriets brev af 25. juli 2003 til Institut for Menneskerettigheder om aktindsigt i nogle sager om tilknytningskravet.

Det fremgår udtrykkeligt af brevet af 25. juli 2003 til Institut for Menneskerettigheder, at notatet er vedlagt.

Dispensationsordningen fra 2003 er desuden udtrykkeligt beskrevet i ministeriets generelle tilknytningskravsnotat af 29. september 2003, der blev oversendt til Folketingets Integrationsudvalg ved brev af 10. oktober 2003.

...

Notatet og oversendelsen heraf til Folketingets Integrationsudvalg er endvidere udtrykkeligt omtalt i to svar på § 20-spørgsmål i 2005; besvarelsen af spørgsmål nr. S 160 og spørgsmål nr. 397.

...

– Information til borgerne

Der har i forbindelse med udmeldingerne i denne sag også været rejst kritik af, at ordningen ikke har været kendt i offentligheden som sådan.

Og at hverken ministeriet eller Udlændingestyrelsen har informeret herom på hjemmesider eller på anden måde.

...

Jeg har i besvarelsen af udvalgets spørgsmål nr. 94 redegjort nærmere for, at notatet ikke tidligere har været offentliggjort på Udlændingestyrelsens hjemmeside eller i an-

den form for generel vejledning til borgerne. Og om begrundelsen herfor.

Men jeg kan orientere udvalget om, at ministeriet nu er gået i gang med sagsområde for sagsområde at fremfinde relevante notater mv. udarbejdet af ministeriet, der beskriver og har betydning for fastlæggelse af ministeriets praksis for meddelelse af opholdstilladelse med henblik på, at disse dokumenter gøres tilgængelige på ministeriets hjemmeside.

En del dokumenter er – som jeg har meddelt udvalget ved breve af 3. og 12. oktober – allerede lagt ud på hjemmesiden, og flere vil følge.

Der er dog grund til at være opmærksom på, at praksis i væsentlig grad fastlægges gennem de mange afgørelser, som ministeriet træffer, og ikke i form af notater eller lignende.

(Nyskabelse – IT-portal)

Jeg vil gerne slå fast, at der ikke må kunne rejses tvivl om kvaliteten af udlændingemyndighedernes sagsbehandling, og der skal endnu mere fokus på borgerservice, herunder på åbenhed og gennemsigtighed.

Myten om, at udlændingemyndighederne ikke behandler ansøgninger om opholdstilladelse grundigt og sagligt, skal aflives, og et af midlerne til dette er at skabe mere klarhed omkring regler og praksis.

Jeg kan derfor i dag orientere udvalgets medlemmer om, at det for nyligt er besluttet at etablere en fælles IT-portal for udlændingemyndighederne.

Portalen vil skabe én indgang til ministerområdet og derved skabe bedre sammenhæng og overblik for blandt andet de borgere, der ønsker oplysninger om udlændingområdet.

En portal vil efter min opfattelse være særligt velegnet til en systematiseret samling af elektronisk tilgængeligt materiale om regler og praksis for opholdstilladelse i Danmark. Der vil i den forbindelse skulle fokuseres på brugervenlighed og kunde-orientering. Portalen skal kunne bruges af alle, uanset om

man er professionel bruger eller almindelig borger uden særlige forudsætninger.

Det er min tanke, at portalen med tiden kan udvikles til – udover egentlige notater og andet generelt materiale – også at indeholde anonymiserede praksisdannende afgørelser og lignende.

Den nærmere udformning af portalen er af gode grunde ikke afgjort endnu, men arbejdet er kommet godt i gang, og jeg forventer, at portalen er klar til brug i løbet af 1. halvår 2006.

I mellemtiden vil vi fortsætte ad det spor, som jeg tilkendegav tidligere, nemlig med at udlægge notater og lignende på hjemmesiden.”

I min foreløbige redegørelse af 3. februar 2006 skrev jeg bl.a. således:

### **Ombudsmandens foreløbige udtalelse**

”Efter modtagelsen af ministeriets udtalelse af 16. november 2005 har jeg besluttet at tage sagen op af egen drift, jf. § 17, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand.

I forbindelse med min behandling af sagen har jeg alene undersøgt hvorvidt Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations praksis på området for ægtefællesammenføring ifølge notat af 26. maj 2003 var lovlig, samt hvorvidt ministeriet straks burde have gjort praksisændringen der blev indført med notatet, tilgængelig for offentligheden. Jeg har derimod ikke taget stilling til den praksisændring der fremkom i august 2005, og som blev ophævet den 30. september 2005.

#### **1. Ministeriets praksisnotat af 26. maj 2003**

##### *A. Retsgrundlaget*

De regler som sagen vedrører, er udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1 (24-års-reglen), og lovens § 9, stk. 7 (tilknytningskravet).

Bestemmelserne havde på tidspunktet for ministeriets praksisændring i maj 2003 følgende ordlyd (jf. lovbekendtgørelse nr. 608 af 17. juli 2002):

‘§ 9. Der kan efter ansøgning gives opholdstilladelse til

1) en udlænding over 24 år, som samlever på fælles bopæl i ægteskab eller i fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person over 24 år, der

a) har dansk indfødsret,

b) har statsborgerskab i et af de andre nordiske lande,

c) har opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8 eller

d) har haft tidsubegrænset opholdstilladelse her i landet i mere end de sidste 3 år,

...

Stk. 7. Opholdstilladelse efter stk. 1, nr. 1, kan, medmindre ganske særlige grunde taler derimod, kun gives, såfremt ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land.’

Ordlyden stammer fra lov nr. 365 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love. Af de almindelige lovbemærkningerne (lovforslag nr. L 152 af 28. februar 2002, Folketingstidende 2001-2002, tillæg A, s. 3963, navnlig s. 3980) fremgår bl.a. følgende vedrørende bestemmelsen i § 9, stk. 1, nr. 1:

‘7. Familiesammenføringsområdet

...

Regeringen er af den opfattelse, at et fortsat højt antal familiesammenføringstilladelser vil bidrage yderligere til de voksende problemer med antallet af udlændinge, der ikke er i arbejde.

...

De hidtidige regler for familiesammenføring bygger på moderne vesteuropæiske normer for familieetablering og er beklageligvis blevet udnyttet i indvan-

dringsøjemed gennem proformaægteskaber og arrangerede ægteskaber med hyppige tragedier for unge familier til følge. Regeringen vil styrke indsatsen for at bekæmpe sådanne ægteskaber, som indgås mod de unges eget ønske.

Det skal naturligvis fortsat være muligt at blive familiesammenført med sin nærmeste familie i Danmark. Regeringen vil ikke splitte familier, som ikke har mulighed for at genoptage familielivet andre steder end i Danmark. Derimod ønsker regeringen at begrænse mulighederne for, at nye familier kan bosætte sig i Danmark, f.eks. når parterne ikke har en overvejende tilknytning her til landet. Derfor skal der ikke være retskrav på familiesammenføring. Familiesammenføring skal i alle tilfælde kun gives efter en konkret og individuel vurdering på grundlag af de betingelser, som opstilles herfor i loven.

...

7.1. Øget indsats mod tvangsægteskaber m.v. forhøjelse af alderskravet ved ægtefællesammenføring

Efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, er der under opfyldelse af visse nærmere betingelser retskrav på ægtefællesammenføring for personer over 25 år. Endvidere kan der efter en konkret vurdering gives tilladelse til ægtefællesammenføring for personer over 18 år, men under 25 år, hvis ægteskabet eller samlivsforholdet utvivlsomt må anses for indgået efter den herboende persons eget ønske, eller særlige personlige forhold i øvrigt taler derfor, jf. udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 7.

Som anført ovenfor vil regeringen styrke indsatsen for at bekæmpe ægteskaber, som indgås mod de unges eget ønske. Det danske samfund skal ikke tolerere, at unge i Danmark presses til at indgå ægteskaber, som de ikke ønsker.

...

Den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 7, har kun ført



til meget få afslag på ægtefællesammenføring.

...

Regeringen foreslår på den baggrund, at der som udgangspunkt ikke skal kunne gives tilladelse til ægtefællesammenføring, hvis en af ægtefællerne er under 24 år.

Herved ønsker regeringen at mindske risikoen for tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber, der har til formål at udløse familiesammenføring. Jo ældre man er, desto bedre kan man modstå et pres fra familien eller andre til at indgå et ægteskab imod sin vilje. Formålet med forslaget er således at beskytte unge mod et pres i forbindelse med indgåelse af ægteskab og samtidig at frigøre de unge fra et pres for at forklare over for udlændingemyndighederne, at de ønsker ægtefællesammenføring, selvom dette i virkeligheden ikke er tilfældet.

Regeringen foreslår endvidere, at den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 7, jf. ovenfor, erstattes af en ny generel bestemmelse, hvorefter der som altovervejende udgangspunkt ikke kan gives tilladelse til ægtefællesammenføring, hvis det må anses for tvivlsomt, om ægteskabet er indgået efter begge parterts ønske.'

Af de særlige lovbemærkninger til § 9, stk. 1, nr. 1, fremgår bl.a. følgende (s. 4001 i Folketingstidende, jf. ovenfor):

'Det foreslåede alderskrav på 24 år gælder som udgangspunkt for alle.

Der vil dog i visse undtagelsesvise tilfælde kunne være ganske særlige forhold, der bevirker, at der må gives tilladelse til ægtefællesammenføring her i landet, selvom parterne ikke opfylder betingelsen om, at begge parter skal være fyldt 24 år. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis parterne ellers henvises til at leve som familie i et land, hvor den herboende ikke har mulighed for sammen med ansøgeren at indrejse og tage ophold, jf. herved lovforslagets

almindelige bemærkninger, afsnit 7.6. Som eksempel herpå kan nævnes en herboende person med opholdstilladelse som flygtning eller med beskyttelsesstatus, jf. herved lovforslagets § 1, nr. 2, som inden udrejsen var og fortsat er gift med en person fra sit hjemland, og som ikke kan tage ophold i hjemlandet, hvor den pågældende fortsat risikerer forfølgelse eller dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. de ved lovforslagets § 1, nr. 2, foreslåede bestemmelser i § 7, stk. 1 og 2.

...

Herudover kan ganske særlige forhold gøre sig gældende, hvis det på grund af alvorlig sygdom eller alvorligt handicap vil være humanitært uforsvarligt at henvise den herboende ægtefælle til at tage ophold i et andet land, hvor den pågældende ikke kan tilbydes pasnings- eller behandlingsmuligheder.

Tilsvarende vil ganske særlige forhold kunne foreligge, hvis den herboende har forældremyndighed eller samværsret over mindreårige børn bosiddende i Danmark. Der vil i den forbindelse skulle lægges betydelig vægt på, om der er fastsat og rent faktisk udøves normalsamvær.

...

Meddelelse af opholdstilladelse vil i disse ganske særlige tilfælde i givet fald skulle ske efter den foreslåede bestemmelse i § 9 c, stk. 1. Der henvises til bemærkningerne hertil.'

Af de almindelige lovbemærkninger fremgår bl.a. følgende vedrørende bestemmelsen i § 9, stk. 7 (s. 3981 i Folketingstidende, jf. ovenfor):

'7.2. *Udvidelse af tilknytningskravet ved ægtefællesammenføring*

Det gældende tilknytningskrav i udlændingelovens § 9, stk. 10, [hvorefter ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark mindst skulle svare til ægtefællernes eller samlevernes samle-



de tilknytning til et andet land; min bemærkning] blev indført ved lov nr. 424 af 31. maj 2000, bl.a. med den begrundelse, at de gældende regler for ægtefællesammenføring havde vist sig at medføre, at udlændinge i nogle tilfælde ægtefællesammenføres med herboende personer, der ikke er velintegrerede i det danske samfund.

...

Erfaringen har vist, at integrationen er særlig vanskelig i de familier, hvor man i generation efter generation henter sin ægtefælle til Danmark fra sit eget eller sine forældres hjemland. Det er hos herboende udlændinge og danske statsborgere med udenlandsk baggrund et udbredt ægteskabsmønster, at man bl.a. som følge af pres fra forældrene gifter sig med en person fra hjemlandet. Mønstret er med til at fastholde de pågældende i en situation, hvor de i højere grad end andre oplever problemer med isolation og utilpassethed i forhold til det danske samfund. Mønstret er således medvirkende til at vanskeliggøre integrationen af nyankomne udlændinge her til landet.

Tilknytningskravet, som det er udformet i dag, tager efter regeringens opfattelse ikke i tilstrækkelig grad højde for, at det nævnte ægteskabsmønster eksisterer blandt både herboende udlændinge og herboende danske statsborgere med udenlandsk baggrund. Der findes således også danske statsborgere, som ikke er velintegrerede i det danske samfund, og hvor det derfor kan være forbundet med væsentlige problemer at integrere en nyankommen ægtefælle her i landet.

Regeringen finder det derfor uhensigtsmæssigt, at det eksisterende tilknytningskrav ikke gælder for danske statsborgere. Hertil kommer, at der ikke er nogen saglig begrundelse for, at ægtefællesammenføring med danske statsborgere skal kunne ske her i landet, hvis ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land er lige så stærk eller stærkere.

Regeringen foreslår på den baggrund, at der fremover i alle sager alene kan meddeles tilladelse til ægtefællesammenføring, når ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes samlede tilknytning til et andet land.

Formålet med forslaget er at sikre det bedst mulige udgangspunkt for en vellykket integration af det familiemedlem, der ønskes familiesammenført til Danmark, og samtidig at værne de unge mod pres fra familien eller andre til at indgå arrangerede ægteskaber eller tvangsægteskaber med en ægtefælle fra et land og med en kultur, som ligger fjernt fra de unges egen dagligdag og kulturelle virkelighed.

Det udvidede tilknytningskrav vil skulle gælde for alle danske statsborgere, uanset om den pågældende har udenlandsk baggrund eller ej.'

Af de særlige lovbemærkninger til § 9, stk. 7, fremgår bl.a. følgende (s. 4005 i Folketingstidende, jf. ovenfor):

'Det foreslås i § 9, stk. 7, at ægtefællesammenføring, medmindre ganske særlige grunde taler derimod, kun kan gives, hvis ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land. Med forslaget udvides det gældende tilknytningskrav i udlændingelovens § 9, stk. 10, til også at gælde for herboende personer med dansk indfødsret.

Formålet med forslaget er at opnå, at der alene meddeles tilladelse til ægtefællesammenføring, når ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark er så stærk, at ægtefællesammenføring bør ske her i landet. Dette vil være tilfældet, hvis ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes samlede tilknytning til et andet land. Er dette tilfældet, meddeles der tilladelse til ægtefællesammenføring, hvis de øvrige gældende betingelser herfor er opfyldt.

Er ægtefællernes samlede tilknytning til et andet land derimod lige så stor eller større end de pågældendes samlede tilknytning til Danmark, skal der som udgangspunkt meddeles afslag på ægtefællesammenføring.

Ved vurderingen af, om ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes samlede tilknytning til et andet land, skal udlændingemyndighederne inddrage samtlige foreliggende oplysninger i sagen, der kan belyse ægtefællernes samlede personlige og familiemæssige situation.

Ved vurderingen af, om tilknytningskravet er opfyldt, må der foretages en afvejning af på den ene side den herboende persons tilknytning til Danmark og på den anden side ægtefællens tilknytning til sit hjemland. Hertil kommer en afvejning af den herboende persons tilknytning til ægtefællens hjemland over for ægtefællens tilknytning til Danmark.

...

[Her følger en gennemgang af de forskellige momenter der skal lægges vægt på ved afvejningen af ægtefællernes tilknytning til Danmark over for deres tilknytning til den tilkommende ægtefælles hjemland; min bemærkning.]

...

Endelig skal der foretages en afvejning af ægtefællernes *uddannelses- eller arbejdsmæssige tilknytning* til Danmark eller et andet land. Det vil således i sammenhæng med de øvrige elementer skulle tillægges en vis betydning, om den herboende f.eks. har opnået og fortsat har en fast og stabil tilknytning til det danske arbejdsmarked samt på tilknytningens karakter. Der henvises i øvrigt til det ovenfor anførte vedrørende arbejdsmæssig udstationering i forbindelse med ansættelse hos de danske myndigheder, internationale organisationer o.l. eller hos en dansk virksomhed i udlandet.

...

Der vil i visse tilfælde kunne være ganske særlige grunde, der taler for, at der skal tillades ægtefællesammenføring her i landet, selvom ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark ikke er størst. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis ægtefællerne ellers henvises til at leve som familie i et land, hvor den herboende ikke har mulighed for sammen med ansøgeren at indrejse og tage ophold, jf. herved lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 7.6. Som eksempel kan nævnes en herboende person med opholdstilladelse som flygtning eller med beskyttelsesstatus, der inden udrejsen var gift med en person fra sit hjemland, og som ikke kan tage ophold i hjemlandet, hvor den pågældende fortsat risikerer forfølgelse, dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. de foreslåede bestemmelser i § 7, stk. 1 og 2.

Derimod vil en herboende flygtning eller person med beskyttelsesstatus, der først efter flugten til Danmark gifter sig med en person fra sit hjemland, ikke have en sådan særlig, lempeligere adgang til ægtefællesammenføring. Denne persongruppe vil kunne nægtes ægtefællesammenføring efter de samme regler, som gælder for ægtefællesammenføring med herboende personer med dansk indfødsret.

Ganske særlige grunde, der taler for at tillade ægtefællesammenføring, selvom ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark ikke er større end ægtefællernes samlede tilknytning til et andet land, vil endvidere kunne foreligge, hvis det på grund af høj alder, alvorlig sygdom eller alvorligt handicap vil være humanitært uforsvarligt at henvise den herboende ægtefælle til at tage ophold i et andet land, hvor den pågældende ikke kan tilbydes pasnings- eller behandlingsmuligheder.'

Ministeriets praksisændring af 26. maj 2003 skal ses i relation til udlændingelo-

vens § 9 a, stk. 1, og § 9 c, stk. 1, der tillige blev indført ved lov nr. 365 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love. Bestemmelserne har bl.a. følgende ordlyd (jf. lovbetændtgørelse nr. 608 af 17. juli 2002 der var gældende på tidspunktet for ministeriets praksisændring):

‘§ 9 a. Der kan efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis væsentlige beskæftigelsesmæssige eller erhvervs-mæssige hensyn taler for at imødekomme ansøgningen, herunder hvis udlændingen kan få ansættelse inden for et fagområde, hvor der er mangel på særligt kvalificeret arbejdskraft.

...

§ 9 c. Der kan efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ganske særlige grunde taler derfor. Medmindre særlige grunde taler derimod, betinges opholdstilladelse efter 1. pkt. som følge af en familiemæssig tilknytning til en herboende person af, at de i § 9, stk. 2-9, nævnte betingelser er opfyldt. Bestemmelserne i § 9, stk. 13-18, finder tilsvarende anvendelse.’

Af de almindelige lovbemærkninger fremgår bl.a. følgende vedrørende § 9 a, stk. 1 (s. 3986 ff i Folketingstidende, jf. ovenfor):

*‘9. Lempelse af adgangen til opholdstilladelse af beskæftigelsesmæssige grunde*

Efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 3, kan der efter ansøgning gives opholds- og arbejdstilladelse til en udlænding, hvis væsentlige beskæftigelsesmæssige eller erhvervs-mæssige hensyn taler for at imødekomme ansøgningen.

Der meddeles opholdstilladelse til såvel arbejdstagere som selvstændige erhvervsdrivende, som opfylder de nævnte kriterier.

For så vidt angår arbejdstagere meddeles der opholds- og arbejdstilladelse til udlændinge med uddannelser eller færdig-

heder, som ikke på anden måde kan skaffes her i landet. Bestemmelsen er således tilpasset det danske arbejdsmarkeds behov for arbejdskraft, hvilket indebærer, at opholdstilladelse normalt alene meddeles, hvis der ikke er en herboende person, der kan udføre arbejdet.

Det er en betingelse for imødekomme af en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 3, som arbejdstager, at udlændingen er i besiddelse af et konkret arbejdstilbud eller en konkret ansættelsesaftale.

I forbindelse med en ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse som arbejdstager skelner udlændingemyndighederne mellem almindeligt lønarbejde og ikke-almindeligt lønarbejde. Det almindelige lønarbejde inddeles yderligere i arbejde inden for det almindelige arbejdsmarked (f.eks. som arbejdsmand, håndværker eller skolelærer) og arbejde uden for det almindelige arbejdsmarked (f.eks. som læge eller IT-specialist).

Almindeligt lønarbejde er kendetegnet ved, at det i princippet lige så vel kan udføres af en herboende person som af den pågældende udlænding. Ved behandling af ansøgninger om opholds- og arbejdstilladelse med henblik på udførelse af almindeligt lønarbejde lægges der derfor vægt på, om der generelt er mangel på arbejdskraft, som på kvalificeret vis vil kunne varetage det pågældende arbejde, om det pågældende arbejde er af en sådan karakter, at opholds- og arbejdstilladelse kan anbefales, og om de væsentligste løn- og ansættelsesvilkår efter danske forhold er sædvanlige.

For så vidt angår almindeligt lønarbejde inden for det almindelige arbejdsmarked sondres der ved afgørelsen om, hvorvidt der skal meddeles opholdstilladelse, mellem tilfælde, hvor det generelt kan lægges til grund, at der inden for det pågældende område ikke er mangel på arbejdskraft, og tilfælde, hvor det ikke uden en nærmere

undersøgelse i den konkrete sag kan afgøres, om der kan meddeles opholdstilladelse.

...

Er der tale om almindeligt lønarbejde uden for det almindelige arbejdsmarked, vil udlændingemyndighederne normalt høre den relevante fagforening eller brancheorganisation om løn- og ansættelsesvilkårene og beskæftigelsesforholdene i branchen, inden der træffes afgørelse om, hvorvidt udlændingen skal meddeles opholds- og arbejdstilladelse.

For IT-specialisters vedkommende er der dog etableret en særlig smidig, Green Card-lignende praksis, idet den forudgående høring er erstattet af en efterfølgende orientering af den relevante fagforening. Orienteringen består i en kvartalsvis oversigt over trufne afgørelser i anonymiseret form med angivelse af arbejdsfunktion, uddannelsesmæssige kvalifikationer og lønvilkår.

...

Ikke-almindeligt lønarbejde er i modsætning til almindeligt lønarbejde kendetegnet ved, at udførelsen af arbejdet knytter sig til særlige kvalifikationer hos den person, der skal udføre arbejdet. Det kan f.eks. dreje sig om erhvervsledere, gæsteforskere eller kunstnere.

Ved behandling af ansøgninger fra udlændinge med sådant arbejde lægges der derfor vægt på, om der er ganske særlige grunde til, at arbejdet skal udføres af den pågældende, og om de væsentligste løn- og ansættelsesvilkår efter danske forhold er sædvanlige. Spørgsmålet om beskæftigelsessituationen her i landet er ikke relevant for meddelelse af opholdstilladelse i sådanne tilfælde.

...

Regeringen finder, at der er behov for at sikre, at Danmark – i konkurrence med navnlig USA og de øvrige EU-lande – kan tiltrække særlig kvalificeret arbejdskraft,

ikke mindst inden for de højteknologiske områder af erhvervslivet.

Regeringen finder på den baggrund, at de gældende procedurer for meddelelse af opholdstilladelse af beskæftigelsesmæssige grunde bør ændres, således at proceduren for meddelelse af opholdstilladelse smidiggøres og effektiviseres inden for områder, hvor der er mangel på særlig kvalificeret arbejdskraft.

Regeringen vil derfor udvide den ovenfor beskrevne Green Card-lignende ordning, der i dag gælder på IT-området, til også at omfatte andre områder, hvor der er mangel på særlig kvalificeret arbejdskraft.

Det forudsættes i den forbindelse, at Udlændingestyrelsen efter samråd med de relevante arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer udarbejder en liste over de beskæftigelsesområder, hvor der er mangel på særlig kvalificeret arbejdskraft, og hvor Udlændingestyrelsen kan meddele opholdstilladelse uden forudgående høring af den relevante fagforening (positivlisten). Positivlisten skal revideres løbende ...'

Af de særlige lovbemærkninger til bestemmelsen i § 9 c fremgår bl.a. følgende (s. 4016 ff i Folketingstidende, jf. ovenfor):

'Efter den foreslåede bestemmelse i § 9 c, stk. 1, 1. pkt., kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ganske særlige grunde taler derfor.

Bestemmelsen viderefører dele af anvendelsesområdet for den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 1, samt dele af anvendelsesområdet for den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4.

...

Efter gældende praksis meddeles endvidere efter en konkret vurdering bl.a. opholdstilladelse som led i familiesammenføring med herboende personer med opholdstilladelse under henvisning til beskæftigelses- eller erhvervmæssige grun-

de, jf. den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 3.

...

Ved den foreslåede bestemmelse i § 9, stk. 1, nr. 1, fastsættes aldersgrænsen for ægtefællesammenføring til 24 år, jf. ovenfor. Som anført i bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i § 9, stk. 1, nr. 1, vil der i visse undtagelsesvise tilfælde kunne være ganske særlige forhold, der bevirker, at der må gives tilladelse til ægtefællesammenføring her i landet, selvom parterne ikke opfylder betingelsen om, at begge parter skal være fyldt 24 år.

...

Det foreslås, at der i sådanne tilfælde kan meddeles tilladelse til ægtefællesammenføring efter den foreslåede bestemmelse i § 9 c, stk. 1, 1. pkt., uanset at den ene af ægtefællerne eller de begge er under 24 år.

...

I de tilfælde, hvor opholdstilladelsen meddeles på baggrund af ægteskab eller fast samlivsforhold, forudsættes det, at der som udgangspunkt alene gøres undtagelse fra betingelserne i de foreslåede bestemmelser i § 9, stk. 4, 5, 7 og 8, i det omfang, dette følger af de pågældende bestemmelser. Der henvises herved til det i bemærkningerne til de foreslåede bestemmelser i § 9, stk. 4, 5, 7 og 8, anførte herom, jf. ovenfor. Det forudsættes endvidere, at der aldrig gøres undtagelse fra den ovenfor beskrevne betingelse i den foreslåede bestemmelse i § 9, stk. 9.

I tilfælde, hvor opholdstilladelsen meddeles på baggrund af ægteskab eller fast samlivsforhold med en herboende person, der er meddelt opholdstilladelse under henvisning til beskæftigelses- eller erhvervsmæssige grunde, jf. den foreslåede bestemmelse i § 9 a, forudsættes det dog, at betingelserne i de foreslåede bestemmelser i § 9, stk. 4 og 7, ikke kræves opfyldt. Tilsvarende gælder ved opholdstilladelser, der meddeles på baggrund af

ægteskab eller fast samlivsforhold med en herboende person, der er meddelt opholdstilladelse som studerende, missionær eller præst, jf. ovenfor.'

I ministeriets praksisnotat af 26. maj 2003 om anvendelse af henholdsvis 24-års-kravet og tilknytningskravet, navnlig hvor den herboende ægtefælle eller samlever har en særlig erhvervsmæssig tilknytning til Danmark, er bl.a. følgende anført:

*'2. Udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1*

Efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding over 24 år, som samlever på fælles bopæl i ægteskab eller i fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person over 24 år, der har dansk indfødsret (litra a), har statsborgerskab i et af de andre nordiske lande (litra b), har opholdstilladelse som flygtning (litra c) eller har haft tidsubegrænset opholdstilladelse her i landet i mere end de sidste 3 år (litra d).

Der vil således kun kunne meddeles opholdstilladelse efter bestemmelsen på grundlag af ægteskab eller fast samlivsforhold, når begge parter er over 24 år.

...

Af bemærkningerne til § 9, stk. 1, nr. 1, fremgår det blandt andet, at:

'Det foreslåede alderskrav på 24 år gælder som udgangspunkt for alle.

Der vil dog i visse undtagelsesvise tilfælde kunne være ganske særlige forhold, der bevirker, at der må gives tilladelse til ægtefællesammenføring her i landet, selv om parterne ikke opfylder betingelsen om, at begge parter skal være fyldt 24 år.'

Der er herefter i bemærkningerne til bestemmelsen anført en række – ikke udtømmende – eksempler på, hvornår sådanne ganske særlige forhold kan tænkes at foreligge, blandt andet:

'... [Se de særlige lovbemærkninger citeret ovenfor; min bemærkning.]



Meddelelse af opholdstilladelse vil i disse ganske særlige tilfælde i givet fald skulle ske efter den foreslåede bestemmelse i § 9 c, stk. 1.'

Det fremgår af bemærkningerne, at der ikke hermed er tilsigtet en udtømmende beskrivelse af de tilfælde, hvor der foreligger ganske særlige forhold, der vil kunne begrunde en fravigelse af 24 års kravet.

Det bemærkes, at de nævnte eksempler på ganske særlige forhold, der kan føre til en fravigelse af 24 års kravet, i bemærkningerne gentages som eksempler på ganske særlige grunde, der kan føre til, at der gives opholdstilladelse, selvom tilknytningskravet eller de øvrige betingelser for ægtefællesammenføring ikke er opfyldt.

### 3. Udlændingelovens § 9, stk. 7

Efter udlændingelovens § 9, stk. 7, kan opholdstilladelse efter § 9, stk. 1, nr. 1, medmindre særlige grunde taler derimod, kun gives, såfremt ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land.

Tilknytningskravet er således dels udvidet, så kravet tillige gælder for herboende personer med dansk indfødsret og dels skærpet således, at parternes samlede tilknytning til Danmark nu skal være større end tilknytningen til et andet land.

...

Der er i de almindelige bemærkninger om baggrunden for udvidelsen af tilknytningskravet blandt andet anført følgende: '... [Se de almindelige bemærkninger citeret ovenfor; min bemærkning.]'

De overordnede formål med de seneste stramninger af udlændingeloven, herunder tilknytningskravet, er således dels at begrænse nettoindvandringen, dels at skabe et mere solidt fundament for integration af nytilkomne udlændinge navnlig gennem den herboende ægtefælle/samlevers overvejende tilknytning til Danmark blandt andet i form af fast til-

knytning til det danske arbejdsmarked og dels at mindske antallet af tvangsægteskaber.

Efter bemærkningerne til tilknytningsbestemmelsen vil der i visse tilfælde kunne være ganske særlige grunde, der taler for, at der skal tillades ægtefællesammenføring her i landet, selv om ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark ikke er størst. Der vil i sådanne ganske særlige tilfælde skulle gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1.

...

### 4. Udlændingelovens § 9 a

Efter udlændingelovens § 9 a, stk. 1, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis væsentlige beskæftigelsesmæssige eller erhvervs-mæssige hensyn taler for at imødekomme ansøgningen, herunder hvis udlændingen kan få ansættelse inden for et fagområde, hvor der er mangel på særligt kvalificeret arbejdskraft.

I lovforslagets almindelige bemærkninger vedrørende lempelse af adgangen til opholdstilladelse af beskæftigelsesmæssige grunde er blandt andet anført følgende:

'... [Se de citerede lovbemærkninger ovenfor; min bemærkning.]

Regeringen vil derfor udvide den ovenfor beskrevne Green Card-lignende ordning, der i dag gælder på IT-området, til også at omfatte andre områder, hvor der er mangel på særlig kvalificeret arbejdskraft.'

Som led i udmøntningen af ovenstående indførte Integrationsministeriet fra 1. juli 2002 en ny ordning for meddelelse af opholds- og arbejdstilladelse på baggrund af beskæftigelse, Jobkort-ordningen.

Ministeriet har i den forbindelse udarbejdet en liste, Positivlisten, over beskæftigelsesområder, hvor der er behov for særlig kvalificeret arbejdskraft. Positivlisten omfatter for tiden IT-specialister, ingeniører, videnarbejdere inden for naturvidenskab og teknologi, læger og sygeple-



kersker. Udlændinge, som er tilbudt beskæftigelse inden for områder, der er omfattet af Positivlisten, kan umiddelbart få tilladelse til at arbejde og opholde sig i Danmark uden, at Udlændingestyrelsen skal foretage en forudgående høring af den relevante fagforening.

...

#### 5. Udlændingelovens § 9 c

Efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt., kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ganske særlige grunde taler derfor.

Efter bemærkningerne til bestemmelsen kan der blandt andet i ganske særlige tilfælde efter en helt konkret vurdering meddeles tilladelse til familiesammenføring i tilfælde, hvor familiesammenføring ikke er mulig efter de gældende bestemmelser i udlændingelovens § 9, stk. 1.

Som nævnt oven for i afsnit 2 vil bestemmelsen blandt andet kunne finde anvendelse i visse undtagelsesvis tilfælde, hvor der er ganske særlige forhold, der påvirker, at der må gives tilladelse til ægtefællesammenføring her i landet, selvom parterne ikke opfylder betingelsen om, at begge parter skal være over 24 år. Det bemærkes, at de nævnte eksempler ligeledes kan føre til meddelelse af opholdstilladelse uanset, at visse af de øvrige betingelser for familiesammenføring, herunder tilknytningskravet, jf. afsnit 3, ikke er opfyldt.

Der kan endvidere, jf. nærmere afsnit 6, gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt., til medfølgende familie til personer med opholdstilladelse under henvisning til beskæftigelses- eller erhvervsmæssige grunde, jf. udlændingelovens § 9 a, stk. 1.

Efter § 9 c, stk. 1, 2. pkt., betinges en opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, 1. pkt., som følge af en familiemæssig tilknytning til en herboende person – medmindre særlige grunde taler derimod – af, at de i § 9, stk. 2-9, nævnte betingelser er opfyldt. Be-

tingelserne i udlændingelovens § 9, stk. 2-9, er navnlig forsørgelseskrav (§ 9, stk. 2 og 3), økonomisk sikkerhedsstillelse (§ 9, stk. 4), at den herboende ikke i en periode på et år inden ansøgningstidspunktet har modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven (§ 9, stk. 5), boligkrav (§ 9, stk. 6), tilknytningskrav (§ 9, stk. 7), frivillig indgåelse af ægteskab (§ 9, stk. 8), og at der ikke må være tale om proforma ægteskab (§ 9, stk. 9).

Det fremgår af bemærkningerne til udlændingelovens § 9 c blandt andet, at:

‘I tilfælde, hvor opholdstilladelsen meddeles på baggrund af ægteskab eller fast samlivsforhold med en herboende person, der er meddelt opholdstilladelse under henvisning til beskæftigelses- eller erhvervsmæssige grunde, jf. den foreslåede bestemmelse i § 9 a, forudsættes det dog, at betingelserne i de foreslåede bestemmelser i § 9, stk. 4 og 7, ikke kræves opfyldt.’

Når den herboende har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a, stk. 1, stilles i forbindelse med ansøgning om ægtefællesammenføring således hverken krav om, at parterne skal have størst tilknytning til Danmark eller, at den herboende skal stille økonomisk sikkerhed, ligesom familiesammenføring kan gives uanset parternes alder.

#### 6. Udlændingelovens § 9 c – praksis, når den herboende har opholdstilladelse efter § 9 a

Der kunne efter praksis efter udlændingelovens dagældende § 9, stk. 2, nr. 4, gives opholdstilladelse til en herboende udlændings ægtefælle eller faste samlever, såfremt den herboende har tidsbegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens dagældende § 9, stk. 2, nr. 3, med henblik på beskæftigelse og er omfattet af en praksis, hvorefter opholdstilladelsen kan gives for indtil tre år.

Som eksempler på herboende udlændinge, som er omfattet af en sådan praksis, kan blandt andet nævnes undervisere og

forskere, ledende funktionærer, specialister, ambassadepersonale, samt udlændinge, der med opholds- og arbejdstilladelse driver selvstændig virksomhed.

Meddelelse af opholds- og arbejdstilladelse inden for et område omfattet af Positivlisten (for tiden IT-specialister, visse ingeniører, videnarbejdere inden for naturvidenskab og teknologi, læger og sygeplejersker) er tillige omfattet af ovenstående praksis om opholdstilladelse i indtil tre år.

Baggrunden for denne praksis, som indebærer en særlig lempelig adgang til at få nære familiemedlemmer her til landet, er et ønske om at tiltrække og fastholde særlig kvalificeret arbejdskraft.

Det er i bemærkningerne til udlændingelovens § 9 c, stk. 1, forudsat, at der også fremover kan gives opholdstilladelse til en ægtefælle eller samlever til en udlænding, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a, stk. 1, med henblik på beskæftigelse.

Som anført oven for i afsnit 5 vil udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a, stk. 1, til en bestemt beskæftigelse, hvorefter opholdstilladelse kan gives for indtil tre år, kunne få tilladelse til ægtefællesammenføring efter § 9 c, stk. 1, uanset den ene eller begge parterne er under 24 år, og uanset ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark ikke er større end ægtefællernes eller samlevernes tilknytning til et andet land.

*7. Praksis vedrørende 24 års kravet i udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, og tilknytningskravet i § 9, stk. 7, hvor den herboende ægtefælle eller samlever varetager en beskæftigelse omfattet af Positivlisten, eller hvor udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn gør sig gældende*

De første erfaringer vedrørende administrationen af 24 års kravet samt det skærpede tilknytningskrav har givet Integrationsministeriet anledning til at overveje, hvorvidt særlige beskæftigelsesmæs-

sige forhold hos den herboende danske eller udenlandske ægtefælle bør medføre en beslutning om en mere generel fravigelse af kravene om, at begge ægtefæller skal være over 24 år samt om, at ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark skal være større end ægtefællernes eller samlevernes tilknytning til et andet land.

Som anført nævnes i bemærkningerne til henholdsvis udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, og § 9, stk. 7, en række eksempler på ganske særlige forhold, der indebærer, at henholdsvis alderskravet og opfyldelse af tilknytningskravet kan fraviges. Som ligeledes anført er eksemplerne ikke udtømmende.

Det er ministeriets opfattelse, at der – udover de i bemærkningerne nævnte situationer, hvor det ikke er muligt for den herboende at tage ophold i ansøgerens hjemland, eller hvor det af humanitære eller familiemæssige årsager af hensyn til den herboende ægtefælle ikke vil være forsvarligt eller rimeligt at henvise den pågældende til at tage ophold i et andet land – tillige bør være muligt konkret at tage hensyn til det danske samfunds væsentlige interesse i ikke at henvise en herboende ægtefælle til at tage ophold i et andet land.

#### *Beskæftigelse omfattet af Positivlisten*

Ministeriet finder, at hensynet til det danske samfunds interesse i at fastholde herboende arbejdskraft, der er beskæftiget inden for områder omfattet af Positivlisten (for tiden IT-specialister, ingeniører, videnarbejdere inden for naturvidenskab og teknologi, læger og sygeplejersker), kan begrunde en mere generel fravigelse af 24 års kravet og af tilknytningskravet.

Det bemærkes, at en fastholdelse af henholdsvis 24 års kravet og tilknytningskravet i forhold til herboende danske og udenlandske personer beskæftiget inden for et område omfattet af Positivlisten, vil indebære, at en udlænding, der meddeles

opholdstilladelse efter § 9 a, stk. 1, med henblik på at varetage en sådan beskæftigelse, og som herefter søger familiesammenføring med sin ægtefælle/samlever, vil have en videre adgang til ægtefællesammenføring end en herboende dansk statsborger eller en udlænding, som varetager en tilsvarende beskæftigelse her i landet.

Det bemærkes endvidere, at det uden denne praksisjustering vil være nødvendigt at henvise blandt andet herboende danske statsborgere til at tage ophold i udlandet sammen med de pågældendes familie samtidig med, at det vil være nødvendigt at rekruttere udenlandsk arbejdskraft til at besætte den ledige stilling, som den danske statsborger fratrådte i den forbindelse. Dette vil igen medføre et øget antal ægtefællesammenføringer, idet den rekrutterede udenlandske arbejdskraft vil have mulighed for blandt andet at få sin ægtefælle til Danmark uden, at der stilles krav om, at begge parter skal være fyldt 24 år og skal have størst tilknytning til Danmark, ligesom der vil være behov for at integrere begge ægtefæller eller samlever, der typisk ikke taler dansk og måske aldrig har været her i landet.

#### *Udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn*

Ministeriet finder endvidere, at det i relation til visse herboende personer, herunder ansatte i statens tjeneste, der varetager en stilling af en sådan karakter, at hensyn af udenrigs- og sikkerhedspolitisk karakter taler imod at henvise den pågældende til at tage ophold i udlandet med sin ægtefælle, hvis dette reelt indebærer, at den pågældende må fratæde sin stilling, tillige mere generelt bør være muligt at fravige såvel 24 års kravet som tilknytningskravet.

...

#### *Andre former for beskæftigelse*

Det bemærkes, at den foreslåede ordning ikke udelukker, at også andre former for erhvervsmæssig tilknytning til Dan-

mark efter en helt konkret vurdering vil kunne begrunde en fravigelse af 24 års kravet og af tilknytningskravet.

#### *Konklusion*

I situationer, hvor den herboende er omfattet af en af de to nævnte persongrupper, og hvor parternes samlede tilknytning til Danmark ikke er større end tilknytningen til et andet land, finder ministeriet ikke, at det bør kræves, at parret opfylder tilknytningskravet i udlændingelovens § 9, stk. 7, og i de tilfælde, hvor begge parter ikke er fyldt 24 år, og hvor den herboende er omfattet af en af de to nævnte persongrupper, finder ministeriet, at der bør ske en fravigelse af 24 års kravet og gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt., såfremt parterne i øvrigt opfylder betingelserne herfor.

Det bemærkes, at denne praksis efter ministeriets opfattelse vil kunne administreres således, at formålet med alderskravets indførelse og skærpelsen af tilknytningskravet – nemlig at mindske risikoen for tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber, at nedbringe antallet af familiesammenføringer i Danmark, og at sikre en vellykket integration – fortsat tilgodeses.

Ministeriet finder således, at personer, der varetager en beskæftigelse som nævnt oven for, generelt må antages at have opnået et sådant modenheds- og uddannelsesniveau, at vedkommende typisk vil være i stand til at modstå et pres fra familie eller andre til at indgå et ægteskab mod sin vilje, og at vedkommendes uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet i form af ansættelse inden for et område omfattet af Positivlisten eller i en stilling, hvor udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn gør sig gældende, må antages i sig selv at bidrage til en bedre integration af den ægtefælle eller samlever, der ønskes familiesammenført.

Det bemærkes, at ministeriet ikke finder grundlag for at fravige kravet om sikker-

hedsstillelse eller de øvrige betingelser for familiesammenføring, idet opfyldelsen af disse krav ikke på samme måde som 24 års kravet og tilknytningskravet er viljesafhængige.'

*B. Praksis i forbindelse med ægtefællesammenføring for udlændinge der er meddelt opholdstilladelse efter § 9 a*

I tilfælde hvor en herboende udlænding har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a, stk. 1 (herunder Positivlisten), og den pågældende ønsker familiesammenføring med sin ægtefælle, vil ægtefællen i givet fald få meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1 (se ovenfor, s. 21 f, om den nærmere beskrivelse af praksis). Denne bestemmelse indeholder ikke noget alderskrav som det der fremgår af lovens § 9, stk. 1, nr. 1. Der vil således kunne ske ægtefællesammenføring uanset parternes alder.

Det fremgår af § 9 c, stk. 1, 2. pkt. (jf. lovbeholdtgørelse nr. 608 af 17. juli 2002), at en opholdstilladelse efter stk. 1 som følge af en familiemæssig tilknytning til en herboende person skal betinges af at de i § 9, stk. 2-9, nævnte betingelser er opfyldt, medmindre særlige grunde taler derimod. En opholdstilladelse efter denne bestemmelse skal således som hovedregel betinges af at tilknytningskravet er opfyldt.

Af bestemmelsen i § 9, stk. 7, fremgår som nævnt at tilknytningskravet kan fraviges såfremt der foreligger ganske særlige grunde.

I de særlige lovbemærkninger til bestemmelsen i § 9 c er det anført at man fremover (som hidtil) vil meddele opholdstilladelse på baggrund af ægteskab eller fast samlivsforhold med en herboende person der er meddelt opholdstilladelse under henvisning til beskæftigelses- eller erhvervmæssige grunde (jf. § 9 a, herunder Positivlisten). Samtidig fremgår det direkte at det i disse tilfælde forudsættes at tilknytningskravet (og krav om økono-

misk sikkerhedsstillelse) ikke kræves opfyldt.

Det fremgår således også af ministeriets praksisnotat af 26. maj 2003 at der i sager om ægtefællesammenføring (som beskrevet i notatet) for udlændinge der er meddelt opholdstilladelse efter § 9 a, stk. 1, ikke stilles krav om at parterne skal have størst tilknytning til Danmark, eller at den herboende skal stille økonomisk sikkerhed, ligesom familiesammenføring kan gives uanset parternes alder.

Denne retsopfattelse kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

*C. Fravigelse af 24-års-kravet og tilknytningskravet i sager hvor den herboende ægtefælle eller samlever varetager beskæftigelse omfattet af Positivlisten, eller hvor udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn gør sig gældende*

Ministeriet har i sit notat af 26. maj 2003, s. 7, anført at de første erfaringer med administrationen af 24-års-kravet og det skærpede tilknytningskrav efter vedtagelsen af lov nr. 365 af 6. juni 2002 har givet ministeriet anledning til at overveje hvorvidt særlige beskæftigelsesmæssige forhold hos den herboende danske eller udenlandske ægtefælle bør medføre en beslutning om en mere generel fravigelse af kravene. Ministeriet henviser herved til at eksemplerne på fravigelser i lovbemærkningerne ikke er udtømmende, og at det bør være muligt konkret at tage hensyn til 'det danske samfunds væsentlige interesse i ikke at henvise en herboende ægtefælle til at tage ophold i et andet land'.

Ifølge notatet har ministeriet på den baggrund besluttet at foretage en praksisjustering således at der kan ske en fravigelse af 24-års-kravet og tilknytningskravet i sager om ægtefællesammenføring hvor den herboende danske eller udenlandske ægtefælle/samlever er beskæftiget inden for et område der er omfattet af Positivlisten. Ministeriet har i den forbindelse anført at en udlænding med op-

holdstilladelse efter § 9 a, stk. 1, med henblik på at varetage en beskæftigelse omfattet af Positivlisten, i modsat fald ville have en videre adgang til ægtefællesammenføring end en herboende dansk statsborger eller en udlænding.

Ministeriet har endvidere besluttet at det i relation til visse herboende personer – herunder ansatte i statens tjeneste der varetager en stilling af en sådan karakter at hensyn af udenrigs- og sikkerhedspolitisk karakter taler imod at henvise de pågældende til at tage ophold i udlandet med deres ægtefæller – tillige mere generelt bør være muligt at fravige 24-års-kravet samt tilknytningskravet hvis dette reelt indebærer at disse personer må fratræde deres stilling.

Spørgsmålet er herefter om den af ministeriet foretagne justering af den administrative praksis på området er lovlig, dvs. at den ikke strider mod det bagvedliggende retsgrundlag.

Efter min gennemgang af sagen har jeg samlet set ikke grundlag for at antage at udlændingemyndighedernes ændring af praksis er ulovlig. Jeg har i den forbindelse navnlig vurderet følgende:

*a) Har udlændingemyndighederne adgang til at ændre praksis?*

En myndighed kan normalt foretage generelle ændringer eller omlægninger af praksis når retsgrundlaget (herunder øvrige overordnede retskilder) tillader det. En administrativ praksis, herunder en praksisændring, skal dog have en saglig begrundelse, ligesom den – når der er tale om udøvelsen af et pligtmæssigt skøn – ikke må få en så fastlåst og dominant karakter at myndigheden i realiteten helt ophører med at foretage en konkret vurdering af den enkelte sag og herved sætter sit 'skøn under regel', jf. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, (2002), s. 14 f, og Jon Andersen, samme sted, s. 347.

Muligheden for at fravige 24-års-kravet og tilknytningskravet beror på et skøn idet kravene ifølge lovteksten (for så vidt angår tilknytningskravet) og lovbemærkningerne kan fraviges når der foreligger ganske særlige forhold.

Det er således min opfattelse at der på det foreliggende retsgrundlag er ganske vide rammer for at ændre den eksisterende praksis så længe ændringen er saglig og ikke i øvrigt strider mod lovens ordlyd, lovforarbejderne, lovens formål eller almindelige retsprincipper i øvrigt.

*b) Lovligheden af den nye praksis*

Som det fremgår ovenfor, var et af formålene med lovændringen i 2002 at skærpe reglerne for ægtefællesammenføring bl.a. ved at nedsætte antallet af familiesammenføringer, at bekæmpe/mindske risikoen for tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber og herved værne de unge mod pression fra familien og andre med henblik på indgåelse af sådanne ægteskaber, at sikre at nye familier der bosætter sig i Danmark, samt at sikre en vellykket integration af det familiemedlem der ønskes familiesammenført i Danmark (§ 9, stk. 1 og 7). For så vidt angår indførelsen af disse skærpede betingelser for familiesammenføring, var der ikke direkte i forarbejderne anført noget om hensynet til det danske arbejdsmarked. Dog var det udtrykkeligt anført at der i afvejningen af ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark skulle tages hensyn til ægtefællernes arbejdsmæssige situation. Det er af betydning for tilknytningsvurderingen om f.eks. den herboende ægtefælle har en fast og stabil tilknytning til det danske arbejdsmarked, og hvilken karakter denne tilknytning har.

Som anført ovenfor under pkt. A var et af de øvrige formål med lovændringen i 2002 at sikre at Danmark kan tiltrække særlig kvalificeret arbejdskraft (§ 9 a).



Der var således med lovændringen tale om indførelsen af forskellige regler der på et område (de almindelige familiesammenføringer) medførte en stramning og på et andet område (Positivlisten) medførte en lempelse af mulighederne for at få opholdstilladelse.

Ministeriet har i sit notat navnlig begrundet praksisændringen for så vidt angår de almindelige familiesammenføringsager, med hensynet til det danske samfunds interesse i at fastholde herboende arbejdskraft der er beskæftiget inden for områder omfattet af Positivlisten (dvs. inden for områder hvor der er mangel på særlig kvalificeret arbejdskraft). Myndighederne inddrager som begrundelse for praksisændringen på familiesammenføringsområdet således formålsbetragtninger fra en anden regel i udlændingeloven.

Imidlertid er det ministeriets opfattelse at praksisændringen vil kunne administreres således at formålet med lovens indførelse af 24-års-reglen og skærpelsen af tilknytningskravet – nemlig at mindske risikoen for tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber, at nedbringe antallet af familiesammenføringer og at sikre en vellykket integration – fortsat kan tilgodeses. Ministeriet har til støtte herfor anført at det må antages at personer der varetager en beskæftigelse omfattet af Positivlisten, har opnået et sådant modenheds- og uddannelsesniveau at de pågældende typisk vil være i stand til at modstå pression fra familie eller andre med henblik på at indgå et ægteskab mod deres vilje, og at deres uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet i form af ansættelse inden for et område omfattet af Positivlisten eller i en stilling hvor udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn gør sig gældende, må antages i sig selv at bidrage til en bedre integration af de ægtefæller eller samleverer der ønskes familiesammenført.

Ministeriet har også anført at praksisændringen er begrundet i en ligestilling af

herboende med udlændinge der har fået opholdstilladelse efter lovens § 9 a, stk. 1, på grundlag af Positivlisten.

Under henvisning hertil og da praksisændringen er til gunst for ansøgerne, har jeg ikke grundlag for at antage at den ændrede praksis ikke skulle være lovlig. Jeg bemærker i den forbindelse at selv om der – som nævnt – ikke i forbindelse med indførelsen af stramningen af familiesammenføringsreglerne direkte i forarbejderne var anført noget om hensynet til det danske arbejdsmarked, er det dog forudsat at ægtefællernes arbejdsmæssige tilknytning til det danske arbejdsmarked er et sagligt kriterium ved vurderingen af den samlede tilknytning til Danmark.

## 2. Manglende offentliggørelse af praksisændringen ved notat af 26. maj 2003

Det fremgår af sagen at ministeriets praksisnotat af 26. maj 2003 ikke blev gjort tilgængeligt for offentligheden, dvs. for borgerne, i forbindelse med tilblivelsen på ministeriets hjemmeside.

Ministeriet har ikke i udtalelsen til mig eller i de vedlagte sagsakter (besvarelse af udvalgs spørgsmål samt talepapir) direkte forholdt sig til hvorvidt notatet burde have været offentliggjort.

Af ministerens svar af 12. oktober 2005 på spørgsmål nr. 94 fra integrationsudvalget fremgår dog at notatet den 30. september 2005 blev offentliggjort på ministeriets hjemmeside, og at ministeriet på daværende tidspunkt var i færd med sagsområde for sagsområde at fremfinde relevante notater mv. vedrørende praksis med henblik på offentliggørelse på ministeriets hjemmeside. Yderligere anførte ministeren i svaret at udlændingemyndighedernes hjemmesider skal give borgerne et retvisende billede af mulighederne for bl.a. familiesammenføring, at hjemmesiderne samtidig skal give mulighed for nemt og hurtigt at kunne få et overblik over reglerne, og at det således beror på en afvejning



hvor detaljeret beskrivelserne på hjemmesiderne bør være.

I Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter er anført at bekendtgørelsesformen bl.a. skal anvendes hvis reglerne skal pålægge borgere pligter over for det offentlige, men den bør også anvendes hvis reglerne går ud på at tillægge borgerne rettigheder over for det offentlige. Jeg har på baggrund heraf overvejet hvorvidt ministeriets praksisændring tillægger visse borgere en sådan rettighed, dvs. normerer borgernes retsstilling, i en sådan grad at praksisændringen burde have været fastsat i bekendtgørelsesform. Jeg har dog ikke tilstrækkelig grundlag for at fastslå at den konkrete praksisændring der fremgår af ministeriets notat af 26. maj 2003, burde have været fastsat i bekendtgørelsesform.

Spørgsmålet om offentliggørelse af administrativ praksis er reguleret i Lovtidendelovens § 5 (lovbekendtgørelse nr. 842 af 16. december 1991), hvorefter der i Ministerieltidende bl.a. optages 'de resolutioner og tilkendegivelser vedkommende enkelte tilfælde, der kunne have almindelig interesse'. Offentliggørelse af konkrete afgørelser i Ministerieltidende er imidlertid aldrig slået igennem (se bl.a. betænkning nr. 1144/1988 om databaser med konkrete afgørelser, s. 23 f, samt Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner (2004), s. 142). Det følger endvidere af §§ 1 og 5 i Justitsministeriets cirkulære nr. 27 af 28. februar 1996 bl.a. at vejledninger mv. samt administrative afgørelser af principiel karakter skal indlægges i Retsinformation. Ved udvælgelsen skal der lægges særlig vægt på områder der har betydning for bl.a. borgere, herunder navnlig afgørelser fra centrale anke- og klageinstanser. Se endvidere betænkning nr. 1464/2005 om Lovtidende i elektronisk form.

Det ønskelige i at offentligheden i højere grad bliver informeret om bl.a. forvalt-

ningens principielle afgørelser og praksis, er endvidere anført i diverse betænkninger samt litteratur, jf. bl.a. Niels Eilschou Holm, Det kontradiktoriske Princip i Forvaltningsprocessen (1968), s. 424 ff, betænkning nr. 740/1975 om Lovtidende og Ministerieltidende, s. 38 f, betænkning nr. 857/1978, s. 73, om offentlighedslovens revision samt 787/1977 om udvidet statslig information om love mv., s. 31 f, betænkning nr. 1001/1984 om en lovdatabase, betænkning nr. 1117/1987 om offentlig information, betænkning nr. 1144/1988 om databaser med afgørelser, s. 23 f og 79 ff, samt betænkning nr. 1342/1997 om information til tiden.

Også i retspraksis og i ombudsmandspraksis har spørgsmålet været fremme, jf. bl.a. UfR 1963.679 Ø og FOB 1990.80. I dommen fra Østre Landsret blev der bl.a. lagt vægt på at det var af afgørende betydning at en praksisændring vedrørende frist for indgivelse af ansøgninger om toldfritagelse var kendt idet en fristoverskridelse ville have væsentlig betydning for ansøgeren.

Ligeledes tales der i nyere litteratur for at administrativ praksis bør offentliggøres på en i forhold til de berørte borgere hensigtsmæssig måde, jf. Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner (2004), s. 142 f, s. 145 og s. 211 (her med omtale af den ovennævnte landsretsdom).

Af Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 347, fremgår bl.a. følgende:

'Er en fravigelse af praksis udtryk for en generel ændring af praksis for fremtiden, vil lighedsbetragtninger sjældent være relevante. Hvis den nye praksis i øvrigt ikke strider mod overordnede regler, må den betragtes som lovlig. Slægtskabet med egentlige skrevne retsregler viser sig i denne sammenhæng ved at det kræves at praksisændringer bliver meddelt borgerne på en måde så disse kan indrette sig efter ændringerne. Typisk kræves det både at praksisændringen bliver offentliggjort

på en hensigtsmæssig måde, og at der bliver givet borgerne et rimeligt varsel til at omstille sig.'

Vedrørende den manglende offentliggørelse af ministeriets praksisændring kan følgende anføres:

De grundlæggende regler i udlændingeloven vedrørende 24-års-kravet og tilknytningskravet må antages at have været almindelig kendt efter kundgørelse af lov nr. 365 af 6. juni 2002, og da de skærperler der hermed var indført, må have været omtalt i pressen. Den praksisændring som ministeriet indførte ved notat af 26. maj 2003, udgjorde i forhold til visse borgere en væsentlig lempelse og dermed en særlig mulighed for at få familiesammenført en ægtefælle eller samlever som man ellers ikke ifølge lovens ordlyd ville kunne have fået hertil. Såfremt offentliggørelse undlades i et sådant tilfælde, er der en betydelig risiko for at de borgere der rent faktisk bliver bedret stillet ved praksisændringen, slet ikke får kendskab hertil og derfor afstår fra at søge familiesammenføring da de alene er bekendt med de strammere regler der følger direkte af loven.

Ministeren har i sit svar på spørgsmål nr. 94, jf. ovenfor, anført at det ikke kræves at ansøgeren og dennes familie sætter sig ind i alle reglerne idet Udlændingestyrelsen er underlagt officialmaksimen som indebærer at den myndighed der skal træffe afgørelse i sagen, har ansvaret for at tilvejebringe alle relevante og nødvendige oplysninger til belysning af sagen. Ministeren har endvidere anført at den herboende i forbindelse med en ansøgning om familiesammenføring bliver bedt om at udfylde et omfangsrigt spørgeskema, og at styrelsen på grundlag af svarene vurderer om der er grundlag for at indhente yderligere oplysninger. Endelig har ministeren anført at såfremt den herboende til sagen har oplyst at være beskæftiget inden for et fagområde der er omfattet af Positivlisten,

vil myndighederne behandle sagen derefter, jf. notatet af 26. maj 2003.

Det er naturligtvis som anført af ministeren helt afgørende at udlændingemyndighederne selv inddrager den pågældende praksisændring såfremt de i forbindelse med sagen bliver opmærksom på dens relevans. Det som ministeren har anført, tager imidlertid ikke højde for den situation at en herboende dansk statsborger eller udlænding eventuelt afstår fra at forsøge ægtefællesammenføring idet den pågældende på grund af ukendskab til praksisændringen ikke mener at kunne få det meddelt.

Ministeren anførte i sit svar på udvalgs spørgsmål nr. 95 at lempelsen havde fundet anvendelse i et meget begrænset antal sager. Jeg kan ikke på det foreliggende grundlag afvise at en eventuel årsag hertil kunne være at de berørte borgere ikke var bekendt med lempelsen.

Efter min opfattelse er der tale om en væsentlig ændring af praksis med stor betydning for de personer der måtte være omfattet heraf.

På den baggrund er det min foreløbige opfattelse at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik såfremt ministeriet straks efter tilblivelsen af notatet af 26. maj 2003 på en hensigtsmæssig måde havde offentliggjort praksisændringen – først og fremmest ved at lægge notatet eller en tilsvarende praksisbeskrivelse på ministeriets eller Udlændingestyrelsens hjemmeside og eventuelt ved at udstede en pressemeddelelse således at borgerne havde mulighed for at gøre sig bekendt med lempelsen og indrette sig herpå.

Det er endvidere min foreløbige opfattelse at det er beklageligt at dette ikke skete.

Jeg bemærker at notatet af 26. maj 2003 ikke – selv om det blev sendt til Folketinget den 25. juli 2003 – i den forbindelse blev offentliggjort på Folketingets hjem-

meside sammen med det øvrige materiale som ministeriet fremsendte ved det pågældende brev som offentliggjordes på hjemmesiden den 7. august 2003, jf. hjemmesiden Folketingsåret 2002-2003, alm. del – bilag 368. Derimod blev praksisnotat af 29. september 2003 vedrørende tilknytningskravet offentliggjort på Folketingets hjemmeside efter fremsendelsen den 10. oktober 2003 (Folketingsåret 2003-2004, alm. del – bilag 13). I dette notat nævnes praksisændringen fra maj imidlertid kun helt kort. Uanset om notatet af 26. maj 2003 var blevet offentliggjort på Folketingets hjemmeside, og at praksisnotatet af 29. september 2003 blev offentliggjort på Folketingets hjemmeside, erstatter dette efter min opfattelse ikke en hensigtsmæssig offentliggørelse fra ministeriets side i forhold til borgerne.”

Ved brev af 20. marts 2006 udtalte ministeriet bl.a. følgende i anledning af min foreløbige redegørelse:

”Ministeriet er enig i Deres synspunkt om, at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik, såfremt ministeriet straks efter udarbejdelsen af notatet af 26. maj 2003 om praksisændringen på en hensigtsmæssig måde havde offentliggjort denne på f.eks. ministeriets eller Udlændingestyrelsens hjemmeside. Det er også efter ministeriets opfattelse beklageligt, at dette ikke skete.

Ministeriet kan i den forbindelse i det hele henvise til de oplysninger og tilkendegivelser, som integrationsministeren har afgivet over for Folketingets udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik ved samråd den 13. oktober 2005 og ved besvarelse af udvalgets spørgsmål nr. 92-95 den 12. oktober 2005. Det fremgår heraf, at udlændingemyndighederne fremover vil sætte endnu mere fokus på borgerservice og sikre mere åbenhed og gennemsigtighed blandt andet ved at etablere en fælles IT-portal.

Udlændingestyrelsen har tilsluttet sig ministeriets udtalelse.”

I min endelige redegørelse af 30. marts 2006 skrev jeg bl.a. således:

### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

”Som det fremgår af min foreløbige udtalelse af 3. februar 2006, mener jeg at der ved ministeriets notat af 26. maj 2003 var tale om en væsentlig ændring af praksis med stor betydning for de personer der måtte være omfattet heraf.

Det er derfor min endelige opfattelse at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik såfremt ministeriet straks efter tilblivelsen af notatet af 26. maj 2003 på en hensigtsmæssig måde havde offentliggjort praksisændringen – først og fremmest ved at lægge notatet eller en tilsvarende praksisbeskrivelse på ministeriets eller Udlændingestyrelsens hjemmeside og eventuelt ved at udstede en pressemeddelelse – således at borgerne havde mulighed for at gøre sig bekendt med lempelsen og indrette sig herpå. Det er beklageligt at dette ikke skete.

Jeg henholder mig i øvrigt i det hele til det jeg har anført i min foreløbige udtalelse af 3. februar 2006.

Ministeriet har i brev af 20. marts 2006 meddelt at ministeriet og styrelsen er enige i min vurdering af at det er beklageligt at praksisændringen ikke er blevet offentliggjort. Ministeriet har i den forbindelse bl.a. oplyst at udlændingemyndighederne fremover vil sætte mere fokus på borgerservice og sikre mere åbenhed og gennemsigtighed bl.a. ved at etablere en fælles it-portal.

På den baggrund foretager jeg mig ikke mere i sagen.

Jeg har dog bedt ministeriet underrette mig om etableringen af den fælles it-portal.”

### 10-3. Udvisning af udlænding på grund af ulovligt arbejde Oplysningsgrundlaget

Forvaltningsret 1121.1 – 123.3.

*En udlænding var blevet udvist administrativt med indrejseforbud af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration på grund af ulovligt arbejde.*

*Politiet og Told og Skat havde observeret den pågældende i færd med at betjene en opvaskemaskine i en restaurant uden fornøden arbejdstilladelse. Udlændingen blev senere frifundet i retten for at have arbejdet ulovligt i restauranten. Hans advokat bad derfor ministeriet om at genoptage udvisningssagen. Ministeriet fastholdt afgørelsen og henviste til at udlændingen i forbindelse med anholdelsen havde oplyst at han fik kost og logi hos restaurantindehaveren mod at passe børn.*

*Ombudsmanden bad ministeriet oplyse om der gjaldt en nedre grænse for hvad myndighederne opfatter som "arbejde" i lovens forstand, og i så fald udtale sig herom i forhold til den børnepasning der mentes at have været tale om i den konkrete sag. Ombudsmanden bad endvidere ministeriet udtale sig om oplysningsgrundlaget i relation til spørgsmålet om børnepasningens karakter. Han henviste til at politiets afhøringsrapport var rettet mod arbejdet i restauranten, og at afhøringen vedrørende børnepasningen således formentlig måtte have været forholdsvis begrænset.*

*Ministeriet ophævede efterfølgende udvisningen med indrejseforbud. Ministeriet henviste til at der var rejst en vis usikkerhed omkring omfanget af børnepasningens karakter, og at det herefter ikke med den fornødne sikkerhed kunne fastslås at udlændingen havde udført arbejde der var omfattet af lovens regler om udvisning.*

*(J.nr. 2005-4029-649).*

A indrejste i Danmark den 21. oktober 2002 og søgte asyl.

Udlændingestyrelsen meddelte A afslag på asyl den 12. marts 2004, og sagen blev indbragt for Flygtningenævnet.

Den 12. juni 2004 blev A sigtet for overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 1, nr. 3, ved ulovligt at udføre arbejde i et restaurationskøkken. Af Københavns Politis anmeldelsesrapport af samme dato fremgik bl.a. at politiet i den forbindelse havde kontakttet Udlændingestyrelsens hjemmevagt der havde henvist politiet til at kontakte styrelsens asylafdeling den følgende dag. Af afhøringsrapporten – ligeledes af 12. juni 2004 – fremgik bl.a. følgende:

"Sigtede forklarede, at han har været i København, hvor han har boet hos ejeren af restauranten, siden december 2003. Sigtedes familie er gode venner med ejeren.

Normalt passer han ejerens børn på deres hjemadresse, når børnene kommer hjem fra skole eller lignende. Ejerens familie og afhørte havde været sammen hele dagen, og var taget sammen hen i restauranten.

En af de ansatte havde bedt afhørte skylle nogle tallerkener af, hvilket han gjorde, idet politiet kom ind i forretningen.

Det er første gang, at han har udført nogen form for arbejde i køkkenet. Han benægtede, at han ved at skylle tallerkenerne af, havde udført et arbejde, men kun hjulpet i køkkenet.

Adspurgt til, at han skiftede tøj, som var i kælderen, efter at han var blevet anholdt, svarede han, at han havde skiftet sko, fordi han skulle spille fodbold med børnene. Han indrømmede, at det var svært at spille fodbold i træsko frem for sine egne sko, men sådan forholdt tingene sig. Hvad angår T-shirt

ten, så fik han at vide, at han skulle skifte, fordi han skulle lege med børnene.

Han får ingen penge af familien for at passe børnene, men kost og logi. Han får penge, som er 586 kr. hver anden uge fra Asylcentret. Han er nødt til at møde personligt op, for at få pengene, hvilket han gør, for derefter at rejse tilbage til København med det samme.

Han vidste ikke, hvornår han skulle forlade familien, for at tage tilbage til asyllejren for at blive der.”

Ved telefax af 13. juni 2004 forelagde politiet sagen for Udlændingestyrelsen med henblik på stillingtagen til om A skulle udvises administrativt. Udlændingestyrelsen traf samme dag beslutning om udvisning med indrejseforbud i et år og anførte bl.a. følgende i afgørelsen:

”Efter udlændingelovens § 25 a, stk. 2, nr. 1, kan en udlænding, som ikke har haft lovligt ophold i Danmark i længere tid end de sidste 6 måneder, udvises, hvis der er grund til at antage, at udlændingen vil tage ophold eller arbejde i Danmark uden fornøden tilladelse.

Det fremgår af Udlændingeregistret, at du indrejste i Danmark den 21. oktober 2002, hvor du indgav ansøgning om asyl. Styrelsen meddelte dig afslag på asyl den 11. marts 2004. Afgørelsen er blevet indbragt for Flygtninge-nævnet, hvor den fortsat verserer.

Det fremgår endvidere af sagen, at Københavns Politi den 12. juni 2004 har sigtet dig for ulovligt arbejde, jf. udlændingelovens § 59, stk. 1, nr. 3.

Styrelsen har besluttet, at du skal udvises med indrejseforbud i 1 år, jf. udlændingelovens § 25 a, stk. 2, nr. 1, jf. § 32, stk. 4, 2. pkt.

Ved afgørelsen har styrelsen lagt vægt på, at du af politiet samt af ansatte fra Told og Skat den 12. juni 2004 kl. 20.05 er blevet antruffet i færd med at betjene opvaskemaskinen i Restaurant (...), ... uden at have arbejdstilladelse, som det er påkrævet at være meddelt efter udlændingelovens § 13, stk. 1, 1. pkt.

Styrelsen har endvidere lagt vægt på, at du ifølge politirapporten af 12. juni 2004 har erkendt at have opholdt dig ved opvaskemaskinen og betjent den.

Styrelsen finder ikke, at det forhold, at du nægter at have arbejdet på stedet, kan føre til en ændret vurdering.

Indrejseforbudet regnes fra den 1. i den førstkommende måned efter udrejsen eller udsendelsen, dog således at indrejseforbudet har gyldighed allerede fra tidspunktet for udrejsen eller udsendelsen, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1.

Der foreligger ikke oplysninger om forhold som nævnt i udlændingelovens § 26, der kan føre til, at styrelsen ikke træffer afgørelse om udvisning.

Styrelsen fastsætter ingen udrejsefrist, idet din anmodning om asyl er under behandling i Flygtninge-nævnet, og du derfor har ret til at blive i Danmark under asylsagens behandling.”

I brev af 18. juni 2004 til Integrationsministeriet klagede A's advokat over styrelsens afgørelse. Han anførte i den forbindelse at A besøgte den familie som var indehaver af restauranten, og at familien havde ringet efter ham og spurgt om han ville hjælpe til med at passe deres børn da den kvindelige indehaver var syg og lå i restaurantens kælder. Det var aftalt at A skulle spise med børnene i restauranten. Advokaten anførte endvidere at A fastholdt at han ikke havde arbejdet i restauranten. Han havde muligvis nok stået ved opvasken, men havde ikke været i færd med at betjene opvaskemaskinen. Han havde i øvrigt været iført almindeligt dagligdags tøj og ikke arbejdstøj.

Den 19. august 2004 stadfæstede Flygtninge-nævnet Udlændingestyrelsens afslag på asyl.

Den 24. november 2004 meddelte ministeriet afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1, jf. § 10, stk. 2, nr. 3, under henvisning til at der ikke forelå ”humanitære hensyn af en sådan styrke at disse – sammenholdt med det forhold, at (A) har



udført ulovligt arbejde her i landet – afgørende taler for, at opholdstilladelse bør gives”.

Den 15. april 2005 skrev ministeriet bl.a. således til advokaten:

”Ministeriet finder ikke grundlag for at ændre Udlændingestyrelsens afgørelse. Deres klient er således udvist af Danmark med indrejseforbud i et år regnet fra den 1. i den førstkommende måned efter, at Deres klient er udrejst af Danmark.

Hvis Deres klient ikke allerede er udrejst, påhviler det Deres klient straks at udrejse af Danmark.

...

#### *Retsregler*

Udlændingeloven er senest ændret ved lov nr. 429 af 9. juni 2004 og senest bekendtgjort ved lovebekendtgørelse nr. 808 af 14. juli 2004.

Efter udlændingelovens § 25 a, stk. 2, nr. 1, kan en udlænding, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste seks måneder, udvises efter indrejsen, hvis der efter det, som er oplyst om udlændingens forhold, er grund til at antage, at udlændingen vil tage ophold eller arbejde her i landet uden fornøden tilladelse.

Efter udlændingelovens § 32, stk. 1, medfører en beslutning om udvisning, at udlændingens visum og opholdstilladelse bortfalder, og at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud). Indrejseforbuddet kan tidsbegrænses og regnes fra den 1. i den førstkommende måned efter udrejsen eller udsendelsen.

Efter udlændingelovens § 32, stk. 4, 2. pkt., meddeles indrejseforbud i forbindelse med udvisning efter § 25 a for et år.

Efter udlændingelovens § 26, stk. 1, skal der tages hensyn til, om udvisningen må antages at virke særligt belastende, navnlig på grund af udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund, alder, helbred, tilknytning til herboende personer mv.

#### *Faktiske omstændigheder af betydning for afgørelsen*

...

Det fremgår af Københavns Politis afhøringsrapport af 12. juni 2004, at Deres klient erkender, at have opholdt sig ved opvaske-maskinen og betjent denne, men nægter at have arbejdet i restauranten, da han alene har hjulpet i køkkenet, ved at have skyllet nogle tallerkener af.

Adspurgt oplyste Deres klient, at grunden til at han havde rent tøj og andre sko i kælderen, var, at han skulle skifte trøje inden han skulle lege med børnene, og at han skiftede sko, fordi han skulle spille fodbold med børnene. Deres klient indrømmede, at det var svært at spille fodbold i træsko frem for sine egne sko.

Deres klient oplyste desuden, at han får kost og logi af familien for at passe børnene, at han hver anden uge modtager kr. 586 fra asylcentret, at han ikke vidste hvornår han skulle tage permanent ophold på asylcentret (...).

...

#### *Vurdering*

På tidspunktet for Udlændingestyrelsens afgørelse havde Deres klient ikke haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste seks måneder, idet Deres klient alene har haft processuelt ophold under behandlingen af hans asylsag.

Ministeriet finder, at der var grundlag for at antage, at Deres klient har arbejdet her i landet uden fornøden tilladelse.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at Told & Skat og Københavns Politi den 12. juni 2004 observerede Deres klient i færd med at betjene opvaske-maskinen i restaurant (...), og at det fremgår af Københavns Politis afhøringsrapport, at Deres klient har erkendt, at Deres klient har betjent opvaske-maskinen i restaurant (...) den 12. juni 2004.

Ministeriet finder således, at betingelserne for at kunne udvise Deres klient med indrejseforbud i medfør af udlændingelovens § 25 a, stk. 2, nr. 1, er til stede.



Det er indgået i grundlaget for ministeriets afgørelse, at Deres klient har anført, at han ikke har arbejdet ulovligt i Danmark, og at han alene har skyldt nogle tallerkener af, fordi en af de ansatte i restauranten bad ham om det, samt at han ikke opfatter dette som arbejde. Ministeriet finder imidlertid ikke, at dette kan føre til et andet udfald af sagen, allerede fordi Deres klient ikke havde opholds- og arbejdstilladelse i Danmark.

Ministeriet finder, at der ikke foreligger sådanne omstændigheder, at udvisningen må antages at virke særligt belastende for Deres klient, jf. udlændingelovens § 26, stk. 1.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at der ikke i sagen foreligger oplysninger om sådanne helbredsmaessige eller andre personlige forhold, der kan begrunde, at udvisningen må antages at virke særligt belastende for Deres klient."

I brev og telefax af 26. april 2005 til ministeriet bad advokaten om at få sagen genoptaget og sendte til støtte herfor kopi af en udskrift fra Københavns Byrets dombog af 14. april 2005. Ifølge udskriften var indehaveren af restauranten tiltalt for overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 2, ved at have beskæftiget A. Af dombogen fremgik bl.a. følgende:

"Retten finder efter bevisførelsen ikke at kunne afvise forklaringer om, at (A) blandt andet havde været sammen med tiltaltes børn, havde spillet fodbold med dem i gården uden for køkkenet og spist noget mad med børnene, samt sat sin snavsede service ved opvaskemaskinen og derefter på en ansats anmodning skulle sætte opvaskemaskinen i gang.

Under disse omstændigheder har retten ikke fundet det bevist, at tiltalte har gjort sig skyldig efter anklageskriftet."

Ministeriet anførte i brev af 23. juni 2005 til advokaten at ministeriet ved telefonisk henvendelse til Københavns Politi havde fået oplyst at der den 8. september 2005 var be-

rammet en domsforhandling hvor A var sigtet for overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 1, nr. 3. Ministeriet henviste herefter advokaten til på ny at rette henvendelse om genoptagelse i tilfælde af at A blev frikendt.

Af retsbogsudskrift af 8. september 2005 fremgik det at anklagemyndigheden tilbagekaldte sagen mod A. På den baggrund bad advokaten ministeriet om at genoptage sagen den 13. september 2005.

I brev af 27. oktober 2005 skrev ministeriet bl.a. følgende til advokaten:

"Ministeriet finder ikke grundlag for at genoptage sagen.

Hvis Deres klient ikke allerede er udrejst, påhviler det Deres klient straks at udrejse af Danmark.

...

#### *Retsregler*

Efter almindelige retsgrundsætninger kan en sag genoptages, hvis der fremkommer nye oplysninger af så væsentlig betydning for sagen, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet resultat, hvis oplysningerne havde foreligget ved den oprindelige afgørelse i sagen. Der kan herved nærmere henvises til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 921f.

...

#### *Vurdering*

Ministeriet finder ikke, at De har anført nye, væsentlige oplysninger, som kan føre til en ændret vurdering af sagen.

Det er indgået i grundlaget for ministeriets afgørelse, at Københavns Byret den 14. april 2005 frifandt (indehaveren af restauranten) for overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 2, jf. § 61, og at anklagemyndigheden i Københavns Byret den 8. september 2005 tilbagekaldte sagen mod Deres klient.

Ministeriet skal i den forbindelse bemærke, at ministeriet den 15. april 2005 stadfæstede Udlændingestyrelsens afgørelse af 13. juni 2004 allerede fordi, at ministeriet fandt,

at der var grundlag for at antage, at Deres klient havde arbejdet her i landet uden fornøden tilladelse, da Told & Skat og Københavns Politi den 12. juni 2004 havde observeret Deres klient i færd med at betjene opvaskemaskinen i restaurant (...), og da Deres klient havde erkendt at have betjent opvaskemaskinen i restaurant (...) den 12. juni 2004.

Ministeriet finder imidlertid, at uanset, at Københavns Byret den 14. april 2005 frifandt (indehaveren af restauranten) for overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 2, jf. § 61, for dette forhold, og at anklagemyndigheden i Københavns Byret den 8. september 2005 tilbagekaldte sagen mod Deres klient, at Deres klient kan udvises af Danmark efter udlændingelovens § 25 a, stk. 2, nr. 1.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at det fremgår af Københavns Politis afhøringsrapport af 12. juni 2004, at Deres klient desuden oplyste, at han fik kost og logi af familien for at passe familiens børn.

Ministeriet finder på denne baggrund, at der var grundlag for at antage, at Deres klient har arbejdet her i landet uden fornøden tilladelse. Ministeriet skal i den forbindelse bemærke, at såvel lønnet som ulønnet arbejde kræver arbejdstilladelse.

Ministeriet finder således, at betingelserne for at kunne udvise Deres klient med indrejseforbud i medfør af udlændingelovens § 25 a, stk. 2, nr. 1, er til stede.

Ministeriets afgørelse af 15. april 2005 opretholdes således med ovenstående begrundelse."

Advokaten klagede den 7. november 2005 til mig. Til støtte for klagen anførte han at grundlaget for udvisningen af A alene berod på Københavns Politis og Told og Skats antagelse om at han var beskæftiget i restauranten, og at der nu forelå dom og tiltalefråfald for at dette ikke havde været tilfældet. Det ministeriet havde anført, om at A skulle have passet børn mod kost og logi, havde ikke været prøvet i to instanser. Oplysningerne var ikke tidligere indgået i grundlaget

for myndighedernes vurdering af sagen, og der var ikke givet A mulighed for at udtale sig om forholdet gennem en partshøring. Advokaten fandt på den baggrund at ministeriet havde tilsidesat væsentlige forvaltningsretlige principper.

Den 18. november 2005 bad jeg udlændingemyndighederne om en udtalelse og om udlån af sagens akter.

Af ministeriets udtalelse af 16. januar 2006 fremgår bl.a. følgende:

"Ministeriet skal for så vidt angår det af advokat (...) anførte om behovet for partshøring og behandling i to instanser udtale, at ministeriet finder, at ministeriet kunne træffe afgørelsen af 13. september 2005 om afslag på genoptagelse uden partshøring og uden at skulle hjemvise sagen til fornyet 1. instans-behandling i Udlændingestyrelsen.

Ministeriet bemærker herved, at (A) selv den 12. juni 2004 oplyste til Københavns Politi, at han fik kost og logi for at passe de to børn, som var i restaurationen, da han blev antruffet dér under kontrolbesøget samme dag.

Det forhold, at (A) fik kost og logi for at passe to børn, kunne i sig selv føre til udvisning efter bestemmelsen i udlændingelovens § 25 a, stk. 2, nr. 1. Oplysningen om dette forhold fremgår udtrykkeligt af ministeriets afgørelse af 15. april 2005, side 2. Oplysningen forelå allerede under Udlændingestyrelsens behandling af sagen.

Udlændingestyrelsen har ingen bemærkninger til ministeriets ovenstående udtalelse."

Den 16. februar 2006 kommenterede advokaten ministeriets udtalelse. Advokaten oplyste bl.a. at A over for ham havde anført at han havde været gæst i restauranten i forbindelse med en aftale om at se fodbold på tv. Han havde alene taget sig af de to børn på grund af at deres mor var syg, og han havde ikke generelt passet børnene eller modtaget kost og logi derfor.

Den 23. juni 2006 bad jeg ministeriet og Udlændingestyrelsen om en supplerende

udtalelse om sagen. Jeg skrev i den anledning bl.a. følgende:

**"1. Retsgrundlaget og sagens oplysning**

a) Myndighedernes afgørelser er truffet efter udlændingelovens § 25 a, stk. 2, nr. 1. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

‘§ 25 a.

...

Stk. 2. Efter indrejsen kan en udlænding, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder, desuden udvises, hvis:

1) Der efter det, som er oplyst om udlændingens forhold, er grund til at antage, at udlændingen vil tage ophold eller arbejde her i landet uden fornøden tilladelse ...

...’

b) Ministeriet lagde ved afgørelsen af 27. oktober 2005 vægt på at (A) ifølge afhøringsrapporten af 12. juni 2004 havde oplyst at han fik kost og logi af familien for at passe familiens børn. Ministeriet mente at han alene af denne grund kunne udvises efter § 25 a, stk. 2, nr. 1.

Af afhøringsrapporten fremgår imidlertid også at (A)’s familie og restaurantindehaveren er gode venner, at (A) havde boet hos indehaveren siden december 2003, og at han normalt passede indehaverens børn på hjemadressen når de kom fra skole. Det fremgår tillige at indehaverens familie og (A) havde været sammen hele dagen og var taget sammen hen i restauranten den dag han var blevet anholdt. (A) har endvidere efterfølgende benægtet at han generelt passede børnene mod kost og logi.

Jeg beder på den baggrund ministeriet og styrelsen udtale sig om hvorvidt der gælder en nedre grænse for hvad myndighederne opfatter som arbejde i § 25, stk. 2, nr. 1’s forstand. Jeg tænker i den forbindelse på tilfælde af vennetjenester (børnepasning, husligt arbejde eller lignende).

Hvis der gælder en sådan nedre grænse, beder jeg ministeriet udtale sig om denne grænse set i forhold til den børnepasning der menes at være tale om i den konkrete sag.

...

Jeg beder endvidere ministeriet i den nævnte udtalelse at komme ind på spørgsmålet om oplysningsgrundlaget i relation til spørgsmålet om børnepasningens karakter.

I den forbindelse gør jeg opmærksom på at sigtelsen hos politiet den 12. juni 2004 – som (A) blev gjort bekendt med – vedrørte ‘arbejde på stedet, idet han sås i færd med at vaske op i køkkenet’. Efter min umiddelbare vurdering er det også dette arbejde i restaurationskøkkenet som den efterfølgende politiafhøring er rettet imod, og afhøringen vedrørende børnepasningen må således formentlig være forholdsvis begrænset. Endvidere bemærker jeg at afhøringen foregik med tolk.”

Ved brev af 12. september 2006 meddelte Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration mig at man efter en fornyet gennemgang af sagen havde fundet det rettest at genoptage den, og at man herefter havde truffet afgørelse om at ophæve udvisningen af A. Af den vedlagte kopi af afgørelsen fremgik bl.a. følgende:

“Ministeriet finder efter en fornyet gennemgang af sagen, at der – som sagen på nuværende tidspunkt er oplyst – er rejst en vis usikkerhed omkring omfanget af den børnepasning, som Deres klient har ydet i forhold til (restaurantindehaveren)’s børn, herunder hvor ofte og i hvor lang tid børnepasningen har stået på, at det ikke med den nødvendige sikkerhed kan fastslås, at Deres klient har udført arbejde, som kan anses for omfattet af udlændingelovens §§ 13 og 25 a, stk. 2, nr. 1.

Ministeriet finder det herefter – uanset om Deres klient måtte anses for at have arbejdet – ikke proportionalt at udvise Deres klient under henvisning til den udførte børnepasning. Ministeriets afgørelse af 15. april 2005 ophæves derfor. Deres klient er således ikke længere udvist af Danmark.”

Den 11. oktober 2006 meddelte jeg herefter advokaten og ministeriet at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

## 10-4. Vejledning om mulighed for opholds- og arbejdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a, stk. 1, jf. associeringsaftale (Tyrkiet)

Forvaltningsret 115.1 – 115.3.

*Ombudsmanden rejste af egen drift et spørgsmål over for Integrationsministeriet om udlændingemyndighedernes vejledning af tyrkiske statsborgere om opholds- og arbejdstilladelse. Det drejede sig nærmere om deres rettigheder efter associeringsaftalen mellem EF og Tyrkiet af 12. september 1963.*

*Ministeriet udtalte bl.a. at der fremover vil blive vejledt om muligheden for opholds- og arbejdstilladelse på baggrund af associeringsaftalen i alle sager hvor dette spørgsmål kan have relevans. Det vil ikke længere afhænge af en konkret vurdering i den enkelte sag.*

*Ministeriet mente endvidere at det måtte anses for bedst stemmende med god forvaltningskik at associeringsaftalen mv. blev offentliggjort på Udlændingestyrelsens hjemmeside og senere lagt på en fælles internetportal.*

*Ombudsmanden tog det oplyste til efterretning og foretog sig ikke mere i sagen. (J.nr. 2006-0812-609).*

I forbindelse med min behandling af en konkret sag om opholds- og arbejdstilladelse til en tyrkisk statsborger afgav Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration en udtalelse den 19. august 2005. I udtalelsen anførte ministeriet bl.a.:

”Artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 [Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 i medfør af Associeringsaftalen af 12. september 1963 mellem EF og Tyrkiet; min bemærkning] omhandler efter sin ordlyd alene spørgsmålet om arbejdstilladelse.

Da en tyrkisk statsborger for at kunne udnytte en ret efter artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 til fortsat at arbejde her i landet skal have lovligt ophold, må udlændingemyndighederne – uanset at det ikke følger direkte af ordlyden af afgørelse nr. 1/80 – nødvendigvis administrere således, at en tyrkisk statsborger, der har en sådan ret til fortsat at arbejde her i landet også gives den fornødne opholdstilladelse.

Det fremgår af artikel 6, stk. 3, i afgørelse nr. 1/80, at gennemførelsesbestemmelserne til stk. 1 og 2 fastsættes ved nationale bestemmelser.

Ministeriet skal i den anledning udtale, at udlændingemyndighederne har fundet det

rettest, at opholds- og arbejdstilladelse, der gives på baggrund af Danmarks forpligtelser efter Associeringsaftalen af 12. september 1963 mellem EF og Tyrkiet (...) og artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, meddeles efter udlændingelovens § 9 a, stk. 1, (tidligere § 9, stk. 2, nr. 3).

Denne administration lever efter ministeriets opfattelse op til Danmarks forpligtelser efter associeringsaftalen og afgørelse nr. 1/80.”

Den 14. marts 2006 skrev jeg til ministeriet at Danmarks forpligtelser efter associeringsaftalen således udmøntes gennem udlændingelovens § 9 a, stk. 1. Denne udmøntning fremgår imidlertid ikke af ordlyden i udlændingelovens § 9 a, stk. 1.

På den baggrund og under henvisning til ombudsmandslovens § 17, stk. 1, anmodede jeg Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration om nærmere oplysninger om hvorvidt – og i givet fald hvordan – ministeriet og Udlændingestyrelsen orienterer og vejleder de relevante persongrupper om de rettigheder de har efter associeringsaftalen og afgørelse nr. 1/80.

Den 6. juni 2006 udtalte ministeriet bl.a. følgende:

”Ministeriet kan i relation til spørgsmålet om orientering og vejledning af personer, der måtte have rettigheder efter associeringsaftalen og afgørelse nr. 1/80 oplyse, at udlændingemyndighederne hidtil har fulgt en praksis, hvorefter associeringsaftalen og afgørelse nr. 1/80 er blevet inddraget i de enkelte konkrete sager, hvor dette ud fra den enkelte sags konkrete oplysninger måtte anses for relevant.

Inddragelsen af associeringsaftalen og afgørelse nr. 1/80 er sket enten i form om vejledning om muligheden for at søge om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a, stk. 1, jf. associeringsaftalen, eller ved, at Udlændingestyrelsen ex officio har behandlet sagen efter aftalen.

Udlændingemyndighederne har således ud fra en konkret vurdering af den enkelte sag skønnet, om der ud fra sagens oplysninger var nærmere grundlag for at orientere.

Ministeriet har på baggrund af Deres udtalelse af 30. marts 2006 i sagen om offentliggørelse af en praksisændring fra maj 2003 fundet anledning til at vurdere, om denne hidtidige praksis i fornødent omfang lever op til kravene om god forvaltningsskik.

Ministeriet finder, at det må anses for bedst stemmende med god forvaltningsskik, at associeringsaftalen og afgørelse nr. 1/80 offentliggøres på Udlændingestyrelsens hjemmeside, [www.udlst.dk](http://www.udlst.dk). En sådan orientering er således nu lagt på styrelsens hjemmeside. Det bemærkes, at Udlændingestyrelsens hjemmeside i juni 2006 – sammen

med blandt andet ministeriets hjemmeside [www.inm.dk](http://www.inm.dk) – forventes at blive lagt sammen til internetportalen ’Ny i Danmark’.

Udlændingemyndighederne har som anført ovenfor hidtil i hver enkelt sag vurderet, om der var konkrete oplysninger om forhold, der gjorde, at man burde orientere om indholdet af associeringsaftalen og afgørelse nr. 1/80, eller burde behandle sagen i henhold dertil.

Udlændingemyndighederne har besluttet at ændre denne praksis, således at der fremover – i lighed med den gældende praksis for udlændingemyndighedernes konkrete vejledning om bestemmelsen i udlændingelovens § 9 a, stk. 2, om muligheden for opholdstilladelse med henblik på fastholdelse på det danske arbejdsmarked – vejledes om muligheden for at søge om opholdstilladelse på baggrund af en hidtidig tilknytning til arbejdsmarkedet i alle sager vedrørende tyrkiske statsborgere, hvor dette spørgsmål måtte kunne have relevans, uden en nærmere vurdering af, om der i den enkelte sag er konkrete oplysninger, der indikerer en sådan situation.

Udlændingestyrelsen har tilsluttet sig udtalelsen.”

Ved brev af 15. juni 2006 meddelte jeg Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration at jeg havde taget det oplyste til efterretning, og at jeg herefter ikke foretog mig mere i sagen.

## 10-5. Inddragelse af økonomisk sikkerhed stillet i forbindelse med visumophold

Forvaltningsret 115.1.

*En mand fik visum til Danmark, og i forbindelse med visumsagen stillede hans herboende kæreste en økonomisk garanti på 50.000 kr.*

*Manden giftede sig herefter i Danmark med kæresten og søgte om familiesammenføring.*

*Udlændingestyrelsen meddelte kvinden at garantien på 50.000 kr. var forfalden til betaling fordi hendes mand havde søgt om opholdstilladelse her i landet. Ministeriet godkendte afgørelsen.*

*Ombudsmanden rejste over for myndighederne spørgsmål om vejledning. Ombudsmanden udtalte at det var hans opfattelse at det ved tilblivelsen af udlændingelovens § 4 var forudsat at myndighederne skal vejlede ansøgere om konsekvenserne ved overtrædelse af visumbetingelserne både i forbindelse med behandlingen af en visumsag og i forbindelse med den indledende behandling af en eventuel efterfølgende opholdssag.*

*Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration indhentede oplysninger til belysning af vejledningsspørgsmålet. Ministeriet udtalte herefter over for ombudsmanden at der i den konkrete sag ikke var blevet vejledt om inddragelse af den økonomiske sikkerhedsstillelse i forbindelse med indgivelse af ansøgningen om familiesammenføring. På den baggrund havde ministeriet genoptaget sagen og frigivet den økonomiske sikkerhedsstillelse.*

*Ombudsmanden foretog sig herefter ikke mere i sagen.  
(J.nr. 2006-1216-649).*

A fik i marts 2005 meddelt visum til Danmark og indrejste i landet. I forbindelse med visumsagen stillede hans herboende kæreste/forlovede, B, en økonomisk garanti på 50.000 kr.

I maj 2005 indgik A ægteskab med B, og A indgav herefter til Politimesteren i X-by en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring med B. I forbindelse med familiesammenføringssagen skrev Udlændingestyrelsen til B at A opfyldte betingelserne for at få meddelt opholdstilladelse hvis B fremskaffede en anfordringsgaranti på 54.158 kr. hvilket B gjorde i november 2005.

Den 5. januar 2006 meddelte Udlændingestyrelsen B at den økonomiske garanti på 50.000 kr. var forfalden til betaling fordi A havde indgivet ansøgning om opholdstilladelse her i landet.

Den 16. februar 2006 godkendte Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration Udlændingestyrelsens afgørelse af 5. januar 2006.

A klagede til mig over ministeriets afgørelse af 16. februar 2006. I forbindelse med min behandling af sagen anmodede jeg den 10. juli 2006 styrelsen og ministeriet om en supplerende udtalelse. Jeg skrev bl.a. følgende:

”Udlændingemyndighedernes afgørelser er truffet efter udlændingelovens § 4, stk. 4 og 5 (bekendtgørelse nr. 826 af 24. august 2005 af udlændingeloven). Bestemmelsen i § 4 har denne ordlyd:

’§ 4.

...

Stk. 2. Udstedelse af visum efter stk. 1 kan betinges af, at den herboende reference stil-



ler økonomisk sikkerhed for betaling af et beløb på 50.000 kr.

*Stk. 3.* Beløbet nævnt i stk. 2 forfalder til betaling, hvis udlændingen efter indrejsen uden fornøden tilladelse opholder sig i Danmark eller i et andet Schengenland ud over det tidsrum, der er angivet i det udstedte visum, jf. dog 2. pkt.

...

*Stk. 4.* Beløbet nævnt i stk. 2 forfalder til betaling, hvis udlændingen efter indrejsen

- 1) udvises efter reglerne i kapitel 4,
- 2) indgiver ansøgning om opholdstilladelse her i landet, jf. dog stk. 5, eller
- 3) indgiver ansøgning om asyl i et andet Schengenland.

*Stk. 5.* Uanset bestemmelsen i stk. 4, nr. 2, forfalder beløbet nævnt i stk. 2 ikke til betaling, hvis udlændingen har indgået aftale eller fået tilbud om ansættelse inden for et fagområde, hvor der er mangel på særligt kvalificeret arbejdskraft, jf. § 9 a, stk. 1, og søger om opholdstilladelse på dette grundlag, eller hvis hensyn af humanitær karakter afgørende taler derimod.

*Stk. 6.* Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration fastsætter nærmere regler for, hvordan økonomisk sikkerhed efter stk. 2 skal stilles, og for betaling af beløb, der er forfaldet til betaling efter stk. 3 og 4.

...'

Bestemmelsen er indsat i udlændingeloven ved lov nr. 429 af 9. juni 2004. Af forarbejderne til bestemmelsen i § 4 fremgår bl.a. følgende (Folketingstidende 2003-04, tillæg A, s. 7739 og s. 7761 f):

*'3.5. Øget information om konsekvenserne ved misbrug af et visum*

Arbejdsgruppen foreslår, at det af præventive grunde så tidligt som muligt fremhæves over for både ansøgere og referencer i henholdsvis visumansøgningsskemaet og i spørgeskemaet, hvilke konsekvenser det har, hvis ansøgeren opholder sig her i landet ud over visumperioden, og at ansøgeren og referencen i den forbindelse ved underskrifter skal erklære at være indforståede med

betingelserne for visummet og konsekvenserne ved overtrædelse heraf.

Arbejdsgruppen foreslår endvidere, at der på Udlændingestyrelsens, Udenrigsministeriets og Integrationsministeriets hjemmesider informeres om konsekvenserne af misbrug af visum for både referencer og ansøgere.

Regeringen er enig i arbejdsgruppens forslag.

...

Forslagene kræver ikke ændring af udlændingeloven. Spørgeskemaet, som Udlændingestyrelsen sender til den angivne reference i forbindelse med behandlingen af en visumansøgning, vil blive ændret, således at visumansøgerens pligt til at forlade Schengenområdet, inden visummet udløber, ligeledes fremgår af spørgeskemaet til referencen. Herudover vil både tillægsansøgningsskemaet, som anvendes i forbindelse med visumansøgninger til Danmark, og spørgeskemaet blive ændret, således at konsekvenserne ved overtrædelse af visumbetingelserne, dvs. reglerne om forfald til betaling af et beløb, som en herboende reference har stillet som økonomisk sikkerhed, jf. ovenfor afsnit 2.3., og reglerne vedrørende den begrænsede mulighed for en visumansøger, der overtræder visumbetingelserne, for at få visum på ny, jf. ovenfor afsnit 2.4., fremgår.

Endelig vil Integrationsministeriet anmode Udlændingestyrelsen og Udenrigsministeriet om at informere herom på hjemmesiderne på Internettet. Integrationsministeriet vil tilsvarende orientere herom på sin hjemmeside.

...

Efter den foreslåede bestemmelse i § 4, stk. 4, nr. 2, forfalder hele beløbet på 50.000 kr. til betaling, hvis udlændingen efter indrejsen indgiver ansøgning om opholdstilladelse her i landet, jf. dog den foreslåede bestemmelse i § 4, stk. 5.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at et beløb, som en herboende reference har stillet som økonomisk sikkerhed, som ud-

gangspunkt forfalder til betaling, hvis visumansøgeren efter indrejsen indgiver ansøgning om opholdstilladelse her i landet, bortset fra opholdstilladelse begrundet i ansættelse inden for et fagområde, hvor der er mangel på særligt kvalificeret arbejdskraft, jf. bemærkningerne nedenfor til den foreslåede bestemmelse i § 4, stk. 5.

I alle andre tilfælde, hvor udstedelse af visum har været betinget af økonomisk sikkerhedsstillelse, skal Udlændingestyrelsen træffe afgørelse vedrørende beløbets forfald til betaling, uanset hvilken type opholdstilladelse den pågældende har ansøgt om, medmindre hensyn af humanitær karakter afgørende taler derimod, jf. bemærkningerne nedenfor til den foreslåede bestemmelse i § 4, stk. 5.

...

Det fremgår af udlændingebekendtgørelsens § 26, stk. 6, at en ansøgning om opholdstilladelse skal indgives til Udlændingestyrelsen, og at ansøgningen endvidere kan indgives til Udlændingestyrelsen gennem politiet på det sted, hvor ansøgeren bor eller opholder sig, hvis ansøgeren har bopæl eller ophold uden for Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune eller Københavns Amt.

Hvis en udlænding retter henvendelse til Udlændingestyrelsen eller politiet med henblik på at indgive ansøgning om opholdstilladelse, skal Udlændingestyrelsen eller politiet vejlede den pågældende om, at hvis han eller hun er indrejst i kraft af et visum, kan indgivelse af en ansøgning få konsekvenser både for en herboende reference, der har stillet økonomisk sikkerhed, samt for den pågældende selv, idet den pågældende som følge af ansøgningens indgivelse kan blive afskåret fra at få visum efter sædvanlig praksis i 5 år, jf. herved den ved lovforslagets § 1, nr. 3, foreslåede bestemmelse i § 4 c.'

Efter en gennemgang af de forarbejder der fremgår af citatet ovenfor, er det min umiddelbare opfattelse at det ved lovens tilblivelse var forudsat at myndighederne skal vejle-

de ansøgeren om konsekvenserne ved overtrædelse af visumbetingelserne både i forbindelse med behandlingen af en visumsag og i forbindelse med indledende behandling af en eventuel efterfølgende opholdssag.

Det fremgår af sagens akter at (B) den 11. januar 2005 – i forbindelse med visumsagen – (som reference) blev vejledt om i hvilke tilfælde sikkerhedsstillelsen kunne forfalde til betaling.

Den 21. marts 2005 meddelte Udlændingestyrelsen ansøgeren (A) visum til Danmark. Tilladelsen, der blev sendt til den danske ambassade i (...), indeholdt tilsvarende en vejledning.

Efter det oplyste indgav (A) den 31. maj 2005 via Politimesteren i (X)-by en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring med (B) som han havde indgået ægteskab med den 20. maj 2005. Af akterne i visumsagen fremgår ingen oplysninger om hvorvidt (A) i den forbindelse fik vejledning om konsekvenserne af overtrædelsen af visumbetingelserne og i bekræftende fald nærmere hvilken vejledning. Jeg beder om oplysning herom.

I et notat af 14. november 2005 har Udlændingestyrelsen anført følgende:

'Ref. oplyst om konsekvenserne i forb. med at ans. har søgt familiesammenføring, og at ref. var orienteret om konsekvenserne i forb. kravet om garantistillelse.'

(Udlændingestyrelsen havde den 7. november 2005 skrevet til (B) at (A) opfyldte betingelserne for at få meddelt opholdstilladelse hvis hun fremskaffede en anfordringsgaranti på 54.158 kr.; en garanti efter udlændingelovens § 9, stk. 4).

Jeg anmoder om nærmere oplysning om hvilken vejledning (B) modtog den 14. november 2005.

Jeg anmoder endvidere Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration om at oplyse hvorvidt myndighederne efter ministeriets opfattelse skal vejlede både i forbindelse med behandlingen af en visumsag og i forbindelse med en eventuel efterfølgende

de opholdssag om konsekvenserne af overtrædelse af visumbetingelserne. I bekræftende fald ønsker jeg også oplyst hvilken betydning en manglende vejledning må tillægges i en sag som den foreliggende.

Jeg anmoder om at ministeriet afgiver en supplerende udtalelse efter forud indhentet erklæring fra Udlændingestyrelsen.”

I brev af 1. november 2006 oplyste ministeriet supplerende:

”...

*Udtalelsen fra Udlændingesservice*

Den 15. september 2006 modtog ministeriet en supplerende udtalelse fra Udlændingesservice om sagen, hvoraf det bl.a. fremgår, at Udlændingesservice den 14. november 2005 vejledte referencen (B) om de økonomiske konsekvenser af at indgive en ansøgning om familiesammenføring her i landet.

Det fremgår endvidere af udtalelsen, at Udlændingesservice den 12. september 2006 anmodede Politimesteren i (X)-by oplyse, hvorvidt (A) ved indgivelse af ansøgning om opholdstilladelse den 31. maj 2005 var blevet vejledt om de konsekvenser, der eventuelt kunne være i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse, når han var indrejst på visum. Udlændingesservice har i den forbindelse henvist til en telefax af 13. september 2006 fra Politimesteren i (X)-by, hvoraf det bl.a. fremgår, at der i den konkrete sag ikke blev vejledt om inddragelse af den økonomiske sikkerhedsstillelse i forbindelse med indgivelse af en ansøgning om familiesammenføring.

*Om praksis vedrørende inddrivelse af den økonomiske sikkerhedsstillelse*

Efter de nye visumregler, der trådte i kraft den 1. oktober 2004, kan udstedelse af visum i visse sager betinges af, at den herboende reference stiller økonomisk sikkerhed for betaling af et beløb på 50.000 kr. (2004-niveau).

Beløbet forfalder bl.a. til betaling, hvis udlændingen efter indreisen i Danmark indgiver ansøgning om asyl eller opholdstilladelse på andet grundlag her i landet – dog ikke hvis ansøgning om opholdstilladelse er ind-

givet i henhold til udlændingelovens § 9 a, stk. 1 (jobkortordningen), eller hvis hensyn af humanitær karakter afgørende taler derimod.

For så vidt angår vejledningspligten i de tilfælde, hvor en visumindehaver via det stedlige politi vil søge om familiesammenføring, og hvor en eventuel økonomisk sikkerhedsstillelse herved vil forfalde til betaling, henvises til forarbejderne til lov nr. 429 af 9. juni 2004, hvorved muligheden for økonomisk sikkerhedsstillelse i visse visumsager blev indført. Af forarbejderne fremgår bl.a. følgende:

’Det fremgår af udlændingebekendtgørelsens § 26, stk. 6, at en ansøgning om opholdstilladelse skal indgives til Udlændingestyrelsen, og at ansøgningen endvidere kan indgives til Udlændingestyrelsen gennem politiet på den sted, hvor ansøgeren bor eller opholder sig, hvis ansøgeren har bopæl eller ophold uden for Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune eller Københavns Amt.

Hvis en udlænding retter henvendelse til Udlændingestyrelsen eller politiet med henblik på at indgive ansøgning om opholdstilladelse, skal Udlændingestyrelsen eller politiet vejlede den pågældende om, at hvis han eller hun er indrejst i kraft af et visum, kan indgivelse af en ansøgning få konsekvenser både for en herboende reference, der har stillet økonomisk sikkerhed, samt for den pågældende selv, idet den pågældende som følge af ansøgningens indgivelse kan blive afskåret fra at få visum efter sædvanlig praksis i 5 år, jf. herved den ved lovforslagets § 1, nr. 3, foreslåede bestemmelse i § 4 c.’

Det kan oplyses, at der i forbindelse med lov nr. 429 af 9. juni 2004 om ændring af udlændingeloven blev udarbejdet en kort vejledning om betydningen af indgivelse af ansøgning om opholdstilladelse under visumophold. Udlændingestyrelsen har den 16. marts 2006 orienteret ministeriet om, at ovennævnte vejledning blev sendt ved brev af 30. september 2004 fra Rigspolitiet til

samtlig politikredse. Ministeriet har endvidere ved brev af 30. maj 2006 til Rigspolitiet indskærpet denne vejledningsforpligtelse over for politikredsene.

*Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations bemærkninger*

Den 16. februar 2006 traf ministeriet afgørelse i sagen under forudsætning af, at der var sket den fornødne vejledning som anført ved ovennævnte brev af 30. september 2004 til politikredsene.

På baggrund af Politimesteren i (X)-bys udtalelse af 13. september 2006 finder Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration nu grundlag for at ændre ministeriets afgørelse af 16. februar 2006, hvorved ministeriet stadfæstede Udlændingestyrelsens afgørelse af 14. december 2005.

Ministeriet har ved afgørelsen lagt vægt på, at Politimesteren i (X)-by til sagen har oplyst, at (A) ikke modtog vejledning om, at indgivelse af en ansøgning om familiesammenføring kunne få konsekvenser for den af hans ægtefælle stillede økonomiske sikkerhed, og at der ifølge forarbejderne til udlændingeloven *skal* gives vejledning i de situationer, hvor en ansøger er indrejst i Danmark i kraft af et visum.

Det var således ikke tilstrækkeligt, at (A)

og hans herboende ægtefælle i forbindelse med behandlingen af visumansøgningen begge modtog vejledning fra de kompetente visummyndigheder om, at den økonomiske sikkerhedsstillelse ville forfalde til betaling, hvis ansøgeren f.eks. indgav ansøgning om familiesammenføring her i landet.

Ministeriet finder således, at (A) – da han den 31. maj 2005 indgav ansøgning om opholdstilladelse i Danmark på baggrund af ægteskabet med (B) – af (X)-by Politi burde være blevet vejledt om, at den økonomiske sikkerhedsstillelse samtidig ville forfalde til betaling. Dette uanset, at både (A) og hans ægtefælle var blevet vejledt om dette i forbindelse med ansøgningen om visum samt ved visumudstedelsen.

Ministeriet har i dag meddelt (A), at ministeriet på baggrund af Politimesteren i (X)-bys udtalelse til sagen har genoptaget sagen og frigivet den økonomiske sikkerhedsstillelse på 50.000 kr.

...”

Den 6. november 2006 meddelte jeg herefter A og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration at jeg ikke foretog mig mere i anledning af klagen over ministeriets afgørelse af 16. februar 2006.



## Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2006 til 31. december 2006 afsluttet 17 sager inden for Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris sagsområde. 13 af disse sager blev afvist.

De resterende 4 sager blev realitetsbehandlet, og alle 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. 25, 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>

### *Direktoratet for Fødevareerhverv*

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





## Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2006 til 31. december 2006 afsluttet 56 sager inden for Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings sagsområde. 53 af disse sager blev afvist.

De resterende 3 sager blev realitetsbehandlet. 2 sager handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om sagsbehandlingsspørgsmål. 1 af sagerne gav anledning til kritik 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

### *Universiteter og højere læresteder*

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

1 sag fra universiteter og højere læresteders sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 12-1: Utilstrækkelige søgemuligheder i journalsystem*

## 12-1. Utilstrækkelige søgemuligheder i journalsystem

Forvaltningsret 1121.5 – 115.4 – 12.4 – 2.3.

*Journalsystemet på et universitet var indrettet sådan at det ikke var muligt for universitetet at søge efter sager om et bestemt emne eller en konkret bestemmelse i SU-lovgivningen.*

*Ombudsmanden udtalte at det er beklageligt at universitetets søgemuligheder var begrænset til søgning efter sager ved angivelse af ansøgerens personnummer. Myndighederne skal overholde det forvaltningsretlige lighedsprincip, og det forudsætter at de har et tilstrækkeligt sikkert overblik over deres egen praksis.*

*(J.nr. 2004-3341-730).*

I forbindelse med min behandling af en konkret klagesag rejste jeg i brev af 21. februar 2005 over for Undervisningsministeriet spørgsmålet om hvorvidt det er muligt for Københavns Universitets SU-kontor og Ankenævnet for Uddannelsesstøtten at søge efter sager af en bestemt type eller sager angående en konkret bestemmelse i SU-lovgivningen.

Jeg hæftede mig i den konkrete sag ved at SU-kontoret ikke havde mulighed for at finde afgørelsessager efter sagstype, men alene kunne finde ældre sager ved hjælp af ansøgerens personnummer. Derfor valgte jeg af egen drift at rejse en sag vedrørende det generelle forhold med den manglende søgemulighed.

Undervisningsministeriet skrev i den førnævnte konkrete sag den 2. august 2004 bl.a. følgende til den studerende:

”Vi finder imidlertid, at et journalsystem, hvor der kun kan søges på personnumre, bør justeres for fremtiden på sagsområder, hvor det er væsentligt at følge praksis, så det ikke fremstår som en selvstændig indholdsmæssig beskæring af en ellers bestående adgang til aktindsigt.

Ministeriet vil rette henvendelse til SUstyrelsen herom og bede styrelsen drøfte spørgsmålet med Københavns Universitet og andre institutioner, hvor spørgsmålet på tilsvarende måde er relevant.”

Jeg skrev i brev af 21. februar 2005 bl.a. følgende til ministeriet:

”Efter min opfattelse giver det anledning til betænkelighed hvis et journalsystem er indrettet således at myndigheden kun kan finde frem til en bestemt sag eller en gruppe af sager ved angivelse af personnummer. En forudsætning for at kunne følge praksis inden for et bestemt område, herunder sikre at der ikke træffes afgørelser der strider mod det forvaltningsretlige lighedsprincip, må være at myndigheden kan finde frem til sager om et bestemt emne eller en konkret bestemmelse i lovgivningen ved at søge sager frem efter emne, sagstitel, en kode eller et nummer, en bestemt regel i lovgivningen eller på anden måde.”

Undervisningsministeriet afgav sit svar i udtalelse af 29. september 2005, og udtalelsen indeholdt et referat af Københavns Universitets udtalelse af 6. juni 2005, SU-styrelsens udtalelse af 23. juni 2005 og Ankenævnet for Uddannelsesstøttens udtalelse af 3. maj 2005.

### Ombudsmandens udtalelse

”Det er efter min opfattelse beklageligt at Københavns Universitets journalsystem er indrettet sådan at det kun er muligt at søge efter en sag ved angivelse af ansøgerens personnummer, og at universitetet således ikke umiddelbart kan søge efter

sager om et bestemt emne eller en konkret bestemmelse i lovgivningen.

Det fremgår af ministeriets brev at Københavns Universitets SU-kontor fremover vil 'benytte et andet journaliseringssystem, hvor det er muligt at registrere forskellige typer af ansøgninger om ekstra SU på en sådan måde, at sagerne kan identificeres og omgivelserne kan få indblik i, at der er en konsekvent praksis i administrationen'.

Jeg har noteret mig at Københavns Universitet fremover vil have forbedret sine muligheder for at identificere de forskellige typer af afgørelsessager på SU-området.

Det er min opfattelse at en myndigheds overholdelse af det forvaltningsretlige lighedsprincip forudsætter at myndighedens medarbejdere har kendskab til – eller har mulighed for at få kendskab til – hvorledes myndigheden hidtil har administreret et givent regelsæt. Såfremt myndigheden ikke er i besiddelse af et journaliseringssystem med effektive søgemuligheder, eller fører lister, oversigter eller lignende over bestemte sagstyper, eller på anden måde systematiserer afgørelserne, er medarbejderne henvist til at stole på egen eller kollegers hukommelse. Dette finder jeg meget uheldigt, idet myndighedernes overblik over deres egen praksis herved ikke vil være tilstrækkelig sikkert.

Når Københavns Universitet ifølge SU-styrelsen anfører at 'SU-kontoret sørger for en ensartet praksis ved at følge gældende lov og bekendtgørelse samt SU-styrelsens vejledende retningslinjer', må jeg bemærke at det efter min opfattelse er klart at denne fremgangsmåde er utilstrækkelig til at sikre en ensartet praksis på områder hvor afgørelserne ikke træffes på baggrund af regler i loven og/eller bekendtgørelsen som præcist og udtømmende beskriver retsfaktum. Undervisningsministeriet bemærker at ministeriet finder det tilfredsstillende at 'SU-styrelsen i sine

retningslinjer til uddannelsesstederne gør opmærksom på, at der i sager om tillæg af ekstra klip skal foretages en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde af, om tillæg kan gives'.

Desuden anfører Undervisningsministeriet at SU-styrelsen foretager en elektronisk registrering i styrelsens edb-system, 'US2000'. Ministeriet fortsætter:

'Registreringen omfatter blandt andet alle tillæg af klip og årsagen til, at de er givet, hvilket gør det muligt at identificere disse tillæg uden brug af personnummer. Styrelsen kan således, når uddannelsesstederne har behov herfor, være behjælpelig med at identificere konkrete sager.'

Denne bistand kan naturligvis være til hjælp for Københavns Universitets SU-kontor, men jeg må lægge til grund at fremgangsmåden vil besværliggøre sagsbehandlingen og formentlig desuden forlænge sagsbehandlingstiden.

På baggrund af ovenstående finder jeg det derfor ganske tvivlsomt hvorvidt Københavns Universitets SU-kontor vil kunne føre en ensartet praksis hvis kontoret ikke er i stand til at foretage søgning i sin egen praksis.

Jeg henviser desuden til min undersøgelse af politiets behandling af 75 bødesager (mit j.nr. 2003-3284-980 og Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 569\*). Heri bemærkede jeg følgende:

'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.'

Som ovenfor bemærket har jeg dog noteret mig at Københavns Universitet for fremtiden også vil benytte et andet journaliseringssystem som giver mulighed for at søge systematisk i egen praksis.

Desuden har jeg noteret mig at SU-styrelsen vil drøfte journaliseringen med de større uddannelsessteder. Jeg beder Undervisningsministeriet om at orientere mig om resultatet af disse drøftelser.

Jeg har ingen bemærkninger til det af

Ankenævnet for Uddannelsesstøtten anførte om nævnets journaliseringssystem.

På det foreliggende grundlag foretager jeg mig ikke yderligere i sagen.”

NOTE: (\*) FOB 2004, s. 569.

Der er i perioden 1. januar 2006 til 31. december 2006 afsluttet 173 sager inden for Skatteministeriets sagsområde. 155 af disse sager blev afvist.

De resterende 18 sager blev realitetsbehandlet. 14 sager handlede om afgørelser, 2 sager handlede om generelle spørgsmål, og 2 sager 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	6	1	0	2
Generelle spørgsmål	2	0	0	2
Sgsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	9	1	0	4

## Landsskatteretten

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

## Motorankenævnen

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

## Skat

### Hovedcentret

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

## Skat

### Øvrige skattecentre

	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 2006 til 31. december 2006 afsluttet 442 sager inden for Socialministeriets sagsområde. 280 af disse sager blev afvist.

De resterende 162 sager blev realitetsbehandlet. 144 sager handlede om afgørelser, 12 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, 3 sager handlede om generelle spørgsmål, og 3 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 13 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	2	0	0	0
<i>I alt</i>	3	0	0	0

## Ankestyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	33	2	0	3
Generelle spørgsmål	1	1	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	4	1	0	0
Sagsbehandlingstid	2	0	0	0
<i>I alt</i>	40	4	0	3

4 sager fra Ankestyrelsens sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 14-2: Overtrædelse af videregivelsesreglerne at sende kopi af afgørelse om aktindsigt til andre myndigheder. Partsbegrebet. Sagsbegrebet*

*Sag nr. 14-3: Afgørelse om aktindsigt ledsaget af klagevejledning med klagefrist*

*Sag nr. 14-5: Spørgsmål om partstatus i anbringelsessag for far uden del i forældremyndigheden*

*Sag nr. 14-6: Anmodning om genoptagelse af arbejdsskadesag skulle også vurderes på uløbestemt grundlag*

## Sociale nævn

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	109	1	0	1
Sagsbehandlingsspørgsmål	7	2	1	0
Sagsbehandlingstid	1	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>117</i>	<i>4</i>	<i>1</i>	<i>1</i>

3 sager fra de sociale nævns sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 14-1: Ændring af skolebehandlingstilbud. Opsættende virkning af klage*

*Sag nr. 14-4: Børneydelser i udlandet. Videre sendelse af henvendelse. Parts-høring. Sagsoplysning. Meddelelse af afgørelse. Dokumentation for afgørelsens indhold*

*Sag nr. 14-7: Kompetence i lov om social service, § 109 e. Pligt til at reagere på sager med alvorlig tvivl om tilsidesættelse af omfattede borgers retssikkerhed*

## Psykolognævnet

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

## 14-1. Ændring af skolebehandlingstilbud Opsættende virkning af klage

Forvaltningsret 115.2 – 11.9 – 13.1.

*En dreng var blevet placeret i et skolebehandlingstilbud på en specialskole hvor han trivedes godt. Kommunen besluttede efter nogen tid at tilbuddet til drengen skulle ændres så undervisningen skulle foregå på en anden specialskole. Forældrenes advokat klagede over afgørelsen til det sociale nævn og bad nævnet om at klagen blev tillagt opsættende virkning (således at kommunen skulle fortsætte med at betale for drengens skolegang på den første skole) indtil nævnet havde truffet afgørelse.*

*Nævnet meddelte advokaten at det ikke havde kompetence til at tillægge klagen opsættende virkning, og henviste til kommunen, som imidlertid afviste at tillægge klagen opsættende virkning. Drengen kom derfor ikke i skole i perioden fra 1. maj til sommerferien.*

*Herefter traf det sociale nævn afgørelse om at drengen skulle blive i sit skolebehandlingstilbud, og nævnet pålagde kommunen at genindskrive drengen i den oprindelige skole. Efterfølgende traf nævnet afgørelse om at kommunen med henvisning til § 72, stk. 1, i den sociale retssikkerhedslov burde have tillagt klagen opsættende virkning og altså burde have fortsat betalingen for drengens skolegang indtil nævnet havde truffet afgørelse.*

*Ombudsmanden tog sagen op af egen drift og udtalte sig om forholdet mellem § 72, stk. 1, i den sociale retssikkerhedslov og den almindelige forvaltningsretlige retsgrund-sætning om rekursinstansers adgang til at tage stilling til om klager skal have opsæt-tende virkning.*

*Ombudsmanden kritiserede nævnet for ikke i første omgang at have taget stilling til advokatens anmodning om at klagen blev tillagt opsættende virkning.*

*Ombudsmanden kritiserede også kommunen på flere punkter, herunder at kommu-nen ikke oprindeligt tillagde klagen opsættende virkning.*

*(J.nr. 2005-2216-079).*

Drengen A på 12 år var hyperaktiv, havde lettere indlæringsvanskeligheder og var ikke udviklingsmæssigt alderssvarende. Han havde – efter et turbulent skoleforløb – siden den 1. august 2003 deltaget i et skolebehandlingstilbud på specialskolen S1, hvor han trives godt.

Advokat B klagede på forældrenes vegne til Det Sociale Nævn for X Amt i brev af 28. februar 2005 stilet til Y Kommune over kommunens afgørelse om at ændre skolebehandlingstilbuddet til A fra S1 til S2.

I brev af 17. marts 2005 fastholdt Y Kommune afgørelsen om at A skulle flyttes til S2.

Kommunen sendte samtidig sagen videre til Det Sociale Nævn for X Amt.

Advokaten bad i brev af 21. marts 2005 stilet til det sociale nævn om at A's fortsatte skolegang på S1 blev dækket økonomisk af Y Kommune indtil nævnet havde truffet afgørelse.

Nævnet traf den 23. marts 2005 afgørelse om at hjemvise sagen til fornyet behandling i Y Kommune fordi kommunen ikke havde haft en samtale med A i henhold til service-lovens § 58. For så vidt angår anmodningen om opsættende virkning skrev nævnet følgende:

”Det ligger uden for det sociale nævns kompetence at tillægge en klage af denne type opsættende virkning, jf. retssikkerhedslovens § 72.

Nævnet skal anmode kommunen om at tage stilling til Deres anmodning herom, jf. brev af 21. marts 2005 til nævnet.”

Den 21. april 2005 traf Y Kommune på ny afgørelse i sagen om skolebehandlingstilbudet til A. Kommunen fastholdt at A skulle flyttes til S2. Kommunen tog imidlertid ikke stilling til anmodningen om opsættende virkning som var fremsat i brevet af 21. marts 2005, men skrev bl.a. i sin klagevejledning:

”En eventuel anke har ingen opsættende virkning for kommunens afgørelse.”

Advokaten klagede i brev af 26. april 2005 stilet til Y Kommune over afgørelsen og bad i den forbindelse om at kommunen dækkede A's fortsatte ophold på S1 frem til der forelå en afgørelse fra det sociale nævn.

Kommunen afviste i brev af 28. april 2005 at betale for A's skolegang på S1 indtil der forelå en afgørelse fra det sociale nævn.

Det fremgår af avisen C's omtale af sagen at A's ophold på S1 kostede 25.000 kr. om måneden, og at forældrene ikke selv havde mulighed for at afholde udgifterne til hans ophold på S1. Derfor kom A ikke i skole i perioden fra den 1. maj 2005 til sommerferien, men blev i denne periode undervist hjemme.

Advokaten klagede i brev af 3. maj 2005 stilet til Y Kommune over afgørelsen om ikke at tillægge hans klage til det sociale nævn opsættende virkning.

Y Kommune fastholdt i brev af 6. juni 2005 afgørelsen om ikke at tillægge klagen opsættende virkning. Kommunen uddybede begrundelsen for sin afgørelse ved at anføre at det var uhensigtsmæssigt for A at trække skoleskiftet ud da det tidligere var set at han reagerede kraftigt på forlydender om skoleskift. Desuden vurderede kommunen at det var bedst at foretage skiftet inden ferien for at undgå skrækforestillinger i ferien. A var

desuden på vej ind i puberteten, hvilket efter kommunens opfattelse talte for et hurtigt skoleskift da det ville være lettere at falde til mens han endnu var et barn.

Advokaten klagede i brev af 8. juni 2005 til Det Sociale Nævn for X Amt over kommunens afslag på at tillægge klagen opsættende virkning. Advokaten skrev bl.a. følgende:

”Som det fremgår, tilbyder Kommunen at dække skoleudgifterne for (A) på (S2), medens man afviser at dække udgifterne ved skoleophold på (S1).

Det er min opfattelse, at denne afgørelse er udtryk for magtfordrejning. Desuden undergraver den min klients ret til at gennemføre en klage over kommunens afgørelse om skoledagbehandlingstilbudet, idet (A) presses pædagogisk på en fuldstændig uacceptabel og utilbørlig måde ved, at han reelt siden udgangen af april måned har været uden skolegang.

(Y) Kommune har på intet tidspunkt fagligt argumenteret for, hvorfor et skoleskift er nødvendigt, og har ikke ved nogen af sine afgørelser taget udgangspunkt i (A)'s tarv. Uanset den verserende klagesag om, hvilket skoledagbehandlingstilbud Kommunen skal tilbyde (A), tilsiger almindelige rimelighedsbetragtninger, at (A) naturligvis skal have mulighed for skolegang under klagesagens behandling. Det forhold, at (Y) Kommune er indstillet på at dække omkostningerne på (S2), understreger til fulde, at kommunen forfølger usaglige formål med sit afslag på at dække udgifterne til skolegang på (S1).

Jeg skal anmode om, at afgørelsen i nærværende meget begrænsede klagesag snarest træffes, idet det er meget belastende for (A) nu på 6. uge at være uden skolegang.”

Den 27. juni 2005 traf Det Sociale Nævn for X Amt afgørelse om at ændre Y Kommunes beslutning om at flytte A til S2. Nævnet pålagde kommunen at genindskrive A på S1 og betale udgifterne for behandlingsdelen af A's skolegang dér, som det var tilfældet frem til den 1. maj 2005.

Samme dag bad nævnet advokaten oplyse om han ønskede at opretholde sin klage over at Y Kommune ikke havde tillagt sin afgørelse opsættende virkning indtil ankesagens afslutning, men havde afslået at betale for A's ophold på S1 fra den 1. maj 2005.

Dette ønskede advokaten, og den 5. september 2005 traf det sociale nævn følgende afgørelse om spørgsmålet om opsættende virkning:

*"Afgørelse:*

De har fået ret i Deres klage.

Nævnet finder, at (Y) Kommune burde have fortsat betalingen for (A)'s skolegang på (S1) indtil ankesagen var afgjort.

Udgangspunktet vedrørende klager til det sociale nævn er, at disse ikke har opsættende virkning på underinstansens afgørelse, jf. retssikkerhedslovens § 72 og retssikkerhedsvejledningens pkt. 217.

En offentlig myndighed har dog mulighed for at tillægge sin egen afgørelse opsættende virkning, jf. lovbemærkningerne til retssikkerhedslovens § 72, stk. 1 (L228 - 96/97).

Det følger af praksis, jf. SM R-6-03, at det er muligt at klage over et afslag på at tillægge en klage opsættende virkning. I SM R-6-03 finder Ankestyrelsen, at overvejelser om en myndighed burde have tillagt sin afgørelse opsættende virkning, bør tage udgangspunkt i, om borgerens klageadgang gøres illusorisk, hvis klagen ikke tillægges opsættende virkning, eller hvorvidt underinstansens afgørelse i væsentlig grad vil miste sin betydning eller øjemedet forspildes, hvis klagen tillægges opsættende virkning.

Det følger af Ankestyrelsens klagevejlednings pkt. 69, at en klage kan tillægges opsættende virkning såfremt afgørelsens iværksættelse vil have vidtrækkende konsekvenser som ikke, eller kun vanskeligt, lader sig genoprette.

...

Nævnet finder, at kommunen burde have fortsat betalingen af (A)'s skolegang på (S1), mens ankesagen var under behandling.

Nævnet har lagt vægt på, at kommunen ved at standse betalingen gør familiens klageadgang mere eller mindre illusorisk. Såfremt skoleflytningen presses igennem før ankesagens afslutning, så vil ankeadgangen miste noget af sit indhold.

Såfremt familien får medhold i nævnet så vil 'skaden' således allerede være sket, og kun vanskeligt kunne genoprettes. De hensyn, som taler for at undlade at udsætte (A) for et skoleskift, vil så allerede være tilside-sat.

Nævnet finder ikke, at det ville være i overensstemmelse med (A)'s tarv først at flytte ham, for så at flytte ham tilbage igen, såfremt familien skulle få medhold i klagen.

Nævnet finder ikke, at kommunens afgørelse ville miste sin betydning og øjemedet forspildes, såfremt afgørelsen var blevet tillagt opsættende virkning. Hvis ankesagen havde givet kommunen medhold, så ville skoleflytningen kunne gennemføres herefter, blot med en forsinket tidsplan.

Nævnet finder ikke, at det forhold, at kommunen finder det mest hensigtsmæssigt, at flytningen sker før ferien er et hensyn, som vejer lige så tungt, som hensynet til familiens reelle mulighed for at påklage kommunens afgørelse, og hensynet til (A)'s tarv.

Nævnet finder således, at (Y) Kommune burde have fortsat betalingen til (A)'s skolegang på (S1) også efter den 1. maj 2005, og indtil det sociale nævns afgørelse forelå, som viste sig at blive den 27. juni 2005.

..."

På baggrund af avisen D's ovennævnte omtale af sagen vedrørende A og på baggrund af min foreløbige gennemgang af det materiale en af mine medarbejdere i den anledning rekvirerede telefonisk fra Det Sociale Nævn for X Amt, iværksatte jeg af egen drift efter § 17, stk. 1, i ombudsmandsloven (lov nr. 473 af 12. juni 1996) en ombudsmandsundersøgelse af et af de spørgsmål sagen rejser, nemlig spørgsmålet om hvorvidt Y Kommunes afgørelse om at flytte A fra S1 til S2 burde



være tillagt opsættende virkning mens klagesagen verserede i Det Sociale Nævn for X Amt. I brev af 11. oktober 2005 skrev jeg bl.a. følgende til Det Sociale Nævn for X Amt:

"Det Sociale Nævn for (X) Amt traf den 5. september 2005 afgørelse om dette spørgsmål efter – så vidt jeg har forstået det – i første omgang at have afvist at tage stilling til spørgsmålet på grund af manglende kompetence. Nævnet vurderede ved afgørelsen af 5. september 2005 at (Y) Kommunes afgørelse om at flytte (A) fra (S1) til (S2) burde have været tillagt opsættende virkning mens klagesagen verserede.

Jeg beder Det Sociale Nævn for (X) Amt om en udtalelse i sagen. Jeg beder i den forbindelse nævnet om bl.a. at udtale sig nærmere om baggrunden for at nævnet i første omgang tilsyneladende anså sig for inkompetent til at tage stilling til advokatens anmodning om at tillægge klagen til nævnet opsættende virkning. Jeg beder i den forbindelse nævnet udtale sig om forholdet mellem § 72, stk. 1, i den sociale retssikkerhedslov (nu lovbekendtgørelse nr. 847 af 8. september 2005) og den almindelige retsgrundsætning om rekursinstansers adgang til at tillægge klager opsættende virkning.

Jeg beder om at nævnet forinden indhenter en udtalelse fra (Y) Kommune om den del af sagen der vedrører spørgsmålet om opsættende virkning.

Kommunens og nævnets udtalelser bedes sendt gennem Ankestyrelsen som ligeledes bedes udtale sig om spørgsmålet."

Y Kommune havde i brev af 26. oktober 2005 udarbejdet en oversigt over (en del af) begivenhedsforløbet i sagen, men udtalte sig ikke om spørgsmålet om opsættende virkning.

Det Sociale Nævn for X Amt udtalte i brev af 15. november 2005 bl.a. følgende:

"Folketingets Ombudsmand anmoder nævnet om en udtalelse om baggrunden for, at nævnet i første omgang tilsyneladende anså

sig som inkompetent til at tage stilling til spørgsmålet om opsættende virkning.

Nævnet modtog klagen over skoleflytningen den 22. marts 2005, hvori der også anmodes om, at (Y) Kommune fortsætter betalingen til (S1) indtil nævnets afgørelse foreligger.

På grund af sagens karakter blev den behandlet forlods, og sagen blev hjemvist den 23. marts 2005, blandt andet fordi der ikke var foretaget en samtale med (A), jf. servicelovens § 58. I nævnets hjemvisning anmodes kommunen om at tage stilling til advokatens anmodning om opsættende virkning.

Nævnet erkender, at det beroede på en misforståelse, at nævnet ikke så sig kompetent til straks at tage stilling til spørgsmålet om opsættende virkning, jf. den almindelige retsgrundsætning om en myndigheds adgang til at tillægge egne og 1. instansens afgørelser opsættende virkning.

Folketingets Ombudsmand har desuden anmodet nævnet om at udtale sig om forholdet mellem retssikkerhedslovens § 72, stk. 1 og den almindelige retsgrundsætning om rekursinstansens adgang til at tillægge klager opsættende virkning.

Efter den almindelige retsgrundsætning synes såvel 1. instansen som klageinstansen under visse betingelser at kunne tillægge afgørelser opsættende virkning, i hvert fald når der ikke er tale om forfaldne enkeltydelser. En afgørelse om opsættende virkning er at betragte som en afgørelse efter de sociale love med deraf følgende klageadgang.

Bestemmelsen i retssikkerhedslovens § 72, stk. 1, blev indført i forbindelse med, at kommunernes hidtil ulovbestemte klageadgang blev lovfæstet. Tankegangen bag bestemmelsen var, at det som udgangspunkt ikke skulle være muligt for en kommune, at udskyde borgerens modtagelse af en ydelse, som borgeren var blevet tilkendt i klageinstansen."

Ankestyrelsen henviste i brev af 30. november 2005 til Social Meddelelse (SM) R-6-03.

## Ombudsmandens udtalelse

### "Retsgrundlaget

§ 72, stk. 1, i retssikkerhedsloven (jf. nu lovbekendtgørelse nr. 847 af 8. september 2005) har følgende ordlyd:

'§ 72. Klage over en afgørelse har ikke opsættende virkning, jf. dog stk. 2, 3 og 5.'

I bemærkningerne til bestemmelsen er anført følgende, jf. Folketingstidende 1996-97, Tillæg A, s. 4899:

'Stk. 1 viderefører med redaktionelle ændringer den gældende regel om, at en klage over en afgørelse ikke bevirker, at iværksættelsen af afgørelsen kan udsættes. Det betyder, at borgeren har krav på at få den ydelse, som klageinstansen har til lagt vedkommende, selv om kommunen eller amtskommunen anmoder om at få sagen behandlet i Ankestyrelsen.

En myndighed har dog fortsat mulighed for at give sine egne afgørelser opsættende virkning.'

§ 72, stk. 1, skal efter min opfattelse fortolkes sådan at en klage over en afgørelse truffet i henhold til retssikkerhedsloven ikke (i sig selv) har opsættende virkning, men at myndigheden (henset til bemærkningen om dette i forarbejderne) kan tillægge sin egen afgørelse opsættende virkning – hvad enten der foreligger en klage over afgørelsen eller ikke.

Hverken ordlyden i § 72, stk. 1, eller bemærkningerne til bestemmelsen tager stilling til i hvilket omfang en eventuel rekursinstans – i dette tilfælde Det Sociale Nævn for (X) Amt – har mulighed for at tillægge en klage opsættende virkning.

Imidlertid gælder der en almindelig forvaltningsretlig retsgrundsætning om at rekursinstanser kan tage stilling til om (eventuelle eller aktuelle) klager skal have opsættende virkning.

Når der ikke er tale om partstvister – hvilket der ikke er i sagen om (A)'s skoleophold – må der særlige holdepunkter til før en lovbestemmelse om opsættende virkning kan anses for at være udtøm-

mende. Det betyder at myndighederne i sådanne tilfælde normalt ikke kan være retligt afskåret fra at tillægge en klage opsættende virkning selv om den ikke har det ifølge loven.

Det fremgår ikke af ordlyden i § 72, stk. 1, eller af bemærkningerne til bestemmelsen hvordan bestemmelsen forholder sig til den almindelige retsgrundsætning om at rekursinstanser kan tage stilling til om klager skal have opsættende virkning.

Hvis meningen med § 72, stk. 1, havde været at afskære rekursinstansers adgang til at tage stilling til spørgsmål om opsættende virkning, havde det efter min opfattelse været naturligt at indføje en passus om dette i selve lovteksten, eller dog at gøre udtrykkeligt opmærksom på dette i bemærkningerne til bestemmelsen.

I mangel heraf mener jeg at den almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætning gælder ved siden af § 72.

Efter den almindelige retsgrundsætning kan rekursinstanser (og normalt også underinstansen) tage stilling til om (eventuelle eller aktuelle) klager skal have opsættende virkning. Underinstansen kan således, allerede når den træffer den materielle afgørelse, fastsætte at en eventuel klage får opsættende virkning.

Endvidere er den myndighed (det være sig underinstansen eller rekursinstansen) der modtager en anmodning fra parten om opsættende virkning, forpligtet til at tage stilling til anmodningen.

Og hvis afgørelsen af spørgsmålet om opsættende virkning skal kunne få nogen reel betydning, må myndigheden snarest muligt – og for rekursinstansers vedkommende inden der træffes afgørelse om indholdet af underinstansens afgørelse – tage stilling til spørgsmålet om opsættende virkning. Sager vedrørende opsættende virkning er således pr. definition hastesager.

Jeg henviser til f.eks. Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s.

985 ff, og til Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 315 ff.

### Den konkrete sag

I. I den konkrete sag traf (Y) Kommune afgørelse om at flytte (A), som havde haft en turbulent skoletid med flere skoleskift, fra (S1) til (S2) – en afgørelse som ud fra oplysningerne i sagen må betragtes som temmelig indgribende. Kommunen dækkede udgifterne til (A)'s ophold på (S1) og var indstillet på også at dække udgifterne til hans ophold på (S2). Afgørelsen om at flytte (A) kunne som bekendt påklages til det sociale nævn – en mulighed forældrene benyttede sig af. Det ville være i strid med (A)'s tarv at flytte ham til (S2) inden klagesagen var afgjort, for derefter at flytte ham tilbage til (S1) hvis forældrene skulle få medhold i deres klage. Klagemuligheden kunne således meget let blive illusorisk hvis ikke (A) fik lov til at blive på (S1) indtil sagen var endeligt afgjort.

Dette burde (Y) Kommune efter min opfattelse have gjort sig klart ved sin oprindelige beslutning om at ændre skolebehandlingstilbuddet fra (S1) til (S2), og kommunen burde således efter min opfattelse allerede i sin oprindelige klagevejledning have oplyst forældrene om at en eventuel klage fra deres side over afgørelsen ville have opsættende virkning, således at (A) kunne blive på (S1) indtil klagesagen var endeligt afgjort.

II. Det Sociale Nævn for (X) Amt har sin i udtalelse til mig oplyst at det skyldtes en misforståelse at nævnet ikke anså sig for kompetent til straks at tage stilling til spørgsmålet om opsættende virkning.

Jeg er enig med nævnet i at nævnet den 23. marts 2005 ikke skulle have afvist at tage stilling til advokat (B)'s anmodning om opsættende virkning, men skulle have behandlet spørgsmålet på daværende tidspunkt. I betragtning af omstændighederne i sagen mener jeg at nævnets afvis-

ning var en alvorlig fejl. Jeg henviser til den almindelige retsgrundsætning om rekursinstansers adgang til at tage stilling til om klager skal have opsættende virkning.

III. Nævnet anmodede i forbindelse med hjemvisningen af sagen den 23. marts 2005 (Y) Kommune om at tage stilling til spørgsmålet om opsættende virkning. (Y) Kommune tog imidlertid ikke stilling til dette spørgsmål da kommunen den 21. april 2005 traf afgørelse i sagen. Kommunen skrev (tværtimod) i sin klagevejledning at en eventuel klage over afgørelsen ikke ville have nogen opsættende virkning.

Jeg mener at det er kritisabelt at kommunen ikke i forbindelse med afgørelsen den 21. april 2005 tog stilling til spørgsmålet om opsættende virkning, men først tog stilling til spørgsmålet den 28. april 2005 – efter at advokaten havde rettet særskilt henvendelse om dette spørgsmål i brev af 26. april 2005.

IV. Advokat (B) klagede i brev af 3. maj 2005 stilet til (Y) Kommune over afslaget af 28. april 2005 på at tillægge klagen opsættende virkning. Kommunen besvarede først henvendelsen den 6. juni 2005, altså mere end en måned efter at klagen var fremsat.

I betragtning af at kommunen den 1. maj 2005 var ophørt med at dække udgifterne til (A)'s ophold på (S1), og i betragtning af at kommunen må have været fuldt ud klar over hvilke konsekvenser dette havde for (A) og hans forældre, mener jeg det er meget kritisabelt at kommunen var mere end en måned om at besvare advokatens klage af 3. maj 2005.

V. Jeg er i øvrigt enig med Det Sociale Nævn for (X) Amt i at (Y) Kommune burde have fortsat betalingen af (A)'s skolegang på (S1) indtil klagesagen var afgjort. Det var således en fejl at kommunen ikke tillagde klagen opsættende virkning."

## 14-2. Overtrædelse af videregivelsesreglerne at sende kopi af afgørelse om aktindsigt til andre myndigheder Partsbegrebet. Sagsbegrebet

Forvaltningsret 111.1 – 1123.2 – 113.1.

*Ankestyrelsen sendte en kopi af en afgørelse om aktindsigt i en lægekonsulentudtalelse som indgik i en kvindes arbejdsskadesag, til det sociale nævnet og kommunen. Udtalelsen var oprindelig indgået i kvindens pensionssag som nævnet og kommunen havde deltaget i behandlingen af. Styrelsens afgørelse om aktindsigt indeholdt et citat fra udtalelsen som havde karakter af særligt fortrolige oplysninger om helbredsforhold omfattet af forvaltningslovens § 28, stk. 1.*

*Ankestyrelsen begrundede berettigelsen af videregivelsen af oplysningerne til de to myndigheder med at der ikke var oprettet nogen selvstændig sag om aktindsigt fordi dette spørgsmål efter styrelsens opfattelse indgik som en del af pensionssagen; nævnet og kommunen havde således modtaget oplysningerne som "parter" i denne sag.*

*Ombudsmanden mente styrelsens betegnelse af nævnet og kommunen som "parter" i pensionssagen var misvisende, idet han gik ud fra at betegnelsen kun henviste til nævnets og kommunens behandling af denne sag som offentlige myndigheder.*

*Ombudsmanden udtalte videre at sagen om aktindsigt og pensionssagen i forvaltningsretlig forstand måtte anses for to klart adskilte sager uanset at styrelsen fysisk ikke havde oprettet en særskilt aktindsigtssag.*

*Styrelsen havde efter ombudsmandens opfattelse ikke anført noget sagligt behov for at sende en kopi af afgørelsen om aktindsigt nævnet og kommunen. Ombudsmanden kritiserede på denne baggrund at styrelsen havde handlet i strid med videregivelsesreglerne i forvaltningslovens § 28 og dermed havde overtrådt sin tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, stk. 1.*

*(J.nr. 2005-1146-003).*

Den Sociale Ankestyrelse (nu Ankestyrelsen) traf i brev af 28. februar 2001 til A afgørelse om at A's lidelser rosen, karpaltunnel-syndrom, lænde-ryglidelse og nakke-skulderlidelse ikke kunne anerkendes som arbejdsskader. Styrelsen meddelte efterfølgende i brev af 30. januar 2002 til A at styrelsen havde besluttet at genoptage hendes sag. Den 13. september 2002 skrev styrelsen imidlertid til A at styrelsen på et møde den 13. juni 2002 havde truffet afgørelse om fortsat ikke at anerkende hendes lidelser som arbejdsskader.

Under sagens behandling for Ankestyrelsen havde A den 1. marts 2001 anmodet styrelsen om aktindsigt i en udtalelse som lægekonsulent B var fremkommet med på et

møde i styrelsen den 16. september 1998, og hvortil der var henvist i en anden lægekonsulentudtalelse som A allerede havde modtaget aktindsigt i. Ankestyrelsen afviste anmodningen i brev af 15. marts 2001 med henvisning til at B's udtalelse var blevet afgivet i forbindelse med en sag om førtidspension. Ankestyrelsen udbyggede sin begrundelse i et senere afslag på aktindsigt af 3. december 2001, hvori det bl.a. hed:

*"Ankestyrelsen har i brev af 5. marts 2001 på baggrund af en telefonisk henvendelse fra Dem efterkommet en anmodning om aktindsigt i lægekonsulentudtalelser m.v.*

*...*

*Ankestyrelsen bemærker i den forbindelse, at De har fået samtlige oplysninger, som*

De er berettiget til at få i henhold til styrelsens interne retningslinier herom. De har ikke ret til en kopi af (B)'s udtalelse, idet denne udtalelse blev afgivet i 1998 i forbindelse med en sag om førtidspension. Der findes ikke bestemmelser i forvaltningslovene, der giver yderligere rettigheder.

...

I brev af 6. marts 2001 har De bl.a. anført, at der må have foreligget materiale, som De ikke har været bekendt med, til vurdering i Ankestyrelsen. De bygger denne opfattelse på, at lægekonsulent (C) har henvist til side 194 og side 200. De nævnte sidetal henviser til det nummererede materiale (ekstrakt), som har været sendt ud til lægekonsulenterne og de beskikkede medlemmer. Side 194 er EMG-skema af 4. juni 1996 fra neuromedicinsk afdeling, (...) Sygehus, og side 200 er side 2 i neurolog (...)’s speciallægeerklæring af 23. oktober 1998.”

Ankestyrelsen meddelte atter A afslag på aktindsigt i lægekonsulentudtalelsen i brev af 23. maj 2002.

Den 1. oktober 2002 klagede A til mig over Ankestyrelsen, bl.a. over styrelsens afslag på aktindsigt i lægekonsulentudtalelsen.

Jeg afsluttede min behandling af den del af klagen som vedrørte afslaget på aktindsigt, med brev af 4. marts 2005. Heri udtalte jeg at det ikke fremgik af det materiale jeg havde modtaget fra Ankestyrelsen, om styrelsen havde taget stilling til om A eventuelt kunne få aktindsigt i lægekonsulentudtalelsen efter meroffentlighedsprincippet. Det fremgik heller ikke af det materiale jeg havde modtaget fra styrelsen, om styrelsen havde foretaget en vurdering af om der var grundlag for ekstrahering af oplysninger i dokumentet, § 12, stk. 2, i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer).

Jeg henstillede på denne baggrund til Ankestyrelsen at sagen blev genoptaget, og at styrelsen – henset til at A første gang havde bedt om aktindsigt i dokumentet den 1. marts 2001 – så hurtigt som det kunne lade

sig gøre, og inden en måned fra dagen for mit brev af 4. marts 2005, tog stilling til om hun kunne få aktindsigt i dokumentet eller dele af dette.

I brev af 18. marts 2005 traf Ankestyrelsen herefter fornyet afgørelse om aktindsigt i lægekonsulentudtalelsen. Afgørelsen lød således:

”Ankestyrelsen har flere gange afslået at give aktindsigt i en udtalelse i Deres pensionsag fra 1998 fra overlæge (B).

Der er tale om et referat af et udsagn fra (B), der blev afgivet på et ankemøde den 16. september 1998 forbindelse med drøftelse af Deres pensionsag.

Der er tale om internt arbejdsmateriale, som normalt ikke er offentligt tilgængeligt.

Ankestyrelsen har nu besluttet, at vi efter omstændighederne efter reglerne om meroffentlighed vil give aktindsigt i den del af referatet, der indeholder udsagnet fra (B).

Aktindsigten gives, fordi udtalelsen indgik i Deres arbejdsskadesag.

(B) er citeret for at have sagt: ’Der er ikke diagnosticeret Morbus Sjögren. Der er ikke grundlag for pension, det skulle lige være på det psykiatriske grundlag. Ansøger er ikke psykotisk, muligvis neurotisk.’”

Det fremgår af afgørelsen at denne samtidig var sendt i kopi til Det Sociale Nævn i X Amt og til Y Kommune. Jeg var også selv anført som kopimodtager af afgørelsen uanset at jeg efterfølgende måtte konstatere at jeg ikke havde modtaget nogen kopi.

I brev af 29. marts 2005 klagede A til mig over indholdet af Ankestyrelsens afgørelse af 18. marts 2005. Hun klagede også over at afgørelsen som nævnt tilsyneladende var blevet sendt i kopi til Det Sociale Nævn i X Amt og Y Kommune, idet hun anførte at styrelsen havde brudt sin tavshedspligt ved at videregive oplysningerne uden saglig grund. Der var således tale om en arbejdsskadesag som de to myndigheder ikke var part i, og hun havde ikke meddelt sit samtykke til at oplysningerne blev videregivet. Da hun tidligere var blevet nægtet aktindsigt



i oplysningerne med henvisning til disses interne karakter, påpegede hun desuden at oplysningerne ind til videregivelsen måtte have været ukendte for de to myndigheder.

Jeg skrev til Ankestyrelsen den 26. april 2005, idet jeg bl.a. bad styrelsen om en udtalelse i anledning af A's klage over at Ankestyrelsens afgørelse af 18. marts 2005 tilsyneladende var blevet sendt i kopi til Y Kommune og til Det Sociale Nævn i X Amt. Jeg havde som nævnt ikke selv modtaget kopi af afgørelsen selv om det fremgik af afgørelsen at en kopi også var sendt til mig. Derfor bad jeg – for en ordens skyld – desuden styrelsen om at undersøge om styrelsen muligvis ved en fejl heller ikke havde sendt kopi til det sociale nævn og kommunen.

Samme dag skrev jeg til A at jeg havde besluttet ikke at undersøge den del af hendes klage som vedrørte indholdet af Ankestyrelsens afgørelse af 18. marts 2005, yderligere. Jeg mente således ikke at der var udsigt til at jeg kunne kritisere afgørelsens resultat (§ 16, stk. 2, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand). Jeg orienterede hende desuden om mit samtidige brev til Ankestyrelsen.

I brev af 11. maj 2005 til mig udtalte Ankestyrelsen bl.a.:

”Som svar på Deres brev af 26. april 2005 kan det oplyses, at Ankestyrelsen ved brev af 18. marts 2005 efter omstændighederne har givet aktindsigt i en del af et ankemødereferat, der vedrører (A)'s førtidspensionssag fra 1998. Der henvises til vedlagte kopi af brevet.

Der er ikke oprettet nogen selvstændig sag om aktindsigt, fordi dette spørgsmål indgik som en del af pensionssagen. Derfor er der også sendt kopi af Ankestyrelsens brev af 18. marts 2005 til sagens parter, som i dette tilfælde er (Y) Kommune og Det Sociale Nævn i (X) Amt.”

Ankestyrelsen oplyste endvidere at både Y Kommune og Det Sociale Nævn i X Amt bekræftede at have modtaget kopierne af styrelsens afgørelse af 18. marts 2005.

A kommenterede Ankestyrelsens udtalelse i brev af 6. juni 2005.

Den 13. juni 2005 skrev jeg til A at jeg ville søge at behandle sagen på det foreliggende grundlag.

I brev af 23. maj 2006 udtalte jeg derpå følgende:

### Ombudsmandens udtalelse

”Offentlige myndigheders tavshedspligt er nærmere afgrænset i forvaltningslovens § 27, hvor stk. 1, lyder således:

’§ 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 straffuldbyrkelse 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.'

Forvaltningslovens § 28 regulerer herefter i hvilke tilfælde en forvaltningsmyndighed må videregive fortrolige oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

'§ 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.

*Stk. 4.* Samtykke efter stk. 2, nr. 1, skal meddeles skriftligt og indeholde oplysning om, hvilken type oplysninger der må videregives, til hvem oplysninger må videregives og til hvilket formål. Kravet om skriftlighed kan dog fraviges, når sagens

karakter eller omstændighederne i øvrigt taler derfor.

*Stk. 5.* Samtykke efter stk. 2, nr. 1, bortfalder senest et år efter det er givet.

...'

Som det fremgår, omfatter bestemmelsen i forvaltningslovens § 28 kun fortrolige oplysninger, dvs. oplysninger som er omfattet af lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt, herunder forvaltningslovens § 27, stk. 1. Der skelnes i forvaltningslovens § 28 mellem oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold (såkaldt særligt fortrolige oplysninger, jf. § 28, stk. 1) og andre fortrolige oplysninger (såkaldt almindelige fortrolige oplysninger, jf. § 28, stk. 3).

Særligt fortrolige oplysninger som omhandlet i § 28, stk. 1, kan kun videregives til en anden forvaltningsmyndighed i de snævert afgrænsede tilfælde som er nævnt i § 28, stk. 2. Videregivelse af almindeligt fortrolige oplysninger som omhandlet i § 28, stk. 3, kan derimod ske hvis der er et sagligt behov for videregivelse hos afgiver- og/eller modtagermyndigheden.

Citatet af speciallæge (L) i Ankestyrelsens afgørelse af 18. marts 2005 indeholder utvivlsomt fortrolige oplysninger, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 1. Disse oplysninger, som indeholder en lægelig vurdering af Deres psykiske helbred, er desuden særligt fortrolige oplysninger vedrørende helbredsforhold omfattet af forvaltningslovens § 28, stk. 1.

De har anført at oplysningerne ikke kan have været meddelt (Y) Kommune og Det Sociale Nævn i (X) Amt i forbindelse med pensionssagen eftersom Ankestyrelsen oprindeligt afviste at meddele aktindsigt i oplysningerne netop med henvisning til disses interne karakter. Styrelsen har ikke kommenteret dette anbringende. Uanset spørgsmålet om hvorvidt oplysningerne således tidligere er tilgået (Y) Kommune og Det Sociale Nævn i (X) Amt, mener jeg i øvrigt at kunne lægge til grund at de to

myndigheder før modtagelsen af Ankestyrelsens afgørelse af 18. marts 2005 ikke var bekendt med at oplysningerne tillige var indgået i Ankestyrelsens behandling af Deres arbejdsskadesag. Denne nye anvendelse af oplysningerne, som udtrykkeligt fremgår af Ankestyrelsens afgørelse af 18. marts 2005, udgør efter min opfattelse i sig selv en særlig fortrolig oplysning vedrørende helbredsforhold. Det samme gælder afgørelsens omtale af selve arbejdsskadesagen som jo er udtryk for at De i hvert fald selv mener at have pådraget Dem et erhvervsevnetab.

Jeg henviser i øvrigt til den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 156 ff\*.

Spørgsmålet er herefter om videregivelsen af disse særligt fortrolige oplysninger til (Y) Kommune og til Det Sociale Nævn i (X) Amt falder ind under en af de fire undtagelsesbestemmelser i forvaltningslovens § 28, stk. 2.

Det fremgår ikke af sagen at De havde meddelt samtykke til at oplysningerne blev videregivet. Tværtimod har De over for mig udtrykkeligt oplyst at De ikke havde meddelt noget sådant samtykke, mens Ankestyrelsen ikke har berørt spørgsmålet i sin udtalelse til mig. Et eventuelt samtykke skulle da også have opfyldt formkravene i forvaltningslovens § 28, stk. 4, herunder kravet om skriftlighed. Videregivelsen kunne derfor ikke ske med hjemmel i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 1.

Ankestyrelsen har ikke med henvisning til forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 2, anført at det fulgte af nogen lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov at oplysningerne skulle videregives.

Jeg bemærker at jeg i forbindelse med en tidligere arbejdsskadesag, som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 408 ff\* (særligt s. 411 f), har haft lejlighed til at udtale mig om hvorvidt den dagældende bestemmelse i

§ 19, stk. 1, i lov om forsikring mod følger af arbejdsskader (dagældende lov nr. 390 af 20. maj 1992, som for så vidt angår § 19, stk. 1, var ændret ved lov nr. 493 af 12. juni 1996) sammenholdt med Socialministeriets vejledning nr. 36 af 8. marts 1993, gav grundlag for videregivelse efter forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

I henhold til den tidligere gældende bestemmelse i § 19, stk. 1, i lov om forsikring mod følger af arbejdsskader, fastsatte socialministeren således retningslinjer for samarbejdet mellem Arbejdsskadestyrelsen, Den Sociale Ankestyrelse, forsikringsselskaber og kommuner m.fl. med henblik på koordinering af hjælpeforanstaltninger for de skadelidte. En tilsvarende bemyndigelse for beskæftigelsesministeren følger i dag af § 35, stk. 1, i arbejdsskadesikringsloven (lovbekendtgørelse nr. 154 af 7. marts 2006).

Ifølge Socialministeriets vejledning nr. 36 af 8. marts 1993 – som er udstedt med hjemmel i den tidligere gældende bestemmelse i § 19, stk. 1, og videreført efter den ny bestemmelse i arbejdsskadesikringslovens § 35, stk. 1 – skal det endvidere tilstræbes at Ankestyrelsen orienterer kommunen om afgørelser som styrelsen træffer i arbejdsskadesager. Da det imidlertid også fremgår af vejledningen at Ankestyrelsen ved underretningen af kommunen skal iagttage forvaltningslovens regler om tavshedspligt og om videregivelse af oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed, nåede jeg i den pågældende sag frem til at Ankestyrelsens videregivelse af helbredsoplysninger i arbejdsskadesagen ikke var omfattet af undtagelsesbestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Da regelgrundlaget – navnlig i form af Socialministeriets vejledning nr. 36 af 8. marts 1993 – fortsat er det samme som da jeg afgav min udtalelse i den pågældende sag, mener jeg derfor heller ikke at undtagelsesbestemmelsen i forvaltningslovens

§ 28, stk. 2, nr. 2, finder anvendelse i Deres tilfælde.

Endvidere har Ankestyrelsen ikke angivet sådanne grunde for at videregive oplysningerne at hensynet til den offentlige interesse klart kan anses for at overstige Deres interesse i at oplysningerne hemmeligholdes. Forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3, kan således heller ikke finde anvendelse.

Spørgsmålet er herefter om videregivelsen af de fortrolige oplysninger har været et nødvendigt led i sagens behandling eller nødvendig for at en myndighed kunne gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver og dermed har været omfattet af forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 4. Det fremgår af forarbejderne til forvaltningsloven at denne del af undtagelsesbestemmelsen har til formål at sikre at der i samme omfang som hidtil videregives enhver oplysning af betydning for revisions- eller tilsynsmyndigheder mv. Bestemmelsen i nr. 4 indebærer endvidere at en overordnet myndighed i samme omfang som hidtil kan indkalde en sag fra en underordnet myndighed til afgørelse eller orientering. Jeg henviser til Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 174.

Ankestyrelsens har i sin udtalelse til mig anført at styrelsen ikke oprettede nogen selvstændig sag om aktindsigt fordi dette spørgsmål indgik som en del af Deres pensionssag; derfor sendte styrelsen også kopi af sin afgørelse af 18. marts 2005 til (Y) Kommune og til Det Sociale Nævn i (X) Amt. Styrelsen har i den forbindelse benævnt (Y) Kommune og Det Sociale Nævn i (X) Amt som 'parter' i pensionssagen.

Det giver mig anledning til at bemærke at offentlige myndigheder normalt ikke vil kunne optræde som parter (i forvaltningslovens forstand) i de forvaltningssager de som myndighed beskæftiger sig med. Kun i særlige tilfælde vil en myndighed således kunne optræde som part. Det

gælder først og fremmest i de situationer hvor myndigheden helt kan sidestilles med en privat person. Er der derimod tale om prøvelse af en myndighedsafgørelse i form af rekurs, vil myndigheden ikke have status af part i klagesagen. Den praktiske virkning heraf i relation til spørgsmålet om videregivelse af oplysninger under klagesagens behandling er dog ikke stor; den underordnede myndighed vil altid have lejlighed til, oftest som en pligt, at fremkomme med en udtalelse (svarende til partshøring), og rekursmyndighedens afgørelse og dens begrundelse vil selvsagt også blive meddelt den underordnede myndighed. Realiteten i den underordnede myndigheds manglende partsstatus viser sig først og fremmest i at den ikke har de almindelige partsbeføjelser og således bl.a. i almindelighed ikke har ret til at påklage rekursinstansens afgørelse til en eventuelt tredje instans. Jeg henviser i det hele til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 62.

I det foreliggende tilfælde må jeg gå ud fra at Ankestyrelsens betegnelse af (Y) Kommune og Det Sociale Nævn i (X) Amt som 'parter' i Deres pensionssag alene henviser til disses behandling af denne sag som offentlige myndigheder. På baggrund af det jeg har anført ovenfor, forekommer betegnelsen 'parter' i denne sammenhæng derfor misvisende, hvilket jeg for god ordens skyld her skal bemærke.

Hertil kommer at Ankestyrelsen heller ikke som følge af (Y) Kommunes og Det Sociale Nævn i (X) Amts behandling af pensionssagen som offentlige myndigheder havde noget sagligt behov for at lade disse modtage kopi af Ankestyrelsens afgørelse af 18. marts 2005 om aktindsigt. Afgørelsen om aktindsigt er derimod pensionssagen ganske uvedkommende. I forvaltningsretlig forstand foreligger der således to klart adskilte sager: (1) en sag om aktindsigt der er rejst på baggrund af de anmodninger De fremsatte herom i for-

bindelse med arbejdsskadesagen, og hvori der alene er truffet afgørelse af Ankestyrelsen, og (2) pensionssagen som jeg går ud fra er opstået på baggrund af en pensionsansøgning fra Dem, og som ud over Ankestyrelsen tillige er behandlet af (Y) Kommune og Det Sociale Nævn i (X) Amt.

Det jeg her har anført, gælder uanset at Ankestyrelsen fysisk (med hensyn til dokumenternes journalisering og aktering) måtte have behandlet de to sager som én og i den forbindelse ladet sagen om aktindsigt indgå i den fysiske pensions sag. Det skyldes at indholdet af en sag i forvaltningsretlig forstand fastlægges med udgangspunkt i det bestemte spørgsmål, problem, anliggende eller tema sagen vedrører. Denne abstrakte eller intellektuelle afgrænsning af en sag udgør kernen i det forvaltningsretlige sagsbegreb, mens den fysiske sag – forstået som det konkrete omslag eller den digitale mappe hvori sagens dokumenter indlægges, journaliseres og opbevares – principielt alene fremstår som en mere eller mindre fuldstændig afledning af den abstrakte sag. Jeg henviser i det hele til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), s. 62. Myndighederne kan med andre ord ikke selv skabe forvaltningsretligt sammenfald imellem to i udgangspunktet adskilte sager blot ved lade al korrespondance vedrørende disse to sager indgå i én og samme (fysiske) sag.

Uanset min opfattelse af at sagen om aktindsigt og pensionssagen udgør to adskilte sager i forvaltningsretlig forstand, er jeg opmærksom på at afgørelser om aktindsigt efter forvaltningsloven træffes af den myndighed der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag (forvaltningslovens § 16, stk. 1). Navnlig i klagesager

kan der således være behov for at underinstansen medvirker i forbindelse med den faktiske gennemførelse af en aktindsigt som klageinstansen har truffet afgørelse om. Jeg henviser til John Vogter, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 3. udgave, 3. oplag (2003), s. 337. Et sådant samarbejde har imidlertid ikke været på tale i den foreliggende sag hvor de ønskede oplysninger alene hidrører fra Ankestyrelsens egne interne arbejdsdokumenter og hverken fra (Y) Kommune eller fra Det Sociale Nævn i (X) Amt.

Ankestyrelsen har således ikke anført sådanne grunde som efter min opfattelse understøtter at modtagelse af en kopi af styrelsens afgørelse af 18. marts 2005 – og da navnlig ikke med de heri indeholdte fortrolige oplysninger – var nødvendig for sagsbehandlingen hos (Y) Kommune eller hos Det Sociale Nævn i (X) Amt.

Sammenfattende er jeg derfor af den opfattelse at videregivelsen af oplysningerne heller ikke kunne finde sted efter forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 4.

Det var derfor i strid med bestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 1, og dermed en overtrædelse af Ankestyrelsens tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, stk. 1, at styrelsen sendte en kopi af sin afgørelse af 18. marts 2005 med de særligt fortrolige helbredsoplysninger som fremgik heraf, til (Y) Kommune og til Det Sociale Nævn i (X) Amt. Jeg anser dette forhold for kritisabelt.

Jeg har gjort Ankestyrelsen bekendt med min opfattelse og foretager mig her efter ikke mere i sagen.”

NOTER: (\*) FOB 1991, s. 156, og FOB 1999, s. 408.

### 14-3. Afgørelse om aktindsigt ledsaget af klagevejledning med klagefrist

Forvaltningsret 114.4 – 13.1.

*En kvinde klagede til Ankestyrelsen over at Arbejdsskadestyrelsen havde givet hende afslag på aktindsigt i nogle dokumenter i hendes arbejdsskadesag. Ankestyrelsen afslog at behandle sagen med henvisning til at klagefristen på 4 uger var overskredet.*

*Ombudsmanden udtalte i en foreløbig redegørelse at afgørelser om aktindsigt i arbejdsskadesager træffes efter forvaltningsloven eller offentlighedsloven. Efter disse love gælder ingen klagefrister. Bestemmelser der fastsætter særlige klagefrister i det materielle retsforhold, er – hvis ikke der er udtrykkelige holdepunkter for det modsatte – uden betydning for adgangen til at klage over afgørelser om aktindsigt.*

*Det fremgik hverken af ordlyden af klagebestemmelserne i arbejdsskadesikringsloven eller af forarbejderne hertil at der er en klagefrist på 4 uger ved afgørelser om aktindsigt i arbejdsskadesager. Det var derfor en fejl at Ankestyrelsen afslog at behandle klagen.*

*Ankestyrelsen svarede at styrelsen var enig med ombudsmanden, og oplyste at styrelsen nu ville realitetsbehandle kvindens klage.*

*(J.nr. 2005-3090-001).*

Den 14. marts 2005 modtog jeg en klage fra A som bl.a. klagede over at Arbejdsskadestyrelsen havde givet afslag på aktindsigt i nogle spørgsmål til en lægekonsulent.

Jeg vejledte A om at ombudsmanden ikke kan behandle klager over forhold der kan indbringes for en højere forvaltningsmyndighed før denne myndighed har truffet afgørelse (§ 14 i ombudsmandsloven). I den forbindelse sendte jeg den 21. april 2005 A's klage videre til Ankestyrelsen.

Den 21. juli 2005 traf Ankestyrelsen afgørelse i sagen. Ankestyrelsen afviste at behandle sagen da klagen ifølge styrelsen var modtaget for sent. Ankestyrelsen anførte at en klage skal være indgivet senest 4 uger efter at klageren har fået meddelelse om afgørelsen. Styrelsen henviste i den forbindelse til arbejdsskadesikringslovens § 55, stk. 3 og 4 (som affattet i lovebekendtgørelse nr. 943 af 16. oktober 2000).

Jeg modtog ikke en klage fra A over Ankestyrelsens afgørelse af 21. juli 2005, men besluttede af egen drift under henvisning til § 17, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand at behandle spørgsmålet om Ankestyrelsens afvisning af

klagen med henvisning til at 4-ugers-fristen var overskredet.

Den 19. juni 2006 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen og udtalte følgende:

#### **Ombudsmandens foreløbige udtalelse**

”Der gælder ingen almindelig klagefrist for udnyttelsen af en administrativ rekursmulighed. Der må således kræves positiv hjemmel i en lov eller bekendtgørelse for at der gælder en sådan frist. Se f.eks. Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 5. udgave (1963), s. 525, Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 969, Bent Christensen, Forvaltningsret – Prøvelse, 2. udgave (1994), s. 248, Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 307, samt betænkning 657/1972 om begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs mv., s. 63.

Myndigheders stillingtagen til begæringer om aktindsigt er utvivlsomt afgørelser i forvaltningslovens forstand og er selv undergivet den almindelige administrati-



ve rekurs. Dette er kommet til udtryk i bestemmelserne i forvaltningslovens § 16, stk. 4, og offentlighedslovens § 15, stk. 2.

§ 16, stk. 4, i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985) har følgende ordlyd:

'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.'

§ 15, stk. 2, i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985) har følgende ordlyd:

'Stk. 2. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører.'

Efter bestemmelserne kan afgørelser om aktindsigt således påklages særskilt til den myndighed der er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag aktindsigten vedrører.

For så vidt angår adgangen til at klage over en forvaltningsmyndigheds afgørelser om aktindsigt til en anden forvaltningsmyndighed, er det fast antaget at bestemmelser der fastsætter særlige frister for at klage over det materielle retsforhold, er uden betydning for adgangen til at klage over afgørelser om aktindsigt. Sådanne afgørelser træffes efter forvaltningsloven eller offentlighedsloven, og i disse love gælder der ingen klagefrister.

Jeg henviser her til Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven punkt 100 (optaget i Retsinformation (www.retsinfo.dk) som VEJ nr. 11740 af 4. december 1986) hvor spørgsmålet ligeledes er omtalt:

'100. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgø-

relsen af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører.

På sagsområder, hvor f.eks. en kommunalbestyrelses afgørelser med hensyn til sagens realitet kan påklages til en anden, eventuelt statslig, myndighed, kan også spørgsmål om aktindsigt påklages til vedkommende overordnede myndighed. Rekursadgangen er undertiden begrænset af tidsfrister eller helt eller delvist afskåret ved særlige bestemmelser fastsat ved eller i henhold til lov. Sådanne bestemmelser må i almindelighed antages at være uden betydning for adgangen til at påklage afgørelser om aktindsigt, idet de må antages at tage sigte på de materielle sagsforhold, medmindre andet fremgår af bestemmelsen eller dens forarbejder.

...'

Jeg henviser ligeledes til Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen punkt 48 (optaget i Retsinformation (www.retsinfo.dk) som VEJ nr. 11687 af 3. november 1986):

'Klageadgang m.v.

48. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører, jfr. § 15, stk. 2. På sagsområder, hvor f.eks. en kommunalbestyrelses afgørelse med hensyn til sagens realitet kan påklages til en anden, eventuelt statslig myndighed, kan også spørgsmål om aktindsigt påklages til vedkommende overordnede myndighed. Rekursadgangen er undertiden begrænset af tidsfrister eller helt eller delvis afskåret ved særlige bestemmelser fastsat ved eller i henhold til lov. Sådanne bestemmelser må i almindelighed antages at være uden betydning for adgangen til at påklage afgørelser om aktindsigt, idet de må antages at tage sigte på det materielle sagsforhold, medmindre andet fremgår af bestemmelsen eller dens forarbejder.

...'



Jeg henviser endvidere til Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 5. udgave (1963), s. 350, Niels Eilschou Holm, UfR 1970B, s. 139 ff (særligt s. 161), John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 3. oplag (2003), s. 349 f, John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 273, Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 977, og Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 299 ff\*.

Hvis det udtrykkeligt fremgår af de særlige klagefrister vedrørende det materielle retsforhold at disse også angår afgørelser om aktindsigt, kan det ovenfor anførte dog ikke antages at gælde.

Ankestyrelsen har, som det fremgår, i afgørelsen af 21. juli 2005 henvist til arbejdsskadesikringslovens § 55, stk. 3 og 4. §§ 54 og 55, stk. 1-4, i den dagældende arbejdsskadesikringslov (lovbekendtgørelse nr. 943 af 16. oktober 2000) har følgende ordlyd:

‘§ 54. Arbejdsskadestyrelsen træffer, medmindre andet er fastsat, afgørelse om alle spørgsmål efter denne lov.

§ 55. Arbejdsskadestyrelsens afgørelser efter § 54 kan indbringes for Den Sociale Ankestyrelse af

- 1) skadelidte eller dennes efterladte,
- 2) forsikringsselskabet i sager om ulykker og skadelige påvirkninger,
- 3) Arbejdsmarkedets Erhvervssygdoms-sikring i sager om pludselige løfteskader og erhvervssygdomme og
- 4) arbejdsgiveren, for så vidt angår afgørelser om anerkendelse af arbejdsskader, jf. § 23.

Stk. 2. Arbejdsskadestyrelsens afgørelser om branchetilhørsforhold, jf. § 5, stk. 6, og § 6, stk. 1 og 5, kan indbringes for Den Sociale Ankestyrelse af Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring.

Stk. 3. Klage efter stk. 1 og 2 skal indgives inden 4 uger efter, at klageren har modtaget afgørelsen. For skadelidte eller efterladte, der på afgørelsens tidspunkt

opholder sig på Færøerne eller i det øvrige Europa uden for Danmark, er fristen dog 6 uger. Opholder skadelidte eller de efterladte sig uden for Europa, er fristen 3 måneder.

Stk. 4. Ankestyrelsen kan se bort fra overskridelse af klagefristerne, når der er særlig grund hertil.’

Efter §§ 54 og 55, stk. 1, træffer Arbejdsskadestyrelsen afgørelse om alle spørgsmål efter arbejdsskadesikringsloven, og afgørelserne kan indbringes for Ankestyrelsen af blandt andre skadelidte, forsikringsselskabet og arbejdsgiveren. Efter § 55, stk. 2, kan Arbejdsskadestyrelsens afgørelser om branchetilhørsforhold (efter nærmere angivne bestemmelser i arbejdsskadesikringsloven) indbringes for Ankestyrelsen af Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomsforsikring. Efter § 55, stk. 3, skal klage efter stk. 1 og stk. 2 indgives inden 4 uger efter at klageren har modtaget afgørelsen.

Det fremgår således klart af bestemmelsernes ordlyd at de giver Arbejdsskadestyrelsen hjemmel til – med klagemulighed til Ankestyrelsen – at træffe afgørelse om alle spørgsmål efter arbejdsskadesikringsloven. § 55, stk. 3, indeholder en 4-ugers-frist for at klage til Ankestyrelsen over en afgørelse truffet efter arbejdsskadesikringsloven.

Afgørelser om aktindsigt i arbejdsskadesager træffes som nævnt ikke efter arbejdsskadesikringsloven, men efter forvaltningsloven eller offentlighedsloven. Derfor finder klagebestemmelsen i § 55, stk. 3, utvivlsomt ikke anvendelse på aktindsigtsafgørelser i arbejdsskadesager.

§§ 54-55 i arbejdsskadestyrelsesloven indeholder ikke i øvrigt nogen bestemmelser om klageadgang ved aktindsigtsafgørelser i arbejdsskadesager, herunder ingen bestemmelse om at der skulle være en frist på 4 uger for at klage over afgørelser om aktindsigt i arbejdsskadesager.

Heller ikke forarbejderne til bestemmelserne giver nogen holdepunkter for at antage at det har været lovgivers intention at bestemmelserne i arbejdsskadesikringslovens §§ 54 og 55 skulle tage sigte på andet end det materielle sagsforhold.

Det er således min opfattelse at det var en fejl at Ankestyrelsen ved afgørelsen af 21. juli 2005 afslog at behandle (A)'s klage med henvisning til at klagefristen i arbejdsskadesikringslovens § 55, stk. 3, var sprunget.

Afslutningsvis henviser jeg for en ordens skyld til sagen med Ankestyrelsens j.nr. 106048-00/3 (mit j.nr. 2001-0522-009). I den sag havde Arbejdsskadestyrelsen fastsat en frist på 4 uger for at klage over styrelsens afgørelse om aktindsigt. Jeg tilsluttede mig Ankestyrelsens udtalelse om at der ikke bør fastsættes klagefrist i forbindelse med afgørelser om aktindsigt. Det fremgik af sagen at Arbejdsskadestyrelsen generelt i forbindelse med afgørelser om aktindsigt i arbejdsskadesager fastsatte en ankefrist svarende til ankefristen for afgørelser efter arbejdsskadelovgivning. Jeg bad derfor Ankestyrelsen om underretning om hvilke tiltag Ankestyrelsen havde iværksat i anledning af Arbejdsskadestyrelsens praksis. Ankestyrelsen oplyste mig efterfølgende om at de spørgsmål som sagen havde rejst, ville blive taget op på et møde mellem Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen."

Ankestyrelsen udtalte i brev af 28. juni 2006 følgende i anledning af min foreløbige redegørelse:

"Ankestyrelsen afviste den 21. juli 2005 at behandle (A)'s klage over Arbejdsskadestyrelsens afgørelse om, at hun ikke kunne få oplyst navnet på lægekonsulenten og de spørgsmål, der var stillet til lægekonsulent-

ten ved Arbejdsskadestyrelsens behandling af hendes sag.

På baggrund af Folketingets Ombudsmands foreløbige redegørelse den 19. juni 2006 beklager vi den tidligere afvisning af at behandle (A)'s sag.

Vi er enige med Folketingets Ombudsmand i, at der ikke gælder en 4 ugers frist for klager over afgørelser om aktindsigt i arbejdsskadesager. Vi er opmærksomme på, at Ankestyrelsen på baggrund af en tidligere sag i styrelsen har udtalt, at der ikke bør fastsættes klagefrist i forbindelse med afgørelser om aktindsigt.

Vi vil på den baggrund nu realitetsbehandle (A)'s sag om aktindsigt.

Vi har i dag bedt Arbejdsskadestyrelsen om at få oversendt sagens akter. Efter vi har modtaget akterne vil vi hurtigst muligt behandle (A)'s sag."

### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

"Jeg opretholder den retsopfattelse som jeg gav udtryk for i min foreløbige redegørelse, og jeg har noteret mig at Ankestyrelsen er enig med mig i at der ikke gælder en klagefrist i forbindelse med klager over afgørelser om aktindsigt i arbejdsskadesager.

Jeg har endvidere noteret mig at Ankestyrelsen har beklaget den tidligere afvisning af (A)'s sag, og at styrelsen nu vil realitetsbehandle hendes sag om aktindsigt.

Efter min opfattelse er det kritisabelt at Ankestyrelsen den 21. juli 2005 afviste at behandle (A)'s klage med henvisning til at styrelsen havde modtaget klagen for sent. Under hensyn til at Ankestyrelsen har oplyst at den nu vil realitetsbehandle (A)'s klage, har jeg ikke grundlag for at afgive en henstilling til Ankestyrelsen."

NOTER: (\*) FOB 2002, s. 299.

## 14-4. Børneydelser i udlandet

### Videresendelse af henvendelse. Partshøring. Sagsoplysning. Meddelelse af afgørelse. Dokumentation for afgørelsens indhold

Forvaltningsret 1121.1 – 1121.5 – 1123.1 – 1133.2 – 114.3 – 114.5 – 1146.9 – 115.3 – 11.9 – 13.1 – 2511.1.

*En kommune traf afgørelse om at stoppe udbetalingerne af børneydelser fordi borgeren ikke længere opholdt sig i Danmark.*

*Ombudsmanden kritiserede at kommunen ikke havde sikret sig et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag idet kommunen bl.a. ikke havde undersøgt borgerens påstand om at han havde fået dispensation fra bopælskravet.*

*Ombudsmanden kritiserede også at der ikke var sket partshøring af borgeren, og udtalte at kommunen burde have gjort mere for at fremskaffe en adresse som kunne anvendes ved kommunens korrespondance med borgeren. Af samme grund kritiserede ombudsmanden at afgørelsen ikke var blevet meddelt klageren.*

*Endelig kritiserede ombudsmanden at det ikke fremgik af kommunens journal om der blev foretaget en retlig vurdering af sagen før afgørelsen blev truffet, ligesom det ikke ville være muligt at skrive en begrundelse for afgørelsen på baggrund af kommunens journal.*

*Ombudsmanden kritiserede at det sociale nævn ikke havde forholdt sig til kommunens utilstrækkelige sagsbehandling.*

*På ombudsmandens opfordring erklærede kommunen at den ville genoptage sagen og ændre afgørelsen*

*(J.nr. 2004-4463-050).*

Det fremgår af sagen at A den 21. januar 2003 udrejste til Thailand idet hans kone ikke havde opholdstilladelse i Danmark. Den 28. maj 2003 kvitterede Udlændingestyrelsen for modtagelse af ansøgning om familiesammenføring.

Den 14. juli 2003 oplyste folkeregisteret i Holbæk Kommune kommunens bidragskontor om at A var udrejst af Danmark, og bidragskontoret stoppede på den baggrund udbetalingen af forskellige ydelser. I journalen vedrørende børneydelser anførtes følgende:

"...

<bys 140703

(A) er udrejst. Det er ikke muligt fra folke-reg. at få dato. Derfor stoppes sagen. Juli kal-des tilbage.

..."

Den 17. juli 2003 skrev Holbæk Kommune (folkeregisteret) per e-mail bl.a. således til A:

"Folkeregistret har nu gennemgået dine breve. Da det drejer sig om opholdstilladelse til din kone, giver folkeregistret dig dispensation til (...) ophold i udlandet indtil 1 år fra udrejsedatoen den 20-01-2003.

Da du selv har oplyst, at du udrejser den 20-01-03, vil børnepenge fremover ikke blive udbetalt og dit pensionstillæg vil falde væk pr. 01-08-03.

Uanset om du er registreret i folkeregistret som udrejst eller bliver på den danske adresse, vil det berøre børnepenge og pensionstillæg."

Det fremgår ikke af de akter jeg er i besiddelse af, hvilke breve Holbæk Kommune (folkeregisteret) henviser til.

I starten af august 2003 rettede A henvendelse til Holbæk Kommune i anledning af at

han bl.a. ikke havde modtaget børneydelser for juli kvartal.

Holbæk Kommune sendte – efter det oplyste den 6. august 2003 – en e-mail til A som svar på hans henvendelse. Af svaret fremgår følgende:

”Til (A)

Jeg skriver til dig, da jeg har fået din mail fra (...) i Folkeregisteret om hvorfor du ikke har fået børneydelser for juli kv. 2003.

Iflg. loven opfylder du ikke kravet om bopæl her i landet. Selvom opholdet er tidsbegrænset og du stadig er skattepligtig i Danmark er dette ikke nok for at bevare bopælskravet. Derfor er ydelser stoppet.”

A skrev herefter samme dag kl. 12.12 på ny til Holbæk Kommune. Af hans e-mail fremgik at han havde fået dispensation til ophold i udlandet, og at han derfor opfyldte bopælskravet.

Af journalen vedrørende børneydelser fremgår følgende for den 6. august 2003:

”<bys 060803

Modtaget mail fra (A). Han mener han stadig indtil et år kan have dispensation for tillæg. Han er nede hos kone og kan da ikke modtage ordinært og ekstra børnetilskud. Vedr. BFY [børnefamilieydelse; min præcisering] har barnet og han selv ikke hjemsted her. Han er nede hos kone idet hun ud fra journal i pensionsafd. ikke trives her. Det må derfor formodes at det ikke er tidsbegrænset og ophold virker mere permanent. Har også undersøgt om han kan få pensionen med. Tilskrives om at stop af ydelser fastholdes.”

Holbæk Kommune skrev herefter på ny til A – efter det oplyste den 6. august 2003:

”Til (A)

Vedr. børneydelser kan jeg ikke se, at du tidligere har fået dispensation idet du har fået ydelser fra januar kv. 2003. Jeg ved ikke om det er mht. din pension eller folkeregistertilmelding du har fået den dispensation du skriver om. Jeg fastholder stadig, at du ikke opfylder bopælskravet mht. til udbetaling af børneydelser. Jeg henviser til Vejled-

ning om børnetilskud og udbetaling af børnebidrag af 17. juni 2002 § 5.”

A klagede over de ophørte udbetalinger. Han anførte i den forbindelse at baggrunden for at familien opholdt sig i Thailand, var at hans ægtefælle ikke havde opholdstilladelse i Danmark, og at familien nu ville vende tilbage da hans ægtefælle i mellemtiden havde fået opholdstilladelse.

Af Holbæk Kommunes genvurdering af 1. september 2003 fremgår bl.a.:

”Bidragskontoret fik den 14. juli 2003 fra Folkeregisteret oplyst at (A) siden 21. januar 2003 har opholdt sig i Thailand hos kone og barn. Udbetaling af børnefamilieydelse og børnetilskud stoppes derfor.

Den 5. august 2003 modtages mail fra (A), hvor han stiller spørgsmål om, hvorfor børneydelser er stoppet. Han svares at han ikke opfylder bopælskrav, selvom han stadig er folkeregistertilmeldt i Holbæk Kommune.

Den 6. august 2003 modtages mail fra (A), idet han stadig mener at opfylde bopælskravet, og dermed retten til børneydelser. Han oplyser, at han har dispensation til at opholde sig i Thailand i indtil et år. Det viser sig, at han har haft kommunikation med pensionsafdelingen, idet han har forespurgt, om han kunne få pensionen med til Thailand. Han har oplyst at familien ikke trives i Danmark, hvorfor han er taget ned til kone og barn. (A) har ikke til børnetilskudskontoret oplyst, at han opholder sig i udlandet. Det er heller ikke oplyst, hvornår det evt. forventes at han vender tilbage til Danmark. Det formodes derfor, at ophold ikke er tidsbegrænset og må formodes at være mere permanent.”

Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt tiltrådte den 16. februar 2004 Holbæk Kommunes afgørelse. Af det sociale nævns afgørelse fremgår bl.a.:

”Der er ved afgørelsen lagt vægt på, at De siden januar 2003 har opholdt Dem i Thailand hos Deres kone og barn. Der er herved især lagt vægt på, at da kommunen bringer udbetalingen af ordinært og ekstra børnetilskud

samt børnefamilieydelse til ophør i juli kvartal 2003 har De på det tidspunkt opholdt Dem seks måneder i udlandet og da det ikke er sandsynliggjort, at Deres ophold i Thailand på forhånd er fastlagt til under 1 år, når det drejer sig om ophold, der kan sidestilles med ferie, opfylder De ikke længere kravet om at have fast bopæl i Danmark. Dette gælder også, selv om De stadig har været folkeregisteretilmeldt i Holbæk Kommune.

Nævnet har noteret sig, at De overfor kommunen og nævnet har oplyst, at De skulle have opnået dispensation for Deres ophold i Thailand i indtil et år, hvis De opretholder Deres bolig i Danmark. Holbæk Kommune har oplyst, at De har haft kommunikation med pensionsafdelingen, idet De har forespurgt om De kunne få pensionen med til Thailand."

A klagede over denne afgørelse den 10. marts 2004. I klagen anførte han at han havde fået dispensation til ophold i udlandet i forbindelse med at familien ventede på opholdstilladelse til hans ægtefælle. Ankestyrelsen afslog den 26. marts 2004 at behandle sagen da den ikke havde principiel eller generel betydning. Af Ankestyrelsens afgørelse fremgår bl.a.:

"Det skal bemærkes, at den omstændighed, at der er givet dispensation efter pensionslovgivningen, ikke er ensbetydende med, at dette også er givet efter reglerne om udbetaling af børneydelser."

A bad herefter Holbæk Kommune genoptage behandlingen af sagen, hvilket kommunen afviste den 28. april 2004. Denne afgørelse klagede A over.

Af Holbæk Kommunes genvurdering af 12. maj 2004 fremgår bl.a.:

"Holbæk Kommune fastholder den afgørelse der en gang er truffet den 6. august 2003. (A) har ikke opfyldt sin oplysningspligt til børnetilskudsafdelingen."

Det Social Nævn for Vestsjællands Amt tiltrådte kommunens afgørelse den 8. decem-

ber 2004. Af det sociale nævns afgørelse fremgår bl.a.:

"Der er ved afgørelsen lægt vægt på, at der i Deres klage ikke er væsentlig nye oplysninger. Der er her især lagt vægt på, hvilket også er anført i nævnets afgørelse af 16. februar 2004, at der i bestemmelserne om ophør af børnefamilieydelse og ordinært og ekstra børnetilskud ved rejse til udlandet ikke er hjemmel til at tage højde for, at folkeregistret har givet Dem dispensation til at opholde Dem et år i udlandet indtil 1 år fra udrejsedatoen den 20. januar 2004 [2003; min rettelse] i forbindelse med at De venter på opholdstilladelse til Deres ægtefælle."

Det sociale nævn henviste i øvrigt i det hele til sin afgørelse af 16. februar 2004.

Den 21. december 2004 afslog Ankestyrelsen at behandle sagen da den ikke havde principiel eller generel betydning.

På baggrund af A's klage bad jeg den 20. januar 2005 Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt og Holbæk Kommune om udtalelser i sagen. Af min anmodning fremgår bl.a.:

"Jeg beder på denne baggrund Holbæk Kommune oplyse på hvilket grundlag kommunen skrev e-mail af 17. juli 2003 om dispensation indtil et år fra udrejsedatoen, og om afgørelsen om at stoppe udbetalingen af forskellige børneydelser blev meddelt (A), herunder om der i givet fald blev givet skriftlig begrundelse og klagevejledning.

Jeg beder Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt og Holbæk Kommune om at vurdere den retlige karakter og indholdet af kommunens e-mail af 17. juli 2003, herunder hvad der blev givet dispensation til/fra, samt hvilken betydning bemærkningerne om 'børnepenge' og 'pensionstillæg' har.

Jeg beder endvidere Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt og Holbæk Kommune om at vurdere om det kan tillægges betydning at folkeregisteret i Holbæk Kommune den 14. juli 2003 meddelte bidragskontoret at (A) var udrejst af landet, og den 17. juli 2003



meddelte (A) en dispensation til ophold i udlandet uden samtidig at oplyse bidragskontoret herom. Jeg beder i den forbindelse det sociale nævn og kommunen komme ind på (A)'s oplysningspligt, jf. Holbæk Kommunes genvurdering af 12. maj 2004, og forvaltningslovens § 7, stk. 2, hvis dette er relevant."

Holbæk Kommune afgav udtalelse i sagen den 8. februar 2005. Af udtalelsen fremgår bl.a.:

*"Vedr. dispensation for udrejseregistrering på indtil et år fra udrejsedato:*

Efter CPR-lovens § 24 stk. 1, skal enhver, som fraflytter til udlandet, registreres i CPR som udrejst. Ophold i udlandet over 6 måneder skal altid anmeldes som en fraflytning til udlandet. Hvis opholdet i udlandet varer 6 måneder eller derunder og den hidtidige bolig opretholdes til fuld rådighed, har vedkommende efter anmodning ret til at forblive registreret med bopæl dér.

I (A)'s tilfælde var tidshorisonten for ophold i udlandet uklart. Familien ventede på en opholdstilladelse til hustruen, og ville vende tilbage til Danmark så snart som muligt. For at familien kunne blive sammen valgte Holbæk kommunes folkeregister at dispensere for udrejseregistrering i CPR i indtil 1 år fra udrejsedatoen. Holbæk kommunes folkeregister medgiver at CPR-loven ikke åbner mulighed for dispensation og beklager denne fejl.

Folkeregistrets bemærkning i mail af 17. juli 2003 om 'børnepenge og pensionstillæg', var udelukkende ment som en orientering til (A) om at udrejsen har betydning for 'børnepenge og pensionstillæg' – men altså ikke en afgørelse.

*Vedr. stop af børneydelser:*

Korrespondancen foregår primært pr. e-mail.

Børneydelserne stoppes på det tidspunkt hvor (A) har opholdt sig et ½ år i udlandet, hvilket bliver meddelt fra folkeregistret den 14. juli 2003. Afgørelse herom sendes ikke til

(A), da bidragskontoret ikke har aktuel adresse i udlandet.

Folkeregistrets meddelelse om dispensation for registrering af udrejse angår alene registreringen i CPR, og har som sådan ikke betydning for afgørelse om børneydelser. Derfor meddeles denne dispensation ikke andre afdelinger i Holbæk kommune.

(A) henvender sig pr. e-mail den 6. august 2003 og får samme dato begrundelse for afgørelse om stop af ydelserne. Ved en fejl orienteres ikke om klagemulighed. Klagen over afgørelsen kommer dog indenfor fristen af 4 uger, men såfremt klagefristen var overskredet ville Holbæk kommune selvfølgelig have behandlet sagen som indkommet rettidigt da Holbæk kommune havde forsømt sin oplysningspligt.

Begrundelsen den 6. august 2003 (2 e-mail's) er at opholdet i udlandet nu har været i over 6 mdr., hvilket normalt er tidsgrænsen for om bopælskravet er opfyldt. Der henvises til Vejledning om børnetilskud og udbetaling af børnebidrag af 17. juni 2002, punkt vedr. lovens § 5. Henvisningen til loven og vejledningens punkter kunne have været mere præcist angivet.

Formelle krav til e-mail korrespondance er taget op til revision i afdelingen."

Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt afgav udtalelse den 6. april 2005. Af udtalelsen fremgår:

"Folketingets Ombudsmand har i brev af 20. januar 2005 i forbindelse med klage fra (A), cpr. nr. (...), over ophør af børnefamilieydelse for juli kvartal 2003 samt ophør af ordinært og ekstra børnetilskud, anmodet det sociale nævn om følgende:

1. at vurdere den retlige karakter og indholdet af kommunens e-mail af 17. juli 2003, herunder hvad der blevet givet dispensation til/fra, samt hvilken betydning bemærkningerne om 'børnepenge' og 'pensionstillæg' har.

2. at vurdere om det kan tillægges betydning at folkeregistret i Holbæk Kommune den 14. juli 2003 meddelte bidragskontoret,



at (A) var udrejst af landet og den 17. juli 2003 meddelte (A) en dispensation til ophold i udlandet uden samtidig at oplyse bidragskontoret herom og i den forbindelse komme ind på (A)'s oplysningspligt, jfr. Holbæk Kommunes genvurdering af 12. maj 2004, og forvaltningslovens § 7, stk. 2, hvis dette er relevant.

Ad 1. Det sociale nævn finder ikke, at der kan tillægges e-mailen af 17. juli 2003 fra Holbæk Kommune til (A) retlig betydning i forhold til børnefamilieydelse og børnetilskud, idet Holbæk Kommune den 10. marts 2005 har oplyst, at folkeregisteret ikke har kompetence til at træffe afgørelse om disse ydelser.

Bemærkningen om 'børnepenge' og 'pensionstillæg' må derfor alene anses for vejledende tilkendegivelser uden retlig betydning, hvilket kommunen også giver udtryk for i sin udtalelse af 8. februar 2005.

...

Ad 2. Nævnet finder ikke, at det kan tillægges betydning, at folkeregisteret ikke har meddelt bidragskontoret, at det har givet (A) en dispensation fra udrejseregistrering. Der er herved lagt vægt på, at uanset om bidragskontoret havde fået denne oplysning eller ikke, skulle bidragskontoret løbende forholde sig til, om (A) opfyldte betingelserne for at kunne modtage børnefamilieydelse, og børnetilskud i forbindelse med hans ophold i udlandet.

For så vidt angår Folketingets Ombudsmands anmodning om stillingtagen til (A)'s oplysningspligt skal nævnet bemærke, at det af børnetilskudslovens § 24, stk. 1, jfr. retssikkerhedslovens § 11, stk. 2, fremgår, at den, der får udbetalt ydelser efter loven har pligt til at oplyse kommunalbestyrelsen om ændringer i sine forhold, der kan medføre nedsættelse eller bortfald af ydelserne. I brev af 18. december 2002 er (A) blevet vejledt om, at ændringer i hans forhold skal gives til bidragskontoret og nævnet finder herefter ikke, at (A) har opfyldt sin oplysningspligt.

Nævnet finder ud over besvarelsen af ombudsmandens stillede spørgsmål anledning til at bemærke, at nævnet i sin tiltrædelse af 16. februar 2004 af kommunens afgørelse af 6. august 2003 ikke har kommenteret kommunens manglende partshøring, idet nævnet har fundet, at det ikke har været praktisk muligt at gennemføre en sådan. Der er herved lagt vægt på, at det er på baggrund af en oplysning fra folkeregisteret den 14. juli 2003, at bidragskontoret erfarer, at (A) opholder sig i Thailand hos sin ægtefælle, og børneydelserne for juli kvartal 2003 forfalder til betaling den 20. juli 2003. Videre har nævnet lagt vægt på, at det af (A)'s korrespondance pr. e-mail den 3. august 2003 og den 5. august 2003 fremgår, at han er klar over, at det er den faktiske omstændighed, at han opholder sig i udlandet, der vil bevirke, at kommunen den 6. august 2003 meddeler ham, at der er truffet afgørelse om, at han ikke længere er berettiget til børneydelserne. Nævnet har heller ikke kommenteret, at der ikke er nogen klagevejledning i kommunens afgørelse, idet det ikke ses at være aktuelt, idet klagen er modtaget i kommunen samme dag som afgørelsen er truffet.

Nævnet finder endvidere anledning til at bemærke, at det af sagens akter fremgår, at (A) den 9. januar 2003 har underskrevet erklæring til brug ved ordinært og ekstra børnetilskud."

Den 19. december 2005 afgav jeg en foreløbig redegørelse om sagen. Jeg anførte bl.a. følgende:

### **Ombudsmandens foreløbige udtalelse**

"(A) har oplyst at han efterfølgende har fået udbetalt pensionstillæg, således at hans klage alene drejer sig om børnefamilieydelse og børnetilskud (herefter børneydelser) for juli kvartal 2003, jf. bl.a. (A)'s brev af 18. maj 2005.

Betingelserne for at modtage børnefamilieydelse fremgår af § 2 i lov om en børnefamilieydelse. Af bestemmelsen frem-

gik på tidspunktet for Holbæk Kommunes afgørelse om at stoppe udbetalingen af børneydelserne følgende, jf. lovbekendtgørelse nr. 846 af 4. september 2000:

‘§ 2. Retten til børnefamilieydelsen er betinget af,

...

2) at barnet har hjemsted her i landet,

...’

Betingelserne for at modtage børnetilskud fremgår af § 5 i lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag. Af bestemmelsen fremgik på tidspunktet for Holbæk Kommunes afgørelse om at stoppe udbetalingen af børneydelserne følgende, jf. lovbekendtgørelse nr. 765 af 11. september 2002:

‘§ 5. Børnetilskud kan endvidere kun udbetales, hvis følgende betingelser er opfyldt:

...

2) Barnet har hjemsted her i landet.

...

5) Den, der skal have børnetilskuddet udbetalt, har fast bopæl her i landet. Dette gælder dog ikke udbetaling af det særlige børnetilskud til en person, der har ret til at modtage pension efter lov om social pension i udlandet.

...’

Af vejledning nr. 54 af 17. juni 2002 om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag fremgår følgende:

‘...’

Samtidig med lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag indførtes med virkning fra 1. januar 1987 lov om en børnefamilieydelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 846 af 4. september 2000. Denne lov hører under Skatteministeriets område og administreres af skattemyndighederne. På visse områder svarer de administrative regler i lov om en børnefamilieydelse til de administrative regler om børnetilskud, som er beskrevet i denne vejledning. Det gælder punkt 7-8 om hjemsted, punkt 9 om, at barnet har ind-

gået ægteskab, punkt 10-11 om, at barnet ikke er forsørgt af offentlige midler, og punkt 43 om, hvem børnetilskuddet udbetales til. Afgørelser efter lov om en børnefamilieydelse kan, for så vidt de ikke vedrører spørgsmålet om, at modtageren er fuldt skattepligtig her i landet, ankes efter samme regler som afgørelser om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag, jf. denne vejlednings punkt 80.

...

7. Det er en betingelse for retten til ydelser, at barnet har hjemsted her i landet, jf. § 5, stk. 1, nr. 2, og § 12, stk. 2.

...

Et barn har normalt hjemsted, hvor dets forældre bor. Baggrunden er, at ydelserne er hjælp til forældrene til opfyldelse af deres forsørgelsespligt over for barnet. Om forståelsen af bopæl henvises til punkt 12.

Når forældrene bor i Danmark, har barnet således normalt hjemsted her, selv om det opholder sig i udlandet. Barnet bevarer hjemsted i Danmark under et kortere, på forhånd tidsbegrænset ophold i udlandet med forældre, hvis forældrene bevarer bopæl og skattepligt til Danmark under opholdet, jf. SM B-6-98. Derimod anses hjemstedsbetingelsen ikke for opfyldt, hvis barnet opholder sig mere langvarigt i udlandet.

...

Det er normalt en forudsætning for, at barnet under ophold i udlandet bevarer hjemsted her, at det kan påregnes, at barnet vil vende tilbage til Danmark.

...

12. Ydelser efter loven kan endvidere kun udbetales, hvis den, der skal have dem udbetalt, har fast bopæl her i landet, jf. § 5, stk. 1, nr. 5, og § 12, stk. 2. Bopælskravet er fraveget i særlige tilfælde, se nedenfor.

...

Personer, der opholder sig i udlandet, anses ikke for at have bevaret fast bopæl i Danmark, selv om opholdet i udlandet er

tidsbegrænset, og selv om de fortsat er skattepligtige her i landet eller er tilmeldt folkeregistret. Bopæl anses dog for bevaret under kortvarige ophold i udlandet, der normalt er af højst 6 måneders varighed.

Ved ferieophold i udlandet kan bopæl og hjemsted i Danmark anses for bevaret, hvis varigheden af opholdet på forhånd er fastlagt til under et år.

...'

Jeg har ved min gennemgang af sagen koncentreret mig om Holbæk Kommunes behandling af sagen og de overvejelser som sagsbehandlingen har givet anledning til, herunder om sagsbehandlingen har betydning for de materielle afgørelser der er truffet. Jeg har derimod ikke taget stilling til om (A) opfyldte betingelserne for at få udbetalt børneydelser under den sidste del af sit ophold i Thailand. Som det fremgår, har jeg imidlertid foreløbigt fundet at visse af de fejl som er begået under sagsbehandlingen, er så væsentlige at afgørelsen af 14. juli 2003 om at stoppe for udbetalingen af børneydelser til (A) er ugyldig. Jeg henviser særligt til det jeg har anført i afsnittene om partshøring, afgørelsens meddelelse og min samlede vurdering.

### Afgørelsesgrundlaget

Jeg har efter min gennemgang af sagen lagt til grund at (A) forud for den 17. juli 2003 rettede nogle henvendelser til Holbæk Kommune (folkeregisteret) hvoraf det fremgår at han havde til hensigt at vende tilbage til Danmark når hans ægtefælle fik opholdstilladelse. På denne baggrund skrev kommunen den 17. juli 2003 til (A) at han fik 'dispen[s]ation til ... ophold i udlandet indtil 1 år fra udrejsedatoen ...'. På grund af formuleringen af e-mailen er det min opfattelse at det ikke burde stå (A) klart fra hvad eller til hvad der blev givet dispensation. Det fremgår imidlertid tydeligt af e-mailen at kommu-

nen var opmærksom på at (A)'s ophold i udlandet ville berøre hans ret til bl.a. børneydelser. Det er derfor min foreløbige opfattelse at (A) har haft en vis føje til at antage at hans oplysninger om at hans ophold i Thailand var planlagt til at være kortest muligt, var eller ville blive videregivet til de relevante dele af forvaltningen.

Af § 7, stk. 2, i forvaltningsloven fremgår følgende om myndigheders pligt til at videresende henvendelser fra borgere til andre myndigheder:

'§ 7.

...

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

Denne bestemmelse angår efter sin ordlyd videregivelse fra en myndighed til en anden. Imidlertid må det så meget des mere gælde at modtager en del af en forvaltningsmyndighed oplysninger som (også) kan have betydning for en anden del af samme forvaltningsmyndighed, bør oplysningerne videregives til de(n) relevante del(e) af forvaltningen.

Det fremgår af Holbæk Kommunes e-mail af 17. juli 2003 at kommunen var opmærksom på at (A)'s ophold i Thailand ville berøre hans muligheder for at få udbetalt økonomisk støtte. Folkeregisteret i kommunen var derfor efter min foreløbige opfattelse forpligtet til at videresende (A)'s henvendelser om den midlertidige karakter af hans ophold i Thailand til den rette del af forvaltningen. At (A) tidligere (den 18. december 2002) var blevet vejledt om at oplysninger af betydning for hans udbetalingssager skulle meddeles til bidragskontoret, kan efter min foreløbige opfattelse ikke fritage andre dele af forvaltningen eller andre myndigheder for den pligt der påhviler disse efter princippet i forvaltningslovens § 7, stk. 2. Jeg henviser i det hele til John Vogter, Forvalt-

ningsloven, 3. udgave (1999), s. 220 ff, og Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 157 ff.

Reglen i forvaltningslovens § 7, stk. 2, indebærer at en henvendelse i relation til frister må anses for at være kommet frem når den er modtaget af en myndighed der har pligt til at videresende den til rette myndighed, jf. Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 159, og John Vogter, Forvaltningsloven, 3. udgave (1999), s. 222. I Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret – Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 127, anføres det at dette gælder med mindre borgeren i forbindelse med fremsendelsen har været vidende om kompetenceforholdet.

Det er efter en samlet vurdering min foreløbige opfattelse at myndighederne burde have behandlet (A)'s sag under inddragelse af hans oplysninger om at hans ophold i Thailand var planlagt begrænset til den tid behandlingen af hans ægtefælles ansøgning om familiesammenføring tog. Dette gælder så meget desto mere da Holbæk Kommune ikke foretog partshøring forud for afgørelsen om at stoppe udbetalingen af børneydelserne, jf. nedenfor. Jeg mener således foreløbigt ikke at myndighederne kunne se bort fra disse oplysninger under henvisning til at (A) ikke havde opfyldt sin oplysningspligt.

Som det fremgår, traf Holbæk Kommune (bidragskontoret) afgørelse i sagen på baggrund af en henvendelse fra kommunens folkeregister. Som det ligeledes fremgår, ligger (A)'s henvendelser til folkeregisteret ikke i de akter som jeg har fået tilsendt. Jeg antager derfor ligeledes at bidragskontoret traf afgørelse i sagen uden andet grundlag end at (A) var udrejst af landet, og at kontoret ikke har set de henvendelser der lå til grund for folkeregisterets e-mail til ham af 17. juli 2003. Da (A) den 6. august 2003 gjorde opmærksom på at han havde fået dispensation, svarede

kommunen at man ikke var bekendt med hvilken dispensation der var tale om.

Det påhviler myndighederne at sørge for at et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag er til stede inden en afgørelse træffes. Dette følger af officialprincippet. Oplysningsgrundlaget kan bl.a. tilvejebringes ved at bede parten om at fremkomme med oplysninger eller at gøre myndigheden i stand til at finde dem. Jeg kan f.eks. henviser til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 447 ff.

Jeg mener at det er beklageligt at Holbæk Kommune ikke søgte at afklare hvilken dispensation det var (A) mente at han havde fået, og herunder undersøgte på hvilket grundlag dispensationen var givet.

### Partshøring

Det fremgår videre af sagen at Holbæk Kommune ikke partshørte (A) inden afgørelsen om at stoppe udbetalingen af børneydelserne idet kommunen ikke kendte Deres adresse.

Om partshøring fremgår følgende af § 19, stk. 1 og 2, i forvaltningsloven:

‘§ 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.'

I dette tilfælde ville en partshøring dels have gjort (A) bekendt med at kommunen havde rejst en sag om ophør med udbetaling af børneydelser, dels have givet ham mulighed for at fremkomme med oplysninger til sagen. Jeg bemærker hertil at der også skal ske partshøring over oplysninger som parten vel er bekendt med, men ikke ved vil blive brugt i den aktuelle sammenhæng, jf. f.eks. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 515. Hvis Holbæk Kommune havde fremskaffet de ovennævnte oplysninger, ville det således ikke i sig selv kunne have medført at der ikke skulle foretages partshøring.

Kravet om partshøring er en retsgaranti, jf. f.eks. Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret – Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 341. Partshøringen har bl.a. til formål at sikre at borgeren får mulighed for at fremkomme med oplysninger til sin sag. Dette indebærer at kravet om partshøring kun kan tilsidesættes i ganske særlige tilfælde,

f.eks. i de situationer der er nævnt i forvaltningslovens § 19, stk. 2.

Partshøring kan selvsagt ikke foretages hvis myndigheden ikke er bekendt med hvor borgeren befinder sig. Det må dog efter min foreløbige opfattelse kræves at myndigheden udfolder rimelige bestræbelser på at finde en måde at kontakte borgeren på. Det fremgår ikke af sagens akter hvilke bestræbelser Holbæk Kommune (bidragskontoret) udfoldede med henblik på at finde en måde at kontakte (A) på, men det fremgår at kommunen (folkeregisteret) på samme tid kommunikerede med ham via e-mail. Jeg lægger på denne baggrund til grund at Holbæk Kommune (bidragskontoret) kunne have fremskaffet en e-mail-adresse på (A) uden urimelige vanskeligheder ved at kontakte det kontor der havde meddelt at han var udrejst. Kommunen kunne via e-mail have søgt at tilvejebringe en postadresse hvortil kommunen kunne have sendt brev til (A). Jeg må således foreløbig lægge til grund at kommunen ikke har gjort tilstrækkeligt for at tilvejebringe en adresse som kunne anvendes ved kommunens korrespondance med (A). Jeg finder foreløbig dette beklageligt.

Af Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amts udtalelse af 6. april 2005 fremgår det at det sociale nævn ikke kommenterede Holbæk Kommunes manglede partshøring idet det sociale nævn ikke fandt at det var praktisk muligt at gennemføre partshøring da børneydelserne forfaldt til betaling kort tid efter at bidragskontoret var blevet bekendt med at (A) var udrejst.

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 2, kan partshøring undlades hvis udsættelse af sagen vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse. Det at tiden nærmer sig for forfald af en offentlig ydelse som en myndighed påtænker at bringe til ophør, falder efter min opfattelse ikke ind under de tilfælde der kan henføres til forvaltningslovens § 19,



stk. 2, nr. 2, og det kan således ikke begrundes at der ikke blev foretaget partshøring.

Efter lovens § 19, stk. 2, nr. 3, kan partshøring endvidere undlades 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. Bestemmelsen forudsætter en konkret og individuel vurdering af hensynet til offentlige interesser, jf. John Vogter, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 3. udgave (1999), s. 388 f, men henvisninger. Efter min foreløbige opfattelse kan det at tiden nærmer sig for forfald af en offentlig ydelse som en myndighed påtænker at bringe til ophør, heller ikke i dette tilfælde begrunde at der ikke blev foretaget partshøring.

Er der ikke foretaget partshøring, vil der – som det fremgår ovenfor – være tale om tilsidesættelse af en garantiforskrift. Dette vil sædvanligvis medføre at afgørelsen annulleres medmindre det lykkes forvaltningen at godtgøre at manglen har været uden betydning i det konkrete tilfælde, jf. f.eks. Jon Andersen mfl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), s. 858 ff.

### Meddelelse af afgørelsen

Jeg har i overensstemmelse med det som Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt og Holbæk Kommune har oplyst, lagt til grund at kommunens e-mail til (A) af 17. juli 2003 ikke kan anses for en afgørelse om bl.a. børneydelser. Holbæk Kommune bekendtgjorde dermed – formodentlig af samme grund som kommunen undlod at foretage partshøring – ikke afgørelsen om at stoppe udbetalingen af børneydelserne for (A). Jeg henviser herved til mine bemærkninger om den manglende partshøring.

Bekendtgørelse af en afgørelse for parten anses for en garantiforskrift, jf. f.eks. Jon Andersen mfl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), s. 857, og det er almindeligt

antaget at en forvaltningsafgørelse ikke kan få virkning før den er kommet frem til den som afgørelsen vedrører, jf. f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 2000, s. 320 ff\* (navnlig s. 328), Jon Andersen, *Forvaltningsret, Sagsbehandling, Hjemmel, Prøvelse*, 5. udgave (2003), s. 76, Karsten Loiborg mfl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), s. 609 ff og s. 857, og Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, *Forvaltningsret – Sagsbehandling*, 5. udgave (2001), s. 307 f, med henvisninger til bl.a. domstolspraksis.

### Dokumentation for afgørelsens indhold

Det fremgår af journaludskrift at Holbæk Kommune den 14. juli 2003 stoppede udbetalingen af børneydelser på baggrund af en oplysning om at (A) var udrejst af Danmark. Først da han i august 2003 rettede henvendelse til kommunen i anledning af de manglende udbetalinger, blev det noteret i journalen at kommunen vurderede om (A) fortsat var berettiget til at modtage børneydelser. Jeg kan således ikke af de fremsendte akter se at kommunen foretog en retlig vurdering af sagen inden afgørelsen om at stoppe udbetalingen af børneydelser, eller hvilke omstændigheder og hvilken dokumentation der indgik i denne vurdering.

Det påhviler en myndighed at sikre at det fornødne grundlag for at træffe en afgørelse er til stede, før afgørelsen træffes, herunder at foretage en vurdering af hvilke regler en afgørelse skal træffes efter, og om betingelserne for at anvende disse regler er opfyldt. Jeg kan f.eks. henviser til Karsten Loiborg mfl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), s. 541.

Af udtalelsen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 287 ff\*, fremgår bl.a. (s. 292):

'Det er min opfattelse, at det følger af god forvaltningsskik, at en mundtligt meddelt afgørelse skal noteres på sagen. Hvis dette ikke sker, vil det ikke efterføl-



gende med tilstrækkelig sikkerhed kunne fastslås, hvad indholdet af den meddelte afgørelse er. Dette gælder i særlig grad, når der som i den foreliggende sag skulle tages stilling til, for hvilket tidsrum prøvepladerne skulle inddrages. Det kommer også i betragtning, at myndighederne skal have grundlag for at udfærdige en skriftlig afgørelse med en begrundelse, hvis en anmodning herom fremsættes efter forvaltningslovens § 23 .

...'

Det fremgår heraf at hvis myndigheden ikke udfærdiger en skriftlig afgørelse i forbindelse med en bebyrdende afgørelse, så skal der i det mindste gøres notater på sagen som gør det muligt at udfærdige en skriftlig begrundelse.

På denne baggrund er det efter min foreløbige opfattelse kritisabelt at det ikke i det mindste fremgår af Holbæk Kommunes journal om der blev foretaget en retlig vurdering af sagen da afgørelsen om at stoppe udbetalingen af børneydelser blev truffet den 14. juli 2003, og herunder med hvilken hjemmel afgørelsen blev truffet, og hvilke hensyn der indgik heri. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at det efter min foreløbige opfattelse ikke vil være muligt at udfærdige en skriftlig begrundelse for afslaget på baggrund af journalnotatet, ligesom det ikke er muligt at vurdere hvilke hensyn der lå til grund for kommunens afgørelse.

Jeg læser Holbæk Kommunes udtalelse af 8. februar 2005 således at kommunen finder at begrundelsen for afgørelsen om at stoppe udbetalingen af børneydelser som den fremstår i de to e-mails af – efter det oplyste – 6. august 2005, ikke er tilstrækkelig. Jeg er foreløbig enig i dette.

### **Min samlede vurdering**

Samlet fremstår afgørelsen fra Holbæk Kommune om at stoppe udbetalingen af børneydelser efter min foreløbige opfattelse som truffet på et utilstrækkeligt op-

lyst grundlag, uden foretagelse af partshøring og uden at være blevet meddelt til den som afgørelsen vedrørte. Jeg mener foreløbig at det er kritisabelt at Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt ikke forholdt sig til/kommenterede disse forhold i forbindelse med det sociale nævns handlinger af sagen.

Holbæk Kommunes afgørelse er senere blevet fastholdt af kommunen og stadfæstet af Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt uden at myndighederne har forholdt sig konkret til de oplysninger som (A) afgav til sagen.

Uanset at der således ikke på noget tidspunkt reelt er taget stilling til om (A) opfyldte betingelserne for at få udbetalt børneydelser for juli kvartal 2003, er det min foreløbige opfattelse at afgørelsen af 14. juli 2003 om at stoppe udbetalingen er ugyldig. Dette skyldes navnlig at der ikke skete forudgående partshøring, og at afgørelsen ikke blev (forsøgt) bekendtgjort. Jeg har ved vurderingen også tillagt det betydning at Holbæk Kommune efter min foreløbige opfattelse sandsynligvis ikke kunne have nået at stoppe udbetalingen af børneydelser for juli kvartal før de forfaldt til betaling hvis der var sket en korrekt sagsbehandling med en rimelig partshøringsfrist.

Efter min foreløbige vurdering er jeg indstillet på at henstille til Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt at genoptage behandlingen af sagen og konstatere ugyldighed af Holbæk Kommunes afgørelse af 14. juli 2003. Dette betyder at Holbæk Kommunes afgørelse ikke kan tillægges retsvirkninger, og at der derfor ikke er truffet afgørelse om at stoppe udbetalingen af børneydelser til (A). (A) skal derfor have udbetalt børneydelser for juli kvartal 2003."

Holbæk Kommune kommenterede min foreløbige redegørelse den 9. januar 2006. Af udtalelsen fremgår bl.a.:

”Holbæk kommune må medgive at en *skriftlig* redegørelse for afgørelsen om stop af børneydelser ikke forelå før børneydelserne blev tilbagekaldt.

Redegørelse for afgørelsen forelå først skriftligt den 6. august 2003.

Holbæk kommune ændrer opfattelse af hvorvidt der er forsøgt tilstrækkelig kontakt til (A) før børneydelserne blev stoppet. E-mail adresse kunne være anvendt til fremskaffelse af adresse hvortil afgørelsen kunne være fremsendt.

Jens Møllers [direktør hos Folketingets Ombudsmand; min præcisering] betragtninger vedr. den manglende partshøring er korrekt.

Holbæk kommune har dog ikke haft opfattelse af at der kunne være tvivl om udrejsedatoen (20. januar 2003) og har udelukkende truffet afgørelse i h. t. vejledning nr. 54 af 17. juni 2002 om børnetilskud m.m. punkt 12, hvoraf det fremgår at bopælskravet normalt ikke er opfyldt når opholdet i udlandet har varet mere end 6 mdr.. (A) har iflg. Folkeregistret selv oplyst at han udrejste denne dag.

Holbæk kommune er nu af den opfattelse at afgørelsen er ugyldig under henvisning til at afgørelsen først er skriftlige redegjort og begrundet den 6. august 2003, altså efter børneydelserne var stoppet.

Holbæk kommune er derfor indstillet på at ændre afgørelsen i overensstemmelse hermed, således at børneydelserne for juli kv. 2003 kommer til udbetaling.”

A kommenterede min foreløbige redegørelse den 18. januar 2006. Af hans kommentarer fremgår at han også klager over børneydelserne for oktober kvartal 2003, som han heller ikke har modtaget.

Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt kommenterede min foreløbige redegørelse den 8. februar 2006. Af nævnets udtalelse fremgår bl.a.:

”Nævnet har ved sin fornyede stillingtagen til sagen taget konstateret, at kommunen er enig i ombudsmandens foreløbige vurdering, hvorefter kommunens tidligere afgø-

relse er ugyldig, og kommunen er sindet at udbetale børneydelse for juli kvartal.

Den vurdering af sagen, som kommunen nu har foretaget, giver ikke nævnet anledning til bemærkninger.

Når kommunen genoptager sagen til fornyet behandling på baggrund af de retlige mangler, som var knyttet til kommunens oprindelige afgørelse, og som til dels også tidligere har været beskrevet under sagens forløb, finder det sociale nævn ikke anledning til yderligere bemærkninger i anledning af ombudsmandens foreløbige redegørelse.”

### Ombudsmandens endelige udtalelse

”Efter at have gennemgået udtalelserne til min foreløbige redegørelse fastholder jeg den opfattelse som jeg gav udtryk for i min foreløbige redegørelse.

Det betyder at det efter en samlet vurdering er min opfattelse at myndighederne burde have behandlet (A)’s sag under inddragelse af hans oplysninger om at hans ophold i Thailand var planlagt begrænset til den tid behandlingen af hans ægtefælles ansøgning om familiesammenføring tog. Dette gælder så meget desto mere fordi Holbæk Kommune ikke foretog partshøring inden afgørelsen om at stoppe udbetalingen af børneydelser. Jeg mener således ikke at myndighederne kunne se bort fra disse oplysninger under henvisning til at (A) ikke havde opfyldt sin oplysningspligt.

Jeg mener at det er beklageligt at Holbæk Kommune ikke søgte at afklare hvilken dispensation (A) mente han havde fået, og at kommunen ikke undersøgte på hvilket grundlag dispensationen var givet.

(A) blev ikke partshørt inden Holbæk Kommunes afgørelse om at stoppe udbetalingen af børnefamilieydelse og børnetilskud til ham. Jeg har i denne forbindelse lagt til grund at kommunen ikke har gjort tilstrækkeligt for at tilvejebringe en adresse som kunne anvendes ved kommunens

korrespondance med ham. Jeg har noteret mig at Holbæk Kommune er enig i dette. Jeg finder forholdet beklageligt.

Holbæk Kommune oplyste i udtalelse af 9. januar 2006 til min foreløbige redegørelse at der efter kommunens – tidligere – opfattelse ikke kunne være tvivl om udrejsedatoen. Jeg henviser til det som jeg har anført i min foreløbige redegørelse i afsnittene om partshøring og til dels afgørelsesgrundlaget om de formål som en partshøring ville have opfyldt. Jeg kan fortsat henholde mig hertil. Herunder bemærker jeg særligt at (A) ikke var bekendt med at der verserede en sag om at stoppe udbetalingen af børneydelser til ham, og at sagen ikke burde have været afgjort alene på det grundlag at han var udrejst. Jeg bemærker endvidere at efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1, kan partshøring undlades hvis det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag. Bestemmelsen tager især sigte på tilfælde hvor der ikke er rimelig grund til at tro at parten vil kunne korrigere eller supplere oplysningerne. Som eksempler på sådanne oplysninger kan nævnes oplysninger fra ministerialbøgerne om fødselsdato, folkeregisteroplysninger om civilstand og nationalitet, oplysninger fra skattemyndighederne om skattepligtig indkomst (hvor der er sket endelig ligning) og andre oplysninger der har et tilsvarende autentisk præg. Jeg henviser f.eks. til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 387. Jeg mener derfor ikke at forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1, kunne begrunde at der ikke blev foretaget partshøring. Jeg forstår at Holbæk Kommune er enig i dette.

Det fremgår af Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amts udtalelse af 6. april 2005 at det sociale nævn ikke kommenterede Holbæk Kommunes manglede partshøring fordi det sociale nævn ikke fandt at

det var praktisk muligt at gennemføre partshøring da børneydelserne forfaldt til betaling kort tid efter at bidragskontoret var blevet bekendt med at (A) var udrejst. Det at tiden nærmer sig for forfald af en offentlig ydelse som en myndighed påtænker at bringe til ophør, falder efter min opfattelse ikke ind under de tilfælde der kan henføres til forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 2 eller 3, og det kan således ikke begrunde at der ikke blev foretaget partshøring.

Jeg har i overensstemmelse med det som Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt og Holbæk Kommune har oplyst, lagt til grund at kommunens e-mail til (A) af 17. juli 2003 ikke kan anses for en afgørelse om bl.a. børneydelser. Holbæk Kommune bekendtgjorde dermed – formodentlig af samme grund som den undlod at foretage partshøring – ikke afgørelsen om at stoppe udbetalingen af børneydelserne for (A). Jeg henviser i den forbindelse til mine bemærkninger om den manglende partshøring.

Det er efter min opfattelse kritisabelt at det ikke fremgår af Holbæk Kommunes journal om der blev foretaget en retlig vurdering af sagen da afgørelsen om at stoppe udbetalingen af børneydelser blev truffet den 14. juli 2003, og herunder at det ikke fremgår med hvilken hjemmel afgørelsen blev truffet, og hvilke hensyn der indgik heri. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at det efter min opfattelse ikke vil være muligt at udfærdige en skriftlig begrundelse for afslaget på baggrund af journalnotatet, ligesom det ikke er muligt at vurdere hvilke hensyn der lå til grund for kommunens afgørelse.

Jeg læser Holbæk Kommunes udtalelse af 8. februar 2005 således at kommunen finder at begrundelsen for afgørelsen om at stoppe udbetalingen af børneydelser som den fremstår i de to e-mails af – efter det oplyste – 6. august 2003, ikke er tilstrækkelig. Jeg er enig i dette.

Samlet fremstår afgørelsen fra Holbæk Kommune om at stoppe udbetalingen af børneydelser som truffet på et utilstrækkeligt oplyst grundlag, uden foretagelse af partshøring og uden at blive meddelt til den som afgørelsen vedrørte. Jeg mener at det er kritisabelt at Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt ikke forholdt sig til/kommenterede disse forhold i forbindelse med nævnets behandlinger af sagen.

Da Holbæk Kommune nu har erklæret sig indstillet på at genoptage sagen og ændre afgørelsen om børneydelser for juli kvartal 2003, foretager jeg mig ikke mere i den forbindelse.

(A) har oplyst at han også klager over børneydelserne for oktober kvartal 2003. Jeg skal i den forbindelse beklage at jeg på dette punkt tilsyneladende har misforstået hans henvendelser til mig.

Min undersøgelse rettede sig mod børneydelserne for juli kvartal 2003. Som det fremgår, er det min opfattelse at afgørelsen om at stoppe udbetalingen af børneydelserne er ugyldig. Dette er Holbæk Kommune enig i. Da afgørelsen om at stoppe udbetalingen af børneydelser også har virkning for perioden efter juli kvartal 2003, er der er således ikke taget konkret stilling til børneydelserne for oktober

kvartal 2003.

Ombudsmanden kan ikke behandle klager over forhold der kan indbringes for en højere forvaltningsmyndighed, før denne myndighed har truffet afgørelse (§ 14 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketings Ombudsmand).

Jeg har derfor sendt en kopi af (A)'s e-mail af 18. januar 2006 til Holbæk Kommune som en anmodning fra ham om at kommunen overvejer hvilken betydning den ændrede stillingtagen til afgørelsen om ophør af børneydelser har for børneydelserne for oktober kvartal 2003.

Jeg har bedt (A) afvente Holbæk Kommunes afgørelse og – hvis han er utilfreds med afgørelsen – udnytte klagemulighederne før han tager stilling til om der er grundlag for at klage til mig.

Jeg har bedt Holbæk Kommune om at underrette mig om kommunens afgørelse."

Ved brev af 16. oktober 2006 meddelte Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt at nævnet havde taget min udtalelse til efterretning.

NOTER (\*): FOB 1993, s. 287, og FOB 2000, s. 320.

## 14-5. Spørgsmål om partsstatus i anbringelsessag for far uden del i forældremyndigheden

Forvaltningsret 113.1 – 2513.9.

*En kommune traf afgørelse om frivillig anbringelse af et barn.*

*Anbringelsen skete efter anmodning fra barnets mor der havde forældremyndigheden alene. Barnets far klagede over afgørelsen til det sociale nævn. Nævnet afoiste imidlertid klagen med den begrundelse at faren ikke havde del i forældremyndigheden og allerede derfor ikke kunne anses for part i sagen om frivillig anbringelse af barnet. En opfattelse som Ankestyrelsen siden tilsluttede sig.*

*Ombudsmanden kunne ikke tilslutte sig nævnets og Ankestyrelsens generelle opfattelse af at partsstatus i sager om frivillig anbringelse under ingen omstændigheder kunne tilkomme forældre uden del i forældremyndigheden. Indehavelse af forældremyndigheden var med andre ord nok en tilstrækkelig, men ikke ubetinget nødvendig forudsætning for partsstatus.*

*Ombudsmanden overvejede herefter hvorvidt der i den foreliggende sag forelå tilstrækkeligt stærke konkrete holdepunkter for at anse faren for part i sagen. Det mente ombudsmanden ikke var tilfældet. Ombudsmanden nævnte på den anden side nogle generelle kriterier som under andre omstændigheder ville have talt for at anse en forælder uden del i forældremyndigheden for part i sådanne sager.*

*(J.nr. 2005-0949-0770).*

Det fremgik af sagens akter at A og B blev gift i 1994. B havde fra et tidligere forhold barnet C, mens det fælles barn D blev født i 1995. Samlivet mellem A og B ophørte pludseligt den 10. maj 2003. Umiddelbart efter samlivsophævelsen blev B indlagt på psykiatrisk sygehus, mens børnene blev boende hjemme hos A. B blev senere udskrevet og skiftede adresse. På grund af store problemer med at få etableret et samvær med børnene anlagde hun i januar 2004 sag mod A om forældremyndigheden over D.

Den 17. marts 2004 indgik parterne på baggrund af en børnesagkyndig undersøgelse forlig i sagen. Forliget indebar at B fik forældremyndigheden over D overført til sig alene.

Med virkning fra den 22. marts 2004 blev der etableret en midlertidig samværsordning for B og børnene. Ordningen skulle løbe over de kommende otte uger.

Samværret gav imidlertid fortsat anledning til problemer. Børnene vægrede sig ved opholdet hos B, mens A tilkendegav at han

ikke kunne tvinge børnene til samvær mod deres vilje.

Da den midlertidige samværsordning udløb, indgik A og B en ny aftale om samvær. Denne aftale blev imidlertid heller ikke fulgt. A meddelte således ved flere lejligheder at han på grund af børnenes modvilje ikke kunne bakke samværret op og helst så det reduceret til et minimum.

Den 25. januar 2005 traf kommunen afgørelse om frivillig anbringelse af D uden for hjemmet, jf. servicelovens § 40, stk. 2, nr. 11. Afgørelsen blev truffet efter anmodning fra B. Formålet med anbringelsen var at give D mulighed for normal kontakt med begge forældre.

A klagede over afgørelsen til det sociale nævn.

Nævnet traf afgørelse i brev af 28. februar 2005 til A:

”De har ikke fået ret i Deres klage.

Nævnet finder, at De, som ikke har del i forældremyndigheden over (D), ikke er part

i sagen om moderens/forældremyndighedsindehaverens frivillige anbringelse af (D) efter servicelovens § 40, stk. 2, nr. 11, i et opholdssted. I lovens § 40, stk. 1, er der heller ikke krav om, at De skal give samtykke til anbringelsen.

Afgørelsen om anbringelsen vedrører retligt set ikke Dem, idet Deres retsstilling ikke berøres af anbringelsen.

De har ikke klageadgang efter retssikkerhedslovens § 60, stk. 1, idet anbringelsesafgørelsen ikke træffes over for Dem.

Den omstændighed, at drengen har boet hos Dem, ændrer ikke dette.

...

Det bemærkes, at det er oplyst, at anbringelsen sker med moderens samtykke. Drengens holdning hertil skal indgå i kommunens beslutning.

..."

I breve af 9. og 11. marts 2005 rettede A henvendelse til Ankestyrelsen om sagen.

Den 12. marts 2005 klagede A endvidere til mig over kommunens og nævnets afgørelser om frivillig anbringelse af D.

Endvidere havde A den 1. februar 2005 anlagt sag mod B om forældremyndigheden over D. Retten i Z-by afsagde dom i denne sag den 21. marts 2005. Retten frifandt B således at forældremyndigheden over D forblev hos hende alene. Dommens præmisser lød:

"Retten skal udtale:

Betingelsen for ændring af en aftale forældremyndighed, er som udgangspunkt, at særlige grunde skal tale derfor. Hensynet til, hvad der er bedst for barnet, er afgørende. Det forudsættes normalt, at en overførsel kombineres med en tæt samværskontakt med den anden forældre.

I nærværende sag, har faderen påberåbt sig barnets angst og modstand mod moderen, som grundlag for en overførsel af forældremyndigheden.

Det er imidlertid rettens klare indtryk, at barnets opfattelse af moderen, har foreligget også i forbindelse med den aftale som foræl-

drene indgik i år 2004. Der foreligger således ikke nogen ændret situation, hvormed en overførsel af forældremyndigheden kan begrundes. Retten har endvidere lagt vægt på, at faderen, som sagen foreligger oplyst, ikke loyalt har medvirket til en gennemførsel af moderens samvær med barnet og heller ikke kan forventes at gøre dette, såfremt han fik forældremyndigheden overført til sig."

I brev af 31. marts 2005 til A meddelte Ankestyrelsen at man ikke kunne gå nærmere ind i sagen om frivillig anbringelse af D. Ankestyrelsen bemærkede bl.a. at A ikke var part i sagen da han ikke havde del i forældremyndigheden over D.

Den 3. juni 2005 skrev jeg til Ankestyrelsen og bad om en udtalelse i anledning af A's klage. Jeg bad Ankestyrelsen om forinden at indhente udtalelser om sagen fra det sociale nævn og fra kommunen. Jeg bad om at alle tre myndigheder i udtalelserne bl.a. gav en nærmere begrundelse for at A ikke kunne anses som part i sagen om frivillig anbringelse af D.

Den 13. juni 2005 blev byrettens dom om forældremyndigheden over D stadfæstet af landsretten.

Kommunen udtalte i brev af 28. juni 2005 til Ankestyrelsen at kommunen ikke fandt at A havde reel partsstatus i sagen, da han ikke var indehaver af forældremyndigheden. Det var derimod B, der som sådan også havde meddelt sit samtykke til anbringelsen.

Det sociale nævn udtalte i brev af 27. juni 2005 til Ankestyrelsen følgende:

"...

Det er i overensstemmelse med en gammel forståelse, at den af forældrene, der ikke har del i forældremyndigheden, ikke er part i en sag om anbringelse af barnet i et opholdssted som ovenfor nævnt.

Denne opfattelse synes at ligge bag flere afgørelser/socialt meddelelser fra Ankestyrelsen, hvor en fælles forældremyndighed er anvendt som begrundelse for, at der var sket en fejl, når den ene af forældremyndighedsindehaverne ikke var inddraget i anbringel-



sen. Netop den fælles forældremyndighed var understreget som argumentation, hvorfor modsætningen er nærliggende, nemlig at afgørelserne ville være faldet anderledes ud, hvis der ikke havde været fælles forældremyndighed. Dette kan også ligge bag sagen refereret i FOB 1992.250\*. Se også FOB 2002.358\*, hvor der ikke var fælles forældremyndighed. Se også Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 2004, side 180-81.

Som det fremgår af servicelovens § 40, stk. 1, træffes afgørelse om foranstaltninger efter samtykke fra forældremyndighedsindehaveren, der også er den kompetente person ved valg af anbringelsessted, jf. § 54, jf. også pkt. 59-60, i Socialministeriets vejledning nr. 4 af 16. januar 2002 om særlig støtte til børn og unge. Modsætningsvis må man slutte herfra, at begge forældre ikke skal deltage, hvis der ikke er fælles forældremyndighed.

Den af forældrene, der ikke har del i forældremyndigheden, har mulighed for samvær, og er naturligvis part i en sådan afgørelse. Den pågældendes interesse i at vide, hvad der sker med barnet, er varetaget i § 19 i lov om forældremyndighed og samvær.

Endelig har den pågældende muligheden for ved retten at kræve forældremyndigheden tillagt sig.

..."

I brev til mig af 11. august 2005 udtalte Ankestyrelsen følgende:

"..."

Som det fremgår af sagens akter, meddelte Ankestyrelsen ved brev af 31. marts 2005 (A), at han ikke var part i sagen om den frivillige anbringelse af sønnen (D) efter servicelovens § 40, stk. 2, nr. 11. Ankestyrelsen begrundede dette med, at (A) ikke havde del i forældremyndigheden over (D).

Ankestyrelsen fastholder denne begrundelse og skal herefter uddybende bemærke, at afgørelser om foranstaltninger efter servicelovens § 40, stk. 2 træffes med samtykke fra forældremyndighedens indehaver, jf. nærmere bestemmelsens stk. 1, 2. punktum. Videre præciseres det i 'Socialministeriets

Vejledning nr. 4 af 16. januar 2002 om særlig støtte til børn og unge', punkt 60, at det er forældremyndighedens indehaver, der skal give samtykke til en anbringelse efter servicelovens § 40, stk. 2, nr. 11.

Afgørelser efter § 40, stk. 2 er adresseret forældremyndighedens indehaver – i det konkrete tilfælde (D)'s moder.

Om andre end afgørelsens adressat generelt kan være part i en sag beror som udgangspunkt på en konkret vurdering af den pågældendes tilknytning og interesse i sagen – herunder om pågældende kan anses for at have en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald.

Da et samtykke fra forældremyndighedens indehaver imidlertid er en forudsætning for at kunne træffe en afgørelse efter servicelovens § 40, stk. 2, nr. 11, samtidig med at den forældre der er uden del i forældremyndigheden hverken kan eller skal give samtykke til anbringelsen, synes partsbegrebet i en afgørelse efter servicelovens § 40, stk. 2, nr. 11, at måtte være endeligt afgrænset til forældremyndighedens indehaver alene."

A fremsatte i brev af 15. september 2005 til mig sine bemærkninger til myndighedernes udtalelser. A kommenterede bl.a. Ankestyrelsens udtalelse om at partsstatus for andre end afgørelsens adressat bl.a. forudsatte en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald. A anførte hertil at sagen var speciel da han var og altid havde været den primære omsorgsperson for D. D havde efter bruddet mellem A og B hele tiden nægtet at bo hos B. Han havde derfor boet hos A selv om det var B som nu havde forældremyndigheden. A henviste dernæst til udtalelsen fra det sociale nævn om at A naturligvis var part i en eventuel afgørelse vedrørende samvær mellem A og D. A udlagde denne udtalelse sådan at nævnet hermed (også) havde accepteret A's partsstatus i selve anbringelsessagen.

I brev af 14. oktober 2005 oplyste jeg A om at jeg ville søge at behandle sagen på det foreliggende grundlag.

## Ombudsmandens udtalelse

### "1. Afgrænsningen af min undersøgelse

Som nævnt i mit brev af 9. december 2005 til Dem omfatter min undersøgelse af sagen spørgsmålet om anbringelsen af (D). Det vil i første række sige (X) Kommunes afgørelse som De fik meddelt i kommunens brev af 25. januar 2005, og kommunens sagsbehandling i det omfang den har haft betydning for selve afgørelsen.

Ombudsmanden kan imidlertid ikke behandle klager over forhold der kan indbringes for en anden forvaltningsmyndighed, før denne myndighed har truffet afgørelse (§ 14 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand).

Som jeg vil redegøre nærmere for i det følgende, kan (X) Kommunes afgørelse om anbringelse af (D) indbringes for det sociale nævn af den eller de personer der må anses som klageberettigede i forhold til afgørelsen. Nævnet vil i den forbindelse også kunne inddrage spørgsmål om relevante dele af kommunens sagsbehandling.

De har selv indbragt afgørelsen for nævnet, idet De bl.a. har gjort gældende at kommunen (også) burde have indhentet Deres samtykke til anbringelsen.

Nævnet har i sin afgørelse af 28. februar 2005 imidlertid anført at De, som er uden del i forældremyndigheden over (D), ikke er part i sagen. Nævnet har videre anført at Deres samtykke til anbringelsen ikke er påkrævet efter § 40, stk. 2, nr. 11, i den dagældende lov om social service (lovbekendtgørelse nr. 708 af 29. juni 2004). Endelig har nævnet anført at De ikke har klageadgang i henhold til § 60, stk. 1, i den dagældende lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (lovbekendtgørelse nr. 72 af 6. februar 2004) idet anbringelsesafgørelsen ikke er truffet over for Dem. Jeg forstår i det hele nævnets afgørelse sådan at nævnet har afvist at behandle Deres klage med den begrundelse

at De ikke kan anses for klageberettiget i henhold til retssikkerhedslovens § 60, stk. 1. Det gør jeg uanset at nævnet tilsyneladende også har forholdt sig til hvorvidt Deres samtykke til anbringelsen måtte anses for påkrævet efter den dagældende servicelovs § 40, stk. 2, nr. 11, hvilket i og for sig er et spørgsmål om anbringelsens lovlighed. Sådanne hjemmelsmæssige spørgsmål ville nævnet normalt kun have haft anledning til at tage stilling til hvis nævnet i øvrigt havde anset sig for at være kompetent til at realitetsbehandle Deres klage. Det ville imidlertid yderligere have forudsat at nævnet – trods sin udtrykkelige tilkendegivelse om det modsatte – havde anset Dem for klageberettiget. Jeg går derfor ud fra at nævnets bemærkning om at Deres samtykke til anbringelsen ikke kunne anses for påkrævet efter den dagældende servicelovs § 40, stk. 2, nr. 11, alene skal forstås som et anbringende til støtte for nævnets overordnede opfattelse af at afgørelsen ikke vedrører Dem.

På den baggrund mener jeg fortsat at nævnets afgørelse overordnet set må forstås som en afvisning af Deres klage med henvisning til Deres manglende klageberettigelse i henhold til retssikkerhedslovens § 60, stk. 1.

Da nævnet således har afvist Deres klage over kommunens afgørelse uden at tage egentlig stilling til afgørelsens lovlighed eller relevante dele af kommunens sagsbehandling, følger det af ombudsmandslovens § 14 at jeg er afskåret fra at tage stilling til en klage over disse spørgsmål.

Min undersøgelse af sagen drejer sig herefter alene om hvorvidt De må anses for klageberettiget i forhold til kommunens afgørelse, som er det spørgsmål nævnet har truffet afgørelse om den 28. februar 2005.

### 2. Retsgrundlaget

(X) Kommunes afgørelse er truffet i henhold til den dagældende servicelovs § 40,

stk. 2, nr. 11, om anbringelse af børn og unge uden for hjemmet med samtykke fra forældremyndighedsindehaveren, og fra den unge hvis denne er fyldt 15 år (frivillig anbringelse uden for hjemmet). Bestemmelsen lyder således:

’§ 40. Kommunen kan træffe afgørelse om foranstaltninger efter stk. 2, når det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til et barns eller en ungs særlige behov for støtte. Blandt de i stk. 2 nævnte foranstaltninger vælges den eller de mindst indgribende formålstjenlige foranstaltninger. Afgørelsen træffes med samtykke fra forældremyndighedens indehaver, jf. dog § 41. En afgørelse efter stk. 2, nr. 11, kræver tillige samtykke fra den unge, der er fyldt 15 år.

Stk. 2. Kommunen kan beslutte

...

11) at anbringe barnet eller den unge uden for hjemmet, på en døgninstitution, i en plejefamilie, i et kommunalt døgntilbud eller på et godkendt opholdssted, som må anses for egnet til at imødekomme barnets eller den ungs særlige behov, jf. §§ 40 b, 49, 49 a og 51, og ...’

Afgørelser om frivillig anbringelse truffet i henhold til denne bestemmelse kan indbringes for det sociale nævn efter den dagældende servicelovs § 121, der har følgende ordlyd:

’§ 121. Kommunens og amtskommunens afgørelser efter denne lov kan, medmindre andet er fastsat i denne lov eller i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, indbringes for det sociale nævn efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.’

Henvisningen til reglerne i kapitel 10 i den dagældende retssikkerhedslov omfatter bl.a. sidstnævnte lovs § 60, stk. 1, der lyder således:

’§ 60. De afgørelser, som kommunen og amtskommunen træffer efter den sociale

lovgivning, kan indbringes for det sociale nævn. Det er kun den person, som afgørelsen vedrører, der kan klage over afgørelsen.’

Bestemmelsens 2. punktum skal sammenholdes med at retten til – hvor denne mulighed foreligger – at indbringe en forvaltningsretlig afgørelse for en rekursmyndighed som almindeligt udgangspunkt kun tilkommer den eller de person(er) der har været part(er) i sagen i forbindelse med førsteinstansens behandling af sagen. Jeg henviser til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 954 ff, særlig s. 963 ff.

Det er almindeligt antaget i den juridiske litteratur at partsbegrebet omfatter ansøgere, klagere og andre der har en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald. Partsbegrebet omfatter således typisk den eller dem til hvem den afgørelse der træffes, vil blive stilet (afgørelsens adressat), men også andre fysiske eller juridiske personer der har en mere afledet interesse i sagens udfald, kan efter omstændighederne have stilling som part i sagen. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 135 ff (særlig s. 138), Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 61 ff (særlig s. 69 ff), og Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 171 ff.

Det almindelige udgangspunkt om at retten til at påklage en forvaltningsretlig afgørelse kun tilkommer den eller de person(er) der har været part(er) i sagen i forbindelse med førsteinstansens behandling af sagen, gælder dog ikke i de tilfælde hvor loven selv angiver hvem klageretten tilkommer.

Jeg bemærker herved at det netop udtrykkeligt følger af den dagældende servicelovs § 121, jf. retssikkerhedslovens § 60, stk. 1, 2. pkt., at bl.a. afgørelser om frivillig anbringelse uden for hjemmet truffet i

henhold til den dagældende servicelovs § 40, stk. 2, nr. 11, kun kan påklages af den person som afgørelsen vedrører. Man kan spørge om denne afgrænsning af kredsen af klageberettigede udgør en indskrænkning eller eventuelt en udvidelse af den almindelige klageret, der som udgangspunkt kun tilkommer sagens part(er).

Spørgsmålet ses ikke omtalt i forarbejderne til bestemmelsen i retssikkerhedslovens § 60, stk. 1, 2. pkt.

Bestemmelsen udlægges dog hos Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 2. udgave (2006), s. 339, således at hovedreglen er at det kun er personer der direkte bliver berørt af afgørelsen, der kan klage. Bestemmelsen synes efter denne opfattelse således umiddelbart at indebære en indskrænkning af den almindelige klageret for personer hvis interesse i sagens udfald er af mere afledt karakter, men som efter det ovenfor anførte om partsbegrebet ikke desto mindre kunne antages at have stilling som part i sagen.

Vurderingen hos Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret. Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 291, synes mere tilbageholdende idet det her blot anføres at det ikke udtrykkeligt fremgår af retssikkerhedsloven hvem der er klageberettiget.

Det er min egen opfattelse at bestemmelsen efter sin formulering i hvert fald ikke kan antages at indebære nogen udvidelse af den klageberettigede personkreds i forhold til den almindelige klageret, der som udgangspunkt kun tilkommer sagens part(er).

Jeg anser det herefter ikke for hensigtsmæssigt at jeg eventuelt foretager en nærmere vurdering af Deres klageret efter retssikkerhedslovens § 60, stk. 1, 2. pkt., før jeg har taget stilling til spørgsmålet om Deres partsstatus, dvs. spørgsmålet om hvorvidt De – som er uden del i forældremyndigheden over (D) – efter omstændighederne kan anses som part i sagen om den frivillige anbringelse af (D). Jeg for-

står det sociale nævnets afgørelse af 28. februar 2005 og nævnets og Ankestyrelsens udtalelser til mig således at det under ingen omstændigheder kan antages at være tilfældet, netop fordi De ikke har del i forældremyndigheden over (D).

Jeg har i en tidligere sag haft lejlighed til at tage stilling til spørgsmålet om hvorvidt forældre uden del i forældremyndigheden i almindelighed vil kunne anses for parter i sager vedrørende barnets personlige forhold. I den pågældende sag, som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 264 ff, udtalte jeg følgende om spørgsmålet:

’Efter § 2, stk. 1, i lov om forældremyndighed og samvær (lov nr. 387 af 14. juni 1995 med senere ændringer) skal forældremyndighedens indehaver drage omsorg for barnet og kan træffe afgørelse om dets personlige forhold ud fra barnets interesse og behov. Forældremyndighedsindehaveren har adgang til at handle på barnets vegne bl.a. i forhold til myndigheder og kan derfor udøve partsbeføjelser over for forvaltningsmyndigheder.

Jeg henviser til Svend Danielsen, Lov om forældremyndighed og samvær med kommentarer (1997), s. 59.

Efter § 19 i lov om forældremyndighed og samvær (lov nr. 387 af 14. juni 1995 med senere ændringer) har den af forældrene der ikke har del i forældremyndigheden, ret til efter anmodning at få orientering om barnets forhold. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i § 19 (Betænkning nr. 1279/1994 om fælles forældremyndighed, samværsvanskeligheder, børnesagkyndig rådgivning, s. 120, og Folketingstidende, tillæg A, 1994-95, s. 2202) at baggrunden for bestemmelsen er at offentlighedslovens regler om aktindsigt fører til at den pågældende forælder ikke har en almindelig adgang til aktindsigt i sager vedrørende barnets personlige forhold, og at den pågældende forælder i almindelighed ikke vil have adgang til

aktindsigt efter reglerne i forvaltningslovens kapitel 4. Dette skyldes at reglerne i forvaltningslovens kapitel 4, jf. lovens § 9, kun gælder for den der er part i den pågældende sag.

Det fremgår endvidere af de anførte forarbejder til bestemmelsen i § 19 at baggrunden for bestemmelsen er at det følger af forvaltningslovens regler om tavshedspligt at offentlige myndigheder i almindelighed næppe vil være berettiget til at videregive fortrolige oplysninger om barnet til den af forældrene der ikke har del i forældremyndigheden.

Det fremgår udtrykkeligt af forarbejderne til § 19 i lov om forældremyndighed og samvær (Betænkning nr. 1279/1994 om fælles forældremyndighed, samværsvanskeligheder, børnesagkyndig rådgivning, s. 123f, og Folketingstidende, tillæg A, 1994-95, s. 2212) at retten for den af forældrene der ikke har del i forældremyndigheden, til orientering ikke giver den pågældende partsstatus.

Det følger således af forarbejderne til bestemmelsen i § 19 i lov om forældremyndighed og samvær og modsætningsvis af selve bestemmelserne i § 2, stk. 1, og § 19 i lov om forældremyndighed og samvær at den af forældrene der ikke har del i forældremyndigheden over et barn, i almindelighed ikke er part i sager vedrørende barnets personlige forhold.'

På denne baggrund må jeg også i den foreliggende sag lægge til grund at De på grund af at De ikke har del i forældremyndigheden over (D), som almindeligt udgangspunkt ikke kan anses for part i sagen om den frivillige anbringelse af (D). Denne sag må således anses for en sag vedrørende hans personlige forhold som omhandlet i forældremyndighedslovens § 2, stk. 1.

At der efter min opfattelse som nævnt kun er tale om et almindeligt udgangspunkt, betyder på den anden side også at jeg ikke deler nævnets og Ankestyrelsens

generelle opfattelse af at partsstatus i sager om frivillig anbringelse under ingen omstændigheder kan tilkomme forældre uden del i forældremyndigheden.

Jeg er navnlig ikke enig med Ankestyrelsen i at partsstatus for andre end afgørelsens adressat kun som udgangspunkt bygger på en konkret vurdering. Kerneområdet i partsbegrebet er ganske vist primært afgørelsens adressat. Imidlertid kan også andre end adressater som nævnt anses som parter. Her må man gribe til de underliggende kriterier for partsbegrebets afgrænsning, hvilket i hovedsagen vil sige om den pågældende kan anses for at have en væsentlig og individuel interesse i sagen og dens udfald. For partsbegrebet gælder det derfor at det uden for et stort kerneområde hvor der ikke hersker tvivl, må bero på en overvejelse og samvejning af forskellige forhold (kriterier) der ikke kan fastlægges med definatorisk skarpheit. Jeg henviser til Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 65.

Det forhold at visse afgørelser, herunder afgørelser om frivillig anbringelse, efter den pågældende lov kun kan træffes efter samtykke (eller ansøgning) fra en nøjere fastsat personkreds, ændrer ligeledes ikke mit ovennævnte synspunkt. Jeg bemærker herved at partsbegrebet netop har som en vigtig del af sit formål at inddrage hensynet til andre personer end ansøgeren og afgørelsens adressat.

Med andre ord er indehavelse af forældremyndigheden en tilstrækkelig, men ikke ubetinget nødvendig forudsætning for partsstatus.

Jeg mener at nævnet og Ankestyrelsen tilsyneladende har lagt en anden retsopfattelse til grund for deres afgørelser i sagen. Det gør jeg selv om det fremgår af nævnets afgørelse af 28. februar 2005 at nævnet også har inddraget andre faktorer end det at De ikke har del i forældremyndigheden, nemlig oplysningen om at (D)



har boet hos Dem. Nævnets opfattelse af at De uanset denne oplysning fortsat ikke kan anses for part i sagen, fremstår således ganske ubegrundet.

Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse.

Jeg har herefter overvejet hvorvidt der i den foreliggende sag foreligger tilstrækkeligt stærke konkrete holdepunkter for at De må anses som part i sagen om (D)'s frivillige anbringelse.

I den forbindelse har jeg ligesom nævnet hæftet mig ved oplysningen i Deres advokats brev af 15. februar 2005 til kommunen om at De i en periode udøvede en form for faktisk forældremyndighed over (D) da han navnlig boede hos Dem.

Efter at De indgav Deres klage til mig, har Retten i (Z)-by i sin dom af 21. marts 2005 (som efter det oplyste senere er stadfæstet af (...) Landsret) imidlertid afvist at tillægge Dem forældremyndigheden over (D), bl.a. med den begrundelse at De ikke loyalt havde medvirket til gennemførelsen af samværet mellem (D) og (B).

Ombudsmandens virksomhed omfatter ikke domstolene (ombudsmandslovens § 7, stk. 2). Som følge heraf efterprøver jeg normalt heller ikke spørgsmål som domstolene har taget stilling til.

I hvert fald under disse omstændigheder – hvor retten netop med henvisning til de omstændigheder under hvilke De havde (D) boende hos Dem, har afvist at tillægge Dem forældremyndigheden over ham med det indhold som denne har efter forældremyndighedslovens § 2, stk. 1 – har jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at anse Dem for part i sagen vedrørende den frivillige anbringelse af (D). Jeg bemærker herved at der efter min opfattelse ikke ved afgørelsen af spørgsmålet om partsstatus kan lægges afgørende vægt på en (eller flere) periode(r) hvor barnet har haft ophold hos den forælder som ikke har forældremyndigheden, i strid med aftaler mel-

lem forældrene og/eller afgørelser truffet af offentlige myndigheder herom.

På den anden side måtte jeg mene at bl.a. følgende omstændigheder kunne tale for at en forælder som ikke har del i forældremyndigheden, må anses for part i en sag om anbringelse af den pågældendes barn med samtykke fra forældremyndighedens indehaver:

- hvis den forælder som ikke har del i forældremyndigheden, faktisk i en længere periode med forældremyndighedsindehaverens indforståelse har udøvet forældremyndigheden over barnet, og

- hvis barnet har boet hos den forælder som ikke har del i forældremyndigheden, i en længere periode med forældremyndighedsindehaverens indforståelse.

Hvornår nærmere de nævnte og eventuelt andre relevante kriterier ville kunne føre til at en forælder der ikke har del i forældremyndigheden, må anses for part i en sag om frivillig anbringelse af vedkommendes barn, beror imidlertid på en nærmere konkret afvejning, som den foreliggende sag ikke giver anledning til at foretage.

Det følger af det anførte at jeg heller ikke kan anse Dem for klageberettiget efter retssikkerhedslovens § 60, stk. 1, i forhold til kommunens afgørelse om frivillig anbringelse af (D). Jeg har således ikke grundlag for at henstille at nævnet behandler Deres klage over kommunens afgørelse i realiteten.

Som nævnt er jeg i medfør af ombudsmandslovens § 14 endvidere afskåret fra at tage stilling til en klage over en frivillig anbringelse af (D) så længe der ikke foreligger en realitetsafgørelse herom fra nævnet.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen.”

NOTER: (\*) FOB 1992, s. 250, og FOB 2002, s. 358.



## 14-6. Anmodning om genoptagelse af arbejdsskadesag skulle også vurderes på ulovbestemt grundlag

Forvaltningsret 13.3 – 26.1.

*En mand blev i forbindelse med sit arbejde ved politiet udsat for et akut støjtraume under en skydeøvelse i 1980. Arbejdsskadestyrelsen anerkendte i 1990 lidelsen som en arbejdsskade, men vurderede at manden – som på trods af støjtraumet var fortsat med sit arbejde – ikke havde lidt noget erhvervsevnetab. Ved en skydeøvelse i 1992 pådrog manden sig endnu et støjtraume. Mandens erhvervsevnetab som følge af skaden blev i 1994 vurderet til 15 pct. af Arbejdsskadestyrelsen, hvilket imidlertid heller ikke berettigede til nogen erstatning.*

*I 2001 tillkendte kommunen manden mellemste førtidspension med henvisning til hans nu massive hørenedsættelse og hukommelses- og koncentrationsbesvær som kunne skyldes hørenedsættelsen. Kommunen vurderede med andre ord at hans arbejdsevne hos politiet var nedsat i svær grad. I 2002 blev han afskediget med kvalificeret svagelighedspension. Afskedigelsen var begrundet i helbredsbedinget utjenestedygtighed.*

*Manden bad på denne baggrund Arbejdsskadestyrelsen om at genoptage spørgsmålet om erhvervsevnetab som følge af de to arbejdsskader. Arbejdsskadestyrelsen og senere Ankestyrelsen afviste imidlertid at genoptage spørgsmålet med henvisning til at anmodningen var indgivet mere end 5 år efter at erstatningen først blev fastsat. Ifølge § 29 i den dagældende arbejdsskadeforsikringslov kunne spørgsmålet nu kun genoptages hvis ganske særlige omstændigheder talte for det. Det mente myndighederne ikke var tilfældet ifølge den administrative praksis som knyttede sig til § 29.*

*Ombudsmanden mente det var usikkert om Ankestyrelsen havde anvendt den nævnte administrative praksis i overensstemmelse med præmisserne i en dom som Højesteret havde afsagt den 19. maj 2005 under ombudsmandens behandling af sagen. Ombudsmanden kritiserede at myndighederne – når de mente at genoptagelse efter den lovbestemte ordning i § 29 måtte anses for afskåret – ikke havde taget stilling til om genoptagelsesanmodningen var begrundet i forhold som efter omstændighederne burde medføre genoptagelse på ulovbestemt grundlag. Ombudsmanden henstillede at Ankestyrelsen – og eventuelt først Arbejdsskadestyrelsen – traf en ny afgørelse om genoptagelse på baggrund af ombudsmandens udtalelse.*

*(J.nr. 2004-3895-024).*

Forhistorien i sagen var at A i foråret 1980 blev udsat for et akut støjtraume i forbindelse med en skydeøvelse under sit arbejde hos X-by Politi. A anmeldte i august 1989 lidelsen til Arbejdsskadestyrelsen. I brev af 5. april 1990 anerkendte Arbejdsskadestyrelsen den hørenedsættelse som A havde pådraget sig ved skudstøjen, som en arbejdsskade. Arbejdsskadestyrelsen vurderede herefter at A havde fået varigt men svarende til 30 pct., men at han ikke havde lidt noget

erhvervsevnetab, hvilket blev meddelt A i brev af 18. juni 1990. A indbragte ikke afgørelsen for Den Sociale Ankestyrelse (nu Ankestyrelsen). Denne sag blev af Arbejdsskadestyrelsen benævnt 01-sagen.

I 1991 søgte A forflyttelse til Jylland af familiemæssige årsager og fik da besked om at han var nødsaget til at søge nedrykning fra sin lederstilling til en lavere stilling uden ledelsesansvar. A fik en uchangeret stilling i Y-by Politi, idet A dog over for Rigspolitiche-

fen gjorde opmærksom på at han kun søgte nedrykning for at blive forflyttet, og at han forventede at han på et senere tidspunkt kunne søge en lederstilling.

Da det af A's årlige tjenestebedømmelse i 1993 imidlertid fremgik at bedømmelsesudvalget på grund af A's høreskade savnede grundlag for en generel vurdering af A's egnethed som leder, bad A i brev af 20. april 1993 Arbejdsskadestyrelsen om at genoptage sin behandling af 01-sagen med henvisning til at høreskaden havde fået betydning for A's videre avancement i politiet. A henviste ligeledes til sine ovennævnte forudsætninger for at søge forflyttelse til Y-by Politi. I brev af 14. september 1994 afslog Arbejdsskadestyrelsen dog at genoptage sagen på dette grundlag. Styrelsen lagde dels vægt på at A's nedrykning til en uchargeret stilling i sin tid skyldtes A's eget ønske om at flytte til Y-by, dels at det ikke modsætningsvis kunne sluttes at hvis A kunne være blevet bedømt som leder, var han også blevet det. A indbragte ikke afslaget for Den Sociale Ankestyrelse.

Arbejdsskadestyrelsen havde den 30. november 1992 modtaget endnu en anmeldelse fra A vedrørende en skydeøvelse, den 24. september 1992 i Y-by, hvor A på ny var blevet udsat for skudstøj. Det støjtraume A pådrog sig i den forbindelse, blev anerkendt som en arbejdsskade i Arbejdsskadestyrelsens brev af 18. juli 1994. I brev af 25. august 1994 vurderede Arbejdsskadestyrelsen imidlertid A's varige men til at være under 5 pct. og hans erhvervsevnetab til under 15 pct., og A fik således ingen godtgørelse eller erstatning for arbejdsskaden. A indbragte ikke sagen for Den Sociale Ankestyrelse. Denne sag benævnte Arbejdsskadestyrelsen 02-sagen.

I oktober 1999 blev A henvist til en speciallæge i psykiatri på grund af en mulig depression. I brev af 25. juni 2001 anmeldte A denne psykiske lidelse som en arbejdsskade. A eftersendte en erklæring af 18. oktober 2001 fra sin speciallæge som bl.a. konkluderede at

baggrunden for udviklingen i A's depressive symptomer formentlig skulle søges dels i et dårligt arbejdsmiljø, dels i A's høreskade. Arbejdsskadestyrelsen afslog den 17. april 2002 at anerkende A's psykiske lidelse som en arbejdsskade i form af en erhvervssygdom. A indbragte afgørelsen for Ankestyrelsen som den 18. oktober 2002 hjemviste sagen til fornyet behandling i Arbejdsskadestyrelsen. Efter at have indhentet en ny erklæring fra A's speciallæge af 19. januar 2003 fastholdt styrelsen imidlertid sit afslag på genoptagelse i brev af 8. september 2003. A indbragte ikke denne sag for Ankestyrelsen. Arbejdsskadestyrelsen benævnte denne sag 03-sagen.

I brev af 19. april 2001 anmodede hovedorganisationen B på A's vegne Arbejdsskadestyrelsen om genoptagelse af spørgsmålet om varigt men i 01-sagen. B henviste med baggrund i en audiologisk speciallægeerklæring til at A's hørenedsættelse var tiltaget i betydeligt omfang siden styrelsens seneste afgørelse i sagen. Forud for afgørelsen anmodede A i e-mail af 9. februar 2003 Arbejdsskadestyrelsen om aktindsigt i sagen, herunder i udtalelsen fra Arbejdsskadestyrelsens lægekonsulent. I brev af 13. februar 2003 meddelte styrelsen A at han først ville modtage kopi af lægekonsulentens udtalelse sammen med styrelsens afgørelse. Arbejdsskadestyrelsen afslog herefter at genoptage sagen i brev af 7. marts 2003. Den Sociale Ankestyrelse stadfæstede afslaget i brev af 3. december 2003. Styrelsen lagde bl.a. vægt på at A var ophørt med skydning i 1990, og at en støjbetinget hørenedsættelse ikke forværres når man ikke længere er udsat for støj.

Senest i breve af henholdsvis 13. februar og 10. november 2004 meddelte Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen A afslag på genoptagelse af spørgsmålene om varigt men og erhvervsevnetab i 01-sagen og 02-sagen. Min undersøgelse af sagen var begrænset til disse to seneste afgørelser, og kun for så vidt angik spørgsmålet om genoptagelse af spørgsmålet om erhvervsevnetab. Bag-

grunden for de to afgørelser var at Y Kommune i brev af 14. december 2001 tilkendte A mellemste førtidspension med virkning fra den 1. januar 2002. Pensionen blev tilkendt med hjemmel i § 14, stk. 2, nr. 1, jf. § 15, stk. 3, i lov om social pension, jf. dagældende lovbekendtgørelse nr. 615 af 26. juni 2001. Kommunens begrundelse var bl.a. følgende:

”Der er ved afgørelsen lagt vægt på, at De har været ansat ved politiet i 35 år med skiftende arbejdsopgaver. Siden begyndelsen af 1980’erne har der været tiltagende problemer med en nu massiv hørenedsættelse, også indenfor taleområdet, som har påvirket arbejdsindsatsen.

De har indenfor de seneste år haft primært mere administrative opgaver bl.a. ved afhøringer og vagttjeneste med telefonbetjening, men De har ikke kunnet få arbejdsforhold, hvor der blev taget hensyn til Deres helbredssituation, således at de tiltagende høreproblemer, måske også kan have været medvirkende til en tiltagende psykiske lidelse.

Der har været flere sygdomsmeldinger, – senest forsøgte De den 28.5.2001 at genoptage arbejdet, men måtte allerede d. 29.5.2001 påny lade Dem sygemelde. De er indstillet til og afventer nu afskedigelse fra politiet af helbredsmæssige årsager.

Helbredsmæssigt har De en hørenedsættelse. Lidelsen har medført et såkaldt recruitmentfænomen, som betyder at De er svært påvirket af for høj støj samtidigt med at De har svært ved at skelne og differentiere talestemmer. Dertil kommer øresusen, tinnitus.

De er påvirket af hukommelsesbesvær, koncentrationsbesvær og let træthedsbesvær, hvilket kan skyldes hørenedsættelsen, – men også være begrundet i en depressiv lidelse, som De har været i behandling for siden 1999 ved psykiater (...). Denne anfører at det drejer sig om en svær depression samt belastningsreaktion. Af erklæringen fremgår endvidere, at der er tale om en speciel karakterstruktur, som medfører at De er retfærdighedssøgende og let føler forurettelse. De fysiske og psykiske arbejdsforhold har været

medvirkende til at fastholde og udvikle en tiltagende insufficiensfølelse.

Deres arbejdsevne ved politiet er derfor nedsat i svær grad, – og det er i vores afgørelse af d.10. ds., jfr. pensionslovens §20a stk. 2, vurderet, at den ikke kan bedres ved revalidering/omskoling.

Af SM-afgørelse P-27-97 (principiel afgørelse fra Den Sociale Ankestyrelse, som er vedlagt) fremgår, at ved bedømmelse af erhvervsevnen også skal indgå arbejdsindsatsen ved borgerligt ombud, – i Deres tilfælde som medlem af byrådet.

Af Deres beskrivelse vedrørende byrådsarbejdet fremgår, at De også her har haft svære problemer p.g.a. Deres helbred, – De har måttet holde pauser og ikke deltaget i alle byrådsmødernes punkter, – både p.g.a. den nedsatte hørelse, træthedsfølelsen og den svigtende koncentration. Det samme har gjort sig gældende ved det forbedrende arbejde inden møderne. De føler derfor, at De ikke udfører byrådsarbejdet til Deres egen tilfredshed.

Ved en samlet vurdering af Deres erhvervsevne anses den for varigt nedsat med 2/3, – men ikke nedsat til det ubetydelige i alle fag, hvilket er betingelsen for tilkendelse af højeste førtidspension.

Deres erhvervsevne er bedømt i forhold til fuldt erhverv.”

Med henvisning hertil anmodede B i brev af 20. december 2001 Arbejdsskadestyrelsen om at genoptage sagen til fornyet afgørelse af erhvervsevnetabet. B henviste til Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 14. september 1994, hvor styrelsen havde afvist at genoptage sin behandling af 01-sagen.

Brevet blev modtaget i Arbejdsskadestyrelsen den 21. december 2001 og indgik som akt nr. 20c i 02-sagen.

Den 17. maj 2002 meddelte Justitsministeriet A afsked med udgangen af september måned 2002 med kvalificeret svagelighedspension efter lov om tjenestemandspension. Afskedigelsen skete i henhold til tjeneste-

mandslovens kapitel 5 på grund af helbreds-  
betinget utjenestedygtighed.

Den 12. marts 2003 skrev A en e-mail til  
Arbejdsskadestyrelsen hvor han spurgte til  
sin sag om erhvervsevnetab. A's e-mail ind-  
gik som akt nr. 24 i 02-sagen.

Den 20. marts 2003 indsendte A en under-  
skrevet erklæring om samtykke til indhen-  
telse af personlige oplysninger på en blanket  
som jeg antog A havde modtaget fra Ar-  
bejdsskadestyrelsen. Samtykkeerklæringen  
indgik som akt nr. 25 i 02-sagen.

I brev af 28. april 2003, der indgik som akt  
nr. 44 i 01-sagen, henledte B endvidere selv  
Arbejdsskadestyrelsens opmærksomhed på  
B's anmodning af 20. december 2001.

B rykkede atter Arbejdsskadestyrelsen for  
svar i brev af 17. juni 2003. Brevet indgik som  
akt nr. 46 i 01-sagen. Til støtte for anmodnin-  
gen henviste B nu endvidere til den psykia-  
triske speciallægeerklæring af 12. januar  
2003 fra 03-sagen, idet erklæringen efter B's  
opfattelse understøttede at der var en tæt år-  
sagssammenhæng mellem A's hørenedsæt-  
telse og efterfølgende psykiske symptomer  
og arbejdsophør og overgang til mellemste  
førtidspension og følgerne af ulykkestilfæl-  
dene den 29. august 1989 og den 24. septem-  
ber 1992.

I et brev af 18. august 2003 rykkede B igen  
Arbejdsskadestyrelsen for svar. Brevet ind-  
gik som akt nr. 47 i 01-sagen.

De to efterfølgende akter (akt nr. 48 og 49)  
i Arbejdsskadestyrelsens 01-sag manglede.  
Der forelå imidlertid en underskrevet sam-  
tykkeerklæring fra A af 16. september 2003  
på en blanket som jeg gik ud fra at styrelsen  
sendte A som svar på B's rykker af 18. august  
2003. Sammen med samtykkeerklæringen  
modtog styrelsen kopi af A's pensionsmed-  
delelse for juni 2003 og en række andre op-  
lysninger fra A til brug for sagen, bl.a. i form  
af et udfyldt spørgeskema.

I brev af 26. september 2003 bad Arbejds-  
skadestyrelsen ligeledes Rigspolitechefen  
om at udfylde og returnere et spørgeskema

til brug for styrelsens behandling af sagen og  
om at indsende forskellige lønoplysninger.

Arbejdsskadestyrelsen modtog det ud-  
fyldte spørgeskema og lønoplysningerne  
med Rigspolitechefens brev af 4. november  
2003.

I e-mail af 27. november 2003 rykkede A  
på ny Arbejdsskadestyrelsen for en afgørelse  
i sagen, ligesom B i breve af 19. januar og 3.  
februar 2004 rykkede styrelsen for svar på  
sine henvendelser.

Den 13. februar 2004 traf Arbejdsskade-  
styrelsen afgørelse om afslag på at genopta-  
ge 01- og 02-sagen. Arbejdsskadestyrelsen  
skrev følgende:

“(B) har i brev af 17. juni 2003 bedt os om at  
tage Deres sag fra 29. august 1989 op til for-  
nyet behandling.

Deres forbund har ikke tidligere anmodet  
om genoptagelse af Deres 02 sag.

Deres forbund har i skrivelse af 3. februar  
2004 klaget til regionsledelsen over den lan-  
ge sagsbehandlingstid. Af denne skrivelse  
fremgår det således, at De også forventer en  
afgørelse om genoptagelse af 02-sagen.

Vi har derfor medtaget dette spørgsmål i  
nærværende afgørelse.

Vi skal beklage den lange sagsbehand-  
lingstid, vi har dog tilladt os at afvente Den  
Sociale Ankestyrelsens afgørelse vedr. men-  
grad, idet denne afgørelse efter vores vurde-  
ring er af væsentlig betydning for vores vur-  
dering af spørgsmålet om evt. genoptagelse  
af erhvervsevnetab.

Vi traf første gang afgørelse i 01 sagen om  
mengrad og erhvervsevnetab den 18. juni  
1990.

Vi traf første gang afgørelse om erhvervs-  
evnetab og mengrad i 02 sagen den 25.  
august 1994.

Da der er gået mere end 5 år siden de to sa-  
gers førstegangsafgørelser, skal der forelig-  
ge ganske særlige omstændigheder, for at vi  
kan genoptage sagen.

Det er oplyst, at De er overgået til mellem-  
ste førtidspension som følge af afgørelse i  
december 2001.

Den Sociale Ankestyrelse har ved afgørelse af 3. december 2003 fundet, at der ikke var grundlag for at antage, at Deres lidelse som følge af arbejdsskade var forværret.

Det blev endvidere lagt til grund, at Deres psykiske gener ikke kan tilskrives Deres hørenedsættelse.

Vi vurderer fortsat ikke, at der er grund til at genoptage spørgsmålet om Deres mengrad.

Vi finder endvidere ikke grundlag for at genoptage spørgsmålet om erhvervs-evnetab, idet vi ikke finder det overvejende sandsynligt, at en genoptagelse vil medføre en anden vurdering.

Vi har i den forbindelse lagt vægt på, at der ikke er sket en forværring, der kan tilskrives Deres arbejdsskade samt, at De har været i stand til at arbejde igennem en lang årrække efter hændelsen.

Endeligt har vi lagt vægt på, at Deres psykiske gener ikke kan tilskrives Deres arbejdsskade. Det fremgår af de fremsendte oplysninger, at der er tale om betydelige psykiske gener, der vurderes at være af betydelig erhvervsnedsettende karakter.

Særligt for så vidt angår Deres 02 sag finder vi ikke at det er dokumenteret, at der skulle være sket en forværring.

Vi har lagt vægt på, at skaden ikke medførte fastsættelse af selvstændig mengrad på 5% eller derover, idet der i afgørelse af 25. august 1994 er lagt til grund, at Deres forudbestående høretab ikke ses forværret som følge af hændelsen i september 1992.

Det må således heraf udledes, at Deres gener alene på dette tidspunkt kunne tilskrives Deres 01-sag.

Henset til Den Sociale Ankestyrelsens vurdering vedr. mengraden i 01 sagen findes der ingen holdepunkter for at antage, at Deres høreskade i 02 sagen skulle være forværret.

Vi finder derfor ikke grundlag for at genoptage sagerne 01 og 02.

..."

B indbragte afgørelsen for Ankestyrelsen. I klagen af 25. februar 2004 anførte B bl.a. følgende:

"Arbejdsskadestyrelsen har anført, at der først den 17. juni 2003 er søgt om genoptagelse af spørgsmålet om tab af erhvervssevne i 01-sagen. Det er desuden anført, at vi ikke tidligere har bedt om genoptagelse i 02-sagen.

Det fremgår af de tilsendte akter, jf. Arbejdsskadestyrelsens brev af 13. februar 2003, at Arbejdsskadestyrelsen journaliserede vores brev af 20. december 2001 på både 01- og 02-sagerne. Journaliseringen skete ifølge datostemplet den 21. december 2001.

Det er derfor uforståeligt, at Arbejdsskadestyrelsen har skrevet som anført ovenfor, når styrelsen selv har indbilageret vores anmodninger om genoptagelse i begge sager.

Vi er ikke enig i, at det havde været nødvendigt at afvente afgørelsen fra Den Sociale Ankestyrelse for så vidt angår spørgsmålet om genoptagelse af mengraden. Der er tale om to forskellige afgørelser, hvor forskellige kategorier af oplysninger er relevante.

Vi er enig i, at sagen skal vurderes efter reglerne om genoptagelse efter udløbet af 5 års fristen.

Men vi må påpege, at pensionsafgørelsen er en helt ny oplysning i sagen, og at Arbejdsskadestyrelsen ikke tidligere har haft anledning til at vurdere denne afgørelse i forhold til spørgsmål om genoptagelse.

Efter loven skal der som bekendt ske genoptagelse, hvis der fremkommer væsentlige nye oplysninger om f.eks. de erhvervs-mæssige forhold, som ikke forelå på tidspunktet for den første afgørelse om tab af erhvervssevne.

Det er vanskeligt at forestille sig en mere ny og væsentlig oplysning end tilkendelse af førtidspension som er betinget af en arbejdsskade.

Arbejdsskadestyrelsens afslag på genoptagelse er derfor i strid med en praksis for genoptagelse. Det er fast praksis, at tilkendelse af førtidspension som følge af en ar-



bejdsskade begrundet genoptagelse af spørgsmålet om erstatning for tab af erhvervsevne. Dette gælder, uanset om der er søgt om genoptagelse før eller efter udløbet af fristen på fem år.

Det fremgår af kommunens afgørelse om tilkendelse af mellemste førtidspension, at denne er begrundet navnlig i arbejdsskadens følger – følgerne af hørenedsættelsen.

Det er ikke en betingelse for at genoptage spørgsmålet om tab af erhvervsevne, at der er indtrådt en medicinsk forværring af helbredstilstanden. Arbejdsskadestyrelsens bemærkninger herom kan derfor ikke anses for relevante eller berettigede i afgørelsen.

Det forhold, at der ikke er udmålt godtgørelse for varigt mén i 02-sagen er ikke til hinder for, at der tilkendes erstatning for tab af erhvervsevne i 01-sagen.

Vi vurderer samtidig, at begrundelsen for afgørelsen indeholder en materiel stillingtagen til spørgsmålet om tab af erhvervsevne. Det er derfor mest korrekt formelt at genoptage spørgsmålet om tab af erhvervsevne og derefter vurdere omfang og årsagssammenhæng.

Vi henviser til, at loven indeholder en helt central formodningsregel i § 13. Efter denne regel skal Arbejdsskadestyrelsen som bekendt give fuld erstatning for et påvist tab af erhvervsevne. Dette fraviges kun i de tilfælde, hvor Arbejdsskadestyrelsen kan godtgøre, at det er overvejende sandsynligt, at tab af erhvervsevne skyldes andre forhold end arbejdsskaden/arbejdsskaderne.

Arbejdsskadestyrelsen har ved sin afgørelse ikke godtgjort, at der er andre årsager til (A)'s endelige udtræden af arbejdsmarkedet og overgang til mellemste førtidspension den 1. januar 2002.

Vi bemærker, at han også har fået tilkendt kvalificeret svagelighedspension via tjenestemandssystemet. Det har således været enig i kommunens vurdering af, at erhvervsevne er forringet væsentligt som følge af sygdom.

Vores medlem er ved at udarbejde en redegørelse for hans høremæssige besvær under ansættelsen ved Rigspolitechefen. Vi eftersender hans redegørelse, når denne foreligger.

Vi bemærker, at (A) med al magt forsøgte at fastholde sin ansættelse ved Rigspolitechefen efter de to arbejdsskader, hvor hørelsen blev påvirket. Han holdt fast i sit arbejde, så længe det var ham muligt. Han oplevede gradvis, at det blev stadig vanskeligere at udføre sit arbejde med de begrænsninger, som arbejdsskaderne indebar.

Det forhold, at en ansat under Rigspolitechefen med en svær hørenedsættelse må op-høre med sin ansættelse, kan vanskeligt forklares med andre årsager end arbejdsskadens følger. Dette gælder i særdeleshed, når det synes ret oplagt, at en overgang til pension i 1990/1994 utvivlsomt ville have ført til en tilkendelse af erstatning for tab af erhvervsevne. Ved at afslå genoptagelse på nuværende tidspunkt medfører desværre, at en skadelidt derfor ikke længere har nogen interesse i at prøve at forblive på arbejdsmarkedet, så længe det er ham muligt. Dette er meget problematisk, også set i lyset af den gældende ulovbestemte tabsbegrænsningspligt, der påhviler en erstatningssøgende.

Vi må derfor fastholde, at der er grundlag for at genoptage spørgsmål om tab af erhvervsevne i begge sager, og at der kan tilkendes erstatning for tab af erhvervsevne svarende til det konstaterede tab af erhvervsevne i pensionsafgørelse, eller i det mindste en betydelig del heraf."

I forlængelse af klagen indsendte B en udtalelse fra A af 25. februar 2004 vedrørende A's høreskader. I udtalelsen beskrev A forholdene ved sit tidligere tjenestested som tålelige fordi der var blevet taget rimelige hensyn til hans hørehandicap. Forholdene på A's nye tjenestested var imidlertid anderledes da han her blev sat til arbejdsopgaver som han havde vanskeligt ved at klare, især i ordenspolitiets ekspedition med megen støj, og i særdeleshed de seneste syv år i fremmedpo-



litiet, hvor han skulle afhøre fremmedsprogede og ofte ved hjælp af tolk, hvilket krævede meget stor koncentration og medførte meget træthed.

Ankestyrelsen traf afgørelse i klagesagen den 10. november 2004. Afgørelsen var en stadfæstelse af Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 13. februar 2004. Ankestyrelsen afviste således at spørgsmålet om tab af erhvervsevne kunne genoptages. Som begrundelse anførte styrelsen følgende:

”Der er ikke dokumenteret en sådan væsentlig forværring i Deres erhvervs- og helbredsmæssige forhold, at der er en ganske særlig grund til at dispensere fra overskridelsen af genoptagelsesfristen.

Det er derfor ikke overvejende sandsynligt, at en ny vurdering af Deres sag vil berettige til erstatning for tab af erhvervsevne.

Sagen kan genoptages i 5 år efter den første afgørelse om tab af erhvervsevne. Genoptagelse efter mere end 5 år kan kun ske, hvis der er ganske særlige omstændigheder, der gør, at der er grundlag for at se bort fra fristen. Vi vurderer, at genoptagelse kan ske, hvis

1. der er dokumenteret en væsentlig forværring af Deres erhvervmæssige forhold og
2. det er overvejende sandsynligt, at arbejdsskaden er årsag til den væsentlige forværring.”

Ankestyrelsen anførte herefter bl.a. at anmodningerne om genoptagelse af henholdsvis 19. april 2001 og 20. september 2001 var modtaget efter udløbet af femårsfristen. Efter en redegørelse for sagens oplysninger til og med A's tilkendelse af mellemste førtidspension med virkning fra januar 2002 fortsatte afgørelsen således (jf. side 6 i afgørelsen):

”Ud fra ovennævnte oplysninger har vi vurderet, at det ikke er dokumenteret, at der er væsentlig årsagssammenhæng mellem høretabet og Deres udtræden fra arbejdsmarkedet.

Vi har herved lagt vægt på oplysningerne om arbejdsskadernes art og omfang samt udviklingsforløb beskrevet i foreliggende akter.

Vi har videre lagt vægt på oplysningerne om Deres helbredsmæssige forhold i øvrigt, beskrevet i ovennævnte psykiatrisk speciallægeerklæring.

Det er ikke overvejende sandsynligt, at ændringerne af Deres erhvervmæssige forhold skyldes følger efter arbejdsskaden.

*Bemærkninger til klagen:*

Det er anført i klagen, at pensionsafgørelsen er en helt ny oplysning i sagen, og at Arbejdsskadestyrelsen ikke tidligere har haft anledning til at vurdere denne afgørelse i forhold til spørgsmålet om genoptagelse.

Ankestyrelsen skal med henvisning til Social Meddelelse SM U-2-04 bemærke, at genoptagelse af spørgsmålet om tab af erhvervsevne efter arbejdsskadeforsikringslovens § 29, stk. 1, indenfor 5-årsfristen, sker efter en konkret vurdering af, om der er dokumenteret væsentlig forværring af Deres erhvervs- og helbredsmæssige forhold, og om der er årsagssammenhæng mellem følgerne af arbejdsskaden(erne) og Deres ophør med arbejdet.

Overgangen til førtidspension er således ikke i sig selv nødvendigvis tilstrækkelig begrundelse til at genoptage sagen.

Efter lovens § 29, stk. 1, sidste punktum, kan Arbejdsskadestyrelsen se bort fra genoptagelsesfristen, såfremt ganske særlige omstændigheder taler herfor. Genoptagelse efter 5-årsfristen forudsætter således noget mere.

Til det anførte i klagen om sagsbehandlingsforhold i Arbejdsskadestyrelsen henvises til den indklagede afgørelse, hvor Arbejdsskadestyrelsen har beklaget dette.

For så vidt angår de øvrige forhold i klagen, henviser Ankestyrelsen til begrundelsen for afgørelsen ovenfor.”

I brev af 12. november 2004 meddelte B at man udtrådte af sagen.

A indgav herefter en klage til mig i brev af 14. november 2004, hvor han opstillede følgende tre klagepunkter:

1. Myndighedernes urimeligt lange sagsbehandlingstid.
2. Afvisningen af genoptagelse af spørgsmålet om erhvervsevnetab.
3. At Arbejdsskadestyrelsen på en række punkter direkte havde modarbejdet A og undladt at informere ham ordentligt, idet han konstant havde måttet erindre om sagen og stille krav om oplysninger der indlysende skulle gives til ham som part i sagen.

Til støtte for sin klage henviste A bl.a. til B's brev af 17. juni 2003. A mente på dette grundlag ikke at Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen havde truffet en korrekt afgørelse, da en tidsfrist ikke burde være afgørende for at genoptage en sag hvor erhvervsevnetabet var begrundet i en ny situation, dvs. A's tilkendelse af førtidspension. A var ene og alene forblevet i sit arbejde fordi det formelt var muligt. Menneskeligt havde det imidlertid været umuligt på grund af A's arbejdsgivers helt klare interesse i at presse A ud i en arbejdssituation hvor A til sidst selv måtte sige fra. A havde i sin arbejdssituation søgt at gøre hvad der var ham menneskeligt muligt for at bevare sin erhvervsevne indtil det ikke længere var muligt. A mente at afgørelsen om erhvervsevnetab ville have været anderledes hvis han havde opgivet sit arbejde på et tidligere tidspunkt.

Jeg bad i brev af 15. marts 2005 om en udtalelse fra Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen i anledning af klagen. Jeg bad om at myndighederne udtrykkeligt forholdt sig til A's tre klagepunkter anført i brevet af 14. november 2004. For så vidt angik klagepunkt 2 (afslag på genoptagelse af spørgsmålet om erhvervsevnetab), meddelte jeg at min undersøgelse begrænsede sig til Arbejdsskadestyrelsens og Ankestyrelsens afgørelser af henholdsvis 13. februar 2004 og 10. november 2004. I lyset af at Højesteret i en dom afsagt den 17. november 2004 havde fastslået

at bestemmelsen i den dagældende arbejdsskadeforsikringslovs § 29 ikke udelukkede genoptagelse efter almindelige forvaltningsretlige principper, bad jeg endvidere myndighederne oplyse om de alene havde vurderet anmodningen om genoptagelse af sagen efter den dagældende § 29, stk. 1, eller om myndighederne desuden havde inddraget den almindelige forvaltningsretlige adgang til genoptagelse af sager på ulovbestemt grundlag.

Den 6. april 2005 skrev A til mig igen for at henlede min opmærksomhed på 03-sagen. A anså således beskrivelsen af hans arbejdsforhold i denne sag for væsentlig for bedømmelsen af følgerne af hans arbejdsskade og den langvarige depression, som på grund af høreskaden og arbejdsforholdene førte til at han mistede erhvervsevnen. Jeg videresendte A's brev til Ankestyrelsen således at det A havde anført, kunne indgå i grundlaget for myndighedernes udtalelse til mig.

I brev af 20. april 2005 til mig fremkom A med en række yderligere bemærkninger i anledning af to udtalelser om ham fra Politimesteren i Y-by og fra A's foresatte i Udlændingekontoret af henholdsvis 11. og 13. december 2002 som begge indgik i 03-sagen. A bestred det som var anført i udtalelserne, hvorefter han ikke tidligere skulle have givet udtryk for utilfredshed med sine arbejdsforhold. A fastholdt endvidere at han i Udlændingekontoret havde arbejdet under helt urimelige vilkår med et betydeligt hørehandicap som der ikke var blevet taget hensyn til, hvilket havde medført depression, langtidssygemelding og pensionering og dermed et betydeligt erhvervsevnetab.

Arbejdsskadestyrelsen fremkom med sin udtalelse i brev af 30. juni 2005. Styrelsen udtalte bl.a. følgende:

*"1. En urimelig lang sagsbehandling*

Vi traf første gang afgørelse om mén og erhvervsevnetab i (A)'s 01-sag den 18. juni 1990.

Vi traf første gang afgørelse om mén og erhvervsevnetab i (A)'s 02-sag den 25. august 1994.

Arbejdsskadestyrelsen modtog den 19. april 2001 anmodning om genoptagelse af ménet i 01-sagen. Dette spørgsmål blev behandlet blandt andet med indhentelse af speciallægeerklæring samt forelæggelse for Arbejdsskadestyrelsens interne lægekonsulent. Vi traf afgørelse om afvisning af genoptagelse af det varige mén den 7. marts 2003.

Arbejdsskadestyrelsen modtog den 21. december 2001 anmodning om genoptagelse af spørgsmålet om tab af erhvervsevne. Der blev bedt om genoptagelse af den sag, hvor vi senest den 14. september 1994 havde truffet afgørelse om tab af erhvervsevne. Denne afgørelse blev truffet i 01-sagen. Ved en beklagelig fejl blev genoptagelsesansøgningen imidlertid journaliseret på 02-sagen, og 02-sagen blev lagt på arkiv. Ved brev af 12. marts 2003 rykkede (A), hvorefter 02-sagen blev registreret som under behandling for så vidt angår spørgsmålet om genoptagelse af erhvervsevnetabet.

Arbejdsskadestyrelsen modtog den 17. juni 2003 brev fra (B), hvor der blev redegjort for (A)'s arbejdsskadesager og for anmodningerne om genoptagelse. Ved brev af den 18. august 2003 rykkede (A) for sagsbehandlingen.

Disse breve blev journaliseret på 01-sagen, hvorefter 01-sagen blev registreret som under behandling af spørgsmålet om genoptagelse af erhvervsevnetabet.

Ved brev af den 19. januar 2004 rykkede (B) i 01-sagen, og ved brev af den 3. februar 2004 klagede (B) over den manglende sagsbehandling til Regionschefen. Vi traf herefter den 13. februar 2004 afgørelse om afvisning af genoptagelse af spørgsmålet om tab af erhvervsevne for både 01- og 02-sagen.

*2. Afvisning af genoptagelse af spørgsmålet om erhvervsevnetab.*

Arbejdsskadestyrelsen tillader sig at henvise til styrelsens afgørelse af den 13. februar 2004. Vi afviste ved denne afgørelse at gen-

optage 01- og 02-sagen. Da Arbejdsskadestyrelsens afgørelse er tiltrådt af Ankestyrelsen ved afgørelse af den 10. november 2004, finder Arbejdsskadestyrelsen ikke grundlag for at komme med yderligere bemærkninger til det materielle spørgsmål om genoptagelse.

Det bemærkes yderligere i den forbindelse, at Arbejdsskadestyrelsen ved afgørelsen af den 13. februar 2004 har vurderet anmodningen om genoptagelse af sagerne efter den dagældende § 29, stk. 1, og at Arbejdsskadestyrelsen ved afgørelsen ikke har inddraget den almindelige forvaltningsretlige adgang til genoptagelse af sager på ulovbestemt grundlag. Arbejdsskadestyrelsen har heller ikke i øvrigt ved behandlingen af (A)'s sager vurderet, om der var grundlag for genoptagelse efter almindelige forvaltningsretlige principper.

*3. På en række punkter har Arbejdsskadestyrelsen direkte modarbejdet og undladt at informere ordentligt med henvisning til informationspligten efter forvaltningslovens bestemmelser. Det har været kendetegnende, at (A) konstant har måttet erindre om sagen og stille krav om oplysninger, som indlysende skulle gives til denne som part i sagen.*

Arbejdsskadestyrelsen tillader sig efter gennemgang af sagerne, at gå ud fra, at 3. klagepunkt vedrører dels rykkerskrivelser, som der er redegjort for ovenfor under punkt 1, og dels brev af den 10. februar 2003. Dette brev indeholder anmodning fra (A) om aktindsigt i alle sagens akter, herunder lægekonsulentens udtalelse/konklusion. Arbejdsskadestyrelsen sendte ved brev af den 13. februar 2003 kopi af sagens akter, og oplyste samtidig, at lægekonsulentens udtalelser ville blive sendt sammen med afgørelsen. Ved brev af den 14. februar 2003 klagede (A) herover til beskæftigelsesministeren.

Der kan gives aktindsigt i lægelige udtalelser efter reglerne i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. om meroffentlighed. Det fremgår af denne bestemmelse, at en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af reg-

lerne om tavshedspligt. Arbejdsskadestyrelsen besluttede, som led i større åbenhed overfor borgerne, at der fra den 1. september 1999 skulle gives aktindsigt i de lægelige udtalelser. Det blev samtidig besluttet, at aktindsigten i lægekonsulenters udtalelser først gives efter, at der er truffet afgørelse i sagen.

Arbejdsskadestyrelsens udtalelse i brev af 13. februar 2003 var således i overensstemmelse med styrelsens formulerede praksis.

(A) har ved brev af henholdsvis den 6. og den 20. april fremsendt yderligere bemærkninger til Folketingets Ombudsmand.

Arbejdsskadestyrelsen har ved brev af henholdsvis 18. april og 10. maj 2005 modtaget bemærkningerne, så disse kan indgå i grundlaget for udtalelsen.

Folketingets Ombudsmand gøres i brevene opmærksom på (A)'s 03-sag vedrørende en psykisk arbejdsskade. Der refereres til arbejdsgivererklæring fra Rigspolitichefen af den 13. december 2002 med bilag fra Politimesteren i (Y)-by af den 11. december 2002. Arbejdsskadestyrelsen bemærker hertil, at arbejdsgivererklæringen med bilag er dokumenter i 03-sagen. Erklæring med bilag er ikke indgået i vurderingen af spørgsmålet om genoptagelse af (A)'s 01- og 02-sag."

I brev af 14. juli 2005 udtalte Ankestyrelsen derpå bl.a. følgende:

"Ad klagepunkt 1 bemærkes, at Ankestyrelsen modtog sagen fra Arbejdsskadestyrelsen den 19. april 2004. Ved brev af 6. maj 2004 fik (A) meddelelse om, at Ankestyrelsen ville behandle hans sager så hurtigt som muligt. Hvis der gik mere end 4 måneder, ville Ankestyrelsen give besked om, hvornår sagerne så ville blive behandlet. Ved brev af 26. august 2004 fik (A) herefter meddelelse om, at sagsbehandlingstiden endnu ikke var afsluttet, men at det forventedes, at hans sager ville blive afgjort indenfor 3 måneder. Der blev afsendt en afgørelse den 10. november 2004.

Til orientering for Folketingets Ombudsmand bemærkes, at Ankestyrelsen i 2004 har modtaget betydeligt flere arbejdsskadesager

end forventet, og at den store tilgang af sager har betydet, at sagsbehandlingstiden på tidligere normalt 3-4 måneder er kommet under pres. I indeværende år må der således påregnes en gennemsnitlig sagsbehandlingstid i arbejdsskadesager på 6 måneder.

For så vidt angår Arbejdsskadestyrelsens behandlingstid henvises til det anførte i Arbejdsskadestyrelsens brev af 30. juni 2005.

Ad klagepunkt 2 kan der henvises til begrundelsen i Ankestyrelsens afgørelse af 10. november 2004.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at (A)'s psykiske symptomer og forværringen af hørelidelsen ikke kan henføres til den anerkendte hørelidelse. En støjbetinget hørelidelse forværres efter lægelig opfattelse ikke, når udsættelsen for støj er ophørt.

Ankestyrelsen har ved vurderingen af, om der var grundlag for at genoptage spørgsmålet om erstatning for tab af erhvervsevne som følge af den anerkendte hørelidelse udelukkende vurderet anmodningen om genoptagelse af sagen efter den dagældende § 29, stk. 1.

Den almindelige forvaltningsretlige adgang til genoptagelse af sager på ulovbestemt grundlag har ikke været inddraget.

Det kan i den forbindelse bemærkes, at Ankestyrelsen ikke har haft Arbejdsskadestyrelsens tidligere afgørelser om erstatning for tab af erhvervsevne til behandling. Ankestyrelsen har kun haft det seneste afslag på genoptagelse til behandling.

Ved fornyet gennemgang af sagen har Ankestyrelsen ikke fundet grundlag for at anmode Arbejdsskadestyrelsen om eventuelt at overveje forvaltningsretlig genoptagelse.

Ad klagepunkt 3 henvises til det anførte i Arbejdsskadestyrelsens brev af 30. juni 2005. Ankestyrelsen har ingen bemærkninger her til.

Til det anførte i (A)'s breve af 6. april 2005 og 20. april 2005, hvor Folketingets Ombudsmand er blevet gjort opmærksom på hans 03-sag vedrørende anerkendelse af en anmeldt psykisk sygdom, bemærkes, at Ar-

bejdsskadestyrelsen ved afgørelse af 8. september 2003 gav afslag på anerkendelse af lidelsen. Afgørelsen blev ikke påklaget til Ankestyrelsen hverken af (A) eller af (B) som partsrepræsentant.

(A)'s psykiske sygdom er således ikke anerkendt efter lov om sikring mod følger af arbejdsskade, og den berettiger derfor heller ikke til erstatning for tab af erhvervsevne."

A fremkom med sine bemærkninger til udtalelserne i brev af 17. juli 2005. A anførte at det var fejlagtigt når myndighederne havde behandlet hans samlede erhvervsevnetab som flere adskilte sager. Var sagerne blevet behandlet under ét, havde der ikke hersket tvivl om at der forelå et veldokumenteret erhvervsevnetab. Der var således konstateret to arbejdsskader i form af høreskader, og der forelå et lægeligt dokumenteret erhvervsevnetab i kraft af hans overgang til førtidspension som følge af arbejdsskaderne og hans dårlige arbejdsforhold ved Y-by Politi. A's høreskade havde under de nævnte dårlige arbejdsforhold medført en psykisk lidelse som medførte at han ikke længere var i stand til at passe sit arbejde og derfor var blevet afskediget med lægeligt begrundet erhvervsevnetab.

I brev af 19. juli 2005 meddelte jeg A at jeg ville søge at behandle sagen på det foreliggende grundlag.

Derpå udtalte jeg følgende i brev af 11. maj 2006 til A:

## Ombudsmandens udtalelse

### "1. Afgrænsning af min undersøgelse

Min undersøgelse omfatter alene Arbejdsskadestyrelsens og Ankestyrelsens afgørelser af henholdsvis 13. februar og 10. november 2004 (klagens punkt 2). Det skyldes, som jeg nævnte for Dem, at en klage til ombudsmanden skal være indgivet 'inden et år efter, at forholdet er begået' (§ 13, stk. 3, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand). I overensstemmelse med Deres klage til mig har jeg end-

videre kun taget stilling til afgørelserne for så vidt angår spørgsmålet om genoptagelse af erhvervsevnetabet.

Jeg har besluttet ikke at foretage en egentlig ombudsmandsundersøgelse i anledning af klagens punkt 1 og 3 vedrørende myndighedernes sagsbehandlingstid og manglende besvarelse af Deres henvendelser. Ombudsmanden afgør selv om en klage giver tilstrækkeligt grundlag for undersøgelse (ombudsmandslovens § 16, stk. 1). Jeg har bl.a. lagt vægt på at både Arbejdsskadestyrelsens og Ankestyrelsens sager nu er afsluttede, og at Arbejdsskadestyrelsen i sin udtalelse til mig selv har kaldt det en beklagelig fejl at Deres brev af 20. december 2001 henlå ueksperederet indtil Deres henvendelse af 12. marts 2003. Særligt for så vidt angår Deres adgang til at modtage kopi af udtalelsen fra Arbejdsskadestyrelsens lægekonsulent inden styrelsens afgørelse den 7. marts 2003, bemærker jeg at jeg tidligere har udtalt det samme vedrørende denne problemstilling som styrelsen har anført i sin udtalelse til mig. Jeg henviser til den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 216 ff\*.

## 2. Arbejdsskadestyrelsens og Ankestyrelsens afgørelser af henholdsvis 13. februar og 10. november 2004 (klagens punkt 2)

### 2.1. Genoptagelse efter den dagældende arbejdsskadeforsikringslovs § 29, stk. 1

Myndighedernes afgørelser om genoptagelse af spørgsmålet om erhvervsevnetab er truffet i henhold til den dagældende arbejdsskadeforsikringslovs § 29, stk. 1 (lovbekendtgørelse nr. 450 af 25. juni 1987). Bestemmelsen har følgende ordlyd:

#### 'Genoptagelse af erstatningsspørgsmål

§ 29. Skønner Sikringsstyrelsen, at de omstændigheder, der har været bestemmende for fastsættelsen af erstatning efter §§ 27 og 28, har forandret sig væsentligt, kan erstatningsspørgsmålet genoptages



inden for en frist af 5 år fra erstatningens første fastsættelse. Hvis Sikringsstyrelsen i det enkelte tilfælde skønner, at den endelige afgørelse af omfanget af erhvervsevnetabet eller af det varige 'men' ikke kan træffes inden for denne frist, fastsætter styrelsen inden udløbet af fristen en ny frist for genoptagelse af sagen til endelig afgørelse. Såfremt ganske særlige omstændigheder taler herfor, kan styrelsen se bort fra fristerne.'

Jeg har lagt til grund at Deres anmodning om genoptagelse af spørgsmålet om erhvervsevnetab er indgivet efter udløbet af femårsfristen i bestemmelsens 1. pkt. Genoptagelse kan ifølge bestemmelsens 3. pkt. herefter kun ske hvis ganske særlige omstændigheder taler for det. Det forudsætter ifølge den administrative praksis som er beskrevet i Ankestyrelsens afgørelse af 10. november 2004, for det første at der er dokumenteret en væsentlig forværring af Deres forhold, og for det andet at det er overvejende sandsynligt at arbejdsskaden er årsag til den væsentlige forværring.

Arbejdsskadestyrelsen har i sin afgørelse af 13. februar 2004 navnlig lagt vægt på at der ikke var sket en forværring der kunne tilskrives Deres arbejdsskade, og at De havde været i stand til at arbejde igennem en lang årrække efter hændelsen.

Ankestyrelsen har i indledningen til sin afgørelse af 10. november 2004 anført at der ikke er dokumenteret en sådan væsentlig forværring i Deres erhvervs- og helbredsmæssige forhold at der er en ganske særlig grund til at dispensere fra overskridelsen af genoptagelsesfristen; det er derfor ikke overvejende sandsynligt at en ny vurdering af Deres sag vil berettige til erstatning for tab af erhvervsevne.

Det står uklart hvilken betydning denne indledende formulering har for styrelsens endelige vurdering af genoptagelses-spørgsmålet, da formuleringen ikke modsvare de to betingelser styrelsen selv har

opstillet for genoptagelse. Jeg bemærker dog at en lignende formulering indgår i Ankestyrelsens Sociale Meddelelse SM U-2-04 om en anden genoptagelsessag, hvor Ankestyrelsen lagde vægt på 'at der ikke var dokumenteret sådanne væsentlige ændringer af skadelidtes erhvervsmæssige forhold, at det skønnes overvejende sandsynligt, at der vil være grundlag for tilkendelse af yderligere erstatning ved en fornyet behandling af sagen'. Denne meddelelse vedrører imidlertid genoptagelse inden femårsfristens udløb og er derfor ikke relevant i Deres sag. Jeg kan således ikke udelukke at den nævnte indledende formulering i Ankestyrelsens afgørelse af 10. november 2004 beror på en misforståelse af styrelsens egen meddelelse. Da formuleringen på den anden side ikke findes senere i afgørelsen og ikke ses at have virket begrundende for selve afgørelsens resultat, skal jeg ikke opholde mig yderligere ved den.

Den afsluttende begrundelse for Ankestyrelsens afgørelse af 10. november 2004 er anderledes formuleret, også i forhold til Arbejdsskadestyrelsens afgørelse af 13. februar 2004. Ankestyrelsen anfører med henvisning til sagens oplysninger således at der ikke var dokumenteret en væsentlig årsagssammenhæng mellem høretabet og Deres udtræden fra arbejdsmarkedet. Styrelsen anså det herefter ikke for overvejende sandsynligt at ændringerne af Deres erhvervsmæssige forhold skyldtes følger efter arbejdsskaden.

På baggrund af den ovenfor beskrevne administrative praksis om fravigelse af femårsfristen må jeg forstå dette således at styrelsen stiltiende lagde til grund at Deres erhvervsevne faktisk undergik en væsentlig forværring i forbindelse med Deres udtræden fra arbejdsmarkedet og overgang til førtidspension. I modsat fald ville det være overflødigt som Ankestyrelsen at overveje forholdet til den anden af de to betingelser som i den nævnte administra-



tive praksis er opstillet for genoptagelse efter mere end fem års forløb, jf. § 29, stk. 1, 3. pkt., i den dagældende arbejdsskade-forsikringslov, dvs. betingelsen om at arbejdsskaden med overvejende sandsynlighed skal være årsag til den væsentlige forværring. Jeg deler i givet fald Ankestyrelsens vurdering af at den første administrativt opstillede betingelse – om at der skal være dokumenteret en væsentlig forværring af Deres forhold – må anses for opfyldt. Jeg lægger herved navnlig vægt på det oplyste om Deres udtræden fra arbejdsmarkedet og overgang til førtidspension. Spørgsmålet er herefter om også den anden administrativt opstillede betingelse – om årsagssammenhæng mellem arbejdsskaden og den væsentlige forværring – er anvendt korrekt i Ankestyrelsens afgørelse af 10. november 2004.

I den anledning skal jeg nævne en lignende sag, hvor Højesteret afsagde dom den 19. maj 2005 mens jeg havde Deres sag til behandling. Sagen, som er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2005, s. 2451 ff, vedrørte en maler der i 1985 fik anerkendt en hjernelidelse som en arbejdsskade, men i 1986 blev meddelt endeligt afslag på erstatning for tab af erhvervsevne da han fortsat var i arbejde. I 1994 blev han sygemeldt fra sit arbejde og genoptog det ikke siden, og i 1995 fik han forhøjet almindelig førtidspension på grund af let intellektuel reduktion med hukommelses- og koncentrationsbesvær. Samme år anmodede han om genoptagelse af sagen, hvilket Arbejdsskadestyrelsen imidlertid afslog. Ankestyrelsen tiltrådte afslaget med henvisning til at de betingelser som var opstillet i administrativ praksis for genoptagelse efter femårsfristens udløb, ikke var opfyldt. De nævnte betingelser svarede til de to betingelser som ifølge Ankestyrelsen også er lagt til grund i Deres sag. Højesteret lagde i sin prøvelse af om den første betingelse var opfyldt, til grund at der var sket en væsentlig ændring af skadelidtes forhold

siden afslaget på erstatning for tab af erhvervsevne i 1986. Vedrørende den anden betingelse – om årsagssammenhæng mellem erhvervsevnetabet og den tidligere anerkendte arbejdsskade – henviste Højesteret til begrundelsen for at tildele skadelidte førtidspension og til en udtalelse fra Retslægerådet. Højesteret anså det på denne baggrund for overvejende sandsynligt at *i hvert fald en del af* (min fremhævelse) skadelidtes samlede erhvervsevnetab var forårsaget af den tidligere anerkendte arbejdsskade. De betingelser som i administrativ praksis var opstillet for genoptagelse efter mere end fem års forløb, jf. § 29, stk. 1, 3. pkt., i den dagældende arbejdsskade-forsikringslov, måtte herefter anses for opfyldt.

I Deres sag har Ankestyrelsen under hensyntagen til den anden betingelse – om at der skal være årsagssammenhæng mellem erhvervsevnetabet og de tidligere anerkendte arbejdsskader – vurderet om ændringerne af Deres erhvervsmæssige forhold skyldtes følger efter arbejdsskaderne. Det forekommer mig imidlertid usikkert om styrelsen i overensstemmelse med præmisserne i den ovennævnte højesteretsdom herved også har forholdt sig til om arbejdsskaderne med overvejende sandsynlighed i hvert fald må antages at have forårsaget *en del af* det samlede erhvervsevnetab som resulterede i Deres udtræden fra arbejdsmarkedet.

I betragtning af denne usikkerhed, og da højesteretsdommen som nævnt først blev afsagt mens jeg havde sagen til behandling, har jeg undladt at formulere min opfattelse som en kritik af styrelsen. Jeg har imidlertid henstillet at styrelsen træffer en ny afgørelse om genoptagelse hvor der tages udgangspunkt i den forståelse Højesteret har lagt til grund vedrørende *den anden* af de to betingelser som i administrativ praksis er opstillet for genoptagelse efter mere end fem års forløb, jf.

den tidligere gældende arbejdsskadeforsikringslovs § 29, stk. 1, 3. pkt.

Samtidig har jeg meddelt styrelsen at jeg, som ovenfor nævnt, går ud fra – og er indforstået med – at den afsluttende begrundelse for styrelsens afgørelse af 10. november 2004 skal forstås sådan at *den første* administrativt opstillede betingelse, om at der skal være dokumenteret en væsentlig forværring af Deres forhold, må anses for opfyldt.

## 2.2. Genoptagelse på ulovbestemt grundlag

Bestemmelsen i den tidligere gældende arbejdsskadeforsikringslovs § 29, stk. 1, angår betingelserne for genoptagelse som følge af at de omstændigheder der har været bestemmende for erstatningsfastsættelsen, har forandret sig. Bestemmelsen er et eksempel på en såkaldt lovbestemt remonstrationsordning ifølge hvilken borgeren af nærmere fastsatte grunde og under visse betingelser kan rette henvendelse til den myndighed som har truffet afgørelse i sagen, med anmodning om at sagen genoptages.

Uden for de tilfælde der reguleres af sådanne lovbestemte remonstrationsordninger, har borgeren ikke altid krav på at myndigheden foretager en ny realitetsbehandling af sagen. Der må dog antages at gælde en ulovbestemt adgang til genoptagelse hvis der i forbindelse med genoptagelsesansøgningen fremkommer nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning for sagen at der er en vis sandsynlighed for at sagen ville have fået et andet udfald hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med myndighedernes oprindelige stillingtagen til sagen. Genoptagelse på ulovbestemt grundlag kan dernæst komme på tale hvis der fremkommer væsentlige nye retlige forhold, dvs. en væsentlig ændring med tilbagevirkende kraft i det retsgrundlag der forelå på tidspunktet for den oprindelige afgørelse. Endelig kan myndigheden have pligt til at genop-

tage sagen hvis der foreligger ikke uvæsentlige sagsbehandlingsfejl. Jeg henviser i det hele til Karsten Loiborg m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 916 ff.

Adgangen til at begære en sag genoptaget på ulovbestemt grundlag gælder ved siden af en eventuel lovbestemt remonstrationsordning. Som nævnt ovenfor har Højesteret i en dom afsagt den 17. november 2004 således fastslået at bestemmelsen i den tidligere gældende arbejdsskadeforsikringslovs § 29, stk. 1, ikke udelukker genoptagelse efter almindelige forvaltningsretlige principper. Betingelserne i § 29, stk. 1, for genoptagelse var ikke opfyldt i den konkrete sag, men Højesteret mente at genoptagelse efter almindelige forvaltningsretlige principper var berettiget. Genoptagelsen måtte anses for begrundet i usikkerhed om hvorvidt den dagældende arbejdsskadeforsikringslovs § 13 var blevet anvendt korrekt i den konkrete sag. Sagen er trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2005, s. 641 ff.

Hvad angår Deres sag, bemærker jeg at det i medfør af det såkaldte undersøgelsesprincip påhviler forvaltningsmyndigheden selv at identificere og anvende de retsregler som må anses for relevante i lyset af sagens faktiske oplysningsgrundlag. Når en borger anmoder en myndighed om at genoptage behandlingen af en sag, skal myndigheden derfor ikke alene vurdere anmodningen i forhold til eventuelle lovbestemte remonstrationsordninger.

Navnlig hvis genoptagelse efter sådanne lovbestemte ordninger må anses for afskåret, bør myndigheden også tage stilling til om anmodningen er begrundet i forhold som efter omstændighederne bør medføre genoptagelse på ulovbestemt grundlag. Som det fremgår af myndighedernes udtalelser til mig, har imidlertid hverken Arbejdsskadestyrelsen eller Ankestyrelsen gjort dette i Deres sag. Myndighedernes behandling af sagen må af denne grund anses for kritisabel.

Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse. Samtidig har jeg henstillet at Ankestyrelsen – hvis genoptagelse i henhold til den tidligere gældende arbejdsskadeforsikringslovs § 29, stk. 1, fortsat må anses for afskåret – tager stilling til om der i stedet bør ske genoptagelse på ulovbestemt grundlag, eller at Ankesty-

relsen eventuelt hjemviser sagen til Arbejdsskadestyrelsen med henblik på at Arbejdsskadestyrelsen vurderer spørgsmålet.

Jeg har bedt Ankestyrelsen underrette mig om sagens videre forløb.”

NOTER: (\*) FOB 1990, s. 216.

## 14-7. **Kompetence i lov om social service, § 109 e**

### **Pligt til at reagere på sager med alvorlig tvivl om tilsidesættelse af omfattede borgeres retssikkerhed**

Forvaltningsret 12.1 – 13.2 – 2512.9.

*Et amt flyttede en formodentlig inhabil borger der led af Downs syndrom og Alzheimers sygdom, fra én institution til en anden. Flytningen blev gennemført uden at procedurereglerne herfor i § 109 e i lov om social service blev iagttaget; blandt andet fik borgeren ikke beskikket en værge. Det sociale nævn og Socialministeriet mente ikke at nævnet kunne behandle sagen. Det sociale nævn kan ikke tage en sag op af egen drift, og der var ikke klaget fra den person som afgørelsen vedrørte, eller dennes partsrepræsentant (f.eks. en værge).*

*De sociale nævn er i sager om flytning af inhabile personer tillagt en kompetence som ikke genfindes andre steder i den sociale lovgivning. Kompetencen har nævnene fået tillagt fordi afgørelserne anses for et betydeligt indgreb i den personlige frihed.*

*Ombudsmanden mente at det sociale nævn på et sådant område har en reaktionspligt når der rejses tvivl om hvorvidt borgerens retssikkerhed er tilsidesat. Der måtte således i den konkrete sag påhvile det sociale nævn en forpligtelse til at påse at den juridisk inhabile person fik beskikket en værge.*

*Ombudsmanden henstillede derfor til det sociale nævn at behandle sagen og tage initiativ til at borgeren fik beskikket en værge – og følge op på at dette rent faktisk skete. Myndighederne måtte herefter i samspil med værgen behandle sagen.*

*Lignende betragtninger vil efter ombudsmandens opfattelse kunne gøre sig gældende i andre sager om magtanvendelse hvor det sociale nævn er tillagt en særlig godkendelseskompetence, jf. servicelovens § 109 f.*

*(J.nr. 2004-2807-062).*

Det fremgår af sagen at A lider af Downs syndrom, og at han boede på en institution i Frederiksborg Amt. Han blev umyndiggjort i formueretlig henseende i 1981, og han har efter det oplyste ikke senere fået en personlig værge.

På grund af A's tilstødte og fremadskridende Alzheimers sygdom ønskede hans familie, der boede i Fyns Amt, at han flyttede tættere på dem. Det blev derfor aftalt at arbejde for at flytte A til en institution i Fyns Amt. Dette fremgår f.eks. af referat fra behandlingsmøde den 23. oktober 2001.

Den 12. august 2002 godkendte Faglig Visitation i Frederiksborg Amt indstillingen om at lade A flytte til en institution i Fyns Amt. Der var ventetid på optagelse i institution, hvorfor A først flyttede i april 2004.

Efter flytningen rettede en borger, der kendte A, henvendelse til Frederiksborg Amt og gjorde opmærksom på at formkravene til en flytning som den foretagne muligvis ikke var blevet overholdt. Frederiksborg Amt rettede derpå den 22. juni 2004 henvendelse til Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt. Af henvendelsen fremgår bl.a.:

*”Vedr. en mulig sagsbehandlingsfejl her i forvaltningen.*

*Social- og psykiatريفorvaltningen skal hermed anmode om Det sociale nævns vurdering af nedenfor beskrevne fremgangsmåde i en sag, hvor en beboer flytter fra et botilbud her i amtet til et botilbud i et andet amt.*

*...*

*Sagen er behandlet som en sag efter lov om sociale service §92 stk. 3.*

Det er muligt, men ikke særligt sandsynligt, at pågældende selv på dette tidspunkt har været habil til at anmode om at flytte eller til at samtykke i at flytte tættere på familien (...)

Imidlertid er forvaltningen nu – på grund af en henvendelse fra en borger her i amtet, der oplyser at have kendt pågældende i 27 år, og som den 1. maj har besøgt ham i det nye botilbud – blevet opmærksom på, at formalia nok ikke har været fulgt.

Borgeren er ikke pårørende, men den nærmere baggrund for bekendtskabet har borgeren ikke oplyst over for forvaltningen.

...

Hvis den foreliggende sag var blevet behandlet efter §109e, ville det formentlig have været muligt at gå frem efter §109e stk. 2.

Egen læge har fremsendt et journalnotat vedrørende demensen. Ved en regulær sagsbehandling måtte man dog forlange som minimum redegørelse for de i notatet nævnte blodprøver og deres significans i forhold til demenstilstanden.

Værgen er enig – men er desværre kun økonomisk og ikke personlig væрге.

Personen har ikke modsat sig flytning.”

Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt svarede telefonisk den 5. juli 2004. Af det sociale nævns notat over telefonsamtalen fremgår følgende:

”Jeg har telefonisk meddelt (...), Frederiksborg Amt, at nævnet ikke har kompetence til at afgive responsum i en afsluttet sag, jf. lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 44.

...

Jeg meddelte, at vores sag henlægges.”

Den borger der kontaktede Frederiksborg Amt, kontaktede også mig vedrørende sagen. Jeg kunne dog ikke behandle borgerens henvendelse da der ikke forelå fuldmagt fra A. Jeg valgte imidlertid den 24. august 2004 at oversende henvendelsen til Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt med henblik på at det sociale nævn tog stilling til om sa-

gen gav det sociale nævn anledning til at foretage sig noget. Jeg bad samtidig om underretning om resultatet af det sociale nævns behandling af sagen. Det sociale nævn besvarede min henvendelse den 7. september 2004. Af besvarelsen fremgår bl.a.:

”Det Sociale Nævns sekretariat blev bekendt med sagen, da vi i juni 2004 modtog en henvendelse fra Social- og psykiatريفorvaltningen i Frederiksborg Amt med anmodning om en vurdering af fremgangsmåden i sagen. Kopi af amtets brev af 22. juni 2004 med bilag vedlægges til orientering.

Efter en gennemgang af brevet og de medsendte bilag drøftede sagsbehandleren i nævnets sekretariat telefonisk sagen med fuldmægtig (...) i amtet.

Der var tale om en generel drøftelse af reglerne i lov om social service om flytning til andet botilbud, jf. § 109 e ff i lov om social service. Sagsbehandleren tilkendegav herunder, at disse regler efter nævnssekretariatets opfattelse også skal følges i sager om flytning til en anden amtskommune efter lovens § 92, stk. 3.

Samtalens konklusion var, at Det Sociale Nævn ikke ville foretage noget i sagen, formelt fordi nævnet ikke har kompetence til at afgive responsum i en afsluttet sag, jf. lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 44.

...

Ombudsmandens henvendelse giver ikke nævnet anledning til at foretage yderligere i sagen.

Grunden er, at vi finder, at nævnets opgave i den foreliggende sag, hvor flytningen rent faktisk var gennemført, før nævnet blev bekendt med sagen, og hvor det er oplyst, at (A) stortrives efter flytningen, er at vejlede amtskommunen om anvendelsen af reglerne i servicelovens §§ 109 e ff.

Det er fremgået af amtskommunens henvendelse til nævnet og den efterfølgende telefonsamtale, at amtets forvaltning er opmærksom på reglerne. Det fremgår yderligere af amtskommunens brev af 6. juli 2004, at

forvaltningen har indskærpet reglerne over for Faglig Visitation i amtet.

Til bemærkningerne om værge i Ombudsmandens brev af 24. august 2004 kan det oplyses, at (A)'s værge, der er beskikket af Fyns Statsamt den 10. februar 1993, medvirkede ved flytningen. Da en flytning har såvel økonomiske som personlige aspekter, bør værgemålet i en sag om flytning til botilbud efter nævnets opfattelse omfatte både økonomiske og personlige forhold. (A) blev kun umyndiggjort i formueretlig henseende, og hans værge blev beskikket, før den nugældende værgemålslov trådte i kraft. Det fremgår af sagen, at Frederiksborg Amt er opmærksom på denne problematik. Det tilføjes, at servicelovens § 109 e, stk. 2, ikke kræver, at der nybeskikkes en værge i forbindelse med flytning, når den pågældende har en værge i forvejen, jf. lovens § 109 g, stk. 4.

For god ordens skyld bemærkes, at den person, der har henvendt sig til Ombudsmanden, efter nævnets umiddelbare opfattelse ikke er klageberettiget i sagen, da hun ikke er den person, sagen angår, og heller ikke er partsrepræsentant. Der henvises til lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 60, stk. 1. Nævnet finder derfor på det foreliggende ikke grundlag for at tage sagen op som en klagesag efter servicelovens § 109e, stk. 4, jf. retssikkerhedslovens kap. 10."

På baggrund af svaret bad jeg den 21. september 2004 til brug for mine overvejelser om eventuelt at indlede en egen drift-undersøgelse af sagen Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt om en nærmere redegørelse for om det var berettiget at det sociale nævn ikke kunne (eller skulle) behandle sagen. Jeg bad herunder det sociale nævn om at redegøre for om der forelå en gyldig afgørelse. Det sociale nævn svarede den 30. september 2004. Af svaret fremgår bl.a.:

"Amtskommunens afgørelse om flytning af (A) kunne (...) påklages til Det Sociale Nævn efter reglerne i retssikkerhedslovens kapitel 10.

Der er ikke i retssikkerhedsloven eller serviceloven fastsat afvigelser fra disse regler om Det Sociale Nævns kompetence for så vidt angår magtanvendelsesreglerne i servicelovens kap. 21.

Det Sociale Nævn har således ikke på dette område udtrykkelig hjemmel til at tage sager op af egen drift – heller ikke i tilfælde, hvor der kan være tale om ugyldige afgørelser.

Vi mener ikke, at muligheden for at tage sager op af egen drift følger af den vejledende og praksiskoordinerende virksomhed, nævnet er tillagt i retssikkerhedslovens kap. 11.

Der henvises herved til § 78, der er sålydende:

'§ 78. Det sociale nævn har pligt til inden for sit område at koordinere, at afgørelser, som efter de sociale love kan indbringes for det sociale nævn, træffes i overensstemmelse med lovgivningen.

*Stk. 2.* Som et led i denne koordinering

- 1) vejleder nævnet om ankeinstansernes praksis i sager efter den sociale lovgivning og
- 2) følger nævnet kommunernes, amtskommunernes og de sociale nævns praksis.

Der henvises videre til Socialministeriets vejledning nr. 21 af 24. februar 2004 om retssikkerhed og administration på det sociale område pkt. 223, der er sålydende:

*'Sager kan ikke tages op af egen drift.*

223. De praksiskoordinerende instanser kan ikke i forbindelse med en praksisundersøgelse tage underinstansernes afgørelser op af egen drift med henblik på at ændre afgørelsen, og praksiskoordineringen går heller ikke ind i en bedømmelse af hensigtsmæssigheden af kommunernes forretningsgange eller det lokale serviceniveau.'

Det tilføjes, at Det Sociale Nævn ikke over for kommunerne og amtskommunerne har generelle tilsynsfunktioner, der kan indebære en mulighed for af egen drift at tage sager op til behandling med henblik på omgørelse.

Om spørgsmålet om gyldigheden af afgø-



relsen om at flytte (A) skal vi udtale følgende:

Sådan som sagen foreligger oplyst, må det antages, at (A) er omfattet af personkredsen i servicelovens § 109 e, stk. 2, således at han kunne flyttes til et andet botilbud, hvis betingelserne i bestemmelsens nr. 1 og 2 var opfyldt, og hvis amtskommunens indstilling om flytning blev tiltrådt af den af statsamtet beskikkede væрге.

Som det fremgår af vort brev af 7. september 2004 blev reglerne om værgens medvirken ikke overholdt ved flytningen, allerede fordi det eksisterende værgemål ikke omfattede personlige forhold.

Det er muligt, men ikke sikkert, at der burde være beskikket en anden person som væрге til at varetage flyttesagen, som påpeget af Ombudsmanden.

Reglerne om værgens medvirken er naturligvis af en sådan karakter, at manglende overholdelse som udgangspunkt må medføre uregylldighed.

Det er således udgangspunktet, at afgørelsen om at flytte (A) var ugyldig.

Som anført ovenfor finder vi imidlertid ikke, at dette medfører, at Det Sociale Nævn kan eller skal behandle sagen.

Det Sociale Nævn har heller ikke mulighed for at pålægge amtskommunen at træffe en ny og mangelfri afgørelse.

Vi har overvejet at oversende sagen til Statsamtet København, Tilsynet med Kommunerne. Vi har imidlertid ikke fundet fuldt tilstrækkelig grund hertil under hensyn til, at (A) rent faktisk er flyttet for flere måneder siden, og at det er oplyst, at han trives godt."

Jeg besluttede på denne baggrund at indlede en undersøgelse af sagen af egen drift. Som led heri bad jeg den 18. oktober 2004 Socialministeriet om en generel udtalelse vedrørende kompetencen til at træffe afgørelse efter § 109 e i lov om social service, herunder særligt om eventuelle kompetencemangler forudsættes afhjulpet. Socialministeriet afgav udtalelse den 11. januar 2005. Af udtalelsen fremgår følgende:

"Socialministeriet har modtaget Folketingets Ombudsmands skrivelse af 18. oktober 2004 vedr. servicelovens § 109 e, hvorefter der ønskes en nærmere redegørelse for følgende:

1) 'Formålet med at henlægge afgørelseskompetencen i disse sager til henholdsvis det sociale nævn (§ 109 e, stk. 1) eller kommunen og værgen (§ 109 e, stk. 2).

2) Om konsekvenserne af at kompetence-reglen i § 109 e ikke er overholdt. Jeg beder i den forbindelse Socialministeriet om at oplyse mig om hvorvidt det sociale nævn fortsat må anses for kompetent – og forpligtet – til at træffe en gyldig afgørelse som 1. instans i de tilfælde hvor der ikke foreligger en afgørelse truffet i overensstemmelse med kompetencen i § 109 e, stk. 1 og 2.'

3) Hvis det sociale nævn ikke er kompetent og forpligtet til at træffe en gyldig afgørelse som 1. instans efter de nugældende regler i § 109 e ønskes der oplysning om, hvordan en person omfattet af personkredsen i § 109 e i givet fald kan få indbragt en ugyldig beslutning truffet af amtskommunen for det sociale nævn.

Socialministeriet kan i den anledning vejledende oplyse følgende:

*ad. 1)* Reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten i servicelovens kapitel 21 trådte i kraft pr. 1. januar 2000. Pr. 1. juli 2003 gennemførtes en lovændring, der bl.a. omfatter § 109 e. Formålet med ændringen af bestemmelsen i § 109 e om optagelse i særlige botilbud uden samtykke, var i visse tilfælde at lempe betingelserne for optagelse i særlige botilbud uden samtykke, således at der blev nemmere adgang til at gennemføre en flytning af især ældre svært demente mennesker, som ikke længere selv var i stand til at tage stilling til behovet herfor. Det skete med den dengang nye bestemmelse i § 109 e, stk. 2.

Ændringerne af magtanvendelsesreglerne over for personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne skete i forbindelse med den revision af reglerne, der skulle gennemføres i folketingsåret 2002-2003 og

tog bl.a. afsæt i en evalueringsundersøgelse af magtanvendelsesområdet, som gennemførtes 2001/2002.

Det havde således vist sig, at betingelserne for optagelse i særlige botilbud uden samtykke var så restriktive, at det efter de dagældende regler ikke altid var muligt at gennemføre en flytning uden samtykke i situationer, hvor der var et åbenbart behov herfor – dels af hensyn til den pågældende selv med henblik på den rette omsorg og dels af hensyn til en evt. ægtefælle eller anden samlever, der – selv med den nødvendige hjælp – ikke længere magtede at have den pågældende boende hos sig. Der var således navnlig tale om situationer, hvor den ældre svært demente boede i sin oprindelige bolig sammen med en eventuel ægtefælle, samlever eller anden pårørende.

Med lovændringen pr. 1. juli 2003 bibeholdtes den tidligere § 109 e således i den nye § 109, stk. 1, med få redaktionelle ændringer, og der indførtes en ny bestemmelse i § 109 e, stk. 2.

Omfattet af stk. 1, er de personer, der er omfattet af personkredsen efter § 109, og som aktivt og konsekvent i ord eller handling kan give udtryk for, hvad de vil og hvad de ikke vil. Endvidere er omfattet de personer som på grund af deres psykiske funktionsnedsættelse ikke er i stand til at give udtryk for, hvad de ønsker og hvad de ikke ønsker – enten ved at de forholder sig passivt hertil eller fordi de ikke reelt er klar over, hvad de tager stilling til – og hvor den psykiske funktionsnedsættelse *ikke* er en følge af en aldersbetinget eller en senere erhvervet mental svækkelse, som er fremadskridende.

Omfattet af stk. 2, er de personer, der er omfattet af personkredsen efter § 109, og som på grund af deres psykiske funktionsnedsættelse ikke er i stand til at give udtryk for, hvad de ønsker og hvad de ikke ønsker – enten ved at de forholder sig passivt hertil eller fordi de ikke reelt er klar over, hvad de tager stilling til – og hvor den psykiske funktionsnedsættelse *er* en følge af en aldersbe-

tinget eller en senere erhvervet mental svækkelse, som er fremadskridende.

Et bredt flertal af Folketingets partier ønskede således at gøre flytning uden samtykke for en bestemt persongruppe blandt den af magtanvendelsesreglerne omfattede personkreds nemmere gennem en lempelse af betingelserne herfor, fordi der ud fra de foreliggende oplysninger fandtes at være et betydeligt behov for dette.

Ud over en lempelse af kriterierne i selve flyttebestemmelsen – for en bestemt persongruppe – omfattede lovændringen bl.a. også indførelse af en bestemmelse i § 109 e, stk. 4, der vurderes at ville medføre en mere smidig og hensigtsmæssig sagsgang i sagerne om flytningen uden samtykke efter § 109 e, stk. 2.

Efter lovændringen pr. 1. juli 2003 er det således kommunen eller amtskommunen, der er 1. instans ved sagsbehandlingen af en sag om flytning uden samtykke efter stk. 2, *hvis* den af statsamtet beskikkede væрге er enig i kommunens indstilling om flytning. Hvis værgen *ikke* er enig i kommunens indstilling om flytning uden samtykke, vil det fortsat som tidligere være Det Sociale Nævn, der er 1. instans ved sagsbehandlingen, hvilket ligeledes fortsat er tilfældet i en sag om flytning uden samtykke efter stk. 1.

Det var i forbindelse med lovændringen – henset til behovet for en lempeligere flytteadgang for den pågældende persongruppe – forventningen, at der ville være tale om et relativt større antal flytninger efter stk. 2 end efter stk. 1, hvorfor det blev vurderet som hensigtsmæssigt at indrette sagsbehandlingsreglerne i sager om flytning uden samtykke efter stk. 2, på en måde, der kunne sikre en mere smidig sagsgang. I den forbindelse er værgens deltagelse og vurdering af kommunens eller amtskommunens indstilling omvendt afgørende for, at sagen i 1. instans kan afgøres på kommunalt eller amtskommunalt niveau.

*ad. 2)* Efter § 109 e, stk. 1, kan det sociale nævn træffe afgørelse som 1. instans på bag-

grund af en indstilling fra kommunen eller amtskommunen. Efter § 109 e, stk. 2, kan det sociale nævn ligeledes træffe afgørelse som 1. instans på baggrund af en indstilling fra kommunen eller amtskommunen, som den af statsamtet beskikkede væрге ikke har kunnet tiltræde. Det må antages, at nævnet ikke kan træffe afgørelse uden, at der foreligger en indstilling fra kommunen eller amtskommunen. Nævnet er således kun kompetent, hvis kommunen eller amtskommunen sender en indstilling til nævnet.

Det sociale nævn har ikke hjemmel til at tage sager om optagelse i særlige botilbud uden samtykke op af egen drift. Nævnet kan heller ikke tage sager op, som nævnet bliver opmærksom på i forbindelse med praksiskoordinering. Dette er præciseret i punkt 222 [formodentlig 223; min bemærkning] i vejledningen om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Det sociale nævn kan hjemvise en sag til kommunen eller amtskommunen med henblik på at kommunen eller amtskommunen træffer en ny afgørelse uden sagsbehandlingsfejl. En sådan hjemvisning af en sag kan dog kun ske i forbindelse med behandling af en klagesag, jf. § 68, stk. 2, i retssikkerhedsloven.

*ad. 3)* § 60, stk. 1, i retssikkerhedsloven indebærer, at det kun er den person afgørelsen vedrører, der kan klage over afgørelsen. Da en person, som mangler evnen til at give informeret samtykke formentlig ikke selv vil være i stand til at klage er det *værgen*, der skal klage på personens vegne. Der skal i medfør af servicelovens § 109 g, stk. 4, således altid udpeges en væрге, når det indstilles til flytning efter § 109 e. Kommunen eller amtskommunen har pligt til at tage initiativ hertil og påse dette ved at anmode statsamtet om at beskikke en væрге efter værgemålsloven.

Det kan i den forbindelse oplyses, at der mellem det tidligere Civilretsdirektorat – nu Familiestyrelsen [i denne sammenhæng Civilstyrelsen; min bemærkning] og Socialmi-

nisteriet har været en forskellig opfattelse af, hvorvidt der i sager om flytning uden samtykke efter § 109 e altid vil skulle udpeges en væрге på trods af, at dette således står forskrevet i servicelovens § 109 g, stk. 4, som har været gældende siden 1. januar 2000.

Personens pårørende eller andre vil i øvrigt, kunne anmode statsamtet om at beskikke en væрге efter værgemålslovgivningens regler, hvilket dog forudsætter, at der er pårørende eller andre omkring den pågældende.”

Jeg afgav en foreløbig udtalelse i sagen den 2. december 2005. Den foreløbige redegørelse blev sendt til Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt og – i anonymiseret form – til Socialministeriet. Af den foreløbige redegørelse fremgår bl.a.:

### Ombudsmandens foreløbige udtalelse

”Jeg bemærker indledningsvis at jeg er opmærksom på at (A) efter det oplyste trives efter at han er flyttet, og at den institution han boede på, ikke i længden havde den fornødne kapacitet til at have ham boende efterhånden som hans tilstand forværredes. Dette kan imidlertid ikke begrunde at jeg ikke undersøger den måde beslutningen om at flytte ham blev truffet på. Jeg har valgt at koncentrere min undersøgelse om Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amts behandling af sagen.

Om det sociale nævns kompetence fremgår følgende af § 44 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område:

’§ 44. Det sociale nævn behandler klager over afgørelser, der er truffet af kommunen og amtskommunen, i det omfang det er fastsat i loven.

Stk. 2. Det sociale nævn godkender følgende afgørelser truffet af kommunen eller amtskommunen, hvis afgørelsen er truffet mod den pågældendes vilje:

1) Afgørelser om alarm- og pejlesystemer efter § 109 a i lov om social service.

- 2) Afgørelser om tilbageholdelse i boligen efter § 109 c i lov om social service.
- 3) Afgørelser om anvendelse af beskyttelsesmidler efter § 109 d i lov om social service.

*Stk. 3.* Det sociale nævn træffer i et møde afgørelser om optagelse i særlige botilbud uden samtykke efter § 109 e i lov om social service efter indstilling fra kommunen eller amtskommunen.'

Om mulighederne for at flytte personer uden deres samtykke fremgik indtil 1. juli 2003 følgende af § 109 e i lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 755 af 9. september 2002:

'§ 109 e. Kommunen eller amtskommunen kan, jf. § 109 g, indstille til det sociale nævn at træffe afgørelse om, at en person skal optages i et bestemt botilbud efter denne lov, botilbud i boliger opført efter den nu ophævede lov nr. 378 af 10. juni 1987 om boliger for ældre og personer med handicap eller efter lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v., når det er absolut påkrævet for, at den pågældende kan få den nødvendige hjælp, og hjælpen ikke kan gennemføres i personens hidtidige bolig.

*Stk. 2.* Det er en betingelse, at den pågældende ikke kan overskue konsekvenserne af sine handlinger og udsætter sig for alvorlig personskade, og at det derfor er uforsvarligt ikke at sørge for flytning.'

Det sociale nævns godkendelser efter servicelovens §§ 109 a, 109 c og 109 d og afgørelser om optagelse i særlige botilbud efter servicelovens § 109 e kan inden 4 uger indbringes for Ankestyrelsen, jf. servicelovens § 109 j.

Af lovens § 109 k, stk. 1, fremgår følgende vedrørende muligheden for domstolsprøvelse af bl.a. afgørelser efter lovens § 109 e, jf. lovbekendtgørelse nr. 755 af 9. september 2002 (bestemmelsen er ikke siden blevet ændret):

'§ 109 k. Ved henvendelse til Ankestyrelsen inden 4 uger efter, at klageren har

fået meddelelse om afgørelsen, kan klageren kræve afgørelsen forelagt landsretten efter reglerne i retsplejelovens kapitel 43 a, når Ankestyrelsens afgørelse omhandler

- 1) tilbageholdelse i boligen m.v. efter § 109 c eller

- 2) optagelse i særlige botilbud efter § 109 e.'

Bestemmelserne blev indført ved lov nr. 392 af 2. juni 1999 sammen med andre bestemmelser om magtanvendelse og indgreb i selvbestemmelsesretten. Af forarbejderne til loven (Folketingstidende 1998-99, Tillæg A, s. 4605 ff) fremgår bl.a.:

#### '2.2 Retssikkerhedsprincipper

Følgende retssikkerhedsprincipper er lagt til grund for forslaget:

- *beskyttelse af den personlige frihed* – den personlige friheds ukrænkelighed er grundlovssikret samt omfattet af beskyttelsesreglerne i den Europæiske Menneskerettighedskonvention; ...

- *legalitet* – beslutninger om begrænsninger i den personlige frihed skal have en klar hjemmel i lovgivningen;

- *beslutning og klageadgang* – der skal stilles særlige krav til beslutning og klageadgang i tilfælde af indgreb i den personlige frihed.

...

#### 3.2 Regler om foranstaltninger der griber ind i selvbestemmelsesretten

##### 3.2.1 Generelle betingelser.

...

Forslaget regulerer adgangen til at anvende foranstaltninger efter serviceloven over for voksne i de situationer, hvor der ikke foreligger samtykke fra den person foranstaltningen retter sig mod. Der foreligger samtykke fra en person med betydelig og varigt nedsat psykisk funktions-evne, når personen ved en tilkendegivelse i ord eller handling klart viser, at han har forståelse for, at foranstaltningen iværk-sættes og medvirker hertil.

Lovforslaget regulerer de situationer, hvor disse betingelser ikke er opfyldt, dvs.

hvis der foreligger passivitet eller hvis den pågældende modsætter sig anvendelsen af foranstaltningen. Allerede dette at pågældende forholder sig passivt betyder, at de særlige betingelser for iværksættelse af de enkelte indgreb skal være opfyldt. Herudover knyttes der – når det drejer sig om optagelse i særlige botilbud uden samtykke – særlige retsgarantier til selve beslutningen om indgrebet.

For de alvorlige indgreb i selvbestemmelsesretten stilles der særlige krav til beslutningskompetence m.v., når pågældende modsætter sig foranstaltningen.

...

### 3.3 Beslutningskompetence og retsgarantier

Som led i forslaget er det hensigten at styrke retssikkerheden for den enkelte i forbindelse med indgrebene.

Iværksættelse af indgrebene skal så vidt muligt ske i forståelse med de pårørende eller andre fra det sociale netværk, i givet fald værger. Der skal til grund for beslutningen ligge lægelig og/eller anden faglig vurdering, der klart dokumenterer nødvendigheden af indgrebet.

I sager om optagelse i særlige botilbud uden samtykke skal statsamtet anmodes om at beskikke en værge.

Efter forslaget påhviler det kommunen eller amtskommunen at træffe beslutning om anvendelse af de forskellige foranstaltninger eller – i tilfælde af optagelse i særlige botilbud uden samtykke – at afgive indstilling til det sociale nævn herom. Der er tale om en beslutningskompetence, som kommunen/amtskommunen ikke kan overlade til andre, uanset om der er tale om selvejende institutioner eller andre private.

...

### 3.3.6 Landsretten

Efter grundlovens § 71, stk. 6, skal lovligheden af en administrativ frihedsberøvelse kunne forelægges de almindelige domstole eller anden dømmende myndighed til prøvelse. Grundlovsbestemmelsen

skal sikre, at der er en let adgang til at få prøvet lovligheden af en administrativ frihedsberøvelse af domstolene blot ved fremsættelse af begæring herom. Lovforslaget indeholder derfor også regler om, at Ankestyrelsens afgørelser i sager om tilbageholdelse i boligen og om optagelse i særlige botilbud uden samtykke, der kan have karakter af administrativ frihedsberøvelse, vil kunne indbringes af den person, som afgørelsen vedrører, blot ved henvendelse til Ankestyrelsen. Ankestyrelsens afgørelse indbringes herefter for landsretten. Klagefristen er som sædvanlig 4 uger efter, at klageren eller dennes repræsentant, advokat eller værge har fået meddelelsen om afgørelsen.'

Den 1. juli 2003 fik lovens § 109 e følgende ordlyd, jf. § 1, nr. 4, jf. § 2 i lov nr. 343 af 14. maj 2003, der lempede kriterierne for at tvangsflytte bestemte grupper af psykisk handicappede:

'§ 109 e. Kommunen eller amtskommunen kan, jf. § 109 g, indstille til det sociale nævn at træffe afgørelse om, at en person, der modsætter sig flytning eller mangler evnen til at give informeret samtykke hertil, jf. dog stk. 2, skal optages i et bestemt botilbud efter denne lov, botilbud i boliger opført efter den nu ophævede lov nr. 378 af 10. juni 1987 om boliger for ældre og personer med handicap eller botilbud efter lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v., når

- 1) det er absolut påkrævet for, at den pågældende kan få den nødvendige hjælp, og
- 2) hjælpen ikke kan gennemføres i personens hidtidige bolig og
- 3) den pågældende ikke kan overskue konsekvenserne af sine handlinger og
- 4) udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade og
- 5) det er uforsvarligt ikke at sørge for flytning.

Stk. 2. For personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, jf.



§ 109, stk. 2, der ikke modsætter sig flytning, men som mangler evnen til at give informeret samtykke til en flytning, og hvor den psykiske funktionsnedsættelse er en følge af en aldersbetinget eller senere erhvervet mental svækkelse, som er fremadskridende, kan kommunen eller amtskommunen træffe afgørelse om optagelse i et bestemt botilbud, hvis kommunens eller amtskommunens indstilling tiltrædes af den af statsamtet beskikkede værge, jf. § 109 g, når

- 1) ophold i et botilbud med tilknyttet service er påkrævet for, at den pågældende kan få den nødvendige hjælp, og
- 2) det i det konkrete tilfælde omsorgsmæssigt vurderes at være mest hensigtsmæssigt for den pågældende.

*Stk. 3.* Det skal indgå i kommunens eller amtskommunens vurdering efter stk. 1 og 2, hvis en eventuel ægtefælle, samlever eller anden pårørende ikke længere kan varetage den nødvendige hjælp samt opsyn i forhold til den pågældende.

*Stk. 4.* Kommunens eller amtskommunens afgørelse efter stk. 2 vil kunne påklages til det sociale nævn efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Kan kommunens eller amtskommunens indstilling ikke tiltrædes af den af statsamtet beskikkede værge, jf. § 109 g, indstiller kommunen eller amtskommunen til det sociale nævn at træffe afgørelse om optagelse eller flytning til et bestemt botilbud efter stk. 2.'

Baggrunden for og hensynet bag ændringerne er der redegjort for i Socialministeriets udtalelse af 11. januar 2005. Videre fremgår af forarbejderne til bestemmelsens nye stk. 2 bl.a.:

'Der skal foreligge den fornødne speciallægefaglige dokumentation for den pågældendes psykiske funktionsnedsættelse samt for, at denne funktionsnedsættelse forhindrer personen i selvstændigt at varetage egne interesser.'

Pr. 1. juli 2005 er der sket redaktionel ændring af bestemmelsens ordlyd, jf. § 3, nr. 1, jf. § 7 i lov nr. 330 af 18. maj 2005.

§ 109 g i lov om social service har følgende ordlyd, jf. lovbekendtgørelse nr. 755 af 9. september 2002 (bestemmelsen er ikke siden blevet ændret):

'§ 109 g. Det sociale nævn træffer afgørelse om optagelse i særlige botilbud uden samtykke efter § 109 e efter indstilling fra kommunen eller amtskommunen. Nævnets afgørelse skal træffes senest 2 uger efter modtagelse af kommunens eller amtskommunens indstilling.

*Stk. 2.* Indstillingen skal indeholde en redegørelse for

- 1) grundlaget for, at betingelserne i § 109 e anses for opfyldt,
- 2) den nødvendige faglige dokumentation for den nedsatte funktionsevne,
- 3) den hjælp og pleje efter kapitel 14, der har været iværksat eller har været tilbudt den pågældende eller familien, før indstilling om optagelse i et særligt botilbud blev besluttet,
- 4) indretning af den nye bolig og den personlige hjælp, pleje og støtte m.v., som herefter vil kunne stilles til rådighed, og
- 5) personens egne samt de pårørendes og den eventuelle værges bemærkninger til flytningen.

*Stk. 3.* En ægtefælle eller anden nærtstående person, der deler bolig med den person, som sagen vedrører, er berettiget til at klage over kommunens eller amtskommunens afslag på at indstille til optagelse i særlige botilbud efter denne bestemmelse. Klagen kan indbringes for det sociale nævn efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, men ikke for anden administrativ klagemyndighed.

*Stk. 4.* Har pågældende ikke allerede en værge, skal kommunen eller amtskommunen, når der indstilles til flytning, anmode



statsamtet om at beskikke en værge efter værgemålsloven.

Stk. 5. Kommunen eller amtskommunen kan om fornødent anmode om bistand af politiet til at gennemføre en afgørelse om flytning.'

Af forarbejderne til denne bestemmelse fremgår bl.a.:

'Kommunen eller amtskommunen skal efter forslaget stk. 4 sørge for, at der fremsættes anmodning om værgemål samtidig med fremsendelse af indstilling om optagelse i særlige botilbud til det sociale nævn. (...)

I tilfælde, hvor et familiemedlem er beskikket som værge for den pågældende, eller der alene er tale om et økonomisk værgemål efter § 5, stk. 3 i værgemålsloven, kan der være behov for beskikkelse af en ad-hoc værge til at varetage den pågældendes interesser i forbindelse med behandling af sagen om optagelse i særlige botilbud.'

Jeg lægger i det følgende til grund at der mellem de myndigheder der er involveret i denne sag, er enighed om at (A) højst sandsynligt var omfattet af den nugældende servicelovs § 109 e, stk. 2, og at reglerne for at flytte en sådan person ikke blev fulgt ved afgørelsen om at flytte ham. Således fik (A) ikke beskikket en værge, og der forelå ikke lægefaglig dokumentation for hans funktionsnedsættelse. Dermed var kriterierne for at Frederiksborg Amt kunne træffe afgørelse efter servicelovens § 109 e, stk. 2, ikke opfyldt.

På baggrund af ordlyden af retssikkerhedslovens § 109 e og udtalelsen fra Socialministeriet må jeg forstå at en person der er omfattet af persongruppen i bestemmelsens stk. 2, ikke kan behandles efter stk. 1.

Hvis en person der er omfattet af servicelovens § 109 e, stk. 1 eller 2, påtænkes flyttet mod sin protest eller uden at have givet informeret samtykke, skal personen have beskikket en værge, jf. § 109 g, stk. 4,

hvis personen ikke allerede har en personlig værge. Om behovet for eventuelt at beskikke en ad hoc-værge henviser jeg til de ovenfor citerede forarbejder til § 109 g, stk. 4.

Efter servicelovens § 109 e, stk. 2, kan (amts)kommunen under visse betingelser træffe afgørelse om optagelse i et bestemt botilbud og herunder flytning hvis (amts)kommunens indstilling tiltrædes af værgerne.

Det fremgår ikke direkte af lovens ordlyd eller forarbejder hvilke formål værgesbeskikkelsen skal tjene. Men med henvisning til bemærkningerne i forarbejderne – herunder i afsnittet '3.3. Beslutningskompetence og retsgarantier' – og den almindelige forståelse af begrebet værge lægger jeg til grund at der er tale om en retssikkerhedsgaranti der skal sikre at personen ikke bliver flyttet af andre grunde end hensynet til personen selv. Hvis en eventuel ægtefælle, samlever eller anden pårørende ikke længere kan varetage den nødvendige hjælp samt opsyn i forhold til den pågældende, skal der i afgørelsen om en flytning indgå et hensyn hertil, jf. den nugældende § 109 e, stk. 3, i serviceloven. Jeg må forstå at en tilsidesættelse af kravet om værgesbeskikkelse er et brud på en væsentlig retssikkerhedsgaranti.

Jeg må imidlertid samtidig forstå Socialministeriets og Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amts udtalelser således at der i tilfælde hvor en (amts)kommune har tvangsflyttet en juridisk inhabil person uden værge, ikke vil være nogen klageberettiget.

Jeg er enig med Socialministeriet og Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt i at det sociale nævn ikke har kompetence til at tage en sag op af egen drift under henvisning til det sociale nævns vejledende eller praksiskoordinerende virksomhed.

Jeg er også enig med Socialministeriet og Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt i at det sociale nævn først kan be-

handle en sag som klagemyndighed hvis sagen er påklaget til nævnet af den person som afgørelsen vedrører, eller af dennes partsrepræsentant (f.eks. en værge), jf. § 60 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Imidlertid er det sociale nævn den kompetente myndighed til at træffe afgørelse i sager om flytning til andet botilbud efter servicelovens § 109 e, stk. 1, og efter § 109 e, stk. 2, for så vidt værgen ikke har givet samtykke til flytningen, jf. § 109 e, stk. 4.

Socialministeriet har i sin udtalelse til mig givet udtryk for at nævnet ikke kan behandle en sag om flytning efter § 109 e af egen drift. Det forudsætter at der foreligger en indstilling fra (amts)kommunen herom.

Jeg er enig med Socialministeriet i at det direkte fremgår af bestemmelserne at det sociale nævn ikke kan træffe afgørelse om optagelse i botilbud før der foreligger en indstilling fra (amts)kommunen. Jeg er efter min foreløbige gennemgang af sagen imidlertid ikke enig med Socialministeriet i at det forhold at der ikke foreligger en indstilling fra (amts)kommunen, afskærer det sociale nævn fra at beskæftige sig med sagen.

Den norske Høyesterett besluttede ved kendelse af 22. september 1979 at behandle en anke indgivet af en sindssyg kvinde under værgemål selv om hendes værge ikke ønskede at tiltræde anken, jf. Norsk Retstidende 1979, s. 1079 ff.

Efter § 98 i den norske straffeprocesslov var sindssyges partsrettigheder tillagt værgen. Kvinden, der selv var i stand til at overskue sin situation, ønskede at anke en dom til 10 års anbringelse i sikringsanstalt. Kvindens værge ønskede ikke at tiltræde anken, og anklagemyndigheden havde derfor nedlagt påstand om afvisning af anken. Af den førstevoterende dommers votum – der blev tiltrådt af de øvrige dommere – fremgår bl.a. (s. 1081):

‘Et slikt resultat vil etter min mening

ikke bare være i strid med det syn på de sinnssyke og deres rettigheter som etter hvert har arbeidet seg frem hos oss. Det vil også i sin konsekvens medføre at en sikringsdømt sinnssyk uten videre er fratatt en elementær rettssikkerhetsgaranti som tilkommer alle andre i dette land.’

Den norske højesteretsdom er efter min opfattelse udtryk for et princip om at elementære retssikkerhedsgarantier ikke bør kunne tilsidesættes af formelle årsager. Jeg henviser herved også til Torstein Eckhoff, Rettskildelære, 2. udgave (1987), s. 77, og Peter Høilund, Den forbudte retsførelse (1992), s. 21 f.

Det sociale nævn er i sager om flytning af personer der mangler den personlige habilitet, tillagt en helt særlig kompetence som ikke genfindes andre steder i den sociale lovgivning. Dette er sket fordi disse afgørelser anses for at være et meget betydeligt indgreb i den personlige frihed. Nævnet er således under visse omstændigheder den kompetente myndighed til at træffe afgørelse i første instans i disse sager.

At afgørelser om flytning anses for at være et alvorligt indgreb i den personlige frihed, illustreres af at de kan indbringes for domstolene efter den særlige adgang til domstolsprøvelse efter servicelovens § 109 k. Denne bestemmelse skal – som det fremgår af forarbejderne – ses i sammenhæng med grundlovens § 71, stk. 6, om domstolenes prøvelse af frihedsberøvelse der er besluttet administrativt.

Det er min foreløbige opfattelse at det sociale nævn ikke med rette kan undlade at behandle sagen når nævnet som i den foreliggende sag modtager en henvendelse der på afgørende måde rejser tvivl om hvorvidt borgerens retssikkerhed er tilsidesat på et område hvor nævnet kan være den kompetente afgørelsesmyndighed. Efter min opfattelse har nævnet en forpligtelse til at påse at afgørelser om magtandvendelse træffes i overensstemmelse med

de procedurekrav som gælder på området.

En forudsætning for at en sag om flytning kan afgøres – og det gælder hvad enten den behandles af (amts)kommunen eller det sociale nævn – er at der er beskikket en personlig værge. Først når værgens holdning til flytningen kendes, kan det afgøres om sagen skal behandles af (amts)kommunen eller det sociale nævn.

Det er derfor min foreløbige opfattelse at der må påhvile det sociale nævn en forpligtelse til at påse (eventuelt via (amts)kommunen eller politimesteren, som efter værgemålsloven er tillagt beføjelse til at rejse sag om værgemål over for statsamtet) at den juridisk inhabile person i en situation som den foreliggende får beskikket en værge. Det forhold at amtskommunen allerede måtte have gennemført flytningen, kan efter min opfattelse ikke føre til andet resultat. Det er min foreløbige opfattelse at der i en sag som drejer sig om indgreb i en inhabil borgers personlige frihed, må påhvile myndighederne en forpligtelse til via en proces i overensstemmelse med de fastsatte procedureregler at få truffet en afgørelse, som herefter kan prøves af klagemyndigheder og domstolene i det omfang den påklages til/indbringes for klagemyndighederne/domstolene.

Alternativet vil være at en juridisk inhabil person uden personlig værge placeres i et 'retsløst rum'. En sådan retstilstand forekommer ikke alene særdeles betænkelig, men også i strid med intentionerne bag bestemmelserne i servicelovens §§ 109 ff. Herunder vil den lempelige adgang til domstolsprøvelse i servicelovens § 109 k blive gjort uanvendelig for borgeren.

Lignende betragtninger vil efter min foreløbige opfattelse kunne gøre sig gældende i andre sager om magtanvendelse hvor det sociale nævn er tillagt en særlig godkendelseskompetence, jf. servicelovens § 109 f.

I det konkrete tilfælde var Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt blevet gjort bekendt med at der – da der var tale om en borger som højst sandsynligt var omfattet af servicelovens § 109 e, stk. 2 – var sket et brud på en retssikkerhedsgaranti der medførte at den pågældende borger ikke havde mulighed for at klage eller få sin sag prøvet ved domstolene. Endvidere var det oplyst at der var truffet afgørelse af en på det foreliggende grundlag inkompetent myndighed. Endelig var afgørelsen om flytning truffet på et utilstrækkeligt oplysningsgrundlag da der ikke forelå lægefaglig dokumentation for (A)'s funktionsnedsættelse. Afgørelsen var derfor formodentlig ugyldig. På den baggrund er det min foreløbige opfattelse at det burde have været åbenbart for det sociale nævn at der kunne være tale om et meget væsentligt retsbrud og en fuldstændig tilsidesættelse af den pågældende borgers retssikkerhed.

Det er på denne baggrund min foreløbige opfattelse at det er kritisabelt at Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt ikke reagerede på Frederiksborg Amts henvendelse om sagen ved at tage initiativ til at (A) fik beskikket en værge.

Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt bemærker i brev af 7. september 2004 at min henvendelse ikke gav det sociale nævn anledning til at foretage sig yderligere idet flytningen rent faktisk var gennemført og (A) efter det oplyste stortrivedes efter flytningen. Det forhold at en i øvrigt ulovlig eller ugyldig afgørelse er blevet bragt til udførelse, kan efter min foreløbige opfattelse ikke føre til at det sociale nævn undlader at reagere. Dette forhold såvel som hensynet til hvordan afgørelsen har påvirket de(n) implicerede part(er), kan tillægges betydning ved vurderingen af retsvirkningen af de begåede fejl, men altså ikke ved vurderingen af om der skal reageres i anledning af de nævnte forhold.

Jeg er derfor indstillet på at henstille til

Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt at behandle sagen og tage initiativ til at (A) får beskikket en værge – og følge op på at dette rent faktisk sker. Myndighederne må herefter i samspil med værgen behandle sagen.”

Forståelsen af sammenhængen mellem stk. 1 og 2 i servicelovens § 109 e er senere blevet bekræftet ved Ankestyrelsens afgørelse der er offentliggjort som SM C-5-06.

I forbindelse med behandlingen af en anden sag sendte jeg den 11. januar 2006 den foreløbige redegørelse – i anonymiseret form – til Ankestyrelsen med henblik på styrelsens eventuelle bemærkninger (og inddragelse i behandlingen af den anden sag).

Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt afgav udtalelse til den foreløbige redegørelse den 15. december 2005. Af nævnets brev fremgår bl.a.:

”I den anledning henviser vi til nævnets tidligere udtalelse af 30. september 2004.

Efter nævnets opfattelse har retstilstanden på området hidtil været uklar. Det bedste ville derfor efter nævnets opfattelse være, at der tilvejebringes lovgrundlag for De Sociale Nævns kompetence til at agere af egen drift.

Under hensyn til, at retstilstanden har været uklar, finder vi det ikke dækkende, at der udtales kritik af, at nævnet ikke tog sagen op efter Frederiksborg Amts henvendelse om sagen.”

Socialministeriet afgav udtalelse til den foreløbige redegørelse den 13. januar 2006. Af udtalelsen fremgår bl.a.:

”Socialministeriet finder det meget betænkeligt, at kritisere det sociale nævn for ikke at optage sagen til behandling, når nævnet ikke har kompetence til at behandle sager efter § 109, stk. 2 [der henvises formentlig til § 109 e, stk. 2; min bemærkning] af egen drift. Det sociale nævn har modtaget en klage fra en person, som ikke er klageberettiget, hverken efter § 60, stk. 1 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område eller efter § 109 g, i lov om social service. Da

lovteksten netop afgrænser kredsen af klageberettigede, er det også betænkeligt at kritisere det sociale nævn for at undlade at behandle en klage fra en person, som ikke er klageberettiget.

Socialministeriet deler imidlertid Folketingets Ombudsmands opfattelse af, at det er kritisabelt, når vigtige retssikkerhedsgarantier ikke bliver fulgt og ugyldige afgørelser bliver ført ud i livet. Kritikken bør dog rettes mod amtskommunen, som undlader at behandle sagen efter § 109 e, i lov om social service og undlader at anmode statsamtet om at beskikke en personlig værge for borgeren. Da det er det kommunale tilsyns opgave at overvåge, om kommunerne eller amtskommunerne overholder lovgivningen, kunne sagen være indbragt for det kommunale tilsyn. I besvarelsen fra det sociale nævn bemærker sekretariatet, at det var overvejet at oversende sagen til Statsamtet (Tilsynet med Kommunerne), men at dette ikke skete, fordi borgeren rent faktisk var flyttet for flere måneder siden og efter det oplyste trivedes godt. Under hensyntagen til, at der var tale om en meget indgribende afgørelse, finder Socialministeriet, at det sociale nævn burde have aktiveret kommunaltilsynet.

Af principielle grunde finder Socialministeriet det således betænkeligt at statuere, at det sociale nævn har en ulovbestemt kompetence til at tage sager op af egen drift og har en ulovbestemt pligt til at behandle visse klager fra personer, som efter lovgivningen ikke er klageberettigede, når lovgivningen udtømmende regulerer kredsen af klageberettigede.”

Ankestyrelsen kommenterede den foreløbige redegørelse den 13. marts 2006. Af brevet fremgår bl.a.:

”Under henvisning til Ombudsmandens foreløbige redegørelse af 2. december 2005 i en sag om en flytning efter § 109 e skal Ankestyrelsen bemærke, at det fremgår af redegørelsen, at der i den pågældende sag var procedurekrav, som ikke var opfyldt, og som bevirkede, at magtanvendelsesreglerne

ikke kunne finde anvendelse. Manden havde således ikke fået beskikket en personlig værge, hvilket blandt andet bevirkede, at § 109, stk. 2 [der henvises formodentlig til § 109 e, stk. 2; min bemærkning], i serviceloven ikke kunne finde anvendelse.

Den manglende værgebeskikkelse betød også, at der ikke blev klaget over den flytning, amtet havde foretaget af manden, idet han ikke selv var i stand til at klage.

Ankestyrelsen har ingen indvendinger imod Ombudsmandens konklusion i den foreløbige redegørelse, hvorefter nævnet i denne sag burde have taget skridt til, at manden fik beskikket en værge, således at denne formelle fejl i proceduren ikke skulle være til hinder for en prøvelse af sagen efter magtændelsesreglerne. I den omtalte sag er der ikke oplysninger, der tyder på, at flytningen ikke – hvis formalia i øvrigt var i orden – materielt ville være omfattet af reglerne om flytning i servicelovens § 109e."

Sagen blev drøftet på et møde den 7. marts 2006 mellem Socialministeriet, Ankestyrelsen og Folketingets Ombudsmand.

### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

"Som jeg anførte i min foreløbige redegørelse, er jeg enig med Socialministeriet og Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt i at det sociale nævn ikke har kompetence til at tage en sag op af egen drift under henvisning til det sociale nævns vejledende eller praksiskoordinerende virksomhed.

Jeg er også enig med Socialministeriet og Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt i at det sociale nævn først kan behandle en sag som klagemyndighed hvis sagen er påklaget til det sociale nævn af den person som afgørelsen vedrører, eller af dennes partsrepræsentant (f.eks. en værge), jf. § 60 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Uenigheden mellem Socialministeriet/ Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt og mig drejer sig således om hvorvidt det

sociale nævn – i en sag som den foreliggende – har en reaktionspligt.

Det sociale nævn er i sager om flytning af personer der mangler den personlige habilitet, tillagt en helt særlig kompetence som ikke genfindes andre steder i den sociale lovgivning. Denne kompetence har det sociale nævn fået tillagt fordi disse afgørelser anses for at være et meget betydeligt indgreb i den personlige frihed. Det sociale nævn er således under visse omstændigheder den kompetente myndighed til at træffe afgørelse i første instans i disse sager.

På denne baggrund er det min opfattelse at det sociale nævn ikke med rette kan undlade at reagere når nævnet som i den foreliggende sag modtager en henvendelse der på afgørende måde rejser tvivl om hvorvidt borgerens retssikkerhed er tilslidesat på et område hvor nævnet kan være den kompetente afgørelsesmyndighed. Det sociale nævn har således i sådanne tilfælde efter min opfattelse en reaktionspligt.

Et eksempel på reaktionspligt fandtes tidligere i det almindelige specialtilsyn (sektortilsyn eller overtilsyn) som ministerier og centrale statslige styrelser fører. Dette tilsyn har baggrund i ministrenes ansvar for administrationen af deres ressortområder. Det er nu overladt til den enkelte ministers beslutning om der findes anledning til at afgive en udtalelse, jf. § 63 a i lov om kommunernes styrelse. Denne bestemmelse blev indført ved lov nr. 381 af 28. maj 2003 om ændring af lov om kommunernes styrelse med flere love (forbedring af muligheder for indsigt i den kommunale administration, tilsynsreform mv.). For så vidt angår indholdet af specialtilsynet, henviser jeg bl.a. til forarbejderne til lovændringen, jf. Folketingstidende 2002-03, Tillæg A, s. 5678 f og s. 5712 f, Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 213 ff\*, for 1992, s. 250 ff\*, for 1994, s. 296 ff\*, og for 1997, s. 97 ff\*. Jeg



henviser endvidere til Jørgen Albæk Jensen mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 68 f, Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 1014 ff, og Bent Christensen, Forvaltningsret, Opgaver, Hjemmel, Organisation, 2. udgave (1997), s. 350 f.

Det sociale nævn udøver ikke specialtilsyn. Men det er min opfattelse at der i en sag som drejer sig om indgreb i en inhabil borgers personlige frihed, må påhvile myndighederne en forpligtelse til via en proces i overensstemmelse med de fastsatte procedureregler at reagere således at der bliver truffet en afgørelse som herefter kan prøves af klagemyndigheder og domstolene i det omfang den påklages til/indbringes for klagemyndighederne/domstolene. Der må således påhvile det sociale nævn en forpligtelse til at reagere ved at påse (eventuelt via (amts)kommunen eller politimesteren, som efter værgemålsloven er tillagt beføjelse til at rejse sag om værgemål over for statsamtet) at den juridisk inhabile person i en situation som den foreliggende får beskikket en værge.

Alternativet vil være at en juridisk inhabil person uden personlig værge placeres i et 'retsløst rum'. En sådan retstilstand forekommer ikke alene særdeles betænkelig, men også i strid med intentionerne bag bestemmelserne i servicelovens §§ 109 ff. Herunder vil den lempelige adgang til domstolsprøvelse i servicelovens § 109 k være illusorisk for borgeren.

Det forhold at amtskommunen allerede måtte have gennemført flytningen, kan efter min opfattelse ikke føre til et andet resultat.

Jeg henviser i det hele til de synspunkter jeg har anført i den foreløbige redegørelse.

Som jeg også anførte dér, vil lignende betragtninger efter min opfattelse kunne gøre sig gældende i andre sager om magtanvendelse hvor det sociale nævn er til-

lagt en særlig godkendelseskompetence, jf. servicelovens § 109 f.

Som anført i den foreløbige redegørelse er det min opfattelse at det burde have været åbenbart for det sociale nævn at der kunne være tale om et meget væsentligt retsbrud og en fuldstændig tilsidesættelse af den pågældende borgers retssikkerhed. Det sociale nævn burde derfor have reageret på sagen og taget initiativ til at (A) fik beskikket en værge der i samspil med myndighederne kunne tage stilling til sagen.

Jeg må dog medgive at retstilstanden ikke har været ganske klar, og at de gældende lovbestemmelser kan give anledning til en forståelse af at de sociale nævn ikke har hjemmel til at reagere i tilfælde som det foreliggende. Jeg har derfor efter min fornyede gennemgang af sagen ikke fundet anledning til at udtale min opfattelse i form af kritik af Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt.

Jeg henstiller imidlertid til Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt at behandle sagen og tage initiativ til (eventuelt via (amts)kommunen eller politimesteren, som efter værgemålsloven er tillagt beføjelse til at rejse sag om værgemål over for statsamtet) at (A) får beskikket en værge – og følge op på at dette rent faktisk sker. Myndighederne må herefter i samspil med værgen behandle sagen.

..."

Ved brev af 16. oktober 2006 meddelte Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt mig at nævnet havde bedt Frederiksborg Amt om at foranledige at A fik beskikket en værge, og om at sørge for at der herefter blev truffet en afgørelse under iagttagelse af reglerne i §§ 109, 109 e og 109 g i lov om social service.

NOTER: (\*) FOB 1989, s. 213, 1992, s. 250, 1994, s. 296, og 1997, s. 97.





Der er i perioden 1. januar 2006 til 31. december 2006 afsluttet 20 sager inden for Statsministeriets sagsområde. 16 af disse sager blev afvist.

De resterende 4 sager blev realitetsbehandlet. Alle sager handlede om afgørelser, og 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. 26, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

## *Departementet*

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

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 15-1: Aktindsigt i Statsministeriets korrespondance vedrørende dronningens tale under et officielt besøg på Færøerne*

## 15-1. Aktindsigt i Statsministeriets korrespondance vedrørende dronningens tale under et officielt besøg på Færøerne

Forvaltningsret 11241.2. – Færøerne og Grønland 1. – Statsforfatningsret 2.2.

*En person anmodede Statsministeriet om aktindsigt i ministeriets akter vedrørende kongehusets officielle besøg på Færøerne i juni 2005. Statsministeriet afslog anmodningen for så vidt angik ministeriets korrespondance dels med hoffet, dels med Rigsombudsmanden på Færøerne vedrørende den tale som dronningen holdt ved lagmandens officielle middag under besøget.*

*Statsministeriet henviste til offentlighedslovens § 7 og § 13, stk. 1, nr. 6.*

*Som begrundelse for afslaget gjorde ministeriet bl.a. gældende at hoffet og Statsministeriet i relation til dronningens tale var at betragte som én myndighed da talen blev afholdt som led i statsstyret, og at korrespondancen med hoffet vedrørende talen derfor måtte anses for intern.*

*Statsministeriet gjorde endvidere gældende at de samme hensyn som lå til grund for undtagelsen af korrespondance mellem hoffet og ministeriet, gjorde sig gældende for taleudkast udvekslet mellem ministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne og anførte at disse hensyn ikke ville kunne varetages hvis den underliggende udveksling af taleudkast mellem ministeriet og Rigsombudsmanden var omfattet af adgangen til aktindsigt. Ministeriet henviste særligt til hensynet til beskyttelse af regentens mulighed for frit at kunne forberede en tale der afholdes som led i regentens deltagelse i statsstyret.*

*Ombudsmanden kunne ikke kritisere Statsministeriets vurderinger i sagen. (J.nr. 2005-4338-801).*

Ved brev af 6. september 2005 til Statsministeriet anmodede A om aktindsigt i alle Statsministeriets akter vedrørende kongehusets officielle besøg på Færøerne i juni 2005.

Anmodningen omfattede blandt andet korrespondance mellem Statsministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne vedrørende den tale som Hendes Majestæt Dronningen holdt ved lagmandens officielle middag under besøget. A bad endvidere om udskrift af postlisterne over ind- og udgående post med tilknytning til besøget.

Statsministeriet traf afgørelse den 23. september 2005. Ministeriet anførte bl.a. følgende:

”Statsministeriet har nu afsluttet behandlingen af Deres anmodning om aktindsigt og fremsender i den anledning ministeriets postliste om sagen samt de af sagens akter, som De i medfør af offentlighedslovens be-

stemmelser herom kan meddeles aktindsigt i.

Statsministeriet har for så vidt angår de udkast til den pågældende tale, der er udvekslet mellem ministeriet og kongehuset fundet det nødvendigt at undtage samtlige disse udkast (akt 1, 5, 6, 8 og 9).

Statsministeriet skal i den forbindelse for så vidt angår udkastene til den pågældende tale bemærke, at korrespondancen mellem ministeriet og hoffet vedrører en sag, der indgår som led i regentens deltagelse i statsstyret. I disse sager er hoffet og Statsministeriet i relation til disse dokumenter at anse som én myndighed.

Disse dokumenter betragtes som interne og er således undtaget fra retten til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7. Der henvises i den forbindelse til betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision side 236 samt til Folketingets Ombudsmands

beretning 1997 side 293\* vedrørende dronningens nytårstale.

De interne dokumenter indeholder ikke i sig selv oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, og som efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, ville skulle meddeles uanset bestemmelsen i § 7.

Statsministeriet har endvidere fundet det nødvendigt at undtage samtlige udkast, som er sendt mellem Statsministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne (akt 10, 16 og 17) i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, idet det findes nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til offentlige interesser.

Statsministeriet undtager efter fast praksis korrespondance mellem Statsministeriet og Hendes Majestæt Dronningen, når korrespondancen vedrører sager, der indgår som led i regentens deltagelse i statsstyret, jf. ovenfor. Disse dokumenter betragtes derfor som interne og er således undtaget fra retten til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7.

Statsministeriet finder, at de hensyn, der ligger til grund for undtagelsen af korrespondance mellem ministeriet og hoffet vedrørende en sag, der indgår som led i regentens deltagelse i statsstyret, tilsvarende gør sig gældende vedrørende udkastene til dronningens tale den 20. juni 2005.

Statsministeriet finder således, at taleudkastene – uanset at disse har været udvekslet med Rigsombudsmanden på Færøerne – bør undtages fra aktindsigt på grund af væsentlige hensyn til offentlige interesser, herunder hensynet til beskyttelsen af Hendes Majestæt Dronningens mulighed for frit at kunne forberede en tale, der afholdes som et led i regentens deltagelse i statsstyret.

Statsministeriet har endvidere fundet det nødvendigt i medfør af offentlighedslovens § 7, nr. 1, at undtage de interne akter 4 og 7 (to udkast til den pågældende tale, der ikke har været udvekslet mellem andre end Statsministeriets medarbejdere) i deres helhed, samt tre interne dokumenter i deres helhed

vedrørende akt 12, 14 og 15, idet de er udarbejdet af Statsministeriet til eget brug.

Disse dokumenter betragtes som interne og er således undtaget fra retten til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7. De interne dokumenter indeholder ikke i sig selv oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, og som efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, ville skulle meddeles uanset bestemmelsen i § 7.

Det bemærkes for god ordens skyld, at meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., er indgået i Statsministeriets overvejelser. Statsministeriet har imidlertid ikke fundet, at der er grundlag for at meddele Dem aktindsigt i videre omfang. Statsministeriet har herved lagt vægt på de samme hensyn som dem, der ligger til grund for undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 7 og 13, stk. 1.”

Ved brev af 26. september 2005 til Statsministeriet præciserede A sin anmodning til kun at gælde korrespondancen mellem Rigsombudsmanden på Færøerne og Statsministeriet i forbindelse med udarbejdelse af Hendes Majestæt Dronningens officielle tale i Nordens Hus den 20. juni 2005. Sekundært bad A om de akter eller dele af akter der omhandlede konkrete indstillinger fra Rigsombudsmanden på Færøerne til Statsministeriet i forbindelse med udarbejdelse af talen.

Statsministeriet svarede ved brev af 30. september 2005 at ministeriet med afgørelsen af 23. september 2005 havde taget stilling til den pågældende korrespondance. Ministeriet skrev desuden følgende:

”...

De har endvidere klaget over Statsministeriets afgørelse af 23. september 2005. De har i den forbindelse blandt andet anført til støtte for Deres klage, at talen blev sendt direkte på landsdækkende færøsk TV, hvor talen i rosede vendinger omtalte en ny lovgivning om forholdene mellem Danmark og Færøerne, der har været genstand for stor politisk uenighed og har ført til fremsættelse

af mistillidsvotum til den siddende færøske regering, samt *at* dele af talen efterfølgende har ført til stor offentlig debat i Færøerne og i den danske offentlighed, hvor der har været fremsat påstande om, at dele af talen var af politisk karakter. I den forbindelse er De – og Deres parti – blevet beskyldt for at bruge talen i partipolitisk øjemed og inddrage Dronningen i færøsk partipolitik.

De har endvidere blandt andet anført, *at* det i henhold til offentlighedsloven er åbenbart, at der skal meddeles aktindsigt i de pågældende dokumenter, *at* sagen har åbenbar offentlig interesse og allerede er rejst i offentligheden, *at* akterne i sagen utvivlsomt har afgørende betydning for at belyse sagens faktiske omstændigheder, *at* Rigsombudsmanden på Færøerne til Færøernes Radio den 25. juli 2005 har oplyst, at de pågældende dele af Dronningens tale ikke var medtaget i Rigsombudsmandens udkast til talen, der blev sendt til Statsministeriet, hvorved der allerede hér er skabt præcedens for, at korrespondancen med Statsministeriet vedrørende talen er af væsentlig offentlig interesse, *at* sagen drejer sig om offentlighedens mulighed for at vurdere og tage stilling til en lovgivning, der ifølge Dronningens tale, udgør grundlaget for de fremtidige handlemuligheder for hele det færøske samfund, samt *at* Statsministeriet bør overveje offentlighedens bestemmelser om meroffentlighed.

Statsministeriet betragter Deres klage som en anmodning om genoptagelse af ministeriets afgørelse af 23. september 2005.

...”

Statsministeriet fandt ikke at de forhold som A anførte, kunne føre til en ændret vurdering. Statsministeriet gav fortsat afslag i korrespondancen mellem Rigsombudsmanden på Færøerne og Statsministeriet i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Statsministeriet fandt således fortsat at de hensyn der ligger til grund for undtagelse af korrespondance mellem ministeriet og hoffet vedrørende en sag der indgår som led i regentens deltagelse i statsstyret, tilsvarende gjor-

de sig gældende vedrørende udkastene til dronningens tale. Ministeriet henviste herved til væsentlige hensyn til offentlige interesser, herunder hensynet til beskyttelse af Hendes Majestæt Dronningens mulighed for frit at kunne forberede en tale der afholdes som led i regentens deltagelse i statsstyret.

Endelig fandt ministeriet ikke grundlag for at give aktindsigt i videre omfang i medfør af princippet om meroffentlighed.

Den 2. december 2005 klagede A til mig over Statsministeriets afgørelser af 23. september 2005 og 30. september 2005 om aktindsigt. A skrev bl.a.:

”Jeg finder afslagene både principielt og konkret ubegrundede, og vil hermed anføre følgende:

– Den præciserede anmodning omfatter korrespondance mellem to selvstændige myndigheder, hvis korrespondance er omfattet af offentlighedsloven.

– Der er tidligere skabt præcedens for, at korrespondance mellem Statsministeriet og Rigsombudet på Færøerne er omfattet af offentlighedslovens ret til aktindsigt.

– Jeg finder, at Statsministeriets afslag og henvisning til undtagelsesmuligheder henholder sig til korrespondancen mellem hoffet og Statsministeriet, og er derfor ikke holdbart grundlag for en afvisning af retten til aktindsigt i korrespondancen mellem Statsministeriet og Rigsombudet på Færøerne.

– Der er tale om en sag, der må siges at have offentlig interesse, og som allerede er rejst i offentligheden – og herunder har de omtalte akter i sagen utvivlsomt afgørende betydning for at belyse sagens faktiske omstændigheder.

– Rigsombudsmanden på Færøerne har den 25. juli 2005 oplyst til Færøernes Radio (Útvarp Føroya), at de kontroversielle dele af HM Dronningens tale, ikke var medtaget i Rigsombudsmandens udkast til talen, der blev sendt til Statsministeriet. Allerede her er der skabt præcedens for, at korrespondan-

cen med Statsministeriet vedrørende talen er af væsentlig offentlig interesse.

– Sagen drejer sig om offentlighedens mulighed for at vurdere og tage stilling til forvaltningens afgørelser i en sag af væsentlig interesse for den offentlige debat og den demokratiske beslutningsproces.

...”

Ved brev af 19. december 2005 bad jeg Statsministeriet om en udtalelse og om udlån af sagens akter.

Den 7. marts 2006 afgav Statsministeriets sin udtalelse. Statsministeriet skrev bl.a. følgende:

”2. Statsministeriet er i besiddelse af interne taleudkast samt udkast udvekslet med henholdsvis Rigsombudsmanden på Færøerne og kongehuset.

I sagen har Rigsombudsmanden på Færøerne udarbejdet det første udkast til talen. Der har efterfølgende været korrespondance mellem Rigsombudsmanden og Statsministeriet, hvor udkastet er blevet bearbejdet. Der henvises for så vidt angår denne første fase af talens udarbejdelse til sagens akt 10, 16 og 17.

Herefter er en række taleudkast bearbejdet internt i Statsministeriet (akt 4 og 7) og endelig er en række udkast til talen udvekslet mellem ministeriet og kongehuset (akt 1, 5, 6, 8 og 9).

*Akterne 1, 5, 6, 8 og 9*

Generelt om korrespondance mellem kongehuset og Statsministeriet skal Statsministeriet anføre, at Folketingets Ombudsmand tidligere har udtalt sig om muligheden for at meddele aktindsigt i korrespondance mellem hoffet og Statsministeriet i forbindelse med ministeriets afslag på aktindsigt i Dronningens nytårstale.

Således fastslår Folketingets Ombudsmand i FOB 97.293\*, at taleudkast udvekslet mellem ministeriet og hoffet om nytårstalen er interne dokumenter undtaget fra retten til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7. Folketingets Ombudsmand fandt derfor ikke i den omtalte sag anledning til bemærk-

ninger over for Statsministeriets holdning, hvorefter regenten og forvaltningsmyndigheden bliver betragtet som én myndighed i de situationer, hvor regenten deltager i statsstyret.

Aflæggelse af officielle besøg falder ikke under regentens dispositioner af privat karakter. Hendes Majestæt Dronningens besøg på Færøerne i juni 2005 havde karakter af et officielt besøg, hvor regenten mødtes med blandt andre repræsentanter for Færøernes landsstyre og Lagting samt Rigsombudsmanden på Færøerne. Hendes Majestæt Dronningens tale den 20. juni 2005 var et led i dette officielle besøg. Talen blev afholdt i Nordens hus, et kulturhus i Tórshavn, hvor lagmanden havde inviteret til officiel gallamiddag med deltagelse af blandt andre medlemmer af landsstyret og lagtinget, herunder Lagtingets formand samt Rigsombudsmanden på Færøerne. Dronningen afholdt den 22. juni 2005 en souper på Kongeskibet med deltagelse af blandt andre medlemmer af Folketinget, lagmanden, landsstyremedlemmer, lagtingsdirektøren, lagtingsformanden, repræsentanter for Lagmandskontoret, landfogeden, vicepolitinspektøren, Rigsombudsmanden på Færøerne m.fl.

Besøget og programmet for dette blev håndteret i direkte samarbejde mellem kongehuset og Rigsombudsmanden på Færøerne, der tillige varetog det nødvendige samarbejde om besøget med Lagmandens Kontor.

Det er sammenfattende Statsministeriets opfattelse, at Hoffet og Statsministeriet i relation til Hendes Majestæt Dronningens tale under det officielle besøg på Færøerne er at betragte som én myndighed, da dronningens tale blev afholdt som led i statsstyret, hvorfor korrespondancen vedrørende talen er intern. De udarbejdede taleudkast indeholder ikke oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet, som ville skulle udleveres i medfør af offentlighedslovens § 11.



Det bemærkes, at det pågældende taleudkast efter Statsministeriets opfattelse endvidere ville kunne undtages fra adgangen til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, ud fra væsentlige hensyn til offentlige interesser. Det må således tillægges betydelig vægt, at den pågældende tale, som Hendes Majestæt Dronningen afholdt som led i statsstyret, ikke bør kunne sammenholdes med tidligere udkast, hvorved arbejdsprocessen blotlægges, herunder med hensyn til, hvilket indhold der har været overvejet, men som ikke er blevet medtaget i den endelige version.

Statsministeriet finder fortsat ikke, at der er grundlag for at meddele aktindsigt i videre omfang i medfør af meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Statsministeriet har herved lagt vægt på de samme hensyn som dem, der ligger til grund for undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 7 og 13, stk. 1.

#### *Akterne 10, 16 og 17*

For så vidt angår sagens akt 10, 16 og 17, har disse været udvekslet mellem Statsministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne, som er en institution under Statsministeriet. Dokumenterne har derved mistet deres interne karakter og er således ikke omfattet af offentlighedslovens § 7, nr. 1, om dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug. Korrespondancen mellem Rigsombudsmanden og Statsministeriet må således betragtes som ekstern, hvorfor en undtagelse af oplysninger må vurderes efter offentlighedslovens øvrige bestemmelser.

Tilsvarende hensyn gør sig efter Statsministeriets opfattelse gældende for korrespondancen om talen mellem Statsministeriet og Rigsombudsmanden, som vedrørende den korrespondance, der udveksles mellem ministeriet og kongehuset, jf. det ovenfor anførte.

De hensyn, som ligger til grund for, at Statsministeriet og Hoffet i relation til udarbejdelsen af Hendes Majestæt Dronningens tale under det officielle besøg på Færøerne er

at betragte som én myndighed, ville i den konkrete situation efter Statsministeriets opfattelse ikke kunne varetages, såfremt den underliggende udveksling af taleudkast mellem ministeriet og Rigsombudsmanden måtte anses for omfattet af adgangen til aktindsigt.

Hertil kommer, at det efter Statsministeriets opfattelse må tillægges afgørende vægt, at en udlevering af korrespondancen mellem ministeriet og Rigsombudsmanden vil blotlægge den interne politiske beslutningsproces, idet en sammenligning med den endelige tale vil afdække, hvilket indhold der har været overvejet, men som ikke er blevet medtaget i den endelige version.

Statsministeriet skal endvidere henvise til Folketingets Ombudsmands udtalelse FOB 2001.473\* om ministeriets afslag i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6 på aktindsigt i et beredskabstalepunkt udarbejdet af Økonomiministeriet til brug for statsministerens mundtlige besvarelse af spørgsmål stillet i Folketinget.

Folketingets Ombudsmand fandt ikke, at der i sagen var tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte Statsministeriets vurdering, hvorefter det efter omstændighederne var berettiget at undtage beredskabstalepunkter udarbejdet af ressortministeriet til brug for statsministerens mundtlige besvarelse af folketingsspørgsmål, når statsministeren har valgt ikke at gøre brug af dem. Folketingets Ombudsmand lagde i den forbindelse også vægt på, at statsministeren er i en særlig situation, hvor han ofte er afhængig af bistand fra andre ministerier til forberedelse af mundtlige besvarelser af folketingsspørgsmål.

Statsministeriet finder efter en konkret vurdering, at tilsvarende hensyn gør sig gældende i nærværende sag, idet ministeriets indhentning af taleudkast fra Rigsombudsmanden på Færøerne, som besidder indgående kendskab til lokale forhold, er en forudsætning for ministeriets betjening af Hendes Majestæt Dronningen.

Sammenfattende er det med hensyn til akterne 10, 16 og 17 efter en konkret vurdering Statsministeriets opfattelse, at de pågældende dokumenter i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, bør undtages fra adgangen til aktindsigt, idet undtagelse er nødvendig til beskyttelse af væsentlige hensyn til offentlige interesser.

Statsministeriet finder fortsat ikke, at der er grundlag for at meddele aktindsigt i videre omfang i medfør af meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Statsministeriet har herved lagt vægt på de samme hensyn som dem, der ligger til grund for undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1.

3. Visse af de betragtninger, som (A) anfører i sin klage til ombudsmanden giver Statsministeriet anledning til enkelte præciserende bemærkninger:

(A) har anført, at der skulle være præcedens for, at Statsministeriet meddeler aktindsigt i såvel interne arbejdsdokumenter som korrespondance med tredjepart i forbindelse med anmodninger om aktindsigt i statsministerens nytårstaler og Hendes Majestæt Dronningens officielle tale ved den lettiske præsidents besøg i København den 18. marts 1997.

Statsministeriet skal hertil bemærke, at interne udkast til statsministerens nytårstaler ikke udleveres i forbindelse med anmodninger om aktindsigt, ligesom eventuelle udkast udvekslet med tredjepart vurderes konkret i medfør af de relevante bestemmelser i offentlighedsloven. Statsministeriet har således senest i en række afgørelser fra 2005 vedrørende statsministerens nytårstale af 1. januar 2005 fundet, at sådanne udkast efter en konkret vurdering burde undtages i medfør af § 13, stk. 1, nr. 6.

Statsministeriet kan tilføje, at der heroverfor i forbindelse med statsministerens nytårstale i 2004 efter en konkret vurdering blev udleveret et udkast til talen sendt til statsministeren den 16. december 2003 fra (...) (...).

Sammenfattende finder Statsministeriet efter en konkret vurdering fortsat, at udkast til talen udvekslet mellem ministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne vil kunne undtages fra adgangen til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, jf. ovenfor.

Statsministeriet skal endvidere for så vidt angår Hendes Majestæt Dronningens officielle tale ved den lettiske præsidents besøg i København den 18. marts 1997 oplyse, at der i sagen ikke var tale om, at taleudkast blev udleveret i forbindelse med en anmodning om aktindsigt. I sagen var der tale om en officiel udgave af talen, hvori der blev foretaget rettelser, efter at talen var blevet udleveret til pressen."

Ved brev af 13. marts 2006 sendte jeg kopi af Statsministeriets brev af 7. marts 2006 til A for at give ham mulighed for at komme med eventuelle bemærkninger til udtalelsen.

I e-mail af 10. april 2006 til mig påpegede A at han i brevet af 26. september 2005 til Statsministeriet havde gjort det klart at anmodningen ikke omfattede korrespondancen mellem hoffet og Statsministeriet. A ønskede nu alene aktindsigt i korrespondancen mellem Rigsombudsmanden på Færøerne og Statsministeriet samt sekundært konkrete indstillinger fra Rigsombudet på Færøerne til Statsministeriet vedrørende taleudkast. A gjorde herefter gældende at Statsministeriets begrundelser for afslaget beroede på en overfortolkning af hans anmodning. A mente ikke at det var hverken sagligt begrundet eller proportionalt at ministeriet byggede sit afslag på udredninger om Statsministeriet og hoffet som én myndighed i forbindelse med regentens deltagelse i statsstyret. A fandt det derfor uden for "en saglig fortolkningsramme" at hans konkrete anmodning om aktindsigt var blevet afvist under henvisning til at indsigt i korrespondancen mellem Statsministeriet og Rigsombudsmanden ville "forhindre varetagelsen af hoffet og Statsministeriet som én myndighed".

A skrev endvidere at det var uholdbart at Statsministeriet derudover henviste til at aktindsigt i korrespondancen mellem ministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne ville blotlægge den interne politiske beslutningsproces. Han mente at det var uholdbart at sammenligne Rigsombudets konkrete indstillinger til Statsministeriet med beredskabstalepunkter til statsministeren udarbejdet i andre ministerier.

Ved brev af 20. april 2006 sendte jeg A's bemærkninger til Statsministeriet med henblik på ministeriets eventuelle yderligere bemærkninger på baggrund af det som A havde anført i e-mail af 10. april 2006.

Statsministeriet svarede ved brev af 28. april 2006 blandt andet følgende:

“(A)s udtalelse giver Statsministeriet anledning til at fremhæve, at som det fremgår af den nuværende aktliste, består korrespondancen mellem Statsministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne alene af udveksling af taleudkast. Der foreligger således ikke konkrete indstillinger eller lignende som (A) synes at formode.

Statsministeriet kan herudover i det hele henholde sig til ministeriets udtalelse af 7. marts 2006.”

Den 4. maj 2006 sendte jeg A en kopi af Statsministeriets brev af 28. april 2006 til orientering.

### **Ombudsmandens udtalelse**

”Det fremgår af Deres brev til mig af 2. december 2005 at De klager over Statsministeriets afgørelser af 23. og 30. september 2005, og Statsministeriet har i forbindelse med min behandling af sagen forholdt sig til Deres anmodning om aktindsigt af såvel 6. som 26. september 2005. På den baggrund har jeg – uanset at De i brev af 26. september 2005 over for ministeriet begrænsede Deres anmodning i forhold til den oprindelige anmodning om aktindsigt – vurderet Statsministeriets afgørelser i deres helhed.

Jeg er opmærksom på, at De primært er interesseret i at få aktindsigt i korrespondancen mellem Statsministeriet og Rigsombudet på Færøerne, særligt udkast fra Rigsombudsmanden til Statsministeriet i forbindelse med talen.

### **1. Korrespondance udvekslet mellem Statsministeriet og kongehuset**

Offentlighedslovens § 4, stk. 1, har følgende ordlyd (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen som senest ændret ved lov nr. 276 af 13. maj 1998):

’§ 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.’

Statsministeriet har som hjemmel til at undtage samtlige udkast til den pågældende tale, udvekslet mellem Statsministeriet og kongehuset, fra aktindsigt henvist til offentlighedslovens § 7. Som begrundelse herfor har Statsministeriet anført at det er ministeriets opfattelse at hofet og Statsministeriet i relation til Hendes Majestæt Dronningens tale under det officielle besøg på Færøerne er at betragte som én myndighed da dronningens tale blev afholdt som led i statsstyret; korrespondancen vedrørende talen må derfor anses for intern.

Endvidere har Statsministeriet fundet at de udarbejdede taleudkast ikke indeholder oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet som ville skulle udleveres i medfør af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 11, stk. 1.

Offentlighedslovens § 7 har følgende indhold:

1) '§ 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.'

Offentlighedsloven indeholder i § 11, stk. 1, følgende bestemmelse om aktindsigt i faktiske oplysninger som er indeholdt i interne dokumenter:

'§ 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.'

Som baggrund for Statsministeriets retsopfattelse har ministeriet henvist til betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 236. Her er for så vidt angår forvaltningsmyndigheders indstillinger til regenten, anført følgende:

'...

Udvalget har (...) ikke (...) fundet det påkrævet udtrykkeligt at undtage en forvaltningsmyndigheds indstillinger til kongen, som det ved offentlighedslovens gennemførelse blev anset for overflødigt at medtage i § 5, nr. 1, på grund af bestemmelsen i § 5, nr. 4, om brevveksling 'inden for samme myndighed'. I sager, der afgøres ved kgl. Resolution, må kongen og den forvaltningsmyndighed, der har behandlet sagen, anses for én myndighed, og indstillinger til kongen må derfor utvivlsomt bedømmes som interne arbejdsdokumenter i relation til bestemmelsen i § 9 i udvalgets lovudkast. Udvalget skal i denne forbindelse bemærke, at sager, hvor kongen kan handle uden ministerkontrasignatur,

f.eks. hans privatretlige dispositioner, ud nævnelse og afskedigelse af hofembedsmænd, ordenstildelinger osv., overhovedet ikke kan anses for omfattet af loven.

...'

Til Deres orientering vedlægger jeg endvidere en kopi af min udtalelse i den sag som en gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, side 293\* ff.

Som det fremgår af offentlighedslovens § 7, omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Under henvisning til det ovenfor anførte citat fra betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision og det som jeg har anført i min udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, side 293 ff, har jeg ikke grundlag for at kritisere at Statsministeriet finder at regenten og forvaltningsmyndigheden må anses som én myndighed i de situationer hvor regenten deltager i statsstyret.

På den baggrund kan det heller ikke give mig grundlag for kritik at ministeriet vurderede at korrespondancen mellem hoffet og Statsministeriet vedrørende talen var at betragte som interne dokumenter som derfor blev undtaget fra retten til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7.

Det forhold at der i betænkning nr. 857/1978 kun udtrykkeligt er henvist til de situationer hvor regenten udfærdiger kongelige resolutioner, kan efter min opfattelse ikke tale for et andet resultat. Baggrunden herfor er bl.a. at udfærdigelsen af kongelige resolutioner stilles i modsætning til regentens private dispositioner.

Efter min gennemgang af sagen har jeg endvidere ikke grundlag for at kritisere Statsministeriets opfattelse hvorefter der ikke i disse interne dokumenter foreligger oplysninger hvori der efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, skulle meddeles aktindsigt på trods af deres interne karakter.

## 2. Korrespondance udvekslet mellem Statsministeriet og Rigsombudsmanden

Selv om Rigsombudsmanden på Færøerne er en institution under Statsministeriet, er Rigsombudsmanden og Statsministeriet to forskellige myndigheder. Se i den forbindelse også Statsministeriets udtalelse af 7. marts 2006 til mig. Korrespondancen mellem disse to myndigheder må derfor betragtes som ekstern og er således ikke omfattet af offentlighedslovens § 7, nr. 1.

Statsministeriet har som hjemmel til at undtage samtlige udkast til den pågældende tale, udvekslet mellem Statsministeriet og Rigsombudsmanden, fra aktindsigt henvist til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Bestemmelsen 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 gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.’

I betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision har udvalget om bestemmelses rækkevidde bl.a. skrevet således (side 285 f):

‘Det er udvalgets opfattelse, at en sådan generalklausul [§ 13, stk. 1, nr. 6; min bemærkning] 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.

...

(...) udvalget [har] derimod ikke ment at burde stille forslag om en mere generelt præget undtagelsesadgang for politisk betonedede sagstyper og forudsætter derfor, at generalklausulen fortsat i et vist omfang kan finde anvendelse af hensyn til beskyttelse af den politiske beslutningsproces.

...’

Om der i forhold til de enkelte dokumenter må anses at foreligge så væsentlige hensyn til offentlige interesser at hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet, afhænger af en konkret vurdering.

Statsministeriet har anført at de hensyn som ligger til grund for undtagelsen af korrespondance mellem Statsministeriet og hoffet vedrørende sager der indgår som led i regentens deltagelse statsstyret, tilsvarende gør sig gældende for de udkast som er udvekslet mellem ministeriet og Rigsombudet på Færøerne. Statsministeriet har i den forbindelse særligt henvist til hensynet til beskyttelse af regentens mulighed for frit at kunne forberede en tale der afholdes som led i regentens deltagelse i statsstyret.

Statsministeriet har i ministeriets udtalelse af 7. marts 2006 over for mig yderligere gjort gældende at de hensyn der ligger til grund for at Statsministeriet og hoffet i relation til udarbejdelse af regentens tale under det officielle besøg på Færøerne er at betragte som én myndighed, ikke i den konkrete situation vil kunne varetages såfremt den underliggende udveksling af taleudkast mellem ministeriet og Rigsombudsmanden måtte anses for om-

fattet af adgangen til aktindsigt. Ministeriet har i udtalelsen over for mig endvidere henvist til min udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, side 473 ff. Til Deres orientering vedlægger jeg en kopi af udtalelsen.

Efter min gennemgang af sagen mener jeg ikke at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at kritisere Statsministeriets vurdering hvorefter den pågældende korrespondan-

ce mellem ministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Herefter foretager jeg mig ikke mere i sagen.

..."

NOTER (\*): FOB 1997, s. 293, og FOB 2001, s. 473.





Der er i perioden 1. januar 2006 til 31. december 2006 afsluttet 52 sager inden for Transport- og Energiministeriets sagsområde. 37 af disse sager blev afvist.

De resterende 15 sager blev realitetsbehandlet. 12 sager handlede om afgørelser, 1 sag handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 2 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 4 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 27, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

## Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	5	0	0	3
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	1	0	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	7	1	0	3

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 16-1: Flyvesikkerhed på 3 flyvninger. Officialprincippet. Partsbegrebet. Afgørelsesbegrebet. Notatpligt. Begrundelse. Rekursadgang*

## Vejdirektoratet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	7	0	0	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	8	0	0	0

## 16-1. Flyvesikkerhed på 3 flyvninger

**Officialprincippet. Partsbegrebet. Afgørelsesbegrebet. Notatpligt. Begrundelse. Rekursadgang**

Forvaltningsret 1121.3 – 1124.1 – 113.1 – 113.4 – 114.1 – 114.3 – 13.1. – Transport og kommunikation 3.

*En pilot klagede over at myndighederne afviste at undersøge tre flyveepisoder nærmere.*

*Ombudsmanden udtalte at myndighederne burde have indhentet – eller burde have forsøgt at indhente – yderligere oplysninger inden der blev foretaget en endelig bedømmelse af om der forelå en flyvehændelse eller en flyvesikkerhedsmæssig begivenhed.*

*Myndighedernes bedømmelse af episoderne var afgørelser i forvaltningslovens forstand. Piloten måtte anses for part i sagen, og afgørelserne kunne påklages til Transport- og Energiministeriet.*

*Ombudsmanden kritiserede desuden at notatpligten ikke var overholdt, og at afgørelserne var behæftet med begrundelsesmangler.*

*Ombudsmanden henstillede at sagen blev genoptaget.  
(J.nr. 2003-3737-511).*

Sagen drejede sig om myndighedernes undersøgelse af nogle flyveepisoder.

Det fremgik af sagen at A den 18. maj 2001 fik en skriftlig advarsel af flyveselskabet F hvor han var ansat som co-pilot.

Den 27., 28. og 29. august 2001 var A styrmand på selskabets flyvninger med passagerer mellem København, X-by og Y-by. Han fløj med en kaptajn under uddannelse, B, og denne blev under flyvningen superviseret af en rutetræningskaptajn, C.

Ved brev af 5. september 2001 meddelte selskabet A at hans opførsel ikke var forenelig med jobbet, og at han derfor ville blive indstillet til afskedigelse. Beslutningen var bl.a. begrundet med at hans tjeneste som co-pilot var under den ønskede standard.

I brevet blev desuden bl.a. følgende anført:

”Dine manglende evner som co-pilot bliver helt åbenbare da du den 30. [skal antagelig være den 29.; min bemærkning], jfr. vedlagte rapport, sammen med Kaptajn (B) er flight crew på en (...) flyvning, Under shut-down i (X)-by fører du begge Fuel Lever til 'FULL OPEN' position *uden at konferere med kaptajnen*, hvorefter ITT selvfølgelig stiger, kaptajnen fører omgående fuel levers til 'SHUT'

hvorefter du, – *igen uden at konferere med kaptajnen*, – trækker 'FIRE HANDLE'.

Uden Kaptajn (B)'s hurtige indgriben ville højre motor sandsynligvis have været kassabel pga. overophedning, dette ville udover det deraf følgende driftstab have påført (F) en udgift i nærheden af 10 millioner kroner.”

Brevet var vedlagt en Voyage Report af 4. september 2001 fra flyets kaptajn om hændelsen og en rapport af 4. september 2001 fra rutetræningskaptajnen. I den sidstnævnte rapport var en kritisk beskrivelse af bl.a. A's opførsel under to indflyvninger. I rapporten blev bl.a. følgende anført:

”1. Under indflyvning til (X)-by er GP on test, hvorfor vi får radarvektoring til loc. for app. Capt. (B) giver en udførlig briefing at han på så vidt jeg husker vil forlade 2000 f på 7 nm. altså samme position som hvis man havde lavet fuld proc, turn blot nu possioneret via radar fra pladsen og absolut efter min opfattelse fuldt legalt efter gældende regler. Efter landingen bebrejder (A) Capt. (B) for at flyve ikke efter reglerne som han jo kender til fuldkommenhed, han glemte at han (A) jo havde accepteret app. briefing. Til sidst

beder jeg (A) holde inde med en unødigt diskussion og i stedet udføre sit arbejde.

2. Næste dag, samme flyvning om det er (X)-by eller (Y)-by husker jeg ikke, men man bliver radarvektorert for vis. L.hand circling grundet regnbyger, og vi overflyver pladsen i 2000 f. Capt. (B) vil ikke miste pladsen i sigte og laver en fejl ved ikke på baseleg at descente til ca. 1500 f, men stadig inden for limit. Da jeg gerne vil at (B) har fuld fortrolighed til flyet, beder jeg ham om at kalde for GA på rating panel og da vil Prop Rpm gå til 100% og virke som en form for speed brake. (A) ordrer nu GO Around hvilket jeg benægter og beder ham tage det roligt og i stedet i ca. 400 f sel. Flap 35 og vi er absolut inden for alle parametre igen, *men* under udfladningen tager (A) fat i Sticken og vil faktisk overtage kommandoen over flyet uden at nævne et ord. Jeg har fløjet i ca. 30 år og aldrig haft nødig at gribe ind ej heller slå en hånd fri af kontrollerne, men dette gjorde jeg på (A) og såfremt jeg ikke havde gjort dette, kunne dette have endt i værste fald i en ikke kontrolleret landing.”

I brev af 9. september 2001 til selskabets flyvechef kommenterede A brevet af 5. september 2001 med bilag. Han beskrev sin noget anderledes opfattelse af hændelserne. A anførte bl.a. at begivenheden med røgdudvikling fra en motor skyldtes en fejl fra kaptajns side, og at kaptajnen havde valgt at fortsætte flyvningerne uden at konsultere teknisk afdeling eller typechefen. Angående indflyvningen den 27. august 2001 nævnte A at han efterfølgende havde udtalt at den ikke havde været farlig, men at man normalt ikke kunne komponere egne procedurer (se A's korrektion vedrørende dette nedenfor). Om flyvningen den 28. august 2001 skrev A at hvis han ikke havde grebet ind, ville en meget hård landing ikke kunne være undgået. A skrev at flyvningen ville kunne dokumenteres ved radarudskrift.

Den 18. september 2001 skrev A på ny til flyvechefen og gjorde opmærksom på muligheden for at rekvirere radarudskrifter fra

kontrolcentralen i Z-by. Desuden kunne der foretages visualisering af en flyvning.

I et udateret brev fra flyvechefen til direktøren for flyveselskabet blev det bl.a. oplyst at chefen for flyveledelsen i X-by, D, havde undersøgt radarudskrifterne for den 27. august 2001 og ikke mente at der var noget bemærkelsesværdigt ved indflyvningen. Han vurderede heller ikke at der var flyvesikkerhedsmæssige problemer i indflyvningen og landingen den 28. august 2001. Hvis man ønskede en officiel udskrift, måtte selskabet ifølge D rejse en sag ved havarikommissionen. Det fremgik endvidere af brevet at kaptajnen og rutetræningskaptajnen sammenhængende havde givet udtryk for at anflyvningen i begyndelsen var høj, men at flyvesikkerheden på intet tidspunkt var i fare.

Ved brev af 30. november 2001 blev A afskediget med virkning fra udgangen af februar 2002 på grund af nedskæringer.

Den 11. december 2001 skrev A et enslydende brev til Havarikommissionen for Civil Luftfart (HCL) og Statens Luftfartsvæsen (SLV). Han medsendte den ovennævnte korrespondance vedrørende de tre flyvninger den 27., 28. og 29. august 2001. A ønskede en tilbundsående undersøgelse af de beskrevne hændelser. Han mente at flyveledelsen forsøgte at skjule noget eller holde hånden over nogle personer og derved blokerede for en forbedring af flyvesikkerheden.

HCL svarede i brev af 18. december 2001 bl.a. følgende:

”Med henvisning til Deres brev af 11. december 2001 har Havarikommissionen for Civil Luftfart (HCL) gennemgået de beskrevne begivenheder og har vurderet, at de ikke henhører under kommissionens virke.

Begivenhederne fandt sted i Sverige. Det ville derfor i første omgang have været den svenske havarikommission, der skulle foretage en vurdering og en eventuel undersøgelse. HCL har i den forbindelse ikke modtaget nogen henvendelser fra den svenske havarikommission.

Ud fra Deres brev har vi med henvisning til bekendtgørelsen om meddeleelsespligt vurderet, at begivenhederne ikke kan kategoriseres som flyvehavarier eller -hændelser. Derfor vil kommissionen ikke foretage sig yderligere i sagen."

Den 4. januar 2002 skrev A til den svenske havarikommission om sagen. Han anførte bl.a. at hændelserne den 27. og 28. august 2001 lå tæt på et havari.

I brev af 8. januar 2002 til A meddelte SLV bl.a. følgende:

"Det er på det foreliggende grundlag, herunder de af Dem medsendte sagskopier samt samtaler med selskabets daværende flyvechef og dets line training captain ikke muligt for mig at se, at der er forekommet væsentlige flyvesikkerhedsmæssige begivenheder under de flyvninger, der er nævnt i Deres brev. Jeg støtter mig her på udtalelser fra selskabets to ovennævnte ansvarlige og yderst rutinerede kaptajner.

Ifølge Deres medsendte kopi af mail til direktør (...) udtaler chefen for den svenske flyveledelse, (D), således om approachen den 27/8, at der intet bemærkelsesværdigt er observeret på denne approach. For approachen den 28/8 viser radarudskriften at flyet var på venstre base ca. 4 km fra banen i 2000 ft. og befinder sig på finalen ca. 2 km fra banen samt at baneenden passeres i ca. 200 ft. og at flyet sættes ca. 300 m inde på banen.

Statens Luftfartsvæsen har ikke modtaget nogle rapporter om de pågældende flyvninger i form af en Flight Safety Report eller henvendelse fra de svenske myndigheder.

Hvorvidt der har været tale om en overtrædelse af selskabets interne procedure for 'stabilized approaches' vil blive afklaret via en direkte dialog mellem flyvechefen og selskabets inspektør.

De foreliggende oplysninger giver mig således ikke anledning til for nærværende at foretage mig mere i sagen."

Der var ikke i de akter jeg modtog fra myndighederne, noget notat om de nævnte sam-

taler med flyvechefen og rutetræningskaptajnen.

Den svenske havarikommission svarede A i brev af 16. januar 2002 at hændelserne ikke var af en sådan art at kommissionen skulle undersøge dem. Der var ikke modtaget nogen anmeldelse af de pågældende hændelser.

Ved brev af 18. februar 2002 sendte A yderligere akter til SLV, og han udtrykte tvivl om korrektheden af de rapporter der var afgivet af henholdsvis kaptajnen og rutetræningskaptajnen, samt flyvechefens breve. Blandt de vedlagte akter var en Flight Safety Report vedrørende begivenheden den 28. august 2001 samt nogle beskrivelser af indflyvningen.

Den 1. marts 2002 skrev A igen til den svenske havarikommission og vedlagde yderligere materiale.

I e-mail af 6. marts 2002 henvendte A sig til føromtalt D og vedlagde kopi af flyvechefens brev til direktøren for selskabet om samtalen med D. A skrev bl.a. følgende:

"Som jeg kunne forstå af samtalen i dag over telefonen har De ikke udtalt Dem om de sikkerhedsmæssige aspekter i de angivne flyvninger.

Hvis De på nogen mulig måde kunne kommentere den medsendte rapport skriftligt til mig ville det hjælpe mig meget i den nuværende konflikt med firmaet."

En forening rykkede på A's vegne den 8. marts 2002 SLV for svar i sagen.

D sendte i e-mail af 19. marts 2002 til A data vedrørende indflyvningen den 27. august 2001.

SLV skrev den 2. april 2002 bl.a. følgende til foreningen:

"I brev af 8. januar d.å. meddelte jeg hr. (A), at jeg på grundlag af de foreliggende oplysninger ikke agtede at foretage mig yderligere i sagen.

I Deres brev af 8. marts d.å. skriver De imidlertid, at man er bekendt med at nye oplysninger i sagen er tilgået SLV og at De på

dette grundlag beder om bekræftelse på, at sagen er taget op til fornyet behandling i SLV.

Dette kan jeg desværre ikke bekræfte, idet jeg, efter hr. (A)'s henvendelse, telefonisk anmodede ham om at tilstille sine 'nye' oplysninger til den svenske havarikommission, der som bekendt foretager udredelser over begivenheder indtrådt i Sverige. Hvorvidt han har efterkommet denne opfordring, er mig ubekendt. Jeg er imidlertid overrasket over, at hr. (A) adskillige gange har henvendt sig til den daværende chef for 1. Tilsynsafdeling, Vicedirektør (...), for at rykke for svar, efter at jeg forudgående havde tilskyndet ham til at kontakte den svenske havarikommission.

Som bekendt er formålet med indførelse af Bestemmelser for Civil Luftfart, BL 8-10, at sikre analysedata til brug ved det forebyggende flyvesikkerhedsarbejde og ikke at iværksætte individuel sagsbehandling. Den af hr. (A) fremsendte Flight Safety Report er ikke afgivet i overensstemmelse med forudsætninger i BL 8-10. Desuagtet har vi videregivet den til selskabet for verificering/kommentering. Selskabet er blevet gjort opmærksom på, at de vedlagte kurver er udarbejdet af en SLV medarbejder med baggrund i allerede kendte oplysninger, der forud er indgået i den svenske flyvesikringstjenestes vurdering samt været tilgængelige for den danske og svenske havarikommission og at de i sig selv ikke tilfører sagen noget nyt. Statens Luftfartsvæsen afventer selskabets kommentarer.

Selskabets inspektør har haft lejlighed til at diskutere forløbet med den daværende flyvechef, (...), der har bekræftet, at såfremt selskabets Standard Operating Procedurer (SOP) ikke følges, skal dette kaldes ud som 'non standard' i approach briefing samt såfremt der i øvrigt afviges fra SOP under anflyvningen. Om dette reelt er sket, har jeg ingen mulighed for at kontrollere, idet der ikke er overensstemmelse mellem den af parterne afgivne forklaring.

Det fremgår af sagens akter, at der er tydelig uoverensstemmelse mellem de afgivne rapporter, hvor Statens Luftfartsvæsen må tillægge den erfarne line check kaptajns erklæring stor vægt.

Med mindre selskabets kommentarer til den fremsendte Flight Safety Report indeholder nye elementer eller at den svenske havarikommission genoptager sagen, betragter Statens Luftfartsvæsen sagen som afsluttet og henlagt."

A fik kopi af brevet.

Der var ikke i de akter jeg modtog fra myndighederne, dokumentation for at rapporten blev sendt til selskabet.

I brev af 16. april 2002 til foreningen kommenterede A brevet fra SLV. Han anførte at SLV havde pligt til at undersøge hændelserne ud fra alle tilgængelige data, og han henviste til de bestemmelser i BL 8-10, bilag 5, som efter hans opfattelse var relevante i den forbindelse. SLV havde efter A's opfattelse blot lagt vægt på rutetræningskaptajnens forklaring der var i åbenlys modstrid med de data der var tilgængelige, men som man ikke havde villet rekvirere. A tvivlede på at rutetræningskaptajnen havde stor operationel erfaring da han ikke havde været certificeret i flere år. Endvidere mente A med henvisning til bekendtgørelsen om meddeleelsespligt med hensyn til flyvehavarier og flyvehændelser at hændelserne hørte under den danske havarikommissions kompetence, og at kommissionen i strid med reglerne havde afvist at undersøge sagen. Myndighederne burde have rekvireret de fornødne tekniske data. Endelig anførte han at han havde været i sin gode ret til at overtage flyvningen den 28. august 2001.

Foreningen videresendte den 17. april 2002 A's brev til SLV og bad om oplysning om på hvilket grundlag SLV afviste at behandle indberetningen.

Ved brev af 18. april 2002 returnerede SLV den fremsendte indberetning til A idet der henvises til at indberetning ifølge reglerne skulle foretages af luftfartøjschefen via luft-



fartsselskabet. Der var ikke i de akter jeg først modtog fra SLV, noget eksemplar af A's indberetning. SLV har imidlertid efterfølgende dels oplyst at SLV beholdt en kopi af rapporten til sagen, dels fremsendt denne til mig.

I brev af 24. april 2002 til foreningen skrev SLV bl.a. følgende:

"Statens Luftfartsvæsen kan oplyse følgende:

– Såfremt der er tale om en 'hændelse', forudsættes denne indberettet til Havarikommissionen for Civil Luftfart, der tager stilling til i hvilket omfang, der er grundlag for sagsbehandling.

– Indberetning jf. Bestemmelser for Civil Luftfart (BL) 8-10, pkt. 5, Flyveoperationel indberetning (FSR) påhviler alene luftfartøjschefen samt luftfartsselskabet. Dette krav skal sammenholdes med begrebet straffrihed for indberetteren, jf. punkt 10, Anm.

– Indberetninger i henhold til BL 8-10 indgår i det flyvesikkerhedsforebyggende analysearbejde og Statens Luftfartsvæsen kan i hvert enkelt tilfælde vurdere, jf. punkt 4.4, hvorvidt der skønnes behov for uddybende oplysninger eller evt. behandling af sagen.

– (A) er adskillige gange, telefonisk og skriftligt, blevet informeret om, at Statens Luftfartsvæsen, på det foreliggende grundlag, ikke finder anledning til yderligere tiltag."

Foreningen bad i brev af 7. maj 2002 HCL om at revurdere sagen. Det var foreningens opfattelse at hændelsen den 28. august 2001 var omfattet af meddelelsespligten til HCL.

I brev af 14. maj 2002 til foreningen fastholdt HCL sin afgørelse.

I e-mail af 6. juni 2002 til SLV bad foreningen om kopi af flyveselskabets kommentarer til den fremsendte Flight Safety Report.

SLV svarede i e-mail af 19. juni 2002 at man endnu ikke havde modtaget selskabets endelige bemærkninger.

Flyveselskabet sendte i brev af 25. juni 2002 sine bemærkninger til SLV. Selskabet kommenterede sagen på baggrund af kaptaj-

nens Voyage Report, rutetræningskaptajnens rapport, selskabets brev af 5. september 2001 til A, A's kommentarer til foranstående samt brevet fra flyvechefen til direktøren. Selskabet kommenterede derimod ikke selve Flight Safety Report'en eller dens bilag. Redegørelsen indeholdt følgende konklusion:

"(A) skulle have ændret fuldstændig karakter for at leve op til den samme standard som andre (F) F/O. Efter to år, var det (C)'s opfattelse, at (A) aldrig ville være et emne som kaptajn, selv hvis han ændrede karakter. Han gjorde ofte ting, som ikke var gennemtænkt, og som derfor ville kunne bringe sikkerheden i fare. (A) havde altid en undskyldning parat, hvis han lavede en fejl, og han diskuterede sager, som ikke hørte til ombord på et fly.

(B) rapporterede, at (A) ville ind i diskussioner om lavere højder og overtage kontrol og kommando.

Erfarne kaptajner beder (A) om at passe sit arbejde. (A) mener, han er mere vidende og bedre end andre piloter, hvilket desværre ikke er tilfældet. Han forsøger at demonstrere denne 'overlegenhed og ekspertise' overfor nye kaptajner. Han forstår ikke hvorfor han ikke er kaptajn.

Vi har aldrig haft problemer med (B) siden (A) forlod (F), hvorimod vi havde mange problemer med (A)."

SLV sendte den 26. juni 2002 kopi af redegørelsen fra flyveselskabet til foreningen.

Foreningen meddelte i e-mail af 20. august 2002 til SLV at den ville fremsende kommentarer til redegørelsen i løbet af kort tid.

Den 17. september 2002 sendte A sine kommentarer til foreningen. Han anførte bl.a. at redegørelsen var usaglig og ukorrekt, og han udtrykte tvivl om hvem der havde skrevet redegørelsen. Om konklusionen anførte A følgende:

"Konklusionen bygger på beviselige forkerte antagelser og udokumenterede udtalelser, som alle har kunnet tilbagevises.

Ref. Vi har aldrig haft problemer med (B) siden (A) forlod (F), hvorimod vi havde mange problemer med (A). Ref. slut.

Dette er lyv. Jeg er vidende om at (B) får en advarsel i september måned 2001 for dårlig opførsel, og for at lyve.

Jeg er i skrivende stund vidende om at (B) er sat fra bestillingen for dårlig opførsel, manglende kendskab til Flight Operational Procedures, manglende viden om Fokker 50 samt for at lyve og skyde skylden for endnu en af mange fejltagelser, begået af ham, over på en anden.

Dette er ikke en påstand, men kan bevidnes af (F).

Det er positivt, at (F) finder ud af det, før der sker noget alvorligt."

Foreningen videresendte A's kommentarer til SLV den 19. september 2002. Foreningen skrev bl.a. at det var foreningens klare opfattelse at de af selskabet afgivne udsagn ikke korresponderede med virkeligheden og end ikke tangerede sandheden. Foreningen bad SLV om klart at tilkendegive sin stillingtagen til de enkelte elementer i A's kommentarer.

Der afholdtes herefter et møde den 15. oktober 2002 mellem A, foreningen og SLV. Af referatark fra mødet fremgik det at SLV havde givet udtryk for at man havde arbejdet alvorligt med de indgivne henvendelser, men at der ikke var grundlag for at foretage mere i sagen.

I brev af 29. januar 2003 klagede A til mig over at myndighederne ikke ville undersøge hændelserne på baggrund af den af ham fremlagte dokumentation. Han nævnte at der muligvis var tale om inhabilitet på grund af venskabelige forhold mellem ansatte i (F) og nærmere angivne medarbejdere i SLV og HCL. Desuden nævnte han at hele besætningen på de pågældende flyvninger muligvis ikke var behørigt certificeret. A beskrev hændelserne bl.a. således:

"Den 27. august 2001 udfører hr. (B) nogle indflyvningsprocedurer, der ikke er i overensstemmelse med standard/beskriven

procedure. Dette resulterer i ekstremt stejle anflyvninger, uden at hr. (C) (rutetræningskaptajn på den pågældende flyvning) opponerer. Jeg er, som co-pilot i disse situationer forpligtet til at opponere. Efter hver flyvning udtrykker jeg min misbilligelse med den hasarderede flyvning. Man må ikke glemme, at der var passagerer ombord.

Den 28. august 2001 går det helt galt, der udfører hr. (B) under supervision af hr. (C) en anflyvning, der er helt ude af kontrol, og da hr. (C) bliver ved med at give kontraordrer på mine opfordringer om at vende tilbage til normalt flyveprofil, må jeg iht. firmaets og lovgivningens instrukser overtage flyet i meget lav højde for ikke at havarere – der var 40 passagerer ombord.

Det ender også galt den 29. august 2001, da (B), nu som nyuddannet kaptajn, skal slukke for højre motor i (X)-by. Dette får han udført på en sådan måde, at motoren spyr en stor mængde særdeles eksplosiv røg, af uforbrændt fordampet brændstof ud over forpladsen. Da han vælger eller ikke er i stand til at kommunikere med mig, og end ikke reagerer i flere minutter, vælger jeg at slukke for brændstofføforslen til motoren for at undgå/minimere en evt. brand, da årsagen til den synlige røg på daværende tidspunkt ikke var kendt. ..."

Jeg sendte A's henvendelse videre til Trafikministeriet som den 26. juni 2003 bad SLV om en udtalelse.

I SLV's udtalelse af 27. juni 2003 anførtes bl.a. følgende:

"– Af habilitetshensyn følger Kontoret for Flyveoperationer den interne praksis, at nyansatte luftfartsinspektører (sagsbehandlere) ikke beskæftiger sig med sager fra eller fører tilsyn med luftfartsforetagender, hvori de har været ansat direkte eller ydet konsulentbistand til, de første 2 år efter deres ansættelse ved SLV.

(...) har således ikke deltaget i møder eller i sagsbehandling af sager vedrørende (F), herunder heller ikke i de af (A) fremførte anker.

– JAR-OPS 1 er som operativ bestemmelse i Danmark implementeret gennem Bestemmelser for Civil Luftfart (BL) 5-50, 2. udgave af 13. juli 1999.

BL 5-50 angiver i pkt. 7, Dispensation, følgende tekst:

‘Statens Luftfartsvæsen kan i ganske særlige tilfælde dispensere fra bestemmelserne i denne BL, når det skønnes foreneligt med de hensyn, der ligger til grund for de pågældende bestemmelser.’

JAR-OPS 1 anfører i Pkt. 1.010, Exemption, følgende tekst:

‘The Authority may exceptionally and temporarily grant an exemption from the provisions of JAR-OPS, Part 1 when satisfied that there is a need and subject to compliance with any supplementary condition the Authority considers necessary in order to ensure an acceptable level of safety in the particular case.’

Indledningsvis skal det anføres, at Line flying under supervision samt Line checks først udføres, når kaptajnen er certificeret som luftfartøjschef på den pågældende type luftfartøj og med tilfredsstillende resultat har aflagt og bestået luftfartsforetagendets interne godkendte simulatorafprøvning.

For så vidt angår (C) (...), anmodede (F) om tilladelse til at anvende ham, der er en meget erfaren luftkaptajn fra (...) med over 17.000 flyvetimer, heraf mere end 5000 timer på Fokker 50 luftfartøjer, til at overvåge Line flying under supervision samt til at udføre Line checks på selskabets nye Fokker fly.

(C) mistede sit trafikflyvercertifikat af medicinske årsager i 1995, men med baggrund i hans udstrakte erfaring og efter opfyldelse af krav fra SLV om at aflægge ½ årlige simulator duelighedsafprøvninger på linie med selskabets alm. flyvebesætningsmedlemmer, bedømte SLV, at (C)’s overvågnings- og bedømmelsesfunktion ved Line flying under supervision og Line checks tilførte selskabet væsentlige flyvesikkerhedsmæssige aspekter, der understøttede selskabets anmodning

om dispensation for det normale krav om aktivt flyvebesætningsmedlemscertifikat.

Det har efterfølgende vist sig, at dette var en rigtig beslutning og at (C) i alle måder har bidraget til, at (F) har kunnet indfase denne nye type uden større problemer.

– Den 18. december 2001 svarede Havarikommissionen for Civil Luftfart hr. (A), at man ud fra hans brev vurderede, at begivenhederne ikke kan karakteriseres som flyvehavari eller -hændelse, hvorfor kommissionen ikke vil foretage sig yderligere i sagen og SLV var efter gennemgang af sagen, enig i ovenstående vurdering. Det kan anføres, at den svenske havarikommission, efter det oplyste, ligeledes afviste at gå ind i sagen.

Hr. (A) henvender sig herefter til (foreningen), der i brev af 8. marts 2002 gør opmærksom på, at der nu foreligger nye oplysninger i sagen. Selskabets inspektør havde i mellemtiden haft lejlighed til at diskutere sagen med (F)’s flyvechef, der understregede, at han sammen med typechefen på Fokker 50 havde haft lejlighed til at gennemse radarudskrifter ved kontrolcentralen i (Z)-by og dette havde ikke givet anledning til at formode, at flyvesikkerheden på noget tidspunkt havde været bragt i fare. Man havde således på den pågældende flyvning foretaget en visuel anflyvning og var kommet lidt for højt ind, hvilket der blev korrigeret for, således at den sidste del af anflyvningen var normal. Dette understøttedes af tidligere udtalelser fra den svenske chefflyveleder. Statens Luftfartsvæsen anså således ikke, at der var grund til at antage, at der forelå en tilsidesættelse af gældende regler.”

Der var ikke i de akter jeg først modtog fra myndighederne, dokumentation for at SLV gav selskabet tilladelse til at anvende rute træningskaptajnen. SLV har imidlertid efterfølgende fremsendt kopi af SLV’s brev af 4. januar 2001 hvori der gives selskabet dispensation til at benytte den pågældende som instruktør ved ”Line flying under Supervision”.



Hjemmelen hertil følger af BL 5-50, 2. udgave af 13. juli 1999, pkt. 7, hvoraf det fremgår, at

'Statens Luftfartsvæsen kan i ganske særlige tilfælde dispensere fra bestemmelserne i denne BL, når det skønnes foreneligt med de hensyn, der ligger til grund for de pågældende bestemmelser.'

I JAR-OPS 1, som er implementeret i Danmark ved BL 5-50 fremgår af pkt. 1.010, at

'The Authority may exceptionally and temporarily grant an exemption from the provisions of JAR-OPS, Part 1 when satisfied that there is a need and subject to compliance with any supplementary condition the Authority considers necessary in order to ensure an acceptable level of safety in the particular case.'

På baggrund af ovenstående finder departementet ikke, at SLV's certificering af (C) er 'mangelfuld'.

I øvrigt henledes Deres opmærksomhed på, at (C) først mistede sit trafikflyvercertifikat i 1995, og ikke som anført af Dem for 12 år siden.

*Vedrørende Deres formodning om habilitetsproblemer*

Efter en gennemgang af sagen finder departementet ikke grundlag for Deres påstand om muligheden for manglende habilitet i forbindelse med behandlingen af Deres sag. Man finder således på ingen måde Deres påstand underbygget, ligesom man finder, at såvel HCL som SLV har foretaget en saglig og relevant sagsbehandling vedrørende Deres henvendelser.

På baggrund af Deres bemærkninger om (...)s ansættelse i SLV, og hans eventuelle deltagelse i behandlingen af Deres sag kan oplyses, at SLV har oplyst departementet om, at Kontoret for Flyveoperationer af habilitetshensyn følger den interne praksis, at nyansatte luftfartsinspektører (sagsbehandlere) ikke beskæftiger sig med sager fra eller fører tilsyn med luftfartsforetagender, hvori de har været ansat direkte eller ydet konsu-

lentbistand til, de første 2 år efter deres ansættelse ved SLV.

SLV har endvidere oplyst, at (...) ikke har deltaget i sagsbehandling af sager vedrørende (F), herunder heller ikke i de af Dem fremførte anker.

Endvidere skal departementet henlede Deres opmærksomhed på, at (...) først blev ansat i SLV i efteråret 2002.

På baggrund af ovenstående finder departementet herefter ikke grundlag for at foretage videre i sagen.

Man beklager den sene besvarelse."

A klagede herefter på ny til mig i brev af 24. august 2003. Han gav udtryk for at myndighedernes oplysningsgrundlag i sagen var mangelfuldt. SLV havde ikke rekvireret radarbilleder fra de svenske myndigheder og kunne derfor ikke have vurderet sådanne billeder, og selskabet havde ikke indsendt en rapport om røgdudviklingen i den ene motor. Han var ikke enig i det af myndighederne oplyste hjemmelsgrundlag for dispensation fra reglerne om certificering. A vedlagde data fra radaren i X-by fra den 28. august 2001 med tilhørende kurve.

Da Trafikministeriet ikke havde taget stilling til det som var fremført i klagen, sendte jeg klagen videre til ministeriet til besvarelse.

Ministeriet bad SLV om en udtalelse. Denne blev afgivet den 24. september 2003 og indeholdt bl.a. følgende:

"– En evt. undersøgelse af påstået hændelse foregået i Sverige foretages i henhold til internationale aftaler af den svenske havarikommission. Som tidligere oplyst har den svenske havarikommission ikke fundet grundlag for at iværksætte en undersøgelse.

Kravet i Lov om Luftfart, § 137 vedr. anmeldelse af havari eller hændelse, samt til indberetningspligtige personer, refererer til hændelser, der omfattes af Bestemmelser for Civil Luftfart (BL) 5-40. Hverken den svenske havarikommission eller den danske havarikommission har vurderet, at der ud fra



de modtagne oplysninger var tale om en hændelse, der var omfattet af kravet i § 137.

– Ved vurdering af behov for iværksættelse af evt. separat undersøgelse lægger Statens Luftfartsvæsen rutinemæssigt vægt på udtalelser fra de implicerede parter. Såfremt der skønnes behov herfor, indkaldes derefter tilgængelig dokumentation.

Det formodes, at (A) er bekendt med bilag til sit brev af 11. december 2001, hvori refereres udtalelser fra den svenske overflyveleder (D). Statens Luftfartsvæsens vurdering har baseret sig på foreliggende oplysninger, herunder de af (A) fremsendte bilag.

Det fremgår ganske klart af BL 8-10, hvem der er indberetningspligtig ved en indberetningspligtig begivenhed. En styrmand er ikke omfattet heraf. Selskabet samt de øvrige involverede har ikke skønnet, at der var tale om en indberetningspligtig begivenhed. Statens Luftfartsvæsen har, ud fra det oplyste, ikke haft grundlag for at anfægte denne vurdering.

Det fremgår af det tidligere omtalte bilag til brev fra (A) af 11. december 2001, at den svenske overflyveleder (D) refereres for en foretagen vurdering. Sammenholdt med tilgængelige oplysninger fra de øvrige involverede, herunder oplysninger fra selskabet om, at dets flyvechef samt chefpilot på flytypen havde aflagt besøg ved Kontrolcentralen i (Z)-by, hvor radarudskrifterne blev gennemgået samt oplysninger om hvilke optagelsesmæssige kriterier, der har dannet grundlag for de nævnte optagelser, har Statens Luftfartsvæsen ikke fundet anledning til at betvivle rigtigheden af denne vurdering.

– Ved vurdering af flyvesikkerhedsmæssige forhold ved den omtalte episode med røgudvikling fra en motor under standsning, har Statens Luftfartsvæsen noteret sig den ansvarlige kaptajns rapport sammenholdt med selskabets flyvechefs kommentarer i brev af 5. september 2001.

Statens Luftfartsvæsen må her understrege, at grundlag for flyvesikkerhedsmæssige

optimal operation i et 2-pilot koncept er korrekt opdeling af ansvars- og kommandoforhold i flybesætningen, herunder afgivelse af betimelig information, såfremt det måtte skønnes nødvendigt at afvige fra standard procedurer.

– Det må understreges, at den foretagne sagsbehandling og efterfølgende vurdering er foretaget på grundlag af tilgængeligt skriftligt dokumentationsmateriale, delvist fremlagt af (A). Mundtlig kommunikation har alene været anvendt ved oplysninger af opklarende karakter.

– Bestemmelser for Civil Luftfart (BL) 5-50 danner implementeringsgrundlag for JAR-OPS 1 og 3 i Danmark. Dispensationsbestemmelsen i pkt. 7 indeholder hjemmel til at dispensere fra krav i pkt. 6.1 om brug af bestemmelser i JAR-OPS.

– Hverken selskabet eller dets ansvarlige kaptajn har nægtet, at der blev udført en anflyvning med en stejlere gennemsnitlig anflyvningsvinkel end normalt. I følge det oplyste fuldførtes denne anflyvning med en normal landing uden skade på personer eller materiel. Det er ligeledes oplyst, at selskabets line-check pilot så sig nødsaget til at beordre (A) til at afstå fra sit forsøg på indgriben.

Statens Luftfartsvæsen skal afslutningsvis anføre, at forudsætning for en flyvesikkerhedsmæssig optimering af et selskabs flyveoperationer bl.a. er besætningens overholdelse af basal kommandostruktur og kommunikationsrutiner.”

Ministeriet skrev den 14. oktober 2003 til A at der ikke var anledning til at ændre departementets afgørelse af 1. juli 2003. Man beklagede dog at det i brevet fejlagtigt var anført at SLV havde gennemgået radarudskrifter. SLV's afgørelse var truffet på baggrund af skriftligt dokumentationsmateriale, delvist fremlagt af A, samt opklarende oplysninger fra selskabet.

I brev af 27. oktober 2003 klagede A igen til mig. Han anførte bl.a. at det materiale han havde sendt til SLV, var det eneste troværdi-



ge beslutningsgrundlag. Den svenske flyveleder D var således ikke flyvesagkyndig, og hans udtalelser om at han ikke så nogen risiko ved at baneenden blev passeret i 200 fod og flyet blev sat 300 meter inde på banen, var det rene vanvid. Baneenden blev passeret 400 % højere end normalt. A anførte desuden at der ikke forelå skriftlig dokumentation for de udtalelser som flyvechefen og typechefen skulle have fremsat om deres besøg hos flyveledelsen i Z-by. Endvidere havde SLV ikke indhentet kompetente udtalelser om røgudvikling fra en motor, men kun støttet sig til de involverede kaptajners udtalelser. Disse udtalelser beskrev et hændelsesforløb der ikke var muligt.

Jeg bad ministeriet, SLV og HCL om udtalelser, herunder om grundlaget for afgørelsen havde været tilstrækkeligt til at træffe en forsvarlig afgørelse.

Samtidig orienterede jeg A om at jeg ikke havde forudsætninger for at tage stilling til spørgsmål som krævede flyveteknisk fagkundskab.

I brev af 25. november 2003 bad ministeriet SLV om en udtalelse og vedlagde A's klage. Et tilsvarende brev ses ikke fremsendt fra ministeriet til HCL.

SLV sendte den 15. december 2003 en udtalelse til ministeriet. Af udtalelsen fremgik bl.a. følgende:

''(A) betragtede tilsyneladende selv den fremførte 'hændelse' omkring indflyvning til (X)-by i Sverige den 27. august 2001 af en sådan karakter, at han indberettede sin version, bilagt kopi af interne rapporter, til Havarikommissionen for Civil Luftfart (HCL) samtidig med sin henvendelse til Statens Luftfartsvæsen. Der var, så vidt det vides, ikke tilgået HCL anmeldelse fra fartøjschefen eller luftfartsforetagendet. Jf. Lov om luftfart, § 136, stk. 4, undersøger HCL 'hændelser uden for dansk territorium, hvor dansk registrerede, civile luftfartøjer er indblandet, med mindre det med fremmed stat er aftalt, at denne foretager undersøgelsen'. Jf. samme lov § 138: 'Havarikommissionen

bestemmer omfanget af de undersøgelser, der skal foretages af et havari eller en hændelse.'

Da den danske havarikommission med baggrund i den fremlagte dokumentation vurderede at det indberettede ikke kunne karakteriseres som flyvehavari eller -hændelse og derfor ikke krævede nærmere undersøgelse og da den svenske havarikommission ligeledes afviste henvendelsen vurderede Statens Luftfartsvæsen, at der med baggrund i de allerede tilgængelige oplysninger, herunder det af (A) bilagte materiale samt gennem samtaler med selskabets ansvarlige flyvechef og dets Line Training Commander, at der ikke var behov for yderligere tiltag.

For så vidt angår henvisning til Bestemmelser for Civil Luftfart (BL) 8-10 om obligatorisk indberetning af flyvesikkerhedsmæssige begivenheder indgår disse indberetninger primært til brug for flyvesikkerhedsmæssige analyseformål. Hvor det findes nødvendigt, anmoder Statens Luftfartsvæsen den indberetningsansvarlige om yderligere oplysninger. I det aktuelle tilfælde skønnede Statens Luftfartsvæsen, at der var tilstrækkelige oplysninger til rådighed. Det er her vigtigt at påpege, at af hensyn til forholdet omkring straffrihed for den/de indberetningspligtige, er det alene disse, der kan indberette. Hverken selskabet eller den ansvarlige fartøjschef fandt begivenheden, der kunne henhøre under bilag 5, pkt. 1.1.6, Utløst væsentlig afvigelse fra flyvehastighed, påtænkt bane eller højde (mere end 300ft) uanset årsag, tilstrækkelig til at foretage indberetning og flyveledelsen i lufthavnen indberettede, efter det oplyste, heller intet.

Begivenheden omkring standsning af den ene motor blev af den ansvarlige fartøjschef indberettet på intern Voyage Report. BL 8-10 blev udgivet den 10. juli 2001 med ikrafttrædelse den 15. august 2001. Omtalte hændelse fandt sted den 30. august 2001. Statens Luftfartsvæsen accepterede, at implementering

af et så omfattende bestemmelseskompleks ville være tidskrævende, hvorfor der imødesås en afvigende rapporteringsgrad i begyndelsen.

Indberetningspligtige flyveoperationelle forhold, den kan dække over det fremførte hændelsesforløb, fremgår af bilag 5, pkt. 1.1.9, Svigt i kommunikation/samarbejde imellem flyvebesætning (CRM) eller imellem flyvebesætning og andre involverede (kabinebesætning, teknikere), der har betydning for flyvningens planmæssige udførelse.

Svigt af kommunikation/samarbejde bliver yderst sjældent indberettet. Det forventes, at selskaberne håndterer problemer af den art, før det får betydning for flyvningens planmæssige gennemførelse. Af korrespondancen fremgår det, at (A) i flere tilfælde har fået verbale og skriftlige tilrettevisninger begrundet i indberetninger til flyvechefen fra kolleger. Det fremgår ligeledes af korrespondancen, at (A) ikke ville kunne forvente at opnå kaptajnsudnævnelse i selskabet. En sådan oplysning kan ofte føre til en negativ indstilling til arbejdsgiveren og dennes repræsentanter.

Selskabets ledelse støtter det af fartøjschefen beskrevne hændelsesforløb, men det har ikke været muligt for Statens Luftfartsvæsen på baggrund af de modtagne oplysninger, at foretage en konkret vurdering. Da begivenheden først har fundet sted på jorden efter flyvning og der ikke er indtruffet hændelse af primær flyvesikkerhedsmæssig karakter, har Statens Luftfartsvæsen henlagt sagen.

Overordnet har de to beskrevne hændelser det fælles træk, at intern kommunikation/samarbejde mellem flybesætningen har været særdeles mangelfuld. Det er basal essentiel cockpitdisciplin, at det klart fremgår, hvem der betjener luftfartøjet og dets organer og at det klart meldes, såfremt der undtagelsesvis måtte være behov for midlertidig ændring. Dette ses ikke at være tilfældet her."

I Trafikministeriets udtalelse af 29. marts 2004 anførtes bl.a. følgende:

"Sagen har desuden været forelagt HCL, som telefonisk har henholdt sig til tidligere svar af 18. december 2001 til hr. (A). HCL henholder sig således til, at begivenheden fandt sted i Sverige og at det i givet fald i første omgang er den svenske havarikommission, der skulle foretage en vurdering og eventuel undersøgelse af sagen. HCL konstaterer samtidig, at man ikke har modtaget nogen henvendelse fra den svenske havarikommission. Endvidere konstaterer HCL med henvisning til bekendtgørelsen om meddeleelsespligt til havarikommissionen, at man ikke vurderer, at de påklagede begivenheder kan karakteriseres som flyvehavarier eller flyvehændelser, hvorfor man ikke ville foretage videre i sagen.

Det fremgår således af sagen, at hr. (A) indberettede begivenhederne til HCL og SLV, at HCL med udgangspunkt i det af (A) indsendte materiale vurderede, at begivenhederne ikke kunne karakteriseres som flyvehændelser i luftfartslovens forstand samt at heller ikke de svenske myndigheder fandt anledning til at undersøge begivenhederne.

Vedrørende SLV's afgørelse af sagen, herunder i relation til officialprincippet, skal henvises til, at SLV ved afgørelse af sagen dels var i besiddelse af den af hr. (A) fremsendte dokumentation for indflyvningsvinklen, at SLV kontaktede selskabets ansvarlige flyvechef og dets Line Training Commander, at SLV var bekendt med HCL's vurdering af begivenhederne, samt at ingen har stillet spørgsmål til det af hr. (A) fremsendte materiale vedrørende anflyvningen, ligesom ingen har afvist, at der var røgdudvikling fra en motor.

SLV anså således sagen som tilstrækkelig belyst til at træffe afgørelse i sagen. Med henblik herpå fandt man ikke, at der var behov for yderligere tiltag, herunder at indhente radarudskrifter fra de svenske myndigheder, idet man bl.a. lagde det af (A) indsendte materiale til grundlag for afgørelsen."

Der var ikke i de akter jeg modtog fra ministeriet og HCL, noget notat om telefonsamtalen med HCL.

I brev af 22. april 2004 med bilag kommenterede A myndighedernes udtalelser. Han fastholdt at der var tale om hændelser som skulle meddeles til de danske myndigheder, og at de danske myndigheder skulle have underrettet de svenske myndigheder. Han efterlyste dokumentation for den dispensation som SLV skulle have givet til rutetræningskaptajnen. Han nævnte at han selv i september 2001 havde indsamlet data ved besøg i kontrolcentralen i Z-by, og at han havde overdraget dette materiale til SLV ved brev af 18. februar 2002. Beregninger foretaget af en medarbejder i SLV ud fra A's oplysninger tydeliggjorde at et havari havde været nært forestående, men alligevel foretog SLV sig intet. I august 2003 fik A originale radarudskrifter fra flyvningen den 28. august 2001, og disse viste at hans beskrivelser havde været korrekte. Flyvningerne den 27. og 28. august 2001 kunne således være blevet dokumenteret ved radarbilleder, og episoden den 29. august 2001 med motorstandsning kunne være blevet klarlagt ved henvendelse til eksperter. A fandt det uforståeligt at SLV som selvstændig myndighed lagde HCL's vurdering til grund for sin egen vurdering af sagen.

Jeg sendte A's kommentarer til myndighederne til eventuelle bemærkninger. I brev af 18. maj 2004 til Trafikministeriet udtalte SLV at den svenske havarikommission der undersøger ulykker og hændelser på svensk territorium, konkluderede at der ikke var grundlag for at forfølge sagen, og at SLV var enig i denne konklusion.

HCL udtalte i brev af 25. maj 2004 bl.a. følgende:

"Begivenheden fandt sted i Sverige. Det er i henhold til internationale konventioner – ICAO Annex 13 – den svenske havarikommission, der skal foretage en vurdering af hændelsesforløbet og om hvorvidt, der skal

initieres en undersøgelse og i påkommende tilfælde notificere HCL.

HCL har ikke modtaget nogen henvendelser desangående fra den svenske havarikommission. Endvidere har den svenske havarikommission ikke fundet anledning til at delegere et evt. undersøgelsesarbejde videre til HCL.

HCL har med baggrund i de modtagne sagsakter fra de involverede parter og instanser vurderet, at begivenheden ligger uden for HCL's ansvarsområde, jf. Trafikministeriets bekendtgørelse nr. 301 af 30. april 1997 og ICAO Annex 13. Begivenheden vurderes således ikke at være omfattet af meddelelsespligten.

HCL har på den baggrund ikke foretaget sig yderligere i sagen."

Trafikministeriet havde ikke yderligere bemærkninger, men i brev af 17. juni 2004 fremsatte A yderligere kommentarer til sagen.

Den 17. februar 2005 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen hvoraf bl.a. følgende fremgår:

### **Ombudsmandens foreløbige udtalelse**

"Indledningsvis bemærkes at jeg ikke har forudsætninger for at tage stilling til forhold der kræver flyveteknisk fagkundskab. Min undersøgelse har derfor været begrænset til sagens juridiske aspekter. Jeg har koncentreret min undersøgelse om følgende:

1. Retsgrundlaget vedrørende flyveepisoderne
2. Myndighedernes sagsoplysning og vurdering af begivenhederne
3. (Rutetræningskaptajnen)'s certificering
4. Inhabilitet
5. Begrundelse og klagevejledning

## Ad 1. Retsgrundlaget vedrørende flyveepisoderne

Lov om luftfart (lovbekendtgørelse nr. 543 af 13. juni 2001) indeholder bl.a. følgende regler om undersøgelse af flyvehavarier og flyvehændelser:

'§ 134. Trafikministeren opretter en havarikommission, der har til formål at undersøge flyvehavarier og flyvehændelser med henblik på at forebygge sådanne.'

'§ 135.

...

Stk. 2. Ved flyvehændelse (hændelse) forstås i denne lov en begivenhed, som ikke er et havari, men som indtræffer i forbindelse med anvendelsen af et luftfartøj, og som har indflydelse på eller vil kunne få indflydelse på sikkerheden, forbundet med luftfartøjers anvendelse.

Stk. 3. Trafikministeren kan fastsætte ændringer i stk. 1 og 2.'

'§ 136. Havarikommissionen undersøger følgende havarier og hændelser:

...

4) hændelser uden for dansk territorium, hvor dansk registrerede civile luftfartøjer er indblandet, medmindre det med fremmed stat er aftalt, at denne foretager undersøgelsen.'

'§ 137. Når et havari eller en hændelse er indtruffet over eller på dansk territorium eller med dansk registreret, civilt luftfartøj, skal havarikommissionen snarest underrettes herom.'

I bekendtgørelse nr. 301 af 30. april 1997, som er indarbejdet i Bestemmelser for Civil Luftfart (BL) 5-40, om meddelelespligt med hensyn til flyvehavarier og flyvehændelser er i § 1, nr. 2, nærmere defineret hvad der forstås ved en flyvehændelse. Det er en begivenhed som ikke er et havari, men som indtræffer i forbindelse med anvendelsen af et luftfartøj, og som har indflydelse på eller vil kunne få indflydelse på sikkerheden forbundet med luftfartøjers anvendelse. Der henvises i § 1 til et bilag til bekendtgørelsen hvori er

nævnt typiske eksempler på flyvehændelser (og lufttrafikhændelser). Listen over eksempler er ikke udtømmende, og den er kun vejledende. Bl.a. følgende eksempler er nævnt:

'- Kontrolleret flyvning imod terræn, hvor kollision kun undgås med nød og næppe.

...

- Enhver brand eller røgudvikling i passagerkabine, lastrum eller motorer, selv om disse brande slukkes med brandslukningsudstyret.'

Bekendtgørelsen gælder ifølge § 2, stk. 2, med undtagelse af bestemmelserne i kapitel 5 for civil luftfart med danske luftfartøjer der befinder sig uden for dansk område.

Annex 13 til Convention on International Civil Aviation, 9. udgave, juli 2001, indeholder bestemmelser om 'Aircraft Accident and Incident Investigation'. Jeg lægger til grund at dette regelsæt som oplyst af myndighederne, er gældende i den foreliggende situation. I kapitel 5 er der bestemmelser om hvem der er ansvarlig for at iværksætte og udføre undersøgelsen. For så vidt angår kontraherende stater gælder ifølge pkt. 5.1.1, at det anbefales at 'The State of Occurrence should institute an investigation into the circumstances of a serious incident ...'.

Desuden er der i kapitel 4 om underretning en bestemmelse i pkt. 4.1, med følgende ordlyd: 'However, when the State of Occurrence is not aware of a serious incident, the State of Registry or the State of the Operator, as appropriate, shall forward a notification of such an incident to the State of Design, the State of Manufacture and the State of Occurrence.'

Regler om indberetning af flyvesikkerhedsmæssige begivenheder der ikke har medført et flyvehavari eller en flyvehændelse, er fastsat i luftfartslovens § 89 b, stk. 1, der har denne ordlyd:

§ 89b. Trafikministeren kan fastsætte regler om, at der til brug for Statens Luftfartsvæsenes forebyggende flyvesikkerhedsmæssige arbejde af personer, der er omfattet af § 35 eller § 74, virksomheder og ansatte i virksomheder samt ejere af luftfartøjer skal gives indberetning til luftfartsvæsenet om driftsforstyrrelser og andre irregulære forhold af betydning for flyvesikkerheden, der ikke har medført et flyvehavari eller en flyvehændelse, jf. § 135. Ministeren fastsætter, i hvilke tilfælde der skal gives indberetning, hvornår og i hvilken form indberetningen skal gives, og hvad den skal indeholde.'

I medfør af bl.a. denne bestemmelse har SLV efter bemyndigelse fastsat 'Bestemmelser om obligatorisk indberetning af flyvesikkerhedsmæssige begivenheder' af 10. juli 2001, i det følgende kaldet BL 8-10. I disse bestemmelser, der trådte i kraft den 15. august 2001, er bl.a. fastsat følgende:

## 2. Definitioner

Flyvesikkerhedsmæssig begivenhed (begivenhed):

Enhver driftsforstyrrelse, fejl, mangel eller andet irregulært forhold af betydning for flyvesikkerheden, som ikke har medført et flyvehavari eller en flyvehændelse, jf. luftfartslovens § 135 og BL 5-40.

Anm.: De forhold, der er nævnt i bilag 5-9, er omfattet af definitionen.

...

## 3. Anvendelsesområde

3.1 Denne BL fastsætter bestemmelser om indberetning af begivenheder til Statens Luftfartsvæsen.

## 3.2 Denne BL gælder for

a. lufttrafik med danske (...) motorflyvemaskiner,

...

## 4. Generelt

4.1 De begivenheder, som er anført i bilag 5-9 til denne BL, skal indberettes til Statens Luftfartsvæsen, Analysefunktionen.

...

## 5. Flyveoperationel indberetning

5.1 Luftfartøjschefen skal indberette de begivenheder vedrørende flyveoperationelle forhold, som er nævnt i bilag 5 til denne BL.

...

5.2 For luftfartsselskaber, der i henhold til JAR-OPS 1 eller JAR-OPS 3, jf. BL 5-50, skal have et indberetningssystem, påhviler indberetningspligten efter pkt. 5.1 tillige luftfartsselskabet. Luftfartøjschefens indberetning, jf. pkt. 5.1, skal i disse tilfælde ske til luftfartsselskabet. Selskabets flyvechef (...) er ansvarlig for, at indberetningen videresendes til Statens Luftfartsvæsen.

...

5.4 Indberetning skal foretages på formularen Flight Safety Report, der er optaget som bilag 1 til denne BL, eller på anden formular med tilsvarende informationer.

...

## 9. Dispensation

Statens Luftfartsvæsen kan i ganske særlige tilfælde dispensere fra bestemmelserne i denne BL, når det skønnes foreneligt med de hensyn, der ligger til grund for de pågældende bestemmelser.'

(A) har selv henvist til følgende punkter i det omtalte bilag 5 som skulle være overtrådt:

'1.1.6 Utilsigtet væsentlig afvigelse fra flyvehastighed, påtænkt bane eller højde (mere end 300 ft) uanset årsag.

...

1.1.9 Svigt i kommunikation/samarbejde imellem flyvebesætning (CRM) eller imellem flyvebesætning og andre involverede (kabinebesætning, teknikere), der har betydning for flyvningens planmæssige udførelse.

...

1.1.17 Utilsigtet og/eller forkert operation af ethvert betjenings greb, der har betydning for flyvningens planmæssige udførelse.

...



1.1.22 GPWS/TAWS 'alarm' når:

(1) luftfartøjet kommer nærmere jorden end planlagt eller forventet eller

(2) alarmen opstår under IMC eller om natten og fastslås udløst af en for brat nedstigningsrate (...) eller

(3)

...

(4) en vanskelighed eller fare opstår eller kunne være opstået p.g.a. besætnings reaktion på alarmen, f.eks. mulig nedsat separation med anden trafik. Dette kan inkludere alarmer af enhver art eller type, f.eks. faktisk, til ulempe eller falsk.'

Luftfartsloven indeholder i øvrigt følgende bestemmelse om straffrihed:

'§ 149a. Den, der i overensstemmelse med regler fastsat i medfør af § 89 b har foretaget anmeldelse om forhold, der ikke har medført et flyvehavari eller en flyvehændelse, kan ikke for det pågældende forhold straffes for overtrædelse af § 42, bestemmelser fastsat i medfør af §§ 31, 52, 54, 82 eller 83 eller bestemmelser i EF-forordninger på områder, der omfattes af loven.'

Bekendtgørelse nr. 795 af 3. september 2001 om henlæggelse af opgaver til Statens Luftfartsvæsen og om kundgørelse af de af luftfartsvæsenet udfærdigede forskrifter indeholder i § 5 denne bestemmelse:

'§ 5. Statens Luftfartsvæsen fører tilsyn med overholdelsen af Bestemmelser for Civil Luftfart og de af Statens Luftfartsvæsen udstedte bekendtgørelser.'

## Ad 2. Myndighedernes sagsoplysning og vurdering af begivenhederne

Det følger af ovenstående regler at HCL skulle underrettes hvis der forelå en flyvehændelse. Desuden skulle HCL om fornødent underrette myndighederne i det land hvor hændelsen indtraf, som ifølge anbefalingen i Annex 13 skulle forestå undersøgelsen.

HCL vurderede imidlertid at begivenhederne ikke kunne kategoriseres som (flyvehavari eller) flyvehændelser. SLV var enig i denne vurdering. Trafikministeriet har ikke udtalt sig om dette spørgsmål.

SLV skulle underrettes om andre irregulære forhold af betydning for flyvesikkerheden. SLV mente dog ikke at begivenhederne gav anledning til nærmere undersøgelse. Trafikministeriet har ikke udtalt sig herom.

### Episoden den 27. august 2001

(A) har i klagen til mig anført at flyvningerne den 27. august 2001 var hasarderede fordi der blev foretaget nogle ekstremt stejle anflyvninger, hvilket ikke var standard procedure. I (A)'s uddybende forklaring af 9. september 2001 til flyvechefen refererede han sin udtalelse om at han ikke mente at anflyvningen havde været farlig, men at man ikke kunne komponere egne procedurer.

I (rutetræningskaptajnen)'s rapport anførtes det at indflyvningen var sket efter gældende regler og i overensstemmelse med briefingten.

Endvidere skulle, ifølge brevet fra flyvechefen til direktøren, chefen for flyveledelsen i (X)-by, (D), have udtalt at han havde undersøgt radarudskriverne for den pågældende dag, og at der intet bemærkelsesværdigt var ved indflyvningen.

### Episoden den 28. august 2001

(A) har i klagen til mig beskrevet begivenheden som en anflyvning helt ude af kontrol, og hvor han overtog flyet i meget lav højde for ikke at havarere. I hans uddybende forklaring til flyvechefen skrev han at en meget hård landing ikke kunne være undgået hvis han ikke havde grebet ind.

I (rutetræningskaptajnen)'s rapport er anført at der blev lavet en fejl af kaptajnen, men inden for 'limit', og at (A)'s indgriben



kunne have medført en i værste fald ikke kontrolleret landing.

Endvidere skulle, ifølge brevet fra flyvechefen til direktøren, (D) have udtalt at han ikke vurderede at der havde været nogen flyvesikkerhedsmæssige problemer i indflyvningen og landingen. Desuden havde både kaptajnen og (rutetræningskaptajnen) samstemmende givet udtryk for at anflyvningen i begyndelsen var høj, men at flyvesikkerheden på intet tidspunkt var i fare.

Forklaringerne om hændelsesforløbet var således modstridende.

#### *Episoden den 29. august 2001*

Det er ubestridt at der var røgudvikling fra en motor efter parkering af flyet.

Ud fra det ovennævnte hvorefter enhver brand eller røgudvikling i bl.a. motorer anses for en flyvehændelse, står det mig noget uklart hvorfor myndighederne ikke anså begivenheden for en flyvehændelse.

HCL har ikke givet en begrundelse for at man ikke anså begivenhederne for flyvehændelser.

SLV anførte i brev af 8. januar 2002 at det ikke var muligt at se at der var forekommet væsentlige flyvesikkerhedsmæssige begivenheder. SLV støttede dette på samtaler med selskabets daværende flyvechef og dets rutetræningskaptajn som SLV beskrev som yderst rutinerede. Desuden henvistes til de i brevet fra flyvechefen til direktøren refererede oplysninger fra (D) og til at der ikke var modtaget rapporter fra andre. Der er ikke i sagen notat eller referat af disse samtaler.

Efter at (A) havde fremsendt yderligere materiale til SLV, skrev SLV i brev af 2. april 2002 at man havde sendt (A)'s rapport til selskabet til udtalelse. SLV skrev desuden at der var tydelig uoverensstemmelse mellem de afgivne rapporter, og at SLV måtte tillægge den erfarne line check kaptajns erklæring stor vægt.

SLV returnerede (A)'s indberetning den 18. april 2002, og i brev af 24. april 2002 skrev SLV at hvis der var tale om en 'hændelse', skulle denne indberettes til HCL. Indberetning til SLV efter bestemmelserne i BL 8-10 påhvilede alene luftfartøjschefen og selskabet.

Efter at (A) første gang klagede til mig, udtalte SLV i brev af 27. juni 2003 at man havde været enig i HCL's vurdering. Desuden henvistes til at selskabets flyvechef havde oplyst at han og typechefen havde set radarudskrifter, og dette havde ikke givet anledning til at formode at flyvesikkerheden havde været i fare. Dette understøttedes af tidligere udtalelser fra den svenske flyveleder.

I udtalelsen af 24. september 2003 henviste SLV til at hverken den svenske eller den danske havarikommission vurderede at der var tale om en flyvehændelse. SLV udtalte at vurderingen af behovet for en undersøgelse var baseret på foreliggende oplysninger.

I udtalelsen af 15. december 2003 anførte SLV at det alene var de indberetningsansvarlige der kunne indberette. Begivenheden der kunne henhøre under bilag 5, pkt. 1.1.6, var ikke blevet indberettet af disse. (Jeg går ud fra at den omtalte begivenhed var hændelsen den 28. august 2001.) Begivenheden med røgudvikling fra en motor var blevet indberettet internt og kunne henføres til bilag 5, pkt. 1.1.9. SLV nævnte at det ikke havde været muligt for SLV på baggrund af de modtagne oplysninger at foretage en konkret vurdering af denne begivenhed. Da den først havde fundet sted på jorden efter flyvning og der ikke var indtruffet hændelse af primær flyvesikkerhedsmæssig karakter, havde SLV henlagt sagen.

(A) har anført at myndighederne burde have indhentet yderligere oplysninger bl.a. i form af radarudskrifter.

Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger at myndighederne ikke anså

begivenheden den 27. august 2001 for en flyvehændelse. Jeg har lagt vægt på at ingen af de implicerede har vurderet at anflyvningen var farlig.

For så vidt angår spørgsmålet om begivenhederne den 28. og 29. august 2001 var flyvehændelser, eller om begivenhederne de tre nævnte dage burde undersøges nærmere af SLV, bemærker jeg følgende:

Som et grundlæggende princip i forvaltningsretten gælder at det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe fornødne oplysninger om de foreliggende sager eller dog foranledige at private, navnlig parterne, yder medvirken til sagens oplysning. Princippet, der gælder på ulovbestemt grundlag, kaldes official- eller undersøgelsesprincippet.

Princippet hører til de såkaldte garantiforskrifter hvis iagttagelse generelt er af væsentlig betydning for afgørelseres lovlighed og rigtighed. Utilstrækkelig sagsoplysning vil kunne bevirke at afgørelsen må tilsidesættes som ugyldig. Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 447 ff.

Officialprincippets formål er at bidrage til at sikre at forvaltningsmyndighedernes afgørelser bliver materielt lovlige og rigtige. Det forudsætter ikke alene at alle relevante forhold er belyst ved det foreliggende materiale, men også at oplysningerne er pålidelige. Er der tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det med til sagsoplysningen at søge denne tvivl afklaret således at det ved en sædvanlig bevismæssig vurdering kan afgøres om den pågældende oplysning kan lægges til grund for afgørelsen. Også oplysninger som indhentes fra andre myndigheder eller sagkyndige, må myndighederne efter omstændighederne forholde sig kritisk til og ikke uden videre lægge til grund for sin bedømmelse af sagen.

Hvad der kan anses for en fuldt forsvarlig oplysning af en sag, afhænger i nogen grad af sagens karakter. I almindelighed antages at kravene til undersøgelsesernes udstrækning og sikkerheden for de relevante oplysningers rigtighed øges, jo mere betydningsfulde eller indgribende afgørelser der er tale om.

HCL vurderede sagen ud fra det materiale som (A) indsendte til HCL.

SLV vurderede begivenhederne på baggrund af det materiale som (A) indsendte til SLV. Desuden havde SLV efter det oplyste samtaler med personer fra flyveselskabet. Endvidere skulle SLV angiveligt have bedt selskabet om en udtalelse til (A)'s rapport, og selskabet indsendte en udtalelse om sagen til SLV. På dette grundlag traf SLV afgørelse i sagen.

Det må anses for et hensigtsmæssigt sagsoplysningsskridt at indhente udtalelser fra de implicerede i sagen, herunder flyveselskabet. Bortset fra den usikkerhed der knytter sig til den manglende dokumentation dels for de nævnte samtaler, dels for at (A)'s rapport blev sendt til selskabet til udtalelse, er det min foreløbige opfattelse at det generelt er betænkeligt at lægge afgørende vægt på oplysninger fra den som efter lovgivningen er ansvarlig for overholdelsen af reglerne, når der som i dette tilfælde fremkommer underbyggede oplysninger som på væsentlige punkter afviger herfra. Hvis det er muligt, bør der derfor også indhentes oplysninger fra en uvildig person eller myndighed.

Denne mulighed forelå i tilfældet med begivenhederne den 27. og 28. august 2001 idet der kunne have været indhentet oplysninger fra kontrolcentralen i (Z)-by. Endvidere kunne der ifølge (A)'s oplysninger have været indhentet oplysninger fra flyets 'sorte boks'. De oplysninger som er gengivet i brevet fra flyvechefen til direktøren, er andenhåndsoplysninger og frembragt af den som er ansvarlig for overholdelsen af reglerne. Heller ikke dis-

se kunne derfor tillægges afgørende vægt i et tilfælde som dette. Af samme grund kunne der efter min foreløbige mening heller ikke lægges afgørende vægt på at der ikke var indsendt rapporter fra kaptajnen eller selskabet selv om dette ville have været forbundet med straffrihed efter luftfartslovens § 149a. Det var heller ikke relevant at lægge vægt på at (A) ikke var indberetningspligtig. Bestemmelserne om indberetningspligt kan efter min foreløbige opfattelse ikke forstås sådan at andre end de indberetningspligtige er afskåret fra at give myndighederne oplysninger om begivenheder som er indberetningspligtige.

SLV returnerede den 18. april 2002 den rapport (A) havde indsendt med tilhørende kurver/beregninger, uden at beholde en kopi til sagen. Dette er efter min foreløbige opfattelse kritisabelt da SLV efter det oplyste havde bedt selskabet kommentere rapporten og endnu ikke havde modtaget svar. Selskabet kommenterede da heller ikke rapporten, men alene det materiale der tidligere var indgået i sagen. Jeg har ikke i denne forbindelse taget stilling til om reglerne om kassation er overholdt. Efter min foreløbige opfattelse burde Trafikministeriet have påtalt over for SLV at SLV ikke beholdt en kopi af rapporten.

Jeg bemærker desuden at (A) ikke blev partshørt over de oplysninger der fremkom under de nævnte samtaler mellem SLV og selskabet – oplysninger som SLV støttede sig til.

Forvaltningslovens § 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 udtale sig. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågæl-

dende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. ...’

Partshøringspligten efter forvaltningsloven gælder kun i forhold til den der er part i sagen. 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. For så vidt angår kravet om væsentlig interesse, antages det bl.a. at en person der har givet anledning til at der rejses en sag, f.eks. ved anmeldelse, ikke uden videre er part i sagen. Den pågældende person kan dog være således involveret i sagen på andet grundlag at det kan begrunde partsstatus for den pågældende. Det kan f.eks. være tilfældet hvis anmelderen er den forurettede. Hvis myndighedens afgørelse er truffet i henhold til bestemmelser som er givet til varetagelse af almene, offentlige interesser, er det heller ikke sikkert at kravet om en individuel interesse er opfyldt. Det kan dog ikke udelukkes at private med en særlig individuel interesse i sagen må tillægges partsstatus i sager af denne karakter. Jeg henviser til Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 61 ff.

Bestemmelserne om indberetningspligt og undersøgelse af flyvehændelser mv. er givet til varetagelse af almene, offentlige interesser med hensyn til flyvesikkerhed. (A)'s interesse i at sagen blev undersøgt, udsprang af hans ansættelsesforhold og den kendsgerning at begivenhederne fik negativ indflydelse herpå. Grunden til at (A) ønskede en undersøgelse, var at få mulighed for at tilbagevise påstandene om at hans handlinger i forbindelse med begivenhederne havde været kritisable. Under hensyn til at disse påstande var eller kunne være skadelige for (A)'s renommé som pilot og dermed for hans erhverv, er det min foreløbige opfattelse at hans in-

teresse i sagen var af en sådan styrke og karakter at han måtte anses for part.

Partshøring anses for et led i sagsoplysningen. Som nævnt foreligger de oplysninger der fremkom under samtalerne mellem SLV og selskabet, ikke i skriftlig form, og jeg kan derfor ikke tage stilling til om der foreligger en overtrædelse af forvaltningslovens § 19 om partshøring over oplysninger der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Det er imidlertid min foreløbige opfattelse at offentlighedslovens § 6, stk. 1, 1. pkt., ikke er overholdt. Efter denne bestemmelse skal en myndighed i sager hvor der vil blive truffet afgørelse, gøre notat om oplysninger der modtages mundtligt, vedrørende en sags faktiske omstændigheder der er af betydning for sagens afgørelse.

Det er efter min foreløbige opfattelse beklageligt at SLV ikke gjorde notat om indholdet af oplysningerne. Det er min foreløbige opfattelse at Trafikministeriet burde have påtalt den manglende overholdelse af notatpligten over for SLV.

Angående begivenheden med røgudvikling fra en motor var det ifølge SLV ikke muligt på baggrund af de modtagne oplysninger at foretage en konkret vurdering af sagen. Alligevel vurderede SLV at der ikke var indtruffet en hændelse af primær flyvesikkerhedsmæssig karakter. Det fremgår ikke hvordan SLV kunne nå til den konklusion. Hændelsen er, som nævnt ovenfor, omtalt som et eksempel på en flyvehændelse. Der er ikke oplysninger om at SLV har overvejet at belyse sagen ved indhentelse af en vurdering fra en særlig sagkyndig person eller ved oplysninger fra 'den sorte boks'.

Som nævnt fører SLV tilsyn med at Bestemmelser for Civil Luftfart overholdes. SLV bad imidlertid ikke på noget tidspunkt HCL om en udtalelse om sagen, herunder en begrundelse for HCL's afgørelse. Der er heller ikke i de akter jeg har modtaget fra SLV, noget eksemplar af

HCL's afgørelse. I (A)'s brev af 16. april 2002 skrev han at HCL ikke ville undersøge sagen. SLV kan imidlertid ikke have opfattet dette som en klage over HCL da SLV i brevet af 24. april 2002 skrev at hvis der var tale om en 'hændelse', skulle denne indberettes til HCL. SLV vidste dog at (A) havde indbragt sagen for HCL, og på trods heraf indhentede SLV ikke en kopi af HCL's afgørelse.

SLV's udtalelse af 15. december 2003 må desuden forstås således at SLV har tillagt det en vis betydning at (A) som følge af bedømmelsen af hans ansættelsesforhold kunne have en negativ indstilling til selskabet og dets repræsentanter. Dette kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

På denne baggrund forekommer SLV's sagsbehandling i forbindelse med afgørelserne af 8. januar 2002, 2. og 24. april 2002 mig efter en foreløbig vurdering noget overfladisk. I betragtning af sagens karakter og henset til at begivenhederne efter (A)'s beskrivelse var eller kunne være omfattet af de eksempler som var nævnt i reglerne på begivenheder der skulle indberettes, er det min foreløbige opfattelse at SLV burde have indhentet yderligere oplysninger således at afgørelse kunne træffes på et fyldestgørende grundlag. Tilsvarende er det min foreløbige opfattelse at HCL burde have indhentet yderligere oplysninger om begivenhederne den 28. og 29. august 2001.

Det er efter min foreløbige opfattelse beklageligt at dette ikke skete. Det er min foreløbige opfattelse at Trafikministeriet burde have påtalt den mangelfulde sagsoplysning over for SLV og HCL.

(A) har i forbindelse med behandlingen af klagesagen selv fremskaffet radarudskrifter fra flyvningen den 28. august 2001. Han har oplyst at udskrifterne bekræftede hans oplysninger om hændelsen. Udskrifterne gav imidlertid ikke

myndighederne anledning til at foretage sig noget.

Jeg har ikke den fornødne fagkundskab til at vurdere hvilken betydning indholdet af sådanne udskrifter eller beskrivelser har for sagen.

Da SLV imidlertid ved sin behandling af sagen har lagt afgørende vægt på oplysninger og forhold som efter min mening ikke burde tillægges afgørende vægt, er det min foreløbige opfattelse at der er grundlag for at henstille til myndighederne at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse i lyset af det jeg har anført, og samtidig give en udførlig begrundelse for afgørelsen.

### **Ad 3. (Rutetræningskaptajnen)'s certificering**

Det er ubestridt at (rutetræningskaptajnen) på de pågældende flyvninger ikke havde et aktivt flyvebesætningsmedlemscertifikat.

SLV og Trafikministeriet har henvist til at der var givet dispensation fra dette krav, og myndighederne har i den forbindelse henvist til bestemmelser i BL 5-50 som hjemmelsgrundlag. Bestemmelser for Civil Luftfart, BL 5-50, 2. udgave af 13. juli 1999, indeholder bestemmelser der implementerer et regelsæt kaldet JAR-OPS 1. Myndighederne har henvist til en dispensationsbestemmelse i henholdsvis BL 5-50 pkt. 7, og i JAR-OPS 1, pkt. 1.010. Der er henvist til at bestemmelsen i BL 5-50, pkt. 7, indeholder hjemmel til at dispensere fra krav i pkt. 6.1 om brug af bestemmelser i JAR-OPS. Der er imidlertid ingen henvisning til hvilke bestemmelser i JAR-OPS der er dispenseret fra. Der er heller ikke i sagen dokumentation for den givne dispensation.

(A) har bestridt at de pågældende regler kan udgøre det fornødne hjemmelsgrundlag, og han har efterlyst dokumentation for dispensationen.

Uanset at (A) ikke kan anses for part i certificeringssagen, er det tillige min foreløbige opfattelse at der er grundlag for at henstille at myndighederne i forbindelse med genoptagelse af sagen oplyser (A) om det præcise hjemmelsgrundlag og i den forbindelse tager stilling til om han kan få aktindsigt i den pågældende dispensation.

### **Ad 4. Inhabilitet**

Efter min gennemgang af sagen har jeg ikke holdepunkter for at antage at der skulle foreligge inhabilitet. Jeg har derfor ikke grundlag for at kritisere myndighederne på dette punkt.

### **Ad 5. Begrundelse og klagevejledning**

#### *HCL's sagsbehandling*

HCL's afvisning af at behandle sagen med henvisning til at sagen hørte under den svenske havarikommissions kompetence, og at der ikke forelå en flyvehændelse, må anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Efter forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse der meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Begrundelsen skal efter forvaltningslovens § 24, stk. 1, indeholde en henvisning til de retsregler i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Hvis afgørelsen beror på et administrativt skøn, skal de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen, angives. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. § 24, stk. 2. Begrundelsen skal fremtræde som en forklaring på hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven (2001), s. 442 ff.

Det er min foreløbige opfattelse at HCL's afgørelse af 18. december 2001 bur-



de have indeholdt en henvisning til retsgrundlaget hvorefter det var den svenske havarikommission der skulle vurdere sagen. I HCL's afgørelse af 14. maj 2002 om at fastholde afgørelsen henviste HCL til at det ifølge internationale konventioner (ICAO annex 13) var den svenske havarikommission der skulle vurdere sagen. Det er min foreløbige opfattelse at afgørelsen burde have indeholdt en henvisning til den eller de relevante bestemmelser i annex 13.

Desuden er det min foreløbige opfattelse at der burde have været en henvisning til luftfartslovens § 135, stk. 2, og § 1, nr. 2, i bekendtgørelsen om meddelelsespligt samt til bilaget.

Endelig burde afgørelsen efter min foreløbige opfattelse have været ledsaget af en begrundelse der gav en forklaring på hvorfor HCL ikke anså begivenhederne for flyvehændelser.

Det er min foreløbige opfattelse at disse mangler er beklagelige.

HCL's afgørelse var heller ikke ledsaget af en klagevejledning som foreskrevet i forvaltningslovens § 25, stk. 1. Efter den almindelige ulovbestemte regel om administrativ rekurs kunne afgørelsen påklages til Trafikministeriets departement. Jeg henviser til Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 284\*. Det er min foreløbige opfattelse at det er beklageligt at HCL ikke vejledte om denne klagemulighed.

Ministeriet har ikke taget stilling til HCL's afgørelse og sagsbehandling ud over at konstatere at HCL realitetsbehandlede sagen. Jeg antager at det skyldes at sagen blev behandlet af SLV. Det er imidlertid min foreløbige opfattelse at ministeriet eller SLV burde have påtalt de nævnte mangler over for HCL.

#### *SLV's sagsbehandling*

Det er min foreløbige opfattelse at SLV's afgørelse af 8. januar 2002 burde have in-

deholdt en henvisning til de retsregler i henhold til hvilke afgørelsen blev truffet, jf. det jeg har skrevet ovenfor om kravene til begrundelse. I afgørelsen af 2. april 2002 henvistes til BL 8-10. Afgørelsen burde efter min foreløbige opfattelse have indeholdt en henvisning til de relevante bestemmelser i BL 8-10 med bilag. I afgørelsen af 24. april 2002 henvistes til nogle af bestemmelserne i BL 8-10, men ikke til bestemmelser i bilaget.

Det er min foreløbige opfattelse at SLV's afgørelser desuden burde have angivet hvilke hovedhensyn der var bestemmende for skønsudøvelsen. Først i forbindelse med klagesagsbehandlingen blev (A) orienteret herom.

Det er min foreløbige opfattelse at de nævnte begrundelsesmangler er beklagelige. Trafikministeriet burde efter min foreløbige opfattelse have påtalt manglerne over for SLV."

I brev af 18. marts 2005 fremkom Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane (HCLJ) med bemærkninger til den foreløbige redegørelse. HCLJ anførte bl.a. at HCLJ's undersøgelser ikke havde til formål at bedømme ansvars- og skyldsspørgsmål, og at kommissionen efter luftfartslovens § 138 selv bestemte omfanget af de undersøgelser der iværksattes. I den konkrete sag ville det dog i givet fald være den svenske havarikommission som skulle forestå en undersøgelse. Formålet med HCLJ's undersøgelser var alene af forebyggende karakter. HCLJ opfattede derfor ikke sin undersøgelsesvirksomhed således at der blev truffet egentlige forvaltningsretlige afgørelser. Derfor var heller ikke en beslutning om at undlade at undersøge begivenheder, der endog måtte være sket på dansk territorium, omfattet af forvaltningslovens kapitler 3-7. HCLJ var dog opmærksom på at god forvaltningsskik kunne have tilsagt en mere udførlig begrundelse for ikke at foretage sig videre i den konkrete sag. Endvidere anførtes følgende:



”Til uddybende forståelse for HCL’s beslutning om ikke at betragte de i hr. (A)’s brev af 11. december 2001 beskrevne begivenheder som flyvehændelser, der burde give anledning til anmeldelse og eventuelt yderligere svenske undersøgelser, kan i øvrigt anføres følgende:

– Generelt er det ved undersøgelser vigtigt hurtigt at kunne sikre sig relevante data og kunne foretage interviews af involverede personer, inden disse bearbejder begivenhederne. Her er der modtaget anmeldelse 3½ måned efter begivenhederne, dvs. på et tidspunkt hvor der typisk heller ikke længere er brugbare data gemt i flyets forskellige recordere, herunder den såkaldte ’sorte boks’.

– Hr. (A) omtaler en sætning af flyet 300 meter inde på banen i (X)-by. Landingsbanen i (X)-by er 2.331 meter lang, og en opbremsning af luftfartøjet på den resterende, til rådighed værende banelængde vil generelt ikke udgøre nogen flyvesikkerhedsmæssig risiko.

– Hr. (A) beskriver en situation den 29. august 2001, hvor der kommer røg ud af en motors udstødningsrør. Med det forudgående hændelsesforløb, hr. (A) selv beskriver, vil der typisk være røgudvikling fra netop udstødningsystemet, og dette indebærer ikke nogen risiko for flyvesikkerheden.”

I brev af 18. marts 2005 fremsatte SLV bemærkninger til den foreløbige redegørelse. SLV anførte at beslutningen om ikke at foretage sig yderligere ikke var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. SLV førte ikke tilsyn med HCLJ, og formålet med reglerne om indberetning af flyvesikkerhedsmæssige begivenheder var ikke at SLV skulle undersøge disse med henblik på at klarlægge årsagen, men at indberetningerne skulle indgå i en database som dannede grundlag for analyser til brug for det forebyggende flyvesikkerhedsmæssige arbejde.

I et vedlagt notat anførtes bl.a. følgende:

”SLV’s tilsynsvirksomhed

a) Retsgrundlaget.

SLV fører tilsyn med den civile luftfart.

Dette fremgår dels af forskellige bestemmelser i luftfartsloven og af § 5 i Trafikministeriets bekendtgørelse nr. 795 af 3. september 2001.

Luftfartslovgivningen indeholder ingen generelle regler om, hvorledes tilsynet skal udføres. Der er heller ingen regler om, hvorvidt og i hvilket omfang SLV skal foretage undersøgelser af konkrete begivenheder, herunder hvordan SLV skal reagere på anmeldelser.

Efter § 89 b, der er implementeret ved BL 8-10, Bestemmelser om obligatorisk indberetning om flyvesikkerhedsmæssige begivenheder, skal en række forhold indberettes til SLV. Formålet med disse indberetninger er *ikke*, at SLV skal undersøge de enkelte begivenheder, der indberettes, men at indberetningerne skal analyseres m.h.p. at udtrække tendenser, således at der kan reageres forebyggende på potentielle sikkerhedsmæssige risikoområder, før disse evt. udvikler sig til havarier og hændelser. Dette fremgår klart af forarbejderne til loven.

Indberetningerne benyttes naturligvis også i det almindelige tilsynsarbejde, idet en begivenhed evt. kan give anledning til øjeblikkelig indgriben eller en nærmere undersøgelse. Indberetningerne kan endvidere give SLV et generelt indtryk af forholdene hos et tilsynsobjekt (f.eks. et luftfartsselskab), således at en kommende inspektion kan tilrettelægges mere effektivt.

Det bemærkes, at SLV i 2004 modtog ca. 4200 indberetninger i henhold til BL 8-10.

b) Udøvelsen af det flyvesikkerhedsmæssige tilsyn.

SLV’s myndighedsudøvelse inden for området flyvesikkerhed består af følgende aktiviteter: regelfastsættelse, tiltrædelseskontrol, funktionstilsyn, analyse og kommunikation. Det er SLV’s målsætning at tiltrædelseskontrol og funktionstilsyn skal ske med fokus på de områder, hvor risiko og effekt er størst.

...

*Funktionstilsyn* dækker over en række opfølgende aktiviteter, der har til formål at konstatere, om de krav, der var en forudsætning for den oprindelige godkendelse (tiltrædelseskontrollen), og eventuelle senere tilkomne krav fortsat er opfyldt. Funktions-tilsyn udføres dels som fysisk inspektion af tilsynsobjektet 'ude i marken' og dels som dokumentbaseret tilsyn. Dette omfatter f.eks. opfølgning på havari- og hændelses-rapporter, opfølgning på indberetninger om flyvesikkerhedsmæssige begivenheder, indkaldelse af dokumenter (stikprøvekontrol) og opfølgning på en konkret indikation (f.eks. en anmeldelse).

Hvis der under funktionstilsyn konstateres afvigelser fra de fastsatte krav, sikres det, at disse bringes til ophør ved påbud eller vejledning. Konstaterede afvigelser kan dog også kræve øjeblikkelig indskriden i form af forbud/tilbagekaldelse af godkendelser. Hvis der konstateres egentlige overtrædelser af de gældende regler, tages der efterfølgende stilling til, om de bør medføre sanktioner, først og fremmest om SLV ved henvendelse til anklagemyndigheden skal foranledige en straffesag rejst.

*c) SLV's behandling af anmeldelser.*

...

SLV foretager altid en umiddelbar vurdering af en anmeldelse. I visse tilfælde kan det allerede af anmeldelsen konstateres, at der ikke er foregået noget i strid med luftfartslovgivningen, og SLV foretager sig ikke videre. I de øvrige tilfælde rettes der henvendelse til den person eller virksomhed, der klages over, for yderligere oplysninger om den anmeldte episode og evt. indkaldelse af dokumenter, f.eks. flyets eller pilotens logbog, der kan belyse forholdene. Når sådanne oplysninger er modtaget tages der stilling til, om der er anledning til at foretage yderligere, f.eks. om oplysningerne indikerer, at der er flyvesikkerhedsmæssige forhold, som der bør rettes op på, og/eller om der kan foreligge overtrædelse af de gældende bestemmel-

ser, som kunne give anledning til strafferetlig forfølgelse. ...

...

*Den konkrete klagesag*

*1. Undersøgelse af landinger i Sverige i august 2001.*

...

*b) Forvaltningsafgørelse og part*

...

SLV's beslutninger om ikke at foretage yderligere undersøgelser i anledning af anmeldelsen, er efter SLV's opfattelse ikke en udtalelse, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret eller en ensidig og for klageren bindende tilkendegivelse om forhold af væsentlig betydning for klageren. Det er en beslutning om, hvorvidt der de facto af flyvesikkerhedsmæssige grunde er behov for, at SLV foretager en indgående undersøgelse af, hvad der er passeret i forbindelse med de omtalte landinger, der såvel efter den danske som den svenske havarikommissions opfattelse hverken har indebåret et havari eller en hændelse. SLV har i brevet af 8. januar 2001 udtalt, at det ikke er muligt at se, at der er forekommet væsentlige flyvesikkerhedsmæssige begivenheder.

For SLV var det et spørgsmål, om der ud fra et tilsynsmæssigt formål var grund til at foretage yderligere undersøgelser. Formålet med en nærmere undersøgelse af episoderne den 28. og 29. august 2001 skulle i givet fald være at søge klarlagt, om luftfartøjschefen havde bragt luftfartøjet i fare, således at det var nødvendigt for klageren at gribe ind i føringen, eller om klageren ved sin indgriben havde bragt luftfartøjet i fare. Hvis dette blev klarlagt, skulle SLV tage stilling til, om der var grund til at antage, at den, der evt. havde bragt luftfartøjet i fare, ikke længere opfyldte de praktiske duelighedskrav, der er fastsat for certifikatindehavere. Hvis dette var tilfældet, kunne SLV have sat certifikatet ud af kraft, indtil den pågældende havde bestået en praktisk flyveprøve. En sådan reaktion er naturligvis en forvaltningsafgørelse.

Som anført forelå der uoverensstemmende forklaringer på, hvad der var foregået i cockpittet. Det var og er fortsat SLV's opfattelse, at en nærmere undersøgelse næppe ville kunne bringe klarhed over det faktiske handlingsforløb. Det bemærkes herved, at hverken radarudskrifter fra flyvekontrollen eller luftfartøjets flight data recorder, kan dokumentere, hvem der har gjort hvad i cockpittet. Ud fra et myndighedsmæssigt synspunkt, var der således ikke grund til at anvende ressourcer til sådanne undersøgelser.

...

Som anført i SLV's udtalelse af 27. juni 2003 til Trafikministeriet anså luftfartsvæsenet ikke, at der var grund til at antage, at der forelå tilsidesættelse af gældende regler. At SLV ikke havde grund til at antage, at der forelå tilsidesættelse af gældende regler er efter SLV's opfattelse ikke en udtalelse om, hvad der er eller skal være ret, eller en bindende tilkendegivelse. SLV kan ikke fastslå, om der er sket tilsidesættelse af gældende regler. Det kan alene en domstol. I sager om overtrædelse af luftfartslovgivningen kan SLV udtale sig til anklagemyndigheden om, hvorvidt der efter vores opfattelse er sket en overtrædelse af de gældende regler og SLV kan anmode anklagemyndigheden om at rejse tiltale, men SLV kan ikke med bindende virkning for nogen fastslå, at de gældende regler er tilsidesat.

Der henvises i øvrigt til den kommenterede forvaltningslov side 122 nederst, hvori det anføres: *'Redegørelser, hvorved myndigheden ikke træffer bestemmelse om, hvad der er eller skal være gældende ret, men i stedet udreder en sags faktiske omstændigheder, evt. suppleret med en indstilling eller en udtalelse, er ikke en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand. Det gælder f.eks. havariundersøgelser.'* (...)

Hvis der ikke er tale om en forvaltningsafgørelse, er der heller ikke nogen partsbeføjelser.

#### c) Notatpligt

Hvis der ikke er truffet en forvaltningsaf-

gørelse i sagen, gælder der efter offentlighedslovens § 6 heller ingen notatpligt om de mundtlige oplysninger, der er indhentet fra selskabet. SLV er imidlertid enig i, at der efter de almindelige regler om god forvaltningsskik, herunder SLV's mulighed for at dokumentere hvorledes tilsynsarbejdet er udført, bør foretages notater, når der indhentes mundtlige oplysninger.

#### d) Begrundelse

Hvis ombudsmandens opfattelse af, at SLV's beslutning(er) om at henlægge sagen er en forvaltningsafgørelse, lægges til grund, skal en sådan afgørelse naturligvis begrundes, bl.a. med henvisning til de retsregler i henhold til hvilken afgørelsen blev truffet. Sådanne retsregler findes imidlertid ikke. Allerede fordi der som anført oven for under 2 a) ikke findes regler i luftfartslovgivningen, der pålægger SLV at foretage tilbunds-gående undersøgelser af flyvesikkerhedsmæssige begivenheder og/eller anmeldelser, er der heller ingen regler, der indeholder hjemmel til at undlade at foretage sådanne undersøgelser.

#### 2. Indberetning efter BL 8-10

Hvorvidt de 3 landinger eller nogle af dem var begivenheder, som luftfartøjschefen og luftfartsselskabet var pligtige at indberette efter BL 8-10, er uden betydning for spørgsmålet, om begivenhederne skulle undersøges, idet indberetningerne ikke foretages med det formål, at SLV skal undersøge de pågældende begivenheder, jf. ovenfor under I.2.a. Det har alene den betydning, at begivenhederne ikke er indgået i den database over indberetninger, som danner grundlag for SLV's forebyggende analysearbejde. (...) Selvom det måtte antages, at der var tale om indberetningspligtige begivenheder, ville den manglende indberetning således ikke have fået konsekvenser for selskabet.

Omtalen af BL 8-10 i brevene af 2. og 24. april 2002 er ikke en forvaltningsafgørelse. Det er alene oplysninger om, hvad der i BL 8-10 er fastsat som gældende ret. Ved brev af 18. april har SLV returneret klagerens indbe-

retning – som angiveligt er foretaget i henhold til BL 8-10 – idet klageren ikke er indberetningspligtig efter BL 8-10. Det er SLV's praksis, at indberetninger, som ikke er pligtige efter BL 8-10, og dermed fejlagtigt er indsendt, returneres til indsenderen med oplysning om grunden til returneringen. Dette sker for at de pågældende ikke fejlagtigt skal tro, at de er omfattet af straffriheden efter LL § 149 a og den fortrolighed, der følger af tavshedspligten i § 89 b. I nærværende tilfælde, hvor SLV har forelagt rapporten for det pågældende luftfartsselskab, har SLV dog beholdt en kopi af rapporten til sagen. Vi skal beklage, at kopien ikke er medsendt sagens akter til Folketingets Ombudsmand. Kopi af rapporten vedlægges.

### 3. (Rutetræningskaptajnen)'s certificering.

Indledningsvis bemærkes, at (C) ikke var flyvebesætningsmedlem på nogen af de omtalte flyvninger. Besætningen bestod af luftfartøjschefen, (B) og klageren, der var andenpilot. Begge besætningsmedlemmer var behørigt certificeret til at foretage de pågældende flyvninger.

Udover de almindelige certifikatregler gælder der for luftfartsselskaber efter BL 5-50, jf. JAR-OPS 1.945 et krav om, at behørigt certificerede piloter skal gennemgå 'rutetræning', dvs. at de skal overvåges af en supervisor under de første flyvninger på en rute ('line flying under supervision'). Supervisoren skal selv have certifikat til den pågældende form for flyvning. (...)

Luftfartøjschefen var under rutetræning under de i sagen omhandlede flyvninger med (C) som supervisor. SLV har med hjemmel i BL 5-50 pkt. 7 og JAR-OPS 1 pkt. 1.010 meddelt dispensation fra certifikatkravet i JAR-OPS 1.945 for (C).

...

Klageren har ved e-mail af 3. februar 2005 bl.a. anmodet SLV om aktindsigt i 'eventuelle specielle tilladelser til (F) om brug af ikke-certificerede flyvebesætningsmedlemmer'. SLV har ved brev af 11. februar 2005 fremsendt kopi af den dispensation for (C), der

var gældende på tidspunktet for de i sagen omhandlede landinger. SLV har samtidig oplyst, at dispensationen kun giver selskabet ret til at bruge den pågældende som instruktør ved 'line flying under supervision' og ikke som aktivt flyvebesætningsmedlem. Af dispensationen fremgår det, hvilken bestemmelse, der er dispenseret fra. Kopi af SLV's brev af 11. februar 2005 med bilag vedlægges."

Transport- og Energiministeriet fremsatte i brev af 1. august 2005 bl.a. følgende bemærkninger:

"1. Ombudsmanden har i brevet tilkendegivet, at HCLJ's og SLV's afvisning af at foretage en tilbundsående undersøgelse af de tre flyvninger, der foregik henholdsvis den 27., 28. og 29. august 2001, må anses for at være afgørelser i forvaltningslovens forstand og derfor også underlagt forvaltningslovens almindelige bestemmelser om afgørelser truffet af forvaltningen.

Transport- og Energiministeriet er ikke umiddelbart enig heri. Efter vores opfattelse kan HCLJ's og SLV's beslutninger om ikke at behandle sagen yderligere ikke anses som afgørelser i forvaltningslovens forstand.

Med hensyn til HCLJ bemærkes, at kommissionen efter luftfartslovens § 134, stk. 1, er nedsat med det formål at undersøge flyvehavarier og flyvehændelser med henblik på at forebygge sådanne.

Af bemærkningerne til forslaget om luftfartslovens bestemmelser om undersøgelser af flyvehavarier (Folketingstidende 1977-1978, tillæg A, spalte 1896) fremgår bl.a., at:

'Havarikommissionen tænkes oprettet som en selvstændig institution under ministeriet for offentlige arbejder, der således med de begrænsninger, der følger af lovforslaget, har almindelig instruktionsbeføjelse med hensyn til kommissionens arbejde samt indseende med, hvilke pengemidler og personaleressourcer, der stilles til kommissionens rådighed. Følgelig er kommissionen f.eks. underlagt normal administrativ klageadgang med den undtagelse, at undersøgel-

sesresultatet og konklusioner, som kommissionen giver fra sig som sine, ikke kan redigeres ved forhåndsinstruks eller ved efterfølgende korrektioner fra andre. De står for, hvad de er: en teknisk/sagkyndig opfattelse af et hændelsesforløb.'

Herudover fremgår det bl.a.:

'Kommissionens undersøgelser og konklusioner har ingen autoritativ beviskraft, og domstole, administrative organer og andre, der måtte gøre brug af en rapport, gør det kun i kraft af rapportens overbevisende karakter.'

Da kommissionen ifølge sine arbejdsopgaver er et udadvendt organ alene med et flyvesikkerhedsmæssigt sigte og f.eks. ikke i strafferetlig henseende skal tage stilling til ansvarsplacering o.lign. er det ikke foreslået at give den en domstolslignende karakter til yderligere sikring af institutionens uafhængighed.'

På den baggrund må det antages, at HCLJ's rapporter, redegørelser, undersøgelsesresultater eller konklusioner, herunder en undersøgelse, som den, der er foretaget i denne sag, ikke kan anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. HCLJ's undersøgelsesresultat og konklusion om ikke at foretage sig yderligere i denne sag kan efter vores opfattelse alene ses som en teknisk/sagkyndig opfattelse af et hændelsesforløb.

...

Med hensyn til SLV's beslutning er vi enige med SLV i, at SLV's afvisning af at foretage sig yderligere ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. (...)

2. Også i tilfælde hvor der ikke træffes en afgørelse i forvaltningslovens forstand, bør forvaltningen naturligvis overholde almindelige forvaltningsretlige principper for god sagsbehandling. På den baggrund mener vi:

– at SLV burde have foretaget notat om de oplysninger, der blev indhentet (jf. SLV's notat af 18. marts side 4).

– at SLV burde have beholdt en kopi af rapporten.

– at HCLJ's beslutninger af 18. december 2001 og 14. maj 2002 burde have indeholdt en henvisning til retsgrundlaget.

– at HCLJ's beslutning burde have indeholdt en begrundelse for, hvorfor HCL ikke anså begivenhederne for flyvehændelser.

Det skal dog bemærkes, at en forvaltningsmyndighed ikke er underlagt de samme krav til at føre notat, begrunde sine afgørelser mv., som hvis der havde været tale om en 'afgørelse' i forvaltningslovens forstand, og det er i lyset af disse lempeligere krav, at SLV's og HCLJ's behandling af sagen skal vurderes.

Herudover mener vi, at SLV's og HCLJ's behandling af sagen opfylder almindelige forvaltningsretlige krav vedrørende sagsoplysning og vurdering af begivenhederne. I den forbindelse henvises til udtalelserne fra SLV og HCLJ.

3. For så vidt angår Transport- og Energiministeriets behandling af sagen bemærkes, at det er almindeligt antaget, at det kun er afgørelser i forvaltningslovens forstand, der kan påklages efter princippet om administrativ rekurs. Efter vores opfattelse har der derfor ikke været klageadgang til Transport- og Energiministeriets departement i de pågældende sager, og vi har derfor ikke foretaget en egentlig klagesagsbehandling.

Transport- og Energiministeriets behandling af sagen skal ses som et led i tilsynet med myndighederne på ministeriets område foranlediget af en klage. Efter vores opfattelse opfylder sagsbehandlingen de krav, der kan stilles til et sådant tilsyn. Vi er dog enige med Folketingets Ombudsmand i, at vi burde have påtalt de i afsnit 2 nævnte krav overfor SLV og HCLJ.

De beslutninger, som Transport- og Energiministeriets departement har truffet i sagen, kan i øvrigt efter vores opfattelse ikke anses for afgørelser i forvaltningslovens forstand. Som nævnt ovenfor under afsnit 2 bør forvaltningen naturligvis – også i tilfælde hvor der ikke træffes en afgørelse i forvaltningslovens forstand – overholde almindeli-



ge forvaltningsretlige principper for god sagsbehandling. Det skal derfor beklages, at ministeriet ikke udarbejdede et notat over samtalen med HCL.

4. Det bemærkes i øvrigt, at Transport- og Energiministeriets departement som overordnet myndighed har tilsynet med HCLJ og SLV. Der er således ikke tale om, at SLV generelt fører tilsyn med HCLJ. Departementet har dog i § 5 i bekendtgørelse nr. 795 af 3. september 2001 fastsat, at SLV fører tilsyn med overholdelsen af Bestemmelser for Civil Luftfart (BL) og de af SLV udstedte bestemmelser."

I brev af 20. oktober 2005 kommenterede A myndighedernes udtalelser. Han anførte bl.a. at SLV's udtalelse om at episoderne ikke var væsentlige flyvesikkerhedsmæssige begivenheder, var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Han fandt det uforståeligt at SLV mente at der ikke var grund til at antage at der forelå tilsidesættelse af gældende regler. Anflyvningerne den 27. og 28. august 2001 var sket i en vinkel stejlere end flyet var godkendt til. Standsningen af højre motor den 29. august 2001 var ikke sket i overensstemmelse med flyvehåndbogen. Disse forhold betød at flyet ikke var luftdygtigt i henhold til luftfartslovens § 24 og punkt 5 i luftdygtighedsbeviset. SLV burde derfor have grebet ind over for disse overtrædelser af gældende regler. Videre anførtes det at rutetræningskaptajnen den 28. august 2001 havde overtaget kommandoen over flyet ved at give kaptajnen og A ordre. Dette var i strid med reglerne da dispensationen ikke gav rutetræningskaptajnen ret til at fungere som flyvebesætningsmedlem.

A anførte desuden at HCL burde have underrettet de svenske myndigheder om episoderne. HCL burde også have kontaktet SLV som følge af at "den sorte boks", der var bevismateriale i sagen, var blevet overskrevet. HCLJ's udtalelse vedrørende opbremsning af flyet var irrelevant. Det afgørende var anflyvningsvinklen som var stejlere end den flyet var godkendt til. En sådan operation af

flyet var yderst farlig, og der var derfor tale om en flyvehændelse. Vedrørende røgudvikling fra en motor var det rigtigt at det ikke indebar risiko for flyvesikkerheden da flyet stod stille på jorden. Det indebar imidlertid en risiko for flyet og de omkringværende mennesker, fly og bygninger da luftblandingen var meget brandbar. Dette var en flyvehændelse, og HCLJ's udtalelse om at det ikke var tilfældet, måtte være en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Endelig korrigerede han den foreløbige redegørelses bemærkning om at han ikke anså episoden den 27. august 2001 for farlig. Han skrev bl.a. følgende:

"Jeg mener at selve den fysiske anflyvning var farlig eller kunne udvikle sig til at være farlig, som er en og samme ting inden for flyvning, derfor nævner jeg også i min uddybende forklaring til flyvechefen (...), at man skulle have initieret en 'go around'. Som jeg har nævnt tidligere, hvis man bevidst bruger af sine livliner er det farligt.

...

Det betyder, at man skal holde sig til de publicerede procedurer, ikke alene for at holde loven, men også for at have de krævede sikkerhedsmargener (livliner). Dvs. at det ikke er tilladt at komponere sine egne procedurer, da en pilot ikke har den fjerneste mulighed for at tage alle risici beregninger med i betragtning.

Ud over det vil jeg nævne, at det er meget vigtigt i et to pilot koncept, at alle ved nøjagtigt hvad der skal foregå, intet er givet eller giver sig selv, specielt ikke når man har tænkt sig at lave om på publicerede procedurer, som jeg alligevel aldrig vil gå med til af ovenstående grunde. Hvis den aktuelle anflyvning var foretaget i overensstemmelse med briefing, hvilket den ikke blev, anså jeg den ikke for at være farlig, da den så ville have været i overensstemmelse med den publicerede anflyvning."

Jeg bad myndighederne om bemærkninger til A's kommentarer. I brev af 25. november 2005 skrev SLV bl.a. at SLV fortsat mente at



en nærmere undersøgelse af landingerne næppe ville bringe klarhed over det faktiske hændelsesforløb, at rutetræningskaptajnen ikke havde fungeret som luftfartøjschef eller flyvebesætningsmedlem på de i sagen omhandlede flyvninger, og at der ikke var grundlag for at antage at luftfartøjet ikke havde været luftdygtigt.

HCLJ skrev den 29. november 2005 at der ikke var anledning til yderligere kommentarer.

Ministeriet henholdt sig til SLV's og HCLJ's udtalelser og til departementets brev af 1. august 2005. Ministeriet tilføjede dog i tilknytning til HCLJ's brev at flyvesikkerheden ikke alene skal tilsikres når flyet er i luften, men også mens det er på jorden, f.eks. med passagerer.

I brev af 18. februar 2006 fastholdt A sine indsigelser.

## Ombudsmandens endelige udtalelse

### "1. Retsgrundlaget vedrørende flyveepisoderne

Retsgrundlaget er beskrevet i min foreløbige redegørelse. Herudover har HCLJ henvist til luftfartslovens § 138. Efter denne bestemmelses stk. 1, 1. pkt., bestemmer havarikommissionen omfanget af 'de undersøgelser, der skal foretages i anledning af et havari eller en hændelse'.

Efter min opfattelse er bestemmelsen ikke relevant i den foreliggende sag. Bestemmelsen må forstås således at den kun gælder de undersøgelser der foretages *når* der foreligger et havari eller en hændelse. Bestemmelsen kan ikke antages også at gælde ved afgørelsen af *om* der foreligger en hændelse. Dette må afgøres efter reglerne i luftfartslovens § 135 og bekendtgørelse nr. 301 af 30. april 1997 som er indarbejdet i Bestemmelser for Civil Luftfart (BL) 5-40 hvor det nærmere er defineret hvad der forstås ved en flyvehændelse. Jeg henviser til afsnittet herom i den foreløbige redegørelse, jf. ovenfor.

## 2. Myndighedernes sagsoplysning og vurdering af begivenhederne

I min foreløbige redegørelse anførte jeg vedrørende sagsoplysningsgrundlaget hvilke oplysningsmuligheder der var, og hvilke omstændigheder der ikke burde tillægges afgørende vægt. Jeg fremsatte bemærkninger om det forhold at SLV ikke beholdt en kopi af (A)'s rapport. Da det efterfølgende er blevet oplyst at dette ikke er korrekt, kan mine bemærkninger herom betragtes som bortfaldet. Jeg anførte desuden at SLV's sagsbehandling forekom mig noget overfladisk, og at SLV burde have indhentet yderligere oplysninger således at afgørelse kunne træffes på et fyldestgørende grundlag. Tilsvarende mente jeg at HCLJ burde have indhentet yderligere oplysninger. Jeg mente desuden at der var grundlag for at henstille genoptagelse af sagen.

HCLJ har i sine bemærkninger til den foreløbige redegørelse uddybet hvorfor man ikke anså begivenhederne for flyvehændelser der burde give anledning til anmeldelse og eventuelt svenske undersøgelser. Der er henvist til det sene anmeldelsestidspunkt, at en opbremsning som nævnt i episoden den 28. august 2001 ikke generelt udgør nogen flyvesikkerhedsmæssig risiko, og at røgdudvikling fra understødningsystemet ikke indebærer nogen risiko for flyvesikkerheden.

Det står mig ikke ganske klart om HCLJ mener at der ikke var tale om flyvehændelser, eller at der var tale om flyvehændelser som blot ikke burde give anledning til at HCLJ underrettede de svenske myndigheder.

SLV har anført at det ikke var muligt at se at der var forekommet væsentlige flyvesikkerhedsmæssige begivenheder eller tilsidesættelse af gældende regler. På grund af bevismæssige problemer mente SLV ikke at der var grund til at anvende ressourcer på at undersøge sagen nærmere.

(A) har korrigeret den foreløbige redegørelse vedrørende episoden den 27. august 2001. Han har således anført at anflyvningen var farlig eller kunne have udviklet sig til at være farlig fordi den ikke var foretaget i overensstemmelse med briefingen.

Herudover har han anført at anflyvningen skete i en vinkel stejlere end flyet var godkendt til, hvilket betød at flyet ikke var luftdygtigt efter reglerne herom. Dette gjaldt også anflyvningen den 28. august 2001. Røgudviklingen fra en motor den 29. august 2001 indebar en risiko for flyet og de omkringværende mennesker, fly og bygninger da luftblandingen var meget brandbar.

Myndighederne har ikke kommenteret ovenstående bortset fra SLV som ikke mener der er grundlag for at antage at luftfartøjet ikke var luftdygtigt. SLV har ikke nærmere begrundet denne opfattelse. Ministeriet har bemærket at flyvesikkerheden ikke alene skal tilsikres når flyet er i luften, men også mens det er på jorden, f.eks. med passagerer.

Som følge af korrektionen vedrørende episoden den 27. august 2001 vil denne episode i det følgende blive ligestillet med episoderne den 28. og 29. august 2001 ved vurderingen af myndighedernes behandling af sagen.

For at vurdere om anmeldelsen gav grundlag for at fastslå om der forelå en flyvehændelse eller en flyvesikkerhedsmæssig begivenhed, skulle myndighederne være i besiddelse af de oplysninger der var fornødne til at foretage en forsvarlig vurdering.

Som nævnt ovenfor har myndighederne ikke haft begrundede bemærkninger til (A)'s oplysninger om at anflyvningen den 27. august 2001 var farlig fordi den ikke var i overensstemmelse med briefingen, at anflyvningerne den 27. og 28. august 2001 skete i en vinkel stejlere end flyet var godkendt til, og at røgudviklingen den 29.

august 2001 var farlig for omgivelserne. Det er på denne baggrund fortsat min opfattelse at begivenhederne var eller kunne være omfattet af de eksempler som er nævnt i reglerne på begivenheder der skulle indberettes. Jeg mener således fortsat i betragtning af sagens karakter at SLV og HCL burde have indhentet – eller søgt at have indhentet – yderligere oplysninger inden der blev foretaget en endelig bedømmelse af om der forelå en flyvehændelse eller en flyvesikkerhedsmæssig begivenhed.

HCLJ's og SLV's udtalelser kan forstås således at man nok alligevel i en vis udstrækning anså begivenhederne for indberetningspligtige, men at der ikke var grund til at foretage sig yderligere på grund af bevismæssige problemer. Det er korrekt at der er divergerende beskrivelser af hvad der er foregået i kommunikationen mellem de involverede personer, og at situationerne er vurderet forskelligt af disse. Objektivt kunne hændelserne imidlertid være søgt klarlagt som anført ovenfor hvorefter der kunne tages stilling til om der var grundlag for at foretage sig videre.

Udtalelserne kan desuden forstås sådan at man – selv om begivenhederne var indberetningspligtige – ikke anså dem for graverende nok til at foretage sig yderligere. Jeg har som tidligere nævnt ikke forudsætninger for at bedømme dette. Jeg mener dog at HCL – i denne situation – havde pligt til at underrette de svenske myndigheder.

Myndighederne har lagt vægt på at reglerne om indberetning har sigte på forebyggende virksomhed, og at myndighedernes beslutning om ikke at undersøge en sag nærmere ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

HCL traf den 18. december 2001 afgørelse om at HCL ikke var rette kompetente myndighed, og at der ikke var tale om flyvehændelser. Derfor foretog HCL sig ikke

mere. Ministeriet har anført at det fremgår af forarbejderne til luftfartsloven at HCLJ's undersøgelser og konklusioner er en teknisk/sagkyndig opfattelse af et hændelsesforløb. Ministeriet mener derfor at den undersøgelse der er foretaget i den konkrete sag, ikke kan anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg er enig med HCLJ og ministeriet i at de undersøgelser som HCLJ foretager *når* der foreligger en flyvehændelse, ikke i sig selv er afgørelser i forvaltningslovens forstand. Jeg mener imidlertid ikke at man ud fra forarbejderne kan slutte at HCL's vurdering af *om* der forelå en flyvehændelse i den konkrete sag, ikke var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Dette må afgøres efter de sædvanlige forvaltningsretlige regler. Tilsvarende må gælde for SLV's vurdering af at episoderne ikke var væsentlige flyvesikkerhedsmæssige begivenheder, eller at der ikke var sket tilsidesættelse af gældende regler.

Efter forvaltningslovens § 2 gælder loven kun for behandlingen af sager hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Med udtrykket 'truffet afgørelse' sigtes til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser der går ud på at fastsætte hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Jeg henviser til lovens forarbejder i Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 115. Det er således væsentligt at se på hvilke retsvirkninger der knytter sig til den pågældende myndigheds udtalelse.

Hvis der forelå flyvehændelser, skulle disse indberettes af luftfartøjschefen eller ejeren eller brugeren til HCL efter reglerne i bekendtgørelse nr. 301 af 30. april 1997 som er indarbejdet i BL 5-40. Overtrædelse af meddelelsespligten er strafbar. Hvis der forelå flyvesikkerhedsmæssige begivenheder, skulle disse indberettes af luftfartøjschefen eller luftfartsselskabet til SLV efter reglerne i BL 8-10. Tilsidesættelse af indberetningspligten er strafbar.

Myndighedernes bedømmelse af episoderne som hverken flyvehændelser eller væsentlige flyvesikkerhedsmæssige begivenheder betød at indberetningspligten ikke var indtrådt og derfor heller ikke tilsidesat. Dette er efter min mening en tilkendegivelse af hvad der var ret i det foreliggende tilfælde. På denne baggrund fastholder jeg min opfattelse af at HCL's og SLV's beslutning i sagen var en afgørelse.

Afgørelsen havde ikke kun betydning for luftfartøjschefen og luftfartsselskabet, men også for (A). Jeg henviser til det der er anført i min foreløbige redegørelse om at (A)'s interesse i sagen var af en sådan styrke og karakter at han måtte anses for part i sagen.

Hvis HCL helt havde afvist at behandle sagen fordi den hørte under de svenske myndigheders kompetence, ville også dette efter min opfattelse have været en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg henviser til Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 49.

Herudover har ministeriet anført at det kun er afgørelser der kan påklages efter princippet om administrativ rekurs, og at ministeriet derfor ikke har foretaget en egentlig klagesagsbehandling, men har behandlet sagen som et led i tilsynet med myndighederne på ministeriets område. Ministeriet mener ikke at de beslutninger det har truffet i sagen, kan anses for afgørelser i forvaltningslovens forstand.

Som nævnt er det min opfattelse at HCL's og SLV's bedømmelse af episoderne var afgørelser i forvaltningslovens forstand. Desuden var HCL's og SLV's senere afvisninger af (A)'s klager afgørelser i forvaltningslovens forstand. Sagen kunne derfor påklages til ministeriet. I øvrigt er det min opfattelse at der også er tale om en afgørelse når en myndighed i en klagesag tager stilling til myndighedens udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed. Jeg henviser til min udtalelse i sagen j.nr.

2001-2051-819 som ministeriet har fået en kopi af.

På denne baggrund mener jeg at ministeriets beslutninger i klagesagen må anses for afgørelser i forvaltningslovens forstand uanset at ministeriet ikke selv har opfattet sagen som en klagesag, men alene som en tilsynssag foranlediget af en klage.

Jeg fastholder således som min endelige opfattelse det jeg har anført i min foreløbige redegørelse om at SLV og HCL burde have indhentet – eller søgt indhentet – yderligere oplysninger således at afgørelse kunne træffes på et fyldestgørende grundlag. Jeg anser det for beklageligt at dette ikke skete. Ministeriet burde have påtalt den mangelfulde sagsoplysning over for SLV og HCL.

Det er endvidere min endelige opfattelse at det er beklageligt at SLV ikke anså sagen for en afgørelsessag og derfor ikke gjorde notat om indholdet af de oplysninger der fremkom under samtalerne mellem SLV og selskabet, jf. offentlighedslovens § 6, stk. 1, 1. pkt. Ministeriet burde have anset sagen for en afgørelsessag og påtalt den manglende overholdelse af notatpligten.

Jeg fastholder desuden at der er grundlag for at henstille til myndighederne at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse i lyset af det jeg har anført. Jeg har i den forbindelse tillige lagt vægt på at ministeriet herved får lejlighed til at foretage en egentlig klagesagsbehandling. Jeg henstiller desuden at myndighederne i forbindelse med en genoptagelse af sagen særligt forholder sig til de indsigelser som (A) har fremsat om at anflyvningerne den 27. og 28. august 2001 skete i en vinkel stejlere end flyet var godkendt til, og at røgudviklingen den 29. august 2001 var farlig for omgivelserne.

Endelig finder jeg anledning til at bemærke at SLV's praksis hvorefter indberetninger fra personer som ikke er indberetningspligtige, anses for indsendt ved

en fejl, ikke forekommer betryggende. Som nævnt i den foreløbige redegørelse kan bestemmelserne om indberetningspligt efter min mening ikke forstås sådan at andre end de indberetningspligtige er afskåret fra at give myndighederne oplysninger om begivenheder som er indberetningspligtige.

### 3. (Rutetræningskaptajnen)'s certificering

Jeg har tilkendegivet som min foreløbige opfattelse at der var grundlag for at henstille at myndighederne i forbindelse med genoptagelse af sagen oplyste (A) om det præcise hjemmelsgrundlag for dispensationen og i den forbindelse tog stilling til om han kunne få aktindsigt i denne.

SLV har den 11. februar 2005 sendt en kopi af dispensationen til (A). Af dispensationen fremgår hvilken bestemmelse der er dispenseret fra.

Dispensationen gav selskabet ret til at bruge den pågældende som instruktør ved 'Line flying under Supervision', men ikke som aktivt flyvebesætningsmedlem.

(A) har anført at (rutetræningskaptajnen) den 28. august 2001 i strid med dispensationen overtog kommandoen over flyet ved at give kaptajnen og (A) ordre. SLV har benægtet at (rutetræningskaptajnen) fungerede som luftfartøjschef eller flyvebesætningsmedlem.

I (rutetræningskaptajnen)'s beskrivelse af episoden i rapporten af 4. september 2001 står at han aldrig havde 'haft nødig at gribe ind ej heller slå en hånd fri af kontrollerne, men dette gjorde jeg på (A)'. Jeg må derfor lægge til grund at (rutetræningskaptajnen) greb aktivt ind i flyvningen i forhold til andenpiloten. Denne handling kan efter min opfattelse næppe være omfattet af dispensationen til at fungere som instruktør for kaptajnen. Jeg har imidlertid ikke forudsætninger for at bedømme om handlingen i øvrigt var beret-

tiget, og jeg foretager mig derfor ikke mere vedrørende dette punkt.

#### 4. Inhabilitet

Jeg henviser til det der er anført i min foreløbige udtalelse herom.

#### 5. Begrundelse og klagevejledning

Jeg fastholder som min endelige opfattelse det der er anført i min foreløbige redegørelse. ”

I brev af 21. juni 2006 meddelte Transport- og Energiministeriet ombudsmanden at sagen ville blive genoptaget, og at Statens Luftfartsvæsen og Havarikommissionen i den forbindelse ville behandle sagen som en afgørelsessag omfattet af de relevante bestemmelser i forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Ministeriet meddelte endvidere at det var enigt med ombudsmanden i at bestemmel-

serne om indberetningspligt ikke skulle forstås således at andre end de indberetningspligtige var afskåret fra at give myndighederne oplysning om begivenheder som var indberetningspligtige. Som ansvarlig for luftfartssikkerheden var myndighederne naturligvis interesseret i enhver oplysning som kunne føre til en forbedret luftfartssikkerhed. Statens Luftfartsvæsen ville derfor fremover følge den praksis at indsenderen blev underrettet om at indberetningen ikke faldt ind under BL 8-10, og at indberetningen derfor ikke var omfattet af BL'ens bestemmelser om tavshedspligt og straffrihed, men at den ville indgå i Statens Luftfartsvæsens almindelige tilsyn med den civile luftfart.

Jeg meddelte herefter ministeriet at jeg på det foreliggende grundlag ikke foretog mig mere i sagen.

NOTE (\*): FOB 1990, s. 284.

## Udenrigsministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2006 til 31. december 2006 afsluttet 23 sager inden for Udenrigsministeriets sagsområde. 15 af disse sager blev afvist.

De resterende 8 sager blev realitetsbehandlet. 4 sager handlede om afgørelser, 2 sager handlede om generelle spørgsmål, og 2 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål. 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. 27, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

### Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	4	2	0	1
Generelle spørgsmål	2	0	0	2
Sagsbehandlingsspørgsmål	2	1	0	1
<i>I alt</i>	8	3	0	4

4 sager fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 17-1: Aktindsigt i oplysninger om ansøgere til hverv som eksportforberedelseskonsulent*

*Sag nr. 17-2: Opkrævning af udgifter for hjemsendelse af psykisk syg fra udlandet. Notatpligt. Vejledning. God forvaltningsskik*

*Sag nr. 17-3: Ikke hjemmel til undtagelse af IØ Fonden fra offentlighedsloven og lov om aktindsigt i miljøoplysninger*

*Sag nr. 17-4: Mangelfuldt prøvelsesgrundlag i aktindsigtssag. Notatpligt. Begrundelse*



## 17-1. Aktindsigt i oplysninger om ansøgere til hverv som eksportforberedelseskonsulent

Forvaltningsret 11241.1.

*Udenrigsministeriet afslog en foreningens anmodning om aktindsigt i oplysninger om hvilke personer der havde søgt om at blive eksportforberedelseskonsulent for Danmarks Eksportråd. Udenrigsministeriet henviste i afgørelsen til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.*

*Ombudsmanden kunne ikke kritisere at ministeriet havde afslået anmodningen, men mente at afslaget skulle gives under henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., i stedet for offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.*

*(J.nr. 2005-1601-401).*

Den 18. marts 2005 bad en forening (A) Udenrigsministeriet om aktindsigt i oplysninger om hvilke personer der i november måned 2003 og i november måned 2004 havde ansøgt om at blive udpeget til funktionen som eksportforberedelseskonsulent for Danmarks Eksportråd. A bad om at oplysningerne omfattede navn, adresse, telefonnummer og eventuel e-mailadresse på de pågældende ansøgere.

Udenrigsministeriet svarede A ved brev af 27. april 2005. Ministeriet skrev blandt andet følgende:

”Anmodningen om aktindsigt i oplysninger om navn, adresse, telefonnummer og evt. e-mail har Udenrigsministeriet ikke kunnet imødekomme, idet offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, undtager oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold fra aktindsigt. Der er lagt vægt på hensynet til ansøgere, der af den ene eller anden grund ikke er fundet tilstrækkeligt kvalificerede til hvervet, jf. ombudsmandens afgørelse i sagen Folketingets Ombudsmand 1971.24\*.”

Den 3. maj 2005 klagede A til mig over afslaget. Om baggrunden for anmodningen om aktindsigt anførte A navnlig at foreningen finder eksportkonsulentordningen stærkt konkurrenceforvridende, og at foreningen derfor havde planlagt at indkalde til et fællesmøde blandt de private eksportkonsulen-

ter. Foreningen gjorde gældende at Udenrigsministeriets påstand om at imødekomme af begæringen ville udstille de manglende kvalifikationer hos de fravalgte kandidater, klart kunne tilbagevises da en ledende medarbejder i Danmarks Eksportråd offentligt havde udtalt at hele ansøgerfeltet var at betragte som særdeles kvalificeret.

Jeg skrev til foreningen den 9. maj 2005 og orienterede om at jeg samme dag havde bedt Udenrigsministeriet om en udtalelse samt om udlån af sagens akter.

Ved brev af 23. maj 2005 fremsendte Danmarks Eksportråd, Udenrigsministeriet, en udtalelse til mig. I udtalelsen anførte rådet blandt andet:

”Udenrigsministeriet har ikke kunnet imødekomme (A)’s anmodning om aktindsigt eftersom de dokumenter, aktindsigtsanmodningen omfatter, indeholder sådanne oplysninger om enkeltpersoners private forhold, som offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, undtager fra aktindsigt.

Det følger af bemærkningerne til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, at det afgørende for hvorvidt oplysninger med hjemmel i denne bestemmelse kan undtages fra aktindsigt er, om disse kan betegnes som ’personfølsomme’, dvs. efter en almindelig opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab.

Ansøgerne til stillingerne som eksportforberedelseskonsulenter er bl.a. blevet vurde-

ret på baggrund af kriterier som eksport- og international erfaring, rådgivningserfaring, erfaring med at identificere og samarbejde med små eller mellemstore virksomheder samt evner til at opfylde målsætninger og kundetilfredshed. Disse kriterier, der fremgår af vedlagte annonce, er også vigtige i forbindelse med mange af ansøgernes øvrige erhverv. Derfor kan de forbigåede ansøgere lide væsentlig skade, hvis der gives aktindsigt i, hvilke personer der har ansøgt om at blive tilknyttet som eksportforberedelseskonsulent, og det dermed kommer til offentlighedens kendskab, at de har søgt stillingen, men ikke er fundet tilstrækkeligt kvalificerede. Man risikerer, at potentielle kunder i valget mellem en DE [Danmarks Eksportråd; min bemærkning] eksportforberedelseskonsulent og en forbigået ansøger, vælger DE eksportforberedelseskonsulenten ud fra DEs vurdering af de pågældendes kvalifikationer. Desuden risikerer man, at kvalificerede ansøgere for fremtiden vil afholde sig fra at søge hvervet som eksportforberedelseskonsulent, hvis ansøgerfeltet er offentligt tilgængeligt. På den baggrund må der siges at være tale om en 'følsom' oplysning, der med rimelighed kan unddrages offentligheden.

Den af (A) citerede udtalelse af ambassadør (...) om at hele ansøgerfeltet var at betragte som særdeles kvalificerede, ændrer ikke herpå. Der vil stadig være tale om, at nogle ansøgere er mere kvalificerede end andre. Desuden kan en sådan udtalelse højst anses som en generel tilfredshed med ansøgerfeltet og ikke som en konkret vurdering af den enkelte ansøgers kvaliteter.

(A) anfører, at DE har udtalt, at der ikke var tale om noget jobopslag; men snarere om en udbudsrunde. Udenrigsministeriet anerkender, at der ikke er tale om et egentligt ansættelsesforhold, men derimod en ekstern konsulentfunktion, hvilket endvidere følger af, at Udenrigsministeriet ikke i forbindelse med besvarelsen af anmodningen om aktindsigt henviste til offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt.

Det faktum at en ansættelse som eksportforberedelseskonsulent ikke kan betegnes som et ansættelsesforhold i traditionel forstand, ændrer ikke på, at funktionen udelukkende udføres af enkeltpersoner, og at hensynet til disse enkeltpersoners private forhold efter Udenrigsministeriets opfattelse er beskyttelsesværdigt og dermed omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1."

Den 31. maj 2005 sendte jeg A en kopi af brevet af 23. maj 2005 fra Danmarks Eksportråd, Udenrigsministeriet, og bad om at modtage A's eventuelle bemærkninger inden fire uger.

Med brev af 11. august 2005 sendte A mig kopi af den korrespondance som en af foreningens medlemsvirksomheder havde ført med Danmarks Eksportråd om eksportforberedelsesprogrammet. Heraf fremgik det blandt andet at eksportrådet vurderede at ca. 75 % af ansøgerne havde været "meget kvalificerede" til opgaven.

Til brug for min gennemgang af sagen har endvidere foreligget et stillingsopslag fra Danmarks Eksportråd om hvervet som eksportforberedelseskonsulent og en standardkontrakt om hvervet.

Heraf fremgår det bl.a. at der er tale om en tidsbegrænset tilknytning ved kontrakt mellem hver enkelt konsulent og rådet, og at hver konsulent inden for kontraktperioden vil modtage op til maks. 337.500 kr. til forberedelse og gennemførelse af 20 rådgivningsforløb for små og mellemstore virksomheder i det pågældende geografiske område. Konsulenten skal fakturere Danmarks Eksportråd kvartalsvis bagud. Konsulenten skal selv afholde udgifter til telefon, transport og kontorhold mv. Kvaliteten af konsulentens rådgivning vil løbende blive evalueret af rådet, og konsulenten skal give rådet adgang til kontrolbesøg og til regnskaber. Konsulenten er endvidere forpligtet til for egen regning i op til 30 timer i kontraktperioden at deltage i kurser, seminarer, møder mv. i Danmarks Eksportråds regi. Det fremgår endvidere at Danmarks Eksportråd ifølge kontrakten

ikke kan gøres ansvarlig for eventuelle erstatningskrav som konsulenten måtte pådrage sig over for klienter i forbindelse med rådgivning i henhold til kontrakten. Konsulenten forudsættes ved siden af hvervet som konsulent at yde virksomhedsrådgivning som hovederhverv. Konsulenten skal følge visse instrukser og retningslinjer udformet af Danmarks Eksportråd.

### Ombudsmandens udtalelse

”Udenrigsministeriets afgørelse om afslag på aktindsigt blev truffet under henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Efter denne bestemmelse omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

Ministeriet begrundede afgørelsen med at der var tale om ’personfølsomme’ oplysninger.

Jeg bemærker i den forbindelse at oplysninger om ikke-beskyttede telefonnumre og adresser eller oplysninger der i øvrigt er offentligt tilgængelige, herunder sædvanlige folkeregisteroplysninger, ikke antages at have en sådan karakter at disse isoleret set kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Jeg henviser herved til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), s. 217 f. Efter min opfattelse kan man således ikke generelt undtage de pågældende oplysninger for aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

I en situation som den foreliggende hvor oplysningerne om de pågældende personer foreligger hos den myndighed som har modtaget begæringen om aktindsigt, netop i kraft af at de pågældende har ansøgt myndigheden om at blive udpeget til en bestemt funktion, må det imidlertid efter min opfattelse endvidere overvejes hvorvidt undtagelse fra aktindsigt bør ske efter offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt. Jeg har da også forstået at det faktisk var prisgivelsen af selve oplysningen om de

pågældendes status som ansøgere der lå bag rådets afslag på aktindsigt.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., har følgende ordlyd:

’§ 2.

...

Stk. 2. Bortset fra bestemmelsen i § 6 gælder loven endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste.

...’

Der er således ikke nogen almindelig adgang for offentligheden til at blive gjort bekendt med hvem der er ansøger til en stilling i det offentlige tjeneste.

Danmarks Eksportråd, Udenrigsministeriet, er en del af den offentlige forvaltning, og funktionen som eksportforberedelseskonsulent må således antages at blive udført i det offentlige tjeneste’. Det er herefter af afgørende betydning om der ved indgåelse af kontrakter om hvervet som eksportforberedelseskonsulent foreligger en ’ansættelse’ i offentlighedslovens forstand.

Om rækkevidden af begrebet ’ansættelse’ har jeg i en sag som er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 516 ff\*, udtalt følgende:

’Det er ikke nærmere defineret i offentlighedslovens § 2, stk. 2, eller i forarbejderne hertil hvad der forstås ved begrebet ’ansættelse’.

En almindelig sproglig fortolkning af ordet fører efter min opfattelse nærmest til en formodning om at en situation som den foreliggende hvor nogle personer udpeges som medlemmer af et udvalg, ikke har karakter af en ’ansættelse’; en ’ansættelse’ indebærer typisk at der etableres et over- og underordningsforhold mellem en ansat og dennes arbejdsgiver, ligesom en ’ansættelse’ mest almindeligt finder sted efter ansøgning. Der er imidlertid ikke i loven eller forarbejderne holdepunkter for at antage at det har været hensigten at afgrænse bestemmelsens anvendelsesområ-

de så snævert som til sådanne typiske ansættelsessager.

Den sproglige fortolkning af begrebet må foretages i lyset af bestemmelsens formål. At betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 107 f, fremgår følgende herom:

' ...

Som anført i indledningen har udvalget ligeledes nedsat en arbejdsgruppe vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt ansættelses- og forfremmelsessager helt eller delvist bør være omfattet af loven. Arbejdsgruppens rapport er i sin helhed optrykt nedenfor side 379 ff.

Arbejdsgruppen har overvejet både spørgsmålet om, hvorvidt *offentligheden* helt eller delvis bør have adgang til aktindsigt i personalesager (jfr. den gældende lovs § 6, stk. 1), og spørgsmålet om, hvorvidt den særlige adgang hertil for *en part* i en ansættelses- eller forfremmelsessag efter lovens § 10, stk. 2, bør udvides.

I førstnævnte henseende er det arbejdsgruppens opfattelse, at der ikke i forbindelse med lovrevisionen bør indføres *fuld offentlighed* i ansættelses- og forfremmelsessager, idet dette ville give anledning til væsentlige betænkeligheder både af hensyn til offentlige interesser, navnlig ønsket om i videst muligt omfang at tiltrække kvalificerede ansøgere, og private interesser, navnlig behovet for at beskytte ansøgere mod offentliggørelse af deres private forhold.

...

Udvalget kan tiltræde arbejdsgruppens opfattelse af, at det ikke vil være forsvarligt generelt at lade sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste blive undergivet den almindelige adgang til aktindsigt efter offentlighedslovens kapitel 1 og skal herved henvise til de af arbejdsgruppen anførte grunde.

...'

Baggrunden for bestemmelsen har således bl.a. været det offentliges interesse i at

sikre at ingen afholder sig fra at søge en stilling på grund af muligheden for at oplysninger herom bliver undergivet offentligheden, og samtidig kandidatens egen interesse i ikke at få offentliggjort dels selve det faktum at han eller hun har søgt den pågældende stilling (og ikke opnået ansættelse), dels de oplysninger af privat karakter der måtte fremkomme i forbindelse med ansøgningen.

Bemærkningerne i betænkningen tager udgangspunkt i den typiske situation: ansættelse på grundlag af ansøgning.

I en sag der er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for året 1998, s. 167\*, fandt jeg imidlertid at hensyn til den samme karakter i tilsvarende grad gjorde sig gældende hvor det drejede sig om udpegningen af medlemmer til undersøgelseskommissionen vedrørende den færøske banksag.

Jeg fandt at kandidaterne til at blive medlem af undersøgelseskommissionen havde samme berettigede interesse i beskyttelse af oplysningen om at de havde været inde i billedet som emner til udpegelse (men var blevet vraget igen), og samme berettigede interesse i fortrolighed vedrørende de oplysninger der var blevet indhentet om dem af myndigheden fra forskellig side i forbindelse med overvejelser om udpegning (uanset om de pågældende efterfølgende blev udpeget eller ej). Hertil kom andre myndigheders mulighed for frit at kunne afgive udtalelser mv. til brug for vurderingen af de pågældende kandidaters egnethed.

Ud fra en formålsbetragtning konkluderede jeg derfor at udpegningen af medlemmerne til undersøgelseskommissionen var omfattet af begrebet 'ansættelse' i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. punktum.

Jeg finder at disse synspunkter kan overføres til en situation som den foreliggende. Der foreligger også i denne situation de samme beskyttelsesbehov – for kan-

didaterne og for det offentlige – som i forbindelse med en egentlig ansættelsessag. Det er derfor min opfattelse af udpegnin- gen af medlemmerne til Højskoleudvalget ud fra en formålsbetragtning er omfattet af begrebet ansættelse i offentlighedslo- vens § 2, stk. 2, 1. pkt.

Det er på den baggrund min opfattelse af sagen om nedsættelse af Højskoleud- valget er en sag om 'ansættelse eller for- fremmelse i det offentliges tjeneste', jf. of- fentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. punktum, og at sagen som sådan derfor er undtaget fra aktindsigt.'

Danmarks Eksportråd, Udenrigsmini- steriet, har i forbindelse med sagen gjort gældende at ansøgerne kan lide væsentlig skade hvis det kommer til offentlighedens kendskab at de har søgt stillingen, men ikke er fundet tilstrækkeligt kvalificerede. Dette kunne have en indvirkning på hvor- dan kunder i fremtiden ville vurdere de- res kvalifikationer. Desuden har rådet an- ført at man kan risikere at kvalificerede ansøgere i fremtiden ikke vil ansøge hvis ansøgerfeltet er offentligt tilgængeligt.

Som det fremgår af den ovenfor refere- rede sag, ligger netop sådanne hensyn bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt.

Jeg er enig med Danmarks Eksportråd, Udenrigsministeriet, i at de nævnte for- hold kan gøre sig gældende i den forelig- gende sag.

På den baggrund mener jeg således – i lyset af formålet med § 2, stk. 2, 1. pkt., og uanset om der ved indgåelse af kontrakt om hvervet som eksportforberedelseskon- sulent kan antages at foreligge en 'ansæt- telse' i traditionel forstand – at Deres an- modning om aktindsigt i ansøgernes nav- ne, adresser, telefonnumre og e-mailad- resser kunne have været afslået med hen- visning til denne bestemmelse.

Uagtet at jeg således ikke er enig i Udenrigsministeriets henvisning til of- fentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, som generel hjemmel for afgørelsen om afslag på aktindsigt, har jeg derfor ikke grundlag for at kritisere at ministeriet afslog Deres anmodning.

Jeg har gjort Danmarks Eksportråd, Udenrigsministeriet, bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen.  
..."

NOTER: (\*) FOB 1971, s. 24, FOB 1998, s. 167, og FOB 1999, s. 516.

## 17-2. Opkrævning af udgifter for hjemsendelse af psykisk syg fra udlandet

### Notatpligt. Vejledning. God forvaltningsskik

Forvaltningsret 115.1 –115.3 – 11.9 – 29.4.

*Udenrigsministeriet havde i flere tilfælde bedt en mor og en søster til en periodisk psykisk syg mand om at betale for hjemsendelse af ham fra udlandet. Den tredje gang nægtede moren og søsteren at betale hvorefter Udenrigsministeriet – ifølge en aftale fra 1994 med Sygesikringens Forhandlingsudvalg om hjælp til nødstedte psykisk syge – fik udvalget til at betale udgifterne.*

*Søsteren klagede på vegne af moren til ombudsmanden over at Udenrigsministeriet under telefonsamtaler havde presset dem til at betale selv om de ikke var juridisk forpligtet hertil. Hun klagede endvidere over at ministeriet ikke havde orienteret dem om muligheden for dækning via Sygesikringens Forhandlingsudvalg.*

*Ombudsmanden mente det var meget beklageligt at Udenrigsministeriet ikke havde taget notat om de førte telefonsamtaler. Det var således ikke muligt ud fra sagens akter at konstatere hvor mange samtaler der var tale om, hvornår samtalerne nøjagtigt fandt sted, og hvad der var blevet sagt under samtalerne. Ombudsmanden lagde bl.a. vægt på sagens alvorlige karakter og på at notater i sagen ville have kunnet dokumentere ministeriets sagsbehandlingsskridt og eventuelt have medvirket til at der ikke kunne rejses tvivl om hvad ministeriet havde sagt under samtalerne.*

*Ombudsmanden kritiserede også at Udenrigsministeriet ikke havde orienteret moren/søsteren om aftalen med Sygesikringens Forhandlingsudvalg. Da moren ikke havde nogen juridisk forpligtelse til at dække udgifter for sin voksne søn, havde det været rimeligt og mest korrekt hvis ministeriet havde orienteret om aftalen samtidig med anmodningen om betaling. Moren (og søsteren) ville dermed have haft et mere fuldstændigt grundlag for at beslutte om hun trods aftalen skulle bistå sin søn økonomisk med hjemsendelse mv.*

*(J.nr. 2005-2583-450).*

Den 11. oktober 2004 fik Den Danske Ambassade i Beijing en henvendelse fra et kinesisk hospital om at A – der var dansk statsborger – var blevet indlagt på psykiatrisk afdeling. Ambassaden orienterede i en mail af 13. oktober 2004 Udenrigsministeriet herom. I mailen oplyste ambassaden endvidere at hospitalet havde kontaktet SOS International, men at SOS International havde afvist sagen, hvorefter også A's forsikringssselskab havde afvist sagen. Da A således ikke var dækket af en forsikring, forventede ambassaden en snarlig henvendelse fra hospitalet. Af mailen fremgik endelig at A var rejst til Kina på en grupperejse, og at rejselederen

ved ankomsten havde fået ham indlagt. Gruppen skulle rejse hjem fra Hongkong den 24. oktober 2004.

I en mail af 14. oktober 2004 til ministeriet anførte ambassaden bl.a. at hospitalet ønskede oplysning om hvem der skulle betale for opholdet når A ikke var dækket af en forsikring. Hospitalet ønskede endvidere oplysning om eventuelle pårørende i Danmark idet A havde nægtet at udtale sig herom.

Senere samme dag orienterede ambassaden ministeriet om at SOS International alligevel ville dække omkostningerne fra indlæggelsen den 10. oktober 2004 og frem til



den 13. oktober 2004 hvor sagen var blevet afvist.

Af en e-mail dateret 18. oktober 2004 fra Udenrigsministeriet til ambassaden fremgår bl.a. følgende:

"Umiddelbart er der ingen i Danmark, der kan/vil betale for (A)'s hospitalsbehandling. Borgerservice har været i kontakt med både søsteren, banken, kommunen, pensionsforeningen og a-kassen. Ambassaden bedes meddele hospitalet dette og indberette om reaktionen.

Ambassaden bedes endvidere kontakte rejselederen igen for at få oplyst, hvorfra og hvornår selskabet vidererejser til Hongkong. Samtidig bedes ambassaden fra lægeligt hold søge oplyst om (A)'s tilstand skønnes at være stabiliseret i en sådan grad, at han igen vil kunne tilslutte sig selskabet."

I en senere mail af samme dato skrev ministeriet bl.a. følgende til ambassaden:

"Det bedes oplyst, om (A) har billet fra Beijing til Hongkong, så han kan komme med det planlagte fly. Dette kan formentlig kun ske ved at aflægge besøg.

Endvidere ønsker søsteren, som vi nu har fået kontakt til, at vide, hvad hospitalet koster om dagen – dvs. fra den 13., hvor forsikringsdækningen ophører, til den 23.-24., hvor (A) skal rejse videre."

Ambassaden svarede samme dag at SOS International nu kun ville dække til og med den 11. oktober 2004, og at opholdet fra den 12. til den 24. oktober 2004 ville beløbe sig til "RMB 40.000". Ambassaden oplyste endvidere at hospitalet havde anmodet om at et depositum på halvdelen af beløbet blev indbetalt så hurtigt som muligt. Endelig oplyste ambassaden at A alene var i besiddelse af sin gruppebillet og således ikke havde billet fra Beijing til Hongkong.

I en mail af 19. oktober 2004 til ministeriet orienterede ambassaden om at A nu var så stabil så han kunne udskrives, men at han ifølge lægen under ingen omstændigheder ville være i stand til at rejse til Danmark

uden lægelig ledsagelse, heller ikke sammen med rejsegruppen den 24. oktober 2004. Lægen ville i øvrigt ikke udskrive A uden at der var blevet betalt for opholdet.

Udenrigsministeriet bekræftede i et brev af 20. oktober 2004 til A's søster, B, at A havde været hospitalsindlagt i Kina siden den 10. oktober 2004.

Udenrigsministeriet bad i mail af 21. oktober 2004 ambassaden om at meddele hospitalet at man fra dansk side ikke så sig i stand til at bistå med sagen – bl.a. fordi A ikke ønskede bistand, og fordi det ikke havde været muligt at lokalisere midler til betaling af hospitalsopholdet. Ministeriet nævnte dog også at der ifølge B muligvis kunne frigøres ca. 30.000 kr. fra A's pensionsordning hvis han selv skriftligt anmodede om ophævelse af ordningen.

Af mail af 25. oktober 2004 fra ambassaden til ministeriet fremgår bl.a. dette:

"Ambassaden modtog d.d. en telefonisk henvendelse fra (A), der nu anmodede om ambassadens bistand i sagen, idet han nu gerne vil hjem.

...

Han anmodede om, at Udenrigsministeriet igen kontaktede hans søster samt hans mor (...) med henblik på at rejse midler til betaling af hospitalsopholdet samt hjemtransport.

Han var ikke helt sikker på, at han ville frigøre sin pensionsforsikring (...), idet han mente at dette ville tage temmelig lang tid, og han ville gerne hjem hurtigst muligt."

I telefax af 25. oktober 2004 til ambassaden meddelte ministeriet at A havde ringet til B med ønske om hjemrejse. Ministeriet fremsendte samtidig til ambassaden en formular som A skulle underskrive for at ophæve sin pensionsordning til delvis dækning af hospitalsopholdet. Ministeriet bad endelig ambassaden om at spørge A om han havde nogle forslag til fremskaffelse af penge til hjemtransporten.

Den 26. oktober 2004 bad Udenrigsministeriet A's pensionselskab om udbetaling af

pensionen under henvisning til at A havde underskrevet formularen om ophævelse.

Af ministeriets e-mail af 27. oktober 2004 til ambassaden fremgår bl.a. følgende:

"Ambassaden bemyndiges til at betale hospitalet og arrangere ledsaget hjemrejse for op til ca. 50.000 kr. (...) Udgiften dækkes ved indbetaling af hhv. (X)-pension og modenren."

Ambassaden i Beijing oplyste i e-mail af 28. oktober 2004 at udgifterne i alt ville beløbe sig til 47.265 kr., og samme dag udbetalte pensionskassen A's pensionsordning lydende på 31.938 kr. til Udenrigsministeriet.

Den 29. oktober 2004 modtog Udenrigsministeriet via Y-bank 25.000 kr. fra Deres mor, C, til dækning af Deres brors hjemtransport mv.

I et brev af 29. oktober 2004 til C bekræftede ministeriet at A siden den 10. oktober 2004 havde været hospitalsindlagt i Kina. Ministeriet oplyste endvidere at han forventedes udskrevet og hjemsendt den 30. oktober 2004.

Den 30. oktober 2004 blev A udskrevet, og samme dag rejste han tilbage til Danmark.

Den 9. november 2004 fremsendte ambassaden til ministeriet kvitteringer for ambassadens udlæg beløbende sig til 47.380,32 kr.

Ved brev af 26. november 2004 til C skrev Udenrigsministeriet således:

"I forbindelse med Deres søns hospitalsindlæggelse og ledsagede hjemtransport til Danmark har ambassaden i Beijing i henhold til vedlagte kopi af posteringsindberetning nr. 82 af 9. ds. afholdt udgifter for i alt CNY 64.904,44 modsvarende kr. 47.380,32.

Fra Deres søns pensionsordning blev der indbetalt kr. 31.938,00 og De har indbetalt kr. 25.000,00 = I alt kr. 56.938,00.

Differencen i Deres favør på kr. 9.557,68 vedlægges i check."

Af en telefonbesked af 18. maj 2005 fremgår at C samme dag havde kontakten Udenrigsministeriet vedrørende A.

Af Udenrigsministeriets telefonnotits af samme dato vedrørende en samtale med en medarbejder fra den danske repræsentation i Tokyo fremgik at udenrigstjenesten havde måttet bistå A der på det pågældende tidspunkt befandt sig i Tokyo uden retur billet. I notitsen blev B og C angivet som referencer. Endvidere fremgik at Y-bank ved check på 10.000 kr. havde stillet sikkerhed.

I en e-mail – ligeledes af 18. maj 2005 – skrev Udenrigsministeriet således til Den Danske Ambassade i Tokyo:

"Ambassaden bemyndiges til at indlogere og arrangere hjemrejse for (A). DKK 10.000 til brug herfor indbetales hertil af moderens bank.

..."

Af en e-mail af 19. maj 2005 fremgår at A samme dag afrejste fra Tokyo, og at flybilletten ville koste ca. 6.000 kr.

A's rejseforsikrings selskab afviste i en telefaks af 19. maj 2005 til ambassaden i Tokyo at dække A's "hospitalsophold samt eventuel ekstraordinær hjemtransport".

Den 20. maj 2005 modtog Udenrigsministeriet via Y-bank de omtalte 10.000 kr. fra C til brug for bistand til A.

Den Danske Ambassade i Kairo blev den 27. juni 2005 informeret om at A var blevet tilbageholdt af politiet i Sharm El Sheik. Efter kontakt til ambassaden blev A indlogeret på et pensionat.

Samme dag skrev Udenrigsministeriet bl.a. følgende til Amtsrådsforeningen hvorunder Sygesikringens Forhandlingsudvalg henhører:

"har behov for et OK på økonomisk støtte til hjemrejse for (A) (fjerde på et år).

Hjemrejst med lægeledsagelse fra Kina i 2004, fra Japan (uledsaget) i år og udvist (ledsaget) fra Schweiz i år.

Familien og (A) betalte selv fra Kina og Japan. Familien kan/vil ikke mere.

Håber, at (A), som er udrejst med rute fly og hverken kan finde bagage, pas eller billet,

kan hjemrejse med charterfly i denne uge – pris, hvis det lykkes: 2.500-3.000. kr.”

Og samme dag – 27. juni 2005 – svarede Amdsrådsforeningen således:

”Hermed jfr. telefonsamtale vores accept af, at (A) hjemtransporteres på de nedenfor beskrevne forudsætninger iht. aftalen mellem Udenrigsministeriet og Sygesikringens Forhandlingsudvalg om hjemtransport af psykisk syge.”

Den 28. juni 2005 meddelte ministeriet Amdsrådsforeningen at det ikke var lykket med en charterløsning.

Den 29. juni 2005 orienterede ministeriet foreningen om at man nu forventede en totaludgift på 10.000 kr. Foreningen svarede samme dag at dette stadig lå inden for rammerne af aftalen.

Den 30. juni 2005 havde B en telefonsamtale med en medarbejder i Udenrigsministeriet. Der blev ikke lavet notat over samtalen, men ifølge en mail fra ministeriet til ambassaden i Kairo havde B spurgt om hjemrejsen den 2. juli 2005 fortsat var realistisk idet B i så fald ville modtage A i lufthavnen sammen med en vagtlæge med henblik på hospitalsindlæggelse.

Den 30. juni 2005 blev A indlagt på et hospital i Kairo. Han blev imidlertid ikke hjemsendt den 2. juli 2005, men blev først udskrevet den 9. juli 2005; samme dag rejste han tilbage til Danmark.

Den 4. juli 2005 modtog ministeriet fra ambassaden i Tokyo en opgørelse hvorefter der samlet i Japan var anvendt 6.762,44 kr. på bi-stand til A.

Den 13. juli 2005 klagede B til mig og anførte i den anledning bl.a. at B og C var blevet ”sat under pres af Borgerservice”; Deres brev fortsatte således:

”I alle tilfældene bliver vi ringet op af en brysk, myndig herre, som uden tøven fortæller os, at det er min mor, der er pligtig at betale for at få min bror sendt hjem. (...) Vi har aldrig modtaget kvittering eller regning på,

hvordan de fremsendte penge er blevet anvendt.

...

Efterfølgende har jeg fået oplysninger om (...) at Borgerservice slet ikke har ret til at kræve penge af min mor for at betale for, at hendes søn på 58 år kan komme hjem fra udlandet.

...”

Den 16. august 2005 bad jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse og om udlån af sagens akter.

Ved brev af 25. august 2005 til C skrev ministeriet således:

”I forbindelse med Deres søns hjemrejse fra Tokyo har ambassaden i Tokyo i henhold til vedlagte kopi af posteringsindberetning nr. 39 af 29. juni 2005 afholdt udgifter for i alt JPY 125.430 svarende til kr. 6.762,44.

De har indbetalt kr. 10.000.

Differencen i Deres favør på kr. 3.237,56 vedlægges i check.

Under henvisning til Udenrigsministeriets brev til Dem af 26. november 2004 er Udenrigsministeriet endvidere blevet opmærksom på, at kopier af bilag for Deres søns hospitalsindlæggelse og ledsagede hjemrejse fra Beijing ikke var vedlagt. Udenrigsministeriet beklager dette og vedlægger samtidig kopier af de omhandlede bilag.”

I sin udtalelse af 21. september 2005 til mig skrev Udenrigsministeriet bl.a. følgende:

”Indledningsvis bemærkes, at Udenrigsministeriet ikke har hjemmel til at afholde udgifter i forbindelse med hjemtagelse af borgere fra udlandet.

I tilfælde, hvor nødstedte danske rejsende i udlandet ikke er dækket af den almindelige rejsesygesikring eller en privattegnede forsikring og heller ikke selv har midler til at finansiere f.eks. nødvendig behandling eller hjemrejse, er det sædvanlig procedure, at Udenrigsministeriet undersøger, om pårørende eller andre nærtstående har mulighed for at bistå den nødstedte økonomisk. I et begrænset antal sager forholder det sig imid-

lertid således, at pårørende og andre nærtstående er ude af stand til eller ikke ønsker at påtage sig de udgifter, der er forbundet med assistance til nødstedte i udlandet.

I de to konkrete sager vedr. hjemsendelse af (A) fra Kina i oktober måned 2004 og fra Japan i maj måned 2005 har Udenrigsministeriet rettet henvendelse til såvel søsteren (B) som moderen (C). Udenrigsministeriet har på intet tidspunkt meddelt (C), at denne var pligtig til at afholde udgifterne til (A)'s hjemsendelse. Man har oplyst, at Udenrigsministeriet ikke i sine bevillinger har midler til at betale for hjemtagningen, og spurgt, om moderen havde mulighed for at hjælpe, hvilket i begge tilfælde blev besvaret positivt. Moderen indbetalte henholdsvis kr. 25.000 (Kina) og kr. 10.000 (Japan).

Som det fremgår af kopien af Udenrigsministeriets brev af 26. november 2004 til moderen (C), med hvilket kr. 9.557,68 returneredes, blev kopi af indberetning nr. 82 af 9. november fra ambassaden i Beijing vedlagt, hvoraf det fremgår, hvad pengene blev benyttet til. Udenrigsministeriet vedlagde beklageligvis ikke kopier af de originale regnskabsbilag fra Kina, da disse for hovedpartens vedkommende er på kinesisk. Kopier af bilagene er efterfølgende sendt til (C).

...

Afregning af hjemsendelsen fra Japan i maj måned i år er sendt til (C) den 25. august 2005.

...

I forbindelse med hjemsendelse af (A) fra Egypten i juli måned 2005 kontaktede Udenrigsministeriet igen moderen, som oplyste, at hun ikke ønskede at betale mere. Det lykkedes herefter Udenrigsministeriet at opnå den fornødne finansiering fra Amtsrådsforeningen, som ifølge en aftale fra 1994 i helt ekstraordinære tilfælde kan beslutte at dække nødvendige udgifter til bistand til nødstedte psykisk syge danskere i udlandet, når det definitivt er fastslået, at mulighederne for at få dækket disse udgifter fra anden side er udtømte."

Den 28. september 2005 sendte jeg B kopi af Udenrigsministeriets udtalelse og bad om hendes eventuelle bemærkninger hertil. I B's brev af 16. oktober 2005 skrev hun bl.a. følgende:

"Jeg sagde klart til den person, som stod for arbejdet, at vi ikke ville betale for at få ham hjem, hvorefter der blev sagt, at man ikke kunne komme hjem på konsulatets regning, og at vi derfor var pligtige til at betale. Jeg sagde nej, men det blev totalt overhørt, og beskeden var, at så kunne han blive derude – syg som han var. Så når Udenrigsministeriet skriver, at min mor besvarede positivt, at vi selv skulle betale, så er det ikke rigtigt. Min mor har aldrig svaret på sådant et spørgsmål. Hun har aldrig fået det stillet. Min mor betalte, fordi jeg havde sagt til hende, at det ifølge Udenrigsministeriet var os, der skulle betale for at få ham hjem, og det gjorde hun så. Vi betalte den første og den anden gang, men den tredje gang ville vi ikke betale. Det skyldtes, at jeg havde forsøgt at få min brors pas inddraget, og i den forbindelse kommet i kontakt med en advokat, som pålagde min mor ikke at betale, og som fortalte min mor, at det var ulovligt det, som Udenrigsministeriet havde fortalt os.

Familien har ikke forsørgerpligt over for en voksen søn på 58 år, som oven i købet periodisk er psykisk syg, og som vi ikke kan få indlagt på det psykiatriske hospital i Danmark."

I mit afsluttende brev af 30. oktober 2006 til B skrev jeg bl.a. følgende:

## Ombudsmandens udtalelse

### "1. Sagens genstand

Udenrigsministeriet rettede henvendelse til Deres mor/Dem i oktober 2004 og maj 2005 med henblik på hjælp til betaling af hjemtransport mv. for Deres bror der befandt sig i henholdsvis Kina og Japan. Dette medførte at Deres mor indbetalte først 25.000 kr. og senere 10.000 kr. til ministe-

riet. Senere fik hun refunderet overskydende beløb. Da Udenrigsministeriet rettede henvendelse tredje gang i juli 2005, afsløg De/Deres mor at betale yderligere.

De har bl.a. anført at ministeriets anmodning om betaling var uberettiget idet Deres mor (familien) ikke har forsørgerpligt over en voksen søn.

Ægtefæller har en fælles underholdspligt. Denne privatretlige forsørgelsespligt (dvs. regler der regulerer forsørgelsesforholdet mellem personer indbyrdes) fremgår bl.a. af § 2 i lov om ægteskabets retsvirkninger (lovbekendtgørelse nr. 37 af 5. januar 1995).

Endvidere har forældre hver for sig en forpligtelse til at forsørge deres barn, jf. § 13 i lov om børns forsørgelse (lovbekendtgørelse nr. 352 af 15. maj 2003). Forsørgelsespligten antages normalt at vare til barnets fyldte 18. år (jf. samme lovs § 14, stk. 2).

Da Deres bror er voksen, har Deres mor (eller De) ingen juridisk forpligtelse til at dække udgifter der er knyttet til hans person.

Jeg må umiddelbart forstå på ministeriets udtalelse til mig at ministeriet deler denne opfattelse.

Nedenfor har jeg undersøgt berettigelsen i at Udenrigsministeriet alligevel rettede henvendelse til Deres mor og bad om betaling for Deres brors hjemtransport mv. Jeg har endvidere vurderet karakteren af ministeriets henvendelser samt ministeriets sagsbehandling i forbindelse hermed.

## **2. Betaling for hjemtransport af nødstedte**

Som anført af Udenrigsministeriet må jeg lægge til grund at ministeriet ikke har hjemmel til at afholde udgifter i forbindelse med hjemtagelse af borgere fra udlandet.

Jeg må endvidere lægge til grund at det er normal procedure at ministeriet under-

søger om pårørende eller andre nærtstående har mulighed for at bistå den nødstedte økonomisk i tilfælde hvor den nødstedte ikke er dækket af den almindelige rejse- og sygesikring eller en privattegnet forsikring.

Er de pågældende ikke i stand til at påtage sig udgiften, eller ønsker de det ikke, kan Udenrigsministeriet rette henvendelse til Amdradsforeningen, Sygesikringens Forhandlingsudvalg. Ifølge en aftale fra 1994 med Udenrigsministeriet har Sygesikringens Forhandlingsudvalg mulighed for at dække nødvendige udgifter til nødstedte psykisk syge danskere.

Jeg har fra ministeriet indhentet kopi af den omtalte aftale. Aftalen hviler på et brev af 8. juni 1994 fra Sygesikringens Forhandlingsudvalg til ministeriet og ministeriets godkendelse heraf i brev af 10. juni 1994 til udvalget.

Af brev af 8. juni 1994 fra Sygesikringens Forhandlingsudvalg fremgår følgende:

'Det skal herved meddeles, at Sygesikringens Forhandlingsudvalg på et møde den 25. maj 1994 besluttede, at Sygesikringens Forhandlingsudvalg efter konkret indstilling fra Udenrigsministeriets konsular kontor positivt vil overveje som rejse- og sygesikringsudgift at dække, subsidiært at refundere Udenrigsministeriet udlæg af sådanne nødvendige udgifter til danske eller i Danmark fastboende psykisk syge personers midlertidige og nødvendige behandling i udlandet og/eller til disses hjemrejse til Danmark, når de pågældende skal bistås, og når det definitivt er fastslået, at mulighederne for at få dækket disse udgifter fra anden side er udtømte.

Udenrigsministeriet skal i hvert enkelt tilfælde over for Sygesikringens Forhandlingsudvalg redegøre for sagens omstændigheder og i samråd med Europæiske/SOS give anbefalinger til sagens mest hensigtsmæssige løsning.



Sygesikringens Forhandlingsudvalg vil i disse sager stille sig fleksibel for så vidt angår den i overenskomsten indeholdte tidsmæssige og, under særlige omstændigheder, tillige den geografiske begrænsning under betingelse af, at aftalen ikke skal medføre ændringer af den gældende rejsesygesikrings betingelser.

Sygesikringens eventuelle ydelser under aftalen sker pr. kulance i forhold til den enkelte nødlidende, og der etableres således ikke et retskrav på sikringsdækning af psykisk syge under midlertidige udlandsophold.

Sygesikringens Forhandlingsudvalg skal venligst anmode om Udenrigsministeriets godkendelse af ovenstående aftale samt eventuelle bemærkninger hertil. Sygesikringens forhandlingsudvalg indkalder gerne til et møde, hvis der er ønske herom.'

Udenrigsministeriet godkendte i brev af 10. juni 1994 aftalen med den ordlyd som fremgik af brevet fra Sygesikringens Forhandlingsudvalg.

Det følger af aftalen at udvalget efter en konkret indstilling fra Udenrigsministeriet positivt vil overveje at dække eller refundere ministeriets udlæg af nødvendige udgifter til herboende psykisk syge personers behandling i udlandet og eventuelt deres hjemrejse. Det er en betingelse for udvalgets positive overvejelse at det definitivt er fastslået at mulighederne for dækning fra anden side er udtømte.

På den baggrund kan det ikke give mig anledning til kritik at ministeriet valgte at rette henvendelse til Deres mor (og Dem) med anmodning om hjælp til betaling af udgifter til hjemtransport mv. Jeg lægger herved også vægt på at Deres bror i forbindelse med sit ophold i Kina (og muligvis også Japan) refererede til Dem og Deres mor og selv bad ambassaden om at kontakte Dem/Deres mor med henblik på at få hjælp til at få ham hjem.

### 3. Notatpligt

Det følger af offentlighedslovens § 6, stk. 1, at en myndighed – i sager hvor der vil blive truffet afgørelse – skal gøre notat om indholdet af oplysninger som myndigheden mundtligt modtager eller på anden vis bliver bekendt med. Oplysningerne skal vedrøre sagens faktiske omstændigheder og være af betydning for sagens afgørelse. Notatpligten gælder dog ikke hvis oplysningerne allerede fremgår af sagens dokumenter.

Selv om notatpligten efter § 6 kun gælder i sager hvor der vil blive truffet afgørelse af en myndighed, følger det af en almindelig ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning at myndighederne har tilsvarende pligter også i andre sager end afgørelsessagerne. Herved tilgodeses – ud over hensynet til aktindsigt – såvel ordensmæssige hensyn som kravet om at myndighederne efterfølgende er i stand til at dokumentere deres sagsbehandlingskridt, bl.a. i forbindelse med en eventuel senere prøvelse, jf. Niels Eilschou Holm, Forvaltningsloven som minimumslov, Juristen 1986, s. 227 ff (navnlig s. 242 f.), Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 413 f, John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), s. 152 f, samt eksempelvis sagerne omtalt i Folketingets Ombudsmands beretninger fra 1989, s. 138\* (navnlig s. 140), 1998, s. 92\* (navnlig s. 96), og 2004, s. 452\* (navnlig s. 456).

God forvaltningsskik kræver endvidere at forvaltningen sørger for at der skabes et tillidsforhold mellem borgeren og forvaltningen. En sådan tillid skabes bl.a. ved at forvaltningen sikrer sig bevis og herved undgår tvivl om hvad der er foregået og sagt i sagen, jf. Jens Olsen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 642.

Udenrigsministeriet har ikke ifølge de foreliggende sagsakter taget notat over de telefonsamtaler man har ført med Dem/Deres mor. Det er således ikke muligt ud fra sagens akter at konstatere hvor mange



samtaler der er tale om, hvornår samtalerne nøjagtigt fandt sted, og hvad der blev sagt under samtalerne.

Efter min opfattelse er det meget beklageligt at Udenrigsministeriet ikke har taget notat over de pågældende telefonsamtaler.

Jeg har herved lagt vægt på sagens alvorlige karakter for både Deres mor, Deres bror og Dem.

Jeg har endvidere lagt vægt på at notater i sagen ville have kunnet dokumentere ministeriets sagsbehandlingsskridt og eventuelt have medvirket til at der ikke kunne rejses tvivl om hvad ministeriet havde sagt under samtalerne, jf. nedenfor.

#### **4. Karakteren af ministeriets henvendelser til Dem og Deres mor**

Jeg forstår at De føler at ministeriet har presset Deres mor til at betale for Deres brors hjemtransport mv. Ifølge Dem skulle ministeriet bl.a. have sagt at man ikke kan komme hjem på konsulatets regning, og at De/Deres mor var pligtig til at betale. Da De afslog, skulle ministeriet ifølge Dem have sagt at Deres bror i så fald måtte blive hvor han var.

Ministeriet har i sin udtalelse til mig anført at man er af den opfattelse at man på intet tidspunkt har meddelt Deres mor at hun var pligtig til at afholde udgifterne. Derimod har ministeriet spurgt om Deres mor havde mulighed for at hjælpe, hvilket blev besvaret positivt i to tilfælde.

De og ministeriet har således modstridende opfattelser af hvad der er blevet sagt under de telefoniske samtaler der har fundet sted mellem Dem/Deres mor og ministeriet forud for Deres brors hjemsendelse fra Kina og Japan.

Afgørelsen af om Deres eller ministeriets opfattelse af samtalerne skal lægges til grund, beror på en bevismæssig vurdering.

Som anført ovenfor under punkt 3 har ministeriet beklageligvis ikke taget notat

over samtalerne. Telefonnotater kunne ellers muligvis have afdækket om det ministeriet havde sagt under samtalerne, med rette kunne opfattes som pres.

En manglende eller mangelfuld overholdelse af notatpligten kan efter omstændighederne tillægges bevismæssig betydning og kan således medføre en form for processuel skadevirkning for myndigheden, jf. eksempelvis sagerne i Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, s. 40 ff\* (navnlig s. 45) og beretningen for 2003, s. 590 ff\* (navnlig s. 615 f). Jeg har derfor overvejet om Udenrigsministeriets manglende overholdelse af sin notatpligt måtte medføre at Deres opfattelse af samtalerne karakter bør lægges til grund. Jeg har imidlertid ikke fundet fuldt tilstrækkelig grundlag herfor.

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 er blevet sagt under samtalerne, herunder om ministeriet har udtrykt sig på en sådan måde at De/Deres mor med rette har følt Dem presset til at betale, vil ikke kunne gennemføres inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse, men må efter min opfattelse eventuelt ske ved domstolene.

Jeg har således ikke på det foreliggende grundlag tilstrækkelige forudsætninger for at tage stilling til karakteren af ministeriets henvendelser til Dem/Deres mor.

#### **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.

Det antages at myndigheden også har vejledningspligt over for en borger som myndigheden er i forbindelse med selv

om vedkommende ikke direkte eller indirekte har bedt om vejledning. Dette gælder bl.a. i tilfælde hvor det fremstår som naturligt og relevant at give borgeren information og vejledning, eventuelt i form af supplerende oplysninger mv. vedrørende den sag som har givet anledning til kontakten mellem myndighed og borger. Jeg henviser til John Vogter i Forvaltningsloven med kommentarer (2001), s. 214.

Der er endvidere vejledningspligt når der i en sag foreligger omstændigheder som viser at parten er uvidende om relevante bestemmelser eller har misforstået regler mv., jf. Jon Andersen mfl. i Forvaltningsret (2002), s. 382 samt Højesteret i dommen UfR 2004.2244.

Efter bestemmelsen i § 7 skal der kun ydes vejledning i tilknytning til sager hvori der er eller vil blive truffet afgørelse, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1. Bestemmelsen forpligter således ikke myndighederne til at yde vejledning og bistand i forbindelse med udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed. Det følger dog af god forvaltningsskik at der også bør ydes vejledning på dette område. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (2001), s. 215.

God forvaltningsskik indeholder tillige et krav om at forvaltningen er så åben som mulig. En åben forvaltning er bl.a. kendetegnet ved viljen til aktivt at informere og vejlede udadtil i forhold til borgerne. Som nævnt ovenfor under punkt 4 indeholder god forvaltningsskik tillige et krav om at forvaltningen skaber tillid. Dette sker bl.a. ved at inddrage borgerne i sagen så vidt det er muligt, jf. Jens Olsen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 638 ff.

De har gjort gældende at De/Deres mor på grundlag af samtaler med Udenrigsministeriet fik den opfattelse at De var nødsaget til at betale for Deres brors hjemtransport mv. idet han ellers ikke ville blive sendt hjem.

Jeg forstår at De først senere blev opmærksom på aftalen med Sygesikringens Forhandlingsudvalg, og at Udenrigsministeriet således ikke forud for Deres mors betaling orienterede Dem/Deres mor om aftalen. Jeg bemærker at jeg har forstået Udenrigsministeriets udtalelse af 21. september 2005 således at ministeriet ikke bestrider at man ikke har orienteret Dem om aftalen.

Efter min opfattelse ville det have været bedst stemmende med de hensyn der ligger bag forvaltningslovens § 7 og god forvaltningsskik, hvis Udenrigsministeriet samtidig med at man anmodede Deres mor/Dem om hjælp til betaling af hjemtransport mv. for Deres bror, havde orienteret Dem om aftalen med Sygesikringens Forhandlingsudvalg.

Jeg er opmærksom på at det er en betingelse for forhandlingsudvalgets positive overvejelse om dækning at det definitivt er fastslået at mulighederne for dækning fra anden side er udtømte. Da Deres mor ikke havde nogen juridisk forpligtelse til at dække udgifter for Deres bror (jf. ovenfor under punkt 1), mener jeg at det havde været rimeligt og mest korrekt hvis ministeriet havde orienteret om aftalen samtidig med anmodningen om betaling. Deres mor (og De) ville hermed have haft et mere fuldstændigt grundlag hvorpå De kunne beslutte om Deres mor trods aftalen skulle bistå sin søn økonomisk med hjemtransport mv. Jeg bemærker i den forbindelse at Amtsrådsforeningen accepterede at betale for hjemtransporten da Udenrigsministeriet kontaktede foreningen efter at Deres bror var blevet tilbageholdt i Sharm El Sheik.

Ved manglende orientering om aftalen vil der – som i denne sag – tillige være en risiko for at der skabes en mistillid til forvaltningen, idet borgerne efterlades med det indtryk at ministeriet har tilbageholdt oplysninger netop med det formål at få

dem til at betale for udgifter knyttet til deres pårørende.

Det er således beklageligt at ministeriet ikke orienterede Deres mor/Dem om aftalen.

#### **6. Fremsendelse af bilag vedrørende udgifter i forbindelse med hjemtransporter**

I Deres klage til mig anførte De at Deres mor ikke havde fået tilsendt bilag der dokumenterede hvilke udgifter hun havde dækket i forbindelse med hjemsendelserne fra Kina og Japan.

Det fremgår af sagens akter at Udenrigsministeriet ved brev af 26. november 2004 til Deres mor refunderede 9.557,68 kr. af de 25.000 kr. hun havde indbetalt til dækning af udgifterne i Kina. Ministeriet vedlagde samtidig kopi af en posteringskvittering af 9. november 2004 hvoraf det fremgik hvilke udlæg ambassaden havde haft.

Efter at De havde klaget til mig, refunderede ministeriet ved brev af 25. august 2005 til Deres mor 3.237,56 kr. af de 10.000 kr. hun havde indbetalt til dækning af udgifterne i Japan. Ministeriet vedlagde samtidig kopi af en posteringskvittering af 29. juni 2005 der viste hvilke udlæg ambassaden havde haft. Endvidere sendte ministeriet Deres mor kopi af bilag vedrørende Deres brors hospitalsindlæggelse og ledsagede hjemrejse fra Kina og beklagede at disse ikke blev fremsendt ved brev af 26. november 2004.

På baggrund heraf har jeg ikke anledning til at foretage mig mere vedrørende dette punkt. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand. Heraf fremgår det at ombudsmanden afgør om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

#### **7. Sammenfatning og konklusion**

Som det fremgår af punkt 3 og 5 ovenfor, har jeg kritiseret at Udenrigsministeriet ikke har taget notat over de samtaler der fandt sted mellem Dem/Deres mor og ministeriet i forbindelse med Deres brors hjemsendelser. Jeg har endvidere kritiseret at ministeriet ikke samtidig med anmodningen om hjælp til betaling orienterede Deres mor/ Dem om aftalen med Sygesikringens Forhandlingsudvalg vedrørende bl.a. dækning af psykisk syge personers hjemrejse til Danmark.

Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse.

På baggrund af ministeriets sagsbehandlingsfejl har jeg bedt ministeriet overveje og over for Dem forholde sig til om De/boet efter Deres mor har krav på erstatning efter dansk rets almindelige erstatningsregler. Jeg bemærker i den forbindelse at Amtsrådsforeningen som nævnt ovenfor under punkt 5 accepterede at betale for hjemtransporten da Udenrigsministeriet kontaktede foreningen i juni 2005 i forbindelse med Deres brors ophold i Sharm El Sheik. Jeg har bedt ministeriet underrette mig om sit svar til Dem.

Jeg foretager mig på det foreliggende grundlag ikke mere i sagen.

Jeg bemærker at jeg i overensstemmelse med principperne i persondataloven samtidig hermed har underrettet Deres bror om Deres klage hertil og har sendt ham en kopi af dette brev."

NOTER: (\*) FOB 1989, s. 138, FOB 1992, s. 40, FOB 1998, s. 92, FOB 2003, s. 590, og FOB 2004, s. 452.

### 17-3. Ingen hjemmel til undtagelse af IØ Fonden fra offentlighedsloven og lov om aktindsigt i miljøoplysninger

Forvaltningsret 12.1 – 11241.1. – Statsforfatningsret 21.3.

*I forbindelse med behandlingen af en aktindsigtssag havde en journalist rejst spørgsmål om hvorvidt bekendtgørelsen om undtagelse af Investeringsfonden for Østlandene (IØ Fonden) fra offentlighedsloven havde tilstrækkelig hjemmel i offentlighedslovens § 3. Det var desuden journalistens opfattelse at IØ Fonden var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, og at anmodninger om aktindsigt i oplysninger hos fonden således også skulle vurderes efter denne lov.*

*Ombudsmanden rejste spørgsmålene af egen drift over for Udenrigsministeriet og IØ Fonden.*

*Ombudsmanden udtalte i sin endelige redegørelse om sagen at det var vanskeligt at se at betingelsen i offentlighedslovens § 3 – om at bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 7-14 i almindelighed ville medføre at en begæring om aktindsigt kunne afslås – var opfyldt i forhold til alle fondens aktiviteter. Herudover udtalte ombudsmanden at det var betænkeligt at anerkende at fonden som sådan administrativt kunne undtages fra aktindsigt på grundlag af almene overvejelser om fondens karakter og formål. Ombudsmanden mente derfor at det var tvivlsomt om Udenrigsministeriets udnyttelse af bemyndigelsen i offentlighedslovens § 3, stk. 1, til generelt at undtage IØ Fonden fra aktindsigt holdt sig inden for det formål med bemyndigelsen som var angivet i lovforarbejderne.*

*Ombudsmanden henstillede derfor at Udenrigsministeriet snarest ophævede bekendtgørelsen om undtagelse af IØ Fonden fra offentlighedsloven. Hvis ministeriet ønskede at udarbejde en ny bekendtgørelse, henstillede ombudsmanden at undtagelserne blev afgrænset og udformet på en sådan måde at de klart faldt inden for rammerne for bemyndigelsen i offentlighedslovens § 3.*

*Ombudsmanden mente det var utvivlsomt at IØ Fonden var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, og at fonden blev omfattet af loven i forbindelse med dens oprindelige ikrafttræden den 1. juli 1994.*

*(J.nr. 2005-2808-499).*

På baggrund af en konkret sag hvor X fagblad havde klaget over Udenrigsministeriets afslag på aktindsigt i nogle dokumenter vedrørende Investeringsfonden for Østlandene (IØ Fonden), valgte jeg at udskille spørgsmålene om 1) hjemlen til at undtage IØ Fonden fra offentlighedsloven og 2) om fonden må anses for omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger til en særskilt sag, jf. ombudsmandslovens § 17, stk. 1.

Den 30. august 2005 anmodede jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse. Jeg skrev bl.a. følgende:

”I den konkrete sag omtalt ovenfor klagede (X) den 22. februar 2005 til mig over Udenrigsministeriets afslag på aktindsigt i nogle dokumenter vedrørende IØ Fonden. (X) mente bl.a. at ministeriets afgørelse var i strid med Århus-konventionen ’der netop tilsiger, at der skal være mest mulig åbenhed i miljøspørgsmål’, og fagbladet anførte videre bl.a.:

’Samtidig er det vigtigt for mig at understrege, at det efter min opfattelse må være i strid med offentlighedslovens regler, at de særlige udviklingsfonde, Industrialiserings-

fonden for Østeuropa (IØ Fonden), Miljøinvesteringerfonden for Østeuropa (MIØ Fonden), samt Investeringsfonden for Udviklingslandene (IFU-fonden), der alle bestyres af Udenrigsministeriet, tillige har indført en begrænsning i adgangen til aktindsigt. Igen henviser jeg til de vedlagte dokumenter og artikler, ligesom det er min opfattelse at også Århus-konventionens artikler bør gælde for offentlighedens adgang til oplysninger om fondenes arbejde.'

Den 3. marts 2005 bad jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse i sagen. Jeg skrev således til ministeriet:

'Under henvisning til vedlagte kopi af brev af 22. februar 2005 fra (X), beder jeg om en udtalelse i anledning af klagen over Udenrigsministeriets afslag på aktindsigt af 1. februar 2005 vedrørende IØ Fonden.

I bilagene til klagen af 22. februar 2005 omtales en sag jeg tidligere har behandlet vedrørende anvendelsen af den statslige indkøbsbekendtgørelse. Den statslige indkøbsbekendtgørelse (nr. 4 af 4. januar 1993) var – ligesom bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 om undtagelse af Investeringsfonden for Østlandene fra lov om offentlighed i forvaltningen – udstedt med hjemmel i § 3, stk. 1, i offentlighedsloven. Jeg vedlægger en kopi af min endelige redegørelse i sagen vedrørende den statslige indkøbsbekendtgørelse til Udenrigsministeriets orientering.

Jeg beder Udenrigsministeriet om i udtalelsen at tage stilling til det spørgsmål som (X) rejser vedrørende hjemmelsgrundlaget for bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990, også efter vedtagelsen af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

...'

I en udtalelse af 31. marts 2005 til mig skrev Udenrigsministeriet således:

'...'

*Investeringsfonden for Østlandenes formål og virke*

Investeringsfonden for Østlandene er oprettet ved lov nr. 828 af 19. december 1994

[rettelig 1989; min bemærkning] om støtte til danske investeringer i Østlandene, som senere ændret. Investeringsfonden for Østlandene er ifølge § 2, stk. 2, en selvejende institution.

Det fremgår af lovens § 2, stk. 1, at fonden 'i samvirke med dansk erhvervsliv' skal fremme investeringer i Østlandene. Af bemærkningerne til lovforslaget, (Folketings Tidende 1989/90, tillæg A, spalte 1636), fremgår det endvidere bl.a., at Investeringsfonden for Østlandene 'skal virke efter forretningsmæssige principper og i nært samarbejde med det private erhvervsliv', og at Investeringsfonden for Østlandene vil blive etableret med Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene som forbillede.

I de af udenrigsministeren den 23. februar 1998 i henhold til lovens § 2, stk. 5, godkendte vedtægter er fondens formål ifølge § 1 at fremme et nærmere økonomisk samarbejde mellem Danmark og de reformvenlige østlande til gavn for såvel det generelle øst/vest forhold som dansk erhvervsliv og beskæftigelse, og efter § 2 kan fonden yde støtte til danske investeringer i østlandene bl.a. ved aktietegning og långivning samt andre foranstaltninger, der efter bestyrelsens skøn kan fremme fondens formål. Af § 3 fremgår, at 'Fonden skal under hensyntagen til Østlandenes interesser og til de særlige vilkår, der gælder for investeringer i disse lande, virke efter forretningsmæssige principper og i nært samarbejde med det private erhvervsliv.'

Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene blev oprettet ved lov nr. 243 af 7. juni 1967 om ændring af lov om teknisk samarbejde med udviklingslandene som en selvejende institution. Bortset fra, at Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene hører under udviklingsministerens ressort, svarer bestemmelser i denne fonds lov og vedtægter til de for Investeringsfonden for Østlandene gældende.

I bemærkningerne til lovforslaget (Folketings Tidende 1966/67, tillæg A, spalte 2379)



er bl.a. anført:

'Fonden skal under skyldig hensyntagen til udviklingslandenes interesser virke efter forretningsmæssige principper og i nært samarbejde med det private erhvervsliv, hvorfor det er ønskeligt at henlægge dens administration til et særligt organ.'

Under behandlingen i Folketinget udtalte udenrigsministeren (Folketings Tidende 1966/67, Forhandlingerne, spalte 2323-2324), at 'når man har villet opbygge fonden på en særlig måde med en direktør og en styrelse, er det, fordi den ikke kan behandles som en del af den almindelige statsadministration; den er udtryk for et samarbejde mellem erhvervslivet og staten, og det kræver efter min opfattelse en helt særlig styreform.'

Investeringsfonden for Østlandene yder således ikke tilskud til danske virksomheder i traditionel forstand, men foretager derimod forretningsmæssige investeringer i overensstemmelse med fondens formål og med henblik på en forøgelse af fondens formue. I sit samarbejde med private virksomheder adskiller fonden sig således markant fra den almindelige statsadministration, idet den reelt er at sammenligne med et pengeinstitut eller et venture-foretagende.

Til orientering vedlægges kopi af Investeringsfonden for Østlandenes vedtægter som godkendt af udenrigsministeren den 23. februar 1998 samt fondens Annual Report 2003.

...

*Bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990*

Bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990, der undtager Investeringsfonden for Østlandene fra offentlighedsloven, er udstedt i medfør af offentlighedslovens § 3, hvorefter det er muligt for den relevante ressortminister efter forhandling med justitsministeren at fastsætte regler om, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 7-14 i almindelighed vil

medføre, at begæring om aktindsigt kan afslås, skal undtages fra loven.

Udenrigsministeriet er opmærksom på at denne bestemmelse ikke giver mulighed for at skabe nye undtagelser fra offentlighedsloven eller til at udvide de eksisterende undtagelsesområder. Udenrigsministeriet er ligeledes opmærksom på ombudsmandens praksis vedrørende denne bestemmelse.

Det er imidlertid ikke Udenrigsministeriets opfattelse, at Bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 har skabt nye undtagelser til offentlighedsloven eller udvidet de i loven eksisterende undtagelsesområder.

Begrundelsen for udstedelsen af bekendtgørelsen skal findes i fondens status som professionel investeringspartner for danske virksomheder. For at fonden skal kunne virke som investeringspartner, er det afgørende, at fonden kan foretage dispositioner under hensyntagen til dens kommercielle samarbejdspartneres og projektvirksomheders krav om fortrolighed vedrørende de enkelte projekter. Hensynet bag bekendtgørelsen er således at give Investeringsfonden for Østlandene mulighed for at fortroligholde de oplysninger om drifts- og forretningsmæssige forhold, som fonden modtager i forbindelse med sit samarbejde med de enkelte virksomheder. Hensynet bag bekendtgørelsen er dermed identisk med hensynet bag offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Udenrigsministeriet skal ud over ovenstående fremhæve, at det i bemærkningerne til offentlighedslovens § 3, (Folketings Tidende 1985-86, tillæg A, spalte 208), er anført, at denne bestemmelse navnlig kan tænkes anvendt 'i visse tilfælde, hvor det offentlige udøver forretningsvirksomhed'. Med støtte i offentlighedslovens bemærkninger vil Udenrigsministeriet derfor hævde, at lovgiver med offentlighedslovens § 3 netop havde institutioner som Investeringsfonden for Østlandene i tankerne.

Såfremt bekendtgørelsen ikke eksisterede, ville Investeringsfonden for Østlandene med hjemmel i offentlighedslovens § 12, stk.



1, nr. 2, stadig have mulighed for at tilbageholde langt størsteparten af sine dokumenter fra aktindsigt, idet disse vedrører forretningsmæssige oplysninger, der er af væsentlig økonomisk betydning for de virksomheder, som fonden dels investerer i dels samarbejder med. Fondens optræder aldrig som eneinvestor, og for hver investering, som fonden overvejer, vil der være mindst en dansk partner samt ofte en eller flere lokale partnere. Såvel danske som lokale partnere giver fortrolige regnskabs- og driftsmæssige oplysninger til fonden med henblik på fondens investeringsbeslutning.

Ud over hensynet til fondens samarbejdspartnere vil det endvidere ofte være nødvendigt for fonden at undtage sine dokumenter fra aktindsigt ud fra hensynet til sin egen virksomhed, idet fonden vil få svært ved at udvikle sin forretning, hvis den ikke optræder med samme diskretion som andre finansielle investeringsvirksomheder. Fondens vil derfor ligeledes kunne undtage hovedparten af sine dokumenter med hjemmel i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5.

Også af den grund kan bekendtgørelsen ikke – som tilfældet var i forbindelse med den statslige indkøbsbekendtgørelse – siges at indebære en væsentlig indskrænkning i offentlighedens adgang til aktindsigt. Bekendtgørelsen letter udelukkende fondens administrative byrde i forbindelse med aktindsigtsanmodninger. Ud over bekendtgørelsens rent administrative funktion spiller den imidlertid yderligere en vigtig rolle i forbindelse med selve fondens virke, idet den sender et signal til potentielle kommercielle samarbejdspartnere om, at oplysninger, som disse indsender til fonden, vil blive behandlet i fortrolighed.

Endelig skal Udenrigsministeriet gøre opmærksom på, at hensynet til forretningsmæssig diskretion senest har motiveret, at Eksport Kredit Fonden (EKF) blev undtaget fra offentlighedsloven ved lov nr. 344 af 2. juni 1999. I forslag til lov om ændring af lov om Dansk Eksportkreditfond mv. (Folke-

tings Tidende 1998-99, tillæg A, side 4833, højre spalte), anføres der bl.a. følgende:

‘EKF udøver sin virksomhed i tæt samarbejde med erhvervslivet, pengeinstitutter og diverse organisationer, herunder Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU), Investeringsfonden for Østlandene (IØ) og Investeringsfonden for Vækstlande (IFV). Det er her af meget væsentlig betydning for EKF’s virke, at dens kommercielle samarbejdspartnere – banker, eksportører, rådgivere i ind- og udland – er sikret ubegrænset ret til at stille materiale til rådighed for EKF’s afgørelse af enkeltsager, uden at der kan kræves aktindsigt i dette eller i EKF’s afgørelser i forhold til disse virksomheder. Som finansiell virksomhed med behov for dyb indsigt i de kommercielle samarbejdspartners økonomiske og forretningsmæssige forhold er EKF i særdeleshed følsom over for ethvert brud på den forretningsmæssige diskretion. Selv om der i dag er mulighed for at opnå undtagelse fra offentlighedslovens regler om aktindsigt, er det et markant udtrykt ønske fra især EKF’s private samarbejdspartnere, at oplysninger, som videregives til EKF, behandles fortroligt uden risiko for offentliggørelse. Såvel IFU og IØ som IFV er undtaget fra offentlighedslovens regler om aktindsigt.

...’

Som det fremgår, har det været lovgivningsmagtens bevidste valg at holde Eksport Kredit Fonden uden for offentlighedslovens regler om aktindsigt. I forbindelse hermed har det været et argument, at Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene, Investeringsfonden for Østlandene og Investeringsfonden for Vækstlande også var undtaget fra offentlighedslovens regler om aktindsigt. I samme forbindelse har lovgivningsmagten ytret ønske om fortsat at lade bl.a. Investeringsfonden for Østlandene være undtaget fra offentlighedsloven. Også med støtte i almindelige retskilder vil Udenrigsministeriet derfor hævde, at der ikke knytter sig tvivls-

spørgsmål til hjemmelsgrundlaget for Bekendtgørelse nr. 329 af 1990.

#### *Århus-konventionen*

Århus-konventionen er inkorporeret i dansk ret ved lov nr. 447 af 31. maj 2000 om ændring af visse miljølove. Med denne lov blev der foretaget ændringer i en række miljølove, herunder for så vidt angår Århus-konventionens regler om aktindsigt i lov nr. 292 af 27. april 1994 om aktindsigt i miljøoplysninger. Af § 1 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger fremgår det, at denne lov kun gælder for myndigheder, der er omfattet af § 1 i offentlighedsloven. Heraf følger således, at Investeringsfonden for Østlandene ikke er omfattet af den pågældende lov. Eftersom Investeringsfonden for Østlandene yderligere ikke opfylder kriteriet i miljøoplysningslovens § 1, stk. 2, om at have offentligt ansvar for miljøet, er fonden ikke omfattet af Århus-konventionen, som denne er implementeret i dansk ret.

På baggrund af ovenstående finder Udenrigsministeriet, at Bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 om undtagelse af Investeringsfonden for Østlandene fra lov om offentlighed i forvaltningen befinder sig inden for rammerne af offentlighedslovens § 3.'

I et brev af 26. april 2005 fremsatte (X) bemærkninger til Udenrigsministeriets udtalelser. (X) skrev således:

'IØ Fonden formidler offentlig støtte til erhvervsvirksomheder i form af aktietegning, lån og garantier. Den offentlige støtte vil typisk reducere en virksomheds risici ved investeringer i Østlande og er derfor klart attraktiv. Det klare element af offentlig støtte betyder, at IØ Fondens virksomhed har en anden karakter end private finansieringsvirksomheders.

Offentlighed er vigtig bl.a. af hensyn til:

- kontrol og debat om IØ Fondens virke.
- forebyggelse og afsløring af eventuelle vennetjenester
- styrkelse af virksomheders tillid til at ansøgninger bliver behandlet sagligt.

...

*Ad Udenrigsministeriets skrivelse af 31.3.2005:*

Ifølge bekendtgørelsen 1990.329 er IØ Fonden generelt undtaget fra offentlighedsloven. Hjemlen for denne undtagelse skal nødvendigvis søges i offentlighedslovens § 3. Den kan ikke baseres på spekulationer om, hvordan Folketinget ville have stillet sig til et forslag om udtrykkelig undtagelse ved lov. Den udtrykkelige undtagelse i loven om Dansk Eksporthandel med en lille henvisning i bemærkningerne til IØ Fonden kan ikke tjene som grundlag for den generelle undtagelse af IØ Fonden.

Det er klart, at nogle af IØ Fondens oplysninger vil kunne undtages fra aktindsigt efter konkrete vurderinger, men ikke alle. IØ Fonden publicerer selv i årsberetninger og på hjemmeside, hvilke virksomheder, der har fået støtte. Denne publicering indicerer, at der ikke er grundlag for en generel undtagelse af hensyn til beskyttelse af de private virksomheder.

Århus-konventionens anvendelsesområde er ikke identisk med offentlighedslovens. Århus-konventionen og det efterfølgende EU-direktiv definerer anvendelsesområdet med bredere kategorier for at sikre, at offentlighedens ret til miljøinformation ikke bliver påvirket af, om offentlige opgaver udføres i det ene eller andet regi.

Den danske miljøoplysningslov gælder ifølge sin ordlyd dels traditionelle offentlige forvaltninger, dels for andre organer, der har 'offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt offentlig kontrol' (§ 1, stk. 2).

Miljøoplysningslovens anvendelsesområde må fortolkes i lyset af Århus-konventionen og EU-direktivet, der omfatter enhver, der udøver 'offentlige administrative funktioner i henhold til national ret herunder konkrete opgaver, aktiviteter og tjenesteydelser i forbindelse med miljøet' og enhver, der udøver 'offentlige funktioner eller tjenesteydel-

ser i relation til miljøet, og som er underlagt offentlig kontrol'.

Bemærkningerne er skrevet efter rådgivning fra Oluf Jørgensen, Danmarks Journalisthøjskole.'

### 1. Hjemlen for at undtage IØ Fonden fra offentlighedsloven

IØ Fonden er i medfør af bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 undtaget fra offentlighedsloven. Bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i offentlighedslovens § 3, stk. 1, der lyder således:

'Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt kan afslås, skal være undtaget fra loven.'

Ministeren kan som det ses, kun udnytte bemyndigelsen for 'myndigheder (...) for hvilke bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt kan afslås (...)' Efter min mening må bestemmelsen fortolkes i lyset af at der er tale om en fravigelse af det almindelige offentlighedsprincip. Det må derfor kræves at der er et forholdsvis sikkert grundlag for at antage at en konkret vurdering af ansøgninger om aktindsigt vil kunne afslås i medfør af de nævnte bestemmelser. For IØ Fondens vedkommende vil det i praksis betyde at hovedparten af dokumenterne skal kunne undtages efter § 12 eller § 13.

Jeg har tidligere udtalt mig om denne bestemmelse, se bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 54\*, og for 1993, s. 103\*, samt sag 1998-0372-301. I disse sager havde myndighederne undtaget bestemte sagsområder eller arter af dokumenter fra offentlighedsloven (privatiseringssager og dokumenter om indkøbsaftaler).

I nærværende sag er det i stedet *en myndighed* der er undtaget fra offentlighedsloven. Muligheden for efter omstændigheder-

ne at undtage bestemte forvaltningsmyndigheder fra offentlighedsloven blev udtrykkeligt lovfæstet med offentlighedslovens vedtagelse i 1985, men det antages at der også efter den tidligere offentlighedslov af 1970 kunne undtages hele organer fra loven uanset at bestemmelsen ifølge den dagældende ordlyd kun tog sigte på 'sagsområder eller arter af dokumenter', jf. betænkning 857/1978, s. 267, og Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 208.

Bestemmelsen kan navnlig tænkes anvendt i visse tilfælde hvor det offentlige udøver forretningsvirksomhed eller samvirker med private om udøvelse af forretningsvirksomhed, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 208.

Ifølge formålsbestemmelsen for Investeringsfonden for Østlandene, jf. fondens vedtægter § 2, kan fonden 'yde støtte til danske investeringer i østlandene ved aktietegning, finansiering af undersøgelser vedrørende investeringsmuligheder og andre igangsættelsesforanstaltninger, långivning, ydelse af garantier og kautioner, uddannelse, rådgivning samt andre foranstaltninger, der efter bestyrelsens skøn kan fremme fondens formål'.

Det fremgår af vedtægternes § 3 at fonden under hensyntagen til østlandenes interesser og til de særlige vilkår der gælder for investeringer i disse lande, skal virke efter forretningsmæssige principper og i nært samarbejde med det private erhvervsliv.

Efter min opfattelse er det herefter klart at fonden udøver forretningsvirksomhed, herunder samvirker med private om udøvelse af forretningsvirksomhed; sammenlign ovenfor med omtale af bestemmelsens forarbejder.

Som jeg anførte i sagen i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 54, der vedrørte Finansministeriets undtagelse af privatiseringssager fra aktindsigt, har bemyndigelsen i offentlighedslovens § 3, stk. 1, til formål at lette administrationen af loven. Tanken er den at hvis anvendelse af lovens

almindelige undtagelsesbestemmelser – der kræver udøvelse af et konkret skøn for hver enkelt dokument i sagen – alligevel normalt vil føre til at der må gives afslag på aktindsigt, kan der uden væsentlig indskrænkning af offentligheden opnås en betydelig lettelse ved på forhånd generelt at angive at sagsområdet er undtaget fra offentlighed. Man sparer herved den ressourcekrævende gennemgang af sagens dokumenter, og der skal ikke foretages nogen afvejning. Samtidig gives klar besked om offentlighedslovens anvendelse på området.

Det har ikke været meningen at bemyndigelsen skulle anvendes til at skabe nye undtagelser fra offentlighedsloven eller til at udvide de eksisterende undtagelsesområder, jf. kravet om at den generelle undtagelse skal angå (f.eks.) myndigheder 'for hvilke bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt kan afslås'. Der er principielt kun tale om en præcisering af hvad der allerede gælder. Det er i motiverne forudsat at denne præcisering, dvs. antagelsen om hvad der i almindelighed vil følge af lovens undtagelsesbestemmelser, skal hvile på indhøstede erfaringer vedrørende offentlighedslovens anvendelse på området. Jeg henviser til betænkning 857/1978, s. 22 f og s. 172 ff.

I den omtalte sag henviste jeg til at bestemmelsen og den tidligere lovs § 2, stk. 4, kun havde været sparsomt udnyttet i praksis hidtil. Jeg opregnede de forskellige tilfælde, herunder bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 om undtagelse af Investeringsfonden for Østlandene. Om disse undtagelsestilfælde skrev jeg sammenfattende:

'...

Den hidtidige udnyttelse af bemyndigelsen kan næppe siges at være helt i overensstemmelse med det ovenfor anførte om bemyndigelsens formål. Praksis virker spredt og tilfældig, og man får det indtryk, at formålet i et vist omfang har bestået i at sikre et bestemt områdes undtagelse fra lovens almindelige offentlighedsprincip, snarere end

i en umiddelbar lettelse af lovens administration.

Det samme indtryk får man i dette tilfælde. Men Finansministeriet er gået et skridt videre.

Ved den tidligere udnyttelse af bemyndigelsen, har det sagsområde, som skulle undtages fra offentlighed, været klart og som regel temmelig snævert afgrænset. Sagerne forløb var velkendt, og det samme gjaldt de oplysnings- og dokumenttyper, som indgik i sagerne. Heroverfor stod specifikt definerede fortrolighedshensyn svarende til en bestemt undtagelse i offentlighedsloven. Selv om der muligvis ikke var erfaringer at bygge på, kunne man på dette grundlag foretage en forholdsvis sikker forhåndsvurdering med hensyn til udfaldet af aktindsigtssager på området. Der var en tilsvarende sikkerhed for, at der alene skete en fastlæggelse af, hvad der i almindelighed ville følge af lovens bestemmelser.

...'

Investeringsfonden for Udviklingslandene er ligesom IØ Fonden undtaget ved bekendtgørelse med hjemmel i offentlighedslovens § 3, stk. 1. Investeringsfonden for Vækstmarkeder (IFV Fonden) er derimod undtaget fra offentlighedsloven ved lov, jf. lov nr. 379 af 22. maj 1996 § 3. I de almindelige bemærkninger til loven anføres bl.a. at regeringen ønsker at forbedre virksomhedernes muligheder for at etablere sig i vækstmarkederne gennem oprettelse af IFV Fonden 'i tilknytning til Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU) og Investeringsfonden for Østlandene (IØ Fonden)'. Det siges videre at med oprettelsen af IFV Fonden vil alle lande på OECD's Udviklingskomité's liste over lande der kan modtage hjælp, 'være dækket af en af de tre ordninger (IFU, IØ Fonden eller IFV Fonden)'.

Om baggrunden for lovens undtagelse af IFV Fonden fra offentlighedsloven siges det i bemærkningerne (Folketingstidende 1995-96, tillæg A, s. 4300) at IFV Fonden skal udøve sin virksomhed i tæt samarbejde med er-

hvervslivet, og at det derfor er en nødvendig forudsætning for hele IFV Fondens virke at der ikke opstår mistillid til fonden som samarbejdspartner som følge af muligheden for at private kan få adgang til dokumenter i IFV Fondens sager. IFV Fonden foreslås derfor undtaget fra bestemmelserne i lov om offentlighed i forvaltningen.

Ovennævnte kan efter min opfattelse vel trække i retning af at bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 om at undtage Investeringsfonden for Østlandene fra offentlighedsloven ligger inden for bemyndigelsesbestemmelsens rammer i offentlighedslovens § 3.

Som det imidlertid fremgår af offentlighedslovens § 3, stk. 1, er det en betingelse for at kunne undtage (f.eks.) en myndighed fra loven at 'bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre at begæring om aktindsigt kan afslås'.

Efter min opfattelse er det vanskeligt at se at denne betingelse kan være opfyldt i relation til samtlige IØ Fondens aktiviteter, dvs. ikke kun i forhold til fondens forretningsmæssige aktiviteter, men også i relation til f.eks. fondens personaleadministration mv. I den forbindelse kan det også nævnes at lov om Dansk Eksportkreditfond mv. (omtalt i Udenrigsministeriets udtalelse af 31. marts 2005), jf. lovbekendtgørelse nr. 913 af 9. december 1999 med senere ændringer, i § 3, stk. 4, kun undtager 'den virksomhed, der udøves af Eksport Kredit Fonden' fra offentlighedsloven; således vil bl.a. personalesager fortsat være undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven (se Folketingstidende 1998-99, tillæg A, s. 4833).

Jeg finder det endvidere betænkeligt at anerkende at fonden som sådan administrativt undtages fra aktindsigt på grundlag af almene overvejelser om fondens karakter og formål. § 3 forudsætter at vurderingen af om der kan gøres undtagelse fra reglerne om aktindsigt, hviler på de hensyn der er nævnt i offentlighedslovens §§ 7-14 og de afvejninger disse bestemmelser er udtryk for. Generelt holdte synspunkter som risiko for mistil-

lid til fonden som samarbejdspartner er eksempelvis ikke tilstrækkeligt grundlag for et konkret afslag på aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 2, eller § 13. Jeg finder det derfor også usikkert om og navnlig i hvilken udstrækning betingelsen om at begæring om aktindsigt kan afslås, er opfyldt for så vidt angår fondens støtteaktiviteter.

## 2. Må IØ Fonden anses for omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger?

Ved lov nr. 292 af 27. april 1994 om aktindsigt i miljøoplysninger gennemførtes den sidste del af rådets direktiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger idet de øvrige bestemmelser i direktivet allerede ansås for gennemført ved offentlighedsloven og forvaltningsloven.

Direktivets artikel 3 (1) lød således:

'1. Med forbehold af bestemmelserne i denne artikel drager medlemsstaterne omsorg for, at myndighederne pålægges at stille miljøoplysninger til rådighed for enhver fysisk eller juridisk person på dennes anmodning, og uden at han skal godtgøre nogen interesse deri.

...'

Begrebet myndigheder var defineret i direktivets artikel 2 (b):

'*Myndigheder*: Alle offentlige myndigheder på nationalt, regionalt eller lokalt plan, som har et ansvar for, og som råder over oplysninger på miljøområdet, med undtagelse af organer med dømmende eller lovgivningsmæssige beføjelser.'

Direktivets artikel 6 fastsatte endvidere at medlemsstaterne traf de nødvendige foranstaltninger for at sikre at miljøoplysninger som organer med offentligt ansvar for miljøet og underlagt offentlig kontrol lå inde med, blev stillet til rådighed på samme betingelser som fastlagt i de foregående artikler, enten af de kompetente offentlige myndigheder eller direkte af organet selv.

De myndigheder mv. man herefter valgte at lade være omfattet af lov om aktindsigt i



miljøoplysninger, fremgik af lovens § 1 der lød således:

'§ 1. Loven gælder for alle myndigheder m.v., der er omfattet af § 1 i lov om offentlighed i forvaltningen.

Stk. 2. Loven gælder endvidere for organer med offentligt ansvar for miljøet og underlagt offentlig kontrol.'

I forarbejderne til bestemmelsen er anført følgende (Folketingstidende 1993-94, tillæg A, sp. 6125f):

*Til stk. 1*

Direktivet kræver adgang til aktindsigt i miljøoplysninger hos myndighederne (art. 3). Det foreslås, at alle myndigheder, virksomheder m.v., som er omfattet af offentlighedsloven, også omfattes af det foreliggende forslag. Dette indebærer bl.a., at selskaber, institutioner, foreninger m.v., som senere måtte blive omfattet i medfør af offentlighedslovens § 1, stk. 3, også omfattes af dette lovforslag.

*Til stk. 2*

Direktivet kræver endvidere adgang til aktindsigt hos organer med offentligt ansvar for miljøet og underlagt offentlig kontrol (art. 6). Omfanget af dette begreb, som ikke er kendt i dansk ret eller i EU-retten i øvrigt, kan ikke fastlægges entydigt. I overensstemmelse med regeringens grundlæggende holdning om åbenhed i forvaltningen foreslås det at anlægge en rimelig bred fortolkning af begrebet. Ud over de virksomheder, der er omfattet af § 1, stk. 1, antages de nævnte organer derfor at omfatte alle virksomheder, hvis aktiviteter kan have indflydelse på miljøet, og hvor det offentlige gennem ejerskab har en bestemmende indflydelse. Det drejer sig f.eks. om trafikkselskaber, fælleskommunale virksomheder, offentligt ejede havne og lufthavne og statselskaber som DONG, Storebæltsforbindelsen og Øresundsforbindelsen. Offentlighedsloven og forvaltningsloven omfatter en del af disse virksomheder, men ikke dem alle.'

Lov nr. 447 af 31. maj 2000 om ændring af visse miljølove ændrede bl.a. § 1, stk. 2, i lov

om aktindsigt i miljøoplysninger. Lovændringen tilsigtede først og fremmest at justere den gældende miljølovgivning således at de danske regler i deres helhed var i overensstemmelse med forpligtelserne i konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsafgørelser på miljøområdet (Århus-konventionen af 25. juni 1998, Lovtidende C nr. 10 af 13. marts 2003). Konventionen definerer i artikel 2(2) 'offentlige myndigheder' således:

'a) offentlig administration på nationalt, regionalt og andre niveauer.

b) fysiske eller juridiske personer, der udøver offentlige administrative funktioner i henhold til national ret, herunder konkrete opgaver, aktiviteter og tjenesteydelser i relation til miljøet.

c) enhver anden fysisk eller juridisk person, der har offentlige forpligtelser eller funktioner eller udfører offentlige tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt kontrol af et organ eller en person, der falder ind under litra a) eller b).

d) institutioner, der henhører under en regional organisation for økonomisk integration, jf. artikel 17, og som er part i denne konvention.

Organer eller institutioner, der handler som dømmende eller lovgivende myndighed, er ikke omfattet af denne definition.'

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovændringen i 2000 (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, s. 4659) at Århuskonventionen juridisk set var vanskelig tilgængelig, og at den gav anledning til mange fortolkningsspørgsmål. Lovforslaget byggede således i et vist omfang på en fortolkning af bestemmelser der ikke i sig selv var klare og utvetydige. Det siges videre at der er behov for justeringer af gældende ret som følge af bl.a. konventionens myndighedsbegreb og den brede definition af miljøoplysninger. I bemærkningerne til § 1 (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, s. 4677 f) siges således:



Det foreslås, at Århus-konventionens definition af, hvilke organer der er omfattet af reglerne om aktindsigt i miljøoplysninger indarbejdes i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Miljøoplysningsloven blev vedtaget i 1994 med henblik på at implementere rådets direktiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger. Efter lovens § 1 gælder de særlige regler om miljøoplysninger for det første for alle myndigheder m.v., der er omfattet af § 1 i lov om offentlighed i forvaltningen. Endvidere gælder de for *'organer med offentligt ansvar for miljøet og underlagt offentlig kontrol'*. Sidstnævnte kom med i loven for at implementere direktivets artikel 6.

Via henvisningen til offentlighedsloven omfattes alle statslige og kommunale forvaltningsmyndigheder, herunder særlige enheder, og hvad enten der er tale om almindelige forvaltningsmyndigheder, særlige nævn eller råd, eller særlige forvaltningsmyndigheder, som f.eks. kommunale selvstyrehavne. Tilsvarende gælder kommunale fællesskaber, når de skal godkendes efter § 60 i den kommunale styrelseslov, uanset på hvilken måde fællesskaberne er organiseret. Endvidere omfattes de i offentlighedslovens § 1, stk. 2, nr. 1 og 2, nævnte elforsyningsselskaber.

Selskaber, der hviler på et traditionelt privatretligt grundlag, falder som udgangspunkt uden for offentlighedslovens definition. Nogle af disse omfattes imidlertid af den udvidede definition i miljøoplysningsloven.

Af bemærkningerne til loven fremgår, at begrebet organer med offentligt ansvar for miljøet og underlagt offentlig kontrol ikke er kendt i dansk ret eller i EU-retten, og derfor er vanskeligt at fastlægge entydigt. Videre fremgår, at det i overensstemmelse med regeringens grundlæggende holdning om åbenhed i forvaltningen foreslås at anlægge en rimelig bred fortolkning af begrebet. Det antages herefter, at alle virksomheder, hvis aktiviteter kan have indflydelse på miljøet, og hvor det offentlige gennem ejerskab har

en bestemmende indflydelse, omfattes. Der peges herunder på trafikselskaber, fælleskommunale virksomheder, offentligt ejede havne og lufthavne og statselskaber som DONG, Storebæltsforbindelsen og Øresundsforbindelsen.

Der blev under lovforslagets behandling i Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg redegjort nærmere for rækkevidden af begrebet. Ministeren oplyste, at den nævnte afgrænsning var foretaget for at give adgang til aktindsigt i miljøoplysninger i de virksomheder, der i stedet for en selskabsretlig organisering ligeså godt kunne være almindelig forvaltningsvirksomhed og derfor omfattet af pligten til at give aktindsigt, som f.eks. broelskaberne. Videre oplyste ministeren, at muligheden for at vælge imellem den ene eller den anden organiseringsform typisk vil være til stede for virksomheder, der ikke skal konkurrere med andre danske eller europæiske virksomheder på området. På denne baggrund gav ministeren herefter udtryk for, at kun virksomheder, som har en retlig eller faktisk monopolstilling, og som det offentlige har en bestemmende indflydelse på, er omfattet af begrebet. Det blev herefter oplyst, at broelskaberne vil blive omfattet, hvorimod virksomheder som Københavns Lufthavn og Tele Danmark ikke vil være omfattet, fordi de fungerer i blandet konkurrence og monopolstilling.

Konventionens definition af en myndighed er på en række områder enslydende med direktivets. Konventionens formulering indebærer dog bl.a. den tilføjelse, at enhver anden juridisk eller fysisk person, der har offentligt ansvar for eller udfører offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, skal anses for at være en offentlig myndighed; stadig under forudsætning af, at det pågældende selskab er underlagt offentlig kontrol.

Med denne tilføjelse om virksomheder, der udfører offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, forekommer det vanskeligt at opretholde ovennævnte be-

grænsning, hvorefter alene virksomheder med en monopolstilling omfattes. Til støtte for denne bredere forståelse af begrebet kan der peges på, at der under forhandlingerne om konventionen blev fremsat en erklæring om, at det alene skal være afgørende, om det offentlige skal godkende selskabets overordnede politik og træffe afgørelse i større sager. Monopolsituationen blev ikke nævnt i denne forbindelse.

Den ændrede definition, der følger af lovforslagets nr. 1, indebærer herefter, at det fremover ikke er afgørende, om den pågældende virksomhed har et retligt eller faktisk monopol på området.

Ved den fortolkning, der kom til udtryk i forbindelse med vedtagelsen af 1994-loven, jf. ovenfor, antog man, at det meget brede begreb 'ansvar for miljøet' indebar, at alle virksomheder, hvis aktiviteter kan have indflydelse på miljøet, uden nogen nærmere præcisering var omfattet.

Tilføjjelsen hertil i konventionens definition 'offentlige funktioner eller tjenesteydelser' indebærer, at området kan afgrænses noget mere præcist. Navnlig udtrykket 'offentlige tjenesteydelser' må antages at præcisere, at konventionen sigter imod offentlig forsyningsvirksomhed. Dette indebærer, at offentlige forsyningsområder såsom affaldsområdet, trafikområdet, energiområdet, spildevandsområdet og vandforsyningsområdet omfattes. Herved vil eksempelvis DSB og DSB S-tog A/S være omfattet. Ligeledes vil eksempelvis brosekskaberne (fortsat) være omfattet.

En yderligere betingelse for, at organer omfattes, er at disse er 'underlagt offentlig kontrol'. Denne del af definitionen er enslydende med den gældende lov. Afgørende vil som hidtil være, at det offentlige har bestemmende indflydelse.'

Det bemærkes, at der efter miljøoplysningslovens vedtagelse er vedtaget en ændring af aktieselskabsloven, hvorved der blev indsat en ny § 2 a i aktieselskabsloven, om afgrænsningen af statslige aktieselskaber

inden for aktieselskabslovens område, herunder præciserer, hvad der ligger i bestemmende indflydelse. Bestemmelsen kan anvendes som fortolkningsbidrag til afgrænsningen af begrebet 'bestemmende indflydelse'. Herefter er ikke kun ejerskab, men også stemmerettigheder, vedtægter og repræsentation elementer, der kan lægges vægt på.

Visse selskaber, der i dag har aktiviteter i Danmark, er underlagt bestemmende indflydelse fra det offentlige i andre lande, herunder f.eks. Statoil A/S og Telia. Henset til, at der ifølge ordlyden i øvrigt skal være tale om funktioner, der kan karakteriseres som offentlig opgavevaretagelse, falder sådanne virksomheder uden for definitionen, idet disse i Danmark har karakter af almindelig erhvervsvirksomhed. En sådan fortolkning synes også at være lagt til grund ved den gældende lov.

Adgangen til aktindsigt vil alene omfatte miljøoplysninger; se hertil definitionen og den nærmere afgrænsning under bemærkningerne til § 1, nr. 5.

Videre bemærkes, at virksomheder, der er rent privatejede, og som udfører opgaver for en myndighed, f.eks. varetager den daglige drift af et spildevandsrensningsanlæg eller et affaldsanlæg på kommunens vegne, ikke er omfattet af den gældende § 1, stk. 2, og heller ikke falder ind under lovforslaget. En anmodning om aktindsigt må i disse situationer fremsættes over for kommunen som driftsherre. Hvis der derimod er tale om et blandet offentligt- og privatejet organ, hvor det offentlige har bestemmende indflydelse, vil virksomheden være omfattet af både den gældende lov og lovforslaget.'

Efter lovændringen i 2000 lyder § 1, stk. 2, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger således:

'Loven gælder endvidere for organer, herunder fysiske og juridiske personer, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt offentlig kontrol.'

Lov om aktindsigt i miljøoplysninger er senest ændret ved lov nr. 310 af 2. maj 2005. Ved lovændringen blev den gældende lovgivning om aktindsigt i miljøoplysninger justeret således at de danske regler blev bragt i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af rådets direktiv 90/313/EØF. Direktiv 2003/4/EF gennemførte Århus-konventionens artikler om aktindsigt i og formidling af miljøoplysninger, herunder adgang til klage og domstolsprøvelse. Der blev ikke i forbindelse med den seneste lovændring foretaget justeringer i myndighedsdefinitionen.

Udenrigsministeriet har i udtalelsen til mig af 31. marts 2005 anført at når det af § 1 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger fremgår at loven kun gælder for myndigheder der er omfattet af § 1 i offentlighedsloven, følger det heraf at IØ Fonden ikke er omfattet af den pågældende lov.

Denne fortolkning er jeg ikke enig i. Henvisningen i § 1 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger omfatter 'myndigheder mv., der er omfattet af lov om offentlighed i forvaltningen'. Der har ikke i sagen været rejst tvivl om at IØ Fonden er omfattet af offentlighedslovens § 1. Det er netop for at undgå konsekvenserne af dette forhold, bekendtgørelsen er udstedt. Ministeriets udstedelse af bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 må således forudsætte at fonden må betragtes som en del af 'den offentlige forvaltning'.

Ministeriets opfattelse er i realiteten udtryk for at offentlighedslovens § 3 anvendes analogt på oplysninger der er undergivet aktindsigt efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Ved bedømmelsen af om en sådan slutning kan anerkendes, må det efter min mening navnlig tages i betragtning at § 3 indeholder bemyndigelse til administrativ fravigelse af offentlighedsloven. Hjemmel til derogation antages i almindelighed at kræve udtrykkelig lovhjemmel, jf. Jon Andersen

m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 304ff.

I forarbejderne til § 1, stk. 1, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger er der som det fremgår ovenfor, ikke taget stilling til den situation hvor en myndighed er blevet undtaget fra offentlighedsloven i medfør af offentlighedslovens § 3, stk. 1.

At IØ Fonden skulle være omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger synes endvidere efter min opfattelse at stemme bedst med det brede myndighedsbegreb i Århus-konventionen. Der ses således efter min opfattelse ikke at være holdepunkter i Århus-konventionen for at man har villet acceptere at offentlige forvaltningsmyndigheder ud fra overvejelser om (f.eks.) deres erhvervs-mæssige karakter kan undtages fra pligten til at meddele aktindsigt i miljøoplysninger.

Efter min opfattelse taler mest således for at anse IØ Fonden for omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

### 3. Anmodning om en udtalelse

På baggrund af det ovenfor i pkt. 1 og 2 anførte beder jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse.

Jeg beder ministeriet om forinden at indhente en udtalelse fra IØ Fonden."

Af udtalelse af 12. oktober 2005 fra IØ Fonden fremgår bl.a. følgende:

*"1. Lov om offentlighed i forvaltningen og undtagelsesbekendtgørelserne for IØ og IFU*

Der er i offentlighedslovens § 3, stk. 1, udtrykkelig hjemmel til at undtage myndigheder som IFU og IØ, og undtagelserne er, som forudsat i lovforarbejderne, netop begrundet i fondenes udøvelse af forretningsvirksomhed i nært samarbejde med erhvervslivet.

Det bemærkes, at fondene har noteret, at Ombudsmanden, side 8 og 10 udtaler, at det er 'klart at fonden udøver forretningsvirksomhed, herunder samvirker med private om udøvelsen af forretningsvirksomhed'.

Fondene er ud fra deres forudsætninger ikke enige i, at adgangen til at undtage myn-

digheder primært må være begrundet i den administrative lettelse ved ikke til stadighed at skulle behandle og begrundet afvise anmodninger om aktindsigt, når resultatet reelt er givet på forhånd, selv om dette naturligvis er et meget vægtigt hensyn. Det helt afgørende hensyn for undtagelsen af fondene er derimod fondenes samarbejdspartners tillid til, at fortrolige oplysninger behandles fortroligt, også efter udlevering til fondene.

Tilliden er netop helt afgørende for fondenes udøvelse af deres virke, som er baseret på forretningsvirksomhed i overensstemmelse med fondenes formål. Bemærkningerne til lovforslaget og betænkningen tilstræber naturligt, at sådanne hensyn kan varetages. Bemærkningen om, at en forøget anvendelse af aktindsigtsreglerne, særlig fra pressens side, vil gøre det velbegrundet at bringe undtagelsesbestemmelsen i § 3, stk. 1, i anvendelse, taler ligeledes herfor.

Lovgiver har desuden to gange udtrykkeligt omtalt – og bekræftet – bekendtgørelserne om undtagelse af IØ og IFU i forbindelse med undtagelsen ved lov af henholdsvis en tilsvarende og en nært beslægtet offentlig enhed, der ligeledes skal virke på forretningsmæssige vilkår og i nært samarbejde med erhvervslivet. Begge gange har lovgiver lagt afgørende vægt på spørgsmålet om tillid og diskretion.

Første gang var i 1996 i forbindelse med oprettelse af den tredje søsterfond til IØ og IFU, Investeringsfonden for Vækstmarkeder (IEV). IFV blev oprettet ved lov nr. 79 af 22. maj 1996 om fond til investeringer i vækstmarkeder m.v. Fonden havde, som anført i vedtægterne godkendt af erhvervsministeren den 19. december 1997, til formål at forbedre erhvervslivets muligheder for at etablere sig i vækstmarkeder med henblik på at styrke virksomheders internationalisering samt bidrage til en positiv og miljømæssigt forsvarlig erhvervsudvikling på de pågældende markeder.

Det er i lovens § 3 bestemt, at lov om offentlighed i forvaltningen ikke gælder for IFV. I bemærkningerne til lovforslaget (Folketings Tidende 1995-96, tillæg A, side 4298) er bl.a. anført, IFV påtænkes at skulle virke i tæt samarbejde med IFU, og (side 4300) at fonden skal virke efter forretningsmæssige principper og i nært samarbejde med det private erhvervsliv. IFV's udgangspunkt er at forbedre det danske erhvervslivs muligheder på vækstmarkederne, og fonden skal drives på kommercielt grundlag. Endelig er det, ligeledes side 4300, om undtagelsen fra offentlighedsloven anført:

'IFV Fonden skal udøve sin virksomhed i tæt samarbejde med erhvervslivet. Det er derfor en nødvendig forudsætning for hele IFV Fondens virke, at der ikke opstår mistillid til fonden som samarbejdspartner som følge af muligheden for, at private kan få adgang til dokumenter i IFV Fondens sager. IFV Fonden foreslås derfor undtaget fra bestemmelserne i lov om offentlighed i forvaltningen.'

Desuden udtalte erhvervsministeren under førstebehandlingen (forhandlingerne, side 4431-4432) bl.a.:

'Hvad så med offentlighedsloven? Jamen undskyld, det kan da ikke være voldsomt svært at forstå, at når vi taler om en fond, der skal kigge ind i virksomheders investeringsplaner, så ønsker man at undtage den fra offentlighedsloven. Jeg gad da nok se de virksomheder, det er private virksomheder, vi snakker om, der kunne tænke sig at få udstillet i henhold til offentlighedsloven, hvilke investeringsplaner de har rundt omkring i verden. Det tror jeg, er en meget dårlig idé. Selvfølgelig skal der være åbenhed omkring, at fondens midler ikke bliver misbrugt og sådan noget, men det kan vi da finde nogle løsninger på med årsberetninger osv., ligesom vi har på IØ Fonden, der vel i øvrigt fungerer ret godt, og ligesom vi har på IFU, som vel i øvrigt fungerer ganske godt; der er mange paralleller.

...'

Loven om IFV er ændret ved lov nr. 492 af 9. juni 2004, således at der efter 1. juli 2004 ikke kan foretages investeringer i nye projekter, og således at loven skal ophæves med virkning fra den 1. januar 2011. Det er i bemærkningerne til lovforslaget (lovforslag nr. L 215 fremsat af økonomi- og erhvervsministeren den 31. marts 2004, side 2) herom bl.a. anført, et udredningsarbejde om fremtiden for de tre investeringsfonde IFU, IØ og IFV, der i 2003 blev gennemført af Finansministeriet, Udenrigsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet i fællesskab viste, at det var hensigtsmæssigt at fortsætte IFU, hvori- mod IFV har vist sig ikke at fungere efter hensigten, *at* erhvervslivet kun har vist beskeden interesse for ordningen, og *at* der derfor ikke er grund til at opretholde IFV.

Det andet eksempel er lovbekendtgørelse nr. 913 af 9. december 1999 om Dansk Eksportkreditfond m.v., som senest ændret ved lov nr. 431 af 6. juni 2005, hvorved der oprettes en Dansk Eksportkreditfond (EKF) med det formål at sikre dansk eksport internationalt konkurrencedygtige vilkår med hensyn til dækning af ekstraordinære risici for tab i forbindelse med eksport og at forestå formidlingen af statslig bistand i forbindelse med finansieringen heraf.

EKF er ifølge lovens § 2, stk. 1, en selvstændig, statslig forvaltningssenhed, og det er i lovens § 3, stk. 4, bestemt, at lov om offentlighed i forvaltningen ikke gælder for den virksomhed, der udøves af EKF.

Undtagelsen fra lov om offentlighed i forvaltningen blev indført ved lov nr. 344 af 2. juni 1999 om ændring af lov om Dansk Eksportkreditfond m.v. og det er i ministerens skriftlige fremsættelse (Folketings Tidende 1998-99, tillæg A, side 4845) bl.a. redegjort for, EKF's tætte samarbejde med andre finansielle institutioner i ind- og udland stiller en række krav til EKF's arbejdsform, markedsdeltagelse og beslutningstagning, som kræver en anden organisationsform end en statslig styrelse, at for EKF er et tæt samarbejde med den finansielle sektor, som er

stærkt integreret i den del af dansk eksport, der udgør EKF's forretningsområde, en forudsætning for at kunne tilgodese forsikringsøkonomiske hensyn; det er således vigtigt for EKF at deltage på lige fod med eksportørernes finansieringskilder ved etableringen af den finansiering, som er nødvendig for at gennemføre eksportforretninger, som eksporterterhvervet arbejder med, samt *at*:

'Disse forhold fordrer, at Eksportkredit Fonden udvikles i retning af en mere virksomhedspræget finansiell institution, hvor fonden, under hensyn til overordnede erhvervs- og handelspolitiske målsætninger, orienteres mere mod udviklingen i markedet, og at fonden i højere grad end nu kan opretholde fortrolighed om eksportørernes forretninger. Derfor foreslås, at fonden udskilles som en selvstændig, statslig forvaltningssenhed, og i lighed med Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene, Investeringsfonden for Østlandene og Investeringsfonden for Vækstlandene, undtages fra lov om offentlighed i forvaltningen, dog kun for så vidt angår EKF's forretningsførelse, samt underlægges økonomiske og regnskabsmæssige principper, der svarer til dem, der gælder for private forsikringsinstitutioner.'

Desuden er det i de almindelige bemærkninger til lovforslaget (Folketings Tidende 1998-99, tillæg A, side 4830, højre spalte) om administrative og statsfinansielle konsekvenser bl.a. anført, at 'EKF undtages fra lov om offentlighed i forvaltningen, dog ikke for aktindsigt i personsager (egenaccess)', og det er om § 3, stk. 4, (side 4833, højre spalte) bl.a. anført:

'EKF udøver sin virksomhed i tæt samarbejde med erhvervslivet, pengeinstitutter og diverse organisationer, herunder Industrialiseringsfonden for Udviklingslande (IFU), Investeringsfonden for Østlande (IØ) og Investeringsfonden for Vækstlande (IFV). Det er her af meget væsentlig betydning for EKF's virke, at dens kommercielle samarbejdspartnere – banker, eksportører, rådgivere i ind- og udland – er sikret ubegrænset



ret til at stille materiale til rådighed for EKF's afgørelse af enkeltsager, uden at der kan kræves aktindsigt i dette eller i EKF's afgørelser i forhold til disse virksomheder. Som finansiel virksomhed med behov for dyb indsigt i de kommercielle samarbejdspartneres økonomiske og forretningsmæssige forhold er EKF i særdeleshed følsom over for ethvert brud på den forretningsmæssige diskretion. Selv om der i dag er mulighed for at opnå undtagelse fra offentlighedslovens regler om aktindsigt, er det et markant udtrykt ønske fra især EKF's private samarbejdspartnere, at oplysninger, som videregives til EKF, behandles fortroligt uden risiko for offentliggørelse. Såvel IFU og IØ som IFV er undtaget fra offentlighedslovens regler om aktindsigt. Et flertal af EKF's direkte samarbejdspartnere er pengeinstitutter, som er underlagt banklovgivningens krav om hemmeligholdelse af oplysninger. Der opstår derfor situationer under den nuværende ordning, hvor pengeinstitutterne vurderer, at risikoen for offentliggørelse af oplysninger vejer tungere end ønsket om risikoafdækning af en forretning. Såfremt EKF ikke er i stand til at forsikre de udenlandske købere om, at de ikke risikerer offentlig indsigt i et projekt eller dets finansiering, vanskeliggøres samarbejde mellem EKF og de private finansieringsinstitutter, og der er risiko for, at de danske leverandører vælges fra til fordel for andre landes eksportører, hvis eksportkreditinstitutter kan give den fornødne fortrolighed. Danske eksportører vil således være ringere stillet end deres udenlandske konkurrenter. EKF foreslås derfor undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen. Den foreslåede undtagelse omfatter imidlertid kun den virksomhed, som EKF udøver i henhold til loven. Det indebærer blandt andet, at personalesager fortsat vil være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler. Da EKF's personale samtidig er underlagt forvaltningslovens § 27, jf. straffelovens § 152 om tavshedspligt for offent-

ligt ansatte, er fortrolighedshensynet herefter sikret behørigt.'

Der er desuden, side 4834, venstre spalte, redegjort for, EKF's personale også efter udskillelsen på baggrund af sin faglige ekspertise inden for eksportkreditområdet som en del, at Erhvervsministeriet skal varetage en række fortrinsvis internationale arbejdsopgaver i EU, OECD og Berner Unionen, hvor det er regeringsrepræsentanter, der mødes, at ved varetagelsen af disse opgaver vil EKF's personale under ledelse af den af ministeren udnævnte direktør være underlagt sædvanlig ministerinstruktion, og bibeholdelsen af det eksportkreditpolitiske, internationale samarbejde under ministerens direkte instruktion sikrer den fortsatte parlamentariske kontrol med den danske deltagelse i den internationale politikformulering for området og med overholdelsen af Danmarks forpligtelser i forhold til EU, OECD, WTO m.v.

Det er i betænkningen over lovforslaget (tillæg B, side 754) anført, at et flertal indstillede lovforslaget til vedtagelse, men at et mindretal inden for flertallet (Socialistisk Folkepartis medlem af udvalget) dog ønskede at tilkendegive, at mindretallet principielt er skeptisk over for at undtage fonde, herunder også EKF – fra lov om offentlighed i forvaltningen med hensyn til forretningsførelsen; mindretallet omvendt har forståelse for, at EKF er nødt til at kunne garantere sine samarbejdspartnere (banker, eksportører, rådgivere i ind- og udland) diskretion, hvis EKF skal have ubegrænset adgang til at få stillet materiale til rådighed fra sine kunder for at kunne tage stilling til enkeltsager, samt at mindretallet har bemærket ministerens understregning af, at EKF stadig er underlagt parlamentarisk kontrol, og at Rigsrevisionen er inde som revisor.

Lovgiver har i forbindelse med disse love således udtrykkeligt tilkendegivet, at undtagelserne af IØ og IFU fra offentlighedsloven er i overensstemmelse med gældende ret og lovgivers ønske, ligesom lovgiver har tilken-



degivet, at hensynene til samarbejdspartneres behov, ønsker og forventninger om tillid og fortrolighed er bærende for undtagelserne af IFV og EKF. Da IØ og IFU er fremhævet som forbilleder og samarbejdspartnere, må det lægges til grund, at disse hensyn også har været afgørende ved undtagelsen af IØ og IFU, og det ikke kan tillægges betydning, at IØ og IFU er undtaget ved bekendtgørelse og ikke ved lov.

Det fastholdes derfor, at der i offentlighedslovens § 3, stk. 1, og de udstedte bekendtgørelser er fuldt tilstrækkelig hjemmel til at undtage IØ og IFU fra lov om offentlighed i forvaltningen.

Endelig bemærkes, at det forhold, at man har valgt kun at fritage EKF's virksomhed og ikke hele institutionen, formentlig også skal ses i lyset af, at EKF – i modsætning til IFU, IØ og IFV – udover sin virksomhed med udstedelse af eksportkreditgarantier m.v., også udfører myndighedsopgaver under ministerinstruktion.

Det forhold, at der for EKF er valgt en anden løsning, som ikke undtager bl.a. personalesager, er således uden betydning for vurderingen af IØ's og IFU's hjemmel til undtagelse.

Under alle omstændigheder forekommer en mulig undtagelse for så vidt angår personalesager at være uden betydning i den konkrete sammenhæng. Ombudsmandens undersøgelse af sagen sker på grundlag af en henvendelse fra Fagbladet, der angik oplysninger om IØ's virksomhed, og de svar, der er givet, angår derfor temaet for anmodningen om aktindsigt.

*Sammenfattende* er det således fondenes opfattelse, at risikoen for mistillid til fondene som samarbejdspartner er tilstrækkeligt til at begrunde fondenes administration af de bekendtgørelser, der med sikker hjemmel i offentlighedslovens § 3 undtager fondene fra den almindelige adgang til aktindsigt.

## 2. Lov om aktindsigt i miljøoplysninger

Den på tidspunktet for afgivelse af Udenrigsministeriets høringssvar gældende lov

om aktindsigt i miljøoplysninger, lov nr. 292 af 27. april 1994, som ændret senest ved lov nr. 215 af 31. marts 2004, gælder ifølge § 1, stk. 1, for alle myndigheder m.v., der er omfattet af § 1 i lov om offentlighed i forvaltningen.

Loven gælder ifølge § 1, stk. 2, endvidere for organer, herunder fysiske og juridiske personer, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt offentlig kontrol.

Det er i bemærkningerne til lovforslaget (Folketings Tidende 1999-2000, tillæg A, side 4677-4678) bl.a. anført, at det fulgte af 1994-loven, at alle virksomheder, hvis aktiviteter kan have indflydelse på miljøet, og hvor det offentlige gennem ejerskab har en bestemmende indflydelse, omfattes, at denne afgrænsning var foretaget for at give adgang til aktindsigt i miljøoplysninger i de virksomheder, der i stedet for en selskabsretlig organisering ligeså godt kunne være almindelig forvaltningsvirksomhed og derfor omfattet af pligten til at give aktindsigt, som f.eks. broselskaberne, og at det kun var virksomheder, som har en retlig eller faktisk monopolstilling, og som det offentlige har en bestemmende indflydelse på, der er omfattet.

Videre fremgår det af bemærkningerne til lovforslaget, at den ændrede definition i § 1, stk. 2, indebærer, at det fremover ikke er afgørende, om den pågældende virksomhed har et retligt eller faktisk monopol på området, at navnlig tilføjelsen af udtrykket 'offentlige tjenesteydelser' må antages at præcisere, at konventionen sigter mod offentlig forsyningsvirksomhed, at en yderligere betingelse for, at organer omfattes, er, at disse er 'underlagt offentlig kontrol', samt at afgørende herfor som hidtil vil være, at det offentlige har bestemmende medindflydelse.

Desuden bemærkes, at begrebet 'myndigheder' i artikel 2, litra b) i (det nu ophævede) direktiv 90/31 3IEØF er defineret således:

'Myndigheder: Alle offentlige myndigheder på nationalt, regionalt eller lokalt plan, som har et ansvar for, og som råder over oplysninger på miljøområdet, med undtagelse af organer med dømmende eller lovgivningsmæssige beføjelser.'

Yderligere følger det af direktivets artikel 6, at:

'Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at miljøoplysninger, som organer med offentligt ansvar for miljøet og underlagt offentlig kontrol ligger inde med, stilles til rådighed på samme betingelser og vilkår som fastlagt i artikel 3, 4 og 5, enten af de kompetente offentlige myndigheder eller direkte af organet selv.'

Ifølge definitionen af myndigheder efter det nu ophævede direktiv 90/313/EØF var det således en betingelse, at myndigheden såvel har et ansvar for som råder over oplysninger på miljøområdet.

Fondene udøver deres virksomhed ved at foretage investeringer i virksomheder i tæt samarbejde med det private erhvervsliv, pengeinstitutter og diverse organisationer og modtager fra disse kilder såvel som fra de pågældende virksomheder materiale til brug for fondenes sagsbehandling, herunder i begrænset omfang også miljøoplysninger. Hertil skal føjes, at alle IFU's investeringer – ligesom alle IØ's nyinvesteringer – er henlagt til lande uden for den Europæiske Union. IØ ophørte allerede i 2003 med at foretage nyinvesteringer i de såkaldte EU-accessionslande, hvorimod afviklingen af de her foretagne investeringer stadig vil pågå i en årrække.

Fondene råder således over oplysninger på miljøområdet, men fondene kan ikke siges at have et ansvar for disse oplysninger, hvilket også er en betingelse efter direktiv 90/31 3/EØF. Det er med denne formulering klart, at fondene ikke har været omfattet af forpligtelserne i direktiv 90/31 3/EØF, som det var gennemført i Danmark.

Såfremt miljøoplysninger af IØ er oversendt til en offentlig myndighed, f.eks. Mil-

jøstyrelsen, vil de derimod som udgangspunkt være omfattet af aktindsigt hos den pågældende myndighed, også uanset at oplysningerne angår et projekt i udlandet, med mindre oplysningerne efter en konkret vurdering falder ind under en af undtagelsesbestemmelserne i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

IØ har i den forbindelse gjort Miljøstyrelsen opmærksom på, den potentielle 'konkurrence' mellem offentlighedsloven og miljøoplysningsloven for så vidt angår emissionsoplysninger er udtrykkelig reguleret i lovens § 2, stk. 4 (nu § 2, stk. 5), og at det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget (Folketings Tidende 1999-2000, tillæg A, side 4679), at emissionsoplysninger, der er relevante for beskyttelsen af miljøet, ikke kan undtages alene med henvisning til, at der er tale om forretningshemmeligheder.

Lov om aktindsigt i miljøoplysninger er efter afgivelsen af Udenrigsministeriets høringssvar ændret ved lov nr. 310 af 2. maj 2005, hvorved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af rådets direktiv 90/31 3/EØF (2003/4/EF) blev implementeret i dansk ret. Der blev som anført i ombudsmandens skrivelse, side 15, ikke i forbindelse med den seneste lovændring foretaget justeringer i myndighedsdefinitionen.

Direktiv 2003/4/EF lægger imidlertid op til et udvidet anvendelsesområde for direktivet, herunder at det skal omfatte flere institutioner.

Fondene har noteret, at forarbejderne til lov nr. 310 af 2. maj 2005 både omfatter behandlingen af lovforslag L 60, der blev fremsat den 28. oktober 2004, men som bortfaldt ved udskrivelsen af folketingsvalget, og lovforslag L 4, der blev fremsat den 23. februar 2005. Fondene har herved særlig hæftet sig ved, at lovforslagenes forhold til Århus-konventionen er behandlet indgående bl.a. i miljøministerens besvarelse af spørgsmål 4, 7 og 11.

Fondene har herudover noteret, at miljøministeren stillede i udsigt, at der ville blive udarbejdet en vejledning om forståelsen af det således reviderede regelsæt, men at en sådan vejledning endnu ikke er fremkommet.

En efterlevelse af de nye regler vil i givet fald nødvendiggøre, at fondene fremover i hvert enkelt tilfælde skal foretage en vurdering af, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes, eller om den bør afslås efter de undtagelsesbestemmelser, som er indeholdt i direktivet og gennemført ved ændringsloven. For fondene vil en sådan konkret bedømmelse kunne indebære en betydelig ressourcemæssig belastning, hvorfor fondene anser det for helt nødvendigt at afvente miljøministeriets vejledning og på det grundlag overveje, hvorledes spørgsmålet bedst håndteres."

Af udtalelse af 1. november 2005 fra Udenrigsministeriet fremgår følgende:

*"1. Hjemlen til at undtage IØ Fonden fra offentlighedsloven*

I forbindelse med spørgsmålet om hvorvidt der i offentlighedslovens § 3 er tilstrækkelig hjemmel til ved bekendtgørelse at undtage IØ Fonden fra offentlighedsloven, skal Udenrigsministeriet anføre følgende:

Af Deres brev af 30. august 2005 fremgår det, at flere omstændigheder efter Deres vurdering trækker i retning af, at bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 om at undtage IØ Fonden fra offentlighedsloven, ligger inden for bemyndigelsesbestemmelsens rammer i offentlighedslovens § 3. I den forbindelse fremgår det, at De særligt har lagt vægt på, at fonden klart udøver forretningsvirksomhed, herunder i tæt samvirke med private, og at lovgiver i forbindelse med vedtagelse af lovgivning, der undtager sammenlignelige fonde (søsterfonde) fra offentlighedsloven, også mere eller mindre direkte har taget stilling til IØ Fondens administrative undtagelse.

På trods af ovenstående omstændigheder fremgår det af Deres brev, at De finder det betænkeligt med hjemmel i offentlighedslo-

vens § 3 administrativt at undtage samtlige fondens aktiviteter fra offentlighedsloven. I den forbindelse finder De det navnlig usikkert om offentlighedslovens § 3 indeholder tilstrækkelig hjemmel til at udstede en bekendtgørelse, der også undtager fondens personalesager og støtteaktiviteter fra offentlighedsloven. Derudover finder De det betænkeligt at anerkende, at fonden som sådan undtages fra aktindsigt på grundlag af almene overvejelser om fondens karakter og formål.

*1.a. Betydningen af bemyndigelsesbestemmelsens ordlyd*

Det er fortsat Udenrigsministeriets opfattelse, at bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 fuldt ud ligger inden for bemyndigelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 3.

For så vidt angår Deres betænkelighed ved at undtage fonden administrativt fra offentlighedsloven ud fra generelle hensyn til fondens karakter og formål, bør det understreges, at de i Udenrigsministeriets udtalelse af 31. marts 2005 nævnte hensyn er identiske med hensynene bagved henholdsvis offentlighedslovens 13, stk. 1, nr. 5, og § 12, stk. 1, nr. 2. Det er således de beskyttelsesværdige hensyn til fondens forretningsvirksomhed og til de virksomheder, der samarbejder med fonden, der ligger bag bekendtgørelsen.

Det fremgår af bemærkningerne til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, at det 'vil være muligt at begrænse offentlighedens krav på aktindsigt i det omfang, det er nødvendigt for, at offentlige institutioner kan fungere under samme betingelser som private erhvervsdrivendes virksomheder eller indgå i et erhvervmæssigt samvirke med sådanne virksomheder', jf. Folketings Tiden- de 1985-86, tillæg A, sp. 229. Derudover fremgår det af Deres brev af 30. august 2005, at det efter Deres opfattelse er 'klart at fonden udøver forretningsvirksomhed, herunder samvirker med private om udøvelse af forretningsvirksomhed'.

Det følger endvidere af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, at oplysninger om private erhvervsinteresser kan tilbageholdes, såfremt de er af væsentlig betydning for de virksomheder, oplysningerne vedrører. Se hertil særligt betænkning nr. 857/1978, s. 254 f.

Udenrigsministeriet har fået oplyst af IØ Fonden, at den altid i forbindelse med projekter og påtænkte investeringer modtager oplysninger dels om projektet eller projektselskabet, herunder forretningsplaner, markedsundersøgelser, budgetter og markedsplaner, dels om den danske investeringspartner og eventuelle udenlandske partnere i form af forretningskoncepter, strategiske overvejelser, detaljerede historiske regnskabsoplysninger og budgettal.

Som redegjort for i Udenrigsministeriets udtalelse af 31. marts 2005, vil IØ Fonden også uden bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 have mulighed for at tilbageholde langt størsteparten af sine dokumenter fra aktindsigt, idet disse indeholder oplysninger, som beskrevet ovenfor. Bekendtgørelsen kan derfor begrundes i den ressourcebesparelse, der følger af, ikke at skulle behandle aktindsigtsanmodninger. Se hertil særligt betænkning nr. 857/1978, side 98. Ud over bekendtgørelsens administrative funktion spiller den yderligere en afgørende rolle i forbindelse med fondens forretningsmæssige virke, idet den sender et signal til private samarbejdspartnere om, at oplysninger, fonden modtager, vil blive behandlet fortroligt.

Udenrigsministeriet er enig i, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 3, stk. 1, skal fortolkes i lyset af, at der er tale om en undtagelse til det almindelige offentlighedsprincip. I relation til IØ Fonden betyder det – som anført i Deres brev af 30. august 2005 – at 'hovedparten af dokumenterne skal kunne undtages efter offentlighedslovens 12 eller § 13'. Det er som nævnt Udenrigsministeriets opfattelse, at IØ Fonden opfylder dette krav.

Offentlighedslovens § 3, stk. 1, lyder således:

'Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre at begæring om aktindsigt kan afslås, skal være undtaget fra loven'.

I forbindelse med en fortolkning af offentlighedslovens § 3, stk. 1, bør der efter Udenrigsministeriets opfattelse lægges vægt på andet og mere end den omstændighed, at bestemmelsen er en undtagelse til offentlighedsprincippet. Udenrigsministeriet hæfter sig i den forbindelse særligt ved, at bestemmelsen efter sin ordlyd giver mulighed for at undtage *myndigheder* som sådan fra offentlighedsloven. Adgangen til at undtage myndigheder fra offentlighedsloven blev udtrykkeligt lovfæstet med offentlighedslovens vedtagelse i 1985, men det antages, at der også efter den tidligere offentlighedslov kunne undtages hele organer fra loven uanset den dagældende ordlyd, der kun omtalte 'sagsområder eller arter af dokumenter', jf. betænkning 857/1978, s. 267, og Folketings Tidende 1985-86, tillæg A, sp. 208.

Det er vanskeligt at forestille sig en myndighed, hvor *alle* aktiviteter vil falde under undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 7-14. Det faktum, at offentlighedslovens § 3 giver mulighed for administrativt at undtage *myndigheder* fra offentlighedsloven, betyder derfor efter Udenrigsministeriets opfattelse, at lovgiver har accepteret, at også enkelte oplysninger, der normalt vil være tilgængelige for offentligheden, administrativt kan undtages fra aktindsigt af ressourcehensyn. At enkelte oplysninger, som normalt vil være offentligt tilgængelige, administrativt undtages som konsekvens af en samlet undtagelse for myndigheden, ændrer ikke ved, at det stadig må forlanges, at myndighedens aktiviteter 'i almindelighed' vil falde under offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. I praksis vil det sige, at

langt størsteparten af myndighedens aktiviteter skal kunne undtages fra aktindsigt.

En fortolkning af offentlighedslovens § 3, hvorefter det skal kunne godtgøres, at alle myndighedens aktiviteter kan undtages fra aktindsigt, vil ikke blot være uoverensstemmende med bestemmelsens ordlyd, men vil i realiteten betyde, at bestemmelsen gøres illusorisk for så vidt angår muligheden for at undtage myndigheder som sådan fra offentlighedsloven, idet alle myndigheder vil være i besiddelse af oplysninger, der som udgangspunkt er tilgængelige for offentligheden.

Idet det skal understreges, at IØ Fonden ikke – som angivet i Deres brev af 30. august 2005 – giver støtte til virksomheder, men derimod udelukkende foretager investeringer, skal Udenrigsministeriet fastholde, at langt hovedparten af fondens aktiviteter – også bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 – vil kunne undtages efter offentlighedslovens 12, stk. 1, nr. 2, og 13, stk. 1, nr. 5. Det er derfor fortsat Udenrigsministeriets opfattelse, at bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 ligger inden for bemyndigelsen i offentlighedslovens § 3. Det faktum, at personaleoplysninger undtages fra offentlighedsloven i medfør af bekendtgørelsen, ændrer ikke ved, at langt størsteparten af IØ Fondens aktiviteter falder under offentlighedslovens § 12 og § 13. Spørgsmålet om personaleoplysninger skal endvidere ses i lyset af offentlighedslovens § 2, stk. 2, der undtager mange af sådanne oplysninger fra lovens anvendelsesområde.

#### 1.b. Sammenfatning

Sammenfattende er det således Udenrigsministeriets vurdering, at bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 er udstedt med sikker hjemmel i offentlighedslovens § 3. I den forbindelse lægger Udenrigsministeriet særlig vægt på, at der et forholdsvis sikkert grundlag for at fastslå, at stort set alle ansøgninger om aktindsigt til IØ Fondens vil kunne afslås i medfør af offentlighedslovens § 12 og § 13.

Udenrigsministeriet er endvidere af den

opfattelse, at det faktum, at offentlighedslovens § 3 direkte omtaler muligheden for at undtage myndigheder som sådan fra offentlighedsloven, nødvendigvis må betyde, at lovgiver har accepteret en vis indskrænkning af offentlighedsprincippet. Der må imidlertid ikke være tale om en væsentlig indskrænkning af offentlighedsprincippet, hvorfor det i forbindelse med en anvendelse af bemyndigelsesbestemmelsen må forlanges, at stort set alle myndighedens aktiviteter skal kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedsloven.

2. Er IØ Fonden omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger?

I forbindelse med spørgsmålet om hvorvidt IØ Fonden er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, kan Udenrigsministeriet anføre følgende:

Af Deres skrivelse af 30. august 2005 fremgår det, at det efter Deres opfattelse synes at stemme bedst overens med Århus-konventionens brede myndighedsbegreb, at IØ Fonden er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Ifølge miljøoplysningslovens § 1, stk. 1, gælder loven for alle myndigheder mv., der er omfattet af § 1 i offentlighedsloven. Loven gælder ifølge § 1, stk. 2, endvidere for organer, herunder fysiske og juridiske personer, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet. Miljøoplysningsloven blev vedtaget i 1994 med henblik på at implementere rådets nu ophævede direktiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger, jf. Folketings Tidende 1999-2000, tillæg A, sp. 4676.

Begrebet myndigheder er i det bagvedliggende direktiv 90/313/EØF defineret som 'alle offentlige myndigheder på nationalt, regionalt eller lokalt plan, som har et ansvar for, og som råder over oplysninger på miljøområdet, med undtagelse af organer med dømmende eller lovgivningsmæssige beføjelser', jf. artikel 2, litra b.



Ifølge direktiv 90/313/EØF var det således en betingelse for at være omfattet af direktivets myndighedsbegreb, at myndigheden for det første rådede over miljøoplysninger, og for det andet havde et ansvar for sådanne oplysninger.

IØ Fonden modtager i forbindelse med udøvelsen af sin virksomhed en række oplysninger fra virksomheder, herunder i begrænset omfang miljøoplysninger. Fonden råder derfor – om end i begrænset omfang – over miljøoplysninger. Det betyder imidlertid ikke, at fonden har ansvar for miljøoplysninger.

Af § 2 i lov nr. 828 af 1989 om støtte til danske investeringer i østlandene, som senere ændret, fremgår det, at IØ Fondens formål er, i samvirke med dansk erhvervsliv, at fremme investeringer i østlandene. Efter Udenrigsministeriets opfattelse er det på den baggrund vanskeligt at hævde, at IØ Fonden har et egentligt ansvar for miljøoplysninger.

Det er derfor Udenrigsministeriets vurdering, at IØ Fonden ikke var omfattet af forpligtelserne i (det nu ophævede) direktiv 90/313/EØF, som det var gennemført i dansk ret.

Lov om aktindsigt i miljøoplysninger er efter Udenrigsministeriets afgivelse af udtalelse af 31. marts 2005 blevet ændret ved lov nr. 310 af 2. maj 2005, hvorved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af rådets direktiv 90/313/EØF blev implementeret i dansk ret. Som anført i Deres skrivelse, blev der ikke i forbindelse med den seneste lovændring foretaget justeringer i myndighedsdefinitionen.

Det nye direktiv 2003/4/EF lægger imidlertid op til at flere institutioner – i forhold til det tidligere direktiv 90/313/EØF – skal være omfattet af direktivets forpligtelser.

Det i direktiv 2003/4/EF udvidede anvendelsesområde peger i retning af, at IØ Fonden er omfattet af den ændrede lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Der knytter sig imidlertid fortsat en ikke uvæsentlig tvivl til fortolkningen af 2005 miljøoplysningslovens anvendelsesområde. Udenrigsministeriet har derfor anmodet Miljøministeriet om en udtalelse om, hvorvidt IØ Fonden efter Miljøministeriets vurdering er omfattet af miljøoplysningsloven.

I lyset af Deres reaktion på denne skrivelse vil Udenrigsministeriet overveje eventuelle videre skridt. ”

Den 15. maj 2006 modtog jeg fra Udenrigsministeriet udtalelse af 3. maj 2006 fra Miljøstyrelsen. Af denne fremgik følgende:

”Miljøoplysningslovens anvendelsesområde er fastlagt i lovens § 1 og lyder således:

’§ 1. Loven gælder for alle myndigheder m.v., der er omfattet af § 1 i lov om offentlighed i forvaltningen.

Stk. 2. Loven gælder endvidere for organer, herunder fysiske og juridiske personer, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt offentlig kontrol.’

§ 1, stk. 1, er uændret siden miljøoplysningslovens vedtagelse i 1994. § 1, stk. 2, fik sit nuværende indhold ved lov nr. 447 af 31. maj 2000 om ændring af visse miljølove.

Det fremgår af ombudsmandens udtalelse af 30. august 2005, at der ikke i sagen har været rejst tvivl om, at IØ Fonden er omfattet af offentlighedslovens § 1, hvilket herefter lægges til grund.

Det fremgår endvidere af ombudsmandens udtalelse, at IØ Fonden i medfør af bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 er undtaget fra offentlighedslovens regler.

Bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i offentlighedslovens § 3, stk. 1, hvorefter den relevante ressortminister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 7-14 i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt kan afslås, skal være undtaget fra loven.



Miljøoplysningsloven indeholder ikke en tilsvarende bemyndigelsesbestemmelse som § 3, stk. 1, i offentlighedsloven. Miljøstyrelsen er endvidere enig med ombudsmanden i, at en analog anvendelse af offentlighedslovens § 3, stk. 1, på oplysninger omfattet af miljøoplysningsloven i almindelighed vil kræve klar lovhjemmel.

Det bemærkes endvidere, at Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF om offentlighedens adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af rådets direktiv 90/313/EØF, hvorved Århus-konventionens bestemmelser om bl.a. aktindsigt er gennemført i EU-retten, ikke indeholder hjemmel til at undtage nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter fra direktivet, for hvilke bestemmelserne i direktivet i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt kan afslås.

Det er således et krav efter direktivets artikel 4, stk. 2, andet sidste afsnit, om undtagelser fra retten til aktindsigt i miljøoplysninger, at der i hver enkelt sag om aktindsigt i miljøoplysninger, hvor direktivets undtagelsesbestemmelser kunne finde anvendelse, skal ske en konkret afvejning af de offentlige interesser, der varetages ved udlevering over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

Direktivets bestemmelse er gennemført i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 1. pkt., ved lov nr. 310 af 2. maj 2005.

Det er således Miljøstyrelsens opfattelse, at en analog anvendelse af § 3, stk. 1, på oplysninger omfattet af miljøoplysningsloven ikke vil være foreneligt med direktivets regler.

Det er på den baggrund Miljøministeriets opfattelse, at IØ Fonden må anses for at være omfattet af miljøoplysningslovens bestemmelser.

Herudover kan tilføjes, at miljøoplysningslovens § 2, stk. 2, har følgende indhold: 'Ret til aktindsigt efter denne lov begrænses ikke af særlige bestemmelser om aktindsigt i anden lovgivning. Dette gælder dog ikke be-

stemmelser fastsat til gennemførelse af fællesskabsretlige forpligtelser.'

Der kan således ikke – efter Miljøstyrelsens opfattelse – fastsættes regler, der fraviger bestemmelserne i miljøoplysningsloven, medmindre der er tale om gennemførelse af fællesskabsretlige forpligtelser. "

Med Udenrigsministeriets brev af 22. maj 2006 modtog jeg en udtalelse af 17. maj 2006 fra IØ Fonden hvori IØ Fonden kom med bemærkninger til Miljøstyrelsens udtalelse. Af IØ Fondens udtalelse fremgår bl.a. følgende:

"Det fremgår af udtalelsen, at det er Miljøministeriets opfattelse, at IØ må anses for omfattet af miljøoplysningslovens bestemmelser, og dette begrundes med, at det er et krav efter direktivets artikel 4, stk. 2, andet sidste afsnit, som gennemført i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, første punktum, ved lov nr. 310 af 2. maj 2005, at der i hver enkelt sag om aktindsigt i miljøoplysninger, hvor direktivets undtagelsesbestemmelser kunne finde anvendelse, skal ske en konkret afvejning af de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering, og at en analog anvendelse af lov om offentlighed i forvaltningen, § 3, stk. 1, for oplysninger omfattet af miljøoplysningsloven derfor ikke vil være foreneligt med direktivets regler.

IØ og IFU har taget til efterretning, at det herefter må lægges til grund, at fondene blev omfattet af miljøoplysningsloven ved lov nr. 310 af 2. maj 2005 om ændring af miljøoplysningsloven i forbindelse med gennemførelse af direktivet om Århus-konventionen.

Det er om ikrafttrædelse i lov nr. 310 af 2. maj 2005, § 2, blot anført, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende, dvs. den 5. maj 2005.

2005-ændringsloven bygger imidlertid på lov nr. 447 af 31. maj 2000 om ændring af visse miljølove med henblik på implementering af Århus-konventionen, hvor undtagelsesreglerne blev ændret, bl.a. for så vidt angår emissionsoplysninger. Det er i denne lovs

§ 14 bl.a. anført, at loven træder i kraft den 15. september 2000, jf. dog stk. 2-4.

Det er i 2000-ændringslovens § 14, stk. 3, endvidere bestemt, at miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, ikke har virkning i forhold til materiale, der er indhentet før lovens ikrafttræden, såfremt den, der har indleveret materialet, ikke var eller kunne gøres forpligtet til at levere materialet, og den pågældende ikke har meddelt, at han eller hun accepterer udleveringen, og det er i § 14, stk. 4, bestemt, at § 2, stk. 4, i miljøoplysningsloven (om emissionsoplysninger) ikke har virkning for oplysninger om emissioner, som er kommet i myndighedens besiddelse før lovens ikrafttræden.

Det er i bemærkningerne til lovforslaget til 2000-ændringsloven (Folketings Tidende 1999-2000, tillæg A, side 4693) bl.a. anført, at reglen i § 14, stk. 4, knytter an til den særlige regel om adgang til emissionsoplysninger, der fremgår af § 1, nr. 4, i direktivet, og at reglen indebærer, at den adgang til oplysninger om emissioner, der med lovforslaget udvides i forhold til de gældende regler i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, ikke finder anvendelse på oplysninger, der er kommet i myndighedens besiddelse forud for lovens ikrafttræden.

Fondene vil derfor ved behandling af begæring om aktindsigt i miljøoplysninger – i det omfang fondene efter loven er forpligtet hertil – give aktindsigt i oplysninger, der er kommet i fondenes besiddelse fra og med den 15. september 2000.

Fondene har desuden iværksat et analysearbejde med henblik på tilrettelæggelse af sagsbehandlingsrutiner til håndtering af begæring om aktindsigt i medfør af miljøoplysningsloven. Fondene er opmærksomme på, at begæring om aktindsigt i medfør af miljøoplysningsloven, der er modtaget efter ikrafttrædelsen af 2005-ændringsloven den 15. maj 2005, skal behandles i overensstemmelse med loven. Denne skæringsdato er valgt, idet Miljøstyrelsen konkluderer, at IØ og IFU blev omfattet af reglerne om aktind-

sigt i miljøoplysninger ved 2005-ændringsloven.

Fondene vil i deres analysearbejde også inddrage spørgsmålet om meraktindsigt.”

I brev af 1. juni 2006 kom X med sine bemærkninger til udtalelserne. Han anførte at IØ Fonden efter hans opfattelse måtte være omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger siden første udgave af loven fra 1994.

Den 6. september 2006 skrev jeg X at spørgsmålet om fra hvilket tidspunkt IØ Fonden var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, ville indgå i min afsluttende behandling af sagen.

Med brev af 12. september 2006 modtog jeg fra IØ Fonden et udkast til drejebog for IFU's og IØ's behandling af miljøoplysninger og begæring om aktindsigt heri.

## Ombudsmandens udtalelse

### 1. Hjemlen til at undtage IØ Fonden fra offentlighedsloven

#### *a) Opsummering af ombudsmandens og myndighedernes synspunkter*

I mit brev af 30. august 2005 til Udenrigsministeriet citerede jeg bestemmelsen i offentlighedslovens § 3, og jeg redegjorde nærmere for lovforarbejder mv. og for praksis vedrørende dens anvendelse.

Jeg skrev at det er en betingelse i offentlighedslovens § 3 for at kunne undtage (f.eks.) en myndighed fra loven at 'bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre at en begæring om aktindsigt kan afslås'. Jeg konkluderede at det efter min opfattelse var vanskeligt at se at betingelsen kunne være opfyldt i forhold til samtlige IØ Fondens aktiviteter, dvs. ikke kun i forhold til fondens forretningsmæssige aktiviteter, men også i relation til f.eks. fondens personaleadministration. Jeg bemærker i den forbindelse at jeg i mit brev af 30. august 2005 brugte begrebet støtteaktiviteter synonymt med begrebet forretningsmæssige aktiviteter, jf. ordlyden

fra forarbejderne 'fonde yder støtte til danske investeringer i østlandene ved aktivtægning.

...'

Jeg fandt det endvidere betænkeligt at anerkende at fonden som sådan administrativt undtages fra aktindsigt på grundlag af almene overvejelser om fondens karakter og formål. Jeg bemærkede i den forbindelse at § 3 forudsatte at vurderingen af om der kan gøres undtagelse fra reglerne om aktindsigt, hviler på de hensyn der er nævnt i offentlighedslovens §§ 7-14 og de afvejninger disse bestemmelser er udtryk for. Generelt holdte synspunkter som risiko for mistillid til fonden som samarbejdspartner er eksempelvis ikke tilstrækkeligt grundlag for et konkret afslag på aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 2, eller § 13. Jeg fandt det derfor usikkert om og navnlig i hvilken udstrækning betingelser om at begæring om aktindsigt kan afslås, er opfyldt for så vidt angår fondens støtteaktiviteter.

IØ Fonden og Udenrigsministeriet har i sine udtalelser af henholdsvis 12. oktober 2005 og 1. november 2005 kommenteret mine synspunkter. Både IØ Fonden og Udenrigsministeriet har fastholdt at bekendtgørelsen hvorved IØ Fonden undtages fra offentlighedsloven, er udstedt med sikker hjemmel i offentlighedslovens § 3.

IØ Fonden har bl.a. anført at det *ikke* kan tillægges betydning at undtagelsen af IØ Fonden fra offentlighedsloven er sket ved bekendtgørelse og ikke ved lov som det er tilfældet for f.eks. Investeringsfonden for Vækstmarkeder (IFV) og Eksportkredit Fonden (EKF). Undtagelsen fra offentlighedsloven er for alle institutioners vedkommende begrundet i det generelle hensyn til fondenes samarbejdspartners tillid til at fortrolige oplysninger behandles fortroligt også efter udlevering til fondene. Fonden er *ikke* enig i at adgangen til at undtage myndigheder fra aktindsigt primært må være begrundet i 'den admi-

nistrative lettelse ved ikke til stadighed at skulle behandle og begrundet afvise anmodninger om aktindsigt, når resultatet er givet på forhånd'.

Udenrigsministeriet har lagt vægt på at der efter ministeriets opfattelse er et forholdsvist sikkert grundlag for at fastslå at stort set alle ansøgninger om aktindsigt i IØ Fonden vil kunne afslås i medfør af offentlighedslovens § 12 og § 13. Ministeriet har i den forbindelse anført at de generelle hensyn til fondens karakter og formål som blev nævnt i Udenrigsministeriets udtalelse af 31. marts 2005 som begrundelse for at der var tilstrækkeligt hjemmel til at undtage fonden som sådan fra offentlighedsloven, er identiske med hensynene i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og § 13, stk. 1, nr. 5. Udenrigsministeriet har nævnt eksempler på dokumenter som indgår i IØ Fondens ansøgningssager. Ministeriet har understreget at IØ Fonden ikke giver støtte til virksomheder, men udelukkende foretager investeringer.

Herudover har Udenrigsministeriet anført at det faktum at offentlighedslovens § 3 direkte omtaler muligheden for at undtage myndigheder som sådan fra offentlighedsloven, nødvendigvis må betyde at lovgiver har accepteret en vis indskrænkning af offentlighedsprincippet. Der må imidlertid ikke være tale om en væsentlig indskrænkning af offentlighedsprincippet hvorfor det i forbindelse med en anvendelse af bemyndigelsesbestemmelsen må forlanges at stort set alle myndighedens aktiviteter skal kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedsloven.

*b) Ombudsmandens bemærkninger til fondens synspunkter*

Til støtte for at der er fornøden hjemmel i offentlighedslovens § 3, stk. 1, til ved bekendtgørelse at undtage IØ Fonden fra offentlighedsloven, har fonden henvist til at andre lignende myndigheder er undtaget

fra offentlighedsloven ved lov. Dette synspunkt er efter min mening klart uholdbart. At andre lignende myndigheder er blevet undtaget fra offentlighedsloven ved lov kan tværtimod anføres til støtte for at bemyndigelsen i offentlighedslovens § 3, stk. 1, ikke har været tilstrækkelig, og at lovgivning derfor har været påkrævet. Jeg må forstå fondens synspunkter på den måde at fonden mener at formålet med udstedelsen af bekendtgørelsen hvorved IØ Fonden undtages fra aktindsigt, består i at sikre områdets undtagelse fra det almindelige offentlighedsprincip snarere end i en umiddelbar lettelse af lovens administration.

Ifølge legalitetsprincippet skal forvaltningens virksomhed være legitimeret i en lov eller en anden anerkendt retskilde. En bekendtgørelse skal således have hjemmel i loven. Hvis betingelsen i § 3 om at 'bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre at en begæring om aktindsigt kan afslås', ikke er opfyldt, har bekendtgørelsen ikke tilstrækkelig hjemmel. Hvis fonden ud fra generelle hensyn til fondens samarbejdspartneres tillid til at oplysninger behandles fortroligt, ønsker at sikre området undtagelse fra det almindelige offentlighedsprincip, må dette ske ved en lov. § 3 i offentlighedsloven indeholder ikke hjemmel til at noget sådant kan ske ved bekendtgørelse.

Jeg bemærker at offentlighedsloven omfatter al virksomhed der udøves inden for den offentlige forvaltning. Det fremgår af lovens § 1, stk. 1. Begrebet 'al virksomhed' omfatter naturligvis også fortrolige oplysninger. At konstatere at et dokument er omfattet af offentlighedsloven, er derfor ikke det samme som at sige at dokumentet er undergivet aktindsigt. Om en myndighed har pligt til at give indsigt i dokumentet beror på offentlighedslovens undtagelsesregler.

*c) Ombudsmandens bemærkninger til Udenrigsministeriets synspunkter*

*Undtagelse på grundlag af almene overvejelser om fondens karakter og formål*

Hvis en oplysning skal undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, kræves det at der er tale om en oplysning om drifts- eller forretningsforhold mv., men også at det er af væsentlighed økonomisk betydning for den person eller virksomhed oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes. En oplysning kan undtages efter § 13, stk. 1, nr. 5, i det omfang det er nødvendigt for at beskytte væsentlige hensyn til det offentlige økonomiske interesser. Det er således en forudsætning efter bestemmelserne, dels at de hensyn som bestemmelserne beskytter, er til stede, dels at en konkret vurdering falder ud til at der foreligger modstående hensyn af en sådan styrke (væsentlighed) at det er nødvendigt at undtage oplysningerne.

Udenrigsministeriet har som nævnt, anført at de generelle hensyn til fondens karakter og formål som blev nævnt i Udenrigsministeriets udtalelse af 31. marts 2005 som begrundelse for at der var tilstrækkelig hjemmel til at undtage fonden som sådan fra offentlighedsloven, er identiske med hensynene i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og § 13, stk. 1, nr. 5.

Selv om dette lægges til grund, er det efter min opfattelse ikke tilstrækkeligt. Udenrigsministeriet har nævnt nogle eksempler på dokumenter og oplysninger som typisk indgår i fondens ansøgningssager, men har ikke under sagen påvist eller sandsynliggjort at en konkret vurdering af oplysningerne i disse dokumenter i lyset af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og § 13, stk. 1, nr. 5, i almindelighed vil falde ud til at alle oplysninger i dokumenterne til enhver tid vil kunne undtages fra aktindsigt. Jeg mener derfor stadig at det er usikkert om og i hvilken udstrækning

betingelsen om at en begæring om aktindsigt kan afslås, er opfyldt for så vidt angår fondens forretningsmæssige aktiviteter.

*Undtagelse af en hel myndighed fra aktindsigt*

Muligheden efter offentlighedslovens § 3 til at undtage en hel myndighed fra offentlighedsloven må stadig – som bestemmelsen i øvrigt – fortolkes i lyset af at der er tale om en fravigelse af det almindelige offentlighedsprincip. Som nævnt, er der principielt kun tale om en præcisering af hvad der allerede gælder. Det er derfor min opfattelse at bestemmelsen ikke giver hjemmel til en undtage en hel myndighed fra offentlighedsloven hvis der med sikkerhed er områder af myndighedens virksomhed hvor betingelsen i § 3 om at 'bestemmelserne i §§ 7 og 14 i almindelighed vil medføre at en begæring om aktindsigt kan afslås', ikke er opfyldt. En undtagelse må udformes så snævert og afgrænset som muligt.

Jeg forstår Udenrigsministeriet sådan at ministeriet er enig med mig i at oplysninger om f.eks. IØ Fondens personaleadministration ikke i almindelighed vil kunne undtages efter bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 7-14. Jeg bemærker i den forbindelse at § 3 kun kan anvendes hvis det er bestemmelserne i *offentlighedsloven* §§ 7-14 der i almindelighed vil medføre at en begæring om aktindsigt kan afslås og ikke andre af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven. Jeg mener derfor ikke at det har betydning for vurderingen af om myndigheden som sådan kan undtages fra offentlighedslovens § 3, at personaleadministrationen efter andre bestemmelser i offentlighedsloven delvist er undtaget fra retten til aktindsigt, og der derfor alligevel kun vil være ret til begrænset indsigt i oplysninger herom. Det er på den baggrund stadig min opfattelse at det er vanskeligt at se at betingelsen i § 3 kan være opfyldt i relation til samtlige IØ Fondens aktiviteter, dvs. ikke kun i forhold til

(dele af) fondens forretningsmæssige aktiviteter.

*d) Sammenfatning*

Jeg må fastholde de synspunkter jeg anførte i mit brev af 30. august 2005 til Udenrigsministeriet, nemlig at

1) det er vanskeligt at se at betingelsen i offentlighedslovens § 3 om at 'bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre at begæring om aktindsigt kan afslås', er opfyldt i forhold til alle fondens aktiviteter, og at

2) det er betænkeligt at anerkende at fonden som sådan administrativt undtages fra aktindsigt på grundlag af almene overvejelser om fondens karakter og formål.

Jeg mener derfor at det er tvivlsomt om Udenrigsministeriets udnyttelse af bemyndigelsen i offentlighedslovens § 3, stk. 1, til generelt at undtage IØ Fonden fra aktindsigt holder sig inden for det formål med bemyndigelsen som er angivet i lovforslagene. På baggrund af denne tvivl henstiller jeg til Udenrigsministeriet at ministeriet snarest ophæver bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 om undtagelse af Investeringsfonden for Østlandene fra lov om offentlighed i forvaltningen. Hvis ministeriet ønsker at udfærdige en ny bekendtgørelse på området, henstiller jeg at undtagelserne afgrænses og udformes på en sådan måde at de klart falder inden for rammen for bemyndigelsen i offentlighedslovens § 3, stk. 1. Jeg anmoder om at blive orienteret om det videre forløb af sagen.

**2. Er IØ Fonden omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger?**

I mit brev af 30. august 2005 til Udenrigsministeriet konkluderede jeg at mest talte for at anse IØ Fonden for omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

I udtalelserne af henholdsvis 12. oktober 2005 og 1. november 2005 har IØ Fon-



den og Udenrigsministeriet anført at fonden efter deres opfattelse ikke var omfattet af forpligtelserne i (det nu ophævede) direktiv 90/313/EOF som det var gennemført i dansk ret ved lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Fonden og ministeriet byggede denne opfattelse på myndighedsdefinitionen i direktivet hvorefter det er en betingelse at myndigheden ikke blot rådede over, men også havde ansvaret for miljøoplysninger. Mere tvivlsomt anså fonden og ministeriet spørgsmålet for at være efter at lov om aktindsigt i miljøoplysninger ved lov nr. 310 af 2. maj 2005 var blevet ændret på baggrund af Europa-Parlamentets og -Rådets direktiv 2003/4 EF om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af rådets direktiv 90/313/EOF.

Efter at Miljøstyrelsen den 3. maj 2006 i en udtalelse til sagen havde anført at IØ Fonden efter styrelsens opfattelse måtte anses for omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, erklærede IØ Fonden at fonden måtte lægge til grund at fondene blev omfattet af miljøoplysningsloven ved lov nr. 310 af 2. maj 2005.

Som nævnt i mit brev af 30. august 2005 til Udenrigsministeriet fremgik de myndigheder man efter myndighedsdefinitionen i rådets direktiv 90/313/EOF valgte at lade være omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, af lovens § 1. Ifølge § 1, stk. 1, omfatter loven først og fremmest alle myndigheder der er omfattet af § 1 i offentlighedsloven. § 1, stk. 1, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger er ikke blevet ændret siden lovens ikrafttræden den 1. juli 1994.

Af de grunde som jeg nærmere redegjorde for i mit brev af 30. august 2005 til Udenrigsministeriet, er det efter min opfattelse utvivlsomt at IØ Fonden er omfattet af § 1, stk. 1, i offentlighedsloven.

Når fonden er omfattet af offentlighedslovens § 1, stk. 1, følger det af § 1, stk. 1, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger at fonden også er omfattet af denne lov.

Min konklusion om at IØ Fonden er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, bygger således på anvendelse af lovens § 1, stk. 1, og ikke på lovens § 1, stk. 2. Det er efter min opfattelse derfor ikke relevant om IØ Fonden efter direktivets definition har ansvaret for miljøoplysninger.

På denne baggrund mener jeg at IØ Fonden har været omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger siden loven trådte i kraft den 1. juli 1994. Jeg bemærker i den forbindelse at jeg ikke læser Miljøstyrelsens udtalelse sådan at det er styrelsens opfattelse at IØ Fonden først blev omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger ved lov nr. 310 af 2. maj 2005. Miljøstyrelsen har – ligesom jeg – lagt vægt på at en analog anvendelse af offentlighedslovens § 3, stk. 1, på oplysninger omfattet af miljøoplysningsloven i almindelighed vil kræve klar lovhjemmel, og at en sådan hjemmel ikke findes.

Sammenfattende mener jeg således at det er utvivlsomt at IØ Fonden er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, og at fonden blev omfattet af loven i forbindelse med dens oprindelige ikrafttræden den 1. juli 1994.

Det er efter min opfattelse beklageligt at fonden og ministeriet ikke hidtil har behandlet anmodninger om aktindsigt i overensstemmelse hermed.

Jeg henstiller på den baggrund at Udenrigsministeriet snarest sikrer sig at IØ Fonden administrerer anmodninger om aktindsigt efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger i overensstemmelse hermed."

NOTER: (\*) FOB 1990, s. 54, og FOB 1993, s. 103.



## 17-4. Mangelfuldt prøvelsesgrundlag i aktindsigtssag Notatpligt. Begrundelse

Forvaltningsret 11241.2 – 114.3 – 114.3 – 1.4 – 1.5 – 13.1.

*Udenrigsministeriet imødekom delvis en journalists anmodning om indsigt i ministeriets akter vedrørende et bestemt emne.*

*Anmodningen om aktindsigt omfattede ikke akterne i en konkret sag, men derimod enkelte akter i en række sager hos Udenrigsministeriet.*

*Journalisten bad ministeriet om at få en liste over de akter der var omfattet af hans begæring om aktindsigt, men som han ikke havde fået udleveret. Udenrigsministeriet afslog dette ønske med henvisning til at ministeriet ikke havde en sådan liste, og at ministeriet ikke umiddelbart havde mulighed for at generere listen ved hjælp af en journalliste eller -lister.*

*Ombudsmanden udtalte at ministeriets fremgangsmåde bevirkede at der ikke var et tilstrækkeligt prøvelsesgrundlag i sagen. Ombudsmanden henviste til at en efterprøvelse af om ministeriet havde hjemmel til afslaget på aktindsigt, forudsatte at det kunne konstateres hvilke nærmere retlige og faktiske overvejelser der lå bag ministeriets afslag på indsigt i hvert enkelt dokument. Ombudsmanden henviste endvidere til hensynet til at overholde notatpligten og begrundelsespligten. Ombudsmanden henstillede på den baggrund til ministeriet at foretage en fornyet behandling af sagen.*

*(J.nr. 2005-4106-401).*

En redaktionschef, A, bad den 19. september 2005 om aktindsigt i Udenrigsministeriets akter om ministeriets involvering i danske erhvervsfremstød i Irak i perioden 2000-2003.

Ministeriet besvarede foreløbigt anmodningen den 29. september 2005 idet ministeriet oplyste at A kunne forvente et endeligt svar på aktindsigtsanmodningen medio oktober 2005. Den 17. oktober 2005 traf ministeriet afgørelse i sagen idet ministeriet bl.a. anførte følgende:

”Efter gennemgang af sagens akter vedlægges 136 dokumenter. Din anmodning omfatter i alt 74 dokumenter, der er omfattet af de i offentlighedslovens fastsatte undtagelser fra retten til aktindsigt. Af disse 74 udleveres 3 dokumenter under henvisning til offentlighedslovens § 4 om meroffentlighed, jf. nedenfor.

Udenrigsministeriet har gennemgået hvert enkelt dokument og truffet afgørelse om begrænsninger i retten til aktindsigt i

henhold til de nedenfor angivne bestemmelser. Dokumenterne er opdelt i grupper med angivelse af antal og art i hver gruppe med begrundelser for den trufne afgørelse.

*Undtagelse i henhold til offentlighedslovens § 7*

I medfør af offentlighedslovens § 7 omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug og 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed.

I henhold til lov om udenrigstjenesten § 2 anses Udenrigsministeriet og de diplomatiske og konsulære repræsentationer i udlandet som én myndighed. Korrespondance mellem udenrigstjenestens grene er derfor interne arbejdsdokumenter i offentlighedslovens forstand.

Udenrigsministeriet vurderer, at 75 dokumenter er af intern karakter, da de indeholder korrespondance mellem Udenrigsministeriet og dets repræsentationer og ministe-

riets interne korrespondance og derfor kan undtages fra aktindsigt, jf. lovens § 7.

Det bemærkes, at Udenrigsministeriet betragter det som en forudsætning for at tillægge de pågældende dokumenter status som interne arbejdsdokumenter, at de ikke er videregivet til adressater uden for denne kreds, der udgøres af Udenrigsministeriet og dets repræsentationer i udlandet.

Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 7 visse typer interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form.

Det er derfor blevet overvejet, om de 75 dokumenter omfattet af § 7, indeholder oplysninger af den karakter, som er nævnt i lovens § 8. Det er vurderingen, at 1 dokument har et indhold, som er omfattet af lovens § 8, nr. 3. De øvrige 74 dokumenter skønnes ikke at være omfattet af § 8 og kan derfor undtages fra aktindsigt.

*Aktindsigt jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1, om faktiske oplysninger*

I henhold til offentlighedslovens § 11, stk. 1, skal oplysninger i dokumenter omfattet af lovens §§ 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.

Udenrigsministeriet har for hvert enkelt af de ovenfor nævnte 75 dokumenter vurderet, om de indeholder sådanne faktiske oplysninger, som kan offentliggøres. Det vurderes ikke at være tilfældet.

*Undtagelse i henhold til § 14 om tavshedspligt*

I henhold til offentlighedslovens § 14 er pligten til at meddele oplysninger begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Det gælder ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, forvaltningsloven og tjenestemandsløvgivningen.

1 dokument i sagen vedrørende møde i Udenrigspolitisk Nævn er omfattet af tavshedspligten jf. lov om Det Udenrigspolitiske

Nævn § 4 og kan derfor ikke undergives aktindsigt.

*Meroffentlighed i medfør af offentlighedslovens § 4, stk. 1*

Udenrigsministeriet har endelig vurderet, hvorvidt der er grundlag for at give meroffentlighed i medfør af offentlighedslovens § 4, stk. 1.

Denne vurdering har ført til, at der kan gives aktindsigt i yderligere 3 dokumenter, der vedlægges. For de øvrige dokumenters vedkommende skønnes der som følge af dokumenternes karakter ikke at være mulighed for at give meroffentlighed."

Af A's e-mail af 17. oktober 2005 fremgik det at han havde fået et telefonisk afslag fra ministeriet på en anmodning om at få udleveret en liste over de dokumenter ministeriet havde undtaget fra aktindsigt. A bad om at få dette afslag skriftligt.

Det fremgik endvidere af A's e-mail til ministeriet af 18. oktober 2005 at der var tilbageholdt oplysninger i enkelte af de udleverede dokumenter.

Ministeriet skrev herefter følgende i en e-mail til A af 20. oktober 2005:

"...

Deres anmodning om aktindsigt i Udenrigsministeriets involvering i danske erhvervsfremstød i Irak i perioden 2000-2003 blev besvaret af Udenrigsministeriet med brev af 17. ds. ligeledes bilagt en liste over de dokumenter, som De fik aktindsigt i.

For så vidt angår de dokumenter, som helt eller delvist er omfattet af undtagelser fra retten til aktindsigt i medfør af offentlighedsloven, redegøres der i de to breve fra Udenrigsministeriet for de benyttede bestemmelser i offentlighedsloven. Dokumenterne er således opdelt i grupper med angivelse af antal og art i hver gruppe med begrundelser for den trufne afgørelse. Begrundelserne omfatter både de dokumenter, hvor der er meddelt begrænset aktindsigt, og de dokumenter, der i deres helhed er blevet undtaget fra aktindsigt.

For så vidt angår Deres anmodninger af 17. og 18. ds. i de to sager om at måtte modtage en liste over de dokumenter, som helt eller delvist er omfattet af undtagelser fra retten til aktindsigt, kan denne ikke imødekommes, idet ministeriet ikke har udarbejdet sådanne lister.”

Ifølge ministeriet var afgørelsen af 17. oktober 2005 altså vedlagt en liste over de dokumenter som A fik aktindsigt i. En sådan liste var imidlertid ikke nævnt i sagens øvrige dokumenter og fandtes heller ikke blandt de akter jeg senere havde lånt af ministeriet, jf. nærmere herom nedenfor.

Jeg modtog den 16. november 2005 A's klage af 4. november 2005 over ministeriets behandling af anmodningen om aktindsigt. A bad mig i den forbindelse bl.a. om at tage stilling til om ministeriets begrundelse for at afslå at udlevere en liste over undtagne dokumenter var tilstrækkelig.

Jeg indhentede på den baggrund en udtalelse af 16. december 2005 fra Udenrigsministeriet. Ministeriet anførte heri bl.a. følgende:

”2. Det ene punkt i klagen vedrører afslag på udlevering af en oversigt over samtlige dokumenter, som var omfattet af anmodningen, herunder også de ikke-udleverede.

Indledningsvis bør det understreges, at Udenrigsministeriet i forbindelse med behandlingen af aktindsigtsanmodninger ikke nødvendigvis udarbejder en oversigt over alle dokumenter, der er omfattet af den pågældende anmodning. I forbindelse med den konkrete sag har Udenrigsministeriet ikke udarbejdet en sådan oversigt.

Efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, er retten til aktindsigt begrænset til udelukkende at omfatte dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed. Offentlighedsloven giver således kun ret til aktindsigt i de dokumenter, der eksisterer i forbindelse med sagen på det tidspunkt, hvor begæring om aktindsigt fremsættes. Udenrigsministeriet er derfor ikke i forbindelse med en aktindsigtsanmodning forplig-

tet til at udarbejde nye dokumenter, herunder en oversigt over samtlige dokumenter, der er omfattet af en aktindsigtsanmodning.

I den forbindelse skal det endvidere bemærkes, at ministeriets journalsystem ikke uden videre kan generere en sådan oversigt.

Som det ses af Udenrigsministeriets svarskrivelse af 17. oktober 2005 til redaktionschef (A), har Udenrigsministeriet – frem for at udarbejde en liste over samtlige dokumenter i sagen – valgt at opdele de dokumenter, der ikke er meddelt fuld aktindsigt i, i kategorier, der beskriver indholdet af de pågældende dokumenter. Udenrigsministeriet har herefter med henvisning til offentlighedslovens bestemmelser begrundet afslag på aktindsigt i forhold til disse kategorier.

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at en sådan besvarelse fuldt ud lever op til begrundelseskravet i forvaltningslovens § 22, jf. § 24, idet den indeholder både en henvisning til de relevante retsregler, en redegørelse for sagens faktum og en angivelse af de hovedhensyn, der har været bestemmende for den skønsmæssige afgørelse.”

Sagens akter blev eftersendt separat. Af ministeriets følgeskrivelse til akterne, dateret 21. december 2005, fremgik det at nogle af aktpakkerne også omfattede dokumenter der ikke var omfattet af A's anmodning om aktindsigt. For disse aktpakkers vedkommende var de dokumenter der var omfattet af A's begæring om aktindsigt, markeret med post-it mærkater.

A kommenterede med brev af 23. december 2005 ministeriets udtalelse i sagen. Jeg sendte den 25. januar 2006 en kopi af dette brev til orientering til ministeriet.

I forbindelse med min behandling af sagen bad jeg om udlån af supplerende materiale fra ministeriet. I mit brev til ministeriet af 4. april 2006 skrev jeg bl.a. følgende:

”Jeg modtog den 19. december 2005 ministeriets udtalelse om sagen. Udtalelsen var afgivet på baggrund af (A)'s klage hertil af 4. november 2005. Efter anmodning modtog jeg endvidere sagens akter, herunder de ak-

ter som ministeriet har afslået at meddele indsigt i.

Det modtagne materiale giver mig imidlertid ikke et tilstrækkeligt grundlag for nærmere at efterprøve ministeriets afgørelse. Jeg henviser i den forbindelse til [at] ministeriet i en prøvelsessituation skal være i stand til nærmere at redegøre for det faktum og de retlige overvejelser i forhold hertil som ministeriet lagde til grund for den afgørelse der skal prøves. Efterprøvelse af ministeriets afslag på aktindsigt forudsætter at det kan konstateres hvilke nærmere overvejelser der lå bag ministeriets afslag på indsigt i hvert enkelt dokument.

På den baggrund beder jeg om at modtage følgende, jf. ombudsmandslovens § 19, stk. 1 og 2 (lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand):

1. Jeg kan forstå på ministeriets e-mail til (A) af 20. oktober 2005 at ministeriets besvarelse af 17. oktober 2005 var vedlagt en liste over de dokumenter der blev givet aktindsigt i. Blandt de akter jeg har lånt af ministeriet, var der imidlertid ikke en sådan liste. Jeg beder om at låne denne liste.

2. Endvidere beder jeg om at låne det interne materiale som viser hvilke nærmere overvejelser der lå bag ministeriets stillingtagen til aktindsigtsanmodningen."

Ministeriet meddelte i sit brev af 27. april 2006 bl.a. følgende:

"De henviser til e-mail af 20. oktober 2005, hvoraf det fremgår, at en sådan liste er udleveret til journalist (A). Oplysningen i denne e-mail er beklageligvis forkert, idet der udelukkende udleveredes en liste i forbindelse med den ene af de to anmodninger, som e-mailen vedrører. Der udleveredes således en dokumentliste i relation til aktindsigtsanmodning om olie-for-mad programmet, men ikke i relation til aktindsigtsanmodningen om erhvervsfremstød i Irak. Til Deres brug har Udenrigsministeriet imidlertid udarbejdet vedlagte liste over dokumenter, der blev givet aktindsigt i ifm. sidstnævnte sag.

De anmoder endvidere om at låne det interne materiale, som viser hvilke nærmere overvejelser, der lå bag ministeriets stillingtagen til aktindsigtsanmodningen.

Der foreligger imidlertid ikke sådan materiale. Dette skyldes, at den nærmere vurdering af hvert af de dokumenter og den information, som overvejedes tilbageholdt, foregik i mundtlig drøftelse blandt relevante kontorer, herunder ministeriets Juridiske Tjeneste. Det konkrete udkomme af denne drøftelse var besvarelsen af 17. oktober 2005, som i overensstemmelse med Udenrigsministeriets faste praksis er opdelt i kategorier, der beskriver indholdet af de pågældende dokumenter, hvorefter Udenrigsministeriet med henvisning til offentlighedslovens bestemmelser har begrundet afslag på aktindsigt i forhold til disse kategorier. *Overvejelserne for at udelade de passager, som nærværende sag vedrører, blev udtrykt ved, at der på arbejdskopier blev noteret de paragraffer i offentlighedsloven, som giver hjemmel for at udelade pågældende tekster* [min fremhævelse]. Disse fremgår af Udenrigsministeriets skrivelse til Deres kontor af 16. december 2005.

For en god ordens skyld skal det nævnes, at Udenrigsministeriet har valgt at behandle aktindsigtsanmodninger efter ovennævnte fremgangsmåde af ressourcehensyn. Såfremt drøftelserne mellem ministeriets relevante kontorer, herunder den Juridiske Tjeneste, udelukkende foregik ved skriftlig udveksling, ville aktindsigtsanmodninger ikke blot lægge beslag på væsentlig flere af ministeriets ressourcer, men også indebære en forlængelse af sagsbehandlingstiden."

A meddelte i et brev som jeg modtog den 8. maj 2006, at ministeriets udtalelse ikke gav anledning til yderligere bemærkninger.

Jeg meddelte den 9. august 2006 ministeriet at jeg ikke havde modtaget de arbejdskopier der blev nævnt i ministeriets svar af 27. april 2006 (jf. fremhævelsen i citatet ovenfor). Jeg bad derfor om udlån heraf. Ministeriet meddelte mig den 29. august 2006 at de nævnte arbejdskopier ikke indeholdt yderli-

gere overvejelser i forhold til det der blev meddelt i ministeriets udtalelse af 16. december 2005. Jeg bad dog telefonisk den 7. september 2006 om udlån af de omtalte arbejdskopier fra ministeriet.

Med brev af 29. september 2006 modtog jeg de ovennævnte arbejdskopier. Materialet omfattede to dokumenter med håndskrevne paragrafangivelser mv. vedrørende undtagne oplysninger i to dokumenter som A tidligere havde bedt om at få yderligere indsigt i.

## Ombudsmandens udtalelse

### "1. Omfanget af min undersøgelse

De har i klagen af 16. november 2005 bedt mig om at tage stilling til to forhold: 1) om ministeriet kunne afslå at udlevere en liste over de dokumenter ministeriet havde undtaget med den begrundelse at en sådan liste ikke eksisterede, og 2) (...).

Jeg har derfor koncentreret min undersøgelse om de nævnte to forhold. Under hensyn hertil – og under hensyn til sagens omstændigheder i øvrigt – har jeg ikke taget stilling til om de dokumenter som ministeriet har afslået at give aktindsigt i, kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedsloven. Jeg har endvidere ikke foretaget en vurdering af om det er korrekt at der ikke findes oplysninger der er omfattet af offentlighedslovens § 11 i de undtagne dokumenter.

### 2. Regelgrundlag

Ministeriets afgørelser om aktindsigt blev i det væsentlige truffet på grundlag af offentlighedslovens §§ 7, 8, 11, stk. 1, og 13, stk. 1, nr. 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) 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.'

§ 8. Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 7 interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, når

- 1) dokumenterne alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
- 2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter bestemmelsen i § 6,
- 3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, eller
- 4) dokumenterne indeholder generelle retningslinier for behandlingen af bestemte sagstyper.'

'§ 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.'

'§ 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

...

- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,

...'

...

### 4. Udenrigsministeriets behandling af Deres aktindsigtsanmodning

Det fremgår af ministeriets udtalelse af 16. december 2005 at ministeriet – som følge af at Deres aktindsigtsanmodning omfatter dele af flere forskellige sager hos mini-



steriet – ikke umiddelbart kan generere en oversigt over de undtagne dokumenter ved hjælp af en journaliste eller -lister.

Ministeriet har herudover oplyst at ministeriet ikke har udarbejdet en liste over de dokumenter der var omfattet af aktindsigtsbegæringen, jf. ministeriets udtalelse af 16. december 2005, eller en liste over undtagne dokumenter, jf. ministeriets e-mail til Dem af 20. oktober 2005.

I forbindelse med at jeg bad om udlån af sagens akter, var en stor del af aktpakkerne forsynet med post-it mærkater. Som før nævnt, skyldtes dette at aktpakkerne omfattede såvel akter der var, som akter der ikke var omfattet af Deres begæring om aktindsigt, jf. følgebrevet til akterne af 21. december 2005. Ministeriet har ikke henvist til dette forhold i ministeriets egentlige udtalelser til mig. Efter min opfattelse er dette ikke en fremgangsmåde der sikrer at det efterfølgende kan konstateres hvilke dokumenter der efter ministeriets opfattelse er omfattet af aktindsigtsbegæringen (men som ikke er udleveret). Det bemærkes i øvrigt at disse post-it mærkater ikke er på akterne som jeg fik i gendulån den 27. april 2006.

Ministeriet er ifølge ministeriets brev af 27. april 2006 heller ikke i besiddelse af (andet) internt materiale der kan belyse ministeriets overvejelser i forbindelse med undtagelsen af dokumenter der var omfattet af Deres aktindsigtsbegæring. Ministeriet har efterfølgende sendt arbejds kopier der belyser ministeriets overvejelser i forbindelse med undtagelsen af *oplysninger* i to dokumenter, jf. afsnittet ovenfor. Ministeriet har ikke udleveret tilsvarende materiale der – dokument for dokument – viser med hvilken hjemmel ministeriet har undtaget dokumenter.

Ministeriet har dog til brug for min behandling af sagen udarbejdet en liste over de dokumenter De fik udleveret i forbindelse med aktindsigten. Listen indeholder

ingen angivelse af undtagne oplysninger i de udleverede dokumenter.

Ministeriets praksis i denne sag svarer ikke til den praksis og de hensyn som ministeriet tidligere har redegjort for i forbindelse med min behandling af en anden sag om aktindsigt (mit j.nr. 2004-1024-401, ministeriets j.nr. 15.M.Dan.2-11.d.KE). I en udtalelse af 12. maj 2004 i den nævnte sag anførte ministeriet bl.a.:

*'Ad a)* Det kan generelt om Udenrigsministeriets sagsbehandling oplyses, at oversigter over dokumenter, som ikke umiddelbart skønnes omfattet af retten til aktindsigt, udarbejdes af det sagsbehandlende kontor i forbindelse med den konkrete aktindsigtssag forud for forelæggelsen af sagen for Udenrigsministeriets Juridiske Tjeneste. Når Udenrigsministeriet har truffet afgørelse i aktindsigtssagen, justeres listen, så den indeholder en samlet oversigt over de dokumenter, som Udenrigsministeriet efter en konkret prøvelse har truffet afgørelse om enten helt eller delvis er undtaget fra retten til aktindsigt, og som heller ikke efter princippet om meroffentlighed kan undergives aktindsigt. Listen med tilhørende dokumenter indeholder blandt andet Udenrigsministeriets overvejelser om hjemmelsgrundlag og begrundelse for den truffede afgørelse i relation til dokumentet i sin helhed og i givet fald i relation til de i dokumentet indeholdte oplysninger (negativ-listen)

...

Det skal herudover bemærkes, at udarbejdelsen af 'negativ-lister' er indført som led i Udenrigsministeriets arbejde med fortsat at sikre, at ministeriets behandling af aktindsigtssager sker i overensstemmelse med god forvaltningsskik og med respekt for ligebehandlingsprincippet. Udarbejdelse af 'negativ-lister' er med til at sikre og dokumentere, at der i det sagsbehandlende kontor sker en konkret vurdering af hvert enkelt dokument, og at denne vurdering præsenteres på en måde,



som giver det fornødne overblik over de ofte meget omfangsrige akter, der er omfattet af anmodningen. Endvidere sikres med 'negativ-listen', at ministeriet i forbindelse med senere aktindsigtssager i samme akter på en sikker måde kan efterleve et lighedsprincip, således at samme dokumenter udleveres/tilbageholdes.'

De hensyn ministeriet har anført i den oven for citerede udtalelse, er i høj grad sammenfaldende med de hensyn der ligger bag notatpligten efter offentlighedslovens § 6, og den ulovbestemte forpligtelse til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner i sagen. Overholdelse af notatpligten er bl.a. vigtig af hensyn til muligheden for at dokumentere myndighedens sagsbehandlingsskridt og grundlaget for myndighedens senere afgørelse af sagen.

Også af hensyn til opfyldelsen af forvaltningslovens krav til udformningen af den ledsagende begrundelse for en afgørelse er det vigtigt at myndigheden nærmere kan redegøre for sine retlige og faktiske overvejelser, jf. nærmere forvaltningslovens §§ 22 og 24.

Endelig skal ministeriet – som anført i mit brev af 4. april 2006 – i en prøvelsessituation være i stand til nærmere at redegøre for det faktum og de retlige overvejelser i forhold hertil som ministeriet lagde

til grund for den afgørelse der skal prøves. Efterprøvelse af om ministeriet havde hjemmel til at meddele Dem delvist afslag på aktindsigt, forudsætter at det kan konstateres hvilke nærmere retlige og faktiske overvejelser der lå bag ministeriets afslag på indsigt i hvert enkelt dokument.

Efter min opfattelse bevirker ministeriets fremgangsmåde i den foreliggende sag at et sådant prøvelsesgrundlag ikke er til stede.

På baggrund af det ovenfor anførte har jeg henstillet til ministeriet at foretage en fornyet behandling af sagen med henblik på at ministeriet tilvejebringer et tilstrækkeligt og sikkert prøvelsesgrundlag og – i forlængelse heraf – udarbejder en ny afgørelse som er ledsaget af en nærmere begrundelse i overensstemmelse med det ovenfor anførte, eventuelt suppleret med en liste over undtagne dokumenter.

Jeg har bedt ministeriet om at underrette mig om sagens videre forløb."

Udenrigsministeriet oplyste den 13. december 2006 at ministeriet havde truffet en ny afgørelse i sagen. Ministeriet havde i den forbindelse uddybet begrundelsen for afgørelsen og udarbejdet en liste over undtagne dokumenter. Listen var blevet sendt til A sammen med ministeriets nye afgørelse.

Der er i perioden 1. januar 2006 til 31. december 2006 afsluttet 26 sager inden for Undervisningsministeriets sagsområde. 19 af disse sager blev afvist.

De resterende 7 sager blev realitetsbehandlet. 6 sager handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om sagsbehandlingsspørgsmål. I alt 2 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 27, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

## *Departementet*

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

## *Ankenævnet for Uddannelsesstøtten*

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



Der er i perioden 1. januar 2006 til 31. december 2006 afsluttet 37 sager inden for Økonomi- og Erhvervsministeriets sagsområde. 33 af disse sager blev afvist.

De resterende 4 sager blev realitetsbehandlet: 2 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	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

## Erhvervs- og Selskabsstyrelsen

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

## Konkurrencestyrelsen

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

## Sikkerhedsstyrelsen

	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>



## Kommunale myndigheder

Der er i perioden 1. januar 2006 til 31. december 2006 afsluttet 1025 sager i relation til kommunale myndigheder. 900 af disse sager blev afvist.

De resterende 125 sager blev realitetsbehandlet. 68 sager handlede om afgørelser, 31 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, 10 sager handlede om sagsbehandlingstid, 5 sager handlede om faktisk forvaltningsvirksomhed og 11 sager handlede om generelle spørgsmål. I alt 51 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på amts- og primærkommuner, kommunale fællesskaber og 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	9	1	0	2
Faktisk forvaltningsvirksomhed	4	0	0	0
Generelle spørgsmål	8	1	0	4
Sagsbehandlingsspørgsmål	8	5	0	2
<i>I alt</i>	<i>29</i>	<i>7</i>	<i>0</i>	<i>8</i>

4 sager fra amtskommunernes sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 20-1: Ændring af ansættelsesform. Annullation. Partshøring. Begrundelse*

*Sag nr. 20-3: Et sygehus' vurdering af afgørelser fra Patientklagenævnet*

*Sag nr. 20-6: Afslag på ansættelse var i realiteten uansøgt afskedigelse. Aftaleindgåelse. Procedurefordrejning. Partshøring. Sprogbrug*

*Sag nr. 20-7: Adgang til repræsentation under behandling. Notat om beslutningsgrundlag*



## Kommuner

(herunder Bornholms,  
Københavns og  
Frederiksberg  
Kommuner)

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	58	7	1	8
Sagsbehandlingsspørgsmål	22	6	0	8
Sagbehandlingstid	10	4	0	0
Faktisk forvaltningsvirk- somhed	1	0	0	0
Generelle spørgsmål	3	0	0	1
<i>I alt</i>	94	17	1	17

4 sager fra kommunernes sagsområde er optaget i denne beretning:

*Sag nr. 20-2: Kommunes overdragelse af arbejdsopgaver til et kommunalt samarbejde var omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven*

*Sag nr. 20-4: Stillingtagen til classesammensætningen var en afgørelse*

*Sag nr. 20-5: Advarsel for overtrædelse af lydigheds- og loyalitetspligt. Underretningspligt*

*Sag nr. 20-8: Kommunes pligt til efter retssikkerhedslovens § 5 at træffe afgørelse om ydelser der ikke var søgt om. Vejledningspligt. Rådighedsbeløb*

## Kommunale fællesskaber

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

## Særlige kommunale enheder

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

## 20-1. Ændring af ansættelsesform Annulation. Partshøring. Begrundelse

Forvaltningsret 1133.2 – 114.3 – 12.1 – 2.2.

*Et amt ansatte en arbejdstager på tjenestemandsvilkår efter lov om tjenestemænd i folkeskolen m.v. Efterfølgende blev amtet klar over at arbejdstageren ikke var omfattet af loven, og annullerede ansættelsen. Amtet tilbød ham i stedet ansættelse på overenskomstvilkår.*

*Ombudsmanden var enig med amtet i at der ikke var hjemmel til at ansætte personen på tjenestemandsvilkår efter loven. Udgangspunktet var herefter at afgørelsen var ugyldig og måtte annulleres.*

*Ombudsmanden overvejede om ansættelsen på tjenestemandsvilkår burde opretholdes ud fra hensyn til arbejdstageren, eller om amtet i stedet eventuelt burde have tilbudt arbejdstageren ansættelse som amtskommunal tjenestemand. Dette mente ombudsmanden ikke var tilfældet.*

*Ombudsmanden kritiserede at arbejdstageren ikke var blevet partshørt inden afgørelsen, og at amtets afgørelse ikke levede op til begrundelseskravene.*

*(J.nr. 2004-4184-810).*

X Amt, Amtscentret for Undervisning, op-slog i februar 2003 følgende stilling:

”Amtscentret for Undervisning i (X) Amt.  
Souschef.

Stillingen som souschef ved Amtscentret for Undervisning i (X) Amt opslås herved til besættelse 1. april 2003 eller snarest derefter.

Souschefen er stedfortræder for amtscenterchefen og indgår i ledelsesteamet med denne.

Arbejdsopgaver:

- personale- og organisationsledelse
- pædagogisk ledelse samt koordinering af de pædagogiske konsulenters arbejdsopgaver

- projektstyring og -ledelse

- kursuskoordinering

Kvalifikationer:

- pædagogisk baggrund og et solidt kendskab til undervisningssektoren

- evne til at kunne lede, samarbejde og inspirere

- evne til at kunne organisere og udvikle

- visioner og handlekraft

- humor

Amtscentret er en udviklingsorienteret og dynamisk arbejdsplads. Personalet er dygtigt og engageret, præget af høj faglighed og selvstændighed.

Stillingen forudsætter en relevant uddannelse og erfaring. Løn- og ansættelsesforhold fastsættes efter aftale med den forhandlingsberettigede organisation.

Nærmere oplysninger om stillingen fås ved henvendelse til (...)

Ansøgning med oplysning om uddannelse og hidtidig beskæftigelse sendes til Amtscentret for Undervisning, att.: (...) senest den 10. marts 2003 – mrk. souschef.”

Efter at A havde søgt stillingen, blev han af amtscentret tilbudt denne. Der blev herefter af amtscentret udfærdiget et ansættelsesbrev af 10. april 2003 der lyder som følger:

”Ansættelsesbrev

(X) Amt meddeler dig med virkning fra 1. maj 2003 tjenestemandsansættelse som afdelingsleder ved amtets skolevæsen og undervisningsvirksomhed m.v. herunder skolevæsenet i kommunerne i amtsråds kredsen, indtil videre med tjeneste ved Amtscentret for Undervisning.

Du vil være omfattet af lov om tjenestemænd i folkeskolen m.v. tilhørende 'den lukkede gruppe'. Endvidere gælder den mellem Amtsrådsforeningen i Danmark og Lærernes Centralorganisation indgåede aftale om tjenestemandsansættelse af ledere og lærere m.fl.

Stillingen er klassificeret på grundløn 43.

Der kan til stillingen forhandles funktions- og kvalifikationsløn.

Du bedes bekræfte tiltrædelse af stillingen på de anførte vilkår.

..."

Brevet er underskrevet af amtet og A.

I maj 2003 blev amtets personalekontor opmærksom på at A ikke tilhørte "den lukkede gruppe" som nævnt i ansættelsesbrevet af 10. april 2003 og at han derfor ikke kunne tjenestemandsansættes i henhold til lov om tjenestemænd i folkeskolen mv. I en e-mail af 14. maj 2003 bad personalekontoret Amtscentret for Undervisning om at der blev lavet et nyt ansættelsesbrev til A på overenskomstvilkår. Der skulle samtidig gøres opmærksom på at det tidligere ansættelsesbrev dateret 10. april 2003 annulleredes.

A modtog herefter et nyt ansættelsesbrev af 27. maj 2003 som lød således:

*"Ansættelsesbrev*

Du ansættes som afdelingsleder ved (X) Amt med tjeneste indtil videre ved Amtscentret for Undervisning. Ansættelsen sker med virkning fra 01.05.2003.

Løn- og ansættelsesvilkår er i henhold til overenskomsten mellem Amtsrådsforeningen i Danmark og Lærernes Centralorganisation.

*Arbejdstiden:* Er fastsat til gennemsnitlig 37 timer pr. uge.

*Opsigelse:* Opsigelse finder sted efter funktionærlovens regler.

*Sygdом:* Der ydes løn under sygdom i overensstemmelse med reglerne i funktionærlovens § 5.

*Pension:* Der ydes pension i henhold til gældende overenskomst.

...

*Tavshedspligt:* Du er omfattet af reglerne om tavshedspligt i den borgerlige straffelov. Tavshedspligten ophører ikke ved fratreden.

*Underskrift:* Du bekræfter med din underskrift ansættelse på disse vilkår. Det underskrevne ansættelsesbrev bedes returneret til Amtscentret for Undervisning.

Ansættelsesbrevet erstatter ansættelsesbrev af 10.04.2003, som herved annulleres.

..."

A underskrev ikke ansættelsesbrevet af 27. maj 2003. Jeg har forstået at A henholdt sig til at han var blevet tilbudt en tjenestemandstilling, og at der var indgået aftale om en sådan.

I den følgende periode foregik der drøftelser mellem A, amtscentret og amtets personalekontor med henblik på en afklaring af A's ansættelsesforhold. Amtscentret anmodede i en indstilling af 27. oktober 2003 forvaltningen om at A blev ansat i en tjenestemandstilling. Der blev bl.a. henvist til at det ikke helt kunne afvises at A var givet en berettiget forventning om at kunne blive ansat i en tjenestemandstilling. I brev af 4. november 2003 fastholdt personaleafdelingen at der skulle ske ansættelse på overenskomstvilkår, og at der snarest skulle udfærdiges nyt ansættelsesbrev.

I en e-mail af 16. november 2003 til ansatte i personalekontoret fremkom A med en række bemærkninger. A oplyste bl.a. at "jeg på intet tidspunkt har haft en forventning om en tjenestemandsansættelse ej heller yttret mig i den henseende, men ene og alene forholdt mig til mit ansættelsesbrev, en aftale indgået mellem 2 parter".

Spørgsmålet om dispensation til tjenestemandsansættelse er omtalt i en intern e-mail af 19. november 2003 fra personalekontorets direktør til bl.a. en ansat i personaleafdelingen. Af e-mailen fremgår:

"Jeg har læst redegørelsen [et notat af 13. oktober 2003 fra personalekontoret; min bemærkning] og kan konstatere, at (A) ikke kommer til amtscentret fra en tjeneste-

mandsstilling, sådan som i øvrigt også (X) Amt har redegjort for.

Jeg har en mulighed for at dispensere fra amtsrådets beslutning om ikke længere at ansætte på tjenstemandsvilkår, hvis jeg i konkrete situationer finder, at der er tungtvejende grunde hertil. Jeg har i hidtidige dispensationer lagt vægt på, at evt. dispensationer begrundes med amtets muligheder for at kunne rekruttere ledere og medarbejdere, og jeg har herunder haft den faste praksis, at hvis der er tale om ansættelse af en tjenestemand, så dispenserer jeg.

I den konkrete sag er der ikke tale om ansættelse af en medarbejder, der kommer fra en tjenstemandsstilling, og dermed ingen grund til at dispensere af hensyn til amtets muligheder for at rekruttere. I det allerførste ansættelsesbrev er der ved en fejl tilbudt tjenstemandsansættelse – fejlen er dels formel (der er ikke givet tilladelse til tjenstemandsansættelse) og dels reel (det er forudsat, at (A) kommer direkte fra en tjenstemandsansættelse).

Uanset, at den formelle fejl ikke har været kendelig for (A), så har den reelle fejl været åbenbar. På den baggrund fastholder jeg, at der ikke kan dispenseres.”

I et brev af 12. maj 2004 klagede A til mig.

Jeg skrev i brev af 26. maj 2004 til A at jeg ikke anså det for hensigtsmæssigt at tage stilling til hans klage for hans forhandlinger med amtet kunne anses for endeligt afsluttet, jf. ombudsmandslovens § 16, stk. 1.

I et brev af 24. juni 2004 skrev jeg som svar på A's brev af 5. juni 2004 til ham at jeg ikke kunne anse lønforhandlingerne som endeligt afsluttet, og at jeg derfor ikke foretog mig noget i anledning af hans henvendelse.

I brev af 1. december 2004 klagede A på ny til mig. A vedlagde et notat af 20. oktober 2004 fra sin chef på amtscentret som dokumentation for at forhandlingen mellem ham og arbejdsgiveren var afsluttet.

I brev af 15. marts 2005 anmodede jeg X Amt om en udtalelse i anledning af A's klage. Jeg skrev bl.a. følgende til amtet:

”Jeg beder om at (X) Amt i sin udtalelse kommer ind på om amtets tiltrædelse af ansættelsesbrevet af 10. april 2003 måtte anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand hvorefter (A) blev ansat på tjenstemandsvilkår med virkning fra den 1. maj 2003, og om det senere ansættelsesbrev af 27. maj 2003 om ansættelse af (A) på overenskomstmæssige vilkår ligeledes med virkning fra den 1. maj 2003 måtte anses for en ny afgørelse om tilbagekaldelse af tjenstemandsansættelsen. Jeg beder i givet fald amtet om at komme ind på om (A) burde have været partshørt inden tilbagekaldelsen i medfør af forvaltningslovens § 19, stk. 1.

For det tilfælde at ansættelsesbrevet af 27. maj 2003 måtte anses for en tilbagekaldelse af en afgørelse om ansættelse på tjenstemandsvilkår, beder jeg amtet om at komme ind på om de almindelige forvaltningsretlige betingelser for tilbagekaldelse af en sådan begunstigende afgørelse måtte anses for opfyldt. Jeg beder endvidere amtet om at komme ind på om overgangen fra tjenstemandsansættelse til ansættelse på overenskomstmæssige vilkår burde være meddelt (A) med sædvanligt opsigelsesvarsel.

Jeg beder om at amtet kommer nærmere ind på hjemmelsgrundlaget for tjenstemandsansættelse i 'den lukkede gruppe' og dets betydning i den konkrete sag. Der har fra (A)'s side været fremsat forslag om at han som alternativ til ansættelse i 'den lukkede gruppe' tilbydes ansættelse som amtslig tjenestemand. Da jeg kan forstå at et sådant tilbud vil udgøre en fravigelse fra amtets egne retningslinjer for amtslig tjenstemandsansættelse, skal jeg bede om en generel beskrivelse af disse retningslinjer tillige med amtets dispensationspraksis på området.

Det fremgår af en intern e-mail af 19. november 2003 (sagens bilag 15) at det var en forudsætning for ansættelse på tjenstemandsvilkår at (A) kom fra en stilling som tjenestemand. Jeg beder om at amtet kommer ind på hvorledes denne forudsætning blev tilkendegivet over for (A) i forbindelse

med at han modtog ansættelsesbrevet af 10. april 2003.

Jeg beder amtet om at oplyse hvilken indvirkning det ville have på (A)'s ansættelsesforhold, herunder hans løn- og pensionsmæssige forhold, dersom han med virkning fra den 1. maj 2003 måtte anses for ansat på tjenestemandsvilkår for straks derefter at blive opsagt med sædvanligt varsel og tilbudt ansættelse på overenskomstmæssige vilkår i overensstemmelse med de betingelser der fremgår af amtets notat af 20. oktober 2004."

X Amt har i en udtalelse af 13. maj 2005 anført bl.a. følgende:

"(X) Amt ønsker indledningsvis at oplyse følgende. (X) Amt har den 8. januar 1992 udelegeret kompetencen til at foretage stillingsopslag, ansættelse m.v. til institutionslederne. Delegationen er dog begrænset i tilfælde af tjenestemandsansættelse – der henvises til vedlagte bilag 1) og 2). Institutionsledere har som altovervejende hovedregel ikke kompetence til at ansætte personale som tjenestemænd.

Amtets centrale personalekontor inddrages i ansættelse af (A) ved modtagelse af brev af 2. maj 2003 vedlagt kopi af det ansættelsesbrev af 10. april 2003, hvori institutionslederen uden bemyndigelse meddeler (A) tjenestemandsansættelse som afdelingsleder ved amtets skolevæsen. Det fremgår af ansættelsesbrevet, at pågældende vil være omfattet af lov om tjenestemænd i folkeskolen tilhørende 'den lukkede gruppe'. ('Den lukkede gruppe' omfatter lærere, der var ansat som tjenestemænd i folkeskolen pr. 31. marts 1992).

Efter modtagelse af ansættelsesbrevet retter personalekontoret henvendelse til (A) tidligere arbejdsgiver – i dette tilfælde (Y) Kommune – med anmodning om at måtte modtage pensionsrelevante oplysninger m.v. (brev af 6. maj 2003/bilag 3)). Endvidere anmodes amtscentret om at fremsende kopi af (A)'s ansøgning, uddannelsespapirer m.v.

(Y) Kommune svarer ved brev af 21. maj 2003, at (A) ikke har været ansat som tjenestemand ved kommunen. Foranlediget af den tilbagemelding og på baggrund af det på dette tidspunkt fra amtscentret modtagne bilagsmateriale vedrørende (A)'s tidligere beskæftigelse retter personalekontoret henvendelse til (Z) Kommune, idet det af bilagsmaterialet fremgår, at (A) tidligere har været ansat som tjenestemand i folkeskolen i (Z) Kommune.

Dersom (A) var bevilget orlov fra en tjenestemandsstilling ved (Z) Kommunes skolevæsen, kunne han have bevaret tilknytningen til 'den lukkede gruppe'.

(Z) Kommune oplyser, at A er fratruddet ved (Z) Kommune den 1. august 1999 med opsat pension (ifølge (Z) Kommune er bevis udstedt af Finansstyrelsen).

I forbindelse med denne fratrædelse med opsat pension har pågældende ikke længere tilhørsforhold til 'den lukkede gruppe' og der er herefter i henhold til reglerne på området ikke hjemmel til fortsat ansættelse som tjenestemand i folkeskolen, jfr. Lov om tjenestemænd i folkeskolen m.v., og jfr. Økononmistryrelsens vejledning om pensionsforhold på folkeskoleområdet (bilag 4) og (bilag 5). (A) kan ikke ansættes på de vilkår, som er anført i det ansættelsesbrev af 10. april 2003, som institutionslederen har udfærdiget i strid med sin kompetence. Der er ikke hjemmel hertil.

Med begrundelse i ovenstående gør personaleafdelingen institutionslederen opmærksom på, at (A) ikke opfylder betingelserne for ansættelse som tjenestemand i folkeskolen og beder samtidig institutionslederen om at udfærdige et nyt ansættelsesbrev med ansættelse på overenskomstvilkår i overensstemmelse med institutionslederens kompetence.

Der foreligger en klar fejl fra institutions side og der er ikke hjemmel til tjenestemandsansættelse. Den fejlagtige ansættelse har været ugyldig fra udfærdigelsestidspunktet.

Havde der været tale om, at (A) havde en direkte overgang fra en tjenestemandsstilling i 'den lukkede gruppe' ved (Y) Kommunes skolevæsen, havde amtet været forpligtet til ansættelse på tjenestemandsvilkår, jfr. (bilag 5).

Det fremgår af sagen, at institutionslederen har gjort (A) opmærksom på fejlen. Det er amtets opfattelse, at der ikke i den forbindelse skulle foretages partshøring.

Institutionslederen retter efterfølgende ved brev af 27. oktober 2003 forespørgsel til uddannelses- og socialforvaltningen om mulighed for at tilbyde (A) ansættelse som amtskommunal tjenestemand. Personalekontoret svarer ved brev af 4. november 2003, at der under henvisning til økonomiudvalgets vedtagelse skal ske overenskomstansættelse (bilag 6).

Amtet har i ganske få tilfælde givet dispensation til tjenestemandsansættelse. Dette er alene sket, hvor ansøgeren i forvejen var ansat på tjenestemandsvilkår ved (X) Amt.

Uanset om (A) er ansat på overenskomstvilkår eller på tjenestemandsvilkår vil hans løn excl. pension udgøre samme beløb. Løn-mæssigt er der således ingen forskel.

Dersom (A) måtte anses som ansat på tjenestemandsvilkår for straks at blive opsagt og tilbudt ansættelse på overenskomstvilkår vil en sådan ændring i henhold til tjenestemandsløven være at betragte som en uansøgt afsked. Forud for en uansøgt afsked vil der i den konkrete sag skulle indhentes en udtalelse fra Personalestyrelsen om hans krav på pension, jfr. tjenestemandsløvens § 31, stk. 2. Da en sådan udtalelse ikke er indhentet, har personaleafdelingen ikke overblik over den pensionsmæssige forskel.

Sammenfattende bemærkes følgende: (X) Amt mener ikke, at der er tale om nogen tilbagekaldelse af en tjenestemandsansættelse allerede af den grund, at ansættelsesbrevet af 10. april 2003 som tidligere anført på grund af manglende hjemmel er ugyldig fra tilblivelsestidspunktet. Der skulle følgelig ikke foretages partshøring."

I brev af 20. juni 2005 kommenterede A amtets brev af 13. maj 2005. Det var bl.a. A's opfattelse at han burde være partshørt forud for amtets tilbagekaldelse af den begunstige forvaltningsafgørelse. A bekræftede amtets oplysning om at der lønmæssigt ikke var nogen forskel, og gjorde gældende at det centrale var hans ansættelses- og pensionsforhold.

I breve af 5. oktober og 13. december 2005 anmodede A mig om at fremskynde behandlingen af hans sag. A henviste til de forestående organisatoriske ændringer som følge af amternes nedlæggelse. A oplyste også at han havde forsøgt at opgøre forskellen på sin pension som tjenestemandsansat og som overenskomstansat. A oplyste at hvis en række forudsætninger var til stede, ville forskellen være 100.000 kr. årligt.

## Ombudsmandens udtalelse

### "Retsgrundlaget

Ved lov nr. 381 af 20. maj 1992 om ændring af lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken, lov om åremålsansættelse af tjenestemænd og ansatte på tjenestemandslignende vilkår, lov om folkeskolen og lov om frikommuner blev kompetencen til at fastsætte løn- og andre ansættelsesvilkår for ansatte i folkeskolen i primærkommunerne overført til vedkommende kommunale myndigheder.

I forlængelse heraf blev der ved lov nr. 382 af 20. maj 1992 om tjenestemænd i folkeskolen i primærkommunerne gennemført en særlig lovgivning for de tjenestemænd i folkeskolen der pr. 31. marts 1993 var ansat i primærkommunerne, jf. lovens § 1, stk. 1:

'§ 1. Loven gælder for de tjenestemænd i folkeskolen, der pr. 31. marts 1993 er ansat i primærkommunerne.'

Loven indebar at den almindelige tjenestemandsløvgivning som udgangspunkt fandt anvendelse for tjenestemænd omfattet af loven. Om den nærmere afgræns-



ning af personkredsen omfattet af loven siges det i lovforslagets specielle bemærkninger til § 1, stk. 1, følgende (Folketings-tidende 1991-92, tillæg A, sp. 6325 f):

*'Til § 1*

Bestemmelsen afgrænser den personkreds, der er omfattet af loven, til tjenestemænd i folkeskolen, der pr. 31. marts 1993 er ansat i primærkommunerne.

Ved tjenestemænd i folkeskolen forstås personer, der er ansat i folkeskolens tjeneste efter reglerne i lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken, herunder varigt ansatte tjenestemænd, tjenestemænd ansat på prøve, tjenestemænd ansat på åremål og tjenestemænd, der har tjenestefrihed. Personer, der er ansat på tilsvarende vilkår som tjenestemænd efter § 58 c i lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken, omfattes ligeledes af loven.

Tjenestemænd, der uansøgt overflyttes til en anden stilling i folkeskolen, som de har pligt til at overtage, vil fortsat være omfattet af loven. Ansatte efter loven, der vender tilbage til en tilbagegangsstilling efter en åremålsansættelse, omfattes ligeledes af loven.

Ansatte efter loven, der efter ansøgning direkte overgår til en tilsvarende eller anden stilling i folkeskolen i samme eller anden primærkommune, vil ligeledes fortsat være omfattet af loven. Loven finder derimod ikke anvendelse, hvis de pågældende ansættes som kommunale tjenestemænd eller ansættes i Københavns kommunale skolevæsen.

Det er i den forbindelse forudsat, at der ikke anvendes fornyet prøveansættelse i forbindelse med varigt ansatte tjenestemænds stillingskift inden for lovens rammer som ovenfor anført.

For tjenestemænd, som på det tidspunkt, hvorfra loven får virkning, er ansat på prøve, videreføres og afsluttes prøve-tjenesten i overensstemmelse med § 6 i lov

om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken.

Kommunernes Landsforening, Frederiksberg Kommune og Lærernes Centralorganisation er enige om, at timelærere, faste vikarer med læreruddannelse og vakancevikarer i folkeskolen i primærkommunerne overgår til overenskomstansættelse på det tidspunkt, hvorfra loven får virkning.'

Det fremgår i øvrigt af bemærkningerne til lov nr. 381 af 20. maj 1992 at Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Lærernes Centralorganisation i forbindelse med forhandlingerne om de fremtidige ansættelsesvilkår var blevet enige om at lærere der skulle ansættes den 1. april 1993 eller senere i folkeskolen i primærkommunerne, efter kommunalbestyrelsens bestemmelse kunne ansættes enten som tjenestemænd i kommunen eller i henhold til overenskomst.

Ved lov nr. 208 af 28. april 1993 om ændring af tjenestemand- og folkeskolelovgivningen m.v. blev en tilsvarende lovgivning gennemført på det amtskommunale område for personer ansat pr. 30. april 1993, jf. nu § 1, stk. 2, i lov om tjenestemænd i folkeskolen mv.:

*'Stk. 2. Loven gælder endvidere for personer, der pr. 30. april 1993 er ansat som*

- 1) tjenestemand i den amtskommunale folkeskole,
- 2) tjenestemand ansat ungdomsskoleinspektør eller pædagogisk medhjælp i ungdomsskolen uden for Københavns Kommune eller forstander eller heltidsbeskæftiget lærer ved ungdomsskoler,
- 3) tjenestemand ansat forstander eller lærer ved den almene voksenuddannelse uden for Københavns Kommune eller
- 4) tjenestemand ansat leder eller lærer ved specialundervisningen for voksne uden for Københavns Kommune.'

Med hensyn til ansættelser efter denne dato siges det i de almindelige bemærkninger til loven følgende (Folketingstiden 1992-93, tillæg A, sp. 7503):

'Amtsrådsforeningen i Danmark, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Lærernes Centralorganisation er i forbindelse med forhandlingerne om de fremtidige ansættelsesvilkår blevet enige om indholdet af en overenskomst vedrørende den (amts)kommunale folkeskole, specialundervisning for voksne, almen voksenuddannelse m.v. samt en række aftaler og protokollater.

Aftalerne indebærer bl.a., at de ikke-tjenestemandsansatte lærere pr. 1. april 1993 ansættes efter overenskomsten. Ved ansættelser pr. 1. april 1993 og fremover afgør kommunalbestyrelsen som udgangspunkt, om ansættelsen skal ske på overenskomstvilkår eller på tjenstemandsvilkår, bortset fra ansættelse i stillinger som skoleinspektør og forstander, der vil blive besat på tjenstemandsvilkår.'

Økonomiudvalget i (X) Amt vedtog den 11. maj 1992 at 'ansættelser, hvor dette er muligt, fremover sker på overenskomstvilkår, dog således at ansættelse af forvaltningschefer og institutionsledere fortsat sker på tjenstemandsvilkår'.

De forvaltningsretlige regler beskytter i en vis udstrækning adressaten for en begunstigende forvaltningsafgørelse mod at forvaltningen tilbagekalder denne afgørelse. Disse regler, som ikke er lovfæstede, har imidlertid som deres forudsætning at den pågældende afgørelse gyldigt kunne træffes efter lovgivningen. Jeg henviser til Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 519 f.

Det er almindelig antaget i såvel teori som retspraksis at en myndighed kan tilbagekalde en for adressaten begunstigende afgørelse med sædvanligt opsigelsesvarsel i tilfælde hvor der er sket lønindplacering i strid med gældende overenskom-

ster og aftaler. Jeg henviser til bl.a. Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 174. Endvidere kan nævnes Højesterets dom som er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen, 1978, s. 919, og Folketingets Ombudsmands beretning for 2000, s. 199\*.

Hvis en afgørelse derimod mangler hjemmel i loven, er udgangspunktet at afgørelsen er ugyldig og må annulleres, jf. Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 519. Jeg henviser endvidere til sagen som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1980, s. 307\*, og som angik en afgørelse om at ændre et ansættelsesforhold fra tjenstemandsansættelse til overenskomstansættelse. Kun rent undtagelsesvis kan berettigede forventninger hos borgeren om fortsat at kunne nyde godt af en mangelfuld afgørelse føre til opretholdelse af afgørelsen.

### Deres ansættelse

Jeg er enig med amtet i at ansættelsesbrevet af 10. april 2003 må forstås således at De blev ansat som tjenstemand i henhold til lov om tjenstemænd i folkeskolen mv. Jeg må samtidig lægge til grund at det forhold at amtet antog at De var omfattet af lov om tjenstemænd m.v., var afgørende for at der i det hele taget blev truffet afgørelse om at ansætte Dem på tjenstemandsvilkår, jf. økonomiudvalgets beslutning af 11. maj 1992.

Amtet har gjort gældende at tjenstemandsansættelsen med ansættelsesbrevet af 10. april 2003 var ugyldig på grund af en hjemmelsmangel, og at der således ikke var tale om en tilbagekaldelse.

Det fremgår af sagen at De tidligere var ansat som tjenstemand i folkeskolen i (Z) Kommune, men at De fratrådte den 1. august 1999 med opsat pension. De har ikke siden været ansat som tjenstemand. Jeg er på den baggrund enig med amtet i at De ikke var omfattet af lov om tjenstemænd i folkeskolen mv., jf. lovens § 1.

Der var således ikke hjemmel til at ansætte Dem på tjenestemandsvilkår i henhold til lov om tjenestemænd i folkeskolen mv., og udgangspunktet er derfor at afgørelsen om at ansætte Dem på disse vilkår er ugyldig og må annulleres.

Jeg har dog overvejet om afgørelsen af 10. april 2003 om at ansætte Dem på tjenestemandsvilkår i henhold til lov om tjenestemænd i folkeskolen mv. burde oprettholdes ud fra bl.a. hensyn til Dem eller om amtet i stedet eventuelt burde have tilbudt Dem ansættelse som amtskommunal tjenestemand. Dette mener jeg imidlertid ikke er tilfældet. Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 852:

‘Hjemmelsmangler er normalt i sig selv væsentlige. Kun i sjældne situationer vil sådanne mangler ikke føre til ugyldighed. En af disse situationer foreligger når en påberåbt hjemmel for en afgørelse viser sig ikke at holde stik, men det samtidig oplyses at afgørelsen kunne have været truffet i henhold til en anden bestemmelse. Problemet har foreligget i flere domme, og afgørende for om afgørelsen er blevet opretholdt, synes at være om henholdsvis den anvendte og den korrekte bestemmelse er nogenlunde ens med hensyn til beskrivelse af retsfaktum.’

Jeg har lagt vægt på at der er en afgørende forskel i retsfaktum mellem ansættelse som tjenestemand i henhold til lov om tjenestemænd i folkeskolen mv. og ansættelse som amtskommunal tjenestemand i henhold til tjenestemandregulativ for ansatte i amterne. Som det fremgår ovenfor, gælder lov om tjenestemænd i folkeskolen mv. kun for personer der pr. 31. marts 1993 var ansat i folkeskolen i primærkommunerne, jf. lovens § 1, stk. 1, eller som pr. 30. april 1993 var ansat som tjenestemand i stillinger nævnt i lovens § 1, stk. 2. Anvendelsesområdet for tjenestemandregulativet er ikke afgrænset på tilsvarende måde. Som det også fremgår

ovenfor, har jeg lagt til grund at det forhold at amtet antog at De var omfattet af lov om tjenestemænd i folkeskolen mv., var afgørende for at der i det hele taget blev truffet afgørelse om at ansætte Dem på tjenestemandsvilkår.

Af ansættelsesbrevet af 27. maj 2003 fremgik at det ‘erstatte ansættelsesbrev af 10.04.2003, som herved annulleres’.

Annulationen ophævede retsvirkningerne af afgørelsen af 10. april 2003 om at ansætte Dem på tjenestemandsvilkår. Der blev samtidig truffet afgørelse om at De kunne ansættes på overenskomstvilkår. Dette indebar en væsentlig ændring af Deres ansættelsessituation og var derfor en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

På baggrund af indhentede oplysninger hos Deres tidligere arbejdsgivere var det amtets nye opfattelse at De ikke var omfattet af lov om tjenestemænd i folkeskolen mv., og at De i stedet skulle ansættes på overenskomstvilkår. Dette var klart til ugunst for Dem og af væsentlig betydning for afgørelsen. De burde derfor have været partshørt inden afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 19. Jeg henviser til Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 517, hvoraf det fremgår at en myndigheds ændrede retsopfattelse i visse tilfælde må sidestilles med at der indhentes nye faktiske oplysninger.

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. Det følger desuden af lovens § 24, stk. 1, og 2, at en begrundelse skal fremtræde som en forklaring på hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold. Amtets afgørelse af 27. maj 2003 lever ikke op til disse begrundelseskrav.

Jeg anser det for beklageligt at amtet ikke mente at der var tale om en afgørelse med den virkning at forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse skulle finde anvendelse.

Da der ikke er fremkommet oplysninger som kunne føre til at annullationen af ansættelsesbrevet af 10. april 2003 var uberettiget, foretager jeg mig ikke mere i sagen.

Jeg har gjort amtet bekendt med min opfattelse.”

NOTER: (\*) FOB 1980, s. 307, og FOB 2000, s. 199.

## 20-2. Kommunes overdragelse af arbejdsopgaver til et kommunalt samarbejde var omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven

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

*En skolekonsulent i en kommune blev afskediget i forbindelse med at arbejdsopgaverne i kommunen overgik til et kommunalt samarbejde. Skolekonsulenten fik også afslag på ansøgninger om ansættelse i det kommunale samarbejde.*

*Ombudsmanden mente at overførslen af skolekonsulentens arbejdsopgaver var en overdragelse af en del af en virksomhed som var omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven. Da kommunen og det kommunale samarbejde ikke havde anset overførslen af arbejdsopgaverne for omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven, henstillede ombudsmanden til kommunen at genoptage sagen om afskedigelse af skolekonsulenten.*

*Sigtet med genoptagelsen var at kommunen – i lyset af ombudsmandens udtalelse – tog stilling til om overførslen af arbejdsopgaverne efter kommunens opfattelse var omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven, og at kommunen i givet fald tog stilling til konsekvenserne heraf.*

*Ombudsmanden henstillede også at det kommunale samarbejde, i lyset af det han havde anført, tog stilling til om overførslen af arbejdsopgaverne efter det kommunale samarbejdes opfattelse var omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven, og at det kommunale samarbejde i givet fald tog stilling til hvilke konsekvenser det medførte.*

*(J.nr. 2005-0129-813).*

Den 1. april 1997 blev A ansat ved X Kommune som skolekonsulent for uddannelses-, erhvervs- og arbejdsmarkedsorientering. Ud over konsulentfunktionen forestod han bl.a. også skolevejledningen ved samtlige skoler og ungdomsvejledningen i kommunen, og siden 1. januar 1999 varetog han tillige kuratorfunktionen i kommunen. I A's brev af 30. oktober 2004 til mig bemærkede han at der med tiden reelt blev tale om en fuldtidsvejleder-/konsulentstilling.

Børne- og Kulturchefforeningen i Y Amt nedsatte et udvalg med det formål at udarbejde et forslag til udmøntning af lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv. Efter denne lov skal kommunalbestyrelsen sørge for at der bliver givet vejledning om valg af uddannelse og erhverv. I den anledning sendte foreningen den 16. september 2003 en anbefaling til udmøntning af loven til Kommuneforeningen i Y Amt. Af anbefalingen fremgik bl.a. følgende:

”(Z) er et vejledningscenter, der i et samarbejde mellem kommuner lever op til loven om Ungdommens Uddannelsesvejledning samtidig med at (Z) tager hensyn til de differentierede behov, der er i kommunerne i (Y) Amt. Samarbejdsaftalen er en følge af loven om *vejledning om valg af uddannelse og erhverv*. Samarbejdsaftalen skal evalueres efter 2 år. Når Børne- og Kulturchefforeningen anbefaler netop denne opbygning af et UU-center er det i konsekvens af et relativt tyndt-befolket område med store afstande, og der sigtes mod at skabe en naturlig sammenhæng mellem loven og dens intentioner og de lokale behov for at have et netværk i forhold til lokale skoler og ungdomsuddannelser.

...

Med (Z) sikres, at en række opgaver løses i ét regi, således at den væsentligste del af ressourcerne kan anvendes til vejledningsopgaverne. Administrationen samles ligeledes, således at der sikres en høj kvalitet i opgaveløsningen.

De enkelte kommuner vælger selv, hvilken/hvilke UU-afdeling(er) de ønsker at søge tilknytning til. Det bør dog tilstræbes, at befolkningsunderlaget i en UU-afdeling er minimum 30.000 indbyggere for at sikre økonomisk bæredygtighed.

...

#### *Styrelse og struktur for (Z)*

(Z) er et samarbejde mellem deltagende kommuner omkring driften af vejledningsordningen, som beskrevet i 'Lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv'.

...

(Z) placeres fysisk i (Æ) Kommune og underlægges en selvstændig leder ansat af (Æ) Kommune, idet der er tale om en kommunal samarbejdsmodel med behov for en forvaltningsmæssig tilknytning. Her varetages ledelse, administration, kompetenceudvikling og koordinerende opgaver. Endvidere etableres UU-afdelinger i (Æ)-by, (...), (...), (...) og (...). Her varetages under ansvar overfor (Z)'s leder koordinerende opgaver i relation til vejledningsfunktioner.

...

Til den enkelte UU-afdeling knyttes en konsulent, der koordinerer det vejledningsfaglige samarbejde inden for UU-afdelingens område. Det vejledningsfaglige arbejde varetages udover af konsulenten af vejledere, der udover at være ansat i (Z) kan kombinationsansættes i kommunerne.

Konsulenten og den lokale UU-afdeling udfører dermed den primære vejledning, der foregår på skolerne og i et samarbejde med de lokale ungdomsuddannelser, således at kommunerne, der deltager i (Z) får opfyldt kravene til, at der gives vejledning om valg af ungdomsuddannelse og erhverv jf. lovgivningen på området.

#### *(Z)'s kompetence og opgaver*

(Æ) Kommune ansætter lederen af (Z).

Konsulenter, administrativt personale samt vejledere ansættes under og af (Z). Det tilstræbes, at vejledere ansættes med minimum 50% i (Z), hvorfor der træffes aftale om kombinationsansættelse i forhold til ansæt-

telse for den resterende tid på kommunernes skoler. Hvor der sker kombinationsansættelse sker ansættelse i samarbejde med de respektive kommuner.

Lederen af (Z) har det faglige og økonomiske ansvar for samtlige opgaver i UU-centret i henhold til *lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv*.

...

#### *(Z)'s økonomi*

Som grundlag for dannelsen af (Z) er udgangspunktet, at de udgifter, som kommunerne i dag anvender til uddannelses-, erhvervs- og ungdomsvejledning overføres til (Z). Endvidere overføres de midler, som økonomiaftalen mellem Regeringen og kommunerne har tildelt kommunerne jf. lov- og cirkulærepragram.

...

#### *Centerrådet*

- Rådet består af en repræsentant på chefniveau fra hver af de deltagende kommuner. Lederen af (Z) deltager i rådets møder.
- Rådet vælger en formand. Formanden indgår i en løbende dialog med lederen af (Z).
- Centerrådet medvirker i udarbejdelse af virksomhedsplanen.
- Centerrådet godkender budgettet indenfor de overordnede økonomiske rammer.
- Er rådgivende organ i forhold til UU-centrets overordnede drift."

Ved brev af 6. januar 2004 meddelte X Kommune A at kommunen påtænkte at afskedige ham fra stillingen som "overenskomstanst skolekonsulent (på lederaftalen) til fratræden den 31. juli 2004". Kommunen angav at han indtil den 27. januar 2004 kunne fremkomme med en udtalelse i sagen. Som begrundelse for den påtænkte afskedigelse anførte kommunen bl.a. følgende:

"Pr. 1. august 2004 etableres (Z), der er et samarbejde mellem kommunerne i (Y) Amt omkring driften af vejledningsordningen, som beskrevet i 'Lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv.'



(Z) placeres fysisk i (Æ) Kommune og underlægges en selvstændig leder ansat af (Æ) Kommune, idet der er tale om en kommunal samarbejdsmodel med behov for en forvaltningsmæssig tilknytning. Endvidere etableres UU-afdelinger i (Æ)-by, (...), (...), (...) og (...). Her varetages under ansvar overfor (Z)'s leder koordinerende opgaver i relation til vejledningsfunktioner.

Til den enkelte UU-afdeling knyttes en konsulent, der koordinerer det vejledningsfaglige samarbejde inden for UU-afdelingens område. Det vejledningsfaglige arbejde varetages ud over konsulenten af vejledere, der udover at være ansat i (Z) kan kombinationsansættes i kommunerne.

Som en konsekvens heraf nedlægges pr. 31.7.2004 stillingen som konsulent for uddannelses-, erhvervs- og arbejdsmarkedsorientering ved (X) Kommune."

Ligeledes ved brev af 6. januar 2004 underrettede X Kommune Lærernes Centralorganisation om den påtænkte afskedigelse af A.

I et udateret "lukket opslag" med ansøgningsfrist 15. januar 2004 søgte Z fem konsulenter til uddannelsesvejledningen. Af opslaget fremgik bl.a. følgende:

"5 konsulenter til (Z) (lukket opslag)

(Z) etableres fra 1. august 2004 som et samarbejde mellem kommuner i (Y) Amt.

Vejledningscenteret skal varetage den nuværende skole- og ungdomsvejledning samt overgangsvejledningen til ungdomsuddannelserne.

(Z) opbygges som 1 center med 5 lokale UU-afdelinger dækkende hele amtet, og det forventes, at der oprettes afdelinger i (Æ)-by, (...), (...), (...) og (...).

Hver af de 5 afdelinger skal – under ansvar overfor (Z)'s leder – varetage koordinerende opgaver i relation til vejledningsfunktioner.

De 5 konsulentstillinger besættes fortrinsvis med konsulenter, der har vejledning som sit nuværende arbejds- og ansvarsområde.

Beslutning om stillingernes konsulentmetal forventes endeligt afklaret når leder-

stillingen er besat. Timerne op til fuld tid kan forventes udfyldt med vejlederopgaver eller ved kombinationsbeskæftigelse med nuværende kommune."

A søgte en af stillingerne som konsulent ved Z.

Som svar på X Kommunes brev af 6. januar 2004 meddelte Danmarks Lærerforening på vegne af Lærernes Centralorganisation den 26. januar 2004 kommunen at foreningen ingen bemærkninger havde til den påtænkte afskedigelse af A. Foreningen tog dog forbehold for at afskedigelsen skulle tilbagekaldes hvis den inden fratrædelsesdatoen viste sig overflødig.

Ved brev af 27. januar 2004 afskedigede X Kommune A til fratræden den 31. juli 2004, og som begrundelse anførte kommunen det samme som den havde anført i partshøringsbrevet af 6. januar 2004.

I et udateret brev som efter det foreliggende må være fra den 27. januar 2004, orienterede Z børne- og kulturcheferne fra de kommuner der var involveret i oprettelsen af uddannelsesvejledningen, om ansættelsen af de fem konsulenter. Det fremgik heraf at A ikke havde fået en af konsulentstillingerne. Samtidig bemærkede uddannelsesvejledningen bl.a. følgende:

"Samtidig vil jeg informere om, at jeg opretter en tværgående funktion i (Z) på det store og væsentlige indsatsområde: 'Unge med særlige behov for vejledning' (to-sprogede, EGU, kuratorelever, etc.). – Denne funktion er tilbudt (...), som har taget imod dette tilbud.

I næste fase – ansættelse af vejledere til ungdomsvejledning, skolevejledning, etc., ser jeg frem til at kunne tilbyde de nuværende skolekonsulenter, som jeg ikke fik plads til som konsulenter i (Z), ansættelse som vejledere."

Ved brev af 3. marts 2004 meddelte X Kommune Kommuneforeningen i Y Amt at X Byråd på et møde den 23. februar 2004 havde godkendt udkast til "samarbejdsaftale mel-

lem kommuner i (Y) Amt om drift af (Z)". Kommunen vedlagde samarbejdsaftalen i underskrevet stand, og af denne aftale fremgår bl.a. følgende:

#### *"Etablering*

(Z) starter pr. 1. august 2004. Etableringen finder sted snarest muligt efter 1. januar 2004 med ansættelse af leder samt oprettelse af sekretariat til forberedelse af etablering af (Z).

...

#### *Organisation*

Der ansættes en leder af (Z). Lederen placeres organisatorisk med ledelsesmæssig reference til lederen af (Æ)-by Skolevæsens Pædagogisk Udviklingsafdeling. Den faglige og indholdsmæssige reference er Centerrådet.

(Z) etableres som en mindre fysisk enhed i tilknytning til Pædagogisk Udviklingsafdeling og med 5 UU-afdelinger i (Æ)-by, (...), (...), (...) og (...).

De nævnte kommuner er pligtige til at stille de fornødne lokalemæssige faciliteter til rådighed for UU-afdelingerne.

Lederen ansættes af et ansættelsesudvalg bestående af 1 repræsentant fra hver af de 5 afdelinger samt 1 repræsentant fra Kommuneforeningen.

#### *Kompetence*

Lederen af (Z) har ansættelses- og afskedigelseskompetence i forhold til den samlede medarbejderstab.

Ansættelse af konsulenter sker med inddragelse af kommunerne tilsluttet afdelingen.

Personalet refererer til lederen af (Z).

#### *Samarbejde*

...

(Z) forventer, at de enkelte kommuner indgår som aktive samarbejdspartnere og forpligter sig til at etablere de fornødne kombinationsbeskæftigelsesaftaler til at kombinere arbejdet som UU-vejleder i (Z).

#### *Økonomi*

Økonomien i (Z) tilvejebringes ved overførsel af de midler, som kommunerne i dag

anvender til uddannelses-, erhvervs- og ungdomsvejledning.

Endvidere overføres de midler, som økonomiaftalen mellem Regeringen og kommunerne har tildelt kommunerne jf. lov- og cirkulæreprogram.

Det samlede budget administreres af (Æ) Kommune.

Midlerne overføres hvert år den 1. januar, således at (Z) kan disponere og planlægge aktiviteter for et år ad gangen.

Budgetterne fremskrives hvert år med de tilsluttede kommuners besluttede pris- og lønskøn.

Lederen udarbejder et budget inden for rammerne af de tildelte midler.

Budgettet godkendes af Centerrådet.

Bestemmelserne i (Æ) Kommunes Kasse- og Regnskabsregulativ med tilhørende bilag finder anvendelse i forhold til (Z)'s arbejde med budget og regnskab.

...

#### *Opsigelse*

Aftalen om tilslutning til det fælles (Z) kan af den enkelte kommune opsiges med 9 måneders varsel til udløb en 1. januar.

*Denne samarbejdsaftale er godkendt af kommuneforeningens bestyrelse 12. januar 2004 og anbefales hermed til godkendelse i de 14 kommuner."*

A fik i brev af 16. marts 2004 meddelelse om at han ikke havde fået en af stillingerne som konsulent i Z. Som begrundelse for afslaget blev følgende anført:

*"Der har været 8 ansøgere til stillingerne, og vi har omhyggeligt sammenholdt de enkelte ansøgers kvalifikationer med de krav som stilles til stillingerne.*

*Ved afgørelsen om besættelse af stillingerne har vi lagt vægt på at ansætte de personer der ud fra en samlet vurdering af kvalifikationerne bedst lever op til vores forventninger."*

Ligeledes ved brev af 16. marts 2004 indkaldte Z A til samtale den 23. marts 2004 for så vidt angik A's ansøgning om en stilling

som vejleder hos Z. Men i forlængelse af en samtale den 23. marts 2004 meddelte Z ham ved brev af 1. april 2004 også afslag på denne ansøgning. Z anførte følgende:

"Jeg har modtaget din ansøgning om ansættelse som UU-vejleder i (Z) og takker for din interesse.

Jeg må desværre meddele dig at stillingen er besat til anden side."

A anmodede den 5. april 2004 Z om at modtage en skriftlig begrundelse for afslaget på en stilling som vejleder. Uddannelsesvejledningen meddelte ham herefter i brev af 9. april 2004 følgende begrundelse:

"Skriftlig begrundelse for afslag på ansøgning om job som uu-vejleder/stilling 26.

På given foranledning skal hermed skriftligt redegøres for årsagerne til, at undertegnede ikke har kunnet tilbyde (A) ansættelse som vejleder i (Z).

På baggrund af fremsendt ansøgning vedr. stilling 26 afholdtes 23. marts ansættelsessamtale, hvor (A) som ansøger, undertegnede som ansættelsesmyndighed, samt (...) som bisidder og kommende konsulent i (...)området.

Med afsæt i udelukkende ansøgning og samtale kunne jeg senere på dagen kun meddele (A), at han ikke kom i betragtning til stilling 26:

- ansøgningen kunne ikke dokumentere visionære og reflekterende overvejelser ift intentionerne i den nye vejledningsreform
- samtalen kunne ikke dokumentere visionære og reflekterende overvejelser ift intentionerne i den nye vejledningsreform
- samtalen gav ikke den opfattelse, at (A) besidder og har, som resurseperson på vejledningsområdet, den gennemslagskraft ift lærerkolleger og øvrige samarbejdspartner, som er påkrævet
- samtalen gav ikke det indtryk, at (A) er i stand til at udvikle den dynamik og energi, som skal sikre implementeringen af intentionerne i den nye vejledningsreform

- det lykkedes ikke (A) at overbevise mig om, at han har 'købt' den nye vejledningsreform, - faktisk fik man det indtryk, at jobbet nærmest søgtes af nød."

I anledning af en henvendelse fra borgmesteren i X Kommune anførte Z i et notat af 9. april 2004 bl.a. følgende om stillingen som funktionsansvarlig for området "Unge med særlige behov for vejledning":

"Under ansættelsesrunden ift afdelingskonsulenter valgte jeg at tilbyde (...) jobbet som funktionsansvarlig for området 'Unge med særlig behov for vejledning'.

Jobbet har ikke været oplået! - Børne- og kulturchefernes forventning om at nuværende medarbejdere i de samarbejdende kommuner i første omgang skulle have mulighed for at blive en del af (Z) har været medvirkende til, at jeg pegede på (...) - I skolekonsulentkredsen er han for mig den oplagte og indlysende person til denne funktion.

Jeg ønskede, at (...) påtog sig opgaven, idet han besidder de færdigheder, som skal til for at løfte dette område. - Med ansættelsen af de 5 afdelingskonsulenter, den funktionsansvarlige (...), og 46 vejledere er (Z) køreklar pr 1. august, - også på området for unge med særlig behov for vejledning.

Stillingen udløser ikke en forventning om tilførsel af yderligere resurser, idet funktionen naturligt indgår i organisationsplanen og holdes indenfor budgetrammen."

I et dateret brev til Z klagede A over sagsbehandlingen i sagen om en stilling som vejleder. Han anførte bl.a. at han i forbindelse med sin samtale vedrørende en af konsulentstillingerne blev stillet i udsigt at han ville få en stilling som vejleder hvis han ikke fik en stilling som konsulent. A henviste i den forbindelse også til indholdet af Z's brev til børne- og kulturcheferne hvori det blev anført at Z så frem til at kunne tilbyde job som vejledere til de skolekonsulenter der ikke blev plads til som konsulenter i Z. A anførte endvidere at de grunde for afslaget på en stilling som vejleder der var angivet i Z's

brev af 9. april 2004 til A, var konstrueret for at retfærdiggøre afslaget.

I et brev af 20. april 2004 til Z stillede Ø Lærerkreds sig ligeledes uforstående over for begrundelsen for afslaget på en stilling som vejleder.

I anledning af klagen vedrørende afslaget på en stilling som vejleder anførte Z bl.a. følgende i en redegørelse af 21. april 2004:

”Jeg skal indledningsvis beklage skrivelsen pr. 1. april. – Her er tale om en standardskrivelse, som fejlagtigt er tilgået (A). – Det skal naturligvis ikke fremgå, at stillingen er besat til anden side. – Det skal naturligvis kun fremgå, at (A) ikke tilbydes ansættelse i (Z).

(A) kunne ikke tilbydes stilling som afdelingskonsulent med den begrundelse, at stillingerne er tilbudt bedre kvalificerede ansøgere.

(A) kunne ikke tilbydes stilling som UU-vejleder med de begrundelser, der er at læse i skrivelsen dateret 9. april.

Der er tale om 2 vidt forskellige stillingsindhold, hvorfor kvalifikationer berettigende eventuel ansættelse som afdelingskonsulent ikke nødvendigvis er at sidestille med de kvalifikationer, en UU-vejleder skal besidde.

Afslag på (A)'s ansøgning om ansættelse som UU-vejleder skal udelukkende begrundes i ansøgning og samtale vedrørende pågældende stilling, hvor (A) ingenlunde kunne honorere de forventninger (Z) har til en UU-vejleder (skrivelsen 9. april).

(Ø) Lærerkreds respekterer ikke spillereglerne omkring ansættelsesprocedurer, idet man tilsyneladende underkender, at der har været tale om 2 forskellige stillingsopslag, 2 forskellige ansøgninger og 2 forskellige samtaler.

Der skal ikke herske tvivl om, at det var mit håb, at (A) kunne tilbydes ansættelse som UU-vejleder på baggrund af sin ansøgning og samtalen. – Ligeledes var det mit håb, at (A) kunne fremvise den fornødne energi, personlige gennemslagskraft og de fornødne visionære holdninger ifm samtalen

len vedrørende UU-vejlederstillingen. – Dette var ikke tilfældet.

Ansættelse som medarbejder i (Z) har været kørt i internt opslag i første omgang. – Der hersker dog ingen tvivl i de samarbejdende kommuner om, at man ønskede ansættelse af de bedst kvalificerede personer, hvorfor det kunne blive nødvendigt at gå i åbent opslag. – Med andre ord var ingen på forhånd garanteret job. – Det har været Centerrådets forventning, at undertegnede varetog og gennemførte ansættelser til (Z), således at kvaliteten i vejledningsindsatsen kunne både sikres og forøges, – jævnfør de forventninger og målsætninger kommunerne har til den nye vejledningsreform. – Velvidende, at nuværende vejledningsmedarbejdere måske ikke kunne tilbydes ansættelse.

(A) er i en personlig svær situation. – Lad mig dog understrege, at det *ikke* er (Z), som har afskediget (A). – Vi har blot vurderet, at vi ikke kunne tilbyde (A) beskæftigelse i en *ny* stilling.”

Som svar på Ø Lærerkreds' henvendelse af 20. april 2004 sendte formanden for Centerrådet for Z den 29. april 2004 redegørelsen af 21. april 2004 til lærerkredsen og anførte bl.a. følgende:

”Udgangspunktet for ansættelse af konsulenter i (Z) var, at Børne- og Kulturchefforeningen ønskede at sikre de nuværende ansatte en fair behandling og mulighed for fortsat beskæftigelse inden for området.

Derfor blev stillingerne opslået internt blandt konsulenterne.

I henhold til de regler for (Z), som kommunerne har godkendt, er det suverænt lederen af (Z) der ansætter personalet i (Z).

Som jeg læser skrivelserne, har (...) benyttet sig af denne ret og har foretaget en individuel vurdering af ansøgerne til såvel konsulentstillingerne som til vejlederstillingerne.

At begrundelserne for afslag til 2 forskellige stillinger kan være forskellige finder jeg naturligt.

Kravene til stillingerne er forskellige og dermed bliver ansøgerne også vurderet i forhold til de forskellige stillingers indhold.”

Som svar på A's henvendelse vedrørende sagen om stillingen som vejleder sendte formanden for Centerrådet for Z den 29. april 2004 A en kopi af svaret af samme dato til Ø Lærerkreds.

A rettede den 30. oktober 2004 henvendelse til mig vedrørende sagen om afskedigelsen af ham fra stillingen som skolekonsulent hos X Kommune og efterfølgende afslag på ansættelse hos Z. Som sagen var oplyst for mig, havde X Kommune og Z ikke taget stilling til det A gjorde gældende i klagen til mig, og jeg videresendte derfor A's brev af 30. oktober 2004 til besvarelse hos kommunen og uddannelsesvejledningen.

I anledning af min videresendelse af A's henvendelse af 30. oktober 2004 skrev X Kommune den 2. december 2004 bl.a. følgende til A:

”ad 1. En forudsætning for at virksomhedsoverdragelsesloven i det pågældende tilfælde skulle gælde var, at parterne eksplicit aftalte, at den skulle gælde. Af UU-samarbejdsaftalen fremgår, at der ikke er aftalt, at virksomhedsoverdragelsesloven skulle gælde.

ad 2. Som du er bekendt med nedlægges skolekonsulentstillingen pr. 01.08.04, idet skolevejledning pr. denne dato skal varetages af (Z). Vi har ikke kunnet tilbyde dig et tilsvarende job på lederaftalen (uden ledelsesbeføjelser).

Da du var overenskomstansat gennemføres opsigelsen jf. overenskomst for lærere m.fl. i folkeskolen § 19 – efter forudgående partshøring jf. forvaltningslovens § 19. En partshøring, hvor vi har noteret os, at du ikke har indsendt kommentarer hertil og hvor Danmarks Lærereforening på vegne af Lærernes Centralorganisation 'ingen bemærkninger har til den påtænkte afskedigelse.'

Eftersom du overfor (...) har tilkendegivet at du ikke var interesseret i ret megen under-

visning har vi ikke tilbudt dig et almindeligt lærerjob. Hvis du havde ønsket et lærerjob, har du ikke været afskåret fra at reagere på det interne opslag af en lærerstilling op til sommerferien.”

I anledning af videresendelsen af A's henvendelse af 30. oktober 2004 skrev Z den 22. december 2004 bl.a. følgende til ham:

1. Nedlæggelse af skolekonsulentstillinger
2. Stillingsbesættelse uden forudgående opslag
3. Lovet en stilling
4. Besættelse af stilling uden genopslag
5. Ansættelsesudvalg og TR

Ad 1. De 14 samarbejdende kommuner i (Z) har alle tiltrådt en samarbejdsaftale. – Af denne aftale fremgår det, at der er tale om et kommunalt samarbejde og ikke en udlicitering af opgaver. Efter min opfattelse er kommunale samarbejder ikke omfattet af virksomhedsoverdragelseslovgivningen.

Ad 2. Lederen af (Z) fik ved sin ansættelse 1. februar 2004 kompetencen til at implementere den i Centerrådet (de 14 kommuner) besluttede virksomhedsorganisation. Dette indebærer, gennem interne opslag og ansøgning, ansættelsen af 5 afdelingskonsulenter, samt et antal vejledere. – Dette er gennemført! Endvidere er besat en konsulentstilling med særlig funktion ift en af vejledningsreformens kerneområder, – området 'Unge med særlig behov for vejledning'. – Denne stilling er besat uden forudgående opslag, idet leder af (Z) og Centerrådet ønskede konkret ansættelse.

Ad 3. (A) søgte afdelingskonsulentstilling. På baggrund af ansøgning og ansættelsessamtale var det ikke muligt at tilbyde (A) stillingen. – Ifm skriftlig meddelelse til (A) gives udtryk for håbet om at kunne tilbyde (A) ansættelse som vejleder.

På baggrund af ansøgning og ansættelsessamtale vedr. uu-vejleder var det ikke muligt at kunne tilbyde (A) ansættelse som vejleder i (Z).

Der er med andre ord ikke tale om forhåndstilsagn om ansættelse. – Der har været



tale om en forhåbning, som på baggrund af de gennemførte ansættelsesprocedurer ikke har kunnet indfries.

Ad 4. Ifm ansættelser i (Z) er alle stillinger søgt besat via interne opslag. – Dette er lykkedes i alle forhold på nær 2 stillinger. – Disse 2 stillinger blev åbent genopslået, hvorefter samtlige 9 ansøgere indkaldtes til ansættelsessamtale 26. april 2004, – med efterfølgende tilbud om ansættelse til 2 af ansøgerne.

Ad 5. Centerrådet (de 14 kommuner) har uddelegeret ansættelseskompetencen til lederen af (Z)."

Jeg modtog herefter ved brev af 6. januar 2005 på ny en henvendelse fra A i sagen. Han genfremsatte således sin klage over dels at han var blevet afskediget fra stillingen som skolekonsulent i X Kommune, dels at han havde fået afslag på ansættelse hos Z.

Ved brev af 21. januar 2005 anmodede jeg A om at sende nogle bilag til mig, og den 3. februar 2005 modtog jeg disse bilag.

Jeg anmodede ved breve af 23. juni 2005 X Kommune og Z om en udtalelse i anledning af A's klage.

I en udtalelse af 24. august 2005 anførte X Kommune bl.a. følgende:

"Under henvisning til dit brev af 23. juni 2005 fastholder (X) Kommune, at lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse ikke fandt anvendelse ved kommunens overdragelse af den vejledningsopgave, der følger af lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv, til (Z).

Overstående begrundes i, at:

1. (X) Kommune finder ikke, at skolevejledningen er at definere som en *økonomisk aktivitet*, jf. virksomhedsoverdragelsesloven § 1, stk. 2, 1. punktum, men derimod som en mindre del af (X) Kommunes skolevæsen.

Vi mener derfor ikke, at virksomhedsoverdragelsesloven var anvendelig i den konkrete sag.

2. Skolekonsulentstillingen vurderer vi at have været overvejende af *administrativ* karakter, i og med at (A) ikke underviste. Dette

underbygges af (A)'s overgang til ansættelse på ledertalen pr. 1. august 2002. Arbejdet bestod i konsulentarbejde, kuratorarbejde og skole- og ungdomsvejledning.

En overførsel af administrative funktioner mellem offentlige administrative myndigheder er ikke en overførsel i virksomhedsoverdragelseslovens forstand, jf. virksomhedsoverdragelsesloven § 1, stk. 2. 2. punktum.

3. Det fremgår af Virksomhedsoverdragelsesloven med kommentarer, 4. udgave, side 122, at 'helt uden for lovens anvendelsesområde falder utvivlsomt overførsel af forvaltningsopgaver mellem offentlige myndigheder'. Dette skal sammenholdes med bemærkningerne til lov om uddannelse og erhverv, hvoraf fremgår, at det har været nødvendigt med udtrykkelig lovhjemmel for at vejledningsopgaven kunne etableres som et kommunalt fællesskab, idet opgaven indeholder myndighedsudøvelse. Endelig skal opmærksomheden henledes på bogen 'Udlittering og medarbejdere', af Erik Werlauff, 3. udgave, side 36, hvor det med henvisning til en afgørelse af EF-domstolen anføres, at direktivet bag virksomhedsoverdragelsesloven ikke finder anvendelse ved overførsel af forvaltningsopgaver fra en kommune til et *kommunalt forvaltningsfællesskab*.

(X) Kommune er således af den klare overbevisning, at virksomhedsoverdragelsesloven ikke fandt anvendelse ved kommunens overdragelse af den vejledningsopgave, (A) varetog indtil oprettelsen af (Z) i august 2004."

I en udtalelse af 15. september 2005 anførte Z bl.a. følgende:

"Som jeg læser skrivelsen fra Folketingets Ombudsmand ønskes udtalelse ift nedenstående punkter:

1. *Redegørelse for, om uddannelsesvejledningen er en selvstændig offentlig myndighed.*

Henvisning til (X) Kommunes svar af 24. august, hvor det konkluderes, at virksomhedsoverdragelsesloven ikke kan komme på tale.



2. Redegørelse vedr. besættelse af stilling som konsulent til området 'unge med særlige behov'.

Centerrådet (og derved kommunerne) for (Z) har fastlagt den overordnede organisationsstruktur, samt overordnede normeringsforventning. – Efter ansættelse af leder for (Z), skulle pågældende ansætte 5 afdelingskonsulenter. – Derudover var det lederens ansvar ud fra indmeldte kommunale resurser, samt samarbejdsaftalen mellem de 14 kommuner i (Z), at opbygge organisationen – herunder normering og ansættelse af medarbejderstab. – Denne frihedsgrad i leders opgavevaretagelse medførte bl.a. ansættelse af 'konsulent for unge med særlig behov for vejledning'. – Dette område er et særligt fokusområde i lovgivningen på vejledningsområdet.

3. Redegørelse ift besættelse af stillinger som konsulenter og vejleder efter forudgående interne opslag frem for offentlige opslag.

Ud fra ønsket om i videst muligt omfang at udvise personalemæssige hensyn ønskede Centerrådet, at opslag skulle foretages internt. – Lederens beføjelse gik på, at han skulle sikre sig den fornødne faglige kvalitet forinden ansættelse og i øvrigt ikke var underlagt forventning om at skulle besætte stillingerne internt. – Dette afstedkom, at ikke alle ansøgere kunne tilbydes ansættelse som UU-vejleder – hvorfor åbent opslag efterfølgende var nødvendigt.

4. Redegørelse ift det af (A) anførte i sin klage over afslag på ansættelse.

Jeg må naturligvis afvise (A)'s klage. – (A) er alene ikke tilbudt ansættelse ud fra en vurdering på baggrund af hans faglige kvalifikationer.

Jeg har som leder af (Z) fået til opgave at besætte de fornødne stillinger og har måttet vurdere, at (A) ikke ville kunne leve op til de fornødne kvalitetskriterier, som jobbet indebærer."

I anledning af at X Kommune i udtalelsen af 24. august 2005 syntes at forudsætte at Z var et samarbejde omfattet af kommunestyrelseslovens § 60, og at Z i udtalelsen af 15. septem-

ber 2005 henviste til kommunens udtalelse af 24. august 2005, bad jeg den 26. september 2005 Statsamtet Å om en udtalelse om hvorvidt Z efter statsamtets opfattelse var et samarbejde som i henhold til kommunestyrelseslovens § 60 krævede statsamtets godkendelse. Jeg bemærkede dels at en af mine medarbejdere ved en telefonisk henvendelse den 21. juni 2005 til statsamtet fik oplyst at ud fra de oplysninger som statsamtet havde, var Z ikke over for statsamtet anmeldt og godkendt som et samarbejde omfattet af kommunestyrelseslovens § 60, dels at det kunne have betydning for min vurdering af sagen og for hvem min undersøgelse skulle rettes imod.

Under henvisning til at Z ikke i udtalelsen af 15. september 2005 havde redegjort nærmere for Z's opfattelse hvorefter stillingen som konsulent til området "unge med særlig behov for vejledning" kunne besættes uden forudgående stillingsopslag, bad jeg den 26. september 2005 på ny Z om at redegøre herfor i en udtalelse til mig.

Som svar på min anmodning af 26. september 2005 skrev Z den 3. oktober 2005 bl.a. følgende til mig:

"Organisationsopbygningen af (Z) er som tidligere beskrevet opdelt i 3 faser:

1. Fælleskommunalt ansættelsesudvalg ansætter leder efter åbent opslag.
2. Leder ansætter afdelingskonsulenter efter internt opslag blandt kommunale skolekonsulenter fra de 14 kommuner i (Z).
3. Leder ansætter det fornødne antal medarbejdere til funktionen – vejledere – funktionsansvarlige – hk'ere, etc. – Dette primært efter internt opslag og sekundært, hvis det ud fra et kvalitetsmæssigt og vejledningsfagligt synspunkt ikke har været muligt at få organisationen på plads, eksternt. – Det skal her understreges, at ud af de 52 medarbejdere i denne kategori blev de 49 ansat på baggrund af internt opslag – herunder den så meget omtalte funktionskonsulent. – Kun 3 er ansat efter eksternt. – Som tidligere nævnt har Centerrådet givet lederen beføjelserne til at opbyg-

ge organisationen. – Det har været Centerrådet yderst magtpåliggende, at man hovedsageligt fandt medarbejderne indenfor den eksisterende medarbejderskare – dette af indlysende personalepolitiske årsager.”

Som svar på min anmodning af 26. september 2005 meddelte Statsamtet Å mig i brev af 23. november 2005 at Z efter statsamtets opfattelse ikke var et kommunalt samarbejde der krævede statsamtets godkendelse efter kommunestyrelseslovens § 60.

Jeg sendte kopi af myndighedernes udtalelser i sagen til A med henblik på hans eventuelle bemærkninger, og den 23. januar 2006 modtog jeg bemærkninger fra ham.

Ved breve af 25. april og 2. august 2006 orienterede jeg A om at jeg desværre endnu ikke havde haft tid til at afslutte behandlingen af hans sag.

## Ombudsmandens udtalelse

”Deres klage til mig vedrører dels det forhold at De blev afskediget fra stillingen som skolekonsulent i (X) Kommune, dels det forhold at De fik afslag på ansættelse hos (Z). Min gennemgang af sagen har givet mig anledning til at udtale følgende:

### 1. Afskedigelse fra stillingen som skolekonsulent i (X) Kommune

1.1. I lov nr. 298 af 30. april 2003 om vejledning om valg af uddannelse og erhverv er der i lovens kapitel 2 fastsat regler om vejledning om valg af ungdomsuddannelse og erhverv og Ungdommens Uddannelsesvejledning. Det er i § 3, stk. 1, bestemt at kommunalbestyrelsen efter bestemmelserne i lovens kapitel 1 og 2 skal sørge for at der gives vejledning om valg af ungdomsuddannelse og erhverv. I § 8, stk. 1, er det bestemt at kommunalbestyrelsen skal sørge for at vejledning efter lovens kapitel 2 gives på et kvalitetsmæssigt grundlag, og at dette kan ske ved at 'kommunalbestyrelsen træffer beslutning om,

at vejledningsopgaven varetages af et kommunalt fællesskab, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse, eller i en anden form for samarbejde mellem kommuner'. I § 10, stk. 4, bestemmes det at '[k]ommunalbestyrelsen kan bemyndige en offentlig institution eller efter udbud en selvstændig institution eller privat virksomhed til at varetage en eller flere opgaver efter dette kapitel'.

I bemærkningerne til § 8, stk. 1, i forslag til lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv (Folketingstidende 2002-3, tillæg A, s. 2277) er bl.a. følgende anført:

'Etableringen af kommunale fællesskaber efter den kommunale styrelseslovs § 60 om varetagelsen af opgaver, der indeholder myndighedsudøvelse, kræver udtrykkelig lovhjemmel. Bestemmelsen fastsætter således den nødvendige lovhjemmel for, at vejledningsopgaven kan etableres som et kommunalt fællesskab i henhold til § 60 i den kommunale styrelseslov. Dette indebærer, at opgaven vil kunne overføres til et selvstændigt styrelsesorgan med selvstændig kompetence til at varetage de deltagende kommuners anliggender. Et sådant samarbejde vil kræve tilsynsmyndighedens godkendelse. Et kommunalt fællesskab vil være omfattet af begrebet den offentlige forvaltning og dermed omfattet af den almindelige regulering i forvaltningsloven, offentlighedsloven, ombudsmandsloven mv. og undergivet det almindelige kommunale tilsyn.

Bestemmelsen fremhæver desuden, at andre samarbejdsformer kan etableres i henhold til lovgivningen i øvrigt. Således kan en kommunal samarbejdsaftale, der ikke indebærer oprettelse af et selvstændigt styrelsesorgan og heller ikke i øvrigt indskrænker de deltagende kommunalbestyrelses beføjelser, være en mulighed. Kommunalbestyrelsens vejledningsforpligtelse efter loven vil endvidere kunne varetages ved indgåelse af en såkaldt betjeningsoverenskomst, hvor én kommune

køber vejledningsydelsen af en anden kommune. Uanset hvilken samarbejdsform der etableres, forventes det, at Ungdommens Uddannelsesvejledning kommer til at omfatte et geografisk sammenhængende område.'

I bemærkningerne til § 10, stk. 4, i forslag til lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv (Folketingstidende 2002-3, tillæg A, s. 2278) er følgende anført:

'Kommunalbestyrelsen kan i henhold til bestemmelsen uddelegere den samlede vejledningsopgave eller dele deraf til en anden offentlig institution eller til en selvejende eller privat virksomhed. I overensstemmelse med de almindelige regler om delegation forbliver ansvaret for, at opgaverne løses efter loven, hos kommunalbestyrelsen eller det kommunale fællesskab, jf. kommunestyrelseslovens § 60.'

Som det fremgår af § 8, stk. 1, og § 10, stk. 4, i lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv, er der lagt op til at de enkelte kommuner kan overlade varetagelsen af vejledningsopgaven efter lovens kapitel 2 til et kommunalt fællesskab eller ved delegation til en anden form for kommunalt samarbejde eller til en offentlig institution, selvejende institution eller privat virksomhed.

(X) Kommune besluttede at overføre varetagelsen af vejledningsopgaven som De indtil da havde varetaget, til (Z). Der var tale om et samarbejde mellem kommunerne i (Y) Amt, og til grund for samarbejdet lå en samarbejdsaftale mellem kommunerne om driften af (Z). Af aftalen fremgår det bl.a. at der skulle ansættes en leder af (Z) som organisatorisk skulle placeres med ledelsesmæssig reference til lederen af (Æ)-by Skolevæsens Pædagogiske Udviklingsafdeling, mens den faglige og indholdsmæssige reference var Centerrådet. Ifølge samarbejdsaftalen skulle (Z) etableres som en mindre fysisk enhed i tilknytning til Pædagogisk Udviklingsafde-

ling og med 5 afdelinger i (Æ)-by, (...), (...), (...) og (...). Lederen af (Z) havde ansættelses- og afskedigelseskompetencen i forhold til den samlede medarbejderstab i (Z), og personalet skulle referere til lederen af (Z). Endvidere fremgår det at det blev forventet at de enkelte kommuner indgik som aktive samarbejdspartnere og forpligtede sig til at etablere de fornødne kombinationsbeskæftigelsesaftaler til at kombinere arbejdet som vejleder i (Z). Økonomien i (Z) skulle tilvejebringes ved overførsel af de midler som kommunerne hidtil havde anvendt til uddannelses-, erhvervs- og ungdomsvejledning, og det samlede budget skulle administreres af (Æ) Kommune. (Z) må på det foreliggende grundlag efter min opfattelse anses for at være en enhed som har en selvstændig status i forhold til (X) Kommune.

I Statsamtet (Å)'s udtalelse af 23. november 2005 til mig konkluderede statsamtet at (Z) ikke er et kommunalt samarbejde der kræver statsamtets godkendelse efter kommunestyrelseslovens § 60.

Jeg lægger på den baggrund til grund at (Z) ikke er et kommunalt samarbejde omfattet af kommunestyrelseslovens § 60, men et kommunalt samarbejde som efter delegation fra kommunerne i (Y) Amt, herunder (X) Kommune, varetager vejledningsopgaven efter kapitel 2 i lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv.

**1.2.** (X) Kommunes beslutning om at overføre vejledningsopgaven efter kapitel 2 i lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv til (Z) rejser et spørgsmål om hvorvidt lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse (virksomhedsoverdragelsesloven) skulle anvendes ved overførslen.

I lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse (lovbekendtgørelse nr. 710 af 20. august 2002) er der fastsat bl.a. følgende bestemmelser:

‘§ 1. Loven finder anvendelse ved overdragelse af en virksomhed eller en del heraf, der ligger inden for det område, hvor traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab finder anvendelse.

*Stk. 2.* Denne lov finder anvendelse på offentlige og private virksomheder, der udøver en økonomisk aktivitet, uanset om de virker med gevinst for øje. En administrativ eller ved lov foretaget omorganisering af offentlige administrative myndigheder eller en overførsel af administrative funktioner mellem offentlige administrative myndigheder er ikke en overførsel i denne lovs forstand.

*Stk. 3.* Denne lov finder anvendelse ved et konkursbos videresalg af en virksomhed eller en del heraf til en erhverver.

*Stk. 4.* Loven finder ikke anvendelse på søgående skibe.

§ 2. Overdrages en virksomhed eller en del heraf, indtræder erhververen umiddelbart i de rettigheder og forpligtelser, der bestod på overtagelsestidspunktet i henhold til:

- 1) kollektiv overenskomst og aftale,
- 2) bestemmelser om løn- og arbejdsforhold, der er fastsat eller godkendt af offentlig myndighed, og
- 3) individuel aftale om løn- og arbejdsforhold.

*Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 finder kun anvendelse på aftaler om lærlingeforhold, uddannelsesaftaler for elever i de erhvervsfaglige grunduddannelser m.v., såfremt virksomheden efter overdragelsen godkendes som lærested eller praktiksted m.v.

*Stk. 3.* Bestemmelsen i stk. 1 finder ikke anvendelse på lønmodtageres ret til ydelser i forbindelse med alderdom og invaliditet eller ydelser til efterladte i henhold til pensionsordninger.

§ 3. Afskedigelse på grund af overdragelse af en virksomhed eller en del heraf anses ikke for rimeligt begrundet i virk-

somhedens forhold, medmindre afskedigelsen skyldes økonomiske, tekniske eller organisatoriske årsager, der medfører beskæftigelsesmæssige ændringer.

*Stk. 2.* Ophæves arbejdsaftalen af en lønmodtager, fordi overdragelsen medfører væsentlig ændring af arbejdsvilkårene til skade for lønmodtageren, sidestilles ophævelsen med en afskedigelse i retsforholdet mellem lønmodtageren og arbejdsgiveren.’

Virksomhedsoverdragelsesloven skal anvendes ‘ved overdragelse af en virksomhed eller en del heraf’ (§ 1, stk. 1). Loven finder anvendelse på offentlige og private virksomheder ‘der udøver en økonomisk aktivitet, uanset om de virker med gevinst for øje’, men en ‘administrativ eller ved lov foretaget omorganisering af offentlige administrative myndigheder eller en overførsel af administrative funktioner mellem offentlige administrative myndigheder’ er ikke en overførsel omfattet af loven (§ 1, stk. 2).

Grundlaget for virksomhedsoverdragelsesloven er et EU-direktiv (Rådets direktiv 77/187/EØF af den 14. februar 1977 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om varetagelse af arbejdstagernes rettigheder i forbindelse med overførsel af virksomheder eller bedrifter eller dele af virksomheder eller bedrifter med senere ændringer, nu sammenskrevet i Rådets direktiv 2001/23 af 12. marts 2001 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om varetagelse af arbejdstagernes rettigheder i forbindelse med overførsel af virksomheder eller bedrifter eller dele af virksomheder eller bedrifter). EF-Domstolen har i flere tilfælde ved præjudicielle spørgsmål taget stilling til den nærmere forståelse af de enkelte bestemmelser i EU-direktivet, og denne praksis fra EF-Domstolen har betydning for forståelsen af bestemmelserne i virksomhedsoverdragelsesloven der som nævnt bygger på EU-direktivet.

For så vidt angår betingelsen i virksomhedsoverdragelseslovens § 1, stk. 1, om at der skal være tale om en 'overdragelse', anføres det i bemærkningerne til § 1 at der herved forstås at overførslen af virksomheden eller en del heraf sker ved aftale (Folketingstidende 1978-79, tillæg A, sp. 2759). I EU-direktivets artikel 1, stk. 1, litra a, bestemmes det at direktivet skal anvendes ved overførsel 'til en anden indehaver'. På baggrund af praksis fra EF-Domstolen antages det at det afgørende ikke er et ejerskifte, men at der sker et arbejdsgiverskifte i forbindelse med overførslen. Jeg henviser bl.a. til Lars Svenning Andersen m.fl., Lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse med kommentarer, 4. udgave (2002), s. 34, Mette Klingsten, Ansættelsesretlige aspekter af virksomhedsoverdragelse (2002), s. 49 f, Ruth Nielsen, EU-arbejdsret, 4. udgave (2006), s. 276 f, og Ruth Nielsen, Europæisk arbejdsret (2003), s. 275.

Som nævnt ovenfor må det lægges til grund at (Z) er et kommunalt samarbejde hvor der efter aftale er sket delegation fra kommunerne i (Y) Amt, herunder (X) Kommune, til (Z) vedrørende varetagelsen af vejledningsopgaven efter kapitel 2 i lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv, og at (Z) således må anses for at være en enhed som har en selvstændig status i forhold til (X) Kommune. Det er på den baggrund min opfattelse at (X) Kommunes overførsel af vejledningsopgaven som De indtil da havde varetaget, til (Z) var en overdragelse i lovens forstand.

For så vidt angår betingelsen i virksomhedsoverdragelseslovens § 1, stk. 1, om at der skal være tale om en overdragelse 'af en virksomhed eller en del heraf', anføres følgende i bemærkningerne til § 1 (Folketingstidende 1978-79, tillæg A, sp. 2760):

'...

Ved afgørelsen af om der sker overdragelse af *en del af en virksomhed*, skal der med udgangspunkt i lovforslagets hoved-

sigte om opretholdelse af lønmodtageres retsstilling i tilfælde af virksomhedsoverdragelse henses til, om der er tilknyttet medarbejdere, og om det ud fra en helhedsvurdering vil være naturligt, at medarbejderne følger den del af virksomheden, der overdrages. Loven vil således typisk finde anvendelse i forbindelse med overdragelse af dele af virksomheder, der er afgrænset i teknisk, lokal eller arbejdsmæssig henseende, og som er i drift. Det bemærkes herved, at det er uden betydning for lovens anvendelse, om den del af virksomheden, der overdrages, har selvstændig retlig og økonomisk eksistens.

...'

I EU-direktivet bestemmes det i artikel 1, stk. 1, litra b, at '[s]om overførsel i henhold til dette direktiv anses overførsel af en økonomisk enhed, der bevarer sin identitet, forstået som en helhed af midler, der er organiseret med henblik på udøvelse af en økonomisk aktivitet, uanset om den er væsentlig eller accessorisk, jf. dog litra a og de følgende bestemmelser i denne artikel'. Virksomhedsoverdragelseslovens § 1, stk. 1, må fortolkes i lyset af bl.a. artikel 1, stk. 1, litra b.

Der skal således være tale om at en enhed der udøver en økonomisk aktivitet, overføres til en anden enhed, og at den overførte enhed bevarer sin identitet i den anden enhed.

Betingelsen om at der skal være tale om en overdragelse 'af en virksomhed eller en del heraf', er i den juridiske litteratur behandlet under henvisning til en righoldig praksis fra EF-Domstolen og til dels fra danske domstole. Jeg henviser bl.a. til Lars Svenning Andersen m.fl., Lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse med kommentarer, 4. udgave (2002), s. 75 ff, Mette Klingsten, Ansættelsesretlige aspekter af virksomhedsoverdragelse (2002), s. 29 ff, Erik Werlauff, Udlicitering og medarbejdere, 4. udgave (2006), s. 19 ff, Ruth Nielsen, EU-arbejds-



ret, 4. udgave (2006), s. 277 ff, og Ruth Nielsen, Europæisk arbejdsret (2003), s. 275 ff, og den der omtalte retspraksis.

Som eksempler på centrale afgørelser fra EF-Domstolen kan følgende to domme nævnes:

Den ene dom er EF-Domstolens dom af 14. april 1994 i sag C-392/92, Christel Schmidt mod Spar- und Leihkasse der früheren Ämter Bordesholm, Kiel und Cronshagen. I sagen var der tale om at en enkelt rengøringsassistent varetog hele rengøringen af en sparekasselifial, og i forbindelse med ombygning af filialen overlod sparekassen rengøringen til et andet firma. Rengøringsassistenten blev tilbudt ansættelse hos det andet firma, men da hendes ansættelsesforhold blev forringet, ønskede hun dom for at der var tale om en virksomhedsoverdragelse i det omhandlede EU-direktivs forstand, og at det andet firma derfor var forpligtet af hendes hidtidige ansættelsesvilkår. EF-Domstolen blev forelagt to spørgsmål, dels om rengøringsarbejde på en virksomhed kunne sidestilles med en del af en bedrift i EU-direktivets forstand når det ved aftale blev overdraget til et andet firma, dels om dette i givet fald også var tilfældet når arbejdet indtil overdragelsen blev udført af en enkelt arbejdstager. EF-Domstolen svarede ja til begge spørgsmål. Det blev i dommen anført at når en virksomhed ved aftale overdrager ansvaret for en servicefunktion til en anden virksomhed som herved påtager sig en arbejdsgivers forpligtelser over for de arbejdstagere der er tilknyttet den pågældende servicefunktion, kan denne transaktion falde ind under EU-direktivets anvendelsesområde. Det forhold at den overførte aktivitet kun er af sekundær betydning for den overdragende virksomhed og ikke er nødvendig i forhold til virksomhedens formål, medfører ikke at transaktionen falder uden for direktivets anvendelsesområde. Det forhold at den pågældende aktivitet før overførs-

len blev varetaget af en enkelt ansat, er heller ikke tilstrækkeligt til at afskære anvendelsen af EU-direktivets bestemmelser, idet direktivets anvendelse ikke afhænger af antallet af arbejdstagere der er ansat i den del af virksomheden som er genstand for overførslen. Det blev anført at ved vurderingen af om der foreligger overførsel af en virksomhed eller en del heraf i henhold til EU-direktivet, er det afgørende om den pågældende økonomiske enhed har bevaret sin identitet. Opretholdelsen af denne identitet fremgår navnlig af den omstændighed at den nye indehaver rent faktisk fortsætter eller genoptager de samme eller tilsvarende økonomiske aktiviteter. I den foreliggende sag var ligheden mellem det rengøringsarbejde der skulle udføres før og efter overførslen – hvilken lighed i øvrigt kom til udtryk ved at den pågældende arbejdstager blev tilbudt ansættelse – kendetegnende for en transaktion som falder ind under EU-direktivets anvendelsesområde, og som giver den ansatte hvis arbejdsopgaver er blevet overført, den beskyttelse som dette direktiv yder. Under behandlingen af sagen var det over for EF-Domstolen blevet gjort gældende at forholdet ikke kunne være omfattet af EU-direktivet når der ikke blev overdraget formuegenstande, men EF-Domstolen afviste dette synspunkt.

Den anden dom er EF-Domstolens dom af 11. marts 1997 i sag C-13/95, Ayse Sützen mod Zehnacker Gebäudereinigung GmbH, som på nogle punkter må anses for en præcisering af den ovenfor omtalte dom af 14. april 1994. I sagen var der tale om at en rengøringsassistent var ansat i en rengøringsvirksomhed hvor hun sammen med syv kolleger varetog rengøringen af et gymnasium, idet gymnasiet havde udliciteret rengøringen til firmaet. Gymnasiet opsagde kontrakten med rengøringsfirmaet og overdrog opgaven til et andet rengøringsfirma, hvorefter det første ren-



gøringsfirma afskedigede rengøringsassistenten og hendes syv kolleger. Spørgsmålet var herefter om der forelå en virksomhedsoverdragelse. EF-Domstolen bemærkede at det er en forudsætning for at EU-direktivet finder anvendelse, at overførslen vedrører en økonomisk enhed der er organiseret på stabil måde. Begrebet økonomisk enhed omfatter således en organiseret helhed af personer og aktiver der gør det muligt at udøve en økonomisk virksomhed med selvstændigt formål. EF-Domstolen bemærkede videre at der ved bedømmelsen af om betingelserne for at der er tale om overførsel af en enhed, er opfyldt, må tages hensyn til alle de faktiske omstændigheder omkring overførslen, herunder hvilken form for virksomhed eller bedrift der er tale om, hvorvidt der er sket en overførsel af de materielle aktiver som f.eks. bygninger og løsøre, værdien af de immaterielle aktiver på tidspunktet for overførslen, hvorvidt den nye indehaver har overtaget størstedelen af arbejdsstyrken, om kundekredsen overføres, samt i hvor høj grad aktiviteterne før og efter overførslen er de samme, og hvor længe disse eventuelt har været indstillet. Alle disse omstændigheder kan dog kun indgå som enkelte elementer i den samlede bedømmelse der skal foretages, og de kan derfor ikke vurderes isoleret. Den omstændighed at den tjenesteydelse som udføres af den gamle og den nye ordremodtager, er den samme, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at der er tale om overførsel af en økonomisk enhed. En enhed kan således ikke begrænses til den aktivitet den udfører. Dens identitet består også af andre forhold, som f.eks. det personale der er ansat i enheden, dens ydre rammer, tilrettelæggelsen af dens arbejde, dens driftsmåde og i givet fald også de driftsmidler enheden råder over. Det blev videre bemærket at selv om overførsel af aktiver er et af de kriterier den nationale domstol skal inddrage ved vurderingen af om

der er tale om overførsel af en virksomhed, udelukker den omstændighed at der ikke overføres aktiver, ikke nødvendigvis at der foreligger en overførsel af en virksomhed. Ved vurderingen af de faktiske omstændigheder omkring overførslen skal der bl.a. tages hensyn til hvilken form for virksomhed eller bedrift der er tale om. Heraf følger at afvejningen af hvilken vægt der skal tillægges de forskellige kriterier for om der er tale om en overførsel i EU-direktivets forstand, nødvendigvis afhænger af hvilken type aktivitet der udføres mv. En økonomisk enhed kan således navnlig i visse brancher fungere uden væsentlige materielle eller immaterielle aktiver, og det kan i så fald ikke være afgørende for om enheden opretholdes efter den pågældende transaktion at der overdrages sådanne aktiver. I visse brancher hvor arbejdskraften udgør den væsentligste del af aktiviteten, vil en gruppe af medarbejdere som i længere tid udfører en fælles aktivitet, kunne udgøre en økonomisk enhed, og en sådan enhed vil kunne opretholde sin identitet efter en overførsel når den nye indehaver ikke blot viderefører den hidtidige aktivitet, men også overtager en efter antal og kvalifikationer betydelig del af den arbejdsstyrke som hos forgængerer specielt udførte denne opgave.

Betingelsen om at der skal være tale om en overdragelse 'af en virksomhed eller en del heraf', har også været behandlet af danske domstole. I Østre Landsrets dom af 20. februar 2002, som er refereret i Ugeskrift for Retsvæsen, 2002, s. 1128, skulle landsretten tage stilling til om en advokats overdragelse af samtlige inkassosager var omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven. Der var i sagen tale om at advokat A, der skulle afvikle sin advokatvirksomhed, og advokat B indgik en aftale om at advokat B skulle overtage alle advokat A's inkassosager der udgjorde mellem 1/4 og 1/3 af advokat A's virksomhed. Det var en betingelse for overdragelsen at advokat

B ansatte den sekretær som havde behandlet inkassosagerne hos advokat A. Advokat B og sekretæren indgik herefter en ansættelsesaftale. Overdragelsen af inkassosagerne og ansættelsen af sekretæren blev meddelt de pågældende klienter med opfordring til at lade advokat B videreføre inkassosagerne. Under disse omstændigheder forelå der efter landsrettens opfattelse mellem advokat A og advokat B en overdragelse af en del af en virksomhed som anført i virksomhedsoverdragelseslovens § 1.

Dommen fra Østre Landsret omtales i Lars Svenning Andersen m.fl., Lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse med kommentarer, 4. udgave (2002), s. 103, som et godt eksempel på den helhedsvurdering der foretages af domstolene ved afgørelsen af om der er overdraget en virksomhed eller en del heraf. Det anføres at advokatbranchen vel må anses for et område hvor arbejdskraften udgør den væsentligste del af aktiviteten, og hvor en gruppe af arbejdstagere som i længere tid udfører en fælles aktivitet, kan udgøre en enhed der gør det muligt at udøve en økonomisk virksomhed med et selvstændigt formål. Det anføres videre at i den foreliggende sag var der imidlertid kun overtaget én medarbejder – en advokatsekretær – men dette kombineret med overtagelsen af denne afdelings væsentligste aktiv, inkassoporteføljen, var tilstrækkeligt til at konstatere at der var overført en økonomisk aktivitet mellem de to advokatkontorer.

Vurderingen af om der er sket overdragelse 'af en virksomhed eller en del heraf', beror på en konkret vurdering af det enkelte tilfælde hvor der må foretages en helhedsvurdering af alle de faktiske omstændigheder omkring overførslen. Som det fremgår, er det tilstrækkeligt at der udelukkende er tale om at en del af en virksomhed overdrages. I forarbejderne til bestemmelsen i virksomhedsoverdragel-

seslovens § 1 anføres det at der skal henses til om der er tilknyttet medarbejdere til den pågældende virksomhedsdel, og om det ud fra en helhedsvurdering vil være naturligt at medarbejderne fulgte den del af virksomheden der blev overdraget. Der vil derfor typisk være tale om dele af virksomheder der er afgrænset i teknisk, lokal eller arbejdsmæssig henseende uden at det har betydning om den del af virksomheden der overdrages, har selvstændig retlig og økonomisk eksistens. I EF-Domstolens dom af 11. marts 1997 bemærkede EF-Domstolen at det er en forudsætning for at EU-direktivet finder anvendelse, at overførslen vedrører en økonomisk enhed der er organiseret på stabil måde. Begrebet enhed omfatter således en organiseret helhed af personer og aktiver der gør det muligt at udøve en økonomisk virksomhed med selvstændigt formål. Det synes dog samtidig klart at der ikke nødvendigvis kræves mere end én ansat i enheden, jf. den ovenfor omtalte dom af 20. februar 2002 fra Østre Landsret og EF-Domstolens dom af 14. april 1994. I sidstnævnte dom anføres det at det er afgørende om den pågældende økonomiske enhed bevarer sin identitet, og at opretholdelsen af denne identitet navnlig vil kunne fremgå af den omstændighed at den nye indehaver rent faktisk fortsætter eller genoptager de samme eller tilsvarende økonomiske aktiviteter.

I den foreliggende sag er der tale om at vejledningsopgaven i henhold til lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv overdrages til (Z). Der synes at være tale om en afgrænset enhed hvor De havde Deres (hoved)beskæftigelse, idet jeg bl.a. bemærker at De blev afskediget fra Deres stilling ved (X) Kommune som følge af overdragelsen af vejledningsopgaven til (Z). I brevet af 27. januar 2004 hvor (X) Kommune meddelte Dem Deres afskedigelse, anførte kommunen således at som konsekvens af overdragelsen af vejled-

ningsopgaven til (Z) blev stillingen som konsulent for uddannelses-, erhvervs- og arbejdsmarkedsorientering ved (X) Kommune nedlagt, hvorfor De blev opsagt som skolekonsulent. Der er tale om at (Z) skal udføre den samme opgave som kommunen selv skulle have udført hvis der ikke var sket en overdragelse af opgaven. Det fremgår endvidere at udgangspunktet for ansættelse af medarbejderne i (Z) var at de involverede kommuner ønskede at sikre sig at de nuværende ansatte fik mulighed for fortsat beskæftigelse inden for området, hvilket bl.a. medførte at stillingerne blev slået op internt blandt disse ansatte. Efter det foreliggende endte den overvejende del af de personer som hidtil havde beskæftiget sig med det område der nu blev overdraget til (Z), og som fortsat ønskede det, med at blive ansat i (Z). Dette gjaldt dog ikke Dem. Det er på den baggrund min opfattelse at der ved overdragelsen af vejledningsopgaven til (Z) skete overdragelse 'af en virksomhed eller en del heraf', jf. virksomhedsoverdragelseslovens § 1, stk. 1.

For så vidt angår betingelserne i virksomhedsoverdragelseslovens § 1, stk. 2, fremgår det at loven finder anvendelse på offentlige og private virksomheder der udøver en økonomisk aktivitet, uanset om virksomhederne virker med gevinst for øje. Men en administrativ eller ved lov foretaget omorganisering af offentlige administrative myndigheder eller en overførsel af administrative funktioner mellem offentlige administrative myndigheder er ikke en overførsel omfattet af loven.

Bestemmelsen i virksomhedsoverdragelseslovens § 1, stk. 2, blev indsat i loven ved lov nr. 441 af 7. juni 2001 om ændring af lov om lønmodtagernes retsstilling ved virksomhedsoverdragelse der trådte i kraft den 1. juli 2001. I bemærkningerne til bestemmelsen er bl.a. følgende anført, jf. Folketingstidende 2000-01, tillæg A, s. 5658 ff:

'Direktivets artikel 1, nr. 1, litra c, præciserer, at direktivet finder anvendelse på såvel private som offentlige aktiviteter, uanset om de virker med gevinst for øje. Det præciseres samtidig, at administrativ omorganisering af offentlige administrative myndigheder eller overførsel af administrative funktioner mellem offentlige administrative myndigheder fortsat falder uden for direktivet. Præciseringen bygger på EF-domstolens dom, den 15. oktober 1996 i C-298/94, (Anette Henke mod Gemeinde Schierke), (Saml. 1996 I 4989), hvori Domstolen fastslog, at overførselsbegrebet ikke omfatter administrativ overførsel af forvaltningsopgaver fra en kommune til et kommunalt forvaltnings-selskab, idet domstolen lagde til grund, at overførslen alene synes at have drejet sig om opgaver i forbindelse med udøvelse af offentlig myndighed. Afgrænsningen mellem 1. og 2. punktum beror på en konkret vurdering af, hvorvidt den overdragne opgave har administrativ karakter. Lønadministration vil typisk være omfattet af 2. punktum, mens f.eks. kommunalt ansatte gartnere, skolelærere og sundhedspersonale vil være omfattet af 1. punktum.

Bestemmelsen i *stk. 2* skal således sikre, at loven som udgangspunkt skal finde anvendelse ved alle overdragelser, uanset om der er tale om offentlig eller privat virksomhed, bortset fra at overførsel af opgaver, som indebærer egentlig myndighedsudøvelse, ikke omfattes af loven. Dette gælder uanset om overførslen sker administrativt eller ved lov. Uanset at den nye formulering er tænkt som en præcisering, kan det ikke udelukkes, at bestemmelsen vil føre til et andet resultat end tidligere, da overdragelser ved lov indtil i dag er blevet anset for at falde uden for virksomhedsoverdragelseslovens anvendelsesområde, fordi den alene ansås for at omfatte aftalemæssige dispositioner. I praksis har virksomhedsoverdragelsesloven alligevel været aktuel ved lovmæssige

overdragelser, idet den ofte har forudsat indgåelse af aftaler m.v., som har medført, at loven alligevel fandt anvendelse, eller det af bemærkninger til lovforslaget om overdragelsen har fremgået, at virksomhedsoverdragelsesloven skulle finde anvendelse.'

Som det fremgår, bygger § 1, stk. 2, på EF-Domstolens dom af 15. oktober 1996 i sag C-298/94, Annette Henke mod Gemeinde Schierke og Verwaltungsgemeinschaft Brocken. Sagen vedrørte en borgmestersekretær i en tysk kommune som var blevet afskediget i forbindelse med at kommunen havde overdraget nogle bestemte forvaltningsopgaver til et kommunalt forvaltningsselskab. Det fremgår ikke nærmere af dommen hvad de overtagne opgaver præcist bestod i. I dommen udtalte EF-Domstolen bl.a. følgende:

'13 Som det fremgår af præamblen til direktivet, navnlig første betragtning, er formålet med direktivet at beskytte arbejdstagerne mod de negative konsekvenser, det kan have for dem, at der på grund af den økonomiske udvikling både på nationalt plan og på fællesskabsplan sker ændringer i virksomhedernes struktur bl.a. i forbindelse med overførsel af virksomheder, bedrifter eller dele af bedrifter til andre indehavere som følge af overdragelse eller fusion.

14 Direktivets begreb 'overførsel af virksomheder' omfatter således ikke en reorganisering af den offentlige forvaltning eller en overførsel af forvaltningsopgaver mellem offentlige myndigheder.

...

16 Det fremgår af sagens akter, at forvaltningsfællesskabet, som omfatter flere kommuner i delstaten Sachsen-Anhalt, herunder Schierke kommune, bl.a. blev oprettet med det formål at forbedre udførelsen af de pågældende kommuners forvaltningsopgaver. Der var navnlig tale om en reorganisering af forvaltningen og om en overførsel af forvaltningsopgaver fra

Schierke kommune til en offentlig enhed oprettet i dette særlige øjemed, nemlig forvaltningsfællesskabet (Verwaltungsgemeinschaft) 'Brocken'.

17 I det i hovedsagen omhandlede tilfælde synes overførslen af opgaver mellem kommunen og forvaltningsfællesskabet kun at have drejet sig om opgaver i forbindelse med udøvelse af offentlig myndighed. Selv om det måtte lægges til grund, at der også har været tale om opgaver i forbindelse med økonomisk virksomhed, kan disse kun have haft sekundær betydning.

18 Det første præjudicielle spørgsmål bør herefter besvares med, at direktivets artikel 1, stk. 1, skal fortolkes således, at begrebet 'overførsel af virksomheder, bedrifter eller dele af bedrifter' ikke omfatter overførsel af forvaltningsopgaver fra en kommune til et kommunalt forvaltningsfællesskab, som omhandlet i hovedsagen.'

Ved vurderingen af om en offentlig virksomhed kan anses for omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven, er det uden betydning om den pågældende virksomhed drives med gevinst for øje når blot der er tale om en økonomisk aktivitet. Afgrænsningen mellem 1. og 2. pkt. i § 1, stk. 2, beror på en konkret vurdering af hvorvidt den overtagne opgave har administrativ karakter. I Erik Werlauff, Udlicitering og medarbejdere, 4. udgave (2006), s. 51, anføres det om sidstnævnte at '[u]den for direktivets område falder herefter alene sådanne opgaver, som indebærer egentlig myndighedsudøvelse uden at have noget element af tjenesteydelse i sig'. Se ligeledes Mette Klingsten, Ansættelsesretlige aspekter af virksomhedsoverdragelse (2002), s. 105.

I de ovenfor citerede bemærkninger til virksomhedsoverdragelseslovens § 1, stk. 2, nævnes som eksempler på offentlig virksomhed omfattet af § 1, stk. 2, 1. pkt., kommunalt ansatte gartnere, skolelærere og sundhedspersonale. Lønadministrati-

on vil typisk være omfattet af § 1, stk. 2, 2. pkt.

I Lars Svenning Andersen m.fl., Lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse med kommentarer, 4. udgave (2002), s. 118 ff, og i Erik Werlauff, Udlicitering og medarbejdere, 4. udgave (2006), s. 49 ff, gennemgås virksomhedsoverdragelseslovens § 1, stk. 2, herunder ved henvisning til retspraksis fra EF-Domstolen. Det anføres at EF-Domstolen har fortolket begrebet 'økonomisk aktivitet' bredt. Som eksempler på offentlig virksomhed som EF-Domstolen har anset for at udøve en 'økonomisk aktivitet' omfattet af EU-direktivet, henvises til domme vedrørende arbejdsformidlingsvirksomhed samt reklame- og informationsarbejde. Ligeledes henvises som eksempler på forhold som EF-Domstolen ikke har anset for 'udøvelse af offentlig myndighed', til domme vedrørende hjemmehjælp til personer med behov herfor eller bevogtningssopgaver, rengørings- og vedligeholdelsesarbejder, driften af offentlige telekommunikationssystemer og posttjeneste. Endvidere nævnes det at generaladvokaten i den ovenfor omtalte sag hvori EF-Domstolen traf afgørelse den 15. oktober 1996, anførte at vandforsyning, renovation, børneinstitutioner og drift af parkeringsanlæg ikke er myndighedsudøvelse. Heroverfor henvises til en dom hvor EF-Domstolen har anset kontrol og ordenshåndhævelse for myndighedsudøvelse, og at det af den ovenfor omtalte sag hvori EF-Domstolen traf afgørelse den 15. oktober 1996, fremgår at EU-Kommissionen anser arbejde der udøves af f.eks. borgmesteren, politiet eller fængselspersonalet, for myndighedsudøvelse.

Som nævnt beror afgrænsningen mellem 1. og 2. pkt. i § 1, stk. 2, på en konkret vurdering af hvorvidt den overtagne opgave har administrativ karakter. I den ovenfor omtalte dom af 15. oktober 1996 hvor EF-Domstolen ikke mente at det om-

handlede EU-direktiv fandt anvendelse, lagde EF-Domstolen til grund at der havde været tale om overførsel af opgaver 'i forbindelse med udøvelse af offentlig myndighed', og i forarbejderne til virksomhedsoverdragelseslovens § 1, stk. 2, anføres det at bestemmelsen skal sikre at loven som udgangspunkt skal anvendes ved alle overdragelser uanset om der er tale om offentlig eller privat virksomhed, 'bortset fra at overførsel af opgaver, som indebærer egentlig myndighedsudøvelse, ikke omfattes af loven'.

Hvad der er omfattet af 'myndighedsudøvelse', er ikke nærmere omtalt i forarbejderne til virksomhedsoverdragelsesloven. I den juridiske litteratur antages det at myndighedsudøvelse har snæver sammenhæng med afgørelsesbegrebet. Udøvelse af myndighed vil således ofte ske ved en afgørelse der retter sig mod en enkeltperson, og som efter sit indhold går ud på at foretage indgreb i dennes rettigheder eller pålægge den pågældende person bestemte forpligtelser. Også den virksomhed der består i kontrol af overholdelsen af enkeltafgørelser, betragtes som myndighedsudøvelse, og det samme gælder udstedelse af generelle retsfor skrifter og planer der er bindende for borgerne. Tilsvarende gælder visse former for faktisk præget virksomhed, f.eks. brug af fysisk tvang i behandlingsøjemed eller bortvisning af elever fra undervisning. Jeg henviser til Carsten Henrichsen m.fl. (red.), Forvaltningsretlige Perspektiver (2006), s. 423 ff.

Opgaven vedrørende vejledning efter reglerne i lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv, som er den opgave (X) Kommune overfører til (Z), kan efter min opfattelse ikke anses for myndighedsudøvelse omfattet af virksomhedsoverdragelseslovens § 1, stk. 2, 2. pkt. Efter indholdet af reglerne i lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv er der tale om at de enkelte kommuner skal



sørge for at der gives vejledning om valg af uddannelse og erhverv til nærmere opregnede persongrupper, hvilket efter min opfattelse ikke kan karakteriseres som myndighedsudøvelse. Jeg er opmærksom på at det i de ovenfor citerede bemærkninger til § 8, stk. 1, i lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv synes at være forudsat at opgaven i henhold til loven i et eller andet omfang indebærer myndighedsudøvelse. Det fremgår imidlertid ikke hvilke opgaver der hermed er tænkt på, og efter det foreliggende er der efter min opfattelse ikke tale om at de opgaver der skal varetages i henhold til loven, i noget (væsentligt) omfang indebærer myndighedsudøvelse.

Det er herefter min opfattelse at (X) Kommunes overførsel af opgaven vedrørende vejledning efter reglerne i lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv til (Z) var en overdragelse af en del af en virksomhed som var omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven. Jeg har gjort (X) Kommune og (Z) bekendt med min opfattelse.

Som det fremgår, har (X) Kommune og (Z) ikke anset overførslen af vejledningsopgaven til (Z) for omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven. Jeg har på den baggrund henstillet til (X) Kommune at genoptage sagen om afskedigelse af Dem med henblik på at kommunen i lyset af det jeg har anført ovenfor, tager stilling til om overførslen af vejledningsopgaven efter kommunens opfattelse var omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven, og at kommunen i givet fald tager stilling til konsekvenserne heraf. Jeg har endvidere henstillet til (Z) at (Z) i lyset af det jeg har anført ovenfor, tager stilling til om overførslen af vejledningsopgaven efter (Z)'s opfattelse var omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven, og at (Z) i givet fald tager stilling til konsekvenserne heraf.

Jeg har bedt (X) Kommune og (Z) om at underrette mig om sagens videre forløb.

Jeg skal afslutningsvis bemærke at en endelig afgørelse af om overførslen af vejledningsopgaven var omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven, henhører under domstolene. Som nævnt bygger virksomhedsoverdragelsesloven på et EU-direktiv, og EF-Domstolen har, som det fremgår af gennemgangen ovenfor, i den forbindelse flere gange fået forelagt spørgsmål vedrørende den nærmere forståelse af direktivet. En domstol vil således i tilfælde af tvivl om den nærmere forståelse af EU-direktivet og dermed af virksomhedsoverdragelsesloven have mulighed for at forelægge tvivlsspørgsmålet for EF-Domstolen.

Hvis (X) Kommune fastholder at overførslen af vejledningsopgaven efter kommunens opfattelse ikke var omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven, er jeg derfor indstillet på at henstille til Civilstyrelsen at der meddeles Dem fri proces efter bestemmelserne i retsplejelovens § 331, selv om De ikke opfylder de almindelige økonomiske betingelser for at opnå fri proces, såfremt De ønsker sagen indbragt for domstolene.

## 2. Afslag på ansættelse hos (Z)

2.1. I behandlingen af sagerne vedrørende ansættelse hos (Z) har (Z) forudsat at virksomhedsoverdragelsesloven ikke fandt anvendelse, og denne forudsætning har jeg lagt til grund for mine bemærkninger nedenfor vedrørende spørgsmålet om afslag på ansættelse hos (Z) og spørgsmålet om opslag af stillinger.

Den offentlige forvaltnings beslutning om hvem der skal ansættes i ledige stillinger, er som udgangspunkt overvejende af skønsmæssig karakter. Når en forvaltningsmyndighed skal beslutte hvem blandt flere ansøgere der skal ansættes, beror det således på en skønsmæssig afvejning. Ved udøvelsen af dette skøn skal myndigheden respektere de almindelige forvaltningsretlige krav der gælder for



udøvelse af skøn, herunder kravet om at der alene må lægges vægt på saglige hensyn i relation til den pågældende stilling. Ved valg blandt flere ansøgere til en stilling må der foretages en individuel vurdering af de enkelte ansøgers kvalifikationer, og stillingen skal søges besat med den bedst kvalificerede ansøger. Jeg henviser bl.a. til Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet (2006), s. 15 ff, og Kaj Larsen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 206 ff.

Som nævnt ovenfor lægger jeg til grund at (Z) er et kommunalt samarbejde som efter delegation fra kommunerne i (Y) Amt, herunder (X) Kommune, varetager vejledningsopgaven efter kapitel 2 i lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv, og (Z) må anses for en del af den offentlige forvaltning.

(Z)'s beslutning om hvem der skulle ansættes i konsulentstillingerne og vejlederstillingerne, beroede på en skønsmæssig afvejning af hvem blandt ansøgerne til stillingerne der sagligt set var bedst kvalificeret til stillingerne.

Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at afveje disse forskellige hensyn og omstændigheder på en anden og bedre måde end (Z). 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.

Det fremgår at (Z) i et udateret 'lukket opslag' med ansøgningsfrist 15. januar 2004 søgte fem konsulenter til (Z), og at De søgte en af stillingerne.

I et udateret brev, som efter det foreliggende må være fra den 27. januar 2004, orienterede (Z) børne- og kulturcheferne i de kommuner der var involveret i opret-

telsen af (Z), om ansættelsen af de fem konsulenter. I brevet blev der også orienteret om at (Z) havde oprettet en tværgående funktion på området 'Unge med særlige behov for vejledning', og at funktionen var tilbudt en bestemt person som havde taget imod tilbuddet. Det blev samtidig bemærket at (Z) så frem til i næste fase, som var ansættelse af vejledere til ungdomsvejledning, skolevejledning mv., at kunne tilbyde de nuværende skolekonsulenter som ikke fik en af stillingerne som konsulent i (Z), ansættelse som vejleder i (Z).

I brev af 16. marts 2004 fik De besked om at De ikke havde fået en af stillingerne som konsulent i (Z). Som begrundelse for afslaget anførte (Z) at der havde været otte ansøgere til stillingerne, og at de enkelte ansøgers kvalifikationer var blevet sammenholdt med de krav der blev stillet til stillingerne. De personer der ud fra en samlet vurdering af kvalifikationerne bedst levede op til (Z)'s forventninger, var herefter blevet ansat.

Ligeledes ved brev af 16. marts 2004 indkaldte (Z) Dem til samtale for så vidt angik Deres ansøgning om en stilling som vejleder hos (Z). Men ved brev af 1. april 2004 meddelte (Z) Dem også afslag på denne ansøgning. (Z) anførte i brevet at (Z) desværre måtte meddele at stillingen var besat til anden side.

Efter anmodning fra Dem fik De i brev af 9. april 2004 fra (Z) en nærmere begrundelse for afslaget på en stilling som vejleder. (Z) anførte bl.a. at ansøgningen ikke dokumenterede visionære og reflekterende overvejelser i forhold til intentionerne i den nye vejledningsreform, at samtalen ikke dokumenterede visionære og reflekterende overvejelser i forhold til intentionerne i den nye vejledningsreform, at samtalen ikke gav den opfattelse at De – som ressourceperson på vejledningsområdet – besad og havde den gennemslagskraft i forhold til lærerkolleger og øvrige

samarbejdsparter som var påkrævet, at samtalen ikke gav det indtryk at De var i stand til at udvikle den dynamik og energi som skulle sikre implementeringen af intentionerne i den nye vejledningsreform, og at det ikke lykkedes Dem at overbevise om at De havde 'købt' den nye vejledningsreform.

I anledning af en henvendelse fra borgmesteren i (X) Kommune vedrørende bl.a. stillingen som funktionsansvarlig for området 'Unge med særlige behov for vejledning' anførte (Z) i et notat af 9. april 2004 at (Z) under ansættelsesrunden for så vidt angik konsulentstillingerne, valgte at tilbyde en bestemt person jobbet som funktionsansvarlig for dette område. Det blev videre anført at stillingen ikke havde været slået op, og det blev i den forbindelse bemærket at børne- og kulturcheferne havde en forventning om at nuværende medarbejdere i de samarbejdende kommuner i første omgang skulle have mulighed for at blive en del af (Z), hvilket havde været medvirkende til at (Z) pegede på en bestemt person som for (Z) var den oplagte og indlysende person til funktionen, da den pågældende besad de færdigheder som skulle til for at løfte området.

I et udateret brev til (Z) klagede De over sagsbehandlingen i sagen om en stilling som vejleder. De anførte bl.a. at De i forbindelse med Deres samtale om en af konsulentstillingerne var blevet stillet i udsigt at De ville få en stilling som vejleder hvis De ikke fik en stilling som konsulent. De henviste i den forbindelse også til indholdet af det brev hvori det blev anført at (Z) så frem til at kunne tilbyde de skolekonsulenter der ikke blev plads til som konsulenter i (Z), job som vejleder. De anførte endvidere at de grunde til afslaget på en stilling som vejleder der var angivet i (Z)'s brev af 9. april 2004 til Dem, var konstrueret for at retfærdiggøre afslaget. I et brev af 20. april 2004 til (Z) stillede (Ø) Lærerkreds sig ligeledes uforstående over for be-

grundelsen for afslaget på en stilling som vejleder.

I anledning af klagen vedrørende afslaget på en stilling som vejleder beklagede (Z) i en redegørelse af 21. april 2004 brevet af 1. april 2004 til Dem, idet der var tale om en standardskrivelse som fejlagtigt var sendt til Dem. Det skulle ikke have fremgået at stillingen var besat til anden side, men alene at De ikke kunne tilbydes ansættelse i (Z). Samtidig redegjorde (Z) nærmere for baggrunden for afslaget på en stilling som vejleder.

Som svar på (Ø) Lærerkreds' henvendelse af 20. april 2004 sendte formanden for Centerrådet for (Z) den 29. april 2004 (Z)'s redegørelse af 21. april 2004 til lærerkredsen og anførte bl.a. at udgangspunktet for ansættelse af konsulenter i (Z) var at Børne- og Kulturchefforeningen ønskede at sikre de nuværende ansatte en fair behandling og mulighed for fortsat beskæftigelse inden for området, og at stillingerne derfor blev opslået internt blandt konsulenterne. I henhold til de regler for (Z) som kommunerne havde godkendt, var det lederen af (Z) der ansatte personalet i (Z). Denne ret havde lederen af (Z) benyttet sig af og foretaget en individuel vurdering af ansøgerne til såvel konsulentstillingerne som vejlederstillingerne. At begrundelserne for afslag til to forskellige stillinger var forskellige, blev fundet naturligt da kravene til stillingerne var forskellige, og dermed blev ansøgerne også vurderet i forhold til de forskellige stillingers indhold.

Som svar på Deres henvendelse vedrørende sagen om stillingen som vejleder sendte formanden for Centerrådet for (Z) den 29. april 2004 Dem en kopi af svaret af samme dato til (Ø) Lærerkreds.

I anledning af min videresendelse af Deres henvendelse af 30. oktober 2004 anførte (Z) i brev af 22. december 2004 til Dem bl.a. at konsulentstillingen med særlig funktion på området 'Unge med særlig

behov for vejledning' blev besat uden forudgående opslag idet lederen af (Z) og Centerrådet ønskede en konkret ansættelse. For så vidt angik afslaget på en stilling som vejleder, anførte (Z) at der ikke havde været tale om forhåndstilsagn vedrørende stillingen, men alene en forhåbning som på baggrund af ansættelsesproceduren ikke kunne indfris. For så vidt angik anvendelsen af interne opslag, anførte (Z) at i forbindelse med ansættelser i (Z) var alle stillinger søgt besat via interne opslag hvilket var lykkedes i alle forhold på nær to stillinger som var blevet genopslået.

I en udtalelse af 15. september 2005 anførte (Z) bl.a. at ud fra ønsket om i videst muligt omfang at udvise personalemæssige hensyn ønskede Centerrådet at opslag skulle foretages internt. Endvidere anførte (Z) i en udtalelse af 3. oktober 2005 at til stillinger i (Z) som vejledere, funktionsansvarlige og hk'ere mv. var der primært søgt i henhold til interne opslag, og først hvis det ud fra et kvalitetsmæssigt og vejledningsfagligt synspunkt ikke havde været muligt at få organisationen på plads efter interne opslag, var der benyttet eksterne opslag. Således var 49 ud af 52 medarbejdere i disse kategorier blevet ansat på baggrund af interne opslag. Det havde været Centerrådet yderst magtpåliggende at man – af personalepolitiske årsager – hovedsagelig fandt medarbejderne inden for den eksisterende medarbejderskare.

Efter min gennemgang af sagen har jeg ikke grundlag for at kritisere at (Z) meddelte Dem afslag på Deres ansøgninger om en stilling som konsulent eller vejleder. Jeg mener således ikke at jeg har grundlag for at antage at (Z)'s beslutning om ikke at ansætte Dem har været begrundet i usaglige hensyn. (Z)'s beslutning om hvem der skulle ansættes i konsulentstillingerne og vejlederstillingerne, fremstår – efter begrundelsen i (Z)'s breve af 16. marts 2004 og 9. april 2004 til Dem – således som resultatet af en skønsmæssig af-

vejning af hvem der sagligt set var bedst kvalificeret til stillingerne. Jeg bemærker i den forbindelse at det efter min opfattelse ikke ud fra det foreliggende skriftlige materiale kan lægges til grund at De blev lovet en stilling i (Z).

Jeg skal dog bemærke at det afslag på en stilling som vejleder som De modtog ved brev af 1. april 2004 fra (Z), og som ifølge (Z)'s redegørelse af 21. april 2004 var en standardskrivelse der ved en fejl var sendt til Dem, ikke opfyldte betingelserne i forvaltningslovens regler om begrundelse. I forvaltningslovens § 22 bestemmes det således at en afgørelse der meddeles skriftligt, skal være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. I forvaltningslovens § 24, stk. 1, bestemmes det at en begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, og i det omfang afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Ifølge § 24, stk. 2, skal begrundelsen endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. Ifølge § 24, stk. 3, kan begrundelsens indhold begrænses i det omfang 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. forvaltningslovens § 15.

En offentlig myndigheds beslutning om afslag på en ansøgning om ansættelse anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det følger herefter af forvaltningslovens § 22 at (Z)'s afgørelse af 1. april 2004 skulle ledsages af en begrundelse, og begrundelsen skulle opfylde betingelserne i forvaltningslovens § 24, stk. 1 og

2. Bortset fra bemærkningen om at stillingen var besat til anden side, var der i brevet af 1. april 2004 ikke anført nogen form for begrundelse for afslaget på en stilling som vejleder. Afgørelsen af 1. april 2004 opfyldte derfor ikke betingelserne i forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2, hvilket jeg finder beklageligt. Jeg har gjort (Z) bekendt med min opfattelse. Ved brev af 9. april 2004 fra (Z) fik De dog en begrundelse for afslaget på en stilling som vejleder efter min opfattelse opfyldte betingelserne i forvaltningslovens regler om begrundelse.

**2.2.** Som det fremgår, blev konsulent- og vejlederstillingerne i (Z) søgt besat efter interne opslag. Som det endvidere fremgår, oprettede (Z) en stilling med en tværgående funktion i (Z) på området 'Unge med særlige behov for vejledning' som blev besat uden forudgående opslag.

I § 5, stk. 1 og 2, i lov om tjenestemænd (lovbekendtgørelse nr. 531 af 11. juni 2004 som ændret ved § 2 i lov nr. 527 af 24. juni 2005) og i § 5, stk. 1, i tjenestemandssregulativ af 2004 for kommuner inden for KL's forhandlingsområde bestemmes det at ansættelse som tjenestemand sker efter offentligt opslag, medmindre den pågældende ansættes efter forudgående ansættelse på prøve.

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

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

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

Med hjemmel i tjenestemandsløven har finansministeren udstedt bekendtgørelse nr. 403 af 22. juli 1977 om opslag af tjenestemandstillinger i staten (opslagsbekendtgørelsen). I bekendtgørelsens §§ 3-6 er nævnt en række undtagelser fra hovedreglen om offentligt opslag (ansættelse i stillingen som præsident for Højesteret, i militære tjenestemandstillinger, i tjenestemandstillinger under civilforsvarskorpset, stillinger som professor ved de højere uddannelsesinstitutioner mv.). I bekendtgørelsens § 7 bestemmes det at ansættelse i en stilling hvis bestridelse forudsætter en teoretisk og/eller praktisk uddannelse som alene kan erhverves ved forudgående beskæftigelse i vedkommende styrelse, kan ske efter internt opslag, ligesom omklassificering af en eller flere stillinger inden for en stillingsgruppe der er besat, sker efter internt opslag. Internt opslag sker i givet fald ved at opslaget bringes til kundskab for alle der kan komme i betragtning ved besættelse af stillingen.

I cirkulæreskrivelse nr. 40 af 8. marts 1976 om opslag af ledige stillinger og lønnede hverv i staten har finansministeren henstillet at 'ledige stillinger og lønnede hverv i staten besættes efter offentligt opslag, medmindre det drejer sig om vikariater, ferieafløsning eller tilsvarende kortvarig beskæftigelse'. Men i 'tilfælde, hvor arbejdet eller kvalifikationskravene til indehaveren er af en så speciel karakter, at offentligt opslag ikke kan antages at fremkalde egnede ansøgere, kan offentligt opslag dog undlades. Offentligt opslag kan ligeledes undlades i tilfælde, hvor der i lovgivningen eller i medfør heraf er fastsat særlige regler om udpegning, f.eks. til nævn og råd.'

De nævnte regler om opslag bygger på en almindelig forudsætning om at ledige stillinger inden for den offentlige forvaltning som altovervejende hovedregel skal besættes med den bedst kvalificerede blandt ansøgerne, og i den forbindelse skal offentligt opslag sikre at den interesserede offentlighed får kendskab til at der er ledige stillinger, jf. for så vidt angår tjenestemandstillinger de ovenfor refererede bemærkninger til § 5, stk. 1, i forslag til lov om tjenestemænd. Det må således antages at de retningslinjer for opslag som fremgår af disse regler, må betragtes som en forvaltningsretlig grundsætning der ikke alene gælder inden for reglernes direkte anvendelsesområde, men generelt for ansættelse i stillinger i staten og kommunerne. Jeg henviser til Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet (2006), s. 11 ff, og Oluf Emborg og Peer Schaumburg-Müller, Offentlig Arbejdsret (1998), s. 115.

Det følger herefter at ledige stillinger i staten og kommunerne som altovervejende hovedregel besættes efter offentligt opslag. I § 7 i opslagsbekendtgørelsen er det som en undtagelse fra hovedreglen bestemt at ansættelse i en stilling hvis bestridelse forudsætter en teoretisk og/eller praktisk uddannelse som alene kan erhverves ved forudgående beskæftigelse i vedkommende styrelse, kan ske efter internt opslag. Desuden sker omklassificering af en eller flere stillinger inden for en stillingsgruppe der er besat, efter internt opslag. I cirkulæreskrivelse nr. 40 af 8. marts 1976 om opslag af ledige stillinger og lønnede hvern i staten er som en undtagelse nævnt at i 'tilfælde, hvor arbejdet eller kvalifikationskravene til indehaveren er af en så speciel karakter, at offentligt opslag ikke kan antages at fremkalde egnede ansøgere, kan offentligt opslag dog undlades'.

For så vidt angår konsulent- og vejlederstillingerne, anførte formanden for Centerrådet for (Z) i brev af 29. april 2004

til (Ø) Lærerkreds bl.a. at udgangspunktet for ansættelse af konsulenter i (Z) var at Børne- og Kulturchefforeningen ønskede at sikre de nuværende ansatte en fair behandling og mulighed for fortsat beskæftigelse inden for området, og at stillingerne derfor blev opslået internt blandt konsulenterne. I udtalelsen af 15. september 2005 til mig anførte (Z) at ud fra ønsket om i videst muligt omfang at udvise personalemæssige hensyn ønskede Centerrådet at opslag skulle foretages internt. Endvidere anførte (Z) i udtalelsen af 3. oktober 2005 til mig at til stillinger i (Z) som vejledere, funktionsansvarlige og hk'ere etc. var der primært søgt i henhold til interne opslag, og først hvis det ud fra et kvalitetsmæssigt og vejledningsfagligt synspunkt ikke havde været muligt at få organisationen på plads efter interne opslag, var der benyttet eksterne opslag. Således var 49 ud af 52 medarbejdere i disse kategorier blevet ansat på baggrund af interne opslag. Det havde været Centerrådet yderst magtpåliggende at man – af personalepolitiske årsager – hovedsagelig fandt medarbejderne inden for den eksisterende medarbejder-skare.

Baggrunden for at anvende interne opslag var således et ønske om at tage særlig hensyn til de personer som hidtil havde beskæftiget sig med det område der nu overgik til (Z). Det er således ikke oplysninger om at det skyldtes at der var tale om ansættelse i stillinger hvis bestridelse forudsatte en teoretisk og/eller praktisk uddannelse som kun kunne erhverves ved forudgående beskæftigelse med området i de kommuner som overdrog opgaverne til (Z), herunder at der var tale om stillinger hvor arbejdet eller kvalifikationskravene til indehaveren var af en så speciel karakter at offentligt opslag ikke kunne antages at fremkalde egnede ansøgere. Der er ikke i bestemmelserne i lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv eller i lovens forarbejder lagt op til at de alminde-



lige regler om opslag af stillinger i det offentlige skal kunne fraviges i forbindelse med ansættelse i de i loven forudsatte uddannelsesvejledninger. Det er på den baggrund min opfattelse at konsulent- og vejlederstillingerne i (Z) i strid med de almindelige regler om opslag af stillinger udelukkende (primært) blev slået op internt blandt de konsulenter der hidtil havde beskæftiget sig med den vejledningsopgave der overgik fra de involverede kommuner til (Z). Dette finder jeg beklageligt. Jeg har gjort (Z) bekendt med min opfattelse.

For så vidt angår stillingen som funktionsansvarlig for området 'Unge med særlige behov for vejledning', anførte (Z) i et notat af 9. april 2004 at (Z) under ansættelsesrunden vedrørende konsulentstillingerne valgte at tilbyde en bestemt person jobbet uden forudgående opslag. (Z) henviste til at børne- og kulturcheferne i de involverede kommuner havde en forventning om at nuværende medarbejdere i de samarbejdende kommuner i første omgang skulle have mulighed for at blive en del af (Z), og at den pågældende person var den oplagte og indlysende person til funktionen, da den pågældende besad de færdigheder som skulle til for at løfte området. I brev af 22. december 2004 til Dem anførte (Z) bl.a. at konsulentstillingen med særlig funktion i forhold til området 'Unge med særlig behov for vejledning' blev besat uden forudgående opslag idet lederen af (Z) og Centerrådet ønskede en konkret ansættelse.

Baggrunden for at undlade opslag vedrørende stillingen som funktionsansvarlig for området 'Unge med særlige behov for vejledning' var således et ønske om at tage særligt hensyn til de personer som hidtil havde beskæftiget sig med det område der nu overgik til (Z), sammenholdt med at den pågældende person der fik tilbudt stillingen, var den oplagte og indlysende person til funktionen, da den pågældende besad de færdigheder som skulle til for at

løfte området. Det er således ikke oplysninger om at det skyldtes at der var tale om ansættelse i en stilling hvor arbejdet eller kvalifikationskravene til indehaveren var af en så speciel karakter at offentligt opslag ikke kunne antages at fremkalde egnede ansøgere. Der er som nævnt ikke i bestemmelserne i lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv eller i lovens forarbejder lagt op til at de almindelige regler om opslag af stillinger i det offentlige skal kunne fraviges i forbindelse med ansættelse i de i loven forudsatte uddannelsesvejledninger. Det er på den baggrund min opfattelse at stillingen som funktionsansvarlig for området 'Unge med særlige behov for vejledning' i (Z) i strid med de almindelige regler om opslag af stillinger blev besat uden forudgående opslag. Dette finder jeg beklageligt. Jeg har gjort (Z) bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen."

Z meddelte i et brev af 20. januar 2007 at Z fastholdt sin opfattelse. Z mente således fortsat ikke at X Kommunes overdragelse af vejledningsopgaven til Z kunne anses for at være en overdragelse i virksomhedsoverdragelseslovens forstand.

X Kommune blev den 1. januar 2007 lagt sammen med andre kommuner i den nye W Kommune. W Kommune meddelte i et brev af 31. januar 2007 at kommunen var enig i at forholdet var omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven, og at kommunen var rede til at drage de fornødne konsekvenser heraf. Kommunen skrev også at den var parat til at indlede en drøftelse med A om det passerede.

På den baggrund meddelte jeg i et brev af 20. februar 2007 til A at jeg ikke havde grundlag for at henstille til Civilstyrelsen at meddele A fri proces. Jeg henviste i stedet A til først at indlede drøftelser med W Kommune i overensstemmelse med det kommunen havde anført i brevet af 31. januar 2007.



W Kommune meddelte i et brev af 19. marts 2007 at kommunen havde drøftet sagen ved et møde med A. Kommunen mente dog ikke at der var grundlag for at udbetale en godtgørelse e.l. til A. Kommunen redegjorde i brevet af 19. marts 2007 nærmere for baggrunden herfor.

I et brev af 12. april 2007 til Civilstyrelsen henstillede jeg at der blev bevilget A fri proces. Jeg henviste i den forbindelse til § 23 i ombudsmandsloven.

Jeg bad Civilstyrelsen om at underrette mig om sagens videre forløb.

## 20-3. Et sygehus' vurdering af afgørelser fra Patientklagenævnet

Forvaltningsret 12.1 – 2.4.

*Ledelsen på et sygehus skrev en redegørelse for et patientforløb som havde været bedømt af Patientklagenævnet. Patientklagenævnet mente at en neuropsykolog som var ansat på sygehuset, på flere punkter havde overtrådt sine forpligtelser. Af redegørelsen fremgik det at sygehusledelsen ikke var enig med Patientklagenævnet i bedømmelsen af klagepunkterne. Det samme fremgik af et brev som sygehusledelsen sendte sammen med redegørelsen til sundhedsudvalgsformanden og sundhedsdirektøren i det pågældende amt.*

*Ombudsmanden udtalte at det ligger uden for andre administrative myndigheders beføjelser at foretage vurdering af sager som har været behandlet af Patientklagenævnet, på en måde som rejser tvivl om rigtigheden af nævnets afgørelser, medmindre der foreligger åbenbare fejl. Ombudsmanden mente derfor det var kritisabelt at sygehusets ledelse i redegørelsen og brevet havde givet udtryk for at den ikke var enig med Patientklagenævnet i bedømmelsen af klagepunkterne.*

*(J.nr. 2005-2451-819).*

I juli 1999 foretog neuropsykolog B ved X Sygehus en undersøgelse af A på baggrund af en række neurologiske symptomer.

Senere rejste A en sag ved Sundhedsvæsenets Patientklagenævn hvori A klagede over neuropsykolog B's behandling.

Den 25. november 2002 traf Patientklagenævnet afgørelse i sagen. Patientklagenævnet fandt grundlag for at kritisere neuropsykolog B for dennes behandling af A samt for dennes informering af A i forbindelse med undersøgelserne.

Patientklagenævnet fandt at neuropsykolog B ikke havde udvist omhu og samvittighedsfuldhed under udøvelsen af sin virksomhed, jf. psykologlovens § 12, da hun i sin udfærdigelse af en testrapport om A havde udformet konklusionens berøring af diagnosespørgsmålet således at den fik et objektivt præg, herunder ved at anvende en diagnosebetegnelse uden noget forbehold. Endvidere fandt nævnet at neuropsykolog B ikke havde udvist omhu og samvittighedsfuldhed ved alene at gennemføre undersøgelsen af A på baggrund af en enkelt test samt ved sin anvendelse af et depressionsindeks i et computerprogram hvis validitet der var rejst tvivl om i internationale undersøgelser. Herud-

over fandt nævnet at psykologlovens § 12 var blevet overtrådt da neuropsykolog B ikke på tilstrækkelig relevant vis havde korrigeret sine fejl og ikke havde indkaldt A til en samtale med henblik på at redegøre for sin undersøgelse og testresultatet.

Endvidere fandt Patientklagenævnet at lov om patienters retsstillings § 6, jf. § 7, var blevet overtrådt, idet neuropsykolog B ikke på tilstrækkelig vis havde informeret A om den foretagne tests formål og konsekvenser, hvorfor A ikke på et fuldt tilstrækkeligt informeret grundlag havde givet samtykke til at medvirke til testen. På baggrund af sagens oplysninger indskærpede Patientklagenævnet over for neuropsykolog B at denne skulle udvise større omhu i sit fremtidige virke.

Patientklagenævnet traf den 25. november 2002 en afgørelse om at der var grundlag for at kritisere neuropsykolog B i forbindelse med A's anmodninger om aktindsigt i alt råmateriale der forelå, samt i forbindelse med opbevaring af journalmateriale vedrørende A, jf. psykologlovens § 14, stk. 2 og 3, idet neuropsykolog B ikke havde opbevaret journalmaterialet vedrørende A i 3 år efter den seneste optegnelse.

Den 8. september 2003 anmodede neuropsykolog B Patientklagenævnet om at genoptage sagen hvilket nævnet imidlertid afviste i en afgørelse af 12. december 2003. Patientklagenævnet fandt ikke at der var fremkommet nye og for sagens afgørelse væsentlige oplysninger der kunne begrunde en fornyet realitetsbehandling i nævnet.

Den 1. april 2004 traf Patientklagenævnet afgørelse i yderligere en sag som A havde rejst. Patientklagenævnet fandt grundlag for at kritisere neuropsykolog B's journalføring af behandlingen af A på X Sygehus, jf. psykologlovens § 14.

Den 7. oktober 2004 udarbejdede X Sygehus en redegørelse vedrørende A's patientforløb og procedure ved neurologiske undersøgelser på X Sygehus.

Redegørelsen tog udgangspunkt i en række udsagn og klagepunkter fra Patientklagenavnets afgørelser samt en avisartikel angående A's behandlingsforløb der var blevet trykt i Z avis den 5. september 2004.

Redegørelsen gennemgik indledningsvis syv klagepunkter og behandlede dernæst procedurene for tavshedspligt ved neuropsykologiske undersøgelsesresultater samt forløbet i klagesagen. De syv klagepunkter blev gennemgået et for et i redegørelsen. Gennemgangen af hvert klagepunkt var opbygget således at først blev klagepunktet præsenteret, dernæst blev sygehusets svar oplyst, herefter blev den generelle procedure på området gennemgået, og afslutningsvis blev der givet oplysning om den procedure som var blevet anvendt i A's tilfælde. Som eksempel kan nævnes redegørelsens s. 5 hvor der bl.a. står følgende:

*"2.2.3 Journalføring og opbevaring af journalmateriale*

*Klage:* Psykolog (B) har ikke opbevaret alt journalmateriale vedrørende (A) i 3 år.

*Svar:* Al journalmateriale inklusive råmateriale vedrørende neuropsykologisk undersøgelse opbevares til evig tid. I (A)'s tilfælde er der bortkommet et enkelt originalt papirark, så man kun har en kopi af dette ark.

Procedure for opbevaring af neuropsykologisk journalmateriale:

Der er pligt til at opbevare det neuropsykologiske journalmateriale i 3 år. På Neuropsykologisk afsnit på (X) Sygehus opbevarer man dog alt materiale til evig tid (dvs. der indtil nu aldrig er kasseret noget). Råmateriale med de oprindelige testresultater opbevares i arkiv på Neuropsykologisk afsnit. Ved behov sendes der kopi af råmateriale til den rekvirerende afdeling – typisk Neurologisk afdeling. På basis af testresultaterne udarbejdes der en skriftlig beskrivelse af hele testen og en konklusion. Denne beskrivelse sendes i original til den rekvirerende afdeling – typisk Neurologisk afdeling – hvor den opbevares i patientens journal (på lige fod med resultater af andre rekvirerede undersøgelser). Journalen opbevares foreløbigt til evig tid. En kopi af beskrivelsen opbevares i arkiv på Neuropsykologisk afsnit.

*I (A)'s tilfælde:* Råmateriale er opbevaret i arkiv på Neuropsykologisk afsnit, men det originale råmateriale vedrørende resultatet af Rorschachtesten (med røde markeringer) blev sendt til en overlæge på Neurologisk afdeling og er siden bortkommet. I Neuropsykologisk afsnit har man derfor kun en kopi af dette råmateriale uden markeringer. Der foreligger tillige en grundig beskrivelse af resultaterne af hele den neuropsykologiske undersøgelse. Beskrivelsen fylder tre A4-sider. Originaludgaven ligger i (A)'s journal. En kopi opbevares i Neuropsykologisk afdeling. Da (A) blev bekendt med resultaterne af den neuropsykologiske undersøgelse, anmodede hun om, at konklusionen af undersøgelsen blev annulleret. Derudover anmodede hun om, at beskrivelsen af den neuropsykologiske undersøgelse blev fjernet fra hendes journal. (X) Sygehus har afslået dette, bl.a. efter konferering med amtets jurister."

De syv klagepunkter som blev gennemgået i redegørelsen, vedrørte diagnosespørgsmålet, neuropsykologens undersøgelser, tolkningen af undersøgelsesresultaterne, journalføring og opbevaring af journalmateriale,

informering af A om formålet med den foretagne test og efterfølgende om resultatet af testen, A's anmodning om aktindsigt i journalmateriale samt behandlingens betydning for A's pensionssag.

Ud af de syv punkter tiltrådte sygehuset klagerne i to tilfælde. Således stod der f.eks. på redegørelsens s. 6 bl.a. følgende:

*"2.2.4 Patientinformation vedr. neuropsykologiske undersøgelser*

*Klage:* (A) fik ikke tilstrækkelig information om formål med Rorschachtesten og senere heller ikke om resultaterne af testen.

*Svar:* Sygehuset vedkender sig, at informationen i det konkrete tilfælde burde have været bedre."

For så vidt angik de øvrige fem klagepunkter, afvistes disse ved at man i redegørelsen henviste til sygehusets almindelige procedurer. På redegørelsens s. 3 stod der bl.a. således:

*"2.2.1 Program for undersøgelser på Neuropsykologisk afsnit*

*Klage:* At neuropsykolog (B) alene gennemfører sin undersøgelse på baggrund af Rorschachtesten ved anvendelse af computerprogrammet Exner til tolkning heraf.

*Svar:* Der foretages altid grundig diagnostisk interview og kognitive tests, før man i undtagelsestilfælde går videre med projektive tests (personlighedstest) som f.eks. Rorschachtesten på Neuropsykologisk afsnit."

Efter gennemgangen af klagepunkterne, procedurerne for tavshedspligt og klagesagens forløb fremgår det bl.a. af redegørelsens s. 9:

"Som det fremgår af redegørelsen, er sygehusledelsen ikke enig med Patientklagenævnet i bedømmelsen af klagepunkterne."

Med et brev som ligeledes er dateret 7. oktober 2004, blev redegørelsen sendt til sundhedsudvalgsformanden og sundhedsdirektøren i Y Amt. I brevet skrev X Sygehus bl.a. følgende om redegørelsen:

"Som det fremgår af konklusionen, har sygehusledelsen fortsat fuld tillid til neuropsykolog (B)'s faglige kompetence. Vi er tilfredse med de retningslinier, der følges i Neuropsykologiske afsnit vedrørende gennemførelse af neuropsykologiske tests, journalføring og opbevaring af journalmateriale. Vi er således ikke enige med Patientklagenævnet i bedømmelsen af klagepunkterne. Men sagen tydeliggør, at der altid bør udvises en meget stor omhu med information til patienter (uanset disses faglige baggrund) før, under og efter neuropsykologiske undersøgelser. Patienterne kan opleve, at netop disse undersøgelser går tæt på deres personlige integritet, og den aktuelle sag illustrerer, hvor voldsomt krænket en patient kan blive, når hun oplever, at grænsen for denne integritet overskrides ved en sådan undersøgelse."

I brev af 29. juni 2005 klagede A til mig over X Sygehus' redegørelse.

Den 15. august 2005 bad jeg Y Amt om en udtalelse samt om udlån af sagens akter. Under henvisning til citatet fra redegørelsens s. 9 bad jeg amtet om i sin udtalelse at komme ind på spørgsmålet om hvorvidt sygehusledelsen er beføjet til at foretage en vurdering af Patientklagenævnets afgørelser.

I et supplerende brev af 26. august 2005 skrev A om baggrunden for klagen bl.a. følgende:

"Neuropsykolog (B) har fået lavet en website om sig selv på 4 sider (...).

(...) hvad der er relevant for sagen her er, at (B) på flere måder oplyser, at (X) Sygehus' sygehusledelse afviser PKN's [Patientklagenævnet; min bemærkning] afgørelser og får kraftigt antydnet, at hun således er rensat af sagen. Hun nævner (X) Sygehus' sygehusledelses redegørelse, som hun citerer fra, og hun oplyser, at hun har fået økonomisk og konkret støtte fra amtet/sygehuset i forbindelse med sagen."

Blandt A's bilag har hun vedlagt et udskrift af neuropsykolog B's hjemmeside fra den 28.

august 2005. Af dette udskrift fremgår det at neuropsykolog B under overskriften "En Klagesag" har citeret X Sygehus' redegørelses s. 9 som anført ovenfor.

Jeg modtog en udtalelse fra Y Amt den 22. december 2005. Af udtalelsen fremgik bl.a. følgende:

"På baggrund af Patientklagenævnets afgørelser foranledigede Sygehusledelsen iværksat en undersøgelse af de forhold, som afgørelserne omhandler, herunder både i forhold til den konkrete patientsag og i forhold til arbejdsgangene generelt i den afdeling, som neuropsykolog (B) var tilknyttet.

Formålet med en sådan intern undersøgelse er, at afdække om Patientklagenævnets kritik giver Sygehusledelsen anledning til, at foretage sig noget – eksempelvis i relation til ændringer af arbejdsgange, instrukser eller til disciplinære skridt i forhold til involverede medarbejdere.

Resultatet af den interne undersøgelse fremgår af redegørelsen af 7. oktober 2004 udarbejdet af cheflæge ved (X) Sygehus, (...).

Af sygehusledelsens redegørelse, som der i det hele henvises til, følger det, at Sygehusledelsen på nogle punkter er enig i Sundhedsvæsenets Patientklagenævns kritik, hvorfor dette giver anledning til skærpet opmærksomhed på sygehuset, mens Sygehusledelsen på andre punkter ikke finder anledning til at foretage sig yderligere.

(...)

Ombudsmanden anmoder særligt om, at Amtet kommenterer spørgsmålet om, hvorvidt Sygehusledelsen er beføjet til, at foretage en vurdering af Patientklagenævnets afgørelse.

Det er (Y) Amt og (X) Sygehus' vurdering, at sygehusledelsen er beføjet og endog forpligtet til, at vurdere Sundhedsvæsenets Patientklagenævns afgørelser i relation til, om eventuel kritik bør give anledning til disciplinære skridt, ændring af retningslinier, instrukser eller arbejdsgange i øvrigt."

I et brev af 10. januar 2006, som jeg modtog den 7. marts 2006, kom A med bemærkning

ger til amtets udtalelse. I bemærkningerne anførte A bl.a. følgende:

"Konklusion

Det, der er væsentligt her er, at man uopfordret og helt på eget initiativ foretager det, man selv oplever som en 'grundig undersøgelse' af selve patientklagesagens substans og afgørelser – altså en selvbestaltet ny patientklagesag. Man mener sig kompetente til at være Patientklagenævnets overordnede kontrolorgan, og man mener at have gennemgået patientklagesagen 'grundigt'."

### Ombudsmandens udtalelse

Den foreliggende sag rejser spørgsmål om hvorvidt de afgørelser som Patientklagenævnet havde foretaget i Deres sager, havde bindende virkning for (Y) Amt sådan at amtet var afskåret fra at foretage en selvstændig bedømmelse af de forhold som nævnet havde taget stilling til.

Sundhedsvæsenets Patientklagenævns virksomhed er fastlagt ved lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse mv. (lovbekendtgørelse nr. 790 af 10. september 2002 med senere ændringer). Lovens §§ 12-13 har følgende ordlyd:

§ 12. Klager over den faglige virksomhed, der udøves af personer inden for sundhedsvæsenet, jf. § 15, skal indbringes for Sundhedsvæsenets Patientklagenævn. Dette gælder dog ikke for klager, for hvilke der i øvrigt i lovgivningen er foreskrevet en særlig klageadgang.

Stk. 2. Herudover skal Sundhedsstyrelsen til Patientklagenævnet indbringe sager, som Styrelsen finder vil kunne give grundlag for kritik eller anden sanktion over for personer inden for sundhedsvæsenet, jf. dog § 4 a, stk. 3.

§ 13. Patientklagenævnet er i sin virksomhed uafhængigt af instruktioner om den enkelte sags behandling og afgørelse.

Stk. 2. Nævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.'

Loven indeholder særlige regler om sammensætningen af Patientklagenævnet, jf. §§ 16-18, og om nævnets samarbejde med embedslægeinstitutionerne, Sundhedsstyrelsen og Retslægerådet, jf. § 19.

I de bemærkninger som ledsagede det lovforslag som lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse mv. bygger på, er der bl.a. anført følgende (Folketingstidende 1986-87, 1. samling, Tillæg A, sp. 1164 f):

'Klagenævnet er et selvstændigt beslutende organ, der placeres uden for det sædvanlige administrative hierarki. Dets afgørelser er administrativt set endelige, og kan således ikke indbringes for anden offentlig administrativ myndighed, ej heller indenrigsministeriet. Endelig afgørelse på område hører herefter alene under domstolene.

...

Klagenævnets afgørelser har ikke direkte betydning for et eventuelt ansættelsesforhold for den pågældende sundhedsperson. Det tilkommer således fortsat vedkommende ansættelsesmyndighed selv at træffe afgørelse på dette område, men nævnets afgørelser, der i alle tilfælde forudsættes sendt i kopi til ansættelsesmyndigheden, vil selvfølgelig kunne indgå i ansættelsesmyndighedens beslutningsgrundlag.'

Bestemmelsen i § 13, stk. 2, var i lovforslaget placeret i § 14, stk. 2. I bemærkningerne til lovforslaget var der bl.a. anført følgende om denne bestemmelse (Folketingstidende 1986-87, 1. samling, Tillæg A, sp. 1175):

'Nævnets beslutninger er, jfr. stk. 2, administrativt set endelige. Det vil herefter alene være et domstolsanliggende at behandle sagerne på ny.'

De nugældende regler om Patientklagenævnets sammensætning kom ind i loven ved lov nr. 428 af 10. juni 2003 om ændring af lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse mv. Af de bemærkninger som ledsa-

gede det lovforslag som denne lov byggede på, fremgår det at det havde været overvejet at indføre en administrativ ankeinstans for nævnets afgørelser. Efter drøftelse med en række partier som stod bag lovforslaget, fandt regeringen dog ikke at der var tilstrækkeligt grundlag for en sådan ordning (Folketingstidende 2002-2003, Tillæg A, s. 6957).

Ved lov nr. 428 af 10. juni 2003 om ændring af lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse mv. blev der endvidere indsat en bestemmelse i lovens § 23 hvorefter det påhviler amtsrådene og de øvrige sygehusejere at oprette et eller flere patientkontorer. Disse kontorer har til opgave at informere, vejlede og rådgive patienter om patienters rettigheder, herunder reglerne om klage- og erstatningsadgang inden for sundhedsvæsenet. Patientkontorerne skal efter anmodning bistå patienter med at udfærdige og fremsende henvendelser til rette myndighed.

Lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse mv. ophæves med virkning fra 1. januar 2007. De ovennævnte bestemmelser i denne lov videreføres imidlertid i lov nr. 547 af 24. juni 2005 om klage- og erstatningsadgang inden for sundhedsvæsenet og i sundhedsloven, lov nr. 546 af 24. juni 2005.

Som det fremgår, skal klager over den faglige virksomhed der udøves af personer inden for sundhedsvæsenet, indbringes for Patientklagenævnet (bortset fra klager for hvilke der i lovgivningen er foreskrevet en særlig klageadgang), og nævnets afgørelser kan ikke påklages administrativt. Inden for nævnets kompetenceområde er der derfor ikke adgang for en anden administrativ myndighed til at foretage en bedømmelse af forhold der har været behandlet eller kan behandles af Patientklagenævnet. Amternes opgave på dette område er begrænset til at drive patientkontorer der har vejledende funktioner.



Jeg er enig med (Y) Amt i at sygehusledelsen var beføjet (og efter omstændighederne også forpligtet) til at vurdere Patientklagenævnets afgørelser i relation til om eventuel kritik burde give anledning til disciplinære skridt eller ændring af retningslinjer, instrukser eller arbejdsgange i øvrigt. Dette indebærer imidlertid ikke at sygehusledelsen var beføjet til at vurdere om nævnets afgørelser kan anses for rigtige.

Det må antages at formålet med oprettelsen af Patientklagenævnet bl.a. har været at sikre at der under betryggende former tages endelig administrativ stilling til klager over den faglige virksomhed der udøves af personer inden for sundhedsvæsenet. Det ligger derfor uden for andre administrative myndigheders beføjelser

at foretage vurdering af sager der har været behandlet af Patientklagenævnet, på en måde som rejser tvivl om rigtigheden af nævnets afgørelser, medmindre der foreligger åbenbare fejl. Det er i denne forbindelse uden betydning om myndighedens vurdering som i den foreliggende sag fremlægges i interne arbejdsdokumenter.

Jeg anser det således for kritisabelt at (X) Sygehus udarbejdede en redegørelse hvoraf det fremgik at sygehusledelsen ikke var enig med Patientklagenævnet i bedømmelsen af flere af klagepunkterne i Deres sager, og at sygehuset gav udtryk for samme opfattelse i et brev til amtets ledelse.

Jeg har gjort (Y) Amt bekendt med min opfattelse.”

## 20-4. Stillingtagen til classesammensætningen var en afgørelse

Forvaltningsret 1121.1 – 1133.2 – 114.1 – 114.3 – 114.4 – 2.3.

*Et forældrepar klagede til ombudsmanden over en kommunal skoles beslutning om classesammensætning fordi parret ikke ønskede at deres datter skulle gå i klasse med en bestemt dreng. Parret klagede også over sagsbehandlingen.*

*Ombudsmanden udtalte at skolens beslutning om classesammensætning er omfattet af begrebet faktisk forvaltningsvirksomhed, og at skolens meddelelse om classesammensætningen ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Derimod er skolens svar på forældrenes klage over classesammensætningen en afgørelse, og dette indebærer at skolen burde have fulgt reglerne i forvaltningsloven. Kommunens svar på klagen over skolen var også en afgørelse i forvaltningslovens forstand.*

*Det er fast antaget at resultatet af en forvaltningsmyndigheds behandling af en klage (over myndighedens udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed) er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Ombudsmanden mente det var kritisabelt at skolen ikke gjorde sig klart at behandlingen af forældreparrets klage var afgørelsesvirksomhed. Ombudsmanden kritiserede også kommunens sagsoplysning, partshøring, manglende henvisning til retsregler i begrundelsen og det forhold at skolen ikke havde givet klagevejledning til forældrene.*

*(J.nr. 2005-2831-710).*

Et forældrepar, A og B, klagede over en kommunal skoles beslutning om classesammensætning fordi parret ikke ønskede at deres datter (C) skulle gå i klasse med en bestemt dreng. A og B klagede også over sagsbehandlingen.

X skole meddelte i brev af 2. juni 2005 til elever og forældre på 3. årgang classesammensætningen for de nye 3. klasser på skolen. Skolen skrev at da placeringen af hver elev hang sammen med sammensætningen af klasserne som helhed, ville der ikke blive foretaget ændringer. A og B klagede i brev af 5. juni 2005 til skolen over den fremtidige classesammensætning og bad om et møde med skolelederen, C's tidligere klasselærer og formanden for skolebestyrelsen, sidstnævnte som observatør. Det fremgår af brevet af 5. juni 2005 at A og B forinden havde talt med skolelederen.

Skolen besvarede i brev af 9. juni 2006 A og B's klage over C's placering i 3.b. Skolen redegjorde for sine overvejelser i forbindelse med classesammensætningen og skrev at det var tilstræbt at der blev skabt en god ker-

negruppe i hver klasse, og at eleverne kom i klasse med mindst én anden elev som de kunne lide at være sammen med. Skolen skrev desuden at der generelt ikke kunne tages hensyn til hvilken lærer eleverne kunne lide. Skolen afviste at flytte C til en anden klasse og anførte at C trivedes i den nye klasse, at en flytning af hende ville medføre flere rokader, og at skolen havde en uskreven regel om ikke at flytte elever mellem parallelklasser.

Der blev afholdt et møde med A og B den 13. juni 2005, og skolelederen meddelte dem samme dag i en e-mail at skolen fastholdt beslutningen.

A og B klagede i brev af 21. juni 2005 til borgmesteren i Allerød Kommune. De skrev at C i børnehaveklassen var blevet groft seksuelt krænket af en dreng i hendes parallelklasse, og at skolens råd havde været at C skulle holde sig væk fra drengen i frikvartererne. A og B klagede derfor over beslutningen om at C nu skulle gå i samme klasse som den pågældende dreng. A og B klagede også over at skolen ikke havde taget notat i for-



nehaveklassen, hvor en dreng har lavet sam-  
lejebevægelser overfor (C).

Lærerne har, frem til dags dato, ikke set  
reaktioner fra (C)'s side, og forældrene har  
ikke henvendt sig til skolen i forhold til, at  
(C) skulle have problemer med forholdet til  
drengen. Forældrenes henvendelse kommer  
først efter klassesammenlægningen.

Selvom (C) og drengen ikke har gået i  
klasse sammen, har de været sammen på tur,  
i tværfaglige undervisningsforløb m.m.

Forældrene har endvidere klaget over, at  
der ikke er notat omkring hændelse i børne-  
haveklassen.

Det er Allerød Kommunes opfattelse, at  
den pågældende episode ikke er omfattet af  
notatpligten, idet der er tale om faktisk for-  
valtningsvirksomhed, som ikke er omfattet  
af notatpligten i offentlighedslovens § 6. Vi  
finder i øvrigt heller ikke, at der burde være  
notat om episoden som følge af god forvalt-  
ningsskik, idet episoden ikke havde en ka-  
rakter som nødvendiggjorde særlige foran-  
staltninger i forhold til (C).

Forældrene har endvidere klaget over, at  
de ikke er blevet underrettet om muligheden  
for at klage over skolelederens afgørelse.

Idet der ikke er tale om en afgørelse i for-  
valtningslovens forstand, men faktisk for-  
valtningsvirksomhed, er klassesammenlæg-  
ningen ikke omfattet af forvaltningslovens  
regler. Vi finder på denne baggrund ikke, at  
der i forbindelse med klassesammenlægning-  
en er en pligt til at underrette forældrene  
om muligheden for at indbringe spørgsmå-  
let for borgmesteren.

..."

I brev af 2. oktober 2005 fremsatte A og B be-  
mærkninger til kommunens udtalelse. Om  
hændelsen i børnehaveklassen skrev A og B  
følgende:

"Desuden er vi rystet over, at man ikke tager  
en krænkelse alvorligt, fordi den er sket i  
børnehaveklassen. Det var *ikke* en 'far, mor,  
barn leg'.

(C) blev hevet til side af drengen, mod sin  
vilje, hvorefter han 'bagballede hende, samt

tog hende i skridtet'. Det var en voldsom op-  
levelse for vores datter, og os som forældre.

Den daværende klasselærer tog hændel-  
sen med stor alvor, og vi fik besked om, at  
der ville blive gjort noget ved sagen. Hvor-  
efter (C) fik besked om, at holde sig væk fra  
den pågældende dreng. (C) var, og er, ikke  
det første tilfælde i lignende sager med på-  
gældende dreng."

A og B skrev også at de ikke var klar over at  
skolen ikke havde noteret noget om hændel-  
sen således at de nye lærere kunne have ta-  
get dette med i overvejelserne i forbindelse  
med sammensætning af klasserne.

Allerød Kommune havde ikke yderligere  
bemærkninger til sagen.

## Ombudsmandens udtalelse

### "Retsgrundlaget

Retsgrundlaget i sagen er folkeskoleloven  
(lovbekendtgørelse nr. 870 af 21. oktober  
2003 med senere ændringer. Den 1. august  
2005 trådte lovbekendtgørelse nr. 393 af  
26. maj 2005 i kraft). I det følgende har jeg  
citeret de relevante bestemmelser med  
den ordlyd som var gældende på det tids-  
punkt hvor (X) Skole behandlede Deres  
klage over klassesammensætningen.

Kommunalbestyrelsen har det overord-  
nede ansvar for kommunens skolevæsen,  
men kan i et vist omfang delegere sine be-  
føjelser til skolebestyrelserne, jf. folkesko-  
lelovens § 40 som har følgende ordlyd:

'§ 40. Kommunalbestyrelsen har det  
overordnede ansvar for kommunens sko-  
levæsen og påser, at alle undervisnings-  
pligtige børn i kommunen indskrives i fol-  
keskolen eller får en undervisning, der  
står mål med, hvad der almindeligvis kræ-  
ves i folkeskolen. Kommunalbestyrelsen  
fastlægger mål og rammer for skolernes  
virksomhed. Kommunalbestyrelsen fører  
tilsyn med skolernes virksomhed.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen træffer be-  
slutning om følgende:

- 1) Bevillinger til skolevæsenet og økonomiske rammer for de enkelte skoler.
- 2) Ansættelse og afskedigelse af ledere og lærere. (...)
- 3) Skolestrukturen, (...)
- 4) Kommunens inddeling i skoledistrikter. (...)
- 5) Antallet af skoledage samt rammer for klassedannelsen, elevernes undervisningstid, skoledagens længde og specialundervisningen m.v.
- 6) Generelle retningslinjer for skolernes virksomhed efter § 3, stk. 5 og 6.
- 7) Andre spørgsmål, der ikke er henlagt til de enkelte skoler, (...)

...

*Stk. 4.* Kommunalbestyrelsen kan helt eller delvis delegerer sine beføjelser efter denne lov til skolebestyrelserne bortset fra de beføjelser, der følger af bevillings- og arbejds giverkompetencen.

...'

Klassedannelsen er blandt de opgaver der varetages af den enkelte skole i Allerød Kommune, jf. en styrelsesvedtægt der trådte i kraft den 1. august 2003.

Det er skolebestyrelsen der fastsætter principperne om bl.a. undervisningens organisering, og det er skolelederen der træffer alle konkrete afgørelser vedrørende eleverne, jf. folkeskolelovens § 44, stk. 2, nr. 1, og § 45, stk. 2. Bestemmelserne har denne ordlyd:

'§ 44. Skolebestyrelsen udøver sin virksomhed inden for de mål og rammer, som kommunalbestyrelsen fastsætter, jf. § 40, og fører i øvrigt tilsyn med skolens virksomhed.

*Stk. 2.* Skolebestyrelsen fastsætter principper for skolens virksomhed, herunder om

- 1) undervisningens organisering, herunder elevernes undervisningstid på hvert klassetrin, skoledagens længde, udbud af valgfag, specialundervisning på skolen og elevernes placering i klasser,

...'

'§ 45. Ved hver selvstændig skole ansættes en leder. Skolens leder har den administrative og pædagogiske ledelse af skolen og er ansvarlig for skolens virksomhed over for skolebestyrelsen og kommunalbestyrelsen.

*Stk. 2.* Skolelederen leder og fordeler arbejdet mellem skolens ansatte og træffer alle konkrete afgørelser vedrørende skolens elever.

...'

Reglerne om adgangen til at klage fremgår af folkeskolelovens § 51 som har følgende ordlyd:

'§ 51. Klage over afgørelser, der er truffet af de enkelte skoler, kan inden 4 uger fra afgørelsens meddelelse indbringes for de kommunale myndigheder.

*Stk. 2.* Kommunalbestyrelsens afgørelse i henhold til stk. 1 og andre beslutninger og afgørelser, som træffes af kommunalbestyrelsen vedrørende det kommunale skolevæsen, kan ikke indbringes for højere administrativ myndighed, jf. dog stk. 3 og 4. Undervisningsministeren kan fastsætte regler om, at andre afgørelser kan indbringes for ministeren.

*Stk. 3.* Kommunalbestyrelsens afgørelser om henvisning eller afslag på henvisning til specialundervisning i henhold til § 21, stk. 1, samt kommunalbestyrelsens afgørelse om at tilbagekalde en henvisning kan inden 4 uger fra afgørelsens meddelelse af forældrene, jf. § 54, stk. 1, indbringes for Klagenævnet for vidtgående specialundervisning, jf. § 51 a.

*Stk. 4.* Kommunalbestyrelsens afgørelser om søkendemoderation og om fripladser i henhold til § 50, stk. 2, kan indbringes for Det Sociale Ankenævn efter Socialministeriets bekendtgørelse om betaling for ophold i dagtilbud for børn.

...'

### **Beslutningen om classesammensætning – placeringen af (C) i 3.b**

Jeg har ikke grundlag for at kritisere selve beslutningen om at placere (C) i samme klasse som den dreng der efter Deres opfattelse havde krænkede hende seksuelt i børnehaveklassen.

For det første er ombudsmandsinstitutionen 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. Som jeg forstår det, er der uenighed mellem Dem og Allerød Kommune om hvad drengen præcist foretog sig over for (C); der er i hvert fald uenighed om – og i givet fald i hvilket omfang – hændelsen fik betydning for (C)'s trivsel. En endelig konstatering af hændelsens karakter og de eventuelle konsekvenser for (C) vil ikke kunne gennemføres inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse.

For det andet kan jeg ifølge reglerne for ombudsmandens virksomhed kun i begrænset omfang tage stilling til beslutninger der helt eller delvis bygger på særlig fagkyndig viden. En kontrol af Allerød Kommunes fagkyndige vurdering af at det ikke var problematisk at placere (C) i den samme klasse som den pågældende dreng, kræver en fagkundskab som ombudsmanden ikke har.

På denne baggrund har jeg ikke grundlag for at kritisere selve beslutningen om placeringen af (C) i 3.b.

### **Forvaltningslovens afgørelsesbegreb – afgrænsning i forhold til faktisk forvaltningsvirksomhed**

Efter § 2, stk. 1, i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985) gælder loven for behandlingen af sager hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, og det har derfor væsentlig betydning for sagsbehandlingen hvorvidt der er tale om en afgørelsessag eller ej.

Forvaltningsloven indeholder ingen definition af afgørelsesbegrebet, men efter forarbejderne til loven sigtes der med udtrykket 'truffet afgørelse' til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser der går ud på at fastsætte hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Uden for loven falder navnlig den administrative sagsbehandling der har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, som f.eks. patient- og anden klientbehandling, undervisning og rådgivning, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 115.

En række aktiviteter som udføres af forvaltningsmyndigheder, er ikke afgørelsesvirksomhed, men faktisk forvaltningsvirksomhed. Begrebet faktisk forvaltningsvirksomhed omfatter f.eks. rengøring og vedligeholdelse af offentlige bygninger, sygdomsbehandling og undervisning. Afgrænsningen mellem afgørelsesvirksomhed og faktisk forvaltningsvirksomhed kan i praksis være vanskelig. Det antages at en beslutning om optagelse på et plejehjem er en afgørelse, hvorimod en beslutning om hvilket værelse en beboer skal tildeles, som udgangspunkt er faktisk forvaltningsvirksomhed. Tilsvarende sontring gælder mellem en beslutning om at bortvise en elev fra folkeskolen og en beslutning om at bortvise en elev fra resten af en undervisningstime, jf. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 33 ff.

En lang række af de administrative beslutninger som en forvaltningsmyndighed træffer i forbindelse med undervisning, pasning, pleje og andre serviceforanstaltninger, er ikke afgørelser i forvaltningslovens forstand, mens andre beslutninger der overvejende er af retlig karakter, er afgørelser i forvaltningslovens forstand. Resultatet af den sagsbehandling der finder sted i anledning af eventuelle klager over at de service- eller tjenesteydelser der modtages, ikke opfylder lovgivningens krav på det pågældende område.



de, og hvor vedkommende myndighed eller en tilsynsmyndighed skal fastslå hvad der er eller skal være ret i det foreliggende tilfælde, er afgørelser i forvaltningslovens forstand, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), 3. oplag (2003), s. 124. Jeg henviser også til Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retsikkerhed, proces, sagsbehandling, 2. udgave (2006), s. 105.

Eksempelvis er karaktergivningen ved en eksamen ikke omfattet af afgørelsesbegrebet, hvorimod resultatet af en eventuel efterfølgende klagesagsbehandling vedrørende eksamen er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 315 ff\*, for 1997, s. 316 ff\*, og for 1998, s. 478 ff\*.

(X) Skoles beslutning om klassesammensætning er efter min opfattelse omfattet af begrebet faktisk forvaltningsvirksomhed. Som følge heraf er skolens brev af 2. juni 2005 hvori klassesammensætningen blev meddelt til elever på 3. årgang og disses forældre, ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

De klagede herefter over at (C) var blevet placeret i 3. b, og (X) Skole tog i brev af 9. juni 2005 stilling til denne klage. Resultatet af en forvaltningsmyndigheds behandling af en klage (over myndighedens udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed) er, som det fremgår ovenfor, en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det er min opfattelse at skolens brev af 9. juni 2005 er en afgørelse, og dette indebærer at skolen burde have fulgt reglerne i forvaltningsloven som gælder i afgørelsessager. Det er kritisabelt at (X) Skole ikke gjorde sig klart at skolens behandling af Deres klage over placeringen af (C) var afgørelsesvirksomhed.

Allerød Kommunes brev af 29. juni 2005 er ligeledes en afgørelse i forvaltningslovens forstand idet brevet indeholder en stillingtagen til Deres klage over (X) Skole.

## Partshøring og anden sagsoplysning

Reglerne om hvornår en myndighed har pligt til at partshøre, dvs. give parten lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger inden der træffes afgørelse, findes i forvaltningslovens § 19. En myndighed har pligt til at partshøre hvis myndigheden i en afgørelsessag er i besiddelse af oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder der er til ugunst for parten, og som er af væsentlig betydning for sagen. Bestemmelsen forudsætter at parten ikke antages at være bekendt med at myndigheden er i besiddelse af de pågældende faktiske oplysninger, jf. § 19, stk. 1. Dette betyder at parten ikke kan antages at vide at oplysningerne indgår i den aktuelle sag. § 19, stk. 2, indeholder en opregning af undtagelsestilfælde hvor der ikke er pligt til at partshøre, men bestemmelsen er ikke relevant i Deres sag.

Jeg mener ikke at (X) Skole tilsidesatte partshøringspligten under behandlingen af klagesagen.

Efter modtagelsen af Deres klage af 21. juni 2005 over (X) Skole bad Allerød Kommune skolen om en udtalelse til sagen, og blandt sagens akter er en udtalelse af 22. juni 2005 fra skolelederen. Kommunen overvejede tilsyneladende ikke at partshøre Dem over denne redegørelse, og dette er beklageligt.

Partshøring er et led i myndighedens sagsoplysning, men ud over forvaltningslovens regler om partshøring gælder der på ulovbestemt grundlag et officialprincip eller undersøgelsesprincip. Det er et grundlæggende forvaltningsretligt princip som indebærer at en forvaltningsmyndighed har pligt til selv at oplyse sagen, og det kan ske ved at inddrage sagens part, den myndighed der er klaget over eller på anden måde.

Officialprincippet er beskrevet i punkt 199 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (optaget i Retsinformation

(www.retsinfo.dk) som VEJ nr. 11740 af 4. december 1986).

En forvaltningsmyndighed har pligt til at skabe klarhed over det retlige grundlag for en afgørelse og har også pligt til at skabe klarhed over det relevante faktum, men der gælder dog visse grænser for en undersøgelses udstrækning. Unødvendige undersøgelser er i strid med grundsætningen om at forvaltningen udelukkende må varetage saglige formål. Derudover gælder der på ulovbestemt grundlag et krav om at sagerne skal behandles så enkelt, hurtigt og økonomisk som muligt. Kravet om saglighed er lovfæstet i § 5 i persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger). Bestemmelsen indebærer at de oplysninger der behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere end nødvendigt i forhold til formålet.

Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), 3. oplag (2003), s. 361 ff, til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 447 ff, og til Kristian Korfits Nielsen og Henrik Waaben, Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer (2001), s. 129 ff.

Allerød Kommune traf afgørelse uden at kende til det nærmere forløb af hændelsen i børnehaveklassen. (X) Skole skrev i udtalelsen af 22. juni 2005 til kommunen at skolen ikke kunne redegøre for hændelsen uden at orientere drengens forældre, og skolens udtalelse indeholdt ikke en beskrivelse af hvad der var foregået. Jeg mener ikke at kommunens sagsoplysning på dette punkt var fuldt tilstrækkelig. Kommunen burde have bedt skolen forklare nærmere om hændelsen inden kommunen traf afgørelse.

I forbindelse med min behandling af sagen indhentede Allerød Kommune yderligere oplysninger fra (X) Skole, og oplysningerne indgik i kommunens udtalelse af 31. august 2005 til mig. Jeg bad Dem her-

efter om Deres eventuelle bemærkninger til udtalelsen, og De svarede mig i brev af 2. oktober 2005. Efter min gennemgang af sagens akter og de oplysninger der i øvrigt er kommet frem under min behandling af sagen, er det min opfattelse at sagen nu er tilstrækkeligt oplyst, og jeg har derfor ikke grundlag for at henstille at kommunen genoptager sagen.

### Begrundelse

En forvaltningsmyndighed har efter forvaltningslovens § 22 pligt til at begrunde de afgørelser der meddeles skriftligt, medmindre der gives fuldt ud medhold. Kravene til en begrundelse reguleres af forvaltningslovens § 24. Bestemmelserne har følgende ordlyd:

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

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

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

...’

Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, punkterne 132 og 133, har følgende ordlyd:

‘132. En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.

Det er ikke muligt at foretage en præcis beskrivelse af, hvor udførligt en myndighed bør udforme begrundelsen. Besvarelsen heraf må bl.a. bero på, hvor aktivt den pågældende part har medvirket i den for-

udgående sagsbehandling og på sagens karakter i øvrigt.

...

133. I mange tilfælde vil en simpel henvisning til den anvendte lovregel eller administrativt fastsatte bestemmelse – eventuelt med en gengivelse eller vedlæggelse af kopi af dennes ordlyd – være tilstrækkelig til at opfylde kravet om angivelse af de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Det vil normalt ikke være tilstrækkeligt at henvise til hele den pågældende lov eller en administrativ forskrift uden at præcisere, hvilke bestemmelser der mere præcist er lagt til grund.

Hvor den trufne afgørelse beror på en fortolkning af de anvendte bestemmelser, må der tillige redegøres for indholdet af den anlagte fortolkning, men en egentlig argumentation herfor vil i almindelighed ikke være nødvendig.

I det omfang, afgørelsen efter de gældende regler beror på et skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

I begge henseender vil det i særlige tilfælde kunne være tilstrækkeligt at henvise til en foreliggende praksis, hvis nærmere redegørelser herfor er offentligt tilgængelige, eller hvis den foreliggende praksis må anses for helt almindeligt kendt. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor der i et cirkulære eller en vejledning nærmere er redegjort for myndighedens praksis, således som det er sket i skattemyndighedernes ligningsvejledning.<sup>1</sup>

Begrundelsen skal fremtræde som en forklaring på hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold, og myndighederne skal i en vis udstrækning tage stilling til partsanbringender. Det gælder ikke blot anbringender om kriterier som myndigheden selv har inddraget i afgørelsen, men også andre partsanbringender som ikke umiddelbart kan afvises som uvæsentlige eller irrelevante for afgørel-

sen, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), 3. oplag (2003), s. 442 og s. 451. Begrundelsesreglerne er formelle regler der fastslår at en begrundelse skal indeholde en forklaring på afgørelsens resultat, og det er således et krav at begrundelsen skal udtrykke myndighedens opfattelse af sagen. Se også Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 551 ff.

Allerød Kommunes afgørelser, såvel (X) Skoles brev af 9. juni 2005 som kommunens brev af 29. juni 2005, burde have indeholdt en henvisning til retsgrundlaget for afgørelserne, dvs. de relevante bestemmelser i folkeskoleloven. Derudover har jeg ikke bemærkninger vedrørende begrundelseskravet.

### Klagevejledning

I de tilfælde hvor der efter loven er mulighed for at påklage en kommunal myndigheds afgørelse, følger det af forvaltningslovens § 25 – eller efter princippet i bestemmelsen – at afgørelsen skal være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Der skal dog kun gives klagevejledning hvis en afgørelse meddeles skriftligt, og der er ikke pligt til at give klagevejledning hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

(X) Skole gav Dem i afgørelse af 9. juni 2005 ikke medhold i Deres klage over placeringen af (C) i 3. b, og brevet skulle derfor have indeholdt en vejledning om indholdet af folkeskolelovens § 51, stk. 1, dvs. en vejledning om at skolens afgørelse inden fire uger kunne påklages til de kommunale myndigheder. Det er kritisabelt at (X) Skoles afgørelse ikke var ledsaget af en vejledning om klageadgangen.

### Notatpligt

Spørgsmålet om notatpligt vedrører en hændelse som fandt sted flere år før De klagede til mig. En klage til ombudsmanden skal være indgivet 'inden et år efter, at forholdet er begået' (§ 13, stk. 3, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand). Deres klage er på dette punkt forældet i forhold til ombudsmandsloven, og jeg er derfor afskåret fra at foretage mig noget vedrørende spørgsmålet om notatpligt.

### Sammenfattende bemærkninger

Som det fremgår ovenfor, har jeg ikke grundlag for at kritisere selve beslutningen om at placere (C) i samme klasse som den dreng der efter Deres opfattelse havde krænket hende seksuelt i børnehaveklassen, men jeg har kritiseret Allerød Kommunes, herunder (X) Skoles, sagsbehandling på flere punkter. Det er kritisabelt at (X) Skole ikke gjorde sig klart at skolens

behandling af Deres klage over placeringen af (C) var afgørelsesvirksomhed. Skolens brev af 9. juni 2005 er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og brevet burde have indeholdt en henvisning til retsgrundlaget for afgørelsen. Det er også kritisabelt at afgørelsen ikke var ledsaget af en klagevejledning. Allerød Kommune overholdt ikke forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse. Jeg mener endvidere ikke at kommunens sagsoplysning var fuldt tilstrækkelig forud for kommunens stillingtagen til Deres klage over skolens afgørelse. Jeg har gjort Allerød Kommune bekendt med min opfattelse, men jeg har ikke grundlag for at henstille at kommunen genoptager sagen.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen."

NOTER: (\*) FOB 1993, s. 315, FOB 1997, s. 316, og FOB 1998, s. 478.

## 20-5. Advarsel for overtrædelse af lydigheds- og loyalitetspligt Underretningspligt

Forvaltningsret 12.1 – 1.4.

*En museumsinspektør fik en skriftlig advarsel på grund af en episode hvor han i sin chefs fravær omdisponerede i forbindelse med en udstilling på museet som var planlagt af chefen. Kommunen mente at inspektøren overtrådte sin lydigheds- og loyalitetspligt i forhold til sin chef.*

*Ombudsmanden udtalte at der ved anvendelse af disciplinære sanktioner skal foreligge en tjenesteforseelse, og den ansatte skal have handlet forsætligt eller uagtsomt. Ved gennemgangen af lydigheds- og loyalitetspligten udtalte ombudsmanden at offentligt ansatte med særlig fagkundskab har både ret og pligt til at reagere over for eventuelle fagligt uforsvarlige forhold.*

*Ombudsmanden mente ikke at sagens oplysninger gav grundlag for at antage at inspektøren havde overtrådt sin loyalitets- og lydighedspligt. Ombudsmanden henstillede at kommunen genoptog sagen og traf en ny afgørelse.*

*(J.nr. 2005-3209-864).*

A blev ansat som museumsinspektør ved V museum på overenskomstvilkår fra den 1. juni 1997. Kommunen har oplyst at det i 2004 blev besluttet at der skulle ske besparelser ved museet, og at der blev foretaget en omstrukturering af arbejdsopgaverne med ansættelse af en museumschef. Museumsinspektøren blev på denne baggrund opsagt fra sin stilling den 28. juni 2004 med tilbud om genansættelse som museumsinspektør med et lavere timetal pr. uge. Ændringen i museumsinspektørens ansættelsesvilkår trådte i kraft den 1. maj 2005.

Den 9. juni 2005 blev der indgået en aftale mellem museet og museumsinspektøren der specificerede museumsinspektørens arbejdsopgaver "i den nærmeste fremtid". Det fremgår af aftalen at af de 18½ time om ugen, hvor museumsinspektøren stod til almindelig rådighed for museet, forventedes i gennemsnit 50 pct. af tiden anvendt til forskning og skriftlig formidling af denne forskning, og 50 pct. af tiden forventedes brugt "på de mange ad hoc opgaver der altid opstår på et museum". Det fremgår også af aftalen at museumschef C skulle overtage den daglige ledelse foreløbig frem til udgangen af 2005.

Den 20. juni 2005 blev der afholdt et ekstraordinært personalemøde på museet efter ønske fra museumschefen med overskriften "Samarbejdsproblemer på museet?". Baggrunden for mødet var ifølge referatet en e-mail af 9. juni 2005 fra museumsinspektøren til museumschefen. I e-mailen anførte museumsinspektøren bl.a. at han godt kunne tænke sig mere dialog og klar kommunikation fra museumschefens side. Det fremgår af referatet fra mødet at følgende blev afklaret:

"(V) museum:

Ansvarsområder:

Museumschef (C): Det overordnede ansvar. Formidling.

Museumsinspektør (A): Den landbrugsfaglige indsigt.

Konklusion:

(A) trækker mailen tilbage uden forbehold. (A) vil arbejde konstruktivt. (C) opfordrede medarbejderne til at komme med konstruktiv kritik. (C) er åben for henvendelser også uden for arbejdstid.

Det er (C)'s ret og pligt som leder at træffe de nødvendige afgørelser. I de tilfælde, hvor (C) skønner det nødvendigt, vil der blive udarbejdet skriftlige aftaler med den enkelte medarbejder, indeholdende beskrivelse af

arbejdsopgaver, tidsforbrug, deadline m.v. Alle medarbejdere accepterede dette.”

Museumsinspektøren modtog den 13. juli 2005 en skriftlig advarsel fra museumschefen. Af advarslen fremgår følgende:

*”Skriftlig advarsel*

Museumschef (C) har i uge 25 2005 planlagt en mindre plancheudstilling på museet. Denne udstilling indeholdt ud over 5 plancher et større, originalt udskiftningskort fra 1795.

Udstillingen skulle hænges op i uge 26, da (C) var på ferie. Tekster og opstilling var lagt til to af museets medarbejdere, (D) og (E).

Museumsinspektør (A) kendte ikke til planerne, som han valgte at bryde ind i. Først og fremmest opponerede han mod opstillingen af udskiftningskortet. Kortet var ifølge (A) for tungt til ophængning og risikerede i øvrigt fugtskader. I den anledning kom han med et par løsningsforslag samt tilkaldte lederen af Konserveringscenter (G). Dette blev gjort med mails til bl.a. formanden for museets venneforening. Kortet blev efterfølgende stillet op på et slags staffeli, i øvrigt uden konserveringscentrets indblanding. (A) mente dog stadig, at fugtfarene stadig bestod. Ved et besøg på (V) Museum i uge 27, meddelte lederen af konserveringscentret, at kortet stod fint.

Det skal i den anledning understreges, at det er fint, at fange fejl i farten. Men den slags bør gøres i videst muligt omfang inden for husets egne vægge. At sende breve til formanden for en venneforening museet arbejder nært sammen med, samt til lederen af en anden institution, i dette tilfælde Konserveringscentrets leder mens ens egen leder er på ferie, må anses for illoyalt, især da det skete uden forsøg på at kontakte (C), der havde mobiltelefon med på ferie, hvilket (A) vidste da han fejlagtigt ringede op på nummeret i anden anledning. Handlingen fremstår som et forsøg på at desavouere museumschef (C)’s faglige evner udadtil. At der i det konkrete tilfælde endda var tale om en overdreven fugtfare er en anden snak.

Den af museumsinspektør (A) valgte handle måde er uacceptabel for museets ledelse og (A) tildeles derfor en skriftlig advarsel. Gentagelse vil kunne medføre afskedigelse fra stillingen som museumsinspektør ved (V) Museum.”

Jeg har forstået at det brev til formanden for museets venneforening som omtales i advarslen af 13. juli 2005, er en e-mail fra museumsinspektøren sendt den 27. juni 2005. Ud over til formanden blev e-mailen også sendt til museumschefen samt de på museet ansatte D og E. Af e-mailen fremgår følgende:

”...

Efter oplysning fra (D) og (E) er det netop gået op for mig, at (C) ønsker udskiftningskortet ophængt i øskner i den kommende staldudstilling, hvor jeg sammen med (D) netop har placeret kortet. (D) har fået instruks af (C).

Den påtænkte ophængningskonstruktion i øskner vil næppe kunne bære sig selv (ifølge (F) fra Konserveringstjenesten, 1997).

Placeringen i dette rum er også problematisk, da der er stor risiko for, at kortet fugtskades.

Ved leveringen i 1997 pointerede (F) fra Konserveringstjenesten, at kortkassen er konstrueret med henblik på konservering af kortet, ikke på ophængning.

Kortet kan i stedet stå på en stabil konstruktion af fx lægter.

Kortkassen blev af os i 1997 udstyret med ønsker på bagsiden, fordi de var nyttige til styring af kortkassen under opstillingen, men de kan ikke bære kortkassen, der er så tung, fordi glasset er tykt og 100% effektivt mod UV-stråling (kortet falmer ikke under lys). Kortet er monteret på en stabil baggrund, der også vejer godt til.

Kortet tåler ikke fugt og tåler ikke ophængning på en ydervæg.

Ikke kun om vinteren men også om sommeren vil ophængning i stalden være skadelig for kortet, med mindre:



1) kortet er placeret 10 cm fra væggen, og  
2) der konstant er tændt for en affugter, som regelmæssigt efterses.

Med henblik på at finde en løsning i den aktuelle situation bør der gøres følgende:

a) kortet monteres på en indervæg (mod stalden). Kan det ikke lade sig gøre, så må der bygges en lægtekonstruktion 10 cm fra væggen, hvori kortet opstilles. Det kan gøres med lægter fra gulv til loft og vandrette lægter til bæring af kortet. Konstruktionen må sikre, at kortet bliver stående. De frivillige, der tog kortkassen ned, kan sikkert huske og genanvende konstruktionsprincipperne.

b) Affugter anskaffes i fx byggemarked og kører konstant.

Jeg har netop tjekket ovenstående med lederen af Konserveringscentret, som tilbød at være tilstede i morgen. Han ringer til dig.

bedste hilsner

(A)''

Museumsinspektøren sendte desuden den 29. juni 2005 følgende e-mail til C:

''Hej (C)

Udskiftningskortet er opsat på en skrå, staffeli-lignende konstruktion i tilpas afstand fra vinduet, så jeg i dag.

Den skal nok du'.

Men fugttruslen er der jo fortsat.

:-) (A)''

Om forløbet der førte til den skriftlige advarsel, er der på sagens akter desuden et notat af 1. august 2005 af museumschefen. Af notatet fremgår følgende:

''Efter at undertegnede, museumschef (C), var kommet hjem fra ferie i uge 26, og havde konstateret, at (A) havde søgt at gribe ind i en plancheudstilling på museet, fik jeg en snak med (A), som bedyrede 'at ingen vidste noget'. Der forelå ikke klar besked. Dette undrede, da jeg havde efterladt skitser med nummerering af plancheopstilling og vist dette til registrator (D), som sammen med museumsassistenten (E) fik opgaven og dermed ansvaret for endelig ophængning af udstillingen i min ferie. Det kunne også konsta-

teres, at udstillingen rent faktisk hang som jeg havde skitseret. Disse skitser lå for øvrigt stadig bredt ud på mit kontor, fuldt synlige, der hvor jeg havde vist dem til (D), umiddelbart inden ferie.

For god ordens skyld, ville jeg dog tale med (D), som ikke var i huset den pågældende dag. (D) havde ikke været i tvivl om de anvisninger han havde fået, ej heller var der tvivl fra (E)'s side, selv om (E)'s anvisninger kun havde været skriftlige. Påstanden om 'at ingen vidste noget' står således ikke til troende. Det skal nævnes, at denne påstand godt kan ses som en forlængelse af (A)'s mail af 9. juni 2005, hvor han beskylder min ledelsesstil for at være usikker og præget af skud fra hoften. Et problem han mente andre i huset også havde. Ved et ekstraordinært internt personalemøde den 20. juni, blev denne påstand dog manet i jorden, se evt. referat af afdelingsleder (G).

Da jeg igen talte med (A) om sagen, mente han nu det hele skyldtes en uoverensstemmelse med (D), da de flyttede kortet ind i museumsbilen, havde (D) ikke taget hurtigt nok fat og ladet (A) stå for længe med kortet, noget hans ryg ikke kunne holde til. Alt ifølge (A). Men nu mente han denne uoverensstemmelse var bragt ud af verden. Den slags uoverensstemmelser var jeg ked af at høre om, men glædede mig over, at den var bragt ud af verden. Men den var ikke sagens kerne, som jeg også havde fortalt (A) i første omgang. Sagens kerne var, at jeg havde givet klare anvisninger om opsætning af en udstilling. Som skrevet i den skriftlige advarsel, er det ikke acceptabelt at (A), som intet har med udstillingen at gøre, begynder at tilkalde en leder af en anden institution, samt lederen af den store venneforening, der driver museumsgården i samarbejde med museet når sådanne anvisninger foreligger fra chefen. Vel at bemærke uden at orientere undertegnede, der vel at bemærke havde sin mobiltelefon med på ferie, hvilket (A) vidste, da han fejlagtigt ringede op til nummeret på et tidspunkt.

Ved min tilbagekomst fra ferie kunne jeg også konstatere, at både (D) og (E) virkede dybt rystede over (A)'s generelle adfærd i denne sag. Der var en meget dårlig atmosfære på museet.

Ved denne anden samtale syntes (A) at forstå sagens kerne, som han anså for en misforståelse, han mente at været blevet 'fanget i en fælde', fordi han skulle køre kortet ud. Han mente også, at jeg havde forbudt ham at køre andre ærinder i bilen, hvilket er ukorrekt. Hvad fælden bestod i, var ikke klart.

Næste dag, den 13. juli, var (A) og jeg begge mødt tidligt på kontoret og havde derfor huset for os selv. Jeg meddelte da (A), at jeg ikke så nogen anden udvej, end at tildele ham en skriftlig advarsel. En advarsel jeg nu ville gå ind og skrive. (A) mente dette var 'fjøllet' eller 'åndssvagt'.

Ca. 5 minutter efter, mens jeg skrev advarslen, forlod (A) bygningen uden varsel, og kørte bort i museumsbilen. Han vendte tilbage om eftermiddagen og modtog da advarslen med en bemærkning om, at den skulle hans fagforening se på.

Det må understreges i hele dette forløb, at jeg har søgt kontakt med (A), alle samtaler er foregået på mit initiativ, jeg er kommet ind på hans kontor, han er aldrig kommet til mig. Tværtimod har han været så lidt i sekretariatet i (...), at disse samtaler er trukket ud.

Derfor er det således ganske ukorrekt, når det anføres af fagforening (X) (...), at 'man ikke ønsker at indgå i en dialog, endsige høre, hvilke oplysninger en ansat har at bringe.'

Museets ledelse har konsekvent søgt dialog med (A)."

I brev af 15. juli 2005 opfordrede fagforening X kommunen til at trække den skriftlige advarsel til museumsinspektøren tilbage. Foreningen gjorde gældende at der skulle have været foretaget partshøring inden advarslen, og at advarslen var uklar både med hensyn til hvori den kritisable adfærd bestod, og hvorledes museumsinspektøren forventedes at ændre adfærd. Videre gjorde foreningen

gældende at der ikke var et grundlag som kunne danne baggrund for en advarsel, og anførte herom følgende:

"Det er også fagforening (X)'s opfattelse, at selv om det foreliggende, uoplyste og unuancerede grundlag blev lagt til grund, ville det ikke kunne tjene som grundlag for tildeling af en skriftlig advarsel. Der skal i denne forbindelse blot henvises til, at advarslen baserer sig på et aldeles udokumenteret påstået 'forsøg på at desavouere (museumschef (C))'. En slutning man når frem til på baggrund af (A)'s rent faglige vurdering af, hvorvidt der skulle og kunne foretages afværgeforanstaltninger for at hindre skader på en udstilling."

I brev af 19. august 2005 meddelte kommunen fagforening X at kommunen i samråd med Kommunernes Landsforening havde besluttet at fastholde den skriftlige advarsel både i form og indhold.

I brev af 5. september 2005 klagede fagforening X til mig på vegne af museumsinspektøren over den tildelte advarsel.

Jeg bad i brev af 10. november 2005 om udtalelser fra kommunen og museet i anledning af klagen af 5. september 2005. Jeg bad kommunen om udtrykkeligt at forholde sig til det som fagforening X havde anført i brev af 15. juli 2005 til kommunen.

Ved brev af 30. januar 2006 fremkom kommunen med en udtalelse. Kommunen skrev bl.a. følgende:

*"1. Faktiske oplysninger*

...

(Y) Kommune meddelte ved skrivelse af 13. juli 2005 museumsinspektøren på (V) Museum en skriftlig advarsel på baggrund af en episode, hvor han i museumschefens fravær omdisponerede i forhold til en udstilling, som museumschefen havde tilrettelagt. Museumsinspektøren havde blandt andet rettet henvendelse til eksterne samarbejdspartnere uden museumschefens vidende og ved sin adfærd stillet museumschefen i et dårligt lys.

Det anførtes i advarslen, at (Y) Kommune opfattede museumsinspektørens adfærd i den angivne situation som illoyal, og at hans handling fremstod som et forsøg på at desavouere museumschefen.

...

### 3. Retlig vurdering

...

Med hensyn til spørgsmålet om der foreligger et materielt sagligt grundlag for advarslen til museumsinspektøren, har (Y) Kommune udøvet et ledelsesmæssigt skøn. Det er kommunens opfattelse, at museumsinspektøren har pligt til at respektere ledelsesbeslutninger, og at museumsinspektøren i forhold til museets interesser skal udvise en adfærd, som ikke stiller ledelsen i et dårligt lys. Museumsinspektøren har – efter kommunens vurdering – i den pågældende situation overtrådt loyalitets- og lydighedspligt i forhold til museumschefen.

Det er herefter (Y) Kommunes opfattelse, at der foreligger et sagligt grundlag for at meddele museumsinspektøren en advarsel. Det er endvidere kommunens opfattelse, at advarslen er tilstrækkelig præcis formuleret, idet der er en beskrivelse af det hændelsesforløb, som kommunen udtaler kritik af, samt en præcisering af at museumsinspektøren skal optræde loyalt i forhold til ledelsen i relation til eksterne samarbejdspartnere.

...

Afslutningsvis skal (Y) Kommune udtrykke sin undren over, at Ombudsmanden ikke har videresendt klagen over kommunens sagsbehandling til Tilsynet. Tilsynet er således kompetent til at vurdere de forvaltningsretlige elementer, der er gjort gældende i sagen af fagforening (X). Tilsynet vil derimod ikke kunne behandle spørgsmål af ansættelsesretlig karakter, herunder om en advarsel er materiel saglig, jf. forarbejderne til den kommunale styrelseslov § 48.

(Y) Kommune skal i lyset heraf anføre, at da Tilsynet ikke vil være kompetent til at udtale sig om (skønsmæssige) ansættelsesretlige dispositioner, må deraf ligeledes følge, at

Ombudsmanden må være tilbageholdende ved vurderingen af en advarsels materielle saglighed, der hviler på arbejdsgiverens skøn.

Det fremgår således af Ombudsmandsloven med kommentarer af Jon Andersen m.fl., side 37, 1999 DJØF:

‘... For det andet må ombudsmanden hvor der er tale om skønsmæssige forvaltningsakter eller lignende afgørelser, respektere den lokalpolitiske afvejning inden for gældende rets rammer og den deraf følgende mulige forskellighed mellem kommunerne.’”

Fagforening X bemærkede i brev af 6. marts 2006 følgende om forløbet i sagen:

“Under museumsleder (C)’s ferie i uge 26/2005 skulle en plancheudstilling på museet opstilles. Udstillingen omfattede bl.a. et originalt udskiftningskort fra 1795, monteret i en kortkasse. (A) var ikke involveret i udstillingens opsætning, men i forbindelse med transporten af kortkassen, beder museets registrator (A) om hjælp, hvilket han får. (A) får endvidere fra registratoren den opfattelse, at kortkassen skal ophænges på en ydervæg. Dette er ud fra en faglig vurdering ikke forsvarligt, idet denne ophængning indebærer overhængende risiko for fugtskader. (A) spørger, hvem der skal stå for ophængningen af kortet, men får ikke noget klart svar ud over, at venneforeningen skal bistå.

På denne baggrund beslutter (A) sig for først at kontakte Konserveringstjenesten (G) (for at få gentaget Konserveringstjenestens råd med henblik på den mest hensigtsmæssige ophængning og opbevaring) og dernæst venneforeningens formand (for at videregive oplysningerne fra Konserveringstjenesten mhp. ophængning af kortet).

(A)’s ageren har således udelukkende haft til hensigt at sikre en forsvarlig opstilling og opbevaring af kortet, og at viden herom blev viderebragt til rette vedkommende. I den forbindelse skal det bemærkes, at hele baggrunden for (A)’s ageren, nemlig den overhængende fugtrisiko og dermed risiko for ødelæggelse af kortet, ikke er anfægtet. Det

skal i den forbindelse også nævnes, at (A) tidligere har arbejdet med kortet og dets placering samt været involveret i udstilling af dette i 1997.

Det skal også bemærkes, at (A) har ønsket at respektere museumsleder (C)'s ferie – helt i overensstemmelse med, hvad der (naturligvis) er praksis på museet.

(A)'s ageren kan dermed hverken betragtes som illoyal eller et forsøg på at desavouere museumschefen.

I fortsættelse heraf skal fagforening (X) afslutningsvist bemærke, at så kraftig en anklage som illoyalitet må forudsætte en stærkere underbygning end den, som fremføres i denne sag."

I brev af 13. marts 2006 bad jeg kommunen om at måtte modtage kommunens bemærkninger til brev af 6. marts 2006 fra fagforening X. Jeg bad kommunen om først at indhente bemærkninger fra (V) museum.

I breve af henholdsvis 23. maj 2006 og 31. maj 2006 oplyste kommunen og museet at de ikke havde yderligere bemærkninger til fagforening X's skrivelse af 6. marts 2006.

### Ombudsmandens udtalelse

"Fagforening (X) har klaget over at museumsinspektøren er blevet tildelt en skriftlig advarsel. Foreningen mener ikke der er grundlag for advarslen, og at museumsinspektøren burde have været partshørt inden advarslen.

En tjenesteforseelse antages inden for tjenestemandensretten med udgangspunkt i tjenestemandenslovens § 10 at foreligge hvor en ansat ikke samvittighedsfuldt overholder de regler der gælder for hans stilling, eller ikke – såvel i som uden for tjenesten – viser sig værdig til den agtelse og tillid som stillingen kræver. Der skal objektivt foreligge en tjenesteforseelse, og forholdet skal endvidere subjektivt kunne tilregnes tjenestemanden som forsætligt eller uagtsomt. Hvis der foreligger et pligtstridigt forhold, antages det normalt kun at burde give anledning til tjenstlige reaktioner

hvis det er af en vis grovhed. Se Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 246, med henvisning til forhørslederens beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse af Tamilsagen, s. 50, og Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet (2006), s. 80.

Det fremgår af sagen at museumsinspektøren er ansat under kommunen i henhold til den gældende overenskomst mellem Kommunernes Landsforening og fagforening (X).

Ved anvendelse af disciplinære sanktioner over for overenskomstansatte er forholdet et andet idet spørgsmålet om disciplinære reaktioner i modsætning til hvad der gælder for tjenstemænd, ikke er reguleret ved bestemmelser i love og regulativer. Dette udelukker imidlertid ikke anvendelse af sådanne sanktioner, men grundlaget herfor er (bortset fra eventuelle bestemmelser i de almindelige overenskomster) den almindelige ledelsesret. Ligesom for tjenstemænd er det en forudsætning at den pågældende har tilsidesat sine tjenstlige pligter, og bedømmelsen af dette spørgsmål er i praksis den samme som for tjenstemænd. Myndigheden har pligt til at respektere de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger under sin behandling af disse sager, herunder kravet om saglig forvaltning og proportionalitet. Jeg henviser til Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet (2006), s. 93. Jeg henviser også til Jens Peter Christensen, Offentligt ansatte chefers ansvar (1998), s. 28 ff, jf. s. 18, om overenskomstansatte.

Kommunen har i sin udtalelse af 30. januar 2006 anført at museumsinspektøren er tildelt en advarsel fordi han har overtrådt sin lydigheds- og loyalitetspligt i forhold til museumschefen.

Ansatte i forvaltningen har en almindelig forpligtelse til – inden for lovgivningens grænser – at udføre deres arbejde i overensstemmelse med ansættelsesmyndighedens interesser og aktivt at medvir-

ke til at realisere de opgaver, strategier og mål som ledelsen har fastlagt for sin virksomhed. Denne og lignende pligter betegnes ofte som *loyalitetsspligt*. Som yderligere forhold der er omfattet af den ansattes loyalitetsspligt, peges ofte på pligten til at udvise samarbejdsvilje og afstå fra adfærd som kan belaste samarbejdsklimaet. Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 189 f. Hertil kommer tilfælde af almindelig disrespekt over for ledelsen, f.eks. i form af krænkende tiltale, trusler, vold eller lignende. Endvidere vil også upassende adfærd over for kolleger eller ledelse efter omstændighederne være et brud på loyalitets- og lydighedspligten, jf. Ole Hasselbalch, Ansættelsesretten, 3. udgave (2002), s. 796 ff. Loyalitetskravets nærmere indhold bestemmes til dels af forskellige tiders opfattelse og formentlig også af den funktion som den ansatte varetager. Det kan derfor være vanskeligt at sige hvor grænsen for loyalitetsspligten helt præcist går, jf. Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet, 2. udgave (2000), s. 102.

Det hører med til den ansattes arbejdspligt at den ansatte overholder de regler der gælder for hans stilling, dvs. den ansatte skal efterkomme de overordnede tjenestebefalinger. Lydighedspligten er ikke ubegrænset. Hvis en tjenestebefaling er klart ulovlig, er det almindeligt antaget at den ansatte har både ret og pligt til ikke at efterkomme ordren. Det er i en sådan situation også almindeligt antaget at den ansatte skal rådgive sin foresatte om det retlige problem og således søge at få denne til at frafalde sin klart ulovlige ordre. Er en tjenestebefaling ulovlig uden at være klart ulovlig, skal den ansatte gøre sin foresatte opmærksom på ulovligheden. Fastholdes tjenestebefalingen herefter, skal den ansatte efter almindelig opfattelse adlyde. Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 191 ff, Jens Peter Christensen, Offentligt ansatte

chefers ansvar (1998), s. 53 ff, og Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet (2006), s. 22 ff.

En parallel problemstilling angår embedsmænds pligter (og rettigheder) i tilfælde hvor forhold i den pågældende del af forvaltningen, eksempelvis på et hospital, er fagligt uforsvarlige.

I den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2000, s. 535\*, udtalte jeg at offentligt ansatte med særlig fagkundskab har både ret og pligt til at reagere over for eventuelle fagligt uforsvarlige forhold. Opstår en fagligt uforsvarlig situation, antages det at den ansatte i almindelighed har pligt til at orientere sin nærmeste foresatte om sin opfattelse. Hvis den foresatte er fagkyndig og efter eventuel fornøden undersøgelse vurderer at forholdene er fagligt forsvarlige, har den ansatte i almindelighed pligt til at respektere den foresattes afvisning af indsigelsen. Underretningspligten gælder også i tilfælde hvor en efterkommelse af en given ordre er uforenelig med opretholdelse af fagligt forsvarlige forhold. Jeg begrundede bl.a. underretningspligten i at fagligt uforsvarlige forhold kan medføre erstatningsansvar for det offentlige, jf. forudsætningsvis Højesterets dom af 19. marts 1985 optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen, 1985, s. 368 ff. Jeg henviser i øvrigt også til beskrivelsen af retsstillingen vedrørende offentlig ansattes meddeleret i betænkning nr. 1472/2006 om yringsfrihed og meddeleret for offentlig ansatte, s. 108 ff.

I Ole Hasselbalch, Ansættelsesretten, 3. udgave (2002), s. 807, er det endvidere anført at der på uskrevet grundlag påhviler lønmodtageren en pligt til på eget initiativ at vidererapportere forhold som arbejdsgiveren har en driftsmæssig interesse i. Den aktive oplysningspligts nærmere indhold afhænger af stillingens art og det i denne sammenhæng forudsatte. Kravene er størst i betroede stillinger, men også andre arbejdstagere skal underrette arbejds-



giveren om sådanne forhold som den pågældende bliver opmærksom på, og som indebærer risiko for skade der kan tages forholdsregler imod.

Kommunen har om det forløb som førte frem til den skriftlige advarsel, anført at museumsinspektøren har pligt til at respektere ledelsesbeslutninger, og at han i forhold til museets interesser skal udvise en adfærd som ikke stiller ledelsen i et dårligt lys.

Jeg forstår kommunen sådan at det bebrejdes museumsinspektøren at han reagerede mod den af museumschefen tilrettelagte udstilling, når museumsinspektøren ikke af museumschefen var blevet anmodet om at deltage i opsætningen af udstillingen.

Pligten til at sige fra over for ulovlige ordrer eller fagligt uforsvarlige forhold er først og fremmest møntet på de tilfælde hvor den ansatte får en ordre som er ulovlig eller indebærer fagligt uforsvarlige forhold. Meningen med reglerne er ikke at den ansatte også skal påse om en af de andre ansatte har fået en ordre som er ulovlig eller fagligt uforsvarlig.

Fagforening (X) har i sit brev af 6. marts 2006 anført at museumsinspektøren blev bedt om at hjælpe i forbindelse med transport af den kortkasse hvori udskiftningskortet var monteret. Dette understøttes af museumsinspektørens e-mail af 27. juni 2005, og det fremgår af e-mailen at museumsinspektøren herved blev opmærksom på problemstillingen med udskiftningskortet. Der er ikke oplysninger om at de øvrige ansatte som var til stede på arbejdspladsen, havde den fornødne sagskundskab hvad angik denne problemstilling. Der er i øvrigt tale om en lille arbejdsplads med få ansatte, og det var ifølge aftalen af 9. juni 2005 om museumsinspektørens arbejdsopgaver forudsat at han brugte 50 pct. af sin arbejdstid 'på de mange ad hoc opgaver der altid opstår på et museum'. Det er på den baggrund min opfattelse at

det ikke kan bebrejdes museumsinspektøren at han reagerede vedrørende en arbejdsopgave som han ikke var blevet pålagt at udføre.

Konkret fremgår det af museumsinspektørens e-mail til formanden for venneforeningen den 27. juni 2005 at han var bekymret over den planlagte ophængning af kortet i øskner da disse næppe kunne bære udskiftningskortet, og da der på grund af den valgte placering af kortet var stor risiko for fugtskader. Der blev bl.a. henvist til at kortkassen tidligere af museet var blevet udstyret med øskner på bagsiden fordi de var nyttige til styring af kortkassen under opstillingen, men at de ikke kunne bære kortkassen.

En kontrol af de faglige vurderinger som lå bag museumsinspektørens opfattelse, kræver en fagkundskab som ombudsmanden ikke har. Jeg kan derfor ikke gå ind i denne vurdering. Det følger dog af det ovenfor anførte at det ikke i sig selv kan mødes med negative personaleretlige konsekvenser at museumsinspektøren gav udtryk for sin opfattelse vedrørende ophængning og placering af udskiftningskortet.

Jeg må imidlertid også lægge til grund at advarslen i det væsentligste blev givet fordi museumsinspektøren tog kontakt til først konserveringstjenesten og siden til formanden for venneforeningen, og at det bebrejdes museumsinspektøren at han ikke i stedet kontaktede museumschefen og forelagde denne sin opfattelse. Jeg henviser til at det er dette som i advarslen anses for 'illojalt', og som i notatet af 1. august 2005 omtales som 'ikke acceptabelt'. Jeg henviser også til det anførte i advarslen om 'at det er fint, at fange fejl i starten. Men den slags bør gøres i videst muligt omfang inden for husets egne vægge', og til det anførte om at museumsinspektørens handling 'fremstår som et forsøg på at desavouere museumschef (C)'s faglige evner udadtil'.



Som nævnt ovenfor antages det at den ansatte i almindelighed har pligt til at orientere sin nærmeste foresatte om sin opfattelse om eventuelle fagligt uforvarselige forhold. Det vil i museumsinspektørens tilfælde sige museumschef (C). Denne var imidlertid på ferie i det tidsrum hvor den planlagte udstilling skulle hænges op. Det kan overvejes om museumsinspektøren under disse omstændigheder var forpligtet til at henvende sig til ansatte højere oppe i det administrative hierarki inden for kommunen. Det må formentlig antages at der var en sådan forpligtelse forudsat at de pågældende besad den fornødne fagkundskab. Der er imidlertid ikke oplysninger om at denne forudsætning var opfyldt, og det kan derfor ikke lægges museumsinspektøren til last at han ikke henvendte sig til museumschefens foresatte.

Det er i advarslen anført at museumschef (C) 'havde mobiltelefon med på ferie, hvilket museumsinspektøren vidste da han fejlagtigt ringede op på nummeret i anden anledning'. Det anførte må forstås sådan at der ikke var givet museumsinspektøren anvisninger på hvordan og i hvilke tilfælde museumschefen kunne og skulle kontaktes i sin ferie, men at kommunen var af den opfattelse at han burde have kontaktet museumschefen i den situation som opstod.

Som arbejdsgiver påhviler det kommunen at sikre sig at der er udstedt de fornødne anvisninger for arbejdets udførelse. Kommunen skulle derfor sørge for at der var givet klare anvisninger på hvem der havde det ledelsesmæssige ansvar på museet i museumschefens ferie. I det mindste skulle kommunen have sikret at der var givet klare anvisninger på hvordan og i hvilke tilfælde museumschefen kunne og skulle kontaktes i sin ferie.

Kommunen har ikke givet oplysninger om at kommunen havde udstedt sådanne anvisninger, og jeg må derfor gå ud fra at der ikke var givet sådanne anvisninger.

Der er ikke oplysninger som tyder på at museumsinspektøren også uden sådanne anvisninger burde have indset at kommunen forventede at han kontaktede museumschefen og ikke konserveringstjenesten og venneforeningen i en situation som den der opstod. Den omstændighed at museumsinspektøren var klar over at museumschefen havde medbragt sin mobiltelefon i sin ferie, er ikke tilstrækkeligt i så henseende. Det kan derfor ikke lægges til grund at museumsinspektøren handlede i strid med de anvisninger som gjaldt for hans arbejde.

Jeg vender mig dernæst mod spørgsmålet om med hvilket formål museumsinspektøren kontaktede konserveringstjenesten og venneforeningen. I advarslen til museumsinspektøren er det anført at hans handling 'fremstår som et forsøg på at desavouere museumschef (C)'s faglige evner udadtil'.

Fagforening (X) har anført at museumsinspektøren havde til hensigt at sikre en forsvarlig opstilling og opbevaring af kortet, og at viden herom blev bragt til rette vedkommende. Foreningen har endvidere oplyst at museumsinspektøren tidligere i 1997 havde arbejdet med udstilling af kortet. Det fremgår af sagen at han i den forbindelse fik oplysninger fra konserveringstjenesten om opstilling og opbevaring af kortet. Foreningen har også oplyst at museumsinspektøren fik den opfattelse at venneforeningen skulle bistå med ophængning af kortet i forbindelse med udstillingen i 2005. Foreningen har anført at museumsinspektøren på den baggrund besluttede sig for først at kontakte konserveringstjenesten for at få gentaget råd med henblik på ophængning og opbevaring, og dernæst venneforeningens formand for at videregive oplysningerne fra konserveringstjenesten.

Der er således forskellige opfattelser med hensyn til formålet med museumsin-

spektørens henvendelser til konserveringstjenesten og venneforeningen.

Sagen indeholder kun få oplysninger der kan belyse dette spørgsmål. I den forbindelse er det navnlig den e-mail som museumsinspektøren sendte til formanden for venneforeningen den 27. juni 2005, der har betydning. I e-mailen redegjorde museumsinspektøren for sin faglige opfattelse af risikoen ved den planlagte ophängning og placering af kortet og gav nogle forslag som skulle mindske denne risiko. Endvidere fremgår det af e-mailen at museumsinspektøren havde tjekket sine vurderinger med konserveringstjenesten.

E-mailen af 27. juni 2005 er holdt i et sobert sprog og indeholder ikke negative bemærkninger om museumschefens faglige evner. I det materiale jeg har modtaget fra kommunen og museet, er der heller ikke i øvrigt oplysninger om at museumsinspektøren over for konserveringstjenesten eller venneforeningens formand har fremsat negative bemærkninger om museumschefens faglige evner eller i øvrigt har udtalt sig på en utilbørlig måde om museumschefen. Jeg kan på denne baggrund ikke anse det for dokumenteret at museumsinspektøren tog kontakt med konserveringstjenesten eller venneforeningens formand med det formål at desavouere museumschefens faglige evner udadtil.

Samlet er det min opfattelse at sagens oplysninger ikke giver grundlag for at antage at museumsinspektøren har overtrådt sin loyalitets- og lydighedspligt i forhold til museumschefen.

Jeg har gjort kommunen bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til kommunen at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse i lyset af det jeg har anført.

På baggrund af ovenstående har jeg besluttet ikke at undersøge fagforening (X)'s klagepunkt om at museumsinspektøren burde have været partshørt inden for den skriftlige advarsel. Jeg henviser til § 16,

stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand. Heraf fremgår det at ombudsmanden afgør om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

I min beslutning er det også indgået at der i forbindelse med partshøringsspørgsmålet ikke er enighed om hvad der blev drøftet under samtalerne mellem museumschefen og museumsinspektøren forud for den skriftlige advarsel. 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 spørgsmålet vil ikke kunne gennemføres inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse, men må efter min opfattelse ske ved domstolene.

Afslutningsvis bemærker jeg at jeg ikke har anset det for hensigtsmæssigt at oversende sagen til statsamtet. Kommunen har i brevet af 30. januar 2006 udtrykt sin undren over at jeg ikke har oversendt sagen til statsamtet. Hovedspørgsmålet i sagen er imidlertid om der var et tilstrækkeligt grundlag for den advarsel som kommunen tildelte museumsinspektøren. Dette spørgsmål ligger, som også fremhævet af kommunen, uden for statsamtets kompetence.

Kommunen har peget på at ombudsmanden bør være tilbageholdende ved vurderingen af en advarsels materielle saglighed der hviler på arbejdsgiverens skøn. Kommunen har i denne forbindelse fremhævet at statsamtet ikke fører tilsyn med at kommunerne overholder ansættelsesretlige regler. Kommunen har endvidere henvist til Jon Andersen mfl., Ombudsmandsloven med kommentarer, s. 37, vedrørende ombudsmandslovens § 8.

Jeg kan hertil anføre at det er fast antaget at kommunerne har ret til inden for den ramme som traditionelt kaldes det ad-

ministrative skøn, at udøve skønnet forskelligt, og at ombudsmanden skal respektere den begrænsning i sin prøvelse som følger heraf. Men ombudsmanden skal i de enkelte sager bedømme om kommunerne og andre myndigheder handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver, jf. ombudsmandslovens § 21. Ombudsmanden skal således påse at myndighederne i

deres virksomhed respekterer de begrænsninger som fastlægges af dels den materielle regulering af det pågældende retsområde, dels de forvaltningsprocessuelle krav til sagens behandling. Derfor har jeg i den foreliggende sag foretaget en bedømmelse af om der var et tilstrækkeligt grundlag for den advarsel som kommunen tildelte museumsinspektøren.”

NOTE: (\*) FOB 2000, s. 535.

## 20-6. Afslag på ansættelse var i realiteten uansøgt afskedigelse Aftaleindgåelse. Procedurefordrejning. Partshøring. Sprogbrug

Aftaler 1.1 – 1.2 – 1.6. – Ansættelses- og arbejdsret 9.9. – Forvaltningsret 1121.1 – 1124.1 – 1133.1 – 1133.2 – 113.4 – 114.3 – 1146.1 – 115.3 – 123.4 – 2.2.

*En museumsafdeling tilbød en ansøger ansættelse på de vilkår at ansøgeren flyttede til landsdelen og klarede oplæringen i museumsbutikken. Ansøgeren flyttede til en midlertidig bolig i området, men tiltrædelsestidspunktet blev efter aftale udskudt til han havde fået en mere permanent bolig. Inden tiltrædelsen, men efter et møde i afdelingen hvor ansøgeren bl.a. mødte nogle af de ansatte, fik han afslag på ansættelse begrundet i omstrukturering og uegnethed. Amtet, som museet hørte under, tiltrådte afgørelsen.*

*Ombudsmanden mente at der var indgået en bindende aftale om ansættelse. Derfor skulle proceduren for uansøgt afskedigelse have været fulgt.*

*Ombudsmanden kritiserede at officialprincippet og notatpligten ikke var overholdt, og at ansøgeren ikke var blevet partshørt inden afgørelsen blev truffet. Desuden var begrundelsen mangelfuld. Endelig kritiserede ombudsmanden myndighedernes sprogbrug.*

*Ombudsmanden henstillede at sagen blev genoptaget med henblik på at myndighederne overvejede hvilke konsekvenser den mangelfulde sagsbehandling burde have for den pågældende.*

*(J.nr. 2005-3791-810).*

Det fremgik af sagen at der i januar 2005 blev opslået nogle stillinger som medarbejdere til salg af billetter og souvenirs fra en museumsafdelings butik. Arbejdstiden var 3 timer om dagen på hverdage i perioden medio april til ca. ultimo oktober.

A, der var førtidspensionist, søgte en af stillingerne, men den 18. april 2005 fik A afslag på ansættelse. I brev af 19. april 2005 til museet, som afdelingen hørte under, beskrev A forløbet således:

”Som højskoleelev på Højskolen (...) i (...) fra januar til marts 2005 var det naturligt for mig at komme rundt i det øvrige (...). Lørdag den 22. januar er jeg i (X)-by. På en café så jeg i en lokal avis et annonceopslag, at der blev søgt nye medarbejdere til museumsafdeling (Z).

Den følgende uge henvender jeg mig telefonisk til (B), museumsafdeling (Z), og vi aftaler, at jeg kommer til (X)-by med bus, hvor (B) venligt vil hente mig på rutebilstationen i bil, for at vi kan snakke sammen på afdelin-

gen. Dette møde finder sted 31. januar om eftermiddagen. Jeg orienterer (B) om min situation, min mobilitet og om min historiske interesse. Vi aftaler, at jeg kan starte på afdelingen, når jeg har fundet en afklaring af daværende job og boligsituation, og han vil gerne høre fra mig igen – bare inden 1. april 2005.

I den følgende periode opsiges jeg min bolig i (...) til fraflytning den 15. april og koncentrerer mig følgende om opholdet på Højskolen, hvor jeg slutter den 4. marts. (I mit daværende job på (...) havde jeg en ordning med ferie- og fridage indtil 11. marts).

Den 6. marts kontakter (B) mig pr. SMS om, hvornår han kan kalde mig op. Jeg ringer (B) op samme dag og fortæller ham, at min afklaring af job- og boligsituation er ved at ordne sig, og at jeg er endog meget klar til at starte på museumsafdeling (Z) i april måned. Vi aftaler, at jeg kontakter ham igen i slutningen af marts.

Efterfølgende opsiges jeg mit job på (...) fra 1. april, grundet at jeg gerne vil arbejde

med historie i (X)-by.

Jeg kontakter museumsafdeling (Z) igen ultimo marts. (B) har travlt i denne periode, men vi får aftalt pr. SMS 5. april, at vi mødes torsdag den 7. april, kl. 13.45, for nærmere besked om, hvornår og hvordan jeg skal starte. Jeg er næsten færdig med fraflytning af lejlighed i (...). Desuden er jeg fuldt aktiv på boligmarkedet her i (X)-by. (B) meddeler mig, at det er vigtigt, at jeg har ro om en bolig her i området inden oplæringen sættes i gang og giver mig gode råd om i hvilke boligselskaber, det er en god idé at prøve. Desuden synes (B), at jeg skal komme på museumsafdeling (Z) 17. og 18. april 2005.

17. april er (B) meget, meget travlt optaget pga. alle aktiviteterne, og jeg venter med at mødes med ham til 18. april. Jeg tager op på museumsafdeling (Z), hvor (B) har tid, og vi kan snakke sammen. (B) fortæller mig nu, at der ikke længere er brug for mig pga. omrokeringer på museet (...).

Deres kommentarer til ovenstående udbedes venligst."

Museumsleder C svarede i brev af 25. april 2005 at der på intet tidspunkt var afgivet et fast løfte om ansættelse "idet ansættelse hos os først er et faktum, når der foreligger ansættelseskontrakt. Samtidig stod det efter de første kontakter klart for museumsafdeling (Z)'s medarbejdere, at du nok ikke ville være den rette mand til et sådant job, samtidig med at der ikke ved starten af april var behov for nyansættelser". Lederen beklagede at A havde tolket de første positive kontakter som faste løfter og disponeret ud fra dette. Museet følte sig ikke ansvarlig for disse dispositioner.

A skrev igen til museet den 28. april 2005, og han anførte at der efter hans opfattelse var indgået en fast aftale om ansættelse. På mødet den 7. april 2005 med afdelingens leder blev der lagt op til at A snart skulle læses op på afdelingen.

Da A ikke modtog svar, rettede han i brev af 7. maj 2005 henvendelse til museumsinspektør D. A oplyste bl.a. at han den 18. april

2005 havde fået at vide at han ikke kunne ansættes på grund af omrokeringer på museet. I brevet fra museumslederen var begrundelsen imidlertid at han nok ikke ville være den rette til jobbet. A var uforstående over for denne forklaring da han havde været i dialog med lederen af afdelingen om ansættelse i månedsvis. A bad om en reel og redelig forklaring.

I brev af 10. maj 2005 svarede museumslederen bl.a. følgende:

"Jeg skal hermed gøre opmærksom på, at henvendelser til museet (...) sker til museets adresse – og slet ikke til museets medarbejdere privat. (D) har bedt mig om at svare dig, da det er mig der har haft sagen i hænderne. Jeg skal hermed erklære, at den i mit brev givne redegørelse er udtryk for sagens reelle forløb; som er: at mine medarbejdere på museumsafdeling (Z) naturligvis til hver en tid reagerer positivt på henvendelser fra interesserede og opmuntrer telefonisk, men at de naturligvis har ret til på baggrund af personlige erfaringer – i dit tilfælde aftenen den 17. april – har ret til at ændre mening. Jeg skal endnu en gang understrege, at kun et ansættelsesbrev har egentlig bindende virkning – og så langt var sagen ikke nået.

Yderligere forklaringer gives ikke."

Herefter skrev A den 26. maj 2005 igen til museumsinspektøren og gjorde opmærksom på de modstridende begrundelser der var givet for afslaget. A oplyste at han ved besøget på afdelingen om aftenen den 17. april 2005 havde hilst på 4 af sine kommende kolleger der havde fremvist et vagtskema hvori hans navn figurerede. Der fremkom intet om ændringer i ansættelsen.

I brev af 30. maj 2005 til A svarede museumsinspektøren bl.a. følgende:

"Deres første brev til mig, som De afleverede til min private adresse, gav jeg til (C) til besvarelse, da han er museumschef og dermed naturligvis også personalechef. De svar, han har givet Dem i brevene af 25. april og 10. maj dækker museets holdning, og det er der-

for helt overflødig at henvende sig til mig i denne sag. Men da De nu har gjort det for anden gang, vil jeg kort svare Dem:

Jeg har ingen kommentarer til Deres vurderinger af de afslag, som De har modtaget. Jeg er sikker på, at (C) har givet Dem en dækkende forklaring. Men jeg vil gerne generelt give Dem to råd:

For det første bør man aldrig sige en stilling op, som De har gjort, før man har skriftlig bekræftelse på den næste ansættelse. For det andet nytter det overhovedet ikke i en mulig ansættelsessituation at insistere på at have krav om at få arbejde. Jeg håber, at De vil have disse ting i baghovedet, når De søger arbejde andetsteds."

A klagede i brev af 18. juni 2005 til mig, og jeg sendte den 8. juli 2005 brevet videre til Y Amt som i samarbejde med en række kommuner var driftsherre af bl.a. museet. Brevet blev sendt som en anmodning fra A om at amtet tog stilling til hans klage.

Den 27. juni 2005 modtog jeg en henvendelse fra en privatperson som var underrettet om sagen, og som bl.a. oplyste at A havde været ude for en trafikulykke for 10-15 år siden. Jeg videresendte henvendelsen til amtet således at den kunne indgå i amtets behandling af sagen.

Amtet bad museet om en udtalelse, og i den anledning skrev museumslederen den 11. juli 2005 til lederen af afdelingen. I brevet omtalte han A som "den gale mand", og han skrev desuden vedrørende de forskellige begrundelser "at man anstændigvis ikke i et brev siger til folk, at de er psykisk syge. Du valgte ordlyden 'omstruktureringer' – jeg valgte 'ikke den rette til jobbet'. Og sådan er det".

I brev af 19. juli 2005 til amtet udtalte museumslederen bl.a. følgende:

"Det skal hermed bekræftes, at der efter et annonceopslag i (X)-by Ugeavis om timelønnede medarbejdere ved museumsafdeling (Z) januar 2005 har været telefonisk kontakt mellem (A) og mine medarbejdere på museumsafdeling (Z). (A)'s efterfølgende henvendelse blev naturligvis, som alle henvendelser til museet og dets afdelinger, modtaget positivt, men der har ikke på noget tidspunkt været tale om nogen form for aftale, da en sådan – som nævnt af (A) selv – skulle afvente en afklaring af (A)'s fremtidige bopæl.

Heller ikke i forbindelse med den personlige kontakt mellem (A) og museumsafdeling (Z)'s medarbejdere, dels 7.4., dels ved aftenarrangementet 17.4. har der været taget skridt til en aftale. Der foreligger ikke nogen som helst skriftlige dokumenter om (A), ligesom (A) ikke på noget tidspunkt har været sat på vagtplanen eller på anden måde har fået mundtlig eller skriftlig tilkendegivelse om et evt. ansættelsesforhold.

Efter kontakten 7.4. og 17.4. stod det imidlertid museumsafdeling (Z)'s medarbejdere klart, at (A) med sin adfærd ikke var egnet til at indgå i et team af faste vagter med ansvar for en stærkt besøgt turistattraktion, og dette blev i skånsomt ordvalg meddelt (A) den 18.4.

...

Ud over at museet ikke føler ansvar for (A)'s private dispositioner på baggrund af fejltolkninger af museets venlige besvarelse af forespørgsler, mener vi, at vi har givet (A) rimelig behandling med besvarelse af alle telefoniske, personlige og skriftlige henvendelser. I øvrigt er begge begrundelser: 'omstrukturering' og 'ikke egnet' i overensstemmelse med sandheden. Den første, da personalet ved museumsafdeling (Z) i april 2005 var på plads, bl.a. på grund af placering af en ny medarbejder fra museet. Den anden som ovenfor angivet."

Den 1. august 2005 flyttede A til (...).

I brev af 30. august 2005 til A skrev amtet at klagen havde været forelagt museets leder, og dennes udtalelse blev vedlagt. Amtet fandt ikke anledning til at foretage sig yderligere i sagen.

A klagede herefter på ny til mig i brev af 18. oktober 2005. Han vedlagde en datoliste hvoraf bl.a. fremgik følgende:



7. april:

Jeg mødes med (B) på museumsafdeling (Z). Vi taler om, hvorledes min flytning går, og at jeg har fundet en midlertidig bolig på (...), i (X)-by til indflytning 15. april. (B) giver yderligere råd om boligforeninger i (X)-by.

(B) nævner igen at oplæring i butikken sagtens kan vente og giver udtryk for, at det er bedst med en bolig i (X)-by af mere permanent karakter for at have ro i oplæringen og meddeler mig nu, at jobbet på museumsafdeling (Z) er indskrænket til 3 timer/uge. Desuden nævner (B) en (...)forretning i (X)-by, der har søgt pensionister til at ekspedere i sommerperioden. Efter hans opfattelse kan dette job med min baggrund i søfartserhvervet supplere jobbet på museumsafdeling (Z).

Mødet afsluttes med aftale om, at der skal være ro om min boligsituation inden vi sætter gang i oplæringen i museumsafdeling (Z)'s butik. (B) anbefaler mig at komme på afdelingen i forbindelse med arrangementer 17.-18. april (...)."

Jeg sendte en kopi af brevet til amtet og bad samtidig amtet om udlån af sagens akter, inklusive den omtalte vagtliste for juni 2005.

I telefax af 31. oktober 2005 til museumslederen fra lederen af afdelingen blev bl.a. følgende anført:

"Efter mit første møde med (A) i slutningen af januar laver jeg i begyndelsen af februar et foreløbigt udkast til en arbejdsplan for det kommende (afdelings)personale, og her figurerer (A) (bilag nr. 1). Denne plan ligger i museumsafdeling (Z) til hjælp og orientering for 'påskepersonalet'. (A) indgår ikke i påskebemandingen, men først i bemandingen efter 18. april.

Denne plan kan (A) godt have set den 17. april om aftenen.

I løbet af marts måned orienterer (A) mig om, at der hersker en del usikkerhed omkring, hvornår han evt. kan tiltræde. Det får mig til at slette ham fra den foreløbige arbejdsplan (bilag 2), således at de øvrige medarbejdere kan skrive sig på efter den 18.

april. Denne arbejdsplan ligger også i museumsafdeling (Z) fra påsken 2005.

Så denne plan bør han også have set.

Efter den 18. april ser den endelige arbejdsplan ud som bilag 3. (A) står ikke lænere i vagtplanen eller på tilkaldelisten.

*Kommentarer til (A)'s brev af 7. april.*

I brevet giver (A) udtryk for, at jobbet på museumsafdeling (Z) nu er indskrænket til 3 timer pr. uge. (A) har aldrig fået lovning på mere end 3 timer pr. uge. Dette skyldes, at vi ønskede en meget bred og dermed fleksibel dækning af eftermiddagen. Dette, mente vi, skete bedst ved brug af pensionister. Da der kun er 15 timer til rådighed, giver det sig selv, at med 5 pensionister til at dække eftermiddagene ind, kan der kun blive 3 timers arbejde pr. uge. Ved sygdom kunne der selvfølgelig blive tale om en ekstra dag, hvilket (A) har vidst fra den første kontakt."

Den 11. november 2005 modtog jeg sagens akter, og efter at have gennemgået disse bad jeg amtet om en udtalelse. Jeg bad om at amtet forinden indhentede en udtalelse fra museet, herunder fra lederen af afdelingen. Jeg bad om at sidstnævnte redegjorde udførligt for den personlige og telefoniske kontakt med A. Jeg bad om at få oplyst:

– Hvilket indhold drøftelserne og telefonbeskederne havde, og hvornår disse fandt sted.

– Om telefaxen af 31. oktober 2005 skal forstås således at A fik lovning på 3 timer pr. uge, jf. ordlyden '(A) har aldrig fået lovning på mere end 3 timer pr. uge'. I bekræftende fald ønskes oplyst hvornår dette blev meddelt.

– På hvilket grundlag blev A opført på arbejdsplanen?

– Om det er korrekt at spørgsmålet om oplæring blev rejst over for A, og at han i den forbindelse blev anbefalet at komme på afdelingen den 17.-18. april 2005.

– Om det er korrekt at A oplyste at han ville afvikle job og bolig i (...) med henblik på at tiltræde jobbet i afdelingen, at B rådgav om boligselskaber i X-by, og at det blev aftalt at

der skulle være ro om boligsituationen inden oplæringen startede.

– Om det er korrekt at B den 18. april 2005 meddelte A at han ikke kunne starte på jobbet fordi der skulle omrokers medarbejdere fra museet.

Jeg bad endvidere om at amtet og museet i sin udtalelse bl.a. kom ind på følgende:

– Mener myndighederne at en mundtlig aftale ikke er bindende?

– På hvilket grundlag har museet givet den i brev af 11. juli 2005 omtalte personkarakteristik af A?

– Er det korrekt, som det fremgår af brevet af 11. juli 2005, at museet valgte at give en anden begrundelse for afslaget end den rigtige? Mener myndighederne at de begrundelser som er givet, lever op til kravene i forvaltningslovens § 24? Jeg tænker her bl.a. på at A så vidt ses ikke har fået en forklaring på hvorfor han ikke var den rette til jobbet.

– I brev af 19. juli 2005 fra museet til amtet står der bl.a. at A 'ikke på noget tidspunkt har været sat på vagtplanen'. Mener myndighederne at officialprincippet i den forbindelse er overholdt?

– Mener myndighederne at tonen i museets brev af 30. maj 2005 til A lever op til kravene om høflighed og hensynsfuldhed når myndigheder skriver til borgere?

Lederen af afdelingen afgav en udtalelse den 12. december 2005. Heraf fremgik bl.a. følgende:

"Beskrivelse af den personlige og telefoniske kontakt med (A) i tiden januar til april 2005.

I slutningen af januar 2005 søger museumsafdeling (Z) nye medarbejdere. (A) kontakter mig, vi mødes den 31. januar 2005 på museumsafdeling (Z) og under samtalen fortæller (A), at han har et godt job på ca. 12-13 timer ved en miljøstation i (...). (A) bliver orienteret om, at det vi søger, er medarbejdere på 3 timer ugentlig, med start fra 18. april 2005, og at jobbet kræver, at man er et udadvendt, positivt menneske og kan betjene et kasseapparat. Der skal en oplæring til, som man skal kunne klare. Mit første indtryk af

(A) er positivt. (A) fortæller mig, at det længe har været hans ønske at skifte miljø og at (...) eller (...) skulle danne ramme om hans fremtidige liv. Jeg giver udtryk for, at det er et stort skridt at flytte for at få et job på 3 timer om ugen. Men (A) svarer, at han har taget beslutningen om at flytte til (...) og kunne han få et lille job, ville det kun være fint. Det er således ikke korrekt, at (A) oplyste, at han ville afvikle job og bolig i (...) med henblik på at tiltræde jobbet i museumsafdeling (Z).

Jeg tilbyder (A) et 3-timers-job i den kommende sæson *under forudsætning af*, at han får bopæl i (...) og at han kan klare oplæringen. For at være flink rådgiver jeg ham omkring boligselskaber i (X)-by.

Vi aftaler at snakkes ved, når (A) er mere afklaret omkring sin boligsituation. På grund af den uafklarede boligsituation aftales der ikke noget om tidspunkt for oplæring.

I marts måned har jeg telefonisk kontakt med (A) for at høre, hvordan det går og om han stadigvæk vil flytte herved, hvilket han bekræfter. Han virker forvirret omkring valg af bopæl og nævner både (...), (...) og (X)-by som muligheder.

Jeg sletter ham derfor af den foreløbige arbejdsplan, da der er stor usikkerhed om, hvornår han evt. vil kunne starte.

I begyndelsen af april mødes vi igen. Vi snakker om (A)'s boligsituation, som ikke er helt afklaret, og om oplæring, men fortsat uden at aftale tidspunkt for oplæring. Jeg foreslår (A), at han tager kontakt til (...), som tit bruger vikarer i sommertravlheden, hvis han ikke kan klare sig med 3 timers arbejde om ugen. Jeg har nu for første gang fået det indtryk, at (A) er usammenhængende i sine udsagn om boligplaner, og jeg bliver lidt betænkelig ved det fremtidige samarbejde med (A). Jeg orienterer (A) om, at der er åbent hus på museumsafdeling (Z) den 17. april og aktiviteter på (...) den 18. april, som han er velkommen til. Der er ikke tale om, at der skal finde oplæring sted, hverken den 17. eller 18.

april, da hans boligsituation tilsyneladende fortsat er uafklaret.

(A) besøger afdeling (Z) den 17. april, hvor han præsenterer sig for de medarbejdere, der er til stede, og snakker med dem. Medarbejderne bliver meget nervøse over (A)'s voldsomme udtalelser om stedet, krigen og soldaternes lidelser. Han fortæller bl.a., at han kan høre soldaterne (fra (...)) skrigende ude på marken.

Jeg har selv ekstremt travlt den aften, hilser kort på (A) og aftaler en snak lidt senere på aftenen. Under denne snak bliver jeg temmelig utryg ved hans voldsomme udsagn om soldater, død og lidelser.

Senere samme aften giver flere af de tilstedeværende (afdelings)medarbejdere overfor mig helt klart udtryk for, at de er utrygge ved (A) og meget betænkelige ved at skulle arbejde sammen med ham.

Den 18. april mødes jeg igen med (A) og fortæller ham om, at der er sket en omrokering af en af de fastansatte på museet (...), der har til konsekvens, at der alligevel ikke bliver timer til at ansætte ham. Han bliver meget chokeret, og jeg foreslår ham igen at søge job ved (...).

Jeg har ikke mulighed for at be- eller afkræfte datoer for SMS-kontakt.

*Forståelse af telefax af 31. oktober 2005.*

'Lovning på (...) 3 timer om ugen' refererer til, at jeg under samtalen den 31. januar 2005 har tilbudt (A) et 3-timers-job i den kommende sæson *under forudsætning af*, at han får bopæl i (...) og at han kan klare oplæringen.

Jeg har ikke på noget tidspunkt givet udtryk for, at der kunne blive tale om et job på mere end 3 timer om ugen.

*Foreløbig arbejdsplan.*

Jeg har lavet en foreløbig arbejdsplan for medarbejderne i butikken på museumsafdeling (Z) i begyndelsen af februar måned og deri medtaget de ansøgere – herunder (A) – der på det tidspunkt var på tale som time-lønnede medarbejdere i 2005-sæsonen.

*Oplæring.*

Formål og indhold omkring oplæring har været drøftet med (A), men på grund af den uafklarede boligsituation har der aldrig været aftalt et konkret tidspunkt for oplæring.

Invitationen til den 17. og 18. april gik alene på, at (A) kunne komme for at se stedet og aktiviteterne ligesom alle andre interesserede.

*Omrokering.*

Den omtalte omrokering, som (A) er orienteret om den 18. april, betød, at museumsafdeling (Z) fra den 16. april fik en fast medarbejder i 5 timer mere end oprindeligt planlagt."

Museumslederen afgav en udtalelse den 12. december 2005. Heraf fremgik bl.a. følgende:

"Svar på spørgsmålet 'På hvilket grundlag har museet givet den i brev af 11. juli 2005 omtalte personkarakteristik af (A)':

Med hensyn til udtrykket 'den gale mand' er der tale om et folkeetymologisk udtryk, der i et internt brev alene dækker over forundring over, at en person, der ikke har fået et job på 3 timer om ugen, starter en klagesag med henvendelse til Hofmarskallatet. Kendskabet til denne henvendelse skyldes en telefonisk opringning til undertegnede fra Kulturministeriet, hvortil Hofmarskallatet havde videresendt (A)'s henvendelse.

Baggrunden for at ordvalget 'psykisk syg' overhovedet anvendes i mit interne brev er, dels beretningerne om (A)'s adfærd på museumsafdeling (Z) den 17. april 2005, dels hans henvendelse til Hoffet og hans private henvendelser til (D). Jeg skal dog beklage mit ordvalg.

Svar på spørgsmålet 'Er det korrekt, som det fremgår af brevet af 11. juli 2005, at museet valgte at give en anden begrundelse for afslag end den rigtige?':

Sætningen *Ligegyldig om det svarer mere eller mindre til virkeligheden* henviser til (A)'s redegørelse for sagsforløbet, og ikke til museets begrundelse for ikke at ansætte ham. Museets begrundelse var og er primært omstruktureringer med deraf følgende mindre

behov for timelønnede ansatte til at varetage opgaverne i butikken på museumsafdeling (Z).

I valget af hvilke timelønnede medarbejdere der skulle satses på, har man lagt vægt på fast bopæl i (X)-by-området, udadvendt, publikumsvenlig optræden og rolig adfærd. Ud fra museets oplysninger og vurdering var (A) den mindst egnede af de 5 timelønnede hverdagsmedarbejdere, der havde været på tale for sæsonen 2005. Man har herved lagt vægt på de beskrivelser af (A)'s udsagn og adfærd den 17. april 2005, som fremgår af (B)'s udtalelse, samt på hans manglende faste bopæl i (X)-by-området. Disse konkrete forhold ligger til grund for ordvalget *ikke den rette til jobbet*."

I brev af 20. december 2005 udtalte amtet bl.a. følgende:

"Efter amtets vurdering lever de begrundelser, som (A) i breve af 25. april og 10. maj har modtaget fra museet (...) ikke op til forvaltningslovens § 24. Amtet har derfor i brev af dags dato til (A) givet en ny, samlet begrundelse for, hvorfor han ikke blev ansat som timelønnet medarbejder i butikken på museumsafdeling (Z). Kopi af brevet vedlægges.

Museet (...) har i brev af 19. juli 2005 til (Y) Amt blandt andet oplyst, at (A) 'ikke på noget tidspunkt har været sat på vagtplanen', hvilket var ukorrekt. Det er beklageligt at dette ikke kom frem under sommerens undersøgelse af hændelsesforløbet, og at det derved kommer til at fremstå som om museet ikke har overholdt officialprincippet.

Om tonen i museets brev af 30. maj 2005, der er underskrevet af (D), kan amtet oplyse, at brevets slutning med 'råd' til klageren, efter amtets vurdering ikke lever op til kravene om høflighed og hensynsfuldhed, når en myndighed kommunikerer med og om en borger. Amtet vil i den forbindelse gøre museet opmærksom på de krav om høflighed og hensynsfuldhed over for borgerne som gælder for offentlige myndigheder.

Museumsleder (C) er gjort bekendt med, at en mundtlig aftale er lige så bindende som en skriftlig aftale."

I det vedlagte brev til A anførte amtet følgende begrundelse:

"Begrundelsen for, at du ikke fik det timelønnede job er:

– omstruktureringer med deraf følgende mindre behov for at ansætte timelønnede ansatte til at varetage opgaverne i butikken på museumsafdeling (Z), og

– at de øvrige timelønnede hverdagsmedarbejdere, der havde været på tale for sæsonen 2005, efter museets oplysninger og vurdering var de bedst egnede.

I valget af, hvilke fire timelønnede medarbejdere, der efter omstruktureringen midt i april skulle satses på, har museet lagt vægt på bopæl i (X)-by-området, udadvendt, publikumsvenlig optræden og rolig adfærd.

For dit vedkommende har museet lagt til grund, at du efter det oplyste endnu ikke havde bopæl i (X)-by-området samt på dine voldsomme udtalelser under åbent-hus arrangementet på museumsafdeling (Z) den 17. april om stedet, krigen og soldaternes lidelser og skrig ude på marken.

Afgørelsen er truffet efter almindelige personaleadministrative regler."

I brev af 1. februar 2006 kommenterede A myndighedernes udtalelser. Til afdelingslederens udtalelse anførte A bl.a. at afviklingen af job og bolig i (...) alene var foranlediget af en klar tilkendegivelse fra afdelingslederen om et job på afdelingen. På mødet den 7. april 2005 havde A oplyst afdelingslederen om at A havde fast bopæl i X-by fra den 15. april 2005. Den 17. april 2005 om aftenen havde A besøgt afdelingen hvor han fra en skrænt kunne se statister udklædt som soldater illudere krigsskuepladsen på (...) anno (...). A havde over for nogle af de ansatte kommenteret omgivelserne og slagets gang i den tidligere kamp- og krigszone. De ansatte måtte have overfortolket eller misforstået hans bemærkninger om soldaterrollespillet.

Han havde ikke talt med afdelingslederen på stedet den 17. april 2005.

Til museumslederens udtalelse anførte A bl.a. at henvendelsen til Hofmarskallatet skete på eget initiativ af en af A's bekendte som var optaget af sagen, og som havde et bekendtskab med en tidligere hofmarskal. A mente at museumslederen måtte have været klar over nødvendigheden af omstruktureringen længe inden den 18. april 2005, og at henvisningen til den manglende faste bopæl i X-by-området ikke var i overensstemmelse med at A den 7. april 2005 havde orienteret afdelingslederen om at A havde fast bopæl i X-by fra den 15. april 2005.

A fandt det endvidere forstemmende at amtets nye begrundelse endnu engang var baseret på museumslederens og afdelingslederens udtalelser.

Amtet meddelte mig i brev af 7. marts 2006 at myndighederne ikke havde yderligere bemærkninger.

## Ombudsmandens udtalelse

### "1. Blev der indgået aftale om ansættelse?"

En ansættelsesaftale er omfattet af aftalerechts almindelige regler om tilbud og accept. Jeg henviser til Ole Hasselbalch, *Ansættelsesretten*, 3. udgave (2002), s. 121 ff.

De har anført at det på mødet den 31. januar 2005 blev aftalt at De skulle starte i jobbet når De havde fundet en afklaring på Deres daværende arbejds- og boligsituation. De sagde Deres bolig og arbejde op alene fordi De havde fået en klar tilkendegivelse om arbejdet i (...). De havde i marts og april 2005 flere kontakter med afdelingen, og på mødet den 7. april 2005 havde De drøftet oplæring med lederen, og De havde oplyst at De havde fast bopæl i (X)-by fra den 15. april 2005. Den 17. april 2005 havde De af medarbejdere på afdelingen fået fremvist et vagtskema hvor De indgik i bemandingen.

(B) har anført at De fik tilbudt jobbet under forudsætning af at De fik bopæl i (...) og kunne klare oplæringen. Der blev ikke aftalt et bestemt tidspunkt for oplæringen. Vagtplanen hvori De indgik, blev lavet primo februar 2005 med de ansøgere som var på tale dengang. På grund af usikkerhed om tiltrædelsestidspunktet blev De slettet af planen i marts 2005.

Museumslederen anførte i brevet til Dem af 25. april 2005 at ansættelse 'først er et faktum, når der foreligger en ansættelseskontrakt'. I brevet af 10. maj 2005 til Dem skrev han at 'kun et ansættelsesbrev har egentlig bindende virkning'. Endvidere udtalte han i brevet af 19. juli 2005 til amtet at der ikke forelå 'nogen som helst skriftlige dokumenter om (A), ligesom (A) ikke på noget tidspunkt har været sat på vagtplanen eller på anden måde har fået mundtlig eller skriftlig tilkendegivelse om et evt. ansættelsesforhold'.

De vagtplaner som ligger i sagen, er udaterede, og det fremgår ikke af den vagtplan som De indgik i, at det var en foreløbig plan.

Ved vurderingen af om der blev indgået en (mundtlig) aftale om ansættelse, må jeg lægge betydelig vægt på at De opsagde Deres hidtidige arbejde og pr. 15. april 2005 flyttede til en midlertidig bolig i (X)-by, samt at De indgik i den første vagtplan. Endvidere må det tillægges vægt at De løbende havde kontakt med (B) og drøftede bolig og oplæring med ham. Desuden kan museumslederens udtalelser om at kun et ansættelsesbrev havde bindende virkning, forstås således at der var indgået en mundtlig aftale.

Heroverfor står (B)'s udtalelse om at det var en forudsætning for jobtilbuddet at De fik bopæl i (...) og kunne klare oplæringen. Desuden blev der ikke aftalt et tidspunkt for tiltrædelsen.

De fik bopæl i (X)-by fra den 15. april 2005, og De opfyldte dermed efter min opfattelse den ene betingelse for ansættelse



uanset at der var tale om en midlertidig bolig. Oplæringsfasen kan sidestilles med en prøvetid. Da personer i en situation som den foreliggende normalt ikke stiller deres arbejdskraft gratis til rådighed for arbejdsgiveren, må ansættelse anses for sket inden prøvetidens start, men således at en tilfredsstillende prøvetid er en forudsætning for videre (varig) ansættelse. Jeg kan derfor ikke lægge vægt på forudsætningen om en tilfredsstillende oplæringsperiode ved vurderingen af om der blev indgået en aftale om ansættelse (på prøve). På denne baggrund er det min opfattelse at De opfyldte den fastsatte betingelse for ansættelse, og at (B) blev bundet af sit tilbud da De fik bopæl i (X)-by.

Det kan ikke ændre herved at der ikke var fastsat en bestemt dato for tiltrædelsen da dette afhang af Deres mere permanente boligsituation. Der er ikke i sagen oplysninger om længden af det midlertidige lejemål, men det vil normalt ikke være sagligt at en arbejdsgiver stiller krav om at arbejdstageren skal have en varig bopæl. Så længe arbejdstageren opfylder sine forpligtelser til at udføre arbejdet, må spørgsmålet om midlertidig eller varig bopæl være arbejdsgiveren uvedkommende. Da det imidlertid efter det oplyste blev *aftalt* at oplæringen skulle afvente en mere permanent boligsituation, foretager jeg mig ikke noget vedrørende dette spørgsmål.

Det har heller ingen betydning at aftalen om ansættelse ikke forelå i skriftlig form da der normalt ikke stilles formkrav ved indgåelse af en aftale. Det er heller ikke en gyldighedsbetingelse for en myndigheds afgørelse om ansættelse af en person i en situation som den foreliggende at afgørelsen foreligger skriftligt. Noget andet er at manglende skriftlighed bl.a. kan få bevismæssig betydning. Jeg henviser til Ole Hasselbalch, Ansættelsesretten, 3. udgave (2002), s. 124 ff.

## 2. Beslutningen om at tiltrædelse ikke skulle ske

Hverken museet eller amtet har ment at der blev indgået aftale om et ansættelsesforhold. Som det fremgår ovenfor, er jeg ikke enig i denne opfattelse. I en aftale om et ansættelsesforhold ligger en tilkendegivelse om at parterne er indstillet på at påbegynde samarbejdet på tiltrædelsestidspunktet. Aftalen forpligter medarbejderen til faktisk at tiltræde og arbejdsgiveren til at modtage arbejdsydelsen. Når aftalen er indgået, kan arbejdsgiveren således normalt ikke gå fra aftalen igen uden at ifalde ansvar. Dog kan den ene part træde tilbage fra aftalen efter aftalelovens almindelige regler så længe den anden part ikke har handlet i tillid til det aftalte. Jeg henviser til Ole Hasselbalch, Ansættelsesretten, 3. udgave (2002), s. 122 ff.

Hvis arbejdsgiveren opsiges ansættelsesforholdet inden stillingen er tiltrådt, må reglerne om uansøgt afskedigelse følges. Jeg henviser til bl.a. Lars Svenning Andersen, Funktionærret (2004), s. 146 ff, og til udtalelsen i Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 200 ff\*.

Som nævnt ovenfor under pkt. 1 opsgav De Deres hidtidige arbejde og bolig og fik bopæl i (X)-by fra den 15. april 2005. De havde således handlet i tillid til det aftalte, og myndighederne var derfor ikke berettiget til at træde tilbage fra aftalen den 18. april 2005. I stedet skulle proceduren for uansøgt afskedigelse følges.

En uansøgt afskedigelse af en offentligt ansat er – ligesom et afslag på ansættelse – en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det betyder at lovens regler om partshøring, begrundelse og notatpligt finder anvendelse. Desuden finder den ulovbestemte, udvidede partshøringspligt anvendelse i sager om afskedigelse på grund af uegnethed. Dette gælder også selv om afskedigelse sker i prøvetiden. Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 222 og 233 ff, og til den



der refererede dom fra Østre Landsret bragt i Ugeskrift for Retsvæsen, 2000, s. 2552. Hertil kommer en række almindelige retsgrundsætninger som f.eks. saglighedskravet og officialprincippet som altid skal følges i afgørelsessager. Typisk vil afskedigelse – medmindre der foreligger bortvisningsgrund – desuden skulle ske med et vist varsel der dog efter omstændighederne kan være kort.

Ifølge (B) blev han lidt betænkelig ved det fremtidige samarbejde med Dem allerede på mødet den 7. april 2005 fordi De var 'usammenhængende i (...) udsagn om boligplaner'. Han blev desuden temmelig utryg ved Deres udsagn den 17. april 2005 om soldaterne mv. Endvidere havde flere af de andre medarbejdere givet udtryk for utryghed og betænkelighed ved at skulle arbejde sammen med Dem. Den 18. april 2005 meddelte han Dem at der var sket en omrokering af en af de fastansatte på museet (...) således at der ikke blev timer til Dem.

Den begrundelse amtet gav for at De ikke fik jobbet, var dels omstruktureringer, dels at de øvrige ansøgere var de bedst egnede.

Det er fast antaget i den forvaltningsretlige teori og i praksis at en afgørelse om afskedigelse af en offentligt ansat forudsætter at der er et sagligt grundlag for afskedigelsesbeslutningen. Det ligger fast at uegnethed kan være en saglig grund til afskedigelse. Desuden kan omstruktureringer som medfører at der ikke længere er brug for en medarbejder, efter omstændighederne være en saglig grund til afskedigelse. For at kunne vurdere om der foreligger sagligt grundlag for afskedigelse, må sagen være tilstrækkeligt oplyst.

Officialprincippet, som gælder på ulovbestemt grundlag, betyder at forvaltningsmyndigheden skal fremskaffe de oplysninger som er nødvendige for at afgørelse kan træffes på et forsvarligt grundlag. Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., Forvaltnings-

ret, 2. udgave (2002), s. 447 ff. Amtet har i udtalelsen til mig erkendt at museets oplysning om at De ikke havde været sat på vagtplanen, var ukorrekt. Da oplysningen vedrørte et forhold som ikke kunne betragtes som uvæsentligt for sagen, anser jeg det for kritisabelt at myndighederne ikke undersøgte dette forhold inden der blev truffet afgørelse i sagen.

Myndighederne skal som en del af oplysningen af sagen følge reglerne om partshøring over grundlaget for afgørelsen. Herved får den ansatte mulighed for at kommentere, korrigere og supplere de foreliggende oplysninger.

Forvaltningslovens § 19 har denne ordlyd:

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

...'

Det er desuden antaget at forvaltningslovens § 19 bl.a. i sager om uansøgt afskedigelse som følge af uegnethed suppleres af en ulovbestemt videregående regel om partshøring ikke blot om sagens faktum, men også om sagens retlige grundlag. Denne regel indebærer en pligt for myndigheden til – inden der træffes afgørelse – i almindelighed at give den ansatte en redegørelse for myndighedens egen (foreløbige) opfattelse af sagen, herunder den retlige kvalifikation af faktum, samt – for så vidt der i sagen måtte være bevismæssige spørgsmål – myndighedens bevismæssige vurdering. Redegørelsen bør efter omstændighederne være skriftlig.

Endvidere skal der gives den pågældende lejlighed til derefter at fremkomme med en udtalelse der kan indgå i grundlaget for myndighedens endelige stillingtagen. Der kan bl.a. henvises til to domme afsagt af Højesteret, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1999, s. 1337, og 2002, s. 1269, Jon Andersen og Elizabeth Bøggild Nielsen i Ugeskrift for Retsvæsen 1999 B, s. 29-31, Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet, 2. udgave (2000), s. 165 ff, og Kaj Larsen og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 235 f og 532 ff.

Høringspligten efter disse regler hører til de såkaldte garantiforskrifter hvis tilsidesættelse vil kunne føre til at afgørelsen anses for ugyldig. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 377 ff.

De blev ikke partshørt inden afgørelsen i sagen. De var ikke klar over at myndighederne var i besiddelse af oplysninger om omstrukturering som bevirkede at der ikke var brug for Dem, og De vidste ikke at Deres udtalelser under arrangementet den 17. april 2005 indgik i en afgørelsessag vedrørende Dem. Da oplysningerne var til ugunst for Dem og af væsentlig betydning for sagen, burde De have været partshørt over disse, jf. forvaltningslovens § 19. Jeg anser det for kritisabelt at De ikke blev partshørt som nævnt.

De fik heller ingen redegørelse for myndighedernes egen opfattelse af sagen, herunder den retlige kvalifikation af faktum og myndighedernes bevismæssige vurdering. Den ulovbestemte videregående partshøringsregel blev således ikke iagttaget. Jeg anser det for kritisabelt at myndighederne ikke anså sagen for en afskedigelsesag og derfor ikke foretog denne parts-høring.

Offentlighedslovens § 6, stk. 1, har denne 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.’

Jeg har tidligere (Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 138\*) udtalt at bestemmelsen må anses som et udslag af en almindelig retsgrundsætning om at offentlige myndigheder har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag. Denne pligt er normalt en forudsætning for en effektiv kontrol med om myndighederne har handlet korrekt. Pligten har således bevismæssig betydning.

Jeg mener at (B) burde have gjort notat om de oplysninger som han modtog fra flere af de andre medarbejdere om Deres udtalelser den 17. april 2005. Jeg må lægge til grund at oplysningerne har haft betydning for sagen, og oplysningerne fremgik ikke i øvrigt af sagen. Jeg anser det for kritisabelt at der ikke blev udarbejdet et notat som nævnt.

Der er ikke i sagen dokumenter om baggrunden for flytningen af en medarbejder fra museet til museumsafdeling (Z). Da flytningen må anses for en væsentlig ekspedition i Deres sag, burde museet have gjort notat herom.

Som det fremgår, blev officialprincippet og reglerne om partshøring ikke overholdt. Herved er der svigtet en væsentlig garanti for afgørelsens lovlighed. Det er min opfattelse at det ikke kan udelukkes at resultatet var blevet et andet hvis disse regler var blevet fulgt. Jeg kan endvidere ikke anse det for dokumenteret at flytningen af en anden medarbejder med den konsekvens at der ikke længere var brug for Dem, var sagligt begrundet. Jeg har på denne baggrund henstillet at sagen genoptages med henblik på at myndighederne overvejer hvilke konsekvenser den

mangelfulde sagsbehandling bør have for Dem.

### 3. Andre forhold

#### *Begrundelse*

Hvis en skriftlig afgørelse ikke giver den eller de personer som afgørelsen vedrører, fuldt ud medhold, skal afgørelsen ifølge forvaltningslovens § 22 ledsages af en begrundelse. De indholdsmæssige krav til denne begrundelse fremgår af forvaltningslovens § 24:

‘§ 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.’

En begrundelse skal efter § 24 fremtræde som en forklaring på hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold. Begrundelsen skal desuden være dækkende. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 442 ff.

Museets begrundelser i brevene af 25. april og 10. maj 2005 gav ingen forklaring på hvorfor De ikke var den rette mand til jobbet.

(B)'s mundtlige begrundelse om at der var sket en omrokering, var ikke dækkende.

de. Uanset at en mundtlig begrundelse ikke er omfattet af forvaltningslovens § 24, må det efter min mening følge af god forvaltningsskik at begrundelsen skal være dækkende.

Jeg anser det for kritisabelt at begrundelserne var mangelfulde. Under hensyn til at De efterfølgende har fået en fyldig begrundelse, og da jeg har henstillet at sagen genoptages, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

#### *Sprogbrug*

Det fremgår af Justitsministeriets Vejledning om forvaltningsloven (1986), pkt. 214, at den sproglige udformning af forvaltningsafgørelser bør være formuleret venligt og hensynsfuldt. Kravet må antages at gælde i hele den offentlige forvaltning som et udtryk for god forvaltningsskik. Det må endvidere gælde for al skriftlig kommunikation med borgere. Jeg henviser til Jens Møller og Jens Olsen, At arbejde i Forvaltningen, 3. udgave (2005), s. 91.

Amtet har i udtalelsen til mig anført om tonen i museumsinspektørens brev af 30. maj 2005 at slutningen med ‘råd’ til Dem efter amtets vurdering ikke lever op til kravene om høflighed og hensynsfuldhed når en myndighed kommunikerer med og om en borger. Jeg er enig i denne vurdering på grund af brevets nedladende tone, og jeg anser det for beklageligt at brevet var formuleret på denne måde. Jeg har noteret mig at amtet har gjort museet opmærksom på de krav om høflighed og hensynsfuldhed over for borgerne som gælder for offentlige myndigheder.

Museumslederen har i udtalelsen til mig beklaget ordvalget i brevet af 11. juli 2005 hvori De blev omtalt som ‘den gale mand’ og ‘psykisk syg’. Jeg er enig i at ordvalget er beklageligt da denne personkarakteristik er udtryk for museumslederens subjektive, ikke-lægefaglige hold-

ning, og ikke udtryk for en tilstrækkelig neutral holdning til sagen.

#### 4. Sammenfatning

Det er min opfattelse at der blev indgået en aftale om ansættelse, og at proceduren for uansøgt afskedigelse skulle have været fulgt. Officialprincippet blev ikke overholdt da myndighederne ikke undersøgte om De havde været sat på vagtplanen. Endvidere blev De ikke partshørt efter reglerne i forvaltningslovens § 19, og De blev heller ikke partshørt efter den ulovbestemte videregående partshøringsregel. Desuden blev notatpligten ikke overholdt,

og begrundelserne for afgørelsen var mangelfulde. Endelig har jeg kritiseret myndighedernes sprogbrug. Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet at sagen genoptages.”

Museet (...) meddelte mig i brev af 30. april 2007 at det havde besluttet at udbetale en godtgørelse til A.

Jeg meddelte herefter museet at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

NOTER: (\*) FOB 1989, s. 138, og FOB 1991, s. 200.

## 20-7. Adgang til repræsentation under behandling

### Notat om beslutningsgrundlag

Forvaltningsret 113.2 – 1146.9 – 115.3 – 11.9.

*Partsrepræsentanterne for to stofmisbrugere klagede over et amtsligt behandlingscenters beslutning om at begrænse stofmisbrugernes adgang til at benytte repræsentation/ besidder.*

*Amtet redegjorde for at bisiddere kunne deltage ved visse typer af samtaler, men ikke ved de ugentlige behandlingsamtaler.*

*Ombudsmanden kritiserede ikke amtets beslutning uanset at der skal tungtvejende grunde til for at nægte en borger adgang til at have bisidder med. Behandlingscenteret havde konkret vurderet at det på grund af bisiddernes tilstedeværelse ikke var muligt at etablere en reel behandling.*

*Ombudsmanden udtalte at det havde været hensigtsmæssigt – og bedst stemmende med god forvaltningsskik – hvis amtet havde gjort notat på sagen om hvilke hensyn der var inddraget i beslutningen.*

*(J.nr. 2005-1651-059).*

Det fremgår af sagen at A og B var stofmisbrugere, og at de var i behandling for stofmisbrug i Fyns Amts Behandlingscenter, (...). C og D var partsrepræsentanter for A og B.

Behandlingsforløbet var præget af uoverensstemmelser mellem behandlingscenteret og A og B, navnlig vedrørende udlevering af metadon. Der har været nogen skriftveksling herom.

Den 14. marts 2005 blev der afholdt møde mellem Fyns Amts Behandlingscenter, (...) og A, B, C og D. Af referat af 18. marts 2005 fremgår bl.a.:

”Det blev derfor besluttet, at der opstartes med at udarbejde en struktureret plan i samarbejde med (B), som anskueliggør, hvilke dage, der er aftaler med henholdsvis fysioterapeut, læge o.s.v. samt faste fremmødedage her på centeret. Struktur, som muliggør en kontakt til (B), hvilken kan danne grobund for egentlig misbrugsbehandling. Samtalebehandlingen foregår uden partsrepræsentanter. Har disse behov for en eventuel samtale, kontaktes afdelingslederen (...)

...

Samtalebehandling imellem (B) og behandler (...) foregår uden partsrepræsentant.

Samtalebehandling imellem (A) og behandler (...) foregår uden partsrepræsentant”.

Af brev af 15. april 2005 fra Fyns Amts Behandlingscenter, (...) til A og B fremgår bl.a.: ”Da det har været meget svært at lave aftaler med jer, har det ikke for Centret været muligt at indgå i en optimal behandlingsalliance. Det har bevirket, at I ikke oplever, at der foregår behandling.

Fra Centret vil vi opfordre til og anbefale, at vi sammen får etableret en behandlingsalliance, der også omfatter samtalebehandling.

Vi vil derfor opfordre jer til, at I ringer til jeres respektive behandlere og får aftalt en række samtaler.

Det skal pointeres, at samtalerne forløber alene med den, der er i behandling og uden partsrepræsentanter.

Partsrepræsentanter er velkomne til at deltage i møder hver 2. måned som beskrevet under punktet ovenfor [udeladt her; min bemærkning].”

I brev til C og D af 25. april 2005 – som var et svar på Deres klage over Fyns Amts Behandlingscenter, (...) – henviste Fyns Amt, Rehabiliteringsafdelingen til to forslag til den videre behandling som behandlingscenteret havde givet i sin redegørelse af 4. april 2005. I redegørelsen var foreslået en løsning hvor det eksisterende ambulante tilbud blev fastholdt, men således at C og D ikke deltog i behandlingsamtalerne, eller en løsning som indebar døgntilbud til A og B.

I brev af 2. maj 2005 klagede C og D til mig over en række forhold i forbindelse med behandlingsforløbet. Bl.a. klagede C og D over at behandlingscenteret ikke ville acceptere at C og D deltog som partsrepræsentanter/bisiddere under behandlingssamtaler, og over at udleveringen af metadon skete under nogle unødigt restriktive former. C og D klagede herunder over stedet for udleveringen.

Den 16. november 2005 skrev jeg til C og D at jeg havde besluttet at indlede en undersøgelse af disse forhold. Jeg valgte altså at undlade at behandle de andre spørgsmål som C og D rejste i klagen. Jeg henviste til § 16, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand. Heraf fremgår det at ombudsmanden afgør om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Jeg bad samme dag Fyns Amt om at redegøre for på hvilket grundlag det var blevet besluttet at C og D ikke kunne være partsrepræsentanter/bisiddere for A og B, og på hvilket grundlag og i hvilken form beslutninger om udlevering af metadon blev truffet.

Fyns Amt, Rehabiliteringsafdelingen afgav udtalelse den 10. januar 2006. Brevet var vedlagt en redegørelse af samme dato. Af redegørelsen fremgår bl.a.:

”1. På hvilket grundlag er det blevet besluttet at (C) og (D) ikke kan være bisiddere for (B) og (A).

2. På hvilket grundlag og i hvilken form, er beslutninger om udlevering af metadon til (B) og (A) blevet truffet.

#### *Ad. 1. Redegørelse*

Som udgangspunkt skal det oplyses, at der ved hver ny henvendelse med ønske om behandling ved Fyns Amts Behandlingscenter tages udgangspunkt i de enkelte misbruges (klienters) problemstillinger og behandlingsbehov. Inden behandlingsopstart laves et grundigt behandlingsinterview af klienten, udfærdiget af henholdsvis en erfarer misbrugsbehandler og en afdelingslæge. Behandlingsinterviewet danner grundlag for det behandlingstilbud klienten tilbydes.

Indholdet af det konkrete behandlingstilbud udfærdiges ved et særligt visitationsmøde med deltagelse af en misbrugsbehandler, en læge, en psykolog og afdelingslederen. På mødet drøftes det, hvorvidt klienten skal have medicinsk behandling, om klienten har brug for psykologsamtaler, om misbrugeren skal tilknyttes en samtalegruppe osv. Herefter starter selve behandlingsdelen, hvor hver klient bliver tilknyttet en fast misbrugsbehandler. I behandlingssamtalerne mellem klient og behandler arbejdes der med de bagvedliggende årsager i misbruget, så som angst, generthed, social fobi, familieproblemer, omsorgssvigt m.m. Der arbejdes med at flytte fokus fra sort/hvid til en mere nuanceret tankegang, hvor fordele og ulemper ved misbruget er en central del.

Tilbuddet gives både mundtligt og skriftligt, og klienten skal inden iværksættelse af behandlingen underskrive og give accept på behandlingstilbuddet. Det behandlingstilbud, som iværksættes, er således accepteret og indgået efter eget ønske. Behandlingstilbuddet tager altid afsæt i de ønsker, klienterne fremsætter. Pårørende har ikke direkte indflydelse på behandlingstilbuddet, idet det er myndige voksne, som søger behandling og derfor også altid dem, der i fællesskab med centeret indgår aftale om behandlingstilbuddet. Det er muligt for klienten at henvende sig til et andet behandlingssted efter visitationen, så længe de kan tilbyde den behandlingsform, som vedkommende er visiteret til.



De gange, hvor der deltager en bisidder, er oftest ved opstarten af et behandlingsforløb. Herudover kan klienter som udgangspunkt have bisidder med til de samtaler, hvor der skal drøftes egentlige behandlingsændringer eller andre beslutningsafgørende faktorer såsom afslag på døgnophold, af metadonsubstitution eller lignende.

Når man har udredt, hvilken form for behandling klienten har brug for er det derimod ikke hensigtsmæssigt at have pårørende med til selve behandlingssamtalerne. Når man fører dybtgående behandlingssamtaler med en klient, kommer man ind på personfølsomme ting. Det er i denne situation vigtigt at klienten kan være sig selv, uden tanke for, hvad det vedkommende fortæller, vil kunne påvirke andre, herunder familie/pårørende.

At have tætte pårørende med til disse behandlingssamtaler kan erfaringsmæssigt betyde, at potentielt vigtige oplysninger bliver nedtonet eller helt tilbageholdt. Således er der stor sandsynlighed for, at klienten fx ikke vil sære eller sige noget dårligt om de pårørende, der er med til behandlingssamtalen. Klienten kan være bange for konsekvenserne, herunder at behandlingssamtalen kommer til at fortsætte i hjemmet, hvor de pårørende evt. vil spørge nærmere ind til det, som blev fortalt ved samtalen, eller værre – give deres følelser til udtryk om, hvad de føler omkring det, der blev talt om.

I det konkrete tilfælde med (B) og (A) deltog (C) og (D) således i denne første del, hvor behandlingstilbuddet skulle udfærdiges (se vedlagte bilag af 4. april 2005). (C) og (D)'s deltagelse i den efterfølgende samtalebehandling fortsatte dog, og de satte ofte dagsorden for, hvad der skulle drøftes. Samtalerne blev derfor ikke brugt til at hjælpe (B) og (A), men til at drøfte indholdet af behandlingen, herunder primært kritik af hvorledes metadonudleveringen blev administreret. Det samme gjorde sig gældende i samtalerne med afdelingslægen.

Efter to måneder vurderede behandlingscentret at denne situation ikke længere var holdbar. Det havde i den pågældende periode ikke været muligt at opbygge en tillid til (B) og (A). Behandleren havde derimod brugt tiden på at forholde sig til vedvarende kritik fra (C) og (D) (se vedlagte journaludskrifter).

På baggrund af ovenstående, blev der den 14. marts 2005 afholdt et møde på behandlingscenteret med deltagelse af (C) og (D), (B), (A), misbrugsbehandlere, læge og afdelingsleder. Der blev på mødet lavet en klar deling på, hvilke opgaver der lå hvor, med henblik på at få opstartet et reelt behandlingsforløb med udgangspunkt i de unge mennesker og ikke deres bisiddere, (C) og (D) (se vedlagte mødereferat af 18. marts 2005).

Denne aftale holdt ikke, og det var derfor stadig ikke muligt at opstarte et reelt behandlingsforløb af (B) og (A).

Behandlingscentret er opmærksom på, at det er et grundlæggende princip i dansk forvaltningsret, at den, der er part i en sag i den offentlige forvaltning på ethvert tidspunkt kan lade sig repræsentere eller bistå af andre. Behandlingscenteret er således bekendt med, at grundsætningen efter forvaltningslovens § 8 gælder direkte for afgørelsessager, men må antages også at gælde i videre omfang på ulovbestemt grundlag ved faktisk forvaltningsvirksomhed.

Hovedreglen kan – efter en konkret vurdering – fraviges, hvis partens interesse i at lade sig ledsage af en anden findes at burde vige for væsentlige offentlige eller private interesser.

I nærværende sag fandt behandlingscentret på baggrund af det skitserede behandlingsforløb, at det – ud fra en konkret vurdering – ikke var muligt at etablere en reel behandling med udgangspunkt i de unge mennesker på grund af bisiddernes tilstedeværelse. Behandlingscentret har i den anledning lagt særlig vægt på, at bisiddernes tilstedeværelse i behandlingssituationen har

virket hindrende for eller direkte skadet muligheden for at etablere en reel behandling af de unge mennesker, idet behandlingsamtalerne ikke er blevet brugt til at hjælpe de unge, men alene til drøftelse af indholdet af behandling, primært kritik af metadonudleveringen. Det har således ikke været muligt for behandlerne at opnå en tillid til de unge, hvilket er en nødvendig forudsætning for, at et reelt og effektivt behandlingsforløb kan etableres.

På det foreliggende grundlag besluttede behandlingscentret at afvise bisiddernes tilstedeværelse i forbindelse med selve behandlingen af (B) og (A) – dvs. de almindelige behandlingsamtaler.

Ved samtaler, hvor der træffes afgørelser af forvaltningsmæssig karakter – f.eks. ved egentlige behandlingsændringer eller andre afgørelser såsom afslag på døgnophold, af metadonsubstitution eller lignende – vil bisidderne fortsat være velkommen til at deltage.

(B) og (A) blev derfor skriftligt foreslået to tilbud som de kunne vælge imellem (se vedlagte bilag af 25. april 2005).

(B) og (A) valgte at fastholde det ambulante tilbud hos Fyns Amts Behandlingscenter uden at inddrage (C) og (D) i behandlingsamtalerne. Kort tid efter at tilbuddet var blevet forelagt (B) og (A), ophørte (C) og (D) med at kontakte centeret både telefonisk og personligt. Siden da har (B) og (A) haft et stabilt fremmøde i centeret, hvilket har resulteret i en stabilitet i deres behandling (se vedlagte journaludskrifter).

#### *Ad. 2: Redegørelse*

Som udgangspunkt er der i opstartsfasen af et behandlingsforløb dagligt fremmøde i centeret, indtil der er et godt kendskab til klienten og et reelt og stabilt behandlingsforløb er opstartet. Udlevering af medicin på apotek eller lignende er en mulighed i mindre omfang, såfremt der for klienten eksempelvis er langt til det nærmeste behandlingscenter.

Medicinen udleveres kun i meget begrænset omfang via pårørende. Det er en vurdering, at et godt netværk af familie er betydningsfuldt for dem, som er i behandling. Et netværk må dog aldrig blive en for stærk del af behandlingen, da der så er risiko for at misbrugereren ikke kan skelne imellem, hvornår vedkommende er i behandling, og hvornår han/hun er sammen med sin familie.

Behandlingscentret giver således kun undtagelsesvis pårørende lov til at udlevere medicin. Det kan eks. ske ved juletid eller hvis man skal på en kortere rejse til udlandet, således altid kun i kortere perioder. Ud fra et lægeligt og behandlingsmæssigt aspekt gives der aldrig lov til at lade pårørende udlevere medicin gennem længere tid.

Da det er medicin, skal lægen have løbende kontrol med, hvor meget medicin misbrugerne får udleveret. Erfaringer fra andre misbrugscentre viser at der er risiko for, at de pårørende, der står for udleveringen af medicin, selv begynder at ned- og optrappe misbrugernes daglige dosis m.v.

Ydermere kan det også give problemer i tilfælde af, at andre misbrugere hører at pårørende ligger inde med et 'lager' af metadon.

#### *Udlevering via apotek:*

I (B) og (A)'s tilfælde blev der mod sædvanne allerede fra behandlingens start, igangsat en ordning med udlevering af metadon via (...) Apotek. Denne ordning måtte dog ophøre efter ønske fra apoteket, idet (B) og (A) havde optrådt truende, kommet for sent m.v. (se vedlagte journaludskrifter af 21. marts 2005). Denne del har således været uden indflydelse fra behandlingscentret.

#### *Evt. udlevering via lokalt plejecenter:*

(C) og (D) har også fremsat ønske om at udlevering af metadon kunne ske via et nærliggende plejecenter på (...), hvor andre af behandlingscentrets klienter har en aftale om udlevering af medicin.

Behandlingscentret vurderer dog at udlevering af medicin via plejecentret ikke på daværende tidspunkt var en mulighed i (B) og

(A)'s tilfælde, idet en vejledning af plejecentrets personale kræver et kendskab til de klienter, de skal udlevere medicin til. Dette kendskab kunne ikke opnås, da de få samtaler, som var mulige, omhandlede familiens kritik af behandlingscenteret og meget lidt om (B) og (A).

Ydermere vurderede behandlingscenteret at det ikke på daværende tidspunkt var hensigtsmæssigt at lade udlevering af medicin til (B) og (A) ske gennem plejecentret, da der som før nævnt har været episoder med trusler m.v., fra (B) og (A) ifm. udlevering af medicin fra apoteket i (...).

*Evt. udlevering via privatpraktiserende læge:*

(C) og (D) har desuden fremsat ønske om at (B) og (A) kunne få udleveret metadon gennem deres private læge. (B) og (A)'s læge har dog overfor behandlingscentret udtrykt, at han ikke er interesseret i at stå for den daglige udlevering af medicin til (B) og (A) (se vedlagte journaludskrifter af 26. maj 2005).

*Evt. udlevering via (C) og (D):*

Behandlingscenteret mener som før nævnt ikke at det er forsvarligt, at lade pårørende stå for udleveringen af medicin til misbrugere gennem en længere periode. Dette gælder også i dette tilfælde.

Centeret har jævnfør lægeloven ansvaret for ordination og udlevering af metadon. Ved hver udlevering af medicin er det vigtigt at vurdere den enkelte klient med henblik på om han/hun optræder anderledes end han/hun plejer (se vedlagte lægelige retningslinjer udfærdiget af behandlingscenterets overlæge (...)).

De ovenstående beslutninger er alle vendt på behandlingscenterets klientkonference, hvor alt behandlende personale deltager. Disse konferencer forekommer én gang ugentligt og sikrer, at den overordnede linie for behandlingen følges og begrundelsen for beslutningens drøftes i et tværfagligt forum. Herved sikres, at de beslutninger, som tages, er i overensstemmelse med god behandling.

Forløbet efterfølgende har vist at (B) og (A)'s situation er blevet betydeligt forbedret,

da de fik 'ansvar' for deres egen behandling og de har i dag metadon med hjem til hele weekenden. Denne ordning er fremkommet ved et stabilt fremmøde i centeret, hvor de dagligt har kunnet følges, deres ihærdige indsats i samtalebehandlingen samt rene urinprøver (se vedlagte journaludskrifter)."

En af mine medarbejdere har den 30. marts 2006 fået oplyst at A og B i forbindelse med fødslen af deres barn flyttede til en døgninstitution og derfor nu er afsluttede i Fyns Amts Behandlingscenter.

### **Ombudsmandens udtalelse**

"Deres klage rejser som nævnt spørgsmål vedrørende den praktiske tilrettelæggelse af udleveringen af metadon og om behandlingscenterets nægtelse af adgang til at benytte partsrepræsentanter/bisiddere.

### **Den praktiske tilrettelæggelse af udleveringen af metadon**

Det fremgår af sagen at udleveringen af metadon løbende har været diskuteret, og at udleveringen – navnlig senere i behandlingsforløbet – i konkrete situationer er sket andre steder end på Fyns Amts Behandlingscenter, (...).

Det fremgår endvidere af Fyns Amt, Rehabiliteringsafdelingens udtalelse at behandlingscenteret ved sine beslutninger om hvor og hvordan udleveringen af metadon skulle finde sted, har foretaget konkrete vurderinger hvor der er inddraget forskellige behandlingsmæssige og lægefaglige vurderinger.

Som jeg skrev til Dem i mit brev af 16. november 2005, kan jeg efter reglerne for ombudsmandens virksomhed kun i begrænset omfang tage stilling til afgørelser der helt eller delvis bygger på særlig fagkyndig viden. En kontrol af de læge- og behandlingsfagkyndige vurderingers rigtighed – som er af afgørende betydning for denne sag – kræver en fagkundskab som ombudsmanden ikke har.

Under min gennemgang af sagen har jeg derfor koncentreret min undersøgelse om spørgsmål som f.eks. hvorvidt sagen har været tilstrækkeligt oplyst, og hvorvidt alle relevante forhold er inddraget.

Efter min gennemgang af sagen kan jeg ikke konstatere at Fyns Amts Behandlingscenter, (...) har inddraget usaglige hensyn i beslutningen om udleveringen af metadon, at behandlingscenteret har undladt at inddrage væsentlige hensyn i vurderingen, eller at beslutningen ved en samlet vurdering forekommer disproportional.

Jeg mener derfor ikke at der er grundlag for at kritisere Fyns Amts Behandlingscenter, (...)s beslutning om den praktiske tilrettelæggelse af udleveringen af metadon til (B) og (A).

### Partsrepræsentanter/bisiddere

Det er et grundlæggende princip i dansk forvaltningsret at den der er part i en sag i den offentlige forvaltning, på ethvert tidspunkt kan lade sig repræsentere eller bistå af andre. Ved forvaltningslovens gennemførelse blev denne almindelige grundsætning, som hidtil havde været gældende på ulovbestemt grundlag, anset for så væsentlig at den blev optaget i forvaltningslovens § 8, der har følgende ordlyd:

‘§ 8. Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre. Myndigheden kan dog kræve, at parten medvirker personligt, når det er af betydning for sagens afgørelse.

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

Efter forvaltningslovens § 2 gælder bestemmelsen direkte i sager hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Grundsætningen om retten til repræsentation må imidlertid – også efter forvaltningslovens gennemførelse – antages at gælde i videre omfang på ulovbestemt grundlag. Jeg henviser f.eks. til Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, s. 347\* ff, for 1997, s. 299\* ff, for 2000, s. 229\* ff, og for 2001, s. 514\* ff.

Udgangspunktet er således – som amtet også er opmærksom på i sin udtalelse i sagen – at en borger har ret til at benytte en repræsentant eller bisidder i kontakten med forvaltningen. Dette gælder dog ikke hvis væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser efter en konkret vurdering taler imod, jf. princippet i forvaltningslovens § 8, stk. 2. Af forarbejderne til forvaltningslovens § 8, stk. 2, fremgår følgende, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 131 f:

Partens adgang til at lade sig repræsentere eller bistå under sagens behandling gælder efter *stk. 2* ikke, hvis partens interesse i at kunne lade sig repræsentere eller bistå findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

En part i en sag, der er under behandling i den offentlige forvaltning, kan efter administrativ praksis i dag normalt altid vælge at lade sig repræsentere i forbindelse med forvaltningens sagsbehandling. I overensstemmelse hermed forudsætter justitsministeriet, at der efter den foreslåede bestemmelse kun i ganske særlige tilfælde nægtes en part adgang til at lade sig repræsentere eller bistå under sagens behandling.

Undtagelsesbestemmelsen indebærer, at der i hvert enkelt tilfælde af den pågældende myndighed skal foretages en konkret afvejning af på den ene side partens interesse i at få den pågældende bistand og på den anden side de hensyn, der taler for at afskære partens adgang til at lade sig repræsentere eller bistå.

Bestemmelsen vil f.eks. kunne anvendes i tilfælde, hvor parten under et møde med myndigheden ønsker sig bistået af flere personer og myndigheden, af hensyn til sagsbehandlingen, ro og orden eller af hensyn til andre parter, finder at burde begrænse antallet af bisiddere eller helt at udelukke andre end parterne selv fra at deltage i mødet.

Undtagelsesbestemmelsen vil også kunne anvendes i de tilfælde, hvor parten ønsker at skifte repræsentant, og en deraf følgende udsættelse af sagen vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse. Hvis udsættelsen i øvrigt findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse, kan myndigheden ligeledes undlade at efterkomme partens ønske om at lade sig repræsentere eller bistå under sagen.

Hvis den pågældende repræsentant er ganske uegnet til at varetage partens interesser, kan bestemmelsen i særlige tilfælde tænkes anvendt også af hensyn til parten selv.

I vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven står følgende om adgangen til at begrænse partens ret til repræsentation:

'PARTENS PERSONLIGE MEDVIRKEN

42. Reglerne om partsrepræsentation angår ikke de tilfælde, hvor det i lovgivningen er bestemt, at en part skal medvirke personligt ved sagens behandling eller partens personlige medvirken på grund af sagens karakter i øvrigt er af betydning. Den, der er part i en forvaltningssag, skal i sådanne tilfælde fortsat personligt medvirke ved sagens oplysning og behandling, hvis myndigheden finder det påkrævet. Det vil f.eks. være tilfældet ved udstedelse af lægeerklæringer eller pas, ved foretagelse af vielser eller i tilfælde, hvor der skal afgives en personlig erklæring til en offentlig myndighed. Der er dog i disse

tilfælde i almindelighed ikke noget til hinder for, at den pågældende kan lade sig bistå af andre, f.eks. have en bisidder.

...

UNDTAGELSER FRA ADGANGEN TIL AT LADE SIG REPRÆSENTERE ELLER BISTÅ AF ANDRE

44. Partens adgang til at lade sig repræsentere eller bistå under sagens behandling gælder efter § 8, stk. 2, ikke, hvis partens interesse i at kunne lade sig repræsentere eller bistå findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. Det er i forarbejderne til bestemmelsen forudsat, at der kun i ganske særlige tilfælde bør nægtes en part adgang til at lade sig repræsentere eller bistå af andre under sagens behandling.

Undtagelsesbestemmelsen indebærer, at myndigheden må foretage en konkret afvejning af på den ene side partens interesse i at få den pågældende bistand og på den anden side de hensyn, der taler for at afskære partens adgang til at lade sig repræsentere eller bistå.

Undtagelsesbestemmelsen vil f.eks. kunne tænkes anvendt i tilfælde, hvor parten under et møde med myndigheden ønsker sig bistået af flere personer og myndigheden af hensyn til sagsbehandlingen, ro og orden eller af hensyn til andre parter, finder at burde begrænse antallet af bisiddere eller helt at udelukke andre end parterne selv fra at deltage i mødet.

Hvis den pågældende repræsentant eller ønskede bisidder er ganske uegnet til at varetage partens interesser eller måske direkte vil kunne skade parten, kan undtagelsesbestemmelsen i særlige tilfælde også tænkes anvendt af hensyn til parten selv.'

De forhold der kan begrunde at en myndighed afskærer en borger fra at lade sig repræsentere eller bistå, skal således være tungtvejende, jf. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 539,



Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – retssikkerhed, proces, sagsbehandling (2001), s. 274 f, og Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 179.

Amtet oplyser generelt om behandlingscenterets praksis at bisidder kan deltage ved opstarten af et behandlingsforløb og ved samtaler hvor der skal drøftes egentlige behandlingsændringer eller andre beslutningsafgørende faktorer såsom afslag på døgnophold, af metadonsubstitution eller lignende.

Derimod anser behandlingscenteret det ikke for hensigtsmæssigt at have pårørende med til selve behandlingssamtalerne. Amtet begrundet det med at når man fører dybtgående behandlingssamtaler med en klient, kommer man ind på personfølsomme ting. Det er i denne situation vigtigt at klienten kan være sig selv, uden tanke for hvordan det vedkommende fortæller, vil påvirke andre, herunder familie/pårørende. Hvis nære pårørende er med til disse behandlingssamtaler, kan det ifølge Rehabiliteringsafdelingen erfaringsmæssigt bevirke at potentielt vigtige oplysninger bliver nedtonet eller helt tilbageholdt. Således er der stor sandsynlighed for at klienten f.eks. ikke vil sære eller sige noget dårligt om de pårørende der er med til behandlingssamtalen. Klienten kan være bange for konsekvenserne, herunder at behandlingssamtalen kommer til at fortsætte i hjemmet, hvor de pårørende eventuelt vil spørge nærmere ind til det der blev fortalt ved samtalen – eller værre, give udtryk for deres følelser i forhold til det der blev talt om.

I overensstemmelse med de retningslinjer for bisidders deltagelse som amtet har redegjort for, deltog De i de samtaler hvor behandlingstilbuddet skulle udfærdiges. Imidlertid var De også til stede under den efterfølgende samtalebehandling frem til den 14. marts 2005. Rehabiliteringsafdelingen har oplyst at De ofte satte dagsor-

denen for hvad der skulle drøftes. Samtalerne blev derfor ikke brugt til at hjælpe (B) og (A), men til at drøfte indholdet af behandlingen, herunder primært kritik af hvordan metadonudleveringen blev administreret. Noget tilsvarende gjorde sig gældende under samtalerne med afdelingslægen.

Efter to måneder vurderede behandlingscenteret at denne situation ikke længere var holdbar. Det havde i den pågældende periode ikke været muligt for behandleren at opbygge en tillid til (B) og (A). Behandleren havde derimod brugt tiden på at forholde sig til vedvarende kritik fra Dem.

Dette var baggrunden for at behandlingscenteret begrænsede Deres adgang til at være bisiddere, således at De ikke kunne deltage i samtalebehandling.

Udgangspunktet for min vurdering af om det var berettiget at behandlingscenteret (delvis) afskar (A) og (B)'s adgang til at være ledsaget af bisiddere, er som anført ovenfor at der skal tungtvejende grunde til for at nægte adgangen til dette.

Behandlingscenteret har imidlertid foretaget en konkret vurdering i sagen og har vurderet at det på grund af Deres tilstedeværelse ikke var muligt at etablere en reel behandling med udgangspunkt i (A) og (B).

Ud fra det forløb som amtet har beskrevet, har jeg ikke grundlag for at kritisere at (A) og (B)'s adgang til at være ledsaget af bisiddere blev afskåret. Jeg lægger vægt på at amtet har inddraget relevante kriterier i sin afvejning af om der var fornødent grundlag for beslutningen, herunder at beslutningen blev afgrænset til kun at vedrøre behandlingssamtalerne.

### **Notat om beslutningen om at afskære adgangen til bisidder**

Således som sagen er oplyst, må jeg forstå at beslutningen om at afskære (A) og (B)'s adgang til at være ledsaget af bisiddere



blev truffet ved mødet den 14. marts 2005 eller på et tidspunkt derefter. Det fremgår ikke af referatet fra mødet om Fyns Amts Behandlingscenter, (...) vurderede om betingelserne for at afskære muligheden for at benytte bisidder under behandlings-samtalerne var opfyldt, ligesom det ikke fremgår hvilke hensyn behandlingscentret lagde vægt på.

Det påhviler en myndighed at sikre at det fornødne grundlag for at træffe en afgørelse er til stede, før afgørelsen træffes, herunder at foretage en vurdering af hvilke regler en afgørelse skal træffes efter, og om betingelserne for at anvende disse regler er opfyldt. Jeg kan f.eks. henvise til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 541.

Af udtalelsen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 287\* ff, fremgår bl.a. (s. 292):

'Det er min opfattelse, at det følger af god forvaltningsskik, at en mundtligt meddelt afgørelse skal noteres på sagen. Hvis dette ikke sker, vil det ikke efterfølgende med tilstrækkelig sikkerhed kunne fastslås, hvad indholdet af den meddelte afgørelse er. Dette gælder i særlig grad, når der som i den foreliggende sag skulle tages stilling til, for hvilket tidsrum prøvepladerne skulle inddrages. Det kommer også i betragtning, at myndighederne skal have grundlag for at udfærdige en skriftlig afgørelse med en begrundelse, hvis en

anmodning herom fremsættes efter forvaltningslovens § 23 ...'

Det fremgår heraf at hvis myndigheden ikke udfærdiger en skriftlig afgørelse i forbindelse med en bebyrdende afgørelse, så skal der i det mindste gøres notater på sagen som gør det muligt at udfærdige en skriftlig begrundelse.

Beslutningen om at afskære muligheden for at benytte repræsentation/bisidder under behandlingen af en sag er ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Imidlertid mener jeg at det havde været hensigtsmæssigt – og bedst stemmende god forvaltningsskik – hvis det havde fremgået af referatet fra mødet eller et andet sted i sagen hvilke hensyn der var blevet inddraget i beslutningen. På denne måde ville det efterfølgende være muligt på baggrund af sagens akter at vurdere om beslutningen var truffet på et sagligt grundlag.

Dette har dog efter min opfattelse ikke betydning for gyldigheden af den truffe beslutning som jeg som nævnt ikke har grundlag for at kritisere.

Jeg har i dag gjort Fyns Amt bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen."

NOTER: (\*) FOB 1992, s. 347, FOB 1993, s. 287, FOB 1997, s. 299, FOB 2000, s. 229, og FOB 2001, s. 514.

## 20-8. Kommunes pligt til efter retssikkerhedslovens § 5 at træffe afgørelse om ydelser der ikke var søgt om Vejledningspligt. Rådighedsbeløb

Forvaltningsret 1121.1 – 114.3 – 115.12 – 511.1.

*En mand søgte kommunen om dækning af udgifter til tandbehandling og rejseudgifter til rekreation.*

*Til brug for behandlingen af sagen hos kommunen afleverede han bl.a. oplysninger om hans og hans ægtefælles fælles økonomiske situation. Ægtefællen led af muskelsvind, sad i kørestol og modtog førtidspension. Ægtefællen havde en invalidebil. Kommunen gav afslag og henviste til at manden selv var i stand til at betale udgifterne. Kommunen havde i sagsbehandlingen forholdt sig til hvilke udgifter der kunne tages med i udregningen af rådighedsbeløbet. Blandt disse var udgifter der relaterede sig til ægtefællens handicap, bl.a. medicin og benzin til invalidebilen. Ombudsmanden gik ud fra at kommunen havde vejledt ægtefællen om muligheden for at søge om dækning af merudgifter forbundet med handicappet.*

*Ombudsmanden redegjorde for hvordan retssikkerhedslovens § 5 skal forstås, f.eks. at en myndighed har pligt til at træffe afgørelse efter relevante bestemmelser over for borgeren. Ombudsmanden mente at det var uheldigt at kommunen ikke havde truffet afgørelse om dækning af merudgifter i forhold til ægtefællen. Ombudsmanden henviste til de konkrete omstændigheder som viste at kommunen via de økonomiske oplysninger i mandens sag havde et sådant kendskab til ægtefællens forhold at der burde være truffet afgørelse i forhold til ægtefællen.*

*Ombudsmanden mente at det var beklageligt at det sociale nævns afgørelse var formuleret sådan at den kunne give anledning til den misforståelse at nævnet slet ikke havde forholdt sig til oplysningerne om størrelsen af benzinudgifterne.*

*Ved afgørelsen om dækning af udgifter til tandbehandling og rejseudgifter var det vanskeligt for ombudsmanden at få helt klarlagt hvad kommunen og nævnet havde anset for nødvendige udgifter som skulle betales enten som faste udgifter eller ud af rådighedsbeløbet. Oplysningerne forekom umiddelbart utilstrækkelige. Ombudsmanden mente at det var beklageligt at myndighederne ikke havde taget nærmere stilling til hvilke udgifter der var nødvendige – og deres omfang.*

*(J.nr. 2005-0914-009).*

Det fremgår af sagen at klagerens mand, A, led af blodsygdommen myelofibrose, og at klageren, B, der var gift med A, led af muskelsvindsygdommen myasthenia gravis. B oplyste at hun var tilkendt højeste førtidspension, og at hun modtog hjælp efter servicelovens § 77 – hjælperordningen.

B's ægtefælle, A, ansøgte den 1. november 2001 Hillerød Kommune om hjælp til rejseudgifter på kr. 2.200 til et rekreationsophold i Spanien. Vedlagt ansøgningen var bl.a. et

budget som opgjorde B's og B's ægtefælle A's fælles restbeløb pr. måned til kr. 2.663, og kr. 563 hvis B's bistanstillæg ikke blev medregnet.

Hillerød Kommune afslog i en afgørelse af 12. december 2001 ansøgningen og skrev følgende til B's ægtefælle:

"...

Der gives afslag på ansøgningen i henhold til lov om aktiv socialpolitik § 82, jævnfør

§ 81, idet jeg skønner at du selv har mulighed for at afholde udgiften.

Jeg har ved afgørelsen taget i betragtning, at din hustru har invalidebil, hvorfor udgiften medtages som nødvendig.

Derimod kan udgiften til sommerhus ikke medtages, idet denne ikke er en rimelig udgift.

I har således et månedligt rådighedsbeløb på kr. 8.654,00, hvorfor jeg skønner at der er mulighed for at betale det ansøgte beløb på kr. 2.200,00.

Ved beregningen er anvendt de økonomiske oplysninger, som du har givet i ansøgningen. Jeg har ikke modtaget dokumentation for disse.

..."

Den 3. januar 2002 søgte B's ægtefælle endvidere om hjælp til tandbehandling med egenbetaling på kr. 3.105. Vedlagt ansøgningen var et næsten enslydende budget i forhold til ansøgningen om hjælp til rejseudgifter.

Hillerød Kommune afslog den 1. februar 2002 ansøgningen om hjælp til tandbehandling. Kommunens begrundelse var identisk med begrundelsen for afgørelsen af 12. december 2001 vedrørende hjælp til rejseudgifter.

Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt stadfæstede den 8. april 2002 Hillerød Kommunes afgørelser om afslag på hjælp til rejseudgifter og tandbehandling. Nævnet var enig med kommunen i at A var i stand til selv at afholde udgiften, og skrev i øvrigt følgende i afgørelsen til A:

"...

Nævnet finder, at Deres ægtefælles bi-standstillæg skal medtages som indtægt, og nævnet kan oplyse, at § 33 i lov om aktiv socialpolitik vedrører selve beregningen af kontanthjælp.

Nævnet har samtidig taget hensyn til Deres ægtefælles handicapbetingede udgifter, herunder udgifterne til invalidebil inklusiv opsparring til bilreparation.

..."

Den Sociale Ankestyrelse (nu Ankestyrelsen) hjemviste den 9. december 2002 sagen til fornyet behandling i kommunen. Ankestyrelsen anførte følgende:

"...

Ankestyrelsen finder, at Deres hustrus bi-standstillæg ikke skal medregnes ved vurderingen af om De selv er i stand til at afholde udgifterne til en rekreativ rejse til Spanien og til behandling af Deres tænder.

Begrundelsen for afgørelsen er, at bi-standstillægget er beregnet til at dække Deres hustrus personlige behov som følge af hendes invaliditet, og at Deres tandbehandling og rejse til Spanien ikke kan henregnes til Deres hustrus personlige behov.

..."

Hillerød Kommune fastholdt den 11. februar 2003 de tidligere afgørelser om afslag på hjælp til rejseudgifter og tandbehandling. Kommunen henviste til at A selv var i stand til at afholde udgiften fordi B's og A's fælles rådighedsbeløb udgjorde kr. 6.488.

Det sociale nævn modtog den 7. april 2003 en klage fra B over kommunens afgørelse. B's klage var vedlagt et budget for januar 2002. Det fremgik af budgettet at det fælles rådighedsbeløb pr. måned var kr. 2.876.

Den 18. december 2003 tilbagesendte det sociale nævn sagen til Hillerød Kommune. Nævnet skrev bl.a.:

"Nævnet har lagt vægt på, at kommunen har truffet sin afgørelse af 11. februar 2003 på grundlag af de økonomiske oplysninger, som fremgår af sagen ved nævnets behandling i 2002.

Nævnet har endvidere lagt vægt på, at De i Deres klage af 13. februar 2003 har givet nye oplysninger om Deres økonomi i januar 2002, at disse oplysninger ikke er dokumenteret, og at kommunen ikke ved sin remonstration af afgørelsen har forholdt sig til Deres nye økonomiske oplysninger.

Det bemærkes, at nævnet er enig med kommunen i, at De selv er i stand til at afholde de udgifter, De har ansøgt om hjælp til,

hvis Deres rådighedsbeløb er som opgjort af kommunen i afgørelsen af 11. februar 2003."

I en afgørelse af 17. juni 2004 fastholdt Hillerød Kommune de tidligere givne afslag på hjælp til rejseudgifter og tandbehandling. Kommunen skrev bl.a. følgende:

"Det skal bemærkes at der i opgørelsen er godkendt udgifter forbundet med hustrus invalidebil, men at der ikke er medtaget udgifter til benzin, idet det skønnes at hustrus bistanstillæg skal anvendes til udgifter som er forbundet med handicappet."

B klagede over afgørelsen og henviste bl.a. til at Ankestyrelsen havde fastlagt at bistanstillæg ikke skulle anvendes til betaling af benzin til invalidebil. B anførte endvidere at i X Kommune, hvortil B nu var flyttet, blev B's udgifter til invalidebil anset for en merudgift hvortil der efter § 84 i lov om social service blev ydet tilskud.

Det sociale nævn fastholdt den 8. december 2004 kommunens afgørelse af 17. juni 2004. Følgende fremgår bl.a. af afgørelsen til A:

#### "AFGØRELSE:

Nævnet giver Dem ikke medhold i Deres klage over Hillerød Kommunes afgørelse.

De er således ikke berettiget til økonomisk hjælp til rejseudgifter og tandbehandling.

Nævnet finder, at De selv er i stand til at afholde udgifterne.

Nævnet har herved lagt vægt på udgifternes størrelse og på oplysningerne om Deres og Deres hustrus økonomiske forhold, herunder at De har kr. 6.391 til rest pr. måned til underhold og andre faste udgifter, når De har afholdt Deres godkendte faste udgifter.

...

I Hillerød Kommunes afgørelse af 17. juni 2004 har kommunen anført at Deres hustrus bistanstillæg skal anvendes til at dække udgifter til benzin til hendes invalidebil.

Nævnet er ikke enig heri.

Nævnet finder, at formålet med Deres hustrus bistanstillæg er at dække hendes behov for personlig bistand og assistance.

...

Nævnet finder, at de benzinudgifter til Deres hustrus invalidebil, som må anses for merudgifter efter ansøgning kan dækkes efter lov om social service § 84. Alene de benzinudgifter som er en nødvendig følge af Deres hustrus nedsatte funktionsevne udgør merudgifter. De udgifter Deres hustru ville have haft til benzin, såfremt hendes funktionsevne ikke havde været nedsat, skal hun derimod afholde selv. Når en person ikke er i stand til at benytte offentlige befordringsmidler, kan der efter en konkret vurdering ydes hjælp til merudgifter til befordring i egen bil til og fra uddannelse, arbejde, behandling og i fritid.

Det fremgår ikke af oplysningerne til sagen, at Deres hustru skulle have ansøgt Hillerød Kommune om merudgiftsdækning af benzinudgifterne til hendes invalidebil.

...

Nævnet finder, at Deres udgifter til medicin på kr. 300 om måneden skal afholdes af Deres månedlige rådighedsbeløb, i det omfang der ikke ydes særskilt tilskud hertil efter sygesikringen, fra sygeforsikringen Danmark eller som merudgift efter lov om social service § 84.

Nævnet er enig med kommunen i, at Deres udgifter til kontingent til boligforening, gebyr for lånegaranti, ulykkesforsikring og udgifter til hund skal afholdes af Deres månedlige rådighedsbeløb."

Følgende fremgår i øvrigt af sagsfremstillingen:

*"Oplysninger til sagen.*

...

De har i brev af 7. januar 2002 oplyst, at De var henvist til et intensivt træningsophold på (Y) af speciallæge i fysiurgi. Baggrunden for henvisningen er ifølge Dem, at Deres lidelse og behandlingen heraf har medført muskelsvækkelse. De har endvidere oplyst, at Frederiksborg Amts Sundhedsforvaltning har godkendt betaling af selve opholdet på (Y), men at det er vedtaget, at rejseudgifterne

i forbindelse med opholdet må afholdes af den pågældende patient.

...

De har desuden ansøgt om hjælp til tandbehandling på i alt kr. 3.105 (efter tilskud fra Sygesikringen Danmark). De har oplyst, at den kemoterapi som De får, medfører at De får paradentose med den virkning, at Deres tænder revner.

...

Om Deres økonomiske forhold er følgende oplyst:

Indtægter, netto pr. måned:

Deres hustrus pension (ekskl. bistandstillæg)	kr. 7.676
Deres overgangsydelse	kr. 6.700
<i>I alt</i>	<i>kr. 14.376</i>
Godkendte faste udgifter pr. måned:	
Husleje	kr. 4.000
Varme	kr. 1.250
El	kr. 467
Vandafgift	kr. 200
Forsikring (indbo)	kr. 104
Danmark	kr. 184
Fagforening	kr. 367
Udg. til hustrus invalidebil (ekskl. benzin)	kr. 1.129
(Forsikring, Tophjælp, reparation)	
Licens	kr. 171
Telefonabonnement	kr. 113
<i>I alt</i>	<i>kr. 7.985</i>

Til rest til underhold og andre faste udgifter er herefter pr. måned kr. 6.391.

I kommunens specificering for udregningen af Deres rådighedsbeløb er Deres udgift til el ikke medtaget.

I Deres anke har De givet udtryk for, at De mener kommunens godkendte udgift til telefon og Internet er sat urealistisk lavt, idet Deres udgift til telefon og Internet er på kr. 8.000 om året, svarende til kr. 667 om måneden.

De har oplyst, at De udover de af kommunen godkendte udgifter havde følgende månedlige udgifter:

Kontingent til boligforening	kr. 21
Gebyr for lånegaranti	kr. 500
Medicin	kr. 300
Ulykkesforsikring	kr. 62,50
Hund	kr. 70
Benzin til hustrus invalidebil	kr. 2.000
<i>Ikke godkendte ekstraudg. i alt</i>	<i>kr. 2.953,50</i>

Såfremt Deres udgift til telefon og Internet opgøres til kr. 667 om måneden og Deres ikke godkendte ekstraudgifter medregnes, er Deres og Deres hustrus fælles månedlige rådighedsbeløb kr. 2.883,50."

Ankestyrelsen afviste den 18. januar 2005 at behandle sagen. Ankestyrelsen henviste til at sagen ikke havde principiel eller generel betydning.

B rettede den 19. januar 2005 på ny henvendelse til Ankestyrelsen. Ankestyrelsen uddybede den 21. februar 2005 afgørelsen således:

"...

1) Er det klientens forpligtelse at være orienteret i sociallovgivningen på en sådan måde, at man ved, hvilke paragraffer man skal søge hjælp efter, for at være berettiget til hjælp, eller er det den kommunale sagsbehandler, der bør redegøre for mulighederne, når klienten henvender sig?

2) Kan socialforvaltningen se bort fra den situation, som klienten befinder sig i, og som har udløst behovet for hjælp, når de bedømmer en sag?

3) Er et rådighedsbeløb på 6391 kr. pr. måned til to personer tilstrækkeligt til, at man kan give afslag på hjælp til udgifter i forbindelse med alvorlig sygdom?

Ankestyrelsen skal i anledning af brevet af 19. januar 2005 bemærke følgende:

Til spørgsmål 1 og 2 skal Ankestyrelsen generelt oplyse, at det følger af § 5 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, at kommunen skal behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også rådgivning og vejledning. Kommunen skal desuden være opmærksom på,

om der kan søges om hjælp efter anden lovgivning.

I den ovenfor gengivne bestemmelse ligger dels en forpligtelse for kommunen til i hver enkelt sag at yde rådgivning og vejledning om *relevante* hjælpemuligheder samt en forpligtelse til at træffe afgørelse på baggrund af en helhedsvurdering. I denne helhedsvurdering ligger, at hvis kommunen bliver opmærksom på et udækket hjælpebehov, skal den drage omsorg for iværksættelse af foranstaltninger, som kan dække dette behov.

Hvorvidt kommunens rådgivnings- og vejledningsforpligtelse samt forpligtelsen til at træffe afgørelse på baggrund af en helhedsvurdering er opfyldt, afhænger af en meget konkret og individuel vurdering fra sag til sag, og der kan derfor ikke anføres mere generelle retningslinjer for, hvornår de nævnte forpligtelser ikke kan anses for at være opfyldt. Generelt må det dog kunne anføres, at såfremt borgeren under sagsbehandlingen har modtaget relevant rådgivning og ikke som følge af kommunens afgørelse efterlades med et udækket hjælpebehov, må forpligtelserne siges at være opfyldt.

Ankestyrelsen har ikke ved gennemgangen af Deres sag fundet forhold vedrørende kommunens vejlednings- og rådgivningsforpligtelse eller forpligtelsen til at træffe afgørelse på baggrund af en helhedsvurdering, som kan danne grundlag for antagelse af sagen til principiel behandling.

Til spørgsmål 3 i brevet af 19. januar 2005 skal Ankestyrelsen oplyse, at der ikke gælder en generel nedre grænse for størrelsen af rådighedsbeløbet. Det beror således på en samlet konkret vurdering i hver enkelt sag, om borgeren ud af det konkret beregnede rådighedsbeløb kan afholde en given udgift.

...

Ankestyrelsen har ikke ved sin gennemgang af sagsakterne fundet anledning til at antage sagen til principiel behandling med

henblik på efterprøvelse af den ovenfor beskrevne konkrete vurdering.

..."

B bad herefter i brev modtaget den 3. marts 2005 af Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt nævnet om at genoptage sagen. B anførte at Hillerød Kommune havde forsømt sin oplysningspligt og burde have orienteret B om hendes ret til hjælp efter § 84 i lov om social service.

Ved brev af 8. marts 2005 meddelte det sociale nævn B's ægtefælle følgende:

"...

Efter en fornyet gennemgang af Deres sag har nævnet ikke fundet forhold vedrørende kommunens vejlednings- og rådgivningsforpligtelse eller forpligtelse til at træffe afgørelse på grundlag af en helhedsvurdering, som kan støtte Deres påstand om, at kommunen har forsømt sine forpligtelser efter retssikkerhedsloven.

..."

I brev af 9. marts 2005 med bilag klagede B til mig. B oplyste at hun fik dækket nogle udgifter efter § 84 i lov om social service til specielt kørekort i maj 2002, men at hun efter at have flyttet kommune og være blevet gjort opmærksom på mulighederne efter § 84 nu modtog kr. 3.000 månedligt til ekstraudgifter i forbindelse med sit handicap. B mente at kommunen burde pålægges at udbetale hjælp efter § 84 for perioden fra november 2001 til hun flyttede i juli 2002. B mente også at kommunen burde pålægges at betale for hjælp til rejseudgifter og tandbehandling.

I brev af 9. juni 2005 bad jeg Ankestyrelsen, Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt og Hillerød Kommune om en udtalelse i anledning af B's klage. Jeg skrev følgende:

"...

Jeg beder om at det sociale nævn i udtalelsen uddybende redegør for baggrunden for vurderingen, hvorefter Hillerød Kommune ikke har forsømt sin vejledningspligt over for (B) og (A) for så vidt angår retten til hjælp efter servicelovens § 84.



Hvis det sociale nævn ikke finder at der er givet mangelfuld vejledning, og (B) dermed ikke har været berettiget til hjælp efter servicelovens § 84, beder jeg det sociale nævn om at redegøre for baggrunden for at benzinudgifter til (B)'s invalidebil ikke kan medtages i beregningen af den pågældendes nødvendige, faste udgifter når det samtidig i nævnets afgørelse af 8. december 2004 anføres at benzinudgifterne kan dækkes efter servicelovens § 84 om nødvendige merudgifter.

...

Hillerød Kommune anførte i høringssvar af 24. august 2005 at der i sagen har været ydet rådgivning og vejledning fra det nuværende Hjerneskadecenter Nordsjælland og af Muskelsvindfonden. Endvidere oplyste kommunen at B var blevet vejledt og rådgivet om muligheden for at søge om hjælp til merudgifter i henhold til servicelovens § 84. Kommunen henviste til at B den 11. oktober 2001 selv rettede henvendelse til kommunen om merudgifter efter § 84, og at det fremgik af sagen at der havde været flere udbetalinger efter § 84. Kommunen vedlagde kopi af journalmateriale, hvoraf følgende bl.a. fremgår:

"Journaldato: 11-10-2001

...

Journaltekst: Opringing fra pens., der gerne vil drøfte Sel § 84 dækning af nødvendige merudgifter som følge af nedsat funktionsevne. Oplyst pens. om mulighederne samt om, at der hver gang skal søges og at der skal en konkret vurdering til.

Det aftales, at pens. sender ansøgning når hun mener det er en udgift der kommer ind under denne §.

...

Journaldato: 22-10-2001

...

Journaltekst: Modtaget regning fra pens. på lægeattest i forbindelse med fornyelse af kørekort. Pens. skal p.gr.a. sin muskelsygdom have fornyet kørekortet hvert 5. år. Dette er en direkte udgift som følge af pens. handicap, hvorfor regning refunderes, jfr. § 84 dækning af nødvendige merudgifter.

...

Journaldato: 08-04-2002

...

Journaltekst: Gruppemøde. Behandlet ansøgning fra pgl. om kr. 3.000,00 til dækning af merudgifter til hjælper. Sagen drøftes og da der i forvejen er en bevilling efter § 77, godkendes ansøgningen i henhold til § 84."

Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt udvalgte i brev af 14. september 2005 følgende:

"...

Nævnet finder, at ægtefællerne med et månedligt rådighedsbeløb på kr. 6.391, bør være i stand til både at afholde almindelige benzinudgifter i et rimeligt omfang til (B)'s invalidebil og udgifterne til (A)'s rejseudgifter til ophold på (Y) i januar 2002 på kr. 2.200 og tandbehandling udført fra 15. oktober til 19. november 2001 på kr. 3.105.

Nævnet har ved denne vurdering lagt vægt på, at ingen af ægtefællerne er i arbejde og på, at der ikke foreligger oplysninger om et nødvendigt ekstraordinært stort kørselsbehov.

Det fremgår af Hillerød Kommunes journalnotat af 11. oktober 2001, at (B) denne dag med kommunen drøftede dækning af nødvendige merudgifter efter servicelovens § 84. Af samme notat fremgår, at kommunen oplyste (B) om mulighederne for en sådan hjælp og om, at der hver gang skal søges om hjælp, hvorefter kommunen skal foretage en konkret vurdering. Endelig aftales det, at (B) skal sende kommunen en ansøgning, når hun mener, at der er en udgift, der kommer ind under servicelovens § 84. Det betyder, at (B) blev vejledt herom umiddelbart før denne sag startede i november 2001.

Nævnet forstår Hillerød Kommunes udtalelse af 24. august 2005 således, at kommunen ikke i forbindelse med nærværende sag har vejledt yderligere om mulighederne for hjælp efter servicelovens § 84 til merudgifter til benzin til (B)'s invalidebil og heller ikke efter ansøgning har truffet afgørelse herom.

Nævnets afgørelse af 8. december 2004 indeholder en opfordring til ægtefællerne til at

ansøge kommunen om hjælp efter servicelovens § 84 til nødvendige merudgifter til benzin til (B)'s invalidebil. Herved blev (A) vejledt om muligheden for at ansøge om hjælp til den del af udgifterne til benzin til (B)'s invalidebil, der skyldes hendes handicap."

I brev af 21. september 2005 udtalte Ankestyrelsen følgende:

"...

Ved den konkrete vurdering af, hvilke udgifter der tages hensyn til ved opgørelsen af rådighedsbeløbet, indgår blandt andet nødvendigheden af udgifterne, størrelsen af udgifterne, og om udgifterne kan afholdes efter andre bestemmelser. Da vurderingen er afhængig af ansøgerens individuelle forhold kan der ikke gives faste, generelle svar på størrelsen af rådighedsbeløbet for forskellige typer af ansøgere.

I den konkrete sag har nævnet lagt vægt på, at ægtefællerne med et månedligt rådighedsbeløb på 6.391 kr. var i stand til at afholde almindelige benzinudgifter i et rimeligt omfang til (B)'s invalidebil foruden at afholde almindelige livsfornödenheder og udgifter til det af (A) ansøgte.

Den konkrete vurdering af rådighedsbeløb og berettigelse til dækning af udgifter har ikke kunnet give Ankestyrelsen baggrund for at antage sagen til principiel behandling med henblik på udmeldelse af generelle retningslinjer.

Spørgsmålet om dækning af (B)'s udgifter til benzin til sin invalidebil efter servicelovens § 84 er der ikke truffet afgørelse om i den sag om dækning af (A)'s udgifter, som er påklaget til Ankestyrelsen.

Hillerød Kommune og det sociale nævn har oplyst, at (B) den 11. oktober 2001 drøftede dækning af nødvendige merudgifter efter servicelovens § 84 med kommunen, som oplyste (B) om mulighederne for en sådan hjælp.

Det bemærkes i den forbindelse, at det sociale nævn har anført, at nævnets afgørelse af 8. december 2004 indeholdt en opfordring til ægtefællerne om at ansøge kommunen

om hjælp efter servicelovens § 84 til nødvendige merudgifter til benzin til (B)'s invalidebil.

Ankestyrelsen har i brev af 21. februar 2005 forholdt sig til, om der i tilknytning til sagen om dækning af (A)'s udgifter var fundet forhold vedrørende kommunens vejledning og rådgivning, som kunne danne grundlag for antagelse af denne sag til principiel behandling. Ankestyrelsen har ikke herved kunnet forholde sig til en konkret afgørelse om mangelfuld vejledning i forhold til (B) eller en konkret ansøgning om hjælp efter servicelovens § 84 til dækning af (B)'s udgifter til drift af sin invalidebil.

"..."

I breve af 27. september og 3. oktober 2005 har B fremsendt bemærkninger til myndighedernes udtalelser. B har anført at hun ikke erindrer at være blevet vejledt om mulighederne efter servicelovens § 84. B anfører videre at hun ikke har opfattet det sociale nævns afgørelse af 8. december 2004 som en opfordring til at søge hjælp efter servicelovens § 84, men som et afslag med den begrundelse at hun ikke havde søgt efter denne bestemmelse.

## Ombudsmandens udtalelse

### "Vejledningspligt

Forvaltningslovens § 7, stk. 1 (lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer) har følgende ordlyd:

'§ 7. En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.'

Retssikkerhedslovens § 5 (lovbekendtgørelse nr. 72 af 6. februar 2004) har følgende ordlyd:

'§ 5. Kommunen og amtskommunen skal behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også rådgivning

og vejledning. Kommunen og amtskommunen skal desuden være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning.'

Kommunens forpligtelser i forhold til borgere med bl.a. nedsat fysisk funktionsevne er endvidere omtalt i § 68 i lov om social service (senest lovebekendtgørelse nr. 1187 af 7. december 2005), hvor følgende er anført:

'§ 68. Kommunen sørger for tilbud om gratis rådgivning til personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer. Tilbudet om rådgivning skal også omfatte opsøgende arbejde.'

Retssikkerhedslovens § 5 trådte i kraft den 1. juli 1998, jf. § 89 i dagældende lov nr. 453 af 10. juni 1997, men i forarbejderne til bestemmelsen er bl.a. anført følgende, jf. Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 4885:

'Disse principper er ikke nye, men de har hidtil ikke været formuleret som egentlig lovbestemmelser. Forslaget stilles, fordi Førtidspensionsudvalg II i sin 1. delrapport fra januar 1996 bl.a. fremhæver, at selv om en person søger om en bestemt form for hjælp, er det vigtigt, at kommunen ikke kun tager stilling til, hvad ansøgeren konkret søger om.'

Om det nærmere indhold af retssikkerhedslovens § 5 fremgår bl.a. følgende af forarbejderne, jf. Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 4872:

### '3.4. Helhedsvurdering

Det er af stor betydning, at hjælpen tilrettelægges ud fra en samlet vurdering af borgerens situation. Derfor foreslås det i § 5, at kommunen og amtskommunen skal behandle ansøgninger om hjælp bredt og ikke kun i forhold til den konkrete form for hjælp, som en borger har søgt om.

Bestemmelsen betyder således, at myndigheden skal behandle sagen ud fra andre muligheder, selv om en borger ansø-

ger om en bestemt form for hjælp. I en række tilfælde vil det naturligvis ikke være aktuelt at gennemgå samtlige muligheder. Hvis en person ansøger om et konkret hjælpemiddel, fx et høreapparat, er det oplagt, at det, som myndigheden skal undersøge, er, om ansøgeren opfylder betingelserne for et hjælpemiddel. Det samme vil være tilfældet, hvis en person søger om hjælp til forsørgelse, og der ikke er noget, som tyder på, at pågældende har andre problemer end ledighed. I sådanne tilfælde skal kommunen ikke overveje andre muligheder. Kommunen behøver således ikke at dokumentere dette yderligere.

Men søger en person om hjælp til forsørgelse, og er der andre problemer end ledighed, kan sagen stille sig anderledes. Kommunen kan ikke nøjes med at behandle en ansøgning om førtidspension i forhold til reglerne i lov om social pension. Kommunen skal også se på andre muligheder for at løse behov for hjælp, fx i forhold til hjælp efter lov om aktiv socialpolitik: aktivering, revalidering, skånejob med tilskud og førtidspension.'

Følgende fremgår bl.a. af vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område (vejledning nr. 21 af 24. februar 2004):

### 'Kapitel 8

#### *Helhedsvurdering*

...

*Alle muligheder skal tages i betragtning*

46. Baggrunden for § 5 er, at det har stor betydning, at hjælpen tilrettelægges ud fra en samlet vurdering af borgerens situation. En ansøgning om hjælp skal behandles bredt og ikke altid kun i forhold til den konkrete form for hjælp, som en borger har søgt om.

I det konkrete tilfælde vil det afhænge af situationen og den hjælp, som ansøgeren beder om, hvordan sagen skal behandles. Hvis en person fx søger om støtte til et hjælpemiddel, skal myndigheden undersøge, om ansøgeren opfylder betingelser-

ne for hjælpemidlet. Dette vil være tilstrækkeligt, hvis der ikke er andre problemer.

Hvis en person med andre problemer end ledighed søger om hjælp til forsørgelse, kan sagen stille sig anderledes. Samtidig med behandlingen af ansøgningen om kontanthjælp er det samtidig relevant at se på andre muligheder, fx aktivt tilbud, revalidering eller fleksjob.

Ved ansøgninger om visse kontante ydelser, fx boligstøtte, folkepension eller børnetilskud, er det ikke altid nødvendigt at foretage en helhedsvurdering, da ydelserne ofte tilkendes efter objektive kriterier til personer uden sociale problemer i øvrigt.

#### *Rådgivning*

...

48. Det er ikke et krav, at myndighederne – og dermed sagsbehandleren – selv skal kunne give råd om alle typer af problemer, men sagsbehandleren skal være opmærksom på andre rådgivningsmuligheder, som borgeren kan henvises til. Fx arbejdsløsheds-kasserne, når det drejer sig om reglerne om arbejdsløshedsdagpenge, statsamtterne i tilfælde af skilsmisse, separation eller spørgsmål om samvær med børn.

49. At kommunen og amtskommunen skal behandle ansøgninger om hjælp bredt betyder, at borgeren også – hvis det er nødvendigt – skal have tilbud om rådgivning og vejledning.

Efter forvaltningslovens § 7 har en myndighed pligt til at rådgive og vejlede inden for sit eget område og til at henvise til den rigtige myndighed. Regler om rådgivning og vejledning findes også i § 7 i aktivloven og § 3 i serviceloven. Rådgivning og vejledning er en social ydelse, som kan ydes enten alene eller sammen med anden form for hjælp. Afslag på rådgivning og vejledning kan indbringes for de sociale klageinstanser.'

Bestemmelsen er også omtalt i Socialministeriets vejledning om førtidspension af 23. oktober 2002. Følgende – vedrørende forsørgelsesgrundlag – er bl.a. anført i punkt 14:

'Kommunen skal ud fra en helhedsvurdering træffe afgørelse om, hvilket forsørgelsesgrundlag der er det rigtige i den konkrete sag. Kommunen skal træffe afgørelsen i forhold til alle de muligheder, der er for at få hjælp efter den sociale lovgivning, og ikke kun tage stilling til den ydelse, borgeren eventuelt konkret har søgt om.

...'

Ankestyrelsen har i flere sociale meddelelser – bl.a. SM D-19-02, SM A-6-03 og SM C-57-03 – anført at en kommune i henhold til retssikkerhedsloven skal behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også yde rådgivning og vejledning.

Socialministeren har den 12. august 2005 besvaret et spørgsmål fra folketingsmedlem René Skau Björnsson således (spørgsmål nr. S 2790):

#### *Spørgsmål:*

'I hvilket omfang skal en ansøger om hjælp efter servicelovens § 84 gennem konkrete ansøgninger medvirke til at af-dække, om en bestemt udgift kan bevilges efter andre bestemmelser, før det må anses for godtgjort, at dette ikke er tilfældet, således at den kan bevilges efter servicelovens § 84?'

#### *Svar:*

Der kan sædvanligvis først ydes hjælp efter serviceloven, hvis andre støttemuligheder er udtømt, herunder hjælp efter anden lovgivning. Dette gælder også hjælp efter § 84.

Dette skal dog ses i sammenhæng med det almindelige princip inden for den offentlige forvaltning om, at myndigheden har ansvaret for at oplyse de sager, som

myndigheden behandler. Dette princip står også i retssikkerhedslovens § 10. Det er herefter kommunens ansvar at sørge for, at der bliver indhentet tilstrækkelige oplysninger til, at myndigheden kan afgøre, hvilken hjælp borgeren er berettiget til.

Kommunerne har samtidig, ud over den generelle forpligtelse til at yde rådgivning efter servicelovens § 3, en særlig forpligtelse til at rådgive og vejlede personer med nedsat fysisk eller psykisk funktions-evne, efter servicelovens § 68.

Da kommunen endvidere efter retssikkerhedslovens § 5 er forpligtet til at behandle en ansøgning om hjælp i forhold til de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, er det min opfattelse, at det er kommunens ansvar at indhente tilstrækkelige oplysninger til at vurdere, om borgernes sag skal behandles efter servicelovens § 84 eller efter en anden bestemmelse i den sociale lovgivning.

Kommunen har efter retssikkerhedslovens § 11 mulighed for at anmode ansøgeren om at medvirke til at få de oplysninger frem, som er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp han eller hun er berettiget til. I den forbindelse kan kommunen dog ikke kræve, at borgeren selv indhenter oplysninger, som det vil være særligt indgribende, belastende, besværligt eller omkostningskrævende at skaffe. Det er min opfattelse, at det vil være for belastende for borgerne, hvis de anmodes om selv at afprøve andre muligheder inden for den lovgivning, som administreres af kommunen, inden ansøgningen om merudgiftsydelse bliver taget op til behandling.

Det er dermed ikke den enkelte ansøgers opgave at have kendskab til eller undersøge samtlige muligheder for hjælp efter serviceloven eller andre love. Det indgår derimod i den kommunale sagsbehandling sammen med borgeren at frembringe det rette grundlag for den samlede vurdering af borgerens behov for hjælp. I den vurdering vil det indgå, om borgeren

er berettiget til at få den nødvendige støtte andre steder fra.

...'

Jeg har i Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 340\* ff, udtalt at bestemmelsen i retssikkerhedslovens § 5 ikke kun er en lovfæstelse af den almindelige vejledningsforpligtelse for forvaltningsmyndigheder, jf. forvaltningslovens § 7 og punkt 29-31 i Justitsministeriets vejledning af 4. december 1986 om forvaltningsloven. Bestemmelsen må anses for at indebære at forvaltningsmyndighedernes almindelige vejledningspligt er skærpet på det sociale område.

Efter min opfattelse er bestemmelsen i § 5 i retssikkerhedsloven i hvert fald udtryk for at den sociale lovgivnings muligheder for at få hjælp er mange og kan virke uoverskuelige for mange borgere. Jeg ser også bestemmelsen som udtryk for lovgivers ønske om størst mulig dialog mellem myndigheden og den enkelte borger med henblik på at borgeren får adgang til at få alle relevante former for hjælp.

Jeg må dog også forstå ordlyden af retssikkerhedslovens § 5 og de tilhørende bemærkninger sådan at en myndighed er forpligtet til at behandle en sag og træffe afgørelse – herunder også give afslag – efter alle relevante bestemmelser vedrørende støtte eller økonomisk hjælp i den sociale lovgivning, uanset om en borger har søgt om dette eller ej. Myndigheden er i så fald forpligtet til (eventuelt efter forudgående samtykke) at indhente nødvendige oplysninger til sagen i videre omfang end de oplysninger der fremgår af den konkrete ansøgning. Se bl.a. Jon Andersen, Socialforvaltningsret (2004), s. 235 ff.

Kommunen er på den ene side forpligtet til i vid udstrækning at hjælpe borgeren med at få kendskab til relevante hjælpemuligheder, også videre end borgeren umiddelbart selv har fundet det relevant. På den anden side kan kommunen som udgangspunkt ikke tildele sociale ydelser



tvangsmæssigt hvis borgeren klart og utvetydigt har tilkendegivet at han ikke ønsker ydelserne.

Den egentlige forpligtelse til at træffe afgørelse uden en egentlig konkret ansøgning vil i hvert fald gælde for så vidt angår de muligheder for hjælp der umiddelbart forekommer relevante for borgeren på det tidspunkt hvor borgeren henvender sig til kommunen.

Det fremgår af den konkrete sag at ansøgningerne der blev indgivet til Hillerød Kommune den 1. november 2001 og den 3. januar 2002, begge vedrørte dækning af Deres ægtefælles udgifter. Det er således Deres ægtefælle der må betragtes som ansøger i sagerne.

Som udgangspunkt må kommunens vejledningsforpligtelser (efter bl.a. retssikkerhedslovens § 5) alene ses i forhold til ansøgeren/den person der retter henvendelse til myndigheden.

Imidlertid fremgår det af sagen at De og Deres ægtefælle sammen indgav et oplysningsskema vedrørende bl.a. Deres og Deres ægtefælles samlede økonomiske forhold. Kommunen var således i besiddelse af omfattende oplysninger også om Deres økonomiske forhold. Det fremgår desuden at kommunen til brug for beregningen af Deres og Deres ægtefælles nødvendige udgifter og rådighedsbeløbet behandlede spørgsmål der vedrørte Deres bistanstillæg, og spørgsmål vedrørende udgifter med forbindelse til Deres handicap. Deres personlige oplysninger er således indgået med betydelig vægt i forbindelse med behandlingen af Deres ægtefælles ansøgninger om hjælp, og kommunen må derfor anses for at have haft kendskab til Deres forhold. Endvidere er det mit indtryk at en stor del af korrespondancen – og den personlige kontakt – i sagen i høj grad har været med Dem.

Ud fra disse konkrete omstændigheder i sagen mener jeg derfor at Hillerød Kommune var forpligtet til at vejlede Dem om

støttemulighederne efter servicelovens § 84.

Kommunen har anført i høringssvaret til mig at kommunen kort tid forud for Deres ægtefælles ansøgninger havde vejledt Dem om mulighederne for støtte efter § 84.

De har anført at De ikke erindrer at være blevet vejledt.

Jeg må imidlertid lægge til grund at kommunen den 11. oktober 2001 har noteret på journalarket at De rettede henvendelse, og at De i den forbindelse blev vejledt om mulighederne for at modtage støtte efter servicelovens § 84. Jeg må også lægge til grund at De har modtaget støtte efter bestemmelsen i bl.a. 2001.

Henset hertil og til mine bemærkninger ovenfor vedrørende retssikkerhedslovens § 5 mener jeg at det er uheldigt at Hillerød Kommune ikke traf afgørelse om hvorvidt De var berettiget til dækning af benzinudgifter til Deres invalidebil.

#### **Dækning af nødvendige merudgifter efter servicelovens § 84**

Følgende er anført i § 84 i lov om social service (dagældende lovebekendtgørelse nr. 708 af 29. juni 2004):

##### *'Kapitel 15*

##### *Dækning af nødvendige merudgifter*

**§ 84.** Kommunen yder dækning af nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse til personer mellem 18 og 65 år med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne og til personer med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der efter § 15 a i lov om social pension har opsat udbetalingen af folkepensionen. Det er en betingelse, at merudgiften er en følge af den nedsatte funktionsevne og ikke kan dækkes efter anden lovgivning eller andre bestemmelser i denne lov.

*Stk. 2.* Udmålingen af tilskuddet sker på grundlag af de sandsynliggjorte merudgifter for den enkelte, f. eks. merudgifter



til individuel befordring, håndsregninger og fritidsaktiviteter.

*Stk. 3.* Tilskud til nødvendige merudgifter kan ydes, når de skønnede merudgifter udgør mindst 6.000 kr. pr. år, svarende til 500 kr. pr. måned. Tilskuddet beregnes med et basisbeløb på 1.500 kr. pr. måned. Basisbeløbet øges første gang med 500 kr. pr. måned til 2.000 kr. pr. måned, når de skønnede merudgifter overstiger 21.000 kr. pr. år, svarende til 1.750 kr. pr. måned. Herefter øges basisbeløbet med 500 kr. pr. måned, hver gang merudgifterne stiger henholdsvis 6.000 kr. pr. år og 500 kr. pr. måned. Tilskuddet afrundes til nærmeste hele beløb, der er deleligt med 500.

*Stk. 4.* Socialministeren fastsætter regler om, hvilke udgifter der kan ydes hjælp til, og betingelserne herfor.

*Stk. 5.* Personer, der modtager førtidspension tilkendt efter de før 1. januar 2003 gældende regler, er ikke berettigede til ydelser efter denne bestemmelse, medmindre de tillige er bevilget personlig hjælpeordning efter § 77.'

Følgende er bl.a. anført i bemærkningerne til bestemmelsen i forbindelse med ændringen af § 84 den 1. januar 2003 (L 137 af 15. december 2000):

'Der kan ikke foretages en udtømmende opregning af, hvilke udgifter, der vil kunne opnås dækning for, idet merudgiftsbehovet vil være forskelligt fra person til person. I vurderingen vil bl.a. indgå pågældendes aktivitetsniveau, boligforhold, erhvervsforhold, personlige forhold etc. Formålet er, at den pågældende kan fortsætte et liv så nær det normale som muligt.

...

Eksempler på hvilke udgifter merudgiftsydelsen kan dække:

...

Egenbetalingen af tilskudsberettiget medicin, der gives som følge af den nedsatte funktionsevne, og særlige ernæringspræparater ud over det tilskud, der evt.

kan ydes efter sygesikringslovens bestemmelser.

...

Merudgifter til befordring, hvis disse ikke dækkes af andre ordninger,

...

Der kan ydes tilskud til merudgifter til befordring til uddannelse, behandling og fritid. Befordringsydelse efter merudgiftsbestemmelsen er subsidiære i forhold til befordringsydelse efter andre bestemmelser, herunder eventuel støtte, der kan ydes efter § 103 til personer, der på grund af varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for befordring med individuelle befordringsmidler.

Hjælp til anskaffelse af bil til befordring af en person med nedsat funktionsevne kan ydes efter servicelovens § 99. Generelt kan der ikke gives støtte til andre udgifter, som fx forsikring, reparationer m.v.

...

Hvis en person på grund af nedsat funktionsevne ikke er i stand til at benytte offentlige transportmidler, kan der ydes tilskud til nødvendige merudgifter til befordring i egen bil i fritiden. Der er ikke bestemte grænser for, hvor meget, der kan ydes i den situation. Det beror på en konkret vurdering af fx hjemmets afstand til fritidsforanstaltninger, venners hjem, mulighederne for almindelig fritidsbeskæftigelse osv.'

Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt fremkom med bemærkninger i afgørelsen af 8. december 2004 om mulighederne for at få dækket benzinudgifter til Deres invalidebil efter servicelovens § 84 og anførte efterfølgende at De ikke havde søgt om hjælp efter denne bestemmelse.

Af Deres klage til mig af 9. marts 2005 og af Deres bemærkninger af 3. oktober 2005 til myndighedernes høringssvar fremgår det at De opfattede bemærkningerne som en oplysning fra det sociale nævn om at de pågældende udgifter ikke

var indgået i myndighedernes bedømmelse af sagen.

Da jeg behandlede Deres klage af 9. marts 2005, opfattede jeg ligesom Dem det sociale nævns bemærkninger i afgørelsen som en oplysning om at kommunen og nævnet ikke havde inddraget eller forholdt sig til de udgifter som kommune og nævn umiddelbart fandt eventuelt kunne dækkes efter servicelovens § 84.

På denne baggrund formulerede jeg min høring af 9. juni 2005 som citeret ovenfor.

Den 22. september 2005 modtog jeg bl.a. udtalelsen fra Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt af 14. september 2005. Følgende begrundelse for afgørelsen af 8. december 2004 er nu anført:

...

Nævnet finder, at ægtefællerne med et månedligt rådighedsbeløb på kr. 6.391, bør være i stand til både at afholde almindelige benzinudgifter i et rimeligt omfang til (B)'s invalidebil og udgifterne til (A)'s rejseudgifter til ophold på (Y) i januar 2002 på kr. 2.200 og tandbehandling udført fra 15. oktober til 19. november 2001 på kr. 3.105.

...

Jeg må herefter forstå at det sociale nævn oplyser at nævnet *havde* inddraget og forholdt sig til de anførte udgifter til benzin. Jeg må forstå bemærkningerne således at nævnet nu mener at de ansøgte udgifter kunne afholdes af det beregnede rådighedsbeløb.

Forvaltningsloven indeholder bl.a. følgende bestemmelse:

§ 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.

...

En begrundelse skal efter forvaltningslovens § 24 fremtræde som en forklaring på hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold. Den begrundelse der gives efter forvaltningslovens bestemmelser, skal være dækkende. Begrundelsen må således ikke være misvisende eller være affattet på en måde der kan give anledning til misforståelser. Se bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (2001), s. 442 ff.

Jeg mener at det er beklageligt at det sociale nævns afgørelse af 8. december 2004 var formuleret sådan at den kunne give anledning til misforståelse.

### Afgørelsen om afslag på økonomisk hjælp til rejseudgifter og tandbehandling efter aktivlovens §§ 81 og 82

Følgende fremgår af §§ 81 og 82 i lov om aktiv socialpolitik (dagældende lovbekendtgørelse nr. 709 af 13. august 2003 med senere ændringer):

*'Hjælp i særlige tilfælde  
Enkeltudgifter*

§ 81. Kommunen kan yde hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter til en person, som har været ude for ændringer i sine forhold, hvis den pågældendes egen afholdelse af udgifterne i afgørende grad vil vanskeliggøre den pågældendes og familiens muligheder for at klare sig selv i fremtiden. Hjælpen kan normalt kun ydes, hvis udgiften er opstået som følge af behov, der ikke har kunnet forudses. Kommunen kan dog efter en konkret vurdering undtagelsesvis yde hjælp til en udgift, der har kunnet forudses, hvis afholdelsen af udgiften er af helt afgørende betydning for den pågældendes eller familiens livsførelse.

*Sygebehandling m.v.*

§ 82. Kommunen kan yde hjælp til udgifter til sygebehandling, medicin, tandbehandling eller lignende, der ikke kan dækkes efter anden lovgivning, hvis ansøgeren ikke har økonomisk mulighed for at betale udgifterne. Der kan kun ydes hjælp, hvis behandlingen er nødvendig og helbredsmæssigt velbegrundet. Der kan kun undtagelsesvis ydes hjælp til udgifter til behandling uden for det offentlige behandlingssystem. Dette forudsætter, at der ikke er behandlingsmuligheder inden for det offentlige behandlingssystem, og at behandlingen i hvert enkelt tilfælde er lægeligt velbegrundet.'

Bemærkningerne til disse bestemmelser (L 230 af 16. april 1997) er delvis gengivet i vejledning nr. 39 af 5. marts 1998 om lov om aktiv socialpolitik, hvor følgende bl.a. er anført:

'Kapitel 10

*Hjælp i særlige tilfælde*

...

399. Hjælp til betaling af rimeligt begrundede enkeltudgifter efter § 81 forudsætter,

- 1) at ansøgeren har været ude for ændringer i sine forhold (social begivenhed),
- 2) at ansøgerens egen afholdelse af udgifterne i afgørende grad vil vanskeliggøre den pågældendes og familiens muligheder for at klare sig selv i fremtiden (forebyggende sigte), og
- 3) at hjælpen normalt kun ydes, hvis udgiften er opstået som følge af behov, der ikke har kunnet forudses (uforudsigelighed).

...

*Forebyggende sigte*

401. Kravet om et forebyggende sigte betyder, at netop det at afholde denne udgift i afgørende grad vil bringe ansøgerens og familiens økonomiske situation ud af balance. Kommunen må i den forbindelse vurdere, om personer med en lavere ind-

komst normalt vil kunne afholde en sådan udgift.

...

406. Kommunen kan efter § 82 yde hjælp til betaling af udgifter til sygebehandling, medicin, tandbehandling og lignende, hvis

- 1) udgiften ikke dækkes efter anden lovgivning,
- 2) ansøgeren og ægtefællen ikke selv har økonomisk mulighed for at betale udgiften, og
- 3) hvis behandlingen er nødvendig og helbredsmæssigt velbegrundet.

...

*Økonomiske forhold*

408. Kommunen kan ikke yde hjælp, hvis ansøgeren eller ægtefællen har indtægter eller formue, som kan dække behovet. Støttemuligheder fra statens uddannelsesstøtte i form af stipendium og lån tilgives i den forbindelse med en indtægt. Der kan ikke ydes hjælp til den del af udgiften, som dækkes af en privat forsikring, fx Sygeforsikring Danmark.

Kommunen skal i hvert enkelt tilfælde foretage en konkret vurdering af ansøgerens og ægtefællens økonomiske forhold, herunder om ansøgeren har mulighed for selv at betale en del af udgiften.'

Som jeg forstår kommunens og det sociale nævns afgørelse, har følgende økonomiske oplysninger ligget til grund for afgørelsen af 8. december 2004:

Indtægter pr. måned: kr. 14.376

Godkendte faste udgifter pr. måned: kr. 7.985

Myndighederne har herefter lagt til grund at De og Deres ægtefælle havde et rådighedsbeløb til underhold og andre faste udgifter pr. måned på kr. 6.391. Jeg må forstå det sociale nævns begrundelse i hørings svaret til mig af 14. september 2005 sådan at De og Deres ægtefælle ud af dette beløb var i stand til bl.a. at afholde:

Rejseudgifter	kr. 2.200
Medicindgifter angiveligt	kr. 300

Der ligger ikke andre oplysninger i sagen vedrørende medicinudgifterne.

Nødvendig benzinudgift angiveligt kr. 2.000

De har anført at Deres benzinudgifter – beregnet ud fra det samlede antal kørte kilometer, et gennemsnitligt benzinforbrug og en gennemsnitlig literpris på kr. 8 – månedligt er kr. 2.000. Der ligger ikke andre oplysninger i sagen vedrørende omfanget af benzinforbruget.

Tandbehandling (eller afdrag over mere end en måned) (kr. 3.105)

Det fremgår af ovennævnte bestemmelser i §§ 81 og 82 og den citerede vejledning at kommunen skal foretage en konkret vurdering af ansøgerens økonomiske forhold. Kommunen skal bl.a. foretage en vurdering af rådighedsbeløbets størrelse efter betaling af rimelige faste udgifter. I denne vurdering skal også indgå en konkret vurdering af ansøgerens månedlige underholdsbeløb, dvs. et beløb til dækning af daglige fornødenheder som mad, drikke mv.

Der er ikke i hverken bestemmelserne eller i bemærkningerne eller vejledningen til bestemmelserne anført nærmere retningslinjer for fastsættelse af rådighedsbeløbet, herunder underholdsbeløbet. Ankestyrelsen har dog i sociale meddelelser (SM'er) konkret forholdt sig til spørgsmål i denne anledning.

Følgende fremgår bl.a. af SM O-73-95:

*'Sagsfremstilling:*

Ansøger, der var samlevende og havde modtaget kontanthjælp i ca. 3 år, søgte i januar 1994 om hjælp til betaling af en helprotese til overkæben til 2.750 kr.

Kommunen gav afslag med henvisning til, at ansøger kunne søge at indgå en afdragsordning med sin tandlæge.

Kommunen begrundede afslaget med, at ansøger havde haft mulighed for at spare op til udgiften, idet der ifølge beregningen af ansøgeres økonomi var et overskud.

Af kommunens beregningsark fremgik, at kommunen havde fastsat et underholdsbeløb på 2.000 kr. (beløbet var fortrykt på beregningsarket).

Ankenævnet ændrede kommunens afgørelse. Nævnet fandt, når der hensås til det oplyste om ansøgers nettoindtægter sammenholdt med det oplyste om ansøgers rimelige faste udgifter, at ansøger ikke havde midler til at afholde den omhandlede udgift. Nævnet fandt, at det måtte betragtes som 'åbenbart urimeligt', når forvaltningen alene ville overlade ansøger et underholdsbeløb på 2.000 kr.

I klagen til Ankestyrelsen gjorde kommunen bl.a. gældende, at den havde valgt at afsætte et underholdsbeløb til en voksen til 2.000 kr., efter at alle rimelige udgifter var betalt. Sagen blev behandlet i principielt møde med henblik på afklaring af, om en kommune ved afgørelsen af, om en ansøger skal have hjælp efter § 46 a, kan anvende et generelt fastsat beløb til ansøgers underhold.

*Afgørelse:*

Ankestyrelsen fandt, at kommunen ved afgørelsen af, om der kunne ydes hjælp efter bistandslovens § 46 a, ikke havde været berettiget til at lægge et fast underholdsbeløb på 2.000 kr. til grund ved vurderingen af ansøgers økonomiske forhold.

Ankestyrelsen lagde ved afgørelsen vægt på, at der ikke i bistandsloven er hjemmel til at fastlægge et forudbestemt beløb til underhold uden at gå ind i en konkret skønsmæssig vurdering af ansøgers økonomi sammenholdt med udgiftens størrelse.

Ankestyrelsen fandt, at kommunen ved at fastsætte et sådant beløb havde sat det individuelle 'skøn under regel'.

Kommunens interne regel, hvorefter udgiften til underhold fast udgjorde 2.000 kr., måtte derfor anses for at være ulovlig.

Ankestyrelsen var i øvrigt enig med nævnet i, at det måtte betragtes som 'åbenbart urimeligt', når forvaltningen

alene ville overlade ansøger et månedligt underholdsbeløb på 2.000 kr.

Ankestyrelsen tiltrådte således nævnets afgørelse.'

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, 2. udgave (2002), s. 447 ff, hvor følgende bl.a. 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.

...

Kravene til forvaltningens sagsoplysning angår tilvejebringelsen af et fyldestgørende faktisk og retligt grundlag for afgørelsen.

...

Officialprincippetets 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.

...'

§ 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (senest lov-bekendtgørelse nr. 702 af 23. juni 2006) har følgende ordlyd:

### 'Kapitel 3 a

*Oplysningspligt m.v.*

*Sagens oplysning m.v.*

§ 10. Myndigheden har ansvaret for, at sager, der behandles efter denne lov, er oplyst i tilstrækkeligt omfang til, at myndigheden kan træffe afgørelse.'

Hvis de anslåede udgifter til medicin og benzin i De og Deres ægtefælles sag skal lægges til grund som oplyst af Dem, ser regnestykket således ud:

Rådighedsbeløb til underhold og andre faste udgifter:	kr. 6.391
Heraf afholdes:	
Medicinudgifter	kr. 300
Benzinudgifter	kr. 2.000
Rejseudgifter (november 2001)	kr. 2.200
Tandbehandling (januar 2002)	kr. 3.105

Herefter er der umiddelbart et månedligt beløb på henholdsvis *kr. 1.891* (november 2001) og *kr. 986* (januar 2002) til Deres og Deres ægtefælles fælles underhold.

Det har været vanskeligt for mig med sikkerhed at forstå hvilke udgifter kommune og nævn har anset for at være nødvendige udgifter som skal afholdes, hvad enten det sker som en fast udgift eller over rådighedsbeløbet.

De foreliggende oplysninger, navnlig om Deres nødvendige udgifter til benzin og medicin, forekommer mig umiddelbart at være utilstrækkelige, medmindre Deres egne oplysninger herom lægges til grund.

Jeg mener således at det er beklageligt at myndighederne ikke nærmere forholdt sig til hvilke udgifter de ville anse for nødvendige, og størrelsen af disse.



### Sammenfatning

Som ovenfor nævnt mener jeg at det er uheldigt at Hillerød Kommune ikke traf afgørelse om dækning af nødvendige benzinudgifter til Deres invalidebil efter servicelovens § 84.

Jeg har også ovenfor gennemgået mine overvejelser om beregningsgrundlaget for kommunens og det sociale nævns afgørelse om dækning af rejseudgifter og tandbehandling til Deres ægtefælle (A). Jeg mener at det er beklageligt at det sociale nævns afgørelse af 8. december 2004 var formuleret sådan at den kunne give anledning til misforståelse. Jeg har endvidere peget på at oplysningerne om benzinudgifter og medicin ikke umiddelbart har været fuldstændige.

De har i Deres klage bedt om at Hillerød Kommune bliver pålagt at udbetale hjælp efter servicelovens § 84 for perioden fra november 2001 til De flyttede fra kommunen i juli 2002. De har endvidere anført at De og Deres ægtefælle også ønsker at den oprindeligt ansøgte hjælp til dækning af rejseudgifter og til tandbehandling efter aktivlovens §§ 81 og 82 bliver bevilget.

Hillerød Kommune og Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt har ikke over for Dem truffet afgørelse om hvorvidt De er berettiget til at modtage støtte efter servicelovens § 84 for den anførte periode.

Ombudsmanden kan ikke behandle klager over forhold der kan indbringes for en højere forvaltningsmyndighed, før denne myndighed har truffet afgørelse

(§ 14 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand).

På baggrund af min gennemgang af sagen – herunder at jeg mener at Hillerød Kommune burde have truffet afgørelse over for Dem om eventuel dækning af nødvendige merudgifter – har jeg besluttet at sende sagen til Hillerød Kommune.

Jeg henstiller til kommunen at træffe afgørelse over for Dem efter servicelovens § 84. Jeg henstiller endvidere at kommunen genoptager Deres ægtefælle, (A)'s, sag om dækning af rejseudgifter og tandbehandling med henblik på bl.a. at lade oplysningerne om afgørelsen i Deres sag om eventuel dækning af nødvendige merudgifter efter servicelovens § 84 indgå i sagens behandling."

Jeg bad kommunen om at underrette mig om kommunens afgørelser i sagerne.

På baggrund af ombudsmandens henstilling genoptog Hillerød Kommune sagen. Kommunen traf afgørelse den 23. februar 2007 over for B. Kommunen bevilgede B dækning af merudgifter til benzin og medicin med 2.300 kr. pr. måned for perioden 1. november 2001 til 1. juli 2002. Kommunen meddelte at den senere ville træffe ny afgørelse over for A for så vidt angik hjælp til dækning af udgifter til tandbehandling og rejseomkostninger.

Jeg meddelte den 5. marts 2007 kommunen at jeg på det foreliggende grundlag ikke foretog mig mere.

NOTE: (\*) FOB 2002, s. 340.





## 10-2. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsbehandlingstid i forbindelse med anmodning om genoptagelse af sag om humanitær opholdstilladelse

J.nr. 2003-4500-600

Beretningen for 2004, s. 288

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsbehandlingstid i forbindelse med anmodning om genoptagelse af sag om humanitær opholdstilladelse

Ved brev af 26. juli 2004 meddelte Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration mig følgende vedrørende prioriteringen af anmodninger om genoptagelse af afgørelser om humanitær opholdstilladelse:

”På foranledning af den generelt belastede situation i det kontor i ministeriet, der behandler sager om humanitær opholdstilladelse, og Deres kritik af behandlingen af en konkret sag om genoptagelse af en afgørelse om humanitær opholdstilladelse, har ministeriet imidlertid fundet anledning til at ændre den hidtidige prioritering og praksis for behandling af bl.a. anmodninger om genoptagelse af sager om humanitær opholdstilladelse. Kontoret har derfor nu iværksat en række initiativer og procedurer med henblik på at sikre en mere optimal behandling fremover. Nedenfor omtales først initiativer, der er foretaget eller vil blive foretaget i den nærmeste fremtid for at tilvejebringe grundlaget for, at en ny prioritering og procedure for behandlingen af bl.a. anmodninger om genoptagelse af sager om humanitær opholdstilladelse kan træde i kraft fuldt ud så hurtigt som muligt.

Følgende *initiativer* er eller påtænkes iværksat snarest muligt:

- Kontoret har i perioden fra den 1. april 2004 til og med juni 2004 foretaget en særlig indsats vedrørende afvikling af sager, herunder af kontorets ældste sager

- Kontoret har de sidste tre dage af juni måned manuelt gennemgået verserende sager vedrørende ansøgninger om humanitær opholdstilladelse bl.a. med henblik på at sik-

re besvarelse af ubesvarede henvendelser, og kontoret har også udarbejdet en ny prioritering af sagerne

- Kontoret har iværksat en opsamlingsproces med henblik på foretagelse af manglende sagsskridt mv., som løber frem til den 1. oktober 2004

- Kontoret vil ændre den hidtidige procedure for behandling af anmodninger om genoptagelse af sager om humanitær opholdstilladelse.

Den *ny prioritering af sager* om humanitær opholdstilladelse, der allerede er iværksat, kan kort beskrives som følgende:

1) Særligt hastende sager, herunder navnlig sager vedrørende uledsagede mindreårige børn, sager hvor ansøgerens personlige forhold tilsiger hastebehandling, og sager, hvor ansøgerens asylsag er blevet behandlet i åbenbart grundløs hasteprocedure.

2) Afgørelse af sager, som skal afsluttes, før Flygtningenævnet træffer afgørelse i sagen.

3) Afgørelse af førstegangsansøgninger og anmodninger om genoptagelse efter modtagelsesdato med den ældste først, jf. nærmere nedenfor om målsætning for sagsbehandlingstid i genoptagelsessager.

Den *ny prioritering af sager* om humanitær opholdstilladelse tilsikrer, at ministeriet fremover og hurtigst muligt kan afvikle sagerne i overensstemmelse med det almindelige princip om, at sager behandles i den rækkefølge, sagerne er indgået. Ministeriet vil endvidere kunne give mere præcise oplysninger over for parten eller partsrepræsentanten om, hvornår ministeriet forventer at træffe afgørelse i sagen.

Den *ændrede procedure* for behandlingen af sager om humanitær opholdstilladelse, som

ministeriet har fundet anledning til, kan kort beskrives som følgende:

*1) Førstegangsansøgninger*

Ved modtagelse af en ansøgning om humanitær opholdstilladelse vil ministeriet – som altovervejende hovedregel – inden en uge sende et anerkendelsesbrev til parten eller partsrepræsentanten. Anerkendelsesbrevet vil indeholde stillingtagen til spørgsmålet om opsættende virkning, oplysning om den forventede sagsbehandlingstid og eventuelt en anmodning om fremsendelse af yderligere oplysninger samt fastsættelse af en frist herfor.

*2) Anmodning om genoptagelse*

Ved modtagelse af en anmodning om genoptagelse vil kontoret fremover altid straks gennemgå sagen og foretage en vurdering af, om anmodningen om genoptagelse bør tillægges opsættende virkning, samt om det er nødvendigt at anmode om yderligere oplysninger i sagen. Er det nødvendigt at indhente yderligere oplysninger, vil ministeriet inden en uge sende et anerkendelsesbrev til parten eller partsrepræsentanten. Er det ikke nødvendigt at indhente yderligere oplysninger, vil sagen blive afgjort hurtigst muligt.

Anmodninger om genoptagelse vil fremover skulle behandles inden tre måneder fra modtagelsesdatoen.

Det tilstræbes imidlertid, at hovedparten af anmodningerne om genoptagelse behandles inden en måned fra modtagelsesdatoen, og såfremt dette ikke er muligt, vil der i stedet – senest en måned fra modtagelsesdatoen – blive sendt et anerkendelsesbrev til parten eller partsrepræsentanten med oplysning om, hvornår det forventes, at der træffes afgørelse i sagen.

Den ovenfor anførte frist bør bl.a. ses i sammenhæng med det betydelige antal anmodninger om genoptagelse af sager om humanitær opholdstilladelse, som ministeriet modtager. Fristen har også sammenhæng med, at sagerne behandles i ministeriet som den eneste instans, og at anmodningerne i et ikke ubetydeligt omfang kræver flere under-

søgelsesskridt end for eksempel anmodninger om genoptagelse i familiesammenførings-sager, herunder eksempelvis i form af indhentelse af nye sagkyndige erklæringer, undersøgelser af behandlingsmuligheder i hjemlandet mv. Anmodninger om genoptagelse i familiesammenførings-sager medfører normalt ikke, at der skal indhentes yderligere oplysninger eller foretages andre undersøgelser. Det er derfor i familiesammenførings-sager – også ud fra en ressourcemæssig betragtning – hensigtsmæssigt at besvare anmodninger om genoptagelse så hurtigt, at sagen normalt kan ekspederes ved afsendelse af et enkelt brev til parten eller partsrepræsentanten.

Hertil kommer, at flere partsrepræsentanter, der repræsenterer ganske mange ansøgere, konsekvent anmoder om genoptagelse af afgørelser om humanitær opholdstilladelse uden at anføre et grundlag herfor. Mange anmodninger om genoptagelse indeholder endvidere begæring om udsættelse af sagernes afgørelse, indtil yderligere dokumentation er fremsendt, samtidig med at der enten indsendes et meget omfangsrigt materiale eller ingen dokumentation. Ofte indsendes den dokumentation, der er stillet i ud-sigt, ikke uden op til flere henvendelser fra ministeriet til partsrepræsentanten med anmodning herom.

*3) Orientering af parten hvis behandlingen af sagen trækker ud*

Ministeriet vil ved overskridelse af den af ministeriet oplyste forventede sagsbehandlingstid sende et brev til parten eller partsrepræsentanten med oplysning om, hvornår ministeriet forventer at behandle sagen færdig.

*4) Besvarelse af partens eventuelle rykkere*

I tilfælde, hvor parten eller partsrepræsentanten bringer sagen i erindring, vil der med det samme blive sendt et brev til den pågældende, eller den pågældende vil blive kontaktet telefonisk af en medarbejder i ministeriet. Det vil i den forbindelse blive oplyst, hvorpå sagen beror, og hvornår en afgørelse

i sagen kan forventes. Ministeriet vil ved overskridelse af den af ministeriet oplyste forventede sagsbehandlingstid rette fornyet henvendelse til parten eller partsrepræsentanten med oplysning om, hvornår ministeriet forventer at træffe afgørelse i sagen og med oplysning om, hvorpå sagen beror.

5) *Kvartalsvis gennemgang af sagsbeholdningen*

Beholdningen af sager vedrørende humanitær opholdstilladelse vil blive gennemgået en gang i kvartalet med henblik på at sikre, at ovennævnte procedurer er fulgt i alle sager. Det vil naturligvis løbende blive vurderet, hvilke sager der på grund af særlige omstændigheder skal undergives hastebehandling, og i forbindelse med den kvartalsvis[e] gennemgang af sagerne vil det ligeledes blive vurderet, om der er sager, der skal undergives hastebehandling.

De ovenfor nævnte initiativer fører til, at de ændrede procedurer for behandling af sager om humanitær opholdstilladelse er fuldt ud gennemført den 1. oktober 2004. Den nævnte målsætning for sagsbehandlingstiden vedrørende anmodninger om genoptagelse kan imidlertid først forventes opfyldt fra den 1. april 2005. Dette har sammenhæng

med, at ministeriets nuværende beholdning af anmodninger om genoptagelse af sager om humanitær opholdstilladelse, der pr. 1. juli 2004 udgør 235 sager, samt det antal yderligere anmodninger om genoptagelse, som ministeriet forventer at modtage i perioden juli 2004 til og med marts 2005, skal afvikles forud herfor. Det vil naturligvis blive tilstræbt, at målsætningen vedrørende sagsbehandlingstiden i genoptagelsessager opfyldes før den 1. april 2005. Ministeriet vil underrette Dem, når målsætningen opfyldes.

Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven er blevet indskærpet over for medarbejderne i det kontor i ministeriet, der behandler sager om humanitær opholdstilladelse, i forbindelse med ovenstående.”

Jeg tog det oplyste til efterretning og meddelte herefter Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration at jeg ikke foretog mig mere vedrørende det generelle spørgsmål om ministeriets sagsbehandlingstid i sager om genoptagelse af sager om humanitær opholdstilladelse.

## **10-2. Afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, og § 9, stk. 2, nr. 5**

J.nr. 2004-4326-643

Beretningen for 2005, s. 322

Den 23. maj 2006 sendte Udlændingesservice (tidligere Udlændingestyrelsen) en kopi til mig af et brev som Udlændingesservice havde sendt til A den samme dag. Det fremgik af brevet at Udlændingesservice den 11. maj 2006 havde meddelt A og hendes søn opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5. Det fremgik imidlertid også at

Udlændingesservice den 16. maj 2006 havde modtaget nye oplysninger i sagen og på den baggrund havde indledt en sag om eventuel inddragelse af opholdstilladelsen.

Den 10. juli 2006 meddelte jeg Udlændingesservice at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

## **18-1. Nedsættelse af den pligtige afgangsalder**

J.nr. 2004-3230-813

Beretningen for 2005, s. 507

I brev af 13. september 2006 henstillede jeg til Civilstyrelsen at der meddeltes medarbejde-

ren fri proces til sagsanlæg mod Undervisningsministeriet.

Civilstyrelsen bevilgede dette.



## 20-7. Genoptagelse af husdyrbrug uden tilladelse

J.nr. 2004-3230-813

Beretningen for 2005, s. 507

Miljøministeren fremsatte et forslag til lov om miljøgodkendelse mv. af husdyrbrug. På baggrund af ombudsmandens henstilling var der i lovforslagets § 33, stk. 3, indsat en

bestemmelse om kontinuitetsbrud. Lovforslaget blev vedtaget som lov nr. 1572 af 20. december 2006.

## Egen drift-projekter og inspektioner

Afsnit IV indeholder ombudsmandens egen drift-projekter og udvalgte inspektionsrapporter.

### *Egen drift-projekter*

Egen drift-projekterne er generelle undersøgelser. Et antal konkrete enkeltsager af samme type fra typisk en myndighed udvælges og gennemgås med henblik på såvel sagsbehandling som afgørelser mv. Egen drift-projekterne omtales også i afsnit I, side 14 og side 16.

### *Inspektioner*

En redegørelse for ombudsmandens inspektionsvirksomhed findes i afsnittet *Inspektioner* på s. 679.

Inspektionsrapporterne er opbygget punktvis i forhold til såvel almene problemstillinger som hvad ombudsmanden mere konkret har bemærket under de pågældende inspektioner. Ombudsmandens udtalelser er markeret med en grå streg i venstre side.

### *Opfølgning på tidligere inspektioner*

Opfølgingsrapporterne knytter sig til rapporter optrykt i tidligere udgaver af beretningen. Opfølgingsrapporterne har en overskrift og et nummer der er identisk med det oprindelige. Under overskriften er markeret hvilket år den oprindelige rapport stod at læse i beretningen. Endvidere er der oplysninger om eventuelle tidligere opfølgingsrapporter og en aktuel status, dvs. om der forventes yderligere opfølgning, eller om inspektionen anses for afsluttet.

Opfølgingsrapporterne indeholder de punkter hvor ombudsmanden har bedt myndigheden eller institutionen udtale sig. Der kan være citeret fra den oprindelige rapport eller fra tidligere opfølgingsrapporter for at opsummere det enkelte punkts problemstilling. Det er dog kun ombudsmandens nye udtalelser som er markeret med en grå streg i venstre side.



# 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 fortsat 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 2007 har der været gennemført 288 inspektioner der fordeler sig således:

Fængsler	27
Pensioner	8
Arresthuse	50
Sikrede institutioner/ varetægtssurrogater	9
Psykiatriske hospitaler	28
Distriktspsykiatri	3
Detentioner	84
Venterum	39
Sociale (herunder social-psykiatriske) bosteder	17
Ligebehandling af handicappede	15
Andet	8 (heraf 5 af kommuner)
I alt	288

## 3. Om de enkelte områder

### Fængsler

Der er 14 statsfængsler/fængselsafdelinger i landet.

Alle, bortset fra det nye Statsfængslet Østjylland, har været inspiceret flere gange af Folketingets Ombudsmand.

Endvidere har alle fængsler været inspiceret på ny efter den 1. januar 1997.

Inspektionerne af fængslerne har givet anledning til et antal særskilt rejste generelle egen drift-sager, f.eks. sager om

- videregivelse af lægelige oplysninger fra en institution til en anden
- foranstaltninger til at modvirke indsmugling af narkotika
- inventar i cellerne
- anskaffelse og vedligeholdelse af madrasser, puder og dyner
- udlevering af computerudstyr
- fejkilder ved urinprøver
- trusler og vold indsatte imellem
- overbelægning
- telefonordning.

### Arresthuse/arrestafdelinger

Der er godt 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. De (midlertidige) arrestafdelinger der er/var beliggende i åbne fængsler, har ikke været 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
- spørgeskemaundersøgelser vedrørende samtlige arresthuse
- anskaffelse og vedligeholdelse af madrasser, puder og dyner
- overbelægning
- nedlæggelse af dobbeltceller.

*Pensioner*

Der er 8 pensioner i landet.

Alle har været inspiceret af Folketingets Ombudsmand efter den 1. januar 1997.

*Sikrede institutioner/varetægtssurrogater*

Der er 8 sikrede institutioner/varetægtssurrogater i landet.

Alle har været inspiceret af Folketingets Ombudsmand efter den 1. januar 1997.

*Detentioner mv.*

Alle landets 12 politikredse har detentionslokaler, nogle flere steder i kredsen. Alle detentioner har været inspiceret.

Inspektionen af detentionslokaler sker gerne i forbindelse med andre inspektioner, typisk af arresthuse.

Inspektionerne har også ført til en række henstillinger til Rigspolitechefen. Henstillingerne er indarbejdet i detentionskundgørelsen, nu kundgørelse II, nr. 55, af 1. februar 2006, der trådte i kraft den 1. marts 2006. Ombudsmanden har fulgt henstillingerne op, herunder ved en særskilt rejst generel sag om indskærpelse af den tidligere kundgørelse som Rigspolitechefen 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. Ministeriet har senest i brev af 9. august 2006 oplyst at et udviklingsprojekt om omorganisering af den akutte afrusning af prioriteringsmæssige årsager (endnu) ikke er iværksat. Der har den 26. april 2007 været afholdt møde med ministeriet om spørgsmålet.

Over for Justitsministeriet er endvidere stillet spørgsmål om detentionsanbringelse efter gennemførelsen af politireformen pr. 1. januar 2007.

*Venterum*

I forbindelse med inspektioner af arresthuse og detentioner foretages der besigtigelse af politiets venterum. Der findes godt 300 venterum i landet.

Besigtigelserne angår bl.a. den fysiske indretning af venterum og den tidsmæssige udstrækning af opholdene i dem.

Efter henvendelse herfra har Rigspolitechefen undersøgt den fysiske indretning af samtlige venterum i landet, og Rigspolitechefen har taget initiativ til forbedring af et stort antal venterum. Nye bestemmelser om størrelsen og den fysiske indretning er udsendt den 7. juli 2005, og i december 2006 er udsendt en endelig statusrapport.

*Psykiatriske hospitaler/afdelinger*

Der er ca. 40 psykiatriske hospitaler/afdelinger i landet. 7 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. skærmmningsbegrebet.

Der er af egen drift gennemført en undersøgelse af årsberetningerne for samtlige regionale patientklagenævn. Henstilling om mere præcise retningslinjer for udarbejdelsen af årsberetningerne er afgivet til Indenrigs- og Sundhedsministeriet i enighed med § 71, stk. 7-tilsynet. Ministeriet har herefter udsendt nye retningslinjer for udarbejdelse af årsberetninger.

Derudover er der gennemført et egen drift-projekt hvor 30 sager blev indhentet fra Patientklagenævnet ved Frederiksborg Amt til gennemgang. Rapporten herom, der har betydning for klagesagsbehandlingen i alle de regionale patientklagenævn, blev udsendt i maj måned 2005.



Opmærksomheden har været rettet mod revisionen af psykiatriloven i 2006. 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 været afholdt møder med Indenrigs- og Sundhedsministeriet om revisionen af psykiatriloven hvor der er peget på en række konkrete spørgsmål til afklaring i forbindelse med revisionen af loven. Forslag til lov om ændring af psykiatriloven mv. blev fremsat den 25. januar 2006 (L 140) og blev vedtaget som lov nr. 534 af 8. juni 2006 (nu lovbekendtgørelse nr. 1111 af 1. november 2006).

Distriktspsykiatrien indgår nu også i inspektionsvirksomheden.

### *Sociale, herunder socialpsykiatriske, bosteder*

Der er et meget stort antal sociale bosteder i landet.

Udgangspunktet for indsatsen på dette område er de enkelte regioners og kommuners tilsynsforpligtelse efter henholdsvis den sociale servicelovs § 5, stk. 7, og den sociale retssikkerhedslovs §§ 15 og 16.

Der er gennemført en undersøgelse af i hvilket omfang der er tosenkstuer i de sociale bosteder, og om planerne for nedlægelse 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 regioner og udvalgte kommuner 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 myndighed udfører sin tilsynsopgave i forhold til alle myndighedens sociale bosteder.

I forbindelse med inspektion af psykiatriske hospitaler/afdelinger og distriktspsykiatrien inspiceres også socialpsykiatriske bosteder.

### *Andet*

Dette indbefatter bl.a. 2 inspektioner af Udlændingestyrelsen (nu Udlændingesservice) og 5 kommuneinspektioner.

### *Ligebehandling af handicappede*

Der er primært tale om at Folketingets Ombudsmand i overensstemmelse med den ovennævnte folketingsbeslutning søger at foretage en overordnet overvågning af området på forskellige måder. Der er rejst flere generelle egen drift-sager på området, bl.a. om individuelle kørselsordninger, om tilgængeligheden til samtlige DSB-stationer mv., om tilgængelighed i kriminalforsorgens institutioner og om tilgængeligheden til kirker. Og der er et løbende samarbejde med Center for Ligebehandling af Handicappede og De Samvirkende Invalideorganisationer.

Der er også gennemført egen drift-undersøgelser af et antal byggesager fra Nyborg og Herlev kommuner (de kommunale dispensationer fra handicaptilgængelighedskrav, herunder i kommunens eget byggeri).

I forbindelse med den almindelige inspektionsvirksomhed er opmærksomheden også rettet mod handicaptilgængelighed. Specielt de gennemførte egentlige handicaptilgængelighedsinspektioner har ført til konkrete resultater og en øget opmærksomhed om disse spørgsmål.

Fra 2007 vil Folketingets Ombudsmand afgive en årlig redegørelse til Folketinget om hvad Folketingets Ombudsmand har foretaget sig på grundlag af folketingsbeslutningen af 2. april 1993. Redegørelsen vil blive offentliggjort bl.a. på Folketingets Ombudsmands hjemmeside og i årsberetningen.

#### 4. Ombudsmandens vurderinger

Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag er først og fremmest gældende ret. Der findes et stort antal regler om forholdene i institutionerne, navnlig om beboernes forhold. Det påses således, bl.a. på baggrund af rapportmateriale og lignende, om de rettigheder retsreglerne giver beboerne, er iagttaget.

Dernæst anlægger ombudsmanden nogle mere almenmenneskelige synspunkter vedrørende behovet for at skabe gode rammer for institutionens beboere. Disse synspunkter, der er udviklet gennem embedets mere end 50-årige virksomhed, vedrører bl.a. bolig- og forplejningsforhold, mulighed for fritidsaktiviteter, undervisning, mulighed for samvær med andre mv.

#### 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 afsluttet, og anden runde er begyndt.

Geninspektionerne gennemføres på en noget anden måde:

I Folketingets Ombudsmands bygningsmæssige gennemgang er der sket en væsentlig ændring ved anden runde. De bygningsmæssige forhold er beskrevet i den oprindelige rapport, og det er kun i den udstrækning der er sket bygningsmæssige forandringer eller på anden måde gennemført væsentlige ændringer i de eksisterende forhold, at der er anledning til omtale. Sådanne ændringer beder Folketingets Ombudsmand om oplysning om i forbindelse med varslingen af inspektionen.

Det samme gælder for så vidt for de tre hovedemner i inspektionerne: Arbejde, fritid og undervisning.

Den almindelige tjekliste der anvendes under inspektioner (stoffer, vold, kvinder, unge, ...), spørges der til igen for at konstatere hvordan situationen er nu.

Rapportgennemgangen vil normalt indskrænke sig til f.eks. et enkelt emne (eksem-

pelvis disciplinærsager, 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 hvis 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 20. september 2006

Siden den 20. september 2006 har der været gennemført følgende inspektioner (34):

- 26. okt. 2006 ..... Københavns Rådhus  
(handicaptilgængelighed)
- 26. okt. 2006 ..... Holmens Kirke og kapel  
og kirkegård (handicaptilgængelighed)
- 26. okt. 2006 ..... Skelgårdskirken, Amager  
(handicaptilgængelighed)
- 9., 13. og  
27. nov. 2006 ..... Københavns Kommune
- 15. nov. 2006 ..... Detentionen i Glostrup
- 15. nov. 2006 ..... Venterum i Glostrup
- 15. nov. 2006 ..... Detentionen i Rødovre
- 15. nov. 2006 ..... Venterum i Rødovre

## Inspektioner

15. nov. 2006 ..... Venterum i Hvidovre
15. nov. 2006 ..... Venterum i Valby
16. nov. 2006 ..... Asylcenter Avnstrup
12. dec. 2006 ..... Detentionen i Løgstør
12. dec. 2006 ..... Venterum i Løgstør
12. dec. 2006 ..... Døgntilbuddet  
Ungdomshøjskolen
16. jan. 2007 ..... Psykiatricenter Vest Ribe
17. jan. 2007 ..... Distriktpsikiatrisk Team  
i Ribe
17. jan. 2007 ..... Birkevangen (social-  
psykiatrisk botilbud)
6. feb. 2007 ..... Detentionen i Næstved
6. feb. 2007 ..... Venterum i Næstved
6. feb. 2007 ..... Detentionen i Vording-  
borg
6. feb. 2007 ..... Venterum i Vordingborg
22. og 23.  
marts 2007 ..... Statsfængslet på  
Kragsskovhede
16. april 2007 ..... Bostedet Røbo
24. april 2007 ..... Kofoedsminde
16. maj 2007 ..... Københavns Fængsler  
(særlige forhold)
12. juni 2007 ..... Aalborg Psykiatriske  
Sygehus
13. juni 2007 ..... Brønderslev Psykiatriske  
Sygehus
14. juni 2007 ..... Distriktpsikiatrisk Team  
i Region Nordjylland
14. juni 2007 ..... Visborggaard (et social-  
psykiatrisk botilbud)
20. aug. 2007 ..... Arresthuset i Odense
21. aug. 2007 ..... Odense Kommunes issta-  
dion (handicaptilgænge-  
lighed)
21. aug. 2007 ..... Odense Kommunes fod-  
boldstadion (handicaptil-  
gængelighed)
- På s. 686 ff i denne beretning er optrykt rap-  
porter om inspektionerne af:
- s. 686 ..... Statsfængslet i Ringe
- s. 725 ..... Arresthuset i Herning
- s. 752 ..... Roskilde Amtssygehus Fjorden
- s. 796 ..... Københavns Rådhus  
(handicaptilgængelighed)
- s. 811 ..... Bornholms Regionskommune
- s. 849 ..... Udlændingestyrelsen  
(Udlændingesservice)
- Følgende inspektioner er planlagt for resten  
af 2007:
1. okt. 2007 ..... Skelbæk Centret,  
Holmelunden
2. okt. 2007 ..... Arresthuset i  
Ringkøbing
- 9.-10. okt. 2007 ..... Statsfængslet  
Østjylland
- november 2007 ..... Et psykiatrisk center
- november 2007 ..... Distriktpsikiatri
- november 2007 ..... Et socialpsykiatrisk  
botilbud
- december 2007 ..... En sikret institution
- december 2007 ..... En døgninstitution  
for børn og unge
- På s. 865 ff findes supplerende oplysninger  
om nogle af de inspektioner der er omtalt i  
tidligere beretninger.
- I tilslutning til sagen om inspektionen af  
Arresthuset i Herning er der rejst en sag om  
nedlæggelse af dobbeltceller i landets arrest-  
huse. Sagen er optrykt på s. 745.
- 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. om an-  
dre forhold. Det kan derfor forekomme at  
statistikken ændrer sig ved en opfølgings-

rapport, og at det først sker i det følgende beretningsår.

Endelige inspektionsrapporter og opfølgingsrapporter offentliggøres løbende på

Folketingets Ombudsmands hjemmeside ([www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk)).

## A. Inspektion af Statsfængslet i Ringe

Strafferet 3.7.

*Den 28. februar 2006 foretog inspektionschefen og medarbejdere fra ombudsmandsembedet på ombudsmandens vegne inspektion af Statsfængslet i Ringe.*

*Om de bygningsmæssige forhold blev bl.a. udtalt at fængslet flere steder er i en meget dårlig vedligeholdelsesstand, og et ønske fra fængslet om at få egne bygningsværkme-  
stre blev støttet.*

*Inspektionen gav også anledning til bl.a. en anmodning til Direktoratet for Kriminalforsorgen om nærmere oplysninger om direktoratets stillingtagen til og udmøntning af forslagene fra en arbejdsgruppe om etniske minoriteter i kriminalforsorgen.*

*Inspektionen gav desuden bl.a. anledning til at der blev rejst en sag af egen drift om telefonordningen i kriminalforsorgens (lukkede) fængsler.*

*Gennemgangen af et nærmere bestemt antal sager om brug af håndjern og magt og om udelukkelse fra fællesskab og brug af disciplinærstraf gav på nogle få punkter anledning til kritik eller bemærkninger og i øvrigt til at bede om yderligere oplysninger.*

*Bortset fra det indledende afsnit er rapportgennemgangen ikke taget med i gengivelsen nedenfor. Flere andre afsnit i inspektionsrapporten er heller ikke taget med i denne gengivelse.*

*(J.nr. 2006-0153-628).*

Den 18. juli 2006 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Statsfængslet i Ringe og Direktoratet for Kriminalforsorgen:

### **"Indledning og sammenfatning**

Som et led i ombudsmandens almindelige inspektionsvirksomhed (jf. § 18 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand) foretog jeg og tre af embedets øvrige medarbejdere den 28. februar 2006 inspektion af Statsfængslet i Ringe. Til stede under inspektionen var blandt andre fængselsinspektøren og vicefængselsinspektøren.

Ombudsmanden har to gange tidligere – i 1981 og i 1994 – foretaget inspektion af Statsfængslet i Ringe. Ombudsmandens rapporter fra inspektionen i 1981 er optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1981, side 150, og i beretningerne for 1982, side 300-301, og 1983, s. 270. Rapporterne fra inspektionen i 1994 er optrykt i Folketingets Ombudsmands beretninger for 1995, s. 587, 1996, s. 435, 1997, s. 416, og 1999, s. 639.

Inspektionen den 28. februar 2006 bestod af en indledende samtale med ledelsen, møde med sikkerheds- og samarbejdsudvalget, møde med de indsattes talsmænd, rundgang i fængslet og en afsluttende samtale med ledelsen. Jeg havde desuden samtaler med fire indsatte (to par) som havde anmodet herom. Begge par modtog efterfølgende særskilt svar på det som de fremførte over for mig. I et brev af 20. marts 2006 fulgte jeg endvidere op på de spørgsmål som talsmændene havde rejst. Jeg sendte fængslet en kopi og anmodede om fængslets bemærkninger mv. vedrørende nærmere angivne forhold, og jeg modtog herefter et brev af 26. april 2006 med bilag fra fængslet.

Det bemærkes at flere spørgsmål end de som indgår i denne rapport, blev drøftet under min inspektion af fængslet. Det bemærkes endvidere at nogle af de i rapporten berørte emner hovedsagelig bygger på en efterfølgende gennemgang af det skriftlige materiale som jeg har modtaget fra fængslet, og således ikke blev særskilt drøftet under selve inspektionen.

I forbindelse med inspektionen anmodede jeg om rapportmateriale til gennemgang, jf. nærmere under pkt. 7 nedenfor.

Statsfængslet i Ringe er flere steder i en meget dårlig vedligeholdelsesstand. Det gælder navnlig toilet- og badefaciliteterne samt køkkenerne på belægningsafdelingerne i hovedbygningen. Jeg henviser til gennemgangen nedenfor under pkt. 3, navnlig pkt. 3.3 og 3.4. Jeg støtter fængslets ønske om at få egne bygningsværkmestre, jf. omtalen heraf under pkt. 3.

Både fængslet og de indsattes talsmænd fremsatte ønske om at kunne få adgang til internettet i forbindelse med undervisningen i fængslet og klagede over at telefonordningen er dyr. Jeg henviser til pkt. 4.2 og 5.2.1. Da disse spørgsmål ikke alene vedrører Statsfængslet i Ringe, indgår de ikke i denne inspektionssag, men behandles på særlige generelle sager.

De forhold som talsmændene i øvrigt rejste, er – som det fremgår af pkt. 5 – omtalt enten under dette punkt eller andre relevante steder i rapporten. Under pkt. 6 gennemgås flere forhold som sædvanligvis indgår i rapporter om inspektioner af (lukkede) fængsler.

Rapportgennemgangen – der, som det fremgår af indholdsfortegnelsen, omfattede sager om anvendelse af håndjern og magt, udelukkelse fra fællesskab og disciplinærsager – gav kun på enkelte punkter anledning til bemærkninger og til at anmode om yderligere oplysninger.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Statsfængslet i Ringe og Direktoratet for Kriminalforsorgen for at myndighederne kunne få lejlighed til at fremkomme med de eventuelle bemærkninger om faktiske forhold som rapporten måtte give anledning til. Jeg har i brev af 15. juni 2006 fra fængslet modtaget sådanne bemærkninger som er indarbejdet i denne rapport. Jeg har ikke modtaget bemærkninger fra Direktoratet for Kriminalforsorgen.

## 2. Generelt

Statsfængslet i Ringe er et lukket fængsel og har en kapacitet på 86 pladser fordelt på 88 værelser.

Fængslet modtager både mænd og kvinder. For så vidt angår mænd, drejer det sig om mænd i alderen 15-23 år fra hele landet og mænd under 29 år fra Fyns Amt, men mænd under 23 år prioriteres. Kvinder modtages fra hele landet. (Ægte)par kan afsone sammen i fængslet hvis manden skønnes egnet til at være i fællesskab med yngre indsatte, jf. i øvrigt nedenfor. Indsatte kan desuden medbringe børn under tre år hvis dette skønnes i overensstemmelse med barnets tarv. På inspektionstidspunktet var der ét barn.

Mændene er typisk dømt for personfarlig kriminalitet såsom vold og røveri, mens kvinderne typisk er dømt for narkotikakriminalitet.

Fængslet består nu af syv belægningsafdelinger i forhold til seks afdelinger ved ombudsmandens inspektion i 1994. De syv afdelinger omfatter to afdelinger for mænd og fem afdelinger for både mænd og kvinder. De blandede afdelinger fordeler sig med en kvindeafdeling hvor også mænd der har dannet par med en kvinde, kan afsone, en kontraktfængselsafdeling, en stoffri afdeling, en ungeafdeling og en beskyttet afdeling.

Kontraktfængselsafdelingen er forbeholdt stofmisbrugere der ønsker at komme ud af deres misbrug. Derudover kan afdelingen modtage op til to indsatte som ikke selv har stofmisbrugsproblemer, men som ønsker at afsone i et stoffrit miljø, og som ønsker at støtte op om afdelingens koncept. Kontraktfængselsafdelingen har plads til 12 indsatte og modtager som nævnt både mænd og kvinder. Afdelingen har en aktiv hverdag med et tæt fællesskab med de øvrige indsatte og personalet på afdelingen og mange flere muligheder end i fængslet i øvrigt. Der er beskæftigelsespligt, men ikke arbejdspligt, på afdelingen. De indsatte skiftes til at lave mad til hinanden og vaske op mv., og de har pligt



til at spise sammen. Besøg foregår på stuerne. Det blev i øvrigt oplyst at der (igen) er venteliste til afdelingen, men at afdelingen generelt dækker behovet. Mange af de indsatte er unge der (på grund af deres alder) er i en opstartsfasen med hensyn til misbrug. Det blev endvidere oplyst at mange ender som stoffrie, men måske forinden har haft et 'positivt' tilbagefald, forstået på den måde at de ved dette tilbagefald indser at det er bedst at holde sig fra stoffer. Afdelingen anser det for vigtigt at de indsatte har et positivt ophold på afdelingen og er stoffrie mens de er der. Der tages rutinemæssigt to urinprøver stikprøvevis hver dag på afdelingen. Derudover tages der urinprøver jævnlige i forbindelse med indslusning på afdelingen. Misbrug medfører som regel karantæne første gang og dernæst bortvisning. Dette er nærmere beskrevet i fængslets interne regler.

Afdelingen for unge (afdeling 6) blev etableret i år 2000 og modtager fortrinsvis unge under 18 år der har brug for en helt særlig social og pædagogisk indsats. Ungeafdelingen har fire pladser. Afdelingens behandlingsmæssige indsats ledes af en udefrakommende psykolog. Afdelingen har et snævert samarbejde med en institution under Fyns Amt. Under inspektionen blev det oplyst at afdelingens indsatte typisk er modtaget enten fra arresthuse eller fra sikrede institutioner som ikke (længere) magter dem, og at man søger at gøre opholdet på afdelingen så kort som muligt, men at det kan være svært at få dem videre i systemet til åbne institutioner eller pensioner. Det blev endvidere oplyst at de unges ophold på afdelingen normalt varer mellem 5 og 7 måneder.

Der er således tale om to særlige behandlingsafdelinger.

Den særligt beskyttede afdeling (afdeling 1) har otte pladser og modtager de svageste indsatte.

De fire øvrige afdelinger har samlet 62 pladser. På kvindeafdelingen (afdeling 2) kan mænd som nævnt også afsone. Det gælder både mænd der inden afsoningen har le-

vet sammen i ægteskab eller i et ægteskabs-lignende forhold med en kvinde som er på denne afdeling, og mænd der har indledt et ægteskabs-lignende forhold med og på tilfredsstillende vis i nogle måneder har besøgt en kvinde på afdelingen. Overførsel af mænd til denne afdeling kan dog kun ske hvis fængslet på baggrund af en konkret vurdering mener at den indsatte i øvrigt er egnet til ophold i fængslet/afdelingen.

Afdeling 5 er en stoffri afdeling. Afdelingen henvender sig til indsatte som aldrig har haft et stofproblem, eller som med mindre støtte kan holde sig stoffrie.

De to sidste afdelinger (afdeling 3 og 4) er almindelige afdelinger udelukkende for mænd.

### 3. Bygningsmæssige forhold mv.

Statsfængslet i Ringe blev som nyopført taget i brug i januar 1976. Det er fysisk sikret med bl.a. en fem meter høj ringmur der er oplyst om natten. Det er visse steder yderligere sikret med et ekstra trådhegn længere inde på området som skal forebygge indkast af eksempelvis mobiltelefoner, narkotika mv. Fængslet er endvidere sikret med forskellige former for elektronisk overvågning (tv og bevægealarmer).

Fængslet er bygget på en bakke med et fald på ca. 16 meter. Det falder derfor naturligt ind i landskabet der ikke skæmmes af den fem meter høje ringmur, der er anbragt i en bred grøft så den stort set er skjult udefra. Indefra er det muligt (fra administrationsbygningen og kontraktfængselsafdelingen) at se ud over muren på markerne omkring fængslet.

Jeg henviser i øvrigt til beskrivelsen af de bygningsmæssige forhold mv. i rapporten om inspektion af Statsfængslet i Ringe i december 1994, jf. FOB 1995, s. 587 ff.

Som det i øvrigt fremgår heraf, var det ombudsmandens generelle indtryk ved inspektionen dengang at afdelingerne var pæne, velindrettede og godt vedligeholdte. Indretningen og vedligeholdelsesstandarder af

de celler der blev besigtiget, gav ikke anledning til bemærkninger.

Ombudsmanden henledte dengang direktoratets opmærksomhed på en klage fra talsmændene over at ydermurene var meget kolde. Fængslet oplyste i den anledning at fængslet i forbindelse med renovering ville isolere ydervæggene, men at renovering ikke forventedes iværksat inden for de nærmeste år medmindre fængslets bevillinger øgedes betydeligt. Direktoratet oplyste at der ikke var noget der tydede på at driftsbevillingerne til bygningsvedligeholdelse ville øges betydeligt i de kommende år, og at isoleringen derfor ville blive udført i takt med den almindelige vedligeholdelse.

På tidspunktet for inspektionen den 28. februar 2006 havde fængslet (netop) fået renoveret facaderne på fire af belægningsafdelingerne, men manglede fortsat facaderne på afdeling 1 og 6 som forventedes færdiggjort inden udgangen af 2006. Denne renovering omfatter også isolering af væggene og opsætning af centralvarme. Radiatorer er blevet opsat under vinduet i de indsattes celler. Det fremgår af et brev af 10. februar 2006 som jeg modtog fra direktoratet forud for inspektionen, at fængslet i 2006 får tilført (ekstra) 0,5 mio. kroner til medfinansiering af den endelige del af facaderenoveringen og centralvarmeanlæg i belægningsbygningen.

Siden inspektionen i 1994 er der også i øvrigt sket renovering af fængslet i et vist omfang, men vedligeholdelsen er ikke (længere) god og har efter det af fængslet oplyste mest karakter af reparationer eller nødløsninger.

Under inspektionen bemærkede jeg at (også) administrationsbygningen udvendigt er i en dårlig vedligeholdelsesmæssig stand. Der er sorte aflejringer langs murene, og flere steder splintrer træet langs vinduerne. I bygningssynsrapporten fra et bygningssyn den 10. januar 2006 er udskiftning af (i alt 54) vinduer i administrationsbygningen og renovering af facaden på denne bygning nævnt med henholdsvis prioritet 4 og 2. Det

er i rapporten bemærket at udvendige bygningsdele bør prioriteres højest ved vurdering af behovet for vedligeholdelse. Det blev under inspektionen oplyst at bygningssynsrapporterne alene har karakter af anbefalinger.

Med hensyn til udvendig vedligeholdelse fremgår det i øvrigt bl.a. af bygningsrapporten at der på belægningsafdelingerne som prioritet 1 skal ske udskiftning af tagpap mv. og fire glasfacadepartier i fællesrum.

Ved inspektionen bemærkede jeg også tegn på mug og svamp flere steder i fængslet. Under min samtale med det ene af de to par blev det, som også nævnt under pkt. 3.3, oplyst at baderummene kort tid før min inspektion var blevet rengjorte for skimmel-svamp. Under inspektionen oplyste fængselsinspektøren at (bl.a.) afdelingernes toiletter og baderum ikke har været gennemgribende renoveret i de 30 år hvor fængslet har eksisteret. Toilet- og baderum er nærmere omtalt nedenfor under pkt. 3.3.

Under mit møde med sikkerheds- og samarbejdsudvalget fik jeg oplyst at der er stor utilfredshed med fængslets vedligeholdelsesstand. Fængslet bemærkede at den dårlige vedligeholdelsesstand må ses i sammenhæng med det forhold at Statsfængslet i Ringe ikke har egne bygningsværkmestre, men har fælles vedligeholdelse og værk mestre med Statsfængslet i Nyborg. Statsfængslet har intet at udsætte på Statsfængslet i Nyborgs bygningsværkmestre eller Statsfængslet i Nyborgs behandling af fængslet, men har et stort ønske om at få egne bygningsværkmestre (maler og tømrer) til udførelse af den daglige vedligeholdelse af fængslet. Som strukturen er i dag, skal fængslet hver gang der er behov for at få udført en vedligeholdelsesopgave, kontakte Statsfængslet i Nyborg for at få opgaven udført. Det synes fængslet sådan set også er i orden når der er tale om større vedligeholdelsesopgaver, men ikke når det drejer sig om den daglige vedligeholdelse (som ikke omfattes af bygningssynsrapporterne vedrørende fængs-

let). Fængslet nævnte i den forbindelse at det f.eks. har forebyggende betydning at graffiti fjernes med det samme, og at fængslet derfor selv – dvs. fængselsfunktionærer og fængslets træuddannede værkemester – foretager daglig vedligeholdelse i det omfang det er muligt. Der kan imidlertid gå lang tid før noget bliver repareret, og det arbejde fængslet udfører, har som nævnt alene karakter af nødvendige reparationer og ikke egentlig vedligeholdelse. Fængslet oplyste at Statsfængslet i Ringe vist er det eneste fængsel der ikke har egne bygningsværk mestre, og at det nok skyldes at man da fængslet blev opført, ikke mente at der var behov herfor, fordi fængslet var nyt. Nu hvor fængslet er 30 år gammelt, er der imidlertid mange ting der trænger til istandsættelse eller udskiftning. Foruden toilet- og baderum nævnte fængslet afdelingskøkkener der stadig har de samme køkkenelementer, jf. i øvrigt pkt. 3.4 hvor køkkenerne er omtalt nærmere.

Fængslet oplyste at fængslet dagen før min inspektion havde haft møde med direktoratet om dette forhold.

Jeg anmoder direktoratet om at underrette mig om hvad dette møde har givet anledning til.

Seks af belægningsafdelingerne udgår fra en lang fællesgang som tænder på en kam, mens den sidste belægningsafdeling, kontraktfængselsafdelingen, er separat beliggende i røde barakker. Ved ombudsmandens inspektion i 1994 var kontraktfængselsafdelingen – der på det tidspunkt var relativt ny og endnu kun et forsøg – beliggende der hvor ungeafdelingen nu ligger. Parallelt med fællesgangen og fortil i fængslet ligger administrationsbygningen som er forbundet med en bygning med en lille kirke og en festsal. Administrationsbygningen og fællesgangen er forbundet med to gange. I den ene af disse gange ligger isolationsafdelingen og besøgsafdelingen, og i den anden gang personalets frokoststue og et møderum.

Alle afdelingerne indeholder stuer (celler) til de indsatte, et fælles spise- og opholdsrum, yderligere et opholdsrum, køkken, personale-/vagtværrelse og et bade- og toiletrom hvor der tillige er opstillet vaskemaskine og tørretumbler.

Til hver afdeling hører der en (gård)have hvor den indsatte frit kan gå ud indtil mørkets frembrud (dog senest kl. 20.45, og er det mørkt før kl. 16.30, er der mulighed for en times ophold i tiden mellem kl. 15.30 og 18.00). En alarm aktiveres hvis den indsatte krydser en særlig grænse (gavlene for enden af gårdhaverne som ligger mellem de enkelte afdelinger).

På den modsatte side af fællesgangen i hovedbygningen er der bl.a. læge- og tandlægeklinikker, undervisningslokaler til brug for afholdelse af kurser i cognitive skills og anger management, et bibliotek, et kvindeværksted, en netcafé, et vaskeri (til vask af fængslets vasketøj), et solarium og en købmandsbutik.

Afdelingerne er forskellige i vedligeholdelsesstand. Afdeling 4 var nymalet (i august 2005), men væggene var allerede skæmmet af mærker, og på afdeling 3 var de indsatte i gang med at male gangen og stuerne. De enkelte afdelinger er malet/males i forskellige farver efter et nyt farvekoncept som fængslets arkitekt står bag.

Det ses tydeligt at det ikke er en uddannet maler, men fængslet selv (indsatte) der har stået for maling af mange af lokalerne.

Gulvbelægningen – som i flere fællesrum består af filt – er i en dårlig stand. Det gælder bl.a. på afdeling 1 og 4. I bygningssynsrapporten vedrørende bygningssynet den 10. januar 2006 og i en oversigt af 6. december 2005 er nævnt diverse linoleumsarbejder i (bl.a.) gang og celler på belægningsafdelingerne som ifølge bygningssynsrapporten har prioritet 2. Ifølge rapporten vil det koste i alt 700.000 kr., og der vil, så vidt jeg forstår ud fra oversigten, blive anvendt 125.000 kr. hertil i 2006. Ved min besigtigelse af ungeafdelingen blev det nævnt at der var planer om

renovering af gulvbelægningen på denne afdeling.

Jeg anmoder fængslet om at oplyse nærmere om disse planer og planerne med hensyn til renovering af gulvbelægningen andre steder hvor det er tiltrængt, herunder hvornår arbejdet forventes udført.

Møblementet i fællesrummene består for det meste af møbler som er købt brugte. Møblementet er således forskelligt fra afdeling til afdeling og er også i varierende stand. Der er ligeledes forskel på omfanget af udsmykning, rengøringsstandard og ryddeligheden på de enkelte afdelinger. Der var meget rodet på ungeafdelingen og en pæn orden på kvindeafdelingen.

Om vedligeholdelsesstanden mv. af fængslets lokaliteter henviser jeg i øvrigt til de enkelte afsnit nedenfor.

### 3.1. Stuerne

Der blev under inspektionen besigtiget stuer på samtlige afdelinger. Stuerne på belægningsafdelingerne i hovedbygningen er 7-8 m<sup>2</sup> og er møbleret med kriminalforsorgens standardmøblement (briks, sengebord, klædeskab, stol, bord, vægreol). Alle stuer har endvidere vask med hylde og spejl, køle/fryseskab og fælles antennestik. De fleste indsatte har musikanlæg og/eller tv på stuen. Der er et vindue uden tremmer og ved siden af dette et vindue med et gitter for som den indsatte selv kan åbne.

På kontraktfængselsafdelingen er nogle af stuerne større.

Stuerne har et kaldeanlæg som grundet dets placering gør det svært tilgængeligt. På en besigtiget stue i ungeafdelingen var kaldeanlægget eksempelvis placeret oven på en vægreol i hjørnet af stuen ca. 20 cm under loftet. På en stue i afdeling 4 sad kaldeanlægget helt oppe under loftet. Kaldeanlæggene kan derfor være svære at nå, særligt hvis den indsatte får et ildebefindende.

Under mødet med talsmændene blev der fremsat ønske om flytning af kaldeanlæggene. Jeg forelagde ønsket for fængselsinspektøren der var bekendt med problemet. Hun fortalte at ledningerne ved en fejl i forbindelse med monteringen var blevet afkortet, og at fængslet havde bedt om at få kaldeanlæggene flyttet. Det er ikke fængslet selv der skal/kan ordne dette, da denne opgave hører under bygningsværkmesteren i Statsfængslet i Nyborg.

I forbindelse med mit svar til talsmændene anmodede jeg fængslet om at underrette mig om hvad der videre skete i anledning af fængslets anmodning om at få kaldeanlæggene flyttet. I brevet af 26. april 2006 har fængslet oplyst at flytning af kaldeanlæggene er påbegyndt, men endnu ikke tilendebragt.

Jeg har noteret mig det oplyste.

På kontraktfængselsafdelingen besigtigede jeg en (relativt stor) stue som var personligt indrettet og meget ryddelig.

På afdeling 6 (ungeafdelingen) besigtigede jeg en stue der var nymalet. Det blev ved denne besigtigelse oplyst at der sker malermæssig istandsættelse af stuerne når der kommer en ny indsat. På afdeling 5, den stofrie afdeling, besigtigede jeg en stue hvor den indsatte havde opsat et gardin vandret over den underste del af vinduet for at dæmme op for de mandlige indsatte indkig fra nabofløjen (afdeling 4). På afdeling 4 og 3 som begge er afdelinger for unge mænd, besigtigede jeg i alt to stuer. I en af stuerne var der på den ene væg tegnet med rød spritusch. Den indsatte oplyste at tegningen havde eksisteret i de mere end to år hvor han havde været indsat i fængslet. På afdeling 2 (kvindeafdelingen) så jeg en stue som var personligt indrettet.

På afdeling 1, den beskyttede afdeling, gjorde en indsat opmærksom på at ydermuren er meget kold. Vinduet med risten for som den indsatte selv kan åbne, gabte des-

uden ca. 1 cm, hvilket betød at den indsatte havde det koldt på sin stue om vinteren til trods for at radiatoren konsekvent var tændt på maksimum. Denne afdeling havde som nævnt endnu ikke fået udført facaderenovering, men ville få det udført i løbet af 2006.

På denne baggrund, og da facaderenoveringen foruden isolering (og opsætning af radiatorer foran vinduet) omfatter renovering af vinduer, har jeg ikke grundlag for at foretage mig mere vedrørende dette forhold.

Vedligeholdelsesstanden af de stuer som jeg besøgte, giver mig (i øvrigt) ikke anledning til bemærkninger.

Standarden af møblet på de stuer som jeg besøgte, varierede, men giver mig ikke anledning til bemærkninger. Fra min behandling af en sag som jeg i sin tid rejste af egen drift over for direktoratet, er jeg bekendt med fængslernes planer for udskiftning af celleinventar, herunder Statsfængslet i Ringes plan af 15. november 2004. Det fremgår heraf at der fra 2005 årligt budgetteres med genanskaffelse af celleinventar for ca. 140.000 kr., og at udskiftning af alt inventaret i en stue koster ca. 9.400 kr.

### 3.2. Gangarealerne

Den store fællesgang der forbinder seks af afdelingerne, er bred og lang. Den ene væg består af røde mursten mens den anden væg er hvidmalet og brydes af indgangene til afdelingerne. Murstensvæggen er bar. På modsatte side er ophængt flere malerier og skulpturelle værker som er lavet af indsatte. Der er en del planter på gulvet. Desuden er der opstillet store askebægre med jævne mellemrum langs hele gangen. Loftet består af grå betonspær som er placeret med ca. fem meters mellemrum. Imellem betonspærene er der et hvidt plankeloft og loftsmonterede lamper. Loftet har mange ovenlysvinduer hvilket gør gangen lys. Jeg bemærkede at loftet har mange huller efter stød. Der er sor-

te pletter, og flere steder er en enkelt planke revet løs. Flere steder er isoleringens sorte skumgummi faldet ned og stritter således ud mellem loftet og murstensvæggen.

Jeg anmoder om oplysninger om eventuelle planer for istandsættelse af loftet i fællesgangen.

Hver afdeling, bortset fra kontraktfængselsafdelingen, er indrettet med to opholdsstuer hvoraf den ene ligger ved indgangen til afdelingen og er i kombination med et åbent køkken. For enden af denne opholdsstue er en smal gang hvorfra der til begge sider er adgang til stuerne. Der er lysindfald fra et vindue på endevæggen. Gangarealerne, som blev besøgt på alle afdelingerne, fremstår en smule mørke.

Gangen på afdeling 4 var som tidligere nævnt nymalet, mens afdeling 3 var i færd med at blive malet.

På afdeling 4 var gulvet beskidt, og overalt var der meget spindelvæv.

Jeg har ellers ingen bemærkninger til gangarealerne.

### 3.3. Bade- og toiletfaciliteter

På hver afdeling er der adgang til bade- og toiletfaciliteter. Under inspektionen besøgte jeg samtlige bade- og toiletrum.

Hver afdeling i hovedbygningen har tre toiletter og et baderum med to brusere og to håndvaske med spejl. I et forrum er der vaskemaskine og tørretumbler.

Fælles for toilet- og baderummene i hovedbygningen med undtagelse af afdeling 3 er at der på baderummene er fliser på væggene indtil ca. en meter fra loftet. På afdeling 3 går fliserne hele vejen op til loftet.

På kontraktfængselsafdelingen er bade- og toiletforholdene nyrenoverede og i god stand.

Jeg fik som tidligere nævnt oplyst at toilet- og baderum i belægningsafdelingerne i hovedbygningen ikke er blevet renoveret i de



30 år fængslet har eksisteret, hvilket også tydeligt fremgik. Alle steder er fliser og rør meget tilkalkede. På de baderum hvor fliserne ikke når op til loftet, er væggene i dårlig stand. Malingen er skallet af, og flere steder er der huller i væggene. I kanterne mellem væg og loft og mellem væg og gulv er der tydelige mærker af fugt og mug. På afdeling 5 er gulvet gået delvist i stykker.

Bade- og toiletforholdene på afdeling 3 skiller sig ud ved at være i pænere stand end på de øvrige afdelinger.

I baderummene er der oppe under loftet i højre side små aflange vinduer, og i loftet er der loftkupler i mat glas. Vinduerne var meget beskidte, og kun en begrænset mængde lys trængte igennem.

Statsfængslet har oplyst at (bl.a.) loftkuplerne og vinduerne rengøres efter en rengøringsplan som fængslet samtidig har vedlagt kopi af. Inspektøren har endvidere oplyst at såvel loftkupler som vinduer nu er rengjorte.

Ved min samtale med det ene af de to par oplyste de som tidligere nævnt at baderummene (på samtlige afdelinger) kort tid før min inspektion var blevet rengjorte for skimmelsvamp. Det var efter det oplyste sket på foranledning af en sygeplejerske idet nogle af de indsatte havde fået konstateret svamp på hænder og fødder.

Nyindretning af baderum på alle seks afdelinger er nævnt i bygningssynsrapporten som en prioritet 4. Det er i den forbindelse nævnt at det eventuelt kan ske med ét baderum pr. år.

Efter min opfattelse er baderummene i en sådan stand at der bør ske en fremskyn-delse af arbejdet med nyindretning heraf. Jeg henstiller til fængslet og direktoratet at overveje dette og anmoder om underretning om hvad der videre sker vedrørende dette forhold.

For god ordens skyld bemærker jeg at jeg er opmærksom på at der ifølge over-sigten fra den 6. december 2005 er afsat

65.000 kr. i 2006 til opsætning af radiatorer i 'bad/opholdsstuer'.

Jeg har noteret mig at vinduerne mv. er vasket efter inspektionen.

### 3.4. Køkken

Hver afdeling har et åbent, velindrettet køkken (med to vaske). Jeg besøgte samtlige køkkener.

I de seks afdelinger i hovedbygningen er køkkenet ca. 14 m<sup>2</sup>. Gulvet er belagt med røde fliser, og der er lysegrå fliser på væg-gene. Loftet er hvidt. Der er køkkenskabe af træ over og under køkkenbordene, og køkken-bordene er i aluminium. På afdeling 1 mang-lede lågerne som var taget af med henblik på renovering. Frit i rummet står et komfur med to gange fire kogeplader, og der er to vægovne og en mikrobølgeovn. Som det fremgår af rapporten om inspektionen i 1994, var der kort tid før denne inspektion sket udskiftning af komfurer i køkkenerne. Malingen var skallet af komfurerne på flere afdelinger.

Generelt er køkkenerne meget nedslidte og trænger efter min opfattelse til at blive renoveret. Jeg har noteret mig at det af bygningssynsrapporten fremgår at ud-skiftning af køkkenerne på alle seks afde-linger i hovedbygningen er opført med prioritet 2. Jeg beder om oplysning om hvornår dette arbejde forventes udført.

Jeg har endvidere noteret mig at der på oversigten fra den 6. december 2005 figu-rerer et beløb til reparation og indkøb af hvidevarer. Jeg anmoder om oplysning om hvad det dækker over.

I hvert køkken er der et stort skraldestativ hvori der er hængt en gennemsigtig skralde-pose. Det virkede ikke rart at man i køkke-nerne havde frit udsyn til affaldet.

Jeg beder fængslet om at overveje at an-vende uigennemsigtige skraldeposer, og



jeg beder om underretning om resultatet af disse overvejelser.

Køkkenet på kontraktfængselsafdelingen er anderledes end på de øvrige afdelinger. Her er køkkenet indrettet med et spisebord med plads til 12 personer. Over- og underskabe er grå. I køkkenets ene væg er der en dør ud til en hyggelig køkkenhave. Køkkenet er i meget fin stand, men det blev oplyst at det er for småt når alle indsatte (og to funktionærer som spiser sammen med de indsatte) opholder sig i rummet samtidig.

Talsmændene gjorde ved mødet opmærksom på at emhætteerne over kogepladerne i køkkenerne i belægningsafdelingerne i hovedbygningen er meget beskidte, og at snavs og fedt løber ned i maden ved tilberedning. Under den afsluttende samtale blev det oplyst at fængslet ikke selv står for reparation af emhætter, men at der udfærdiges en reparationsrapport som sendes til Statsfængslet i Nyborg.

Da det ikke stod mig klart om det skulle forstås sådan at også rengøringen af de af talsmændene nævnte forhold henhører under Statsfængslet i Nyborg, bad jeg i forbindelse med mit svar til talsmændene fængslet om nærmere oplysninger herom. I brevet af 26. april 2006 har fængslet oplyst at afsnitte-nes emhætter er store metalkasser der kan rengøres, men at der på grund af husets konstruktion ikke er adgang til det spirorør der sidder øverst i kassen med forbindelse til ventilatoren på taget. Fængslet er opmærksomt på problemet med rengøring af dette rør og har anmodet teknisk afdeling i Statsfængslet i Nyborg om at finde en løsning. Fængslet har videre oplyst at fængslet har besluttet at lægge et filter ind i emhætten med henblik på afhjælpning af problemet og bedt teknisk afdeling i Statsfængslet i Nyborg om at konstruere dette filter.

Jeg har noteret mig det oplyste og anmoder om underretning om resultatet af fængslets henvendelse til teknisk afdeling

i Statsfængslet i Nyborg vedrørende disse forhold.

### 3.5. Opholds- og fritidslokaler

Der er på alle afdelinger opholds- og fritidsrum. I fængslets kælder er der desuden indrettet et motionsrum, og i en selvstændig bygning er der en sportshal med tilknyttet bokserum. Der er tillige en netcafé og et bibliotek.

På hver af afdelingerne beliggende i hovedbygningen er der adgang til to opholdsrum. Det ene opholdsrum ligger i forlængelse af det åbne køkken og er med spiseplads. Det andet opholdsrum er inddelt med en halv skillevæg. Der er i opholdsrummene mulighed for at se tv og spille forskellige spil, herunder billard eller bordfodbold mv. Det blev oplyst at tv-apparaterne alle blev udskiftet i forbindelse med ikrafttrædelsen af den nye genstandsbekendtgørelse i 2005. På afdeling 2 er der desuden indrettet motionsrum i den ene halvdel af den bagerste opholdsstue. På afdeling 5 var der legetøj i opholdsrummet, bl.a. en gyngestol. (Det var på denne afdeling at der på inspektionstidspunktet var et barn). Fra opholdsrummene er der adgang til en (gård)have.

På hver afdeling er der opsat en korttelefon. Telefonerne er – bortset fra på den beskyttede afdeling, ungeafdelingen og kontraktfængselsafdelingen – placeret i det ene opholdsrum mellem køkken og toilet og badeværelser. Talsmændene gjorde opmærksom på at der er meget larm i dette område, og at det derfor er svært at have en privat samtale, jf. pkt. 5.2.2. Telefonen er skærmet af en halvåben boks. På de fleste afdelinger var telefonboksene ramponerede. Der er pillet i den læderbeklædte skærm således at der er åbent ind til skumgummien. Særligt telefonboksen på afdeling 3 var i meget dårlig stand.

Jeg henviser til det anførte under pkt. 5.2.2.

På afdeling 5 bemærkede jeg at sammenføjerne i loftet flere steder gaber, og at der er skjolder i loftet. Væggene i det ene opholdsrum havde flere steder sorte mærker og mærker efter billardkøen.

Generelt gjorde opholdsrummet på denne afdeling ikke noget godt indtryk. Jeg anmoder om oplysning om eventuelle planer for renovering af dette rum.

Møblerne i afdelingernes opholdsrum er som tidligere nævnt af forskellig kvalitet. Der er ikke tale om kriminalforsorgens standardinventar, men om møbler som bliver købt brugte til de forskellige afdelinger. På afdeling 2 (kvindeafdelingen) var møblerne i pæn stand, der var rent, og der var mange grønne planter.

Fælleslokalerne på afdeling 2 gjorde et godt og velholdt indtryk.

Jeg anmoder om oplysning om de beløb der er til rådighed for de enkelte afdelinger til indkøb (udskiftning) af inventar til fællesrummene.

Opholdsrummene i kontraktfængselsafdelingen adskiller sig fra de andre afdelinger, dels ved anderledes indretning af rummene, dels ved kvaliteten af møblerne og hjemlig indretning. I det første opholdsrum står to hjørnesofaer over for hinanden. Der er to sofaborde hvorpå der stod blomster, og et blågrønt gulvtæppe. En lille krog af opholdsrummet er indrettet med hjørnesofa og sofa bord, stort og flot akvarium, et musikanlæg og masser af grønne planter.

De besøgtede lokaler i kontraktfængselsafdelingen gjorde et rigtig godt indtryk.

Sportshallen er beliggende i en bygning for sig uden for ringmuren, men forbundet med en ca. 70 meter lang betontunnel. Den er arkitektonisk flot. Hallen er indrettet med en håndboldbane i normal størrelse. At dømme

ud fra banemarkeringerne er der også mulighed for at spille badminton, fodbold, hockey, tennis mv. Bag hvert mål er op hængt et net fra gulv til loft bag hvilket der er bænke til tilskuerne. I tilknytning til sportshallen er der som nævnt et bokserum som jeg dog ikke besøgtede ved denne inspektion.

Sportshallen gjorde et godt indtryk.

Motionsrummet i statsfængslets kælder er et stort lokale. Det er indrettet med mange forskellige træningsredskaber, primært til styrketræning. Væggene er flere steder beklædt med spejle. Der er normalt en instruktør til stede når rummet benyttes. Ved anvendelse af tunge vægte er der altid en instruktør til stede, jf. i øvrigt pkt. 4.3.

På besøgtidspunktet var mange indsatte i gang med at træne, og der blev spillet høj musik.

Motionsrummet gjorde et meget godt indtryk.

Fængslet har som tidligere nævnt også en teater-/festsal og en kirke som jeg ikke besøgtede under denne inspektion. Det blev under inspektionen oplyst at festsalen er blevet renoveret.

Netcaféen blev heller ikke besøgt da den var optaget til andet formål på tidspunktet for inspektionen.

Biblioteket er beliggende ud til fællesgangen. Der er særlige åbningstider for hver afdeling. En bibliotekar fra det lokale bibliotek i Ringe er tilknyttet biblioteket. Lokalet er indrettet med gule metalreoler og metalkasser hvorpå bibliotekets bøger står i udlån. Desuden er der et skrivebord, to mindre borde og nogle stole. Lokalet var koldt, og der lugtede stærkt af røg. Radiatorerne var meget beskidte, og der var skrevet på endevæggens røde mursten.

Biblioteket gjorde et noget trist indtryk.

### 3.6. Gårdtursarealer

Til hver afdeling er der som tidligere nævnt en (større) gårdhave. Afdeling 6 har to gårdhaver placeret med en på hver side af afdelingen. Gårdhaverne fremstod hyggelige, årstiden taget i betragtning. I gårdhaven til afdeling 5 er der en lille legeplads til børn.

På kontraktfængselsafdelingen er der indrettet en køkkenhave. Det blev oplyst at denne mulighed foreligger for alle afdelinger.

Det til isolationsafdelingen knyttede gårdtursareal er kvadratisk. Gården er afgrænset af nogle cementsøjler der er opstillet med ca. 20 centimeters mellemrum. Der er altså ikke tale om en fast mur. Søjlerne skræner således at de giver mulighed for udkig hvis man går mod uret rundt i gården. Den indsatte har på den måde ikke fornemmelsen af at være lukket helt inde i den lille gård. På den mur der vender mod legepladsen, er der dog opsat plader. I gården er opsat en bænk og et bord. Udgangen til gården er overdækket således at det er muligt at stå i læ for regn og sne. Der var skrevet meget på væggene under denne overdækning.

Ud over de til afdelingerne knyttede gårdarealer er der et stort fællesareal med bl.a. volleyballbane, fodboldbane samt borde og bænke.

Gårdtursarealerne og fællesarealet gav i deres helhed et godt indtryk.

### 3.7. Besøgslokaler

Besøgsafdelingen er beliggende under isolationsafdelingen med direkte udgang til haveareal fra selve besøgsrummene, jf. nedenfor. Ved indgangen til besøgsafdelingen er opsat en metaldetektor som de besøgende skal passere, og en bagagescanner.

Selve besøgsgangen er smal og virkede lidt grå og trist. Vægge og loft er hvidmalet, dørene ind til besøgsrummene er brune, og der er røde karme. Loftet var flere steder itu, og der var skrevet på det.

I den ene ende af gangen ligger et køkken som kan benyttes under besøgene. Der er el-

kedel, kaffemaskine, mikrobølgeovn, vask og skabe med service mv.

Der findes desuden legetøj til børnene. Under mit møde med talsmændene klagede de over at legetøjet i afdelingen er gammelt/gammeldags. Inspektøren oplyste under den afsluttende samtale at fængslet netop havde fået en bevilling på 2.500 kr. af Børnefonden til indkøb af nyt legetøj til besøgsafdelingen. På denne baggrund meddelte jeg talsmændene at jeg ikke foretog mig mere vedrørende dette forhold. (Jeg er bekendt med at direktoratet den 5. november 2004 har udsendt en skrivelse til kriminalforsorgens fængsler og arresthuse om forbedring af besøgsforholdene, og at det heri bl.a. er anført at der skal være et passende udvalg af legetøj der efter institutionens vurdering er egnet til at stimulere kontakten mellem den indsatte og den indsattes børn).

På besøgsgangen er der ni besøgsrum på almindelig stuestørrelse og et familierum. Jeg besigtigede fire besøgsrum og familierummet.

Familierummet er større end de øvrige besøgsrum. I et forrum er der et lille køkken, og selve familierummet er indrettet med sofa (som kan slås ud til en seng), sofabord, børnebord, børnestole, et spisebord med fem stole, en reol, tv og legetøj. På væggene hænger der billeder rettet til både børn og voksne. Der er udgang til en gårdhave, og sammen med nogle meget højt placerede vinduer i endevæggen er dette eneste adgang for dagslys. Indsatte med besøg af egne børn har fortrinsret til familierummet, men hvis der ingen børn er på besøg, kan det benyttes til besøg uden børn.

Familierummet er en smule mørkt, men hyggeligt og i en pæn stand, og det gav et godt indtryk.

De øvrige besøgsrum er indrettet med en briks med betræk af læder eller vinyl, to små stole, et træbord, en vask og to hylder. Hyllerne var på inspektionstidspunktet tomme,

men jeg fik oplyst at der inden besøg lægges rene lagner og kondomer på hylderne. Be-trækkes på briksen var i flere tilfælde flæn-set. Vægge og loft er hvidmalede. Der er gar-diner til at trække for. I nogle af rummene er der ingen udsmykning på væggene. En grøn lampe uden for døren indikerer om der er le-digt. Tilknyttet hvert rum er en lille terrasse hvor det dog ikke længere er tilladt de ind-satte og deres besøgende at komme ud, jf. nærmere nedenfor. Foran terrasserne er der en legeplads.

Besøgsrummene bærer ikke præg af no-gen form for hjemlig hygge. Der var desuden alle steder en stærk lugt af røg. På terrasserne var der mange cigaretskod.

Talsmændene klagede over vedligehol-delsesstanden og møblementets standard i besøgsrummene. Talsmændene nævnte at de var bekendt med at en arkitekt havde set på forholdene, men bemærkede at der heref-ter ikke var sket noget.

Under inspektionen blev det oplyst at der var truffet beslutning om malermæssig istandsættelse af rummene (ved en maler udefra), og at renovering af besøgsrummene var det næste projekt som fængslet ville sæt-te i værk. I forbindelse med mit svar til tals-mændene anmodede jeg fængslet om at op-lyse hvornår arbejdet hermed forventedes at gå i gang, og i brevet af 26. april 2006 har fængslet oplyst at renovering af besøgsafde-lingen er sendt i udbud.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder (fortsat) om at blive underrettet når arbej-det iværksættes. Endvidere beder jeg fængslet om at oplyse om renoveringen vil omfatte andet end maling af (selve) be-søgsrummene, og i givet fald hvad. Det bemærkes at jeg er opmærksom på at nyt linoleum i bl.a. besøgsafdelingen er nævnt i bygningssynsrapporten med prioritet 3. Jeg går ud fra at fængslet i forbindelse med renoveringen vil overveje hvordan rummene kan få en mere venlig indret-ning, jf. besøgsbekendtgørelsens § 3, stk.

1, og jeg beder om oplysning om resultatet af disse overvejelser.

Talsmændene klagede endvidere over ren-gøringsstanden i besøgsafdelingen som efter talsmændenes opfattelse er blevet ringere ef-ter at rengøringen er overtaget af ISS. Tals-mændene oplyste at det tidligere var indsat-te fra kontraktfængselsafdelingen der stod for rengøringen af denne afdeling. Talsmæn-dene oplyste desuden at der kun gøres rent en gang om ugen.

Jeg fik oplyst at lokalerne rengøres hver torsdag af ISS. I mit brev til talsmændene be-mærkede jeg herefter at min besigtigelse af besøgsrummene (således) fandt sted inden der var blevet gjort rent efter at rummene sidst havde været benyttet, og at jeg derfor ikke havde mulighed for at udtale mig om rengøringsstandard. På trods af at rum-mene endnu ikke var rengjorte efter sidste anvendelse, fremtrådte de efter min opfattel-se generelt set i en rimelig ren stand på in-spektionstidspunktet. Jeg bad dog om fængslets bemærkninger til talsmændenes klage og om at få oplyst årsagen til at rengø-ringen er overladt til ISS. Jeg tilkendegav at jeg – når jeg havde modtaget fængslets svar – ville tage stilling til om jeg havde grundlag for at foretage mig mere vedrørende dette forhold.

I brevet af 26. april 2006 har fængslet op-lyst at fængslet ophørte med ordningen med at kontraktfængselsafdelingen stod for ren-gøringen af besøgsrummene, på grund af talrige klager fra kontraktafdelingens perso-nale over for stor arbejdsbyrde. Fængslet har videre oplyst at fængslet ikke tidligere har modtaget klager over ISS' rengøring af loka-lerne.

Jeg har ikke grundlag for at foretage mig noget i anledning af at fængslet med den anførte begrundelse ophørte med den tid-ligere ordning hvorefter kontraktfæng-selsafdelingen stod for rengøringen. Jeg går ud fra at fængslet vil gøre ISS bekendt

med at der er klaget over rengøringsstandarden, og at fængslet løbende vil tjekke standarden efter rengøring og påtale eventuelle mangler over for ISS.

Talsmændene klagede endvidere over at indsatte uden børn ikke længere har lov til at opholde sig udendørs under besøg.

Under inspektionen oplyste inspektøren at adgangen til ophold udendørs (på de små terrasser der er etableret uden for de enkelte besøgsrum) var blevet inddraget som følge af konkret konstateret misbrug (indsugning). Der er nu sat en kæde for døren så det stadig er muligt at åbne døren en smule (ca. 20 cm) og således få frisk luft ind i besøgsrummet.

I forbindelse med mit svar til talsmændene udtrykte jeg forståelse for talsmændenes ønske om på ny at kunne få adgang til udendørs ophold, men tilkendegav samtidig at jeg ikke mener at have grundlag for at kritisere at fængslet har inddraget denne adgang på grund af den misbrug der har fundet sted. Jeg bemærkede dog samtidig at jeg går ud fra at der ikke er tale om en permanent beslutning, og at fængslet således vil være indstillet på at overveje spørgsmålet på ny på et senere tidspunkt.

Talsmændene fremsatte under mødet ønske om et ekstra familierum og oplyste at dette var blevet lovet i to år. Under inspektionen oplyste inspektøren at dette ønske skal afvejes over for behovet for besøgsrum idet et ekstra familierum skulle etableres ved ombygning (nedlæggelse) af nogle af de øvrige besøgsrum. Fængslet har indtil videre vægget hensynet til at kunne afvikle så mange besøg som muligt højere end etablering af yderligere et større familierum. I mit brev til talsmændene udtrykte jeg forståelse for de indsattes ønske om at få et familierum mere, men tilkendegav samtidig at jeg på det foreliggende grundlag ikke mente at jeg havde grundlag for at kritisere den afvejning som fængslet har foretaget. Jeg bad dog om fængslets bemærkninger til det som tals-

mændene har anført om at de indsatte skulle være 'lovet' et familierum mere.

Fængslet har i brevet af 26. april 2006 afvist at have lovet oprettelse af et familierum mere. Fængslet har oplyst at talsmændenes ønske herom tidligere er blevet afvist med den begrundelse at det vil betyde nedlæggelse af besøgskapacitet.

Jeg har noteret mig det oplyste. Jeg henviser i øvrigt til pkt. 6.7 hvor fængslets besøgsordning er nærmere omtalt, og mit spørgsmål dette sted om besøgskapaciteten.

### 3.8. Undervisningslokaler

Undervisningslokaler og lærerværelse er placeret i kælderetagen. Der er fire undervisningslokaler. I lærerværelset er opstillet seks computere, et tv og en reol.

Undervisningslokalerne er indrettet med computere, tavler og borde. I et af rummene er der desuden et køkken. I alle rummene er vinduerne placeret højt, men lysindfaldet er tilstrækkeligt. Rummene fremstår således ikke mørke. Væggene er malet lysegule og lofterne hvide.

På væggen på gangen bemærkede jeg fugtskjolder. Det blev oplyst at de formentlig skyldes enten nedsivende vand fra de baderum der er beliggende ovenover, eller tilstoppede tagrender.

Lokaler som på inspektionstidspunktet blev benyttet af den ene produktionsskole, skulle inddrages til undervisningslokaler, jf. pkt. 3.9.

Undervisningslokalerne gjorde et nogenlunde indtryk.

### 3.9. Arbejdspladser

Fængslets arbejdspladser omfatter et multiværksted hvor der aktuelt udføres montagearbejde og lettere træarbejde, vaskeri, rengøringshold, kvindearbejdsplads, depot, produktionsskoler og bygningsvedligeholdelse. Kontraktfængselsafdelingen og ungeafde-



lingen (afdeling 6) har deres egne arbejdspladser i henholdsvis en særskilt barak og på selve afdelingen.

Værkstedbygningen på 1600 m<sup>2</sup> rummer hovedparten af arbejdspladserne. Bygningen er placeret i tilknytning til sportshallen uden for ringmuren. Bygningen huser multiværkstedet, vaskeriet (som på tidspunktet for inspektionen var en ny arbejdsplads) og den ene af produktionsskolerne.

Fængslet vil gerne have overdækket lagergården til værkstedbygningen og oplyste at der foreligger et projekt herom (til ca. 2 mio. kr.). Dette fremgår også af den tidligere nævnte oversigt af 6. december 2005.

Jeg anmoder om nærmere oplysninger om dette projekt.

Multiværkstedet har 550 m<sup>2</sup> til rådighed og tilsvarende indendørs lagerkapacitet. Multiværkstedet er udstyret med en række træmaskiner, herunder lakanlæg.

Der var på inspektionstidspunktet tre produktionsskoler, og den ene af disse er – som nævnt – (nu) beliggende i værkstedbygningen. En af de andre er tilknyttet afdeling 1 og er beliggende i en barak ved denne afdeling. Den sidste er beliggende i hovedbygningen, men skulle lukkes inden for ganske kort tid og lokalerne inddrages til undervisningslokaler. Lokalerne bar præg af den kommende nedlægning.

Forholdene på arbejdspladserne giver mig ikke anledning til bemærkninger.

### 3.10. Butik

Fængslet har en købmandsbutik hvori de indsatte kan handle to gange om ugen. De indsatte handler afsnitsvis under ledsagelse af en funktionær. En rude adskiller købmanden og varerne fra de indsatte. Kun ved disken er der åbent ind til købmanden.

Vareudvalget er pænt. Jeg bemærkede at butikken har en glad smiley fra Fødevarerstyrelsens tilsyn.

### 3.11. Læge- og tandlægekonsultation

Under min inspektion besigtigede jeg lægekonsultationen, men ikke tandlægekonsultationen da denne var optaget af en patient.

Statsfængslet betjenes af en læge der har konsultation i fængslet en gang ugentligt. Der er desuden tilknyttet to sygeplejersker på fuld tid.

Lægekonsultationslokalet er indrettet som en klinik med briks, skrivebord og stole. Medicin- og journalskabene er aflåste. Lokalet var nyrenoveret.

Ud over at der var hul i betrækkene på stolene, gjorde lægekonsultationen et rigtig godt indtryk.

### 3.12. Modtage- og sygeafdeling

For enden af den beskyttede afdeling (afdeling 1) er der en modtage- og sygeafdeling. Afdelingen har to sygeceller og tre modtageceller. Afdelingen er adskilt fra afdeling 1 med en skillevæg med et stort vindue og en dør ligeledes med et vindue. Cellerne er meget sparsomt indrettet. Den ene modtagecelle indeholder en briks og et sengebord med tv. Møblerne er generelt i dårlig stand.

Adgang til modtage- og sygeafdelingen sker gennem den beskyttede afdeling. Jeg beder fængslet om at oplyse hvorvidt nye indsattes eller syge indsattes gennemgang giver anledning til uro eller lignende for de indsatte i den beskyttede afdeling.

Efter min opfattelse trænger modtage- og sygeafdelingen til at blive renoveret. Jeg anmoder om oplysning om eventuelle planer herom (som ikke fremgår af bygningssynsrapporten, men som jeg går ud fra indgår i det anførte heri om renovering af belægningsafdelingerne). Jeg beder i den forbindelse fængslet om at oplyse nærmere om planerne for udskiftning af inventaret på disse stuer.



### 3.13. Isolationsceller

På isolationsafdelingen er der syv isolationsceller og en ventecelle. Isolationscellerne var alle i brug under min inspektion, men jeg besigtigede en af dem. Isolationscellen indeholder en fast briks med en løs madras, fast sengelampe, en indkapslet radiator og et lille skrivebord. Desuden er der en stålvask, støbt i en konsol, og et spejl. En indsat var i gang med celloarbejde under besigtigelsen.

Jeg har ingen bemærkninger til indretningen og vedligeholdelsesstandarden af cellen, men syntes dog at der var koldt i cellen.

Fængslet har ikke haft nogen sikringscelle siden 1989. Jeg henviser til rapporten om inspektionen i december 1994 for uddybning heraf.

Ventecellen benyttes til indsatte som på grund af deres adfærd skal overføres til Statsfængslet i Nyborg med henblik på anbringelse i observations- eller sikringscelle indtil der er mulighed for at køre vedkommende til Statsfængslet i Nyborg. Det blev oplyst at den anvendes meget sjældent.

Ventecellen er indrettet med en madras på gulvet og en indkapslet radiator. Rummet er ikke sikret mod selvmord. Jeg fik oplyst at såfremt en selvmordstruet indsat bliver anbragt i venterummet, er det under tilstedeværelse af en funktionær.

Ventecellen giver mig på denne baggrund ikke anledning til bemærkninger.

## 4. Arbejde, undervisning og fritid

### 4.1. Arbejde mv.

Fængslet har, som det også fremgår af pkt. 3.9, følgende arbejdspladser: et multiværksted der aktuelt udfører lettere træarbejde og montagearbejde, rengøringshold, bygningsvedligehold, produktionsskoler, depot, vaskeri, en særskilt kvindearbejdsplads og særskilte arbejdspladser for de indsatte på

kontraktfængselsafdelingen og ungeafdelingen. Der er oplysning om beskæftigelsesmulighederne i fængslets velkomstfolder/informationsfolder til nye indsatte. Indsatte kan tillige være beskæftiget med celloarbejde som udføres i isolationscellerne, men tilbud om celloarbejde gives ikke hvis der er ledige arbejdspladser som i stedet vil kunne tilbydes de indsatte. De enkelte arbejdspladser kan beskæftige mellem 4 og 16 indsatte.

På multiværkstedet som kan beskæftige 16 indsatte, er de indsatte beskæftiget med lettere træ- og montageopgaver. På inspektionstidspunktet blev der bl.a. fremstillet paller, samlet gear til cykler, pakket sweater mv.

I vaskeriet – der er en ny arbejdsplads med plads til seks indsatte – vasker og stryger de indsatte for private kunder via et firma. Dette er den eneste af fængslets arbejdspladser der giver overskud. Der var en god stemning under min besigtigelse af lokalet.

Produktionsskolerne beskæftiger hver seks indsatte. Den ene af de på inspektionstidspunktet tre produktionsskoler skal som tidligere nævnt lukkes inden for ganske kort tid og lokalerne inddrages til skolen (jf. pkt. 3.9). Denne produktionsskole beskæftigede unge mandlige indsatte der ikke kan eller ikke vil være på nogle af de andre arbejdspladser. Den produktionsskole der ligger i en særskilt barak ved den beskyttede afdeling, beskæftiger udelukkende indsatte fra denne afdeling. Indsatte fra den beskyttede afdeling kan dog – i modsætning til de indsatte i kontraktfængselsafdelingen og ungeafdelingen – godt være beskæftiget på en af fængslets øvrige arbejdspladser. På denne produktionsskole er de indsatte beskæftiget med forskelligt træarbejde mv. På den sidste produktionsskole der (nu) ligger i den store værkstedsbygning, består arbejdet i at fremstille havelåger, lysestager (på inspektionstidspunktet bl.a. store stager til kirker), griller, rygeovne mv. i metal.

Produktionsskolerne er etableret for at tilgodese indsatte der ikke har nogen arbejds-

mæssig erfaring og kun få skolekundskaber. Hovedformålet er at give de indsatte elementære skolekundskaber og arbejdsmæssig erfaring hvorfor undervisning og praktisk arbejde er kombineret.

På kvindearbejdspladsen som kan beskæftige fem indsatte, er de indsatte beskæftiget med forskelligt hobbybetonet arbejde, herunder syning, maling af billeder mv. På inspektionstidspunktet blev der arbejdet med filt, og der var netop igangsat en ny produktion med fremstilling af forskellige ting i glas (fade, skåle mv.) – en proces der tager tre dage. Der var indkøbt en ny glasovn til dette formål. Det blev oplyst at de indsatte selv betaler for materialer. Det fremgår af fængslets interne regler (afsnit V, nr. 1) at indsatte kan købe hobbyartikler og ting de selv har lavet i arbejdstiden, efter aftale med personalet, og at betaling sker efter aftale med hobbyværkstedet eller arbejdspladsen med penge optjent i fængslet eller indsat på den indsatte konto for opsparede eller tilsendte penge.

De indsatte på kontraktfængselsafdelingen og ungeafdelingen er som nævnt ikke beskæftiget på et af værkstederne, men på afdelingen, henholdsvis i en selvstændig barak og i et særligt værksted på afdelingen. Beskæftigelsen i barakken omfattede på inspektionstidspunktet plastikholdere til blomster/stiklinger. På værkstedet i ungeafdelingen blev der på inspektionstidspunktet samlet ledninger, men de unge har også mulighed for at lave forskellige ting i f.eks. gips. Det blev oplyst at de unge kan lave hobbybetonede aktiviteter i værkstedet når der ikke er noget arbejde at tilbyde dem. Afdelingen er en behandlingsafdeling med aktivitetspligt. Der er ikke faste tider for arbejde, skole mv.

I kælderen under belægningsafdelingen er desuden et værksted hvor der sorteres klude, og hvor nogle kvindelige indsatte syr og reparerer småting. Det blev oplyst at der dog ikke er tale om en egentlig kvindear-

bejdsplads. Det blev endvidere oplyst at der er en god stemning i værkstedet.

I kælderen er tillige en arbejdsplads med plads til fire indsatte der varetager vedligeholdelsesopgaver i fængslet suppleret med opgaver som f.eks. flagknopper og samling af taburetter.

Fængslet skal ifølge resultatkontrakten med direktoratet have en beskæftigelsesgrad på mindst 90 pct. (målt i forhold til den faktiske belægning). Det blev oplyst at beskæftigelsessituationen i fængslet det sidste halve års tid forud for inspektionen havde været god.

Under mit møde med sikkerheds- og samarbejdsudvalget blev det oplyst at fængslet var i færd med at omlægge beskæftigelsen i fængslet. Der skulle ske en opprioritering af skolen. Fængslet rejste det principielle spørgsmål om beskæftigelsen i fængslerne bør være produktionsorienteret med krav om at beskæftigelsen økonomisk skal løbe rundt. Dette krav kan Statsfængslet i Ringe ikke opfylde, bl.a. fordi fængslet har mange unge som aldrig har været på arbejdsmarkedet før. Fængslet har således et underskud på 1,2 millioner kroner (det højst tilladte) og modtager derfor reelt dette beløb i tilskud til beskæftigelsen. Fængslet savner en overvejelse/drøftelse af om det er rigtigt at beskæftigelsen skal være produktionsorienteret. Fængslet mener at fængslet kan bruge de 1,2 millioner kroner bedre, f.eks. til undervisning i bred forstand, herunder også undervisning om kulturelle og adfærdsmæssige forhold. Som nævnt var det besluttet at opprioritere den almindelige (boglige) undervisning i fængslet.

Samme spørgsmål blev rejst under min inspektion af Statsfængslet Renbæk den 8. februar 2001. I rapporten om denne inspektion noterede jeg mig de dengang nye regler i straffuldbyrdsloven der trådte i kraft den 1. juli 2001, og at der var nedsat et beskæftigelsesudvalg der skulle overveje behovet for en tilpasning af beskæftigelsen af blandt andre de indsatte til den udvikling

der er sket i samfundet, og til det klientel som kriminalforsorgen modtager.

Dette beskæftigelsesudvalg afgav indstilling den 22. oktober 2002. Udvalget 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. I sagen vedrørende min inspektion af Statsfængslet Rensbæk har direktoratet i brev af 29. juni 2004 oplyst at udvalgets forslag kun i mindre grad er blevet tilgodeset i flerårssaftalen for perioden 2004-2007, og at hovedparten af forslagene derfor må gennemføres i takt med at der kan findes ressourcer hertil inden for det almindelige budget. Den 11. april 2005 blev der afholdt en temadag om gennemførelse af forslagene i betænkningen, og i brev af 13. juni 2005 har direktoratet orienteret mig nærmere om forløbet og indholdet af denne temadag.

Jeg har forståelse for de synspunkter som fængslet har fremført om beskæftigelsen af de indsatte (og som direktoratet også er bekendt med), men som nævnt under inspektionen mener jeg ikke at jeg har grundlag for at beskæftige mig med dette spørgsmål hverken i relation til min inspektion af Statsfængslet i Ringe eller mere generelt.

Jeg har ingen bemærkninger til (arten af) de arbejdstilbud som findes i Statsfængslet i Ringe. Jeg har noteret mig den ændring der vil ske ved nedlæggelse af en af produktionsskolerne til fordel for en opprioritering af undervisningen.

Aflønning sker ved timeløn og med mulighed for bonus. Under mit møde med talsmændene klagede de over at der i snedkeriet gives bonus på usagligt grundlag. Talsmændene præciserede ikke dette nærmere.

Jeg videresendte klagen til fængslet og bad om underretning om fængslets svar. I brevet af 26. april 2006 har fængslet henvist

til et vedlagt svar til talsmændene. Det fremgår heraf at fællestalsmanden over for fængslet har oplyst at det er opfattelsen at alle indsatte i snedkeriet får udbetalt bonus. Fængslet har oplyst at det ikke er rigtigt, men at indsatte i snedkeriet efter beskæftigelsesbekendtgørelsens § 12 har mulighed for at optjene bonus sideløbende med udbetaling af anden løn. Ved en ekstraordinært stor indsats kan indsatte der modtager bonus, således få udbetalt en højere løn end indsatte der alene modtager grundbeløb og tillæg.

Efter den nævnte bestemmelse i beskæftigelsesbekendtgørelsen (nr. 372 af 17. maj 2001) kan institutionen indgå aftale med grupper af indsatte der er beskæftiget ved produktionsvirksomhed eller i ganske særlige tilfælde i økonomidriften, om timeforbrug for udførelsen af en given arbejdsopgave (§ 12, stk. 1). Bliver produktionstiden mindre end det aftalte timeforbrug, udbetaler institutionen et bonustillæg (stk. 2). Overstiger produktionstiden det aftalte, reduceres grundbeløbet tilsvarende (stk. 3).

Jeg har noteret mig det oplyste som ikke giver mig anledning til yderligere.

## 4.2. Undervisning

Al undervisning foregår som udgangspunkt på deltid, dvs. at de indsatte skal arbejde (i beskæftigelsestiden) når de ikke har timer i skolen. De indsatte der modtager undervisning, modtager normalt undervisning mellem 2 og 10 timer om ugen.

Statsfængslet i Ringe orienterer i fængslets informationsfolder til nyindsatte om muligheden for undervisning og hvilke niveauer og fag som undervisningen kan omfatte. Fængslet har to lærere tilknyttet skolen, men efter omlægninger og opprioritering af undervisningen vil der samlet være ansat fire lærere i skolen suppleret med timelærere.

Undervisningstilbuddene omfatter ifølge informationsfolderen specialundervisning, dansk og engelsk for udlændinge, forber-

dende voksenundervisning i læsning og matematik (forberedelse til folkeskolens 9. klasse), almen voksenuddannelse (9.-10. klasse) i fagene dansk, engelsk, matematik og edb og hf-enkeltfag med lærerstøtte hvormed der over en periode på 3-4 år kan tages hf-eksamen og eventuel videregående uddannelse som selvstudium. For at blive selvstuderende skal man læse på hf-niveau eller højere.

Fængslet tilbyder tillige adfærdskorrigerende kurser. Det drejer sig om det kognitive færdighedsprogram (cognitive skills), anger management og i begrænset omfang boosterprogrammet. De to førstnævnte kurser er omtalt i fængslets informationsfolder.

Der anvendes pc (uden internetadgang) i undervisningen. Såvel fængslet som talsmændene ønsker adgang til at anvende internettet i forbindelse med undervisningen. Efter aftale fremsendte fængslets undervisningsleder et notat herom til mig.

Det ovenfor nævnte beskæftigelsesudvalg har foreslået at der arbejdes på de sikkerhedsmæssige aspekter i forbindelse med de indsattes anvendelse af pc med internetadgang som led i undervisningen i de lukkede fængsler, jf. s. 27 og 76 i udvalgets betænkning.

Ombudsmanden har tidligere (i 2000) over for direktoratet rejst en sag af egen drift om adgangen for de indsatte i de lukkede fængsler til at anvende pc'er. Direktoratet har i denne sag senest i brev af 7. marts 2006 oplyst at der arbejdes videre med en lempelse af anvendelsen af pc'er i de lukkede fængsler, og at spørgsmålet er overgået til direktoratets sikkerhedsudvalg der vil afgive betænkning i sommeren 2006. Da udvalget også vil behandle spørgsmålet om internetadgang – der ikke kun er relevant for de indsatte i Statsfængslet i Ringe, men også for indsatte i andre lukkede fængsler – og ombudsmanden allerede havde en sag hvori dette spørgsmål (nu) indgik, meddelte jeg talsmændene og fængslet at jeg ikke foretog mig mere vedrørende dette spørgsmål i relation til min inspektion af Statsfængslet i Rin-

ge, men at jeg dog ville omtale spørgsmålet i rapporten om inspektionen af dette fængsel.

Talsmændene efterlyste desuden mere undervisning og henviste til at det med det antal timer der er til rådighed, er svært at gennemføre en uddannelse inden for en rimelig tid.

Under mit forudgående møde med sikkerheds- og samarbejdsudvalget blev det som tidligere nævnt oplyst at det var besluttet at opprioritere undervisningen ved tilførsel af en lærer mere og omlægning af timelærertimer således at der samlet vil være ansat fire faste lærere på skolen. I forbindelse med mit svar til talsmændene anmodede jeg fængslet om skriftligt at oplyse nærmere om denne opprioritering. I brevet af 26. april 2006 har fængslet oplyst at det er besluttet at udvide fængslets skole med en lærer og en gruppe fængselsfunktionærer. Fængselsfunktionærerne skal på skift varetage skolebetjentopgaver. Det blev videre oplyst at der er truffet beslutning om oprettelse af et selvstudierum med eget køkken med plads til seks indsatte, og at der skal indrettes et ekstra klasselokale.

Jeg har noteret mig det oplyste om opprioriteringen af undervisningen som skulle imødekomme talsmændenes ønske om mere undervisning. Jeg foretager mig på denne baggrund ikke mere vedrørende dette forhold.

Talsmændene klagede endvidere over manglende vikardækning ved sygdom og andet fravær blandt lærerne. De oplyste at der er mange aflysninger, og at den manglende vikardækning indebærer at de indsatte ikke bliver forberedte godt nok til eksaminer. I den forbindelse nævnte de at der for tiden kun blev undervist i tre timer mod normalt seks timer om ugen i engelsk fordi vikaren for den pågældende lærer kun kunne undervise i tre timer om ugen.

Under den afsluttende samtale oplyste inspektøren at hun ville fremsende et notat om vikardækning. Jeg meddelte talsmændene at

jeg ville tage stilling til om jeg havde grundlag for at foretage mig mere vedrørende dette forhold, når jeg havde modtaget dette notat.

Med brevet af 26. april 2006 har fængslet fremsendt et sådant notat (fra undervisningslederen). Heri er anført følgende:

'Skolen i Statsfængslet i Ringe har to fastansatte lærere og et antal timelærertimer til rådighed. I tilfælde af almindelig sygdom blandt timelærerne eller de faste lærere, aflyses deres timer. Det er ikke godt at aflyse timer, men hvis man i stedet valgte at bruge en del af timelærertimerne til vikardækning, ville det betyde, at der ville være det færre timer til planlagt undervisning. Et andet problem er, at det er meget vanskeligt at fungere som timelærer i et fængsel, da man ikke får det samme personkendskab som de fastansatte. Dette personkendskab er særdeles vigtigt her. Valgte skolen at dække løse vikartimer af timelærertimerne, ville vikaren skulle være at finde blandt de få ledige lærere, der er. Da vi vurderer meget nøje, hvilke lærere, vi kan bruge i fængslet og bruger meget tid på at gøre dem klar til opgaven, ville det ikke være sikkerhedsmæssigt forsvarligt at lade en 'tilfældig' lærer gå ind som vikar i korte perioder.

Ved længerevarende sygdom laver vi en vikarordning som er sikkerheds- og undervisningsmæssig forsvarlig.'

Jeg har noteret mig det oplyste som – også i lyset af opprioriteringen af skolen – ikke giver mig grundlag for at foretage mig mere.

Talsmændene efterlyste også bedre støtte til selvstuderende. De oplyste at selvstuderende for sjældent har kontakt med en lærer, og nævnte et eksempel hvor den indsatte først ville se læreren igen umiddelbart før eksamen. De oplyste endvidere at den samme indsatte først havde fået sine bøger i det ene fag efter tre måneder.

Under den afsluttende samtale oplyste inspektøren at der i forbindelse med opprioriteringen af undervisningen ville komme en skolebetjent som det vil være oplagt at benytte til opgaver som f.eks. fremskaffelse af materiale. Som det fremgår af fængslets brev af 26. april 2006, vil denne funktion blive varetaget af fængselsfunktionærer på skift.

Jeg har noteret mig det oplyste om bistand til selvstuderende fra de fængselsfunktionærer der skal fungere som skolebetjent. Jeg har endvidere noteret mig det oplyste om det lokale der vil blive stillet til rådighed for selvstuderende, men beder fængslet om at oplyse nærmere om den lærerstøtte der ydes til selvstuderende, og hvorvidt opprioriteringen af undervisningen også vil få betydning for denne støtte.

Jeg anmoder desuden fængslet om at oplyse om der er venteliste til undervisning i fængslet.

### 4.3. Fritid

I den bygningsmæssige gennemgang under pkt. 3 er beskrevet nogle af mulighederne for fritidsaktiviteter i Statsfængslet i Ringe. Som det fremgår heraf, har de indsatte på de enkelte afdelinger mulighed for bl.a. at komme i sportshallen, i bokserum, i kondirum og i netcafé mv. Der er også mulighed for forskellige udendørsaktiviteter på navnlig det store udendørsareal. De indsatte har desuden adgang til biblioteket og til gudstjenester i kirken. Der er endvidere mulighed for et par gange om ugen at benytte værksted i fritiden til hobbyaktiviteter, og der arrangeres desuden forskellige arrangementer, herunder i fængslets teater-/festsal, jf. i øvrigt nedenfor. I fængslets informationsfolder oplyses der om hvilke aktiviteter der er mulighed for at deltage i, og om tilrettelæggelsen af fritidsaktiviteter, og de indsatte opfordres heri til at henvende sig til afdelingens fritidsmand (m/k) hvis de har gode idéer til fritidsområdet.



Indsatte der har tilladelse til uledsaget udgang, har endvidere mulighed for at deltage i ledsagede udflugter uden for fængslet, jf. fængslets interne regler, afsnit IV, nr. 2a.

Fritiden tilrettelægges af et fritidsudvalg der består af en indsat fra hver afdeling og fængslets ungdomskonsulent. Udvalget udarbejder en fritidsplan, og planen for en uge ad gangen hænges op på afdelingernes opslagstavler hvorefter de indsatte frit kan deltage. Under inspektionen fik jeg udleveret en kopi af planen for uge 9. Aktiviteterne i denne uge omfattede grøn fritid, træning, café, aerobic for kvinder (i festsalen), film (også i festsalen), bibliotek, hobby samt boksning, fodbold, badminton og fri sport i hallen. Af planen fremgår det tillige at der i ulige uger er studiekreds for muslimske mænd i festsalen. Under inspektionen oplyste fængselsinspektøren at præsten tillige var begyndt at afholde studiekredse.

Fængslet har en fritidsklub der har til formål at øge fritidsaktiviteterne i fængslet. Det koster ifølge informationsfolderen 15 kr. om ugen at være medlem af fritidsklubben, og det fremgår tillige af folderen at beløbet automatisk bliver trukket fra den indsatte løn. Fængselsinspektøren har i brevet af 15. juni 2006 tilføjet at det gælder såfremt den indsatte ønsker at være medlem. Fritidsudvalget bestemmer hvad pengene skal bruges til. I informationsfolderen er nævnt banko, præmier i forbindelse med turneringer, arrangementer til jul og påske samt til sodavand og kage mv.

På baggrund af det som fængselsinspektøren har tilføjet i brevet af 15. juni 2006, må jeg forstå at de indsatte ikke er forpligtede til at være med i fritidsklubben. Da dette ikke fremgår af folderen, men det tværtimod heri fremstår som om den indsatte er forpligtet til at være medlem, henstiller jeg til fængslet at præcisere folderen på dette punkt. Jeg beder om underretning om hvad der sker i den anledning.

Talsmændene og det ene af de to par som jeg talte med, klagede over at der mangler aktiviteter for de indsatte der ikke interesserer sig for sport. De ønskede dog ikke at der skæres ned på sportsaktiviteterne. Konkret nævnte de muligheden for at anvende værkstederne i fritiden til hobbyaktiviteter. De bemærkede i den forbindelse at der var anvendt lige så mange penge til fyrværkeri nytårsaften som der anvendes til hobby på et helt år. De mener at nogle af de penge der bliver brugt til f.eks. indkøb af fyrværkeri, burde anvendes til hobbyaktiviteter i stedet for.

Under den afsluttende samtale med ledelsen blev det oplyst at der er flere aktiviteter ud over sport, f.eks. netcaféen, banko, biograf, aerobic, makeupteater (og andre lignende arrangementer specielt for kvinder) mv. Inspektøren oplyste at fængslet er opmærksomt på behovet for andre aktiviteter end sport. For så vidt angår hobbyaktiviteter, oplyste fængslet at en hobbyinstruktør var holdt op, og at hobbyaktiviteter er dyre fordi de indsatte selv skal betale materialerne. Det blev endvidere oplyst at værkstedet har åbent fire timer om ugen i fritiden, fordelt med to timer ad gangen, således at alle indsatte der ønsker det, har mulighed for at komme i værkstedet. Inspektøren bemærkede at fængslet er åbent for idéer til flere aktiviteter, og i mit svar til talsmændene henviste jeg dem til at benytte denne mulighed for at komme med idéer.

Træning med tunge vægte i kondirummet forudsætter at den indsatte er i besiddelse af et 'green card'. For at få det skal den indsatte indgå en aftale med fængslet om ikke at benytte doping og lade sig teste herfor. Hvis der konstateres misbrug, vil det resultere i karantæne.

Under træning i kondirummet er der – som tidligere nævnt – normalt en instruktør til stede, og altid hvis der trænes med tunge vægte.



Jeg har ingen bemærkninger til fængslets fritidstilbud som også omfatter tilbud om andre aktiviteter end sportsaktiviteter, herunder aktiviteter specielt til kvinderne. Jeg har i den forbindelse noteret mig at fængslet er opmærksomt på også at tilbyde andre aktiviteter end sport, og at de indsatte har mulighed for gennem fritidsudvalget at komme med idéer til (andre) aktiviteter, hvilket de indsatte oplyses om i fængslets informationsfolder.

Jeg anmoder fængslet om at oplyse om der vil komme en ny hobbyinstruktør i stedet for den instruktør der var holdt op kort tid før inspektionen, og om det i så fald eventuelt vil kunne bevirke et udvidet tilbud om hobbyaktiviteter hvis de indsatte generelt set har et ønske herom.

Jeg har noteret mig at det i informationsfolderen er bemærket at det er en god idé at den indsatte fra starten er aktiv inden for de tilbud der nu passer den indsatte, og at fængslet under inspektionen oplyste at der bruges tid på at motivere de indsatte som ikke aktivt deltager i fritidsaktiviteter, til at deltage heri.

Spørgsmålet om fritidsaktiviteter er indgået i det ovennævnte af direktoratet nedsatte beskæftigelsesudvalgs arbejde, jf. omtalen heraf under pkt. 4.1.

### 5. Møde med talsmændene

...

#### 5.1. Larm fra vogne

...

#### 5.2. Telefonering

##### 5.2.1. Takster mv.

Talsmændene klagede over at telefonordningen er meget dyr, og nævnte at det f.eks. koster 2 kr. bare at løfte røret på telefonen. De afleverede kopi af papirer herom.

På mit møde tidligere på dagen med sikkerheds- og samarbejdsudvalget havde fængslet rejst samme spørgsmål og udleveret papirer herom, herunder kontrakten med TDC. Det blev i den forbindelse oplyst at spørgsmålet havde været rejst på et anstaltsledermøde, og at direktoratet ville nedsætte en arbejdsgruppe. Fængslet så gerne at behandlingen af spørgsmålet blev fremskyndet. Jeg er bekendt med at spørgsmålet har været drøftet på ny på et anstaltsledermøde som har fundet sted efter min inspektion.

...

Da dette spørgsmål ikke kun er relevant for de indsatte i Statsfængslet i Ringe, men også for indsatte i andre (lukkede) fængsler, har jeg udskilt spørgsmålet til en særskilt sag. Jeg har i denne sag bedt direktoratet om at underrette mig om det videre arbejde i den nævnte arbejdsgruppe og i den forbindelse henledt direktoratets opmærksomhed på Statsfængslet i Ringes ønske om at behandlingen af spørgsmålet fremskyndes.

##### 5.2.2. Støj mv.

Talsmændene klagede desuden over at det på grund af støj omkring telefonboksen på afdelingerne ikke er muligt at høre hvad der bliver sagt. De oplyste at der havde været en tekniker, men at det ikke havde været muligt at finde en løsning på problemet. De oplyste desuden at fængslet ville undersøge mulighederne for at anvende en bærbar telefon i stedet, og oplyste at opkald til udlandet allerede foregår fra en sådan telefon som de indsatte får med ind på stuen.

Under min rundgang på afdelingerne besigtigede jeg også telefonboksene. Der er tale om telefonbokse som kun er afskærmet foroven. Boksene er placeret i nærheden af vagtkontoret, døren til toilet og bad samt umiddelbart op ad køkkenet og spiseafdelingen. De er således placeret et sted hvor der ofte er megen trafik, og hvor det således også er muligt at overheøre private samtaler.

Den afskærmning der findes på boksene, er monteret med et lyddæmpende materiale (skumgummi med 'læder'overtræk) som imidlertid er kradset i stykker flere steder. Det blev af fængslet oplyst at det ikke havde været muligt at finde en bedre løsning til at mindske støjproblemet. Det blev i den forbindelse nævnt at boksene tidligere var lukkede, men at dørene blev udsat for hærværk.

Det blev senere oplyst at fængslet havde overvejelser om anskaffelse af (flere) bærbare telefoner til benyttelse af de indsatte i et vist omfang. I forbindelse med mit svar til talsmændene anmodede jeg fængslet om skriftligt at underrette mig nærmere om resultatet af disse overvejelser. I brevet af 26. april 2006 har fængslet oplyst følgende:

'... fængslet har to bærbare telefoner, der er tilknyttet afsnitstelefonerne på kvindefdeling og den stoffri afdeling. Telefonerne betjenes således, at personalet ringer op til et i forvejen godkendt nummer og overdrager herefter telefonen til den indsatte, der kan tage den med ned på sin stue. Der kan ikke ringes op til den bærbare telefon. Telefonerne kan aflyttes fra kontoret af personalet.

Indsatte, der skal udvises og således har deres familie i udlandet har tilladelse til at benytte denne ordning. De indsatte betaler for telefonopringningen ved brug af global – one kort, en betalingsform, der er væsentlig billigere end brug af korttelefonerne. Fængslet har undersøgt mulighederne for at indføre en tilsvarende ordning på afsnit 3 og 4. To afsnit, hvor der tillige findes flere udenlandske indsatte. Når ordningen ikke umiddelbart indføres på disse afdelinger skyldes det, at det kræver oprettelsen af to yderligere udgående telefonleder. Oprettelsen af de to nødvendige telefonleder indgår i fængslets prioritering.

Fængslet vurderer ikke, at ordningen kan indføres for alle indsatte, da man derved ikke får den omsætning på afdelingernes korttelefoner, der forudsættes for at korttelefonordningen kan opretholdes.

Udover det økonomiske problem kræver telefonordningen, at telefonsamtalerne skal overhøres. Et forhold der ikke vil kunne gennemføres, hvis overhøringen i videre omfang skal foregå fra afsnitskontorerne.'

Efter min opfattelse tilsiger lighedsbetragtninger at de udenlandske indsatte behandles ens i relation til muligheden for at ringe til deres familie i udlandet uanset på hvilket afsnit de er placeret. Jeg har noteret mig at oprettelsen af de to telefonledninger der er nødvendige for at give de udenlandske indsatte på afsnit 3 og 4 samme mulighed som de udenlandske indsatte på afsnit 2 og 5, indgår i fængslets prioritering, og jeg går ud fra at fængslet i den forbindelse vil inddrage det jeg har anført om lighedsbetragtninger. Jeg anmoder om underretning om udfaldet af fængslets prioritering.

Jeg har endvidere noteret mig fængslets begrundelse for ikke at indføre ordningen med bærbare telefoner for alle indsatte. Da telefonordningen nu generelt behandles af den arbejdsgruppe som direktoratet har nedsat, jf. pkt. 5.2.1, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold. Dog beder jeg fængslet om at uddybe det oplyste om at 'overhøring' ikke vil kunne gennemføres hvis det i videre omfang skal foregå fra afsnitskontorerne. Jeg beder i den forbindelse fængslet om at oplyse om telefonsamtaler fra de bærbare telefoner på samme måde som samtaler fra korttelefonerne kan optages med henblik på efterfølgende kontrol ved aflytning, jf. telefonbekendtgørelsens § 10, stk. 2, nr. 1.

### 5.2.3. Begrænsninger af opkald

...

## 5.3. Lægebetjeningen

### 5.3.1. Adgang til kvindelig læge

...

### 5.3.2. Udlevering af håndkøbsmedicin

...

### 5.4. Vask af privat tøj

#### 5.4.1. Mug/svamp i vaskemaskinerne

...

#### 5.4.2. Dosering

...

#### 5.4.3. Vaskepulver

...

### 5.5. Pars muligheder for at sove sammen

...

### 5.6. Anvendelse af kontoen for tilsendte penge

...

### 5.7. Udlevering af genstande

Ved ovennævnte bekendtgørelse nr. 208 af 18. marts 2005 blev der i genstandsbekendtgørelsen indført regler hvorefter det ikke længere er tilladt de indsatte i de lukkede fængsler at få udleveret genstande der kræver tilslutning til el-net eller batterier. Der blev samtidig fastsat regler om adgangen for de indsatte til at købe eller leje nærmere angivne genstande. De indsatte var bl.a. utilfredse med at det ikke er muligt at få udleveret legetøj der kræver tilslutning til el-net eller batterier, og fremsatte desuden ønske om næsehårstrimmere.

Ifølge § 14 i genstandsbekendtgørelsen har de indsatte i de lukkede fængsler – i det omfang det er praktisk muligt – ret til gennem institutionen at købe hårtørrer, hår- og skægtrimmer, barbermaskine og bordventilator.

Det fremgår endvidere af genstandsbekendtgørelsens § 25 at institutionen i rimeligt omfang skal medvirke til at indsatte kan købe daglige fornødenheder og købe eller leje andre ting, enten i institutionens butik eller ved bestilling hos institutionens leverandører. Det gælder dog naturligvis kun ting som det er tilladt de indsatte at have i fængslet.

Af genstandsbekendtgørelsens § 3, stk. 2, fremgår det at institutionens leder eller den der bemyndiges dertil, kan tillade at en indsat får udleveret genstande der er omfattet af § 3, stk. 1, nr. 2 – dvs. andre genstande end de i nr. 1 udtrykkeligt nævnte (fjernsyn mv.) – hvis udlevering er begrundet i ganske særlige omstændigheder, herunder den indsatte sygdom, handicap eller lignende. Bestemmelsen vedrører udlevering i konkrete tilfælde og har, som det fremgår af ordlyden, et snævert anvendelsesområde, jf. også vejledningens pkt. 16.

Under inspektionen blev det oplyst at der er givet en generel dispensation fra forbuddet i bekendtgørelsens § 3 til batteridrevne armbåndsure. Dette fremgår i øvrigt af fængslets interne regler (afsnit II, nr. 5, om udlevering og benyttelse af private ejendele).

Jeg videresendte ønsket om næsehårstrimmere til fængslet til besvarelse over for talsmændene og meddelte at spørgsmålet om udlevering af legetøj der kræver tilslutning til el-net eller batterier, ville indgå i inspektionssagen.

I brevet af 25. april 2006 til talsmændene har fængslet oplyst at begge spørgsmål har været forelagt direktoratets juridiske kontor der har fastholdt at der ikke er mulighed for at købe næsehårstrimmere i de lukkede fængsler. For så vidt angår elektrisk legetøj, har direktoratet oplyst at direktoratet ikke har bemærkninger til at små børn med lang opholdstid i fængslet får mulighed for at få udleveret et elektrisk stykke legetøj (efter en analogi af bekendtgørelsens § 3, stk. 2).

| Jeg har noteret mig det oplyste.

## 6. Andre forhold

### 6.1. Talsmandsordning

Hver afdeling har mulighed for at vælge en talsmand. På tidspunktet for inspektionen var der ingen talsmand for ungeafdelingen.

Fængslet har udfærdiget interne regler om talsmandsordningen i fængslet, jf. afsnit I, nr. 2. Der er heri regler om alle de seks forhold som der efter § 8 i talsmandsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 369 af 17. maj 2001 om gennemførelse af medindflydelse for indsatte i kriminalforsorgens institutioner) er pligt til at fastsætte interne regler om.

Det fremgår endvidere af reglerne at talsmanden på ungeafdelingen ikke har mulighed for kontakt med de øvrige talsmænd, herunder fællestalsmanden. Denne regel er fastsat i medfør af bekendtgørelsens § 4, stk. 3, hvorefter institutionens leder kan bestemme at talsmænd på afdelinger der har til formål af afsondre de dér placerede indsatte fra de øvrige indsatte i institutionen, ikke skal have mulighed for at have kontakt med de øvrige talsmænd, herunder fællestalsmanden.

Fængslet har desuden fastsat følgende regel:

‘Talsmændene herunder fællestalsmanden har ikke ret til kontakt med en medindsat, jfr. talsmandsbekendtgørelsens § 5, når den medindsatte er

1. udelukket fra fællesskab efter reglerne i straffuldbyrdslovens § 63 eller
2. anbragt i strafcelle efter reglerne i straffuldbyrdslovens § 68, stk. 2.

Kontakt kan ske efter aftale med daglig leder.’

Efter talsmandsbekendtgørelsens § 5 som der henvises til, kan institutionens leder, eller den der bemyndiges dertil, fastsætte begrænsninger i talsmandens, herunder en fællestalsmands, ret til kontakt med en medindsat i bl.a. de to nævnte situationer.

Der er, som det fremgår af skrivelse nr. 74 af 16. maj 2001 om bekendtgørelsen, tale om

at der ud fra en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde kan træffes afgørelse om begrænsning af talsmandens ret til kontakt med de medindsatte. Talsmændene har således også ret til kontakt med indsatte der er udelukket fra fællesskab eller anbragt i strafcelle, medmindre der efter en konkret vurdering træffes afgørelse om begrænsning i denne ret. Udgangspunktet er med andre ord det omvendte af hvad der fremgår af den interne regel, og § 5 er ikke en hjemmel til at fastsætte interne regler om adgangen til kontakt med medindsatte der er udelukket fra fællesskab eller anbragt i strafcelle, men en hjemmel til i konkrete tilfælde at træffe afgørelse om begrænsning i talsmandens ret til kontakt med en medindsat.

Jeg går på denne baggrund ud fra at fængslet enten vil slette denne regel eller præcisere den så den kommer i overensstemmelse med talsmandsbekendtgørelsens § 5.

Jeg beder om underretning når det er sket.

For så vidt angår talsmandsordningen, tilkendegav talsmændene at der efter deres opfattelse ikke foretages en tilstrækkelig opfølgning på de spørgsmål der bringes op på talsmandsmøder.

Efter min opfattelse skal talsmænd have svar på alle de spørgsmål eller forhold der rejses over for ledelsen på talsmandsmøder, og ledelsen bør følge systematisk op på spørgsmål og forhold der ikke umiddelbart kan besvares/afklares. Idet jeg går ud fra at ledelsen er opmærksom herpå, foretager jeg mig ikke mere vedrørende spørgsmålet om opfølgning ud over at gøre ledelsen bekendt med talsmændenes opfattelse.

### 6.2. Købmandsordningen

...

### 6.3. Euforiserende stoffer, alkohol og mobiltelefoner

### 6.4. Vold og trusler

...

### 6.5. Information af indsatte

...

### 6.6. Bøger og aviser

...

### 6.7. Besøg

Af de interne regler om besøg (afsnit IV, nr. 1) fremgår det bl.a. at de indsatte på ungefældingen og kontraktfængselsafdelingen kan have besøg på egen afdeling. For de øvrige indsatte foregår besøg normalt i besøgsafdelingen, enten i et af besøgslokalerne eller familierummet. Familierummet kan bestilles af besøgende der medbringer indsattes egne børn, men hvis ingen indsatte har besøg af egne børn, kan besøgsvagten efter en konkret vurdering tillige give andre tilladelse til at benytte dette rum. Besøg af familiemedlemmer prioriteres. Legepladsen kan som tidligere nævnt benyttes af indsatte og deres egne børn under 15 år, uanset om besøg foregår i familierummet eller i et af de øvrige besøgsrum.

Det er ikke tilladt at opholde sig på besøgsgangen under afvikling af besøg. Der er adgang til toilet og køkkenet ved henvendelse til personalet.

To indsatte kan få tilladelse til sammen at have besøg med gæster udefra.

Besøg kan finde sted én gang om ugen, normalt lørdag eller søn- eller helligdag mellem kl. 9.30 og 16.00. Med hensyn til varigheden er det anført at besøgstiden ikke må være kortere end en time og så vidt muligt skal være af to timers varighed (jf. straffuldbyrdelseslovens § 51, stk. 1), men der kan

træffes afgørelse om forlænget besøgstid hvis lokaleforholdene gør det muligt. Forlænget besøgstid kan bestilles på besøgsdagen eller fredag efter kl. 18.00 (hvor tidspunktet for bestilling af besøg slutter).

Ved inspektionen i 1994 blev det oplyst at et besøg normalt varede tre-fire timer, men kunne vare hele dagen hvis der var plads. Det blev endvidere på den ene side oplyst at der ofte var pladsproblemer i weekenden, men på den anden side at det var en begrænset gruppe indsatte der benyttede besøgslokalerne, og kun i kort tid.

Jeg har noteret mig at det af de interne regler fremgår at et besøg kan forlænges hvis lokaleforholdene gør det muligt. Jeg anmoder om oplysning om hvorvidt der på forhånd (før udløbet af bestillingstidspunktet) kan træffes aftale om forlænget besøg i særlige tilfælde, f.eks. hvis de besøgende har lang rejsetid eller ikke har mulighed for at komme så tit.

Jeg anmoder endvidere om oplysning om hvordan ordningen nærmere praktiseres, dvs. hvordan besøgstiderne (modulerne) lægges når der bestilles besøg, og (således) hvor lang tid de indsatte normalt kan have besøg ad gangen.

Idet talsmændenes ønske om yderligere et familierum er afvist med henvisning til behovet for besøgsrum, jf. pkt. 3.7, anmoder jeg desuden fængslet om at oplyse om der er pladsproblemer ved afvikling af besøg i weekenden.

Fængslets interne regler indeholder tillige regler om adgangen for de indsatte på afdeling 3 og 4 til at besøge hinanden på den enes afdeling og interne besøgsregler for kvindesafdelingen (afsnit II, 2 og 2a).

### 6.8. Rygepolitik

...

## 6.9. Belægning mv.

Fængslet modtager – som nævnt under pkt. 2 – mænd mellem 15 og 23 år fra hele landet og mænd under 29 år fra Fyns Amt samt kvinder fra hele landet. Antallet af kvinder ligger normalt mellem 20 og 25. Af en belægningsoversigt fra den 27. februar 2006 som jeg modtog under inspektionen, fremgår det at der denne dag var 83 indsatte i fængslet, heraf 5 indsatte under 18 år og 24 kvindelige indsatte.

Gruppen af unge mænd omfatter også (særligt) utilpassede unge, herunder unge med anden etnisk baggrund end dansk.

Fængslet har generelt set mange indsatte med anden etnisk baggrund end dansk og væsentligt flere end de øvrige lukkede fængsler. Af en rapport fra august 2005 fra en arbejdsgruppe vedrørende etniske minoriteter i kriminalforsorgen fremgår det at andelen af etniske minoriteter den 1. februar 2005 udgjorde 15 pct. af kriminalforsorgens samlede klientel og 23 pct. af klientellet i fængslerne og arresthusene. Statsfængslet i Ringe tegnede sig for 58 pct. (mod 22 pct. i 2000). Under inspektionen blev det oplyst at andelen af indsatte med anden etnisk baggrund end dansk (fortsat) generelt set er på ca. 60 pct. Af den ovenfor nævnte belægningsoversigt fra den 27. februar 2006 fremgår det at 32 af de indsatte (svarende til 38,5 pct. af belægningen) denne dag var udenlandske statsborgere. 14 af disse var kvinder og en af de øvrige under 18 år.

Fængslet har en fuldtidsansat etnisk case-manager (jobguide) som betales af Integrationsministeriet med mindre økonomisk støtte fra Direktoratet for Kriminalforsorgen. Casemanageren støtter indsatte med anden etnisk baggrund end dansk i deres afsoning og udslusning. Ifølge punkt 4.7 i den nævnte rapport har casemanageren opbygget et netværk af virksomheder der ønsker at samarbejde om at udsluse unge indsatte med anden etnisk baggrund end dansk til arbejdsmarkedet. Der er tillige sket en kvalitetssikring af fængslets værksteder for at sikre at de

unge under indsættelsen opnår de kvalifikationer som virksomhederne efterspørger. En omtale af ordningen, der blev iværksat som et forsøg i februar 2005, findes i *Nyt fra Kriminalforsorgen*, nr. 6, 2005.

Som nævnt foreligger der en rapport fra august 2005 fra en arbejdsgruppe vedrørende de etniske minoriteter i kriminalforsorgen. En nogenlunde tilsvarende undersøgelse blev foretaget i 2000. Direktoratet for Kriminalforsorgen har udarbejdet et notat af 12. august 2005 om arbejdsgruppens undersøgelser og anbefalinger.

Rapporten beskriver problemer som fortrinsvis optræder når indsatte med anden etnisk baggrund end dansk optræder i grupper, og som fortrinsvis opleves med unge under 25 år (som Statsfængslet i Ringe har mange af). Arbejdsgruppen har bl.a. anbefalet at fortyndingsprincippet benyttes og udbygges for at sikre en jævn fordeling af unge under 25 år med anden etnisk baggrund end dansk. Endvidere har arbejdsgruppen anbefalet at undervisning og færdighedstræning relateret til arbejdsmarkedet prioriteres højt for denne gruppe, og der er i den forbindelse peget på forskellige initiativer. Desuden skal der være øget fokus på brug af fritidsaktiviteter og på udvikling af personalets kompetencer rettet mod sociale og pædagogiske arbejdsopgaver generelt og specifikt mod indsatte med anden etnisk baggrund end dansk, herunder undervisning i arabisk sprog, ungdomskulturer og kommunikation. Det er anført at de i rapporten nævnte tiltag kun kan gennemføres hvis der kommer større personaletæthed på de relevante afdelinger og institutioner.

Rapporten blev sendt til høring blandt kriminalforsorgens institutioner med høringsfrist til den 15. september 2005, hvorefter direktoratet ville forholde sig til den.

Det fremgår desuden af en pressemeddelelse af 12. august 2005 at justitsministeren efter modtagelsen af rapporten havde bedt kriminalforsorgens ledelse om at udarbejde et samlet oplæg med tre nærmere angivne



elementer til en styrkelse af indsatsen over for den voksende gruppe af indsatte i danske fængsler med anden etnisk baggrund end dansk. Det ene af disse elementer svarer til arbejdsgruppens anbefalinger om spredning (fortynding) af de indsatte og en styrket individuel indsats med hensyn til undervisning og arbejdsstræning mv.

Af Nyt fra Kriminalforsorgen, nr. 1 og 2, 2006, fremgår det desuden at der på finansloven for 2006 er afsat midler til at iværksætte en række initiativer mod indsatte med anden etnisk baggrund end dansk. Midlerne skal benyttes til yderligere sektioneringer, efteruddannelse af personale og en ekstra indsats af behandlings- og undervisningsmæssig karakter over for denne gruppe indsatte, herunder negativt stærke indsatte i denne gruppe. Fængsler (og arresthuse) med en særlig høj andel af unge indsatte med anden etnisk baggrund end dansk skal tilføres personale med særlige spidskompetencer, dvs. pædagogisk og terapeutisk uddannede personer med viden om ungdoms- og minoritetskulturer. Styrkelsen af uddannelsesindsatsen omfatter særligt tilbud om undervisning i almen viden om det danske samfund, normer, dansk kultur, herunder dansk sprog, demokrati samt undervisning i fag på folkeskoleniveau og erhvervsrettede fag, og det er aftalt at Statsfængslet i Ringe skal have en lærer med særligt kendskab i at undervise unge med anden etnisk baggrund end dansk. Beskæftigelsesmuligheder med kompetencegivende indhold skal ligeledes oprioriteres. De initiativer der bliver iværksat, skal tilrettelægges sådan at de efterfølgende kan evalueres i tråd med kriminalforsorgens overordnede strategi.

Under inspektionen omtalte fængselsinspektøren anbefalingerne fra den nævnte arbejdsgruppe og fængslets holdning hertil.

Jeg anmoder direktoratet om at oplyse nærmere om direktoratets stillingtagen til og udmøntningen af forslagene fra arbejdsgruppen, herunder hvad det i prak-

sis vil betyde for Statsfængslet i Ringe ud over tilførslen af ovennævnte lærer. Jeg anmoder endvidere om en kopi af det nævnte oplæg. Idet jeg går ud fra at fængslets holdninger er nærmere præciseret i fængslets hørings svar til direktoratet, anmoder jeg tillige om en kopi af dette hørings svar.

Under inspektionen pointerede fængslet at fængslet fortsat gerne vil have gruppen af unge indsatte som omfatter utilpassede unge og (herunder) mange indsatte med anden etnisk baggrund end dansk, idet fængslet har stor erfaring med at have disse indsatte. Til gengæld vil fængslet dog gerne have en ventil, således at fængslet kan komme af med de indsatte igen hvis de giver anledning til særlige problemer, og fængslet oplyste at direktoratet havde accepteret dette. I praksis er det imidlertid svært for fængslet at komme af med sådanne indsatte. Når fængslet gerne vil af med en af de indsatte, ringer fængslet rundt for at finde en plads, men det er svært på grund af belægningspresset. Hvis det ikke lykkes fængslet selv at finde en plads, kontaktes direktoratet med henblik på at finde en sådan plads. På forespørgsel oplyste fængslet at det på årsbasis ikke drejer sig om flere end 3-4 indsatte som fængslet ønsker flyttet. Fængslet nævnte desuden at det forhold at de indsatte ved at de bliver flyttet hvis der opstår særlige problemer, i sig selv har en præventiv virkning.

Fængslet oplyste endvidere at fængslet i forbindelse med udmøntning af den nævnte rapport tillige havde fremsat krav om sektionering idet 16 indsatte på en afdeling er for mange når afdelingen omfatter det nævnte klientel. Fængslet oplyste at fængslet for så vidt selv kan foretage en sektionering, men det kræver større ombygninger og mere personale hvilket fængslet ikke har midler til. Fængslet har en plan som ikke er specielt dyr for så vidt angår det bygningsmæssige, men derimod for så vidt angår personalesiden.

Jeg beder om nærmere oplysninger om denne plan og direktoratets holdning her til.

Jeg beder endvidere om direktoratets bemærkninger til det af fængslet anførte om vanskeligheder med at komme af med særligt vanskelige indsatte. Jeg beder i den forbindelse direktoratet om at overveje om en ændring af proceduren vil kunne afhjælpe dette problem.

#### 6.10. Frivillig udelukkelse fra fællesskab

...

#### 7. Gennemgang af rapporter

Ved starten af inspektionen bad jeg om at modtage kopi af rapportmateriale vedrørende fængslets sager om anvendelse af håndjern og magt, udelukkelse fra fællesskab og anvendelse af disciplinærstraf for perioden 16. januar 2005 til 16. januar 2006, dog maks. de seneste 10 sager inden for hver kategori.

Jeg modtog herefter 10 udskrifter fra klientsystemet vedrørende anvendelse af håndjern, 9 udskrifter vedrørende anvendelse af magt, 10 udskrifter vedrørende udelukkelse fra fællesskab og 10 udskrifter fra forhørsprotokollen samt tilhørende rapporter.

Ved min gennemgang af rapporterne er jeg ikke gået ind i en nærmere vurdering af beslutningen om anvendelsen af indgrebene i de enkelte tilfælde. Min gennemgang har været koncentreret om overholdelse af de procedureregler der gælder på de enkelte områder.

...

#### Opfølgning

Jeg beder om at fængslet sender de udtalelser mv. som jeg har bedt om, tilbage gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen som jeg ligeledes beder om en udtalelse.

#### Underretning

Denne rapport sendes til Statsfængslet i Ringe, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i Statsfængslet i Ringe."

Ombudsmanden modtog i den anledning den 21. november 2006 en udtalelse med bilag fra direktoratet, herunder en udtalelse af 5. oktober 2006 fra fængslet.

I en opfølgingsrapport af 10. april 2007 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

#### "Ad punkt 3. Bygningmæssige forhold mv.

Under mit møde med sikkerheds- og samarbejdsudvalget fik jeg oplyst at der var stor utilfredshed med fængslets vedligeholdelsesstand som måtte ses i sammenhæng med det forhold at Statsfængslet i Ringe ikke havde egne bygningsværkmestre. Fængslet oplyste at fængslet dagen før min inspektion havde haft møde med direktoratet om dette forhold. Jeg anmodede direktoratet om at underrette mig om hvad dette møde havde givet anledning til.

Direktoratet har oplyst at der den 24. maj 2006 blev afholdt møde mellem Statsfængslet i Ringe, Statsfængslet i Nyborg og direktoratet vedrørende varetagelse af den almindelige bygningsvedligeholdelse i Statsfængslet i Ringe.

På mødet blev det aftalt at Statsfængslet i Ringe pr. 1. juni 2006 skulle overtage ansvaret for egen almindelig bygningsvedligeholdelse som hidtil har været varetaget af Statsfængslet i Nyborg. Statsfængslet i Nyborg har herefter overført de ressourcer til Statsfængslet i Ringe som fængslet hidtil har modtaget til den almindelige bygningsvedligeholdelse i Statsfængslet i Ringe. Dette er sket fra og med 2007 hvor der fra Statsfængslet i Nyborg overføres 200.000 kr. til Statsfængslet i Ringe. Statsfængslet i Ringe har herefter selv ansvaret for og kan ikke forvente projektbistand fra Statsfængslet i Nyborg

til de almindelige projekter vedrørende bygningsvedligeholdelse, men vil kunne trække på Statsfængslet i Nyborgs bistand når projekterne overstiger 250.000 kr.

Direktoratet har videre oplyst at direktoratet fra og med 2006 tildeler Statsfængslet i Ringe 300.000 kr. til varetagelsen af den almindelige bygningsvedligeholdelse på fængslet. Statsfængslet i Ringe bidrager yderligere selv med 200.000 kr. til varetagelsen heraf. Disse beslutninger omfatter alene den del af samdriftsordningen der vedrører den almindelige bygningsvedligeholdelse. Den del af samdriftsordningen mellem Statsfængslet i Nyborg og Statsfængslet i Ringe der vedrører drift og vedligeholdelse af tekniske installationer, fungerer upåklageligt og vil fortsætte som hidtil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ved min besigtigelse af ungeafdelingen blev det nævnt at der var planer om renovering af gulvbelægningen på denne afdeling. Jeg anmodede fængslet om at oplyse nærmere om disse planer og planerne med hensyn til renovering af gulvbelægningen andre steder hvor det er tiltrængt, herunder hvornår arbejdet forventes udført.

Fængslet har oplyst at Teknisk Afdeling i Statsfængslet i Nyborg har stillet forslag om at der anvendes 125.000 kr. til renovering af linoleumsgulve, men at fængslet ikke har imødekommet forslaget. Det skyldes at fængslet har prioriteret færdiggørelse af facaderenoveringen i 2006. Fængslet har videre oplyst at linoleummet i belægningsafsnittene i henhold til fængslets drifts- og vedligeholdelsesplan for bygningsmassen for 2006-2010 (som fængslet har vedlagt) vil blive udskiftet i 2007, og at en udskiftning forudsætter en særbevilling. Fængslet har videre oplyst at gulvbelægningen i opholdsstuen på ungeafdelingen forventes udskiftet snarest.

Direktoratet har oplyst at fængslet som udgangspunkt selv skal prioritere og finan-

siere projektet vedrørende udskiftning af gulvbelægningen i belægningsafsnittene. Direktoratet har henvist fængslet til at rejse sagen over for direktoratet hvis fængslet ikke mener at kunne afholde udgiften hertil inden for eget budget.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

### Ad punkt 3.2. Gangarealerne

Jeg anmodede om oplysninger om eventuelle planer for istandsættelse af loftet i fællesgangen.

Statsfængslet har oplyst at nedhængen af sort isoleringsbånd er et problem i forhold til hvordan det ser ud, og indgår i fængslets løbende vedligeholdelse.

Direktoratet har henholdt sig hertil. Direktoratet har videre bemærket at direktoratet er bekendt med at fængslet har opslået to stillinger til varetagelse af den daglige vedligeholdelse af fængslet. Direktoratet har oplyst at direktoratet har bedt fængslet om at udføre dette arbejde når der er ansat personale hertil.

Af fængslets udtalelse vedrørende pkt. 3.5 fremgår det at disse stillinger var opslået på tidspunktet for fængslets udtalelse (oktober 2006). Det fremgår desuden af direktoratets udtalelse vedrørende pkt. 3.12 at fængslet telefonisk over for direktoratet den 20. november 2006 oplyste at fængslet netop var ved at ansætte en maler og en tømrer. Jeg går derfor ud fra at stillingerne er besat, og at arbejdet herefter er eller snarest vil blive udført.

| Med denne bemærkning har jeg noteret mig det oplyste.

### Ad punkt 3.3. Bade- og toiletfaciliteter

Jeg henstillede til fængslet og direktoratet at overveje en fremskyndelse af arbejdet med nyindretning af baderummene og anmodede om underretning om hvad der videre skete vedrørende dette forhold.

Fængslet har oplyst at renovering af fængslets baderum ifølge fængslets drifts-

og vedligeholdelsesplan for bygningsmassen for 2006-2010 er planlagt til 2009. En reovering nu forudsætter en særbevilling på ca. 1 mio. kr. Fængslet har videre oplyst at en fremrykning af reoveringen af baderum vil(le) blive medtaget ved fængslets kontrakt-drøftelser med direktoratet i oktober 2006.

Direktoratet har oplyst at fængslet og direktoratet under kontraktforhandlingerne, der fandt sted den 27. oktober 2006, blev enige om en løsning af tre centrale bygningsvedligeholdssager der er omfattet af min inspektionsrapport, herunder reovering af baderum. (De øvrige to forhold omfatter reovering af besøgsafdelingen og afdelingskøkkener). Fængslet tilføres herefter 0,5 mio. kr. årligt over en periode på 3 år, i alt 1,5 mio. kr. Fængslet bidrager selv med en samlet sum på 0,7 mio. kr. til den endelige løsning af de tre ovennævnte vedligeholdelsesprojekter.

Direktoratet har videre oplyst at fængslet telefonisk den 20. november 2006 supplerende har oplyst at reoveringen af fængslets baderum vil blive fremrykket og påbegyndt i 2007. Fængslet forventer at reovere baderummene i to afsnit om året i løbet af de næste 3 år. Ifølge fængslet er baderummene i afsnit 4 og 5 i dårligst stand, og de vil derfor blive reoveret som de første. Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg tager til efterretning at arbejdet med reovering af baderummene fremskyndes således at arbejdet påbegyndes i 2007.

#### Ad punkt 3.4. Køkken

Jeg bad om oplysning om hvornår arbejdet med udskiftning af køkkenerne på alle seks afdelinger i hovedbygningen, der i bygningssynsrapporten var opført med prioritet 2, forventedes udført.

Fængslet har oplyst at reovering af fængslets køkkener i henhold til fængslets drifts- og vedligeholdelsesplan for byg-

ningsmassen for 2006-2010 er planlagt til 2007.

Direktoratet har henholdt sig hertil og har i øvrigt henvist til besvarelsen af pkt. 3.3. Som nævnt dette sted blev spørgsmålet om finansiering af dette projekt drøftet under kontraktforhandlingerne den 27. oktober 2006, og fængslet er tildelt en særbevilling til bl.a. reovering af afdelingskøkkenerne.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg anmodede endvidere om oplysning om hvad et beløb på en oversigt af 6. december 2005 til reparation og indkøb af hvidevarer dækkede over.

Fængslet har oplyst at det budgetterede beløb til reparation af el-inventar og hvidevarer og til indkøb af hvidevarer omfatter komfurer, el-ovne, mikrobølgeovne, køleskabe, vaskemaskiner og tørretumblere.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg bad fængslet om at overveje at anvende uigennemsigtige skraldeposer, og jeg bad om underretning om resultatet af disse overvejelser.

Statsfængslet har oplyst at fængslet for nogle år siden skiftede til gennemsigtige skraldeposer som følge af et meget stort spild af porcelæn. De indsatte valgte i stort omfang at smide porcelænet ud i stedet for at vaske det op. Dette problem blev afhjulpet med indførelsen af gennemsigtige skraldeposer. Fængslet har overvejet at foretage en afskærmning af poserne, men har undladt dette af hygiejniske årsager, da man anser det for vanskeligt at holde en sådan afskærmning ren.

Statsfængslet har videre oplyst at fængslet ikke har planer om at skifte de gennemsigtige poser ud. Fængslet har i øvrigt oplyst at fængslet ikke i de senere år har modtaget klager fra de indsatte over de gennemsigtige poser.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Det er fortsat min opfattelse at det ikke virker rart at man har frit udsyn til affaldet i køkkenerne, og jeg må forstå at de indsatte tidligere har klaget over dette forhold. På baggrund af det oplyste om årsagen dels til indførelsen af de gennemsigtige poser, dels til at fængslet har besluttet ikke at opsætte en afskærmning, foretager jeg mig imidlertid ikke mere vedrørende dette forhold.

Jeg anmodede om underretning om resultatet af fængslets henvendelse til Teknisk Afdeling i Statsfængslet i Nyborg vedrørende problemer med rengøring af det spirorør der sidder øverst i emhætten, og vedrørende konstruktion af et filter til emhætterne.

Statsfængslet har oplyst at problemet med nedfald fra emhætterne skønnes løst med opsætning af filtre, og at spørgsmål om rengøring af spirorørene herefter er sat i bero.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Idet der (så vidt jeg forstår) er opsat filtre, og problemet med nedfald skønnes løst hermed, har jeg noteret mig det oplyste.

### Ad punkt 3.5. Opholds- og fritidslokaler

Jeg anmodede om oplysning om eventuelle planer for renovering af opholdsrummet på afsnit 5.

Statsfængslet har oplyst at der ikke er aktuelle planer om en gennemgribende renovering af dette fællesrum, og at istandsættelse heraf henregnes under almindelig vedligeholdelse. Fængslet har i den forbindelse oplyst om de to stillinger til varetagelse af den daglige vedligeholdelse af fængslet som fængslet på daværende tidspunkt (oktober 2006) havde opslået, jf. også direktoratets oplysning herom ovenfor.

Direktoratet har henholdt sig hertil. Direktoratet har videre oplyst at fængslet efterfølgende (over for direktoratet telefonisk) har oplyst at maling mv. af opholdsrummet

på afdeling 5 vil indgå i fængslets prioritering af de vedligeholdelsesarbejder som fængslet selv kan iværksætte når fængslet har fået besat de to stillinger på området for bygningsvedligeholdelse. Som nævnt ovenfor går jeg ud fra at stillingerne er besat.

Med denne bemærkning har jeg noteret mig det oplyste.

Jeg anmodede om oplysning om de beløb der er til rådighed for de enkelte afdelinger til indkøb (udskiftning) af inventar til fællesrummene.

Statsfængslet har oplyst at der til hver af fællesskabsafdelingerne 2-5 er afsat 13.000 kr. pr. år som skal dække udgifter til indkøb af køkkenudstyr, inventar i fællesrum og fritidsaktiviteter på det enkelte afsnit.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

### Ad punkt 3.7. Besøgslokaler

Under inspektionen blev det oplyst at der var truffet beslutning om malermæssig istandsættelse af besøgsrummene (ved en maler udefra), og at renovering af besøgsrummene var det næste projekt som fængslet ville sætte i værk. I brev af 26. april 2006 oplyste fængslet at renovering af besøgsafdelingen var sendt i udbud.

Jeg bad i rapporten om at blive underrettet når arbejdet blev sat i værk. Endvidere bad jeg fængslet om at oplyse om renoveringen ville omfatte andet end maling af (selve) besøgsrummene, og i givet fald hvad. Jeg gik desuden ud fra at fængslet i forbindelse med renoveringen ville overveje hvordan rummene kunne få en mere venlig indretning, og bad om oplysning om resultatet af disse overvejelser.

Statsfængslet har oplyst at fængslet havde besluttet at renovere besøgsafdelingen umiddelbart før eller efter sommerferien 2006, men at det på grund af byggeboom og en heraf afledet håndværkermangel ikke har



været muligt at skaffe håndværkere. Arbejdet er fortsat prioriteret og vil blive gennemført når fængslet kan skaffe de nødvendige håndværkere. Fængslet forventer at besøgsafdelingen bliver gennemrenoveret i begyndelsen af 2007.

Fængslet har videre oplyst at den planlagte renovering omfatter maling af besøgsrum, toiletter og gangarealer, opsætning af nye lofter i besøgsrummene og i gangarealet efter forslag fra en udefrakommende konsulent, sammenlægning af to rum til et ekstra familierum samt opsætning af vægbelysning i gangarealet.

Fængslet har endelig oplyst at fængslet i samarbejde med en kontorforsyningsvirksomhed (SAPA) er begyndt at udarbejde en plan for den fremtidige indretning af besøgsrummene.

Direktoratet har henholdt sig hertil og har i øvrigt henvist til besvarelsen af pkt. 3.3. Som det fremgår heraf, blev finansieringen af dette projekt drøftet under kontraktforhandlingerne den 27. oktober 2006, og direktoratet har givet en særbevilling til gennemførelsen heraf.

Jeg har noteret mig det oplyste, herunder at der (alligevel) vil blive indrettet et ekstra familierum som talsmændene fremsatte ønske om under min samtale med dem under inspektionen (jf. også pkt. 6.7). Jeg beder om underretning når projektet er gennemført, herunder om indretningen af besøgsrummene.

### Ad punkt 3.9. Arbejdspladser

Jeg anmodede om nærmere oplysninger om et projekt vedrørende overdækning af lagergården til værkstedsbygningen.

Statsfængslet har oplyst at overdækning af lagergården til værkstedsbygningen indgår i fængslets vedligeholdelsesplan for 2006-2010, og at overdækning forudsætter særbevilling hertil.

Direktoratet har oplyst at projektet vedrørende overdækning af lagergården er under

overvejelse, men at direktoratet af økonomiske og sikkerhedsmæssige grunde vil foretrække en løsning uden for ringmuren. Direktoratet vil tage en drøftelse med fængslet herom.

Jeg har noteret mig det oplyste og anmoder om underretning om hvad der videre sker vedrørende dette forhold.

### Ad punkt 3.12. Modtage- og sygeafdeling

Adgang til modtage- og sygeafdelingen sker gennem den beskyttede afdeling. Jeg bad fængslet om at oplyse hvorvidt nye eller syge indsattes gennemgang giver anledning til uro eller lignende for de indsatte i den beskyttede afdeling.

Statsfængslet har oplyst at nye eller syge indsattes gennemgang af den beskyttede afdeling ikke giver anledning til uro.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg anmodede om oplysning om eventuelle planer om renovering af modtage- og sygeafdelingen. Jeg bad i den forbindelse fængslet om at oplyse nærmere om planerne for udskiftning af inventaret på disse stuer.

Det fremgår af direktoratets udtalelse at fængslet den 20. november 2006 telefonisk over for direktoratet har oplyst at der er foretaget ændringer i den beskyttede afdeling/modtageafdelingen efter mit besøg. Der er nu 10 pladser til indsatte der har brug for beskyttelse (mod tidligere 8 pladser), og 5 pladser til sygeafdeling/isolation. Denne afdeling anvendes således ikke længere tillige som modtageafdeling.

Fængslet har desuden oplyst at fængslet er enig med mig i at nogle af cellerne i sygeafdelingen trænger til istandsættelse, og har oplyst at det vil ske løbende. Det fremgår af direktoratets udtalelse at fængslet netop var ved at ansætte en maler og en tømrer blandt andet med henblik på dette arbejde. Jeg går ud fra at fængslet oplyste dette under tele-



fonsamtalen den 20. november 2006 med direktoratet.

For så vidt angår planer om udskiftning af inventar, har fængslet oplyst at der årligt afsættes 150.000 kr. til fornyelse af celleinventar i fængslet. Fængslet har videre oplyst at udskiftning af celleinventar er en fortløbende proces, og at fængslet har ansat en værk-mester med ansvar for den løbende fornyelse, maling og øvrige istandsættelser af de indsattes celler.

Videre har fængslet oplyst at det med en belægningsprocent på 98,5 i 2005 har været svært at planlægge vedligeholdelse af celler. Celler hvor der i 2005 blev isat nye facader og renoveret varmesystem, har været prioriteret. Det forventes at sygeafdelingens celler via fængslets almindelige vedligeholdelse af celler og celleinventar vil få en passende standard i løbet af 2007.

Fængslet har endelig oplyst at fængslet ikke har kunnet gennemføre en normal vedligeholdelse i 2006 idet fængslets vedligeholdelsesværkmester har været langtidssygemeldt.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste om bl.a. istandsættelse af (nu) syge- og isolationsafdelingen som skal udføres af (blandt andre) de to medarbejdere som fængslet var ved at ansætte i november 2006, og som jeg som nævnt går ud fra er ansat.

Jeg anmoder om oplysning om hvad 'isolation' på denne afdeling dækker over, og om hvordan/hvor modtagelsen af nye indsatte nu foregår.

#### Ad punkt 4.2. Undervisning

Jeg bad fængslet om at oplyse nærmere om den lærerstøtte der ydes til selvstuderende, og hvorvidt opprioriteringen af undervisningen også ville få betydning for denne støtte.

Jeg anmodede desuden fængslet om at oplyse om der er venteliste til undervisning i fængslet.

Fængslet har oplyst at de selvstuderende hidtil har fået støtte af fængslets undervisningsleder ad hoc. Fængslet har ikke ressourcer til at udvide støtten, men overvejer at skemalægge denne.

For så vidt angår spørgsmålet om venteliste, har fængslet oplyst at der ikke er en egentlig venteliste til skolen, men at der helt generelt er behov for mere lærerbistand til de dårligste indsatte og de bedste. De dårligste kræver megen lærerstøtte på små hold, og de bedste har behov for vejledning.

Direktoratet har oplyst at direktoratet har meddelt fængslet at spørgsmålet om opprioritering af lærerressourcerne bør drøftes ved den årlige kontraktforhandling hvis fængslet mener at der er behov for en sådan opprioritering. Direktoratet har i øvrigt henholdt sig til fængslets oplysninger.

Jeg har noteret mig det oplyste og går ud fra at fængslet herefter vil overveje at medtage spørgsmålet om opprioritering ved den kommende kontraktforhandling med direktoratet.

#### Ad punkt 4.3. Fritid

Jeg måtte forstå at de indsatte ikke er forpligtede til at være med i fritidsklubben. Da dette ikke fremgik af fængslets informationsfolder, men det tværtimod heri fremstod som om den indsatte var forpligtet til at være medlem af denne klub, henstillede jeg til fængslet at præcisere folderen på dette punkt. Jeg bad om underretning om hvad der skete i den anledning.

Fængslet har oplyst at formuleringen i afsnittet om fritidsklubben er ændret, og har vedlagt et eksemplar af den reviderede informationsfolder. Det fremgår nu udtrykkeligt af folderen at den indsatte ikke er forpligtet til at være medlem af fritidsklubben.

Direktoratet har henholdt sig til fængslets oplysninger.

Jeg tager det oplyste til efterretning.

Jeg anmodede fængslet om at oplyse om der ville komme en ny hobbyinstruktør i stedet for den instruktør der var holdt op kort tid før inspektionen, og om det i så fald eventuelt ville kunne bevirke et udvidet tilbud om hobbyaktiviteter hvis de indsatte generelt set havde et ønske herom.

Fængslet har oplyst at fritidsaktiviteten hobby normalt udbydes om vinteren og aktuelt udbydes onsdag kl. 15.30 – kl. 20.00. Fængslet har videre oplyst at aktiviteten i vinteren 2006/2007 vil blive varetaget af en gruppe fængselsfunktionærer.

Fængslet har desuden oplyst at der er begrænsede ressourcer til fritidsaktiviteter. Ved vurderingen af hvilke fritidsaktiviteter der skal prioriteres, indgår dels efterspørgslen efter den enkelte aktivitet, dels et ønske om et bredt udbud af tilbud således at flest mulige kan få deres ønsker opfyldt. Der laves månedlige opgørelser over brugen af fængslets fritidsaktiviteter. Fængslet har vedlagt kopi af opgørelsen for august måned 2006 (der ikke omfatter aktiviteten hobby der som nævnt normalt kun udbydes om vinteren).

Direktoratet har henholdt sig til fængslets oplysninger.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

...

### Ad punkt 5.2.2. Støj mv.

Jeg udtalte at lighedsbetragtninger efter min opfattelse tilsiger at de udenlandske indsatte behandles ens i relation til muligheden for at ringe til deres familie i udlandet, uanset på hvilket afsnit de er placeret. Da oprettelsen af to telefonledninger der er nødvendige for at give de udenlandske indsatte på afsnit 3 og 4 samme mulighed som de udenlandske indsatte på afsnit 2 og 5, indgik i fængslets prioritering af midler, gik jeg ud fra at fængslet i den forbindelse ville inddrage det jeg havde anført om lighedsbetragtninger.

Jeg anmodede om underretning om udfaldet af fængslets prioritering.

Af fængslets udtalelse fremgår det at fængslet overgik til IP-telefoni i oktober 2006. Det fremgår endvidere at der i forbindelse med overgangen var truffet beslutning om at installere bærbare telefoner tilknyttet afsnitstelefonerne fra de fællesskabsafdelinger hvor der afsoner indsatte der skal udvises. Lighedsbetragtningen skulle hermed være imødekommet.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg bad fængslet om at uddybe det oplyste om at 'overhøring' ikke vil kunne gennemføres hvis det i videre omfang skal foregå fra afsnitskontorerne (i forbindelse med benyttelse af bærbare telefoner). Jeg bad i den forbindelse fængslet om at oplyse om telefonsamtaler fra de bærbare telefoner på samme måde som samtaler fra korttelefonerne kan optages med henblik på efterfølgende kontrol ved aflytning, jf. telefonbekendtgørelsens § 10, stk. 2, nr. 1.

Statsfængslet har oplyst at telefonsamtalerne fra de bærbare telefoner tilknyttet afsnitskontorerne ikke kan båndes som korttelefonerne. Overhøring af telefonsamtaler fra kontoret kræver at personalet er til stede under overhøringen og ikke foretager sig andet. Set i lyset af hvor meget telefonerne anvendes, har personalet ikke mulighed for at afse den fornødne tid til denne opgave hvis alle indsatte skal kunne ringe på Global One-kort.

Direktoratet har anført følgende:

'...

Det fremgår af straffuldbyrdslovens § 57, stk. 2, at adgangen til at føre telefonsamtaler kan nægtes, hvis dette findes nødvendigt af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn eller af hensyn til beskyttelse af den forurettede ved lovovertrædelsen.

Det fremgår af straffuldbyrdslovens § 57, stk. 3, at i lukkede institutioner påhøres

eller aflyttes telefonsamtalen af personale i institutionen uden retskendelse, medmindre dette ikke findes nødvendigt af de i stk. 2 nævnte grunde. Såfremt telefonsamtalen påhøres eller aflyttes, skal samtaleparterne forinden gøres bekendt hermed.

Direktoratet har telefonisk henledt statsfængslets opmærksomhed på ovennævnte og har indskærpet, at i det omfang en indsat ønsker at føre en telefonsamtale, der ikke optages med henblik på senere aflytning, skal der, inden tilladelse gives, foretages en vurdering i henhold til straffuldbyrdelseslovens § 57, stk. 2 og 3, herunder en stillingtagen til om samtalen skal overhøres.'

| Jeg har noteret mig det oplyste.

...

#### Ad punkt 6.1. Talsmandsordning

I fængslets interne regler om talsmandsordningen var bl.a. en regel om at talsmændene ikke havde ret til kontakt med en medindsat når den medindsatte var udelukket fra fællesskab eller anbragt i strafcelle. Da der ikke er hjemmel til at fastsætte en sådan intern regel, men alene til i konkrete tilfælde at træffe afgørelse om begrænsning i talsmandens ret til kontakt med en medindsat, gik jeg ud fra at fængslet enten ville slette denne regel eller præcisere den så den kom i overensstemmelse med talsmandsbekendtgørelsens § 5. Jeg bad om underretning når det var sket.

Fængslet har oplyst at fængslets interne regler er ændret således at det nu fremgår at kontakt kan nægtes efter en konkret vurdering i henhold til talsmandsbekendtgørelsens § 5. Fængslet har vedlagt kopi af reglerne.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

...

#### Ad punkt 6.7. Besøg

Jeg anmodede om oplysning om hvorvidt der på forhånd kan træffes aftale om forlænget besøg i særlige tilfælde, f.eks. hvis de besøgende har lang rejsetid eller ikke har mulighed for at komme så tit.

Jeg anmodede endvidere om oplysning om hvordan besøgsordningen nærmere praktiseres, dvs. hvordan besøgstiderne (modulerne) lægges når der bestilles besøg, og (således) hvor lang tid de indsatte normalt kan have besøg ad gangen.

Fængslet har oplyst at der er mulighed for besøg en gang om ugen henholdsvis lørdag eller søndag i tidsrummet kl. 9.30 – kl. 16.00. Besøg bestilles i moduler således at man kan bestille besøg inden for tidsrummet kl. 9.30 – kl. 12.30 og kl. 13.00 – kl. 16.00. En besøgende vil således normalt kunne være på besøg i op til 3 timer. Ønskes forlænget besøgstid, kan dette ske ved henvendelse samme dag eller efter udløb af besøgsbestillingstidspunktet fredag kl. 18.00. Er der særlig grund til besøg en anden dag eller til at få forhåndstilsagn om forlænget besøgstid, f.eks. som følge af lang rejse eller fordi den besøgende ikke kan komme i weekenden, kan dette ske ved henvendelse til fængslet.

Direktoratet har henholdt sig til fængslets oplysninger.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Idet talsmændenes ønske om yderligere et familierum var afvist med henvisning til behovet for besøgsrum, anmodede jeg desuden fængslet om at oplyse om der er pladsproblemer ved afvikling af besøg i weekenden.

Fængslet har oplyst at en undersøgelse har vist at der er tilbagevendende mangel på besøgsrum om eftermiddagen, hvorimod der oftest er ledige rum om formiddagen. Efter fængslets beslutning om at tilgodese de besøgendes ønske om at komme om eftermiddagen har fængslet foretaget en høring blandt de indsatte der har oplyst at de fore-

trækker sammenlægning af to besøgsrum frem for at lidt flere kan få tilgodeset deres ønske om besøg om eftermiddagen. På denne baggrund er der truffet beslutning om at slå to besøgsrum sammen. Sammenlægningen vil ske når det bliver muligt at skaffe håndværkere til opgaven der er prioriteret økonomisk. Fængslet har i den forbindelse henvist til det oplyste om renovering af besøgsafdelingen.

Direktoratet har henholdt sig til fængslets oplysninger.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

...

### Ad punkt 6.9. Belægning mv.

Jeg anmodede direktoratet om at oplyse nærmere om direktoratets stillingtagen til og udmøntningen af forslagene fra en arbejdsgruppe vedrørende etniske minoriteter i kriminalforsorgen, herunder hvad det i praksis vil betyde for Statsfængslet i Ringe ud over tilførslen af en lærer med særligt kendskab til at undervise unge med anden etnisk baggrund end dansk. Idet jeg gik ud fra at fængslets holdninger var nærmere præciseret i fængslets høringssvar til direktoratet, anmodede jeg tillige om en kopi af dette høringssvar.

Jeg anmodede endvidere om en kopi af et oplæg som justitsministeren havde bedt kriminalforsorgens ledelse om at udarbejde.

Direktoratet har i den anledning anført følgende:

'...

I vedlagte notat af 27. september 2005 til ministeren om dømte med anden etnisk baggrund end dansk, fremgår direktoratets oplæg til udmøntning af arbejdsgruppens rapport fra 2005 om etniske minoriteter i kriminalforsorgen.

Ved aftalen om Finansloven for 2006 blev det besluttet, at der skal iværksættes en ekstra indsats mod negativt stærke indsatte i fængslerne. Der er afsat 10 mio. både i 2006

og 2007 til initiativet. Det er lagt til grund, at initiativet særligt skal rettes mod negativt stærke indsatte med anden etnisk baggrund end dansk.

Der er udarbejdet en udmøntningsplan af 11. januar 2006, som nærmere præciserer, hvilke tiltag der skal iværksættes. Som det fremgår af planen, skal der oprettes en særafdeling på Statsfængslet i Østjylland til negativt stærke indsatte med anden etnisk baggrund end dansk, herunder evt. med bandetilknytning, jf. planens pkt. 4 og 5. Det er hensigten, at denne afdeling skal tages i brug i løbet af efteråret 2006, og at der i første omgang skal være plads til seks indsatte. En tilsvarende afdeling er allerede etableret i Statsfængslet i Nyborg, hvor der er plads til otte indsatte, jf. planens pkt. 6 og 7.

Udmøntning af planens pkt. 8 og 9 [tilførsel af spidskompetencer og styrket uddannelsesfokus; min tilføjelse], som tillige er et led i udmøntningen af arbejdsgruppens rapport, vil ske ved at sætte nogle projekter i værk i fængsler og arresthuse og ansætte nogle personer med særlige spidskompetencer, som skal være institutionerne behjælpelige med at håndtere problemstillinger med indsatte med anden etnisk baggrund end dansk. Der vil ligeledes blive iværksat tiltag med henblik på at opkvalificere de ansatte, således at de erhverver sig viden om målgruppen med henblik på at blive bedre til at håndtere den.

Der blev i oktober 2006 i Direktoratet for Kriminalforsorgen ansat en person med særlig viden om etniske minoriteter, der sammen med en eller to af direktoratets medarbejdere skal udgøre et kompetenceteam. Opgaven for teamet er at tilføre fængsler og arresthuse særlige kompetencer om etniske minoriteter, kulturel baggrundsviden, adfærdsnormer, religiøse forhold mv. Det forudsættes, at kompetenceteamet i høj grad besøger tjenestestederne med henblik på rådgivning og evt. igangsættelse af projekter. Kompetenceteamet skal i øvrigt give rådgivning ad hoc på området. Det er yder-

mere hensigten, at der skal etableres et bedre overblik over de tiltag og erfaringer, der er på området med henblik på bedre at kunne koordinere og optimere indsatsen. Det er endvidere hensigten, at kompetenceteamet i videst muligt omfang skal implementere arbejdsgruppens øvrige anbefalinger.

Af konkrete tiltag kan nævnes:

- Der er i foråret 2006 på Københavns Fængsler sat et projekt i gang med henblik på at afdække gruppen af unge med anden etnisk baggrund end dansk, som er øget væsentligt i de senere år. Denne gruppe har ofte lange varetægtsophold, og de personlige ressourcer, familiemæssige forhold, kriminelle forhistorie mv. kan være anderledes i denne gruppe end hos 'traditionelle' danske unge kriminelle. Efter afdækning af gruppens profil(-er), skal det vurderes hvilke tiltag, der kan sættes i værk over for gruppen. Desuden forventes udarbejdet forslag til efteruddannelse og kvalificering af personalet inden for området.
- Statsfængslet i Ringe har som bekendt fået ressourcer til at ansætte en lærer eller lign. i en periode på to år med henblik på at undervise unge med anden etnisk baggrund end dansk om det danske samfund. Desuden har fængslet fået ressourcer til indkøb af undervisningsmaterialer og opkvalificering af personalet.

Statsfængslet i Ringe vil på lige fod med de øvrige institutioner i Kriminalforsorgen kunne gøre brug af kompetenceteamet.

Der er vedlagt kopi af følgende dokumenter:

- Høringssvar af 9. september 2005 fra Statsfængslet vedrørende rapport om etniske minoriteter i Kriminalforsorgen
- Notat af 27. september 2005 til ministeren om dømte med anden etnisk baggrund end dansk
- Direktoratets udmøntningsplan af 11. januar 2006 vedrørende aftale om finansloven 2006: Ekstra indsats mod negativt stærke indsatte i fængsler og arresthuse

- Justitsministeriets pressemeddelelse af 23. januar 2006 om styrket indsats over for negativt stærke fanger
- Direktoratets brev af 9. marts 2006 om imødekommelse af Statsfængslet i Ringes ansøgning om ressourcer til ansættelse af skolelærer eller lign., undervisningsmaterialer og opkvalificering af personalet.'

Jeg har noteret mig det oplyste og indholdet af det vedlagte materiale (som også omfatter en evalueringsrapport der er udfærdiget til Integrationsministeriet om jobguideordningen). Jeg anmoder om underretning om den 'midtvejsevaluering' som direktoratet i brevet af 9. marts 2006 har anmodet statsfængslet om at foretage i 1. kvartal 2007.

Jeg bad om nærmere oplysninger om fængslets plan med hensyn til sektionering og direktoratets holdning hertil.

Fængslet har oplyst at fængslet har to afdelinger (afsnit), hver med plads til 16 indsatte, der modtager mænd, ofte med adfærdsproblemer. Fængslet har desuden vedlagt kopi af en plan for deling af en afdeling således at der bliver 6 indsatte i hver. Der er tale om en plan som er udarbejdet i 1997 (som vedrørte forslag til en ny kvindefdeling). Fængslet har oplyst at planen bør revideres, men viser at der er mulighed for sektionering. Fængslet har oplyst at der ikke er tvivl om at en deling vil give mere ro på afdelingerne og personalet bedre muligheder for at arbejde med de indsattes resocialisering.

Direktoratet har i den anledning anført følgende:

'...

Der er på side 72 i ombudsmandens rapport anført, at fængslet i forbindelse med udmøntningen af arbejdsgruppens rapport har fremsat krav om sektionering, idet 16 indsatte på en afdeling er for mange, når afdelingen omfatter det nævnte klientel. Som det fremgår af statsfængslets høringsbrev af 9.



september 2005, pkt. 1.1., erklærede statsfængslet sig enig i det ønskelige i at oprette små afdelinger. Statsfængslet skrev desuden, at fængslet har udarbejdet et forslag til, hvorledes man vil kunne opdele en afdeling til mindre sektioner.

Dette afsnit i høringsbrevet har direktoratet ikke opfattet som en egentlig ansøgning, som skulle undergives sagsbehandling i direktoratet, hvorfor der ikke er taget stilling dertil. Direktoratet har ingen indvendinger mod den foreslåede opdeling af en afdeling i mindre sektioner, men en sådan ombygning og et deraf øget behov for personale skal som udgangspunkt afholdes inden for fængslets eksisterende økonomiske ramme.

Statsfængslet er gjort opmærksom på, at der kan indsendes en ansøgning om projektet til direktoratet.

Direktoratet og statsfængslet har tidligere i 2001 drøftet statsfængslets ønske om en sektionering af afdelinger i mindre dele, herunder kvindeafdelingen og en mere generel opdeling med henblik på at bekæmpe narkotika i fængslet. Disse drøftelser har resulteret i en samlet ombygningsplan, herunder styrket bemanning for statsfængslet (Nyt Ringe), som er inddelt i en række etaper. Planen blev fuldt ud gennemført fra 2003.'

Jeg har noteret mig det oplyste og henviser statsfængslet til at indsende en ansøgning til direktoratet om bevilling til sektionering.

Jeg bad endvidere om direktoratets bemærkninger til det af fængslet anførte om vanskeligheder med at komme af med særligt vanskelige indsatte. Jeg bad i den forbindelse direktoratet om at overveje om en ændring af proceduren vil kunne afhjælpe dette problem.

Direktoratet har ikke besvaret disse anmodninger. Fængslet er derimod kommet med bemærkninger til dette spørgsmål. Heri har fængslet anført følgende:

'Fængslet har nogle få gange om året behov for at overføre disciplinært særligt vanskelige indsatte, der ikke har udøvet vold mod personale og som ikke falder ind under den gruppe, der kan overføres til politigården. Denne gruppe af indsatte ønsker fængslet en ret til at kunne overføre til andet lukket fængsel.

Fængslet er helt opmærksom på, at man skal løse egne problemer, men finder, at det forhold, at man har ønsket at beholde hele gruppen af unge med anden etnisk baggrund end dansk og ikke at sprede den som foreslået i indstillingen om etniske unge bør medføre, at der i helt særlige tilfælde bør være sikret en mulighed for overførsel til andet lukket fængsel, hvis det helt konkret viser sig, at den indsatte har for stor negativ indflydelse på medindsatte. Fængslet har et mundtligt tilsagn fra Direktoratet for Kriminalforsorgen om ret til overførsel i disse helt særlige tilfælde. Et tilsagn, man ikke har indtryk af er kommunikeret ud til de øvrige fængsler eller til direktoratets medarbejdere i klientkontoret og som ikke efterkommes i praksis, idet fængslet i tilfælde af afvisning henvises af Direktoratet for Kriminalforsorgen til selv at løse problemet.

Konsekvensen af, at det sker, at overførsel ikke kan gennemføres, er, at man aldrig ved om en overførsel kan ske, når der er truffet beslutning herom. Det skal understreges, at der er tale om enkeltstående tilfælde hvor overførsel ikke har kunnet gennemføres.'

Da direktoratet som nævnt ikke har besvaret mine anmodninger ovenfor, gentager jeg anmodningerne.

...

### Opfølgning

Jeg beder om at fængslet sender de udtalelser mv. som jeg har bedt om, tilbage gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen som jeg ligeledes beder om en udtalelse.



**Underretning**

Denne rapport sendes til Statsfængslet i Ringe, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i Statsfængslet i Ringe.”

NOTER: (\*) FOB 1981, side 150, FOB 1982, side 300, FOB 1983, s. 270, FOB 1995, s. 587, FOB 1996, s. 435, FOB 1997, s. 416, FOB 1999, s. 639.

## B. Inspektion af Arresthuset i Herning

Retspleje 35.3. – Strafferet 3.7.

*Den 25. januar 2006 foretog inspektionschefen og medarbejdere fra ombudsmandsmedbet på ombudsmandens vegne inspektion af Arresthuset i Herning.*

*Inspektionen gav bl.a. anledning til henstillinger om at det kombinerede arbejds- og fritidslokale som de indsatte kan benytte til fritidsaktiviteter, blev udnyttet bedre, og at der blev anskaffet udstyr til lokalet som forbedrede de indsattes muligheder for at udfolde sig i fritiden.*

*Inspektionen gav også anledning til henstillinger om at indføre celloarbejde to og to og om at overveje at købe et antal spillekonsoller til at låne eller leje ud til de indsatte.*

*Derudover gav inspektionen anledning til kritik af bl.a. pladsforholdene i arresthusets tomandscelle. Spørgsmålet om nedlæggelse af denne celle og andre tomandsceller blev behandlet særskilt; sagen er omtalt under pkt. IV-C i denne beretning.*

*Gennemgangen af et nærmere bestemt antal disciplinærsager gav på nogle punkter anledning til kritik og på andre punkter til at bede om yderligere oplysninger.*

*Bortset fra det indledende afsnit er rapportgennemgangen ikke taget med i gengivelsen af rapporten nedenfor.*

*(J.nr. 2005-4448-628).*

Den 21. april 2006 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Arresthuset i Herning, Politimesteren i Herning og Direktoratet for Kriminalforsorgen:

### **"1. Indledning**

Som led i ombudsmandens almindelige inspektionsvirksomhed (jf. § 18 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand) foretog jeg den 9. oktober 1997 inspektion af Arresthuset i Herning. Jeg henviser herom til min rapport af 24. august 1998 og opfølgningen herpå i rapport af 12. oktober 1999. I brev af 8. februar 2002 til Direktoratet for Kriminalforsorgen og Arresthuset i Herning meddelte jeg at jeg betragtede sagen om inspektionen af Arresthuset i Herning som afsluttet.

Den 25. januar 2006 foretog jeg og tre af embedets øvrige medarbejdere endnu en inspektion af Arresthuset i Herning. Denne inspektion adskiller sig fra en almindelig inspektion i flere henseender. De forhold som inspektionen først og fremmest vedrører, er

udvalgt på forhånd, og inspektionen bliver endvidere forberedt ved en forudgående brevveksling med arresthuset hvorved arresthuset besvarer en række spørgsmål, jf. nedenfor under pkt. 3. Under inspektionen spurgte jeg på grundlag af en tjekliste til flere forhold end de forhold som var udvalgt på forhånd, men disse forhold er kun omtalt i det omfang svarene har givet anledning her til, jf. nedenfor under pkt. 4.

Inspektionen den 25. januar 2006 omfattede først og fremmest de indsattes muligheder for fællesskab, herunder arbejds- og fritidsfællesskab, samt indretning af cellerne og besøgsrummet. Jeg bad i forbindelse med varslingen af inspektionen arresthuset om at oplyse om eventuelle ændringer vedrørende disse (særligt udvalgte) forhold siden inspektionen i 1997 og/eller eventuelle projekter eller planer herom. Hvis der var sket (væsentlige) ændringer vedrørende andre forhold, bad jeg tillige arresthuset om at oplyse herom. Jeg bad endvidere arresthuset om at oplyse hvorvidt arresthusets vedligeholdelsesstand, herunder inventaret, var bedre eller dårligere end sidst. Jeg bad i forbindelse

hermed arresthuset om at sende mig kopi af eventuelle vedligeholdelsesplaner. Endelig bad jeg om oplysning om nogle nærmere angivne forhold. I brev af 17. januar 2006 med bilag besvarede arresthuset min anmodning.

Arresthusets indsatte var forud for inspektionen blevet gjort bekendt med inspektionen og med muligheden for i den forbindelse at få en samtale med mig om generelle forhold vedrørende institutionen eller den enkelte indsatte egne forhold.

Inspektionen blev indledt med en samtale med ledelsen. I forbindelse med samtalen afleverede jeg en skriftlig anmodning om udlevering af 10 disciplinærsager for en nærmere angivet periode. Efter en rundgang i arresthuset havde jeg bl.a. en samtale med en indsat om de generelle forhold i arresthuset. Den pågældende var ikke valgt til talsmand for de indsatte efter reglerne herom, men havde forud for samtalen med mig haft lejlighed til at tale med de fleste indsatte. Den indsatte har fået særskilt brev om de forhold som blev drøftet under samtalen, herunder meddelelse om at enkelte forhold ville blive behandlet nærmere i denne rapport. Jeg havde en samtale med en indsat om hans egne forhold. Den indsatte har fået særskilt svar.

Ved inspektionens afslutning havde jeg et afsluttende møde med arrestforvareren og arrestinspektøren bl.a. om de generelle forhold som var blevet bragt frem under mine samtaler med de indsatte.

Den 10. februar 2006 modtog jeg 11 disciplinærsager for den nærmere angivne periode i overensstemmelse med min anmodning. Sagerne gennemgås nedenfor under pkt. 5.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Arresthuset i Herning, Politimesteren i Herning og Direktoratet for Kriminalforsorgen med henblik på myndighedernes eventuelle bemærkninger til de faktiske forhold som beskrevet i rapporten. Arrestforvareren har ved brev af 5. april 2006 fremsendt arresthusets bemærkninger der er

indarbejdet i denne rapport. Jeg har ikke modtaget bemærkninger fra direktoratet.

## **2. De på forhånd udvalgte emner for inspektionen**

### **2.1. Fællesskab i fritiden**

I brevet af 17. januar 2006 har arresthuset oplyst at de indsatte har mulighed for cellefællesskab to og to på arbejdsdage i tidsrummet fra kl. 17.30 til kl. 21.00 og på arbejdsfri dage fra kl. 13.00 til kl. 21.00. Endvidere er der mulighed for udvidet fællesskab i fællesskabsrummet – som i arbejdstiden også benyttes som værksted – fra kl. 19.00 til kl. 21.00 på hverdage samt lørdage, søndage og helligdage fra kl. 14.00 til kl. 17.00.

Det tillades højst at der er fire indsatte ad gangen i fællesskabslokalet. Det er personalet der afgør hvem der kan benytte fællesskabslokalet, og på hvilket tidspunkt. Baggrunden for dette er dels sikkerhedsmæssige hensyn, dels hensynet til at sikre at alle indsatte har mulighed for at benytte fællesskabslokalet, således at svage indsatte ikke udelukkes af stærke indsatte.

Arresthuset oplyste under inspektionen at arresthuset er meget opmærksom på den sidstnævnte problemstilling, og at arresthuset for tiden ikke fandt at der var problemer af denne karakter. Det blev således oplyst at der for tiden kun var to af de indsatte som af forskellige grunde ikke ønskede at benytte muligheden for udvidet fællesskab i fritidslokalet.

Endvidere oplyste arresthuset at de to daglige gårdture af en halv times varighed ofte bliver forlænget, således at der er mulighed for udvidet fællesskab under gårdtur i mere end en time dagligt. Ved varmt vejr om sommeren tilbydes de indsatte endvidere af og til en 'ekstra' gårdtur om aftenen, hvor der således også er mulighed for udvidet fællesskab.

Jeg har noteret mig det oplyste om i hvilket omfang der praktiseres fællesskab i fritiden.

## 2.2. Fællesskab ved manglende arbejde

I brevet af 17. januar 2006 oplyste arresthuset at der på det tidspunkt ikke var mulighed for fællesskab ved manglende mulighed for tilbud om beskæftigelse. Arresthuset var indstillet på at give adgang til cellefællesskab to og to på hverdage fra kl. 14.00 til kl. 17.00 til de indsatte der ikke kan tilbydes beskæftigelse.

På min forespørgsel oplyste arresthuset under inspektionen at der ikke havde været mulighed for cellefællesskab i arbejdstiden for indsatte som ikke kunne tilbydes beskæftigelse, i perioden fra inspektionen i 1997 og til nu.

I min opfølgingsrapport af 12. oktober 1999 vedrørende inspektionen af arresthuset i 1997 anførte jeg bl.a. følgende vedrørende dette spørgsmål:

‘Arresthuset var indforstået med at overveje muligheden for forsøgsvis at gennemføre fællesskab i ‘arbejdstiden’ i tilfælde af at det ikke var muligt at tilbyde de indsatte arbejde, i det omfang sikkerheds- og ordensmæssige hensyn ikke taler imod. Jeg bad arresthuset om at oplyse mig om resultatet af disse overvejelser og, såfremt det har været forsøgt, hvilke erfaringer arresthuset har haft hermed.

Arresthuset har oplyst at i de perioder hvor der ikke kan tilbydes arbejde, vil der i et vist omfang efter en konkret vurdering være mulighed for cellefællesskab i arbejdstiden.

Direktoratet har henholdt sig til arresthusets svar.

Jeg går ud fra at det oplyste skal forstås således at udgangspunktet er at der er mulighed for cellefællesskab i arbejdstiden, og at den nævnte vurdering sigter til tilfælde hvor udgangspunktet af ordens- og sikkerhedsmæssige grunde ikke lader sig fastholde. Med denne bemærkning tager jeg det oplyste til efterretning og foretager ikke mere vedrørende spørgsmålet.’

Arresthuset i Herning har ikke meddelt mig at min opfattelse vedrørende dette spørgsmål ikke var korrekt.

Når Folketingets Ombudsmand i forbindelse med behandlingen af en konkret sag eller i forbindelse med en inspektion meddeler en myndighed at en bestemt opfattelse lægges til grund, og at der med henvisning hertil ikke foretages videre, er det naturligvis forventningen at det forholder sig som antaget. Hvis opfattelsen ikke er dækkende, må myndighederne reagere over for Folketingets Ombudsmand.

Jeg må finde det meget beklageligt at der ikke efter inspektionen i 1997 af arresthuset blev etableret cellefællesskab som forudsat. Jeg henviser også til at arresthuset formentlig på baggrund af den bebudede inspektion i 2006 nu er indstillet på at give cellefællesskab to og to på hverdage mellem kl. 14.00 og kl. 17.00 for de indsatte der ikke kan tilbydes beskæftigelse.

## 2.3. Fritid

I fritiden er der mulighed for at fire indsatte ad gangen kan benytte fritidsrummet, der – som nævnt ovenfor – i arbejdstiden benyttes som værksted.

Fællesrummet til henholdsvis arbejde og fritidsaktiviteter er møbleret med (arbejds)borde langs væggene, et bordtennisbord, en ribbe og en kondicykel. Derudover er der mulighed for at slå et pokerbord op. Der er endvidere en lav stålvaske og en kaffemaskine. Arresthuset oplyste i brevet af 17. januar 2006 at lokalet er malet i 2005.

Under mine samtaler med de to indsatte blev det oplyst at mange af de indsatte efterlyser mulighed for at benytte egentligt vægttræningsudstyr i fritidslokalet, f.eks. en multitræningsmaskine.

Jeg forelagde dette ønske under min afsluttende samtale med ledelsen. Arresthusets ledelse oplyste at manglende plads gør det vanskeligt at have egentligt vægttræningsudstyr stående i lokalet. Lokalets an-

vendelse som værksted i arbejdstiden kræver tilstrækkelig arbejdsplads til fire personer, ligesom man af og til må opbevare paller med arbejdsmaterialer eller færdiggjorte arbejdsopgaver i lokalet på grund af arresthusets begrænsede lagerfaciliteter. Endvidere henviste ledelsen til at arresthuset ikke har mulighed for at tilbyde den personlige instruktion til maskinerne som efter arresthusets mening er nødvendig såfremt de indsatte skal benytte egentligt styrketræningsudstyr.

Også dette spørgsmål blev behandlet i forbindelse med inspektionen af arresthuset i 1997.

Jeg anførte bl.a. følgende i opfølgingsrapporten af 12. oktober 1999:

‘Arresthuset oplyste at lægen havde frarådet at der blev installeret vægttræningsudstyr, da det for at undgå skader ville være nødvendigt med en instruktion af de indsatte. Arresthuset mente ikke at det havde mulighed for at give den fornødne instruktion.

Jeg bad arresthuset om – eventuelt i samarbejde med direktoratet – at undersøge om en skriftlig instruktion som udleveres til de indsatte og/eller sættes op på væggen i kondirummet, er tilstrækkelig. Jeg bad om underretning om resultatet af disse overvejelser.

Arresthuset har henvist til en udtalelse af 5. november 1998 fra arresthusets læge som ud fra sundhedsmæssige hensyn udtaler sig imod vægttræningsudstyr som har til formål at få musklerne til at svulme op, hvorimod han udtaler at det er sundt at holde kroppen i gang ved konditionstræning, let styrketræning og udstrækningsøvelser.

Arresthuset har anført at de indsatte ikke vil kunne opnå en rutine i at anvende vægttræningsudstyret, da de som regel afsoner i arresthuset i forholdsvis kort tid. Risikoen for skader vil derfor være stor. Efter arresthusets opfattelse forekommer en vejledning fra tegninger ikke at være tilstrækkelig såfremt de indsatte ikke har erfaringer med udstyret i forvejen. Arresthuset anser indkøb

af vægttræningsmaskiner som det ikke kan lade sig gøre at anvende forkert, for den eneste optimale løsning. Arresthusets økonomi forhindrer imidlertid sådanne indkøb.

Direktoratet har oplyst at lokalets primære formål er at fungere som værksted, og det er direktoratets opfattelse at en kombination af værksted og vægttræningslokale med løse vægte er en dårlig løsning. Direktoratet finder det beklageligt at de fysiske rammer i arresthuset ikke tillader at der indrettes et egentligt kondilokale. Direktoratet er i øvrigt enig i at konditionstræning og styrketræning kan opnås ved brug af kondicykel og ribbe (som forefindes i arresthuset).

Direktoratet har desuden oplyst at direktoratet i marts 1999 nedsatte en arbejdsgruppe der skal overveje fælles retningslinier for indretning og brug af kondilokaler i kriminalforsorgen samt spørgsmålet om reaktion på dopingmisbrug.

Direktoratet henholder sig derudover til arresthusets svar og bemærker at det er direktoratets opfattelse at der er et tilstrækkeligt og varieret udbud af fritidsaktiviteter i arresthuset.

Jeg foretager på det foreliggende grundlag ikke videre vedrørende spørgsmålet om anvendelse af vægttræningsudstyr i Arresthuset i Herning. Jeg beder direktoratet om at underrette mig når resultatet af den omtalte arbejdsgruppes arbejde foreligger.’

I marts 2001 afgav en af Direktoratet for Kriminalforsorgen nedsat arbejdsgruppe en indstilling om fælles retningslinjer for indretning og brug af kondilokaler mv.

For så vidt angår spørgsmålet om tilstedeværelse af instruktør i kondilokalet under træning er i indstillingen under pkt. 2.7.2. anført følgende:

‘Arbejdsgruppen har drøftet, hvorvidt – og i givet fald i hvilket omfang – der skal være instruktører/personale til stede i kondilokalet.

Arbejdsgruppen finder, at såfremt man vil dopingmisbrug til livs, skal der være instruktører/personale til stede i kondilokalet.

...

Arbejdsgruppen er imidlertid klar over, at dette af ressourcemæssige årsager kan være vanskeligt for arresthusene og pensionerne. Arbejdsgruppen indstiller derfor, at de indsatte i arresthuse eller pensioner – i de tilfælde, hvor der ikke er personale i kondilokalet mandag-fredag – vejledes i brug af maskiner, doping m.v. inden kondilokalet benyttes første gang.'

Hovedproblemet i Arresthuset i Herning er de bygningsmæssige rammer der kun i begrænset omfang tillader f.eks. fritids- og arbejdsfællesskab. I det omfang det er muligt, må der inden for de eksisterende bygningsmæssige rammer kompenseres herfor.

At det samme lokale skal anvendes til fritid og arbejde og (nogle gange) som lagerrum, er naturligvis meget problematisk specielt i et sådant arresthus.

Efter min opfattelse er det uholdbart at et blot tilnærmet fritidstilbud i fælleslokaler under sådanne bygningsmæssige rammer – efter det oplyste – også hindres af at lokalet anvendes som lagerlokale.

Jeg henstiller til arresthuset at lagerproblemet søges løst på en måde der tilgodeser muligheden for en bedre benyttelse af lokalet for de indsatte til fritidsaktiviteter. Og jeg henstiller at der – eventuelt efter drøftelse med de indsatte – anskaffes udstyr til opstilling i lokalet der kan give de indsatte nogle forbedrede muligheder for udfoldelse i fritiden – eventuelt en multi-træningsmaskine. Med hensyn til vejledning i brugen af en sådan maskine henviser jeg til det der er anført ovenfor.

Jeg udbeder mig underretning om hvad der sker i anledning af mine henstillinger.

#### 2.4. Cellerne

Ved inspektionen af arresthuset i 1997 var cellerne fordelt på to tremandsceller på ca. 18 m<sup>2</sup> og 11 enkeltmandsceller. Jeg gjorde dengang bemærkninger om både cellernes

og inventarets utilfredsstillende vedligeholdelsesstand.

Cellerne er nu fordelt på 13 enkeltmandsceller på ca. 8 m<sup>2</sup> og 3 celler på ca. 8,5 m<sup>2</sup> hvoraf den ene er tomandscellen.

Arresthuset oplyste under inspektionen at arresthuset i forbindelse med nedlæggelsen af tremandscellerne havde ytret ønske om at der i fremtiden kun skulle være enkeltmandsceller i arresthuset. Direktoratet for Kriminalforsorgen havde imidlertid modsat sig dette med henvisning til at det i så fald ikke ville være muligt at opretholde arresthusets 17 pladser.

Arresthuset oplyste under inspektionen at det indimellem er problematisk med tomandscellen. Det kan være vanskeligt at overtale de indsatte til at acceptere bofællesskabet på cellen på grund af pladsforholdene, og det er af og til nødvendigt efterfølgende at skille indsatte ad hvis det ikke er muligt for dem at fungere sammen i dagligdagen. Endvidere gør pladsforholdene i tomandscellen det vanskeligt at finde egnet celledarbejde til de indsatte i cellen såfremt de ikke arbejder på værkstedet.

Arresthuset oplyste i brevet af 17. januar 2006 at alle cellerne var blevet renoveret i 2005 med maling af vægge, lofter, døre og vinduer samt udskiftning af alt celleinventar til 'model Ennermark'. Endvidere er gulvbeklægningen udskiftet i fem af cellerne.

Cellerne er møbleret med briks, bord, stol, to skabe, reol og opslagstavle samt køleskab. Tomandscellen er møbleret med en køjeseng, to borde, to stole, to reolhylder, to høje skabe, to lave skabe, opslagstavler og et køleskab som deles af de to indsatte på cellen. Skabene på tomandscellen kan ikke låses, men arresthuset oplyste under inspektionen at dette hidtil ikke har givet anledning til problemer.

Under min besigtigelse af tomandscellen bemærkede jeg at håndvaskens overløbshul var tapet til. Arresthuset oplyste at nogle af de indsatte dækkede overløbshullerne i cel-



lernes håndvaske, formentlig for at undgå dårlig lugt fra kloakken.

Jeg henstiller til arresthuset at foretage en egentlig undersøgelse af om der er lugtgener i (nogle af) cellerne som stammer fra arresthusets kloak. Jeg beder arresthuset om at orientere mig om resultatet af undersøgelsen. Jeg har ikke i øvrigt bemærkninger til cellernes eller inventarets vedligeholdelsestilstand.

Ved nedlæggelsen af tremandscellerne skete der for så vidt en forringelse af pladsforholdene for indsatte som ikke er på enkeltcelle, idet to indsatte nu deler en celle på 9 m<sup>2</sup> – svarende til enkeltmandscellernes areal – hvor tre indsatte tidligere delte 18 m<sup>2</sup>. Efter min opfattelse er pladsforholdene i tomandscellen ikke acceptable. Jeg henviser også til det der er anført ovenfor om (dobbel)t møbleringen af cellen og om de begrænsede muligheder for at udføre cellearbejde. Jeg henviser derudover til det som jeg i øvrigt har anført om arresthusets bygningsmæssige rammer i almindelighed. Disse forhold betyder at de indsatte på tomandscellen må opholde sig en meget stor del af tiden låst inde på cellen (hvis den ene eller begge da ikke er blandt de fire der beskæftiges på værkstedet eller har gangmandsfunktioner).

Med henvisning hertil beder jeg Direktoratet for Kriminalforsorgen om at oplyse om direktoratet er indstillet på at nedlægge tomandscellen. Jeg går ud fra at den forbedrede situation med hensyn til belægningen af kriminalforsorgens institutioner også må tillægges betydning i den forbindelse.

## 2.5. Besøgsrum

Ved inspektionen i 1997 tilkendegav jeg at der burde opsættes en briks i besøgsrummet, at belysningen burde udskiftes, og at der burde opsættes gardiner, så rummet kunne danne en mere venlig ramme om besøgene.

Der var på det tidspunkt ikke toilet i tilknytning til besøgslokalet, men arresthuset arbejdede med planer om forbedring af toiletforholdene som dog afventede direktoratets godkendelse. Jeg bad i den endelige rapport om nærmere oplysning herom. Ved brev til mig af 31. januar 2001 orienterede Direktoratet for Kriminalforsorgen mig om at der nu var etableret et toilet i tilknytning til besøgsrummet med direkte adgang derfra.

Arresthuset oplyste i brevet af 17. januar 2006 at besøgsrummet var blevet malet i 2004.

Besøgsrummet er møbleret med briks, bord med fire stole samt to stålskabe. Der er legetøj til eventuelle besøgende børn samt en kaffemaskine. Lagner og kondomer lå på inspektionstidspunktet i rummets vindueskarm. Arresthuset oplyste på min forespørgsel at der ville blive opsat et lille skab på toilettet til dette. Der er billeder på væggene og gardiner.

Besøgsrummet var rent og pænt med en indretning og møblering der – under de givne pladsforhold – skaber acceptable rammer for besøgene.

Jeg lægger til grund at et lille skab nu er opsat i besøgsrummets toilet, men beder for en ordens skyld arresthuset om at bekræfte dette.

Der er direkte adgang fra besøgsrummet til et toilet med håndvask. På toilettet var der almindelig håndsæbe og et almindeligt stofhåndklæde.

Jeg er bekendt med at Direktoratet for Kriminalforsorgen den 26. marts 2003 har udsendt en generel henstilling til samtlige kriminalforsorgens institutioner om at udskifte håndsæbe og håndklæder med henholdsvis flydende håndsæbe og engangshåndklæder eller håndklæderuller. Jeg er endvidere bekendt med at direktoratet som en opfølgning herpå har sendt en skrivelse af 3. juli 2003 hvori direktoratet efter omstændighederne har taget til efterretning at enkelte institutio-

ner på grund af de udmeldte rådighedsbeløb havde vanskeligt ved at efterkomme henstillingen. I en udtalelse af 28. januar 2005 i sagen vedrørende inspektionen af Arrestafdelingen i Horsens har direktoratet oplyst at skrivelsen af 3. juli 2003 primært omfattede daværende finansår (dvs. 2003).

Jeg går på denne baggrund ud fra at arresthuset nu opsætter flydende sæbe og engangshåndklæder på toilettet ved besøgsrummet og ligeledes på arresthusets øvrige toiletter. Jeg beder dog for en ordens skyld arresthuset om at bekræfte dette.

Der var ingen renevæske eller vejledning i brugen heraf på toiletterne som jeg besigtigede under rundgangen (toilettet på gangen på stueetagen samt toilettet ved arbejds- og fællesrummet). Arresthuset oplyste under inspektionen at renevæske og opslag med vejledning i brugen heraf var taget ned på toiletterne i forbindelse med renovering i efteråret 2005, men ville blive sat op igen snarest.

Det er beklageligt at der i en periode ikke som foreskrevet har været renevæske og vejledning på toiletterne. Jeg går ud fra at renevæske nu er tilgængeligt for de indsatte på toiletterne igen. Jeg går ligeledes ud fra at vejledning i brugen af renevæsken tillige er sat op ved renevæsken. For en ordens skyld beder jeg arresthuset om at bekræfte at det er tilfældet.

## 2.6. Mad udefra mv.

Ved inspektionen i 1997 var det ikke muligt for de indsatte at bestille mad udefra. De indsatte havde endvidere ikke adgang til køkkenfaciliteter eller køleskab. I den endelige rapport af 24. august 1998 bad jeg arresthuset om nærmere at redegøre for hvilke ordens- og sikkerhedshensyn der gjorde at arresthuset ikke kunne etablere en ordning med levering af mad udefra. Endvidere bad jeg arresthuset om at overveje muligheden

for at etablere køkkenfaciliteter for de indsatte. Arresthuset oplyste herefter at der var etableret en ordning således at de indsatte hver lørdag kunne bestille mad fra et pizzeria. Arresthuset tilføjede at det på grund af de bygningsmæssige forhold ikke var muligt at etablere køkkenfaciliteter uden en gennemgribende ombygning. Jeg meddelte herefter i opfølgingsrapporten af 12. oktober 1999 at jeg ikke foretog mig videre vedrørende disse spørgsmål.

Det fremgår af arresthusets husorden, som var vedlagt som bilag til arresthusets brev til mig af 17. januar 2006, at der fortsat er mulighed for at bestille pizza hver lørdag. Arresthuset oplyste under inspektionen at det også er muligt at bestille andre retter end pizza det pågældende sted, f.eks. forskellige pastaretter og kødspecialiteter med kartofler og grøntsager.

Der er fortsat ikke adgang til køkkenfaciliteter for de indsatte, men som anført ovenfor under pkt. 2.4, er der nu køleskab på alle celler, således at de indsatte har mulighed for at opbevare egne madvarer under tilfredsstillende hygiejniske forhold.

## 2.7. Talsmandsordning

Efter straffuldbyrdslovens § 34, stk. 1, der også gælder for varetægtsarrestanter der ikke er isolerede efter rettens bestemmelse, jf. § 9 i talsmandsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 369 af 17. maj 2001 om gennemførelse af medindflydelse for indsatte i kriminalforsorgens institutioner), skal de indsatte have mulighed for at øve indflydelse på deres tilværelse i institutionen gennem valgte talsmænd. På tidspunktet for inspektionen i 1997 var der ikke etableret en talsmandsordning i arresthuset. Jeg meddelte i den anledning ledelsen under inspektionen at ledelsen burde være de indsatte behjælpelig med etableringen af en sådan ordning, hvis der blandt de indsatte blev fremsat ønsker i den retning.

Arresthuset oplyste i brevet af 17. januar 2006 at der ikke på det tidspunkt var valgt

nogen talsmand i arresthuset. Arresthuset tilføjede at det er svært at få en egentlig talsmandsordning til at fungere i arresthusene på grund af stor udskiftning af indsatte samt blandet belæg af varetægtsarrestanter og afsonere. Arresthuset understregede at en eller flere indsatte altid kan komme til at tale med arresthusets ledelse.

I henhold til § 8, stk. 1, i talsmandsbekendtgørelsen skal institutionerne (uanset om der er en talsmandsordning eller ej) fastsætte regler om talsmandsvirksomheden, herunder seks nærmere angivne forhold. Det fremgår af arresthusets husorden – som var medsendt som bilag til arresthusets brev af 17. januar 2006 – at arresthuset har fastsat regler for disse forhold.

Jeg går ud fra at arresthuset drager omsorg for at gennemføre valg af talsmand og møder med talsmand i overensstemmelse med de fastsatte regler, såfremt der er indsatte som giver udtryk for at ville påtage sig opgaven som talsmand. Efter min opfattelse er det i fælles interesse for arresthuset og de indsatte at en talsmandsordning etableres. Jeg anbefaler derfor ledelsen at være aktiv med hensyn til at opfordre til valg af talsmand, og at ledelsen ved en eventuel etablering af en talsmandsordning aktivt søger at støtte ordningen også under hensyn til de vanskeligheder der er med at etablere en vel fungerende talsmandsordning i et arresthus.

Der er ikke noget til hinder for at der – selv om der er valgt en talsmand – afholdes fællesmøder med alle de indsatte eller grupper af indsatte, jf. talsmandsbekendtgørelsens § 2, stk. 1. Sådanne møder kan dog, som også nævnt, ikke træde i stedet for møder med talsmænd, medmindre der ikke er valgt talsmænd. Hvis de indsatte ikke har valgt talsmand, skal institutionen tage initiativ til drøftelser med alle indsatte eller grupper af indsatte når særlige omstændigheder taler

for det, jf. talsmandsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, men sådanne drøftelser skal også kunne komme i stand på de indsattes initiativ, jf. talsmandsbekendtgørelsens § 3.

Jeg går ud fra at arresthuset er opmærksomt herpå, jf. også arresthusets ovenfor gengivne bemærkning herom i brevet af 17. januar 2006.

### 3. Arresthusets besvarelse af spørgsmål i øvrigt

I brevet af 17. januar 2006 med bilag besvarede arresthuset, som nævnt i pkt. 1, nogle nærmere angivne spørgsmål.

Om de bygningsmæssige forhold har arresthuset – foruden oplysningerne om renovering af cellerne, fritidslokalet og besøgslokalet og etablering af nyt toilet i forbindelse med besøgslokalet – oplyst at arresthusets gangarealer i stueplan og på 1. sal er renoveret i 2004 med maling af vægge og lofter. Endvidere er arresthusets kontorlokaler malet i 2004. Der er ikke i øvrigt sket væsentlige ændringer siden inspektionen i 1997.

Om vedligeholdelsesstandarder har arresthuset i øvrigt oplyst at den løbende vedligeholdelse i vidt omfang foretages af de indsatte som en del af den beskæftigelse der kan tilbydes.

Ved rundgangen i arresthuset fremtrådte dette generelt rimelig velholdt.

Om telefonering har arresthuset i brevet af 17. januar 2006 oplyst at afsonere har adgang til at telefonere via telefon i arresthusgangen. Der kan ringes efter behov efter personalets anvisninger, og der benyttes telekort med en værdi på 100,00 kr. som købes via arresthuset. Dette fremgår også af arresthusets husorden hvor det også anføres at personalet har ret til at overhøre/aflytte telefonsamtalerne. Det er i husordenen anført at der for varetægtsfængslede gælder særlige regler, og at oplysning om disse regler kan fås ved henvendelse til personalet.

Under min samtale med en af de indsatte kritiserede han den mulighed der var for at telefonere, idet telefonen lå på gulvet neden

for gangen mellem arresthusets stueetage og 1. sal uden nogen form for afskærmning, således at private samtaler ikke kunne foregå diskret. Ledelsen oplyste hertil at der var forståelse for problemet, og at der nu ville blive etableret mulighed for at telefonsamtaler i fremtiden kunne foregå mere afskærmet i forhold til de øvrige afsonere, f.eks. under trappen med delvis afskærmning.

Jeg går ud fra at personalet i overensstemmelse med straffuldbyrdelseslovens § 57, stk. 3, undlader at overheøre telefonsamtalerne såfremt dette ikke findes nødvendigt af hensyn til ordensmæssige eller sikkerhedsmæssige hensyn eller af hensyn til beskyttelse af den forurettede ved lovovertrædelsen. Jeg har herudover ingen bemærkninger til de regler som arresthuset har fastsat om indsattes adgang til at telefonere.

Jeg går ud fra at den beskrevne nye ordning med afvikling af telefonsamtaler nu er etableret, men for en ordens skyld beder jeg arresthuset om at bekræfte det.

Efter § 75 i varetægtsbekendtgørelsen kan varetægtsarrestanter få tilladelse til at telefonere hvis forbindelsen gennem brevveksling ikke uden væsentlig ulempe kan afventes, i det omfang det er praktisk muligt, og under forudsætning af at politiet ikke af hensyn til efterforskningen modsætter sig det.

Det vil efter min opfattelse være hensigtsmæssigt hvis husordenen under afsnittet om telefonering for så vidt angår varetægtsarrestanter, ikke kun henviser til at de gældende regler kan oplyses ved henvendelse til personalet, men tillige præciserer nærmere hvad der gælder for varetægtsarrestanter, f.eks. ved at henvise til bekendtgørelsens § 75. Jeg henstiller at der indføres et afsnit herom i husordenen. Jeg beder om underretning når det er sket.

Om aviser har arresthuset oplyst at arresthuset abonnerer på Jyllands-Posten og Herning Folkeblad som udlånes til de indsatte.

Arresthuset oplyste at udenlandske indsatte i arresthuset typisk kan læse dansk.

Jeg beder arresthuset om at oplyse om udenlandske indsattes adgang til aviser og bøger mv. på deres eget sprog. Jeg kan i den forbindelse til orientering oplyse at direktoratet tidligere i forbindelse med mine inspektioner har udtalt sig om den måde hvorpå de pågældende institutioner har forholdt sig til bestemmelsen i straffuldbyrdelseslovens § 58, stk. 3, og for så vidt angår adgangen til udenlandske aviser er det indgået i bedømmelsen heraf hvor stort et antal udlændinge de pågældende institutioner har. For institutioner hvor andelen af udlændinge til stadighed er stor, har direktoratet fundet at institutionen har pligt til at abonnere på aviser på hovedsprogene. Jeg beder arresthuset om at oplyse andelen af udlændinge i Arresthuset i Herning.

Med hensyn til bøger mv. på fremmedsprog går jeg ud fra at personalet via biblioteket hurtigt kan skaffe bøger på fremmedsprog til de indsatte.

Om radio/cd har arresthuset oplyst at alle cellerne er udstyret med radio. Arresthuset har endvidere oplyst at der i forbindelse med nyindkøb af radioer inden for den nærmeste tid vil blive anskaffet radioer med cd-afspillere. Arresthuset vil i den forbindelse fastsætte interne regler om at hver enkelt indsat må være i besiddelse af op til 10 cd'ere på cellen og dertil et ubegrænset antal cd'ere som opbevares af personalet i depot til ombytning.

Med hensyn til nyt informationsmateriale modtog jeg – som ovenfor nævnt – kopi af arresthusets (udaterede) husorden. Jeg tilkendegav under inspektionen at husordenen burde være dateret, så de indsatte havde mulighed for at sikre sig at de var i besiddelse

se af den nyeste version. Arresthuset var indstillet på i fremtiden at datere husordenen. Derudover modtog jeg kopi af det øvrige informationsmateriale som findes i en mappe på hver celle: 'meddelelse om stikprøvevis urinprøvekontrol', 'regler for telefonering', menukort til brug for bestilling af mad udefra samt informationsmateriale vedrørende hepatitis C og hiv-virus.

#### 4. Andre forhold

##### 4.1. Bibliotek

Det fremgår af husordenen at der kan lånes bøger fra arresthusets bogsamling eller Herning Bibliotek ved henvendelse til personalet.

Arresthuset oplyste at arresthuset har en bogsamling på ca. 100 bøger som står i skabe på gangen i stueetagen. Arresthuset har dog netop indgået en ny aftale med Herning Bibliotek således at arresthuset i fremtiden vil have 300 titler i udlån fra biblioteket. Disse titler vil blive udskiftet hver 6. uge. Arresthusets bibliotekarbejning vil blive forøget. De indsatte kan stadig låne bøger direkte fra biblioteket.

Jeg kan oplyse at direktoratet i sagen vedrørende inspektionen af Statsfængslet ved Nr. Snede har 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 udskrives et bogkatalog til brug på institutionens bibliotek.

Jeg beder arresthuset om at oplyse nærmere om hvornår aftalen med Herning Bibliotek træder i kraft, samt om arresthusets praksis vedrørende bogkataloger.

##### 4.2. Arbejdsfællesskab

Under min samtale med den indsatte som forudgående havde haft samtaler med de fleste øvrige indsatte, nævnte han at det var et meget stort ønske fra de indsatte side at kunne have arbejdsfællesskab på cellerne. Han henviste til at der kun var tre indsatte som havde arbejdsfællesskab i værkstedslokalet, mens de øvrige beskæftigede indsatte udførte deres arbejde på hver sin celle (bortset fra de indsatte i tomandscellen som udfører arbejde i cellen sammen). Da de indsatte også indtager morgenmad og frokost i hver sin celle, betyder dette at en stor del af arresthusets indsatte reelt befinder sig låst inde alene i cellen indtil fritidsfællesskabet begynder kl. 17.30. Han tilføjede at der efter de indsatte opfattelse er tilstrækkelig plads til to indsatte og de nødvendige arbejdsmaterialer og redskaber i én celle. Han henviste til at cellearbejdet for det meste består af simpelt monteringsarbejde som ikke kræver meget plads. Han henviste også til at de indsatte i tomandscellen udfører samme type cellearbejde som de øvrige indsatte, uanset at cellen ikke er større end enkeltmandscellerne, men rummer køjeseng samt det dobbelte antal skabe mv. Endvidere henviste han til at der er mulighed for at spise aftensmad sammen to og to på cellerne, hvilket ofte kræver den samme plads som arbejdsmaterialer og redskaber.

Jeg viderebragte de indsatte ønske til arresthusets ledelse under den afsluttende samtale. Jeg tilføjede at mulighed for arbejdsfællesskab på cellerne også ville sikre at indsatte i beskæftigelse ikke bliver stillet ringere vedrørende fællesskabsmuligheder end indsatte som ikke kan tilbydes beskæftigelse, jf. at ledelsen i det materiale som var sendt til mig forud for inspektionen, havde meddelt at ledelsen (nu) var indforstået med i fremtiden at tilbyde mulighed for cellefællesskab for indsatte som ikke kan tilbydes beskæftigelse i hverdage mellem kl. 14.00 og kl. 17.00.



Ledelsen anførte at det for en del af arbejdets vedkommende ikke vil være praktisk muligt at gennemføre arbejdsfællesskab med flere indsatte i en enkelt celle på grund af pladsproblemer. Ledelsen var dog indforstået med at overveje mulighederne for i fremtiden at tilbyde cellefællesskab ved egnede typer af monteringsarbejde.

Som tidligere anført er Arresthuset i Herning problematisk på grund af de bygningsmæssige forhold med hensyn til at gøre det muligt for de indsatte at have det fornødne arbejds- og fritidsfællesskab. I det omfang det er muligt at kompensere herfor, bør det som udgangspunkt ske, medmindre ordens- og sikkerhedsmæssige forhold med vægt taler imod.

Jeg henstiller med henvisning hertil og til det som den indsatte anførte, til arresthuset at indføre cellearbejde to og to. Arbejdsopgaverne bør efter min opfattelse så vidt muligt udvælges således at disse ikke i sig selv er en hindring for gennemførelse af arbejdsfællesskab to og to. Jeg beder oplyst hvad der sker i anledning af min henstilling.

#### 4.3. Spillekonsoller til udlejning

Den indsatte nævnte under samtalen at mange indsatte gerne vil leje spillekonsoller således at det bliver muligt at spille computerspil på cellerne.

Arresthuset oplyste at man ikke er indstillet på at indkøbe spillekonsoller til udlejning, idet man ikke ønsker at de indsatte afstår fra cellefællesskab eller udvidet fællesskab på grund af muligheden for at spille computerspil på egen celle.

Efter skrivelse fra Direktoratet for Kriminalforsorgen af 4. oktober 2004 – og vejledning nr. 22 af 17. marts 2005, pkt. 35 – er det op til arresthusets ledelse at vurdere om det konkret er foreneligt med ordens- og sikkerhedshensyn i arresthuset at udlåne/udleje plomberede PlayStation 2-konsoller til de indsatte.

På baggrund af min iagttagelse under inspektionen med hensyn til det fællesskab der er mellem de indsatte, og de ønsker der blev fremsat af de indsatte, har jeg kun ringe forståelse for det synspunkt som arresthuset har givet udtryk for, om at fællesskab vil blive begrænset ved indkøb af konsoller til de indsatte. Jeg henstiller til arresthuset at overveje om det er foreneligt med ordens- og sikkerhedshensyn i arresthuset at indkøbe et antal spillekonsoller til udlån/udleje til de indsatte. Jeg henviser i øvrigt til at mange computerspil giver mulighed for at flere kan spille samtidig, for at øge spillets underholdningsværdi. Jeg beder arresthuset om at underrette mig om resultatet af arresthusets overvejelser.

#### 4.4. Lægebetjening mv.

En praktiserende læge har fast konsultationstid hver onsdag i et konsultationslokale i arresthuset. Den pågældende læge skriver medicin ud til de indsatte. Medicinen opbevares i et aflåst medicinskab som alle ansatte har adgang til, og udleveres til de indsatte på cellerne af det vagthavende personale. Lægen har ansvaret for medicinbeholdningen og sørger for løbende at sortere den medicin fra som skal kasseres. Restmedicinen afleveres af personale fra arresthuset på apoteket eller afhentes af apoteket i arresthuset. Arresthuset oplyste at man ikke modtager kvittering fra apoteket for den afleverede medicin. Der er ikke yderligere kontrol med arresthusets medicinbeholdning.

Som jeg tilkendegav under inspektionen, bør arresthusets personale ved aflevering af medicin modtage en kvittering fra apoteket, eventuelt således at apoteket kvitterer for modtagelsen på en af arresthuset udfærdiget liste over den afleverede medicin.

I sagen om inspektionen af Arresthuset i Sønderborg har jeg noteret mig oplysning fra direktoratet om at det ikke kan



forlanges af apotekerne at de udsteder kvitteringer når der afleveres restmedicin. Jeg foretager mig ikke videre vedrørende spørgsmålet om udstedelse af sådanne kvitteringer ved arresthusets aflevering af medicin på apoteket, men henviser til mine ovenstående bemærkninger under inspektionen.

#### 4.5. Gårdtursarealer

Gårdtursarealerne består af to arealer på ca. 45 m<sup>2</sup> hver. Gårdene er trådoverdækkede med grå vægge på alle sider. Der er et mindre halvtag i den ene ende, hvorunder der er placeret et bord med bænke. Gårdene er tv-overvågede fra vagtstuen.

På tidspunktet for inspektionen var gårdtursarealerne ikke fejede; der var således bunker af nedfaldne blade og en del cigaretskod på gulvene. Arresthuset oplyste at arresthusets gangmænd også har ansvaret for fejning af gårdene.

Jeg går ud fra at arresthuset i fremtiden vil være mere opmærksomt på at sikre rutiner for fejning af gårdtursarealerne, således at disse fremtræder mere indbydende som rammer om de indsattes daglige gårdture.

#### 5. Rapportgennemgang

Som anført ovenfor anmodede jeg skriftligt den 25. januar 2006 om udlån af de seneste 10 disciplinærsager som arresthuset havde behandlet forud for den 23. december 2005 (datoen for varslingen af inspektionen). Min anmodning omfattede både sager der var behandlet efter § 6 og § 7 i disciplinærstrafbekendtgørelsen.

Jeg modtog herefter med brev af 9. februar 2006 11 sager. Den seneste sag var behandlet af arresthuset den 25. december 2005, dvs. efter varslingsdatoen, og jeg har derfor set bort fra denne sag ved min gennemgang af rapporterne. De øvrige 10 sager er fordelt med 7 forhørssager, 2 bødeforlæggssager og 1 advarselssag. Sagerne er behandlet i perio-

den fra den 26. maj 2005 til og med den 21. december 2005. Arresthuset har anvendt Klientsystemet.

Ved min gennemgang af det modtagne materiale har jeg navnlig haft opmærksomheden henledt på hvorvidt proceduren i forhold til de gældende regler er blevet fulgt. Jeg har også været opmærksom på spørgsmålet om overholdelse af notatpligten. Min undersøgelse har koncentreret sig om hvorvidt der i sagerne er gennemgående fejl. Enkeltstående fejl i sagerne er derfor som udgangspunkt ikke omtalt.

...

#### 6. Opfølgning

Jeg beder om at arresthuset sender de oplysninger mv. som jeg har bedt om, tilbage gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen som jeg ligeledes beder om en udtalelse.

#### 7. Underretning

Denne rapport sendes til Arresthuset i Herning, Politimesteren i Herning, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i arresthuset."

Ombudsmanden modtog herefter udtalelser af 1. juni 2006 og 10. juli 2006 med bilag fra henholdsvis arrestforvareren og Direktoratet for Kriminalforsorgen og den 1. september 2006 en supplerende udtalelse fra direktoratet. I en opfølgingsrapport af 18. december 2006 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

#### "Ad punkt 2.3. Fritid

Jeg gav i rapporten udtryk for at hovedproblemet i Arresthuset i Herning er de bygningsmæssige rammer der kun i begrænset omfang tillader f.eks. fritids- og arbejdsfællesskab.

Jeg anså det for meget problematisk – specielt i et sådant arresthus – at det samme lokale skal anvendes til fritid og arbejde og (nogle gange) som lagerrum. Jeg anførte at det er uholdbart at et blot tilnærmet fritidstilbud i fælleslokaler under de givne bygningsmæssige rammer – efter det oplyste – også hindres af at lokalet anvendes som lagerlokale.

Jeg henstillede til arresthuset at lagerproblemet blev søgt løst på en måde der tilgodeså muligheden for en bedre benyttelse af lokalet for de indsatte til fritidsaktiviteter.

Jeg henstillede endvidere at der – eventuelt efter drøftelse med de indsatte – blev anskaffet udstyr til opstilling i lokalet der kunne give de indsatte nogle forbedrede muligheder for udfoldelse i fritiden – eventuelt en multitræningsmaskine.

Jeg bad om underretning om hvad der skete i anledning af mine henstillinger.

Arresthuset har i udtalelsen af 1. juni 2006 oplyst at det i forbindelse med lokalets anvendelse i arbejdsdriften ofte er nødvendigt at opbevare lagervarer på EU-paller i lokalet idet arresthuset ikke har tilstrækkelig lagerlokalitet. Kravene fra arresthusets kunder er ofte at der skal kunne aftages 6 til 8 EU-paller med arbejdsmateriale ad gangen. Arresthuset har et aktuelt kundegrundlag på 8 firmaer hvoraf de 3 firmaer leverer deres arbejde på EU-paller.

Vedrørende min henstilling om anskaffelse af udstyr til opstilling i lokalet der kan give de indsatte nogle forbedrede muligheder for udfoldelse i fritiden, f.eks. en multitræningsmaskine, har arresthuset oplyst følgende:

‘Det vil være yderst vanskeligt for arresthuset at imødekomme ombudsmandens henstilling om opsætning af en multitræningsmaskine, da en maskine af denne type ikke er flytbar og som følge deraf vil nedsætte fleksibiliteten i brugen af pågældende lokale.’

Vedrørende henstillingen om at søge lagerproblemet løst på en alternativ måde har arresthuset oplyst følgende:

‘Arresthusets lagerlokale kan ikke inddrages til andet formål, da lokalet ikke er tilstrækkeligt sikret – idet dobbelt døren til udendørsarealet ikke er en sikret dør.’

Herefter konkluderer arresthuset i udtalelsen at:

‘Såfremt arresthuset skal kunne forbedre de indsattes muligheder for fritidsfaciliteter herunder med opsætning af multitræningsmaskine, synes det at kræve en udvidelse af de førømtalte lokaler [fritidsrummet/værkstedet og lagerlokalet; min bemærkning] i form af ny tilbygning.’

Direktoratet har oplyst at direktoratet den 23. juni 2006 telefonisk har forespurgt Arresthuset i Herning om hvorvidt indkøb af en sammenklappelig romaskine kunne være en løsning til at forbedre de indsattes muligheder for fritidsaktiviteter. Arrestforvareren stillede sig positivt over for forslaget og tilkendegav at mulighederne herfor ville blive undersøgt nærmere. Direktoratet har herefter i første omgang henholdt sig til arresthusets svar.

I brev af 13. juli 2006 skrev jeg til direktoratet at jeg forstod direktoratets udtalelse således at direktoratet afviste at følge min henstilling vedrørende anvendelse af lokalet til lagerlokale. Jeg bad bl.a. på denne baggrund (se endvidere ad punkt 2.4) direktoratet om at deltage i et møde.

Inden mødets afholdelse modtog jeg imidlertid den 1. september 2006 en supplerende udtalelse med bilag fra Direktoratet for Kriminalforsorgen. Jeg aflyste på denne baggrund mødet. I udtalelsen anførte direktoratet bl.a. følgende:

‘Ressourcestyringskontorets bygningskonsulent har den 29. august besøgt Arresthuset i Herning for at undersøge mulighederne for at friholde fritidslokalet for også at blive anvendt som lagerrum.

Efter besigtigelsen af arresthuset har bygningskonsulenten foreslået, at der etableres

reoler i det egentlige lagerlokale, hvorpå pallerne kan placeres med en motoriseret palleløfter. Pladsen i lagerrummet vil derved blive udnyttet bedre, således at der kan placeres flere paller i rummet. Bygningskonsulenten har endvidere vurderet, at der vil kunne etableres et halvtag i gården bag lagerrummet, hvor der også vil kunne opbevares paller. Disse tiltag skulle i alt kunne friholde fritidslokalet for paller. I øvrigt vil det blive henstillet til arresthuset, at arbejdsmaterialer leveres i mindre kvanta.

Arrestinspektøren har d.d. oplyst, at man er enig i bygningskonsulentens forslag m.v., som man nu vil påbegynde udfærdigelsen af.'

Jeg har taget til efterretning at lokalet – når de ovenfor skitserede ændringer er gennemført – ikke længere vil blive benyttet til lagerlokale, og at arresthuset vil undersøge mulighederne for indkøb af en sammenklappelig romaskine nærmere.

Jeg går endvidere ud fra at arresthuset, i lyset af at lokalet ikke længere skal benyttes som lagerlokale, nærmere vil overveje mulighederne for at anskaffe (yderligere) motionsudstyr til opstilling i lokalet.

Jeg udbeder mig underretning om resultatet af arresthusets overvejelser herom.

### Ad punkt 2.4. Cellerne

#### Undersøgelse af kloakken

Under besigtigelsen af arresthusets tomandscelle bemærkede jeg at håndvaskens overløbshul var tapet til. Arresthuset oplyste at nogle af de indsatte dækker overløbshullerne i cellernes håndvask, formentlig for at undgå dårlig lugt fra kloakken.

Jeg henstillede til arresthuset at der blev foretaget en egentlig undersøgelse af om der er lugtgener i (nogle af) cellerne som stammer fra arresthusets kloak. Jeg bad om at blive orienteret om resultatet af denne undersøgelse.

I udtalelsen af 1. juni 2006 oplyste arresthuset følgende om dette punkt:

'Arresthuset er opmærksomt på, at der kan forekomme lugtgener i tilslutning til cellernes håndvaske. Lugtgenerne søges afhjulpet ved løbende udskiftning af afløbsrør fra vask til faldstamme samt opfordring til de indsatte om at renholde håndvasken. Det er arresthusets vurdering, at såfremt lugtgenerne helt skal undgås, skal arresthusets faldstammer totalrenoveres – udskiftes, hvilket arresthusets driftsbevilling ikke giver mulighed for.'

Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst at direktoratet telefonisk den 23. juni 2006 har bedt arresthuset om snarest at foranledige en undersøgelse af forholdene samt at indhente prisoverslag på en udbedring. Arrestforvareren gav tilsagn om at dette ville ske inden for få uger. Direktoratet har tilkendegivet at det på denne baggrund vil blive overvejet hvad der kan gøres for at afhjælpe lugtgenerne.

Jeg har noteret mig at arresthuset på direktoratets foranledning ville få foretaget en undersøgelse af forholdene og i den forbindelse få indhentet prisoverslag på udbedringerne. Jeg går ud fra at de pågældende undersøgelser nu er gennemført.

Jeg beder på denne baggrund om at modtage orientering om resultatet af undersøgelsen. Jeg beder også direktoratet orientere mig om resultatet af direktoratets overvejelser om hvad der kan gøres for at afhjælpe lugtgener.

#### Dobbeltcellen

Siden min inspektion af arresthuset i 1997 er de daværende to tremandsceller på ca. 18 m<sup>2</sup> blevet nedlagt. Arresthuset har i dag 15 enkeltmandsceller og en tomandscelle. Tomandscellen er på knap 9 m<sup>2</sup>.

I rapporten anførte jeg følgende om dette forhold:

'Ved nedlæggelsen af tremandscellerne skete der for så vidt en forringelse af plads-

forholdene for indsatte som ikke er på enkeltcelle, idet to indsatte nu deler en celle på 9 m<sup>2</sup> – svarende til enkeltmandscellernes areal – hvor tre indsatte tidligere delte 18 m<sup>2</sup>. Efter min opfattelse er pladsforholdene i tomandscellen ikke acceptable. Jeg henviser også til det der er anført ovenfor om (dobbelt)møbleringen af cellen, og om de begrænsede muligheder for at udføre celledarbejde. Jeg henviser derudover til det som jeg i øvrigt har anført om arresthusets bygningsmæssige rammer i almindelighed. Disse forhold betyder at de indsatte på tomandscellen må opholde sig en meget stor del af tiden låst inde på cellen (hvis den ene eller begge da ikke er blandt de fire der beskæftiges på værkstedet eller har gangmandsfunktioner).

Med henvisning hertil beder jeg Direktoratet for Kriminalforsorgen om at oplyse om direktoratet er indstillet på at nedlægge tomandscellen. Jeg går ud fra at den forbedrede situation med hensyn til belægningen af kriminalforsorgens institutioner også må tillægges betydning i den forbindelse.'

Arresthuset har anført at grundelsen for at dobbeltcellen er opretholdt, er at man ved nedlæggelse af tremandsceller ville miste en celleplads, hvilket direktoratet på daværende tidspunkt ikke kunne godkende. Arresthuset er enig i betragtningerne vedrørende cellens størrelse og anvendelse som dobbeltcelle og har endvidere bemærket at det til tider er problematisk at få to indsatte til at bo sammen. Arresthuset har også henvist til problemer med anbringelse af varetægtsarrestanter der som hovedregel ikke må/kan placeres på dobbeltcellen. Arresthuset anbefaler at cellen ændres fra dobbeltcelle til enkeltcelle uagtet at det betyder en nedgang i arresthusets kapacitet.

Direktoratet har i udtalelsen af 10. juli 2006 anført følgende om spørgsmålet om nedlæggelse af tomandscellen:

'Direktoratet kan oplyse, at der løbende arbejdes på at tilbyde de bedst mulige forhold til de indsatte i kriminalforsorgens institutioner. Efter etableringen af nye arrest-

pladser i 2004 er flere dobbeltceller i arresthuse allerede i 2004 og 2005 blevet afviklet. Men som situationen i Herning viser, eksisterer der dog stadig dobbeltceller i en række arresthuse. Dette skyldes bl.a., at der, som ombudsmanden er orienteret om, de sidste par år har været et kraftigt belægspress på Kriminalforsorgens institutioner.

Trods en høj udnyttelsesgrad af Kriminalforsorgens institutioner i årets første fem måneder er der grund til at forvente, at belægspresset dette år vil være mindre end i 2005. Både tilgangen af strafmasse og af nye domme i 2006 har imidlertid været præget af et uventet højt antal varetægtsfængslinger, som har medført fortsatte pladsproblemer i arresthusene. Kriminalforsorgen har på den baggrund ikke aktuelt planer om afvikling af flere dobbeltceller i arresthusene.'

I brev af 13. juli 2006 skrev jeg til direktoratet at jeg forstod direktoratets udtalelse således at direktoratet afviste at følge min anbefaling. Jeg bad på denne baggrund direktoratet om at deltage i et møde bl.a. om dette spørgsmål (se også ovenfor ad punkt 2.4). Jeg anmodede samtidig direktoratet om inden mødet at få tilsendt en oversigt over tilbageværende tomandsceller i landets arresthuse med angivelse af mål på cellerne.

Jeg modtog en sådan oversigt sammen med direktoratets supplerende udtalelse af 1. september 2006. Af oversigten fremgår det at der eksisterer 50 dobbeltceller i landets arresthuse. Ud over dobbeltcellen i Arresthuset i Herning fremgår det af oversigten at der i tre af landets øvrige arresthuse (Arresthuset i Ringsted, Arresthuset i Viborg, Arresthuset i Aabenraa) eksisterer dobbeltceller på samme størrelse (dvs. knap 9 m<sup>2</sup>). Endvidere fremgår det at Arresthuset i Viborg har en dobbeltcelle med et areal på 6 m<sup>2</sup>. Da jeg netop stod over for at foretage (gen)inspektion af Arresthuset i Viborg (inspektionen blev gennemført den 20. september 2006), besluttede jeg at min stillingtagen til spørgsmålet om nedlæggelse af dobbeltcellen i Arresthuset i Herning ville afvente denne inspektion.

Under inspektionen af Arresthuset i Viborg kunne jeg konstatere at arresthuset – som anført i oversigten – har to dobbeltceller. Størrelsen på cellerne (henholdsvis 8,8 m<sup>2</sup> og 13,2 m<sup>2</sup>) svarer dog ikke til det der er angivet i oversigten (6 m<sup>2</sup> og 8,75 m<sup>2</sup>). Den mindste dobbeltcelle i Arresthuset i Viborg svarer således størrelsesmæssigt til dobbeltcellen i Arresthuset i Herning.

Som jeg gav udtryk for i rapporten af 21. april 2006, er en celle på 9 m<sup>2</sup> ikke egnet til at blive benyttet som dobbeltcelle. Pladsforholdene er som anført ikke acceptable.

Jeg mener derfor at de mindre dobbeltceller (på under 12 m<sup>2</sup>) inden for en kortere tidshorizont bør nedlægges, ligesom jeg mener at det skal tilstræbes at samtlige dobbeltceller i landets arresthuse på sigt nedlægges. Jeg forstår at direktoratet er enig i denne overordnede målsætning.

Nedlæggelse af arresthusenes dobbeltceller må nødvendigvis ske på baggrund af en overordnet prioritering hvorunder der selvfølgelig også må tages hensyn til belægssituationen i de enkelte områder i landet (evt. de enkelte institutioner).

Jeg har derfor valgt at udskille dette spørgsmål til særskilt behandling. Jeg henviser til mit brev herom af 8. december 2006 til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Jeg foretager som følge heraf ikke yderligere vedrørende spørgsmålet om nedlæggelse af dobbeltcellen i Arresthuset i Herning i relation til denne inspektions-sag.

### Ad punkt 2.5. Besøgsrum

Arresthuset har som ønsket bekræftet at der er opsat et lille skab på besøgsrummets toilet, og at der dels på toiletet ved besøgsrummet, dels på arresthusets øvrige toiletter og køkkenlokaler, er opsat dispensere til flydende sæbe samt engangshåndklæder. Endvidere har arresthuset oplyst at renssevæske igen er tilgængeligt for de indsatte på toilet-

terne ligesom der er opsat opslagstavle på toiletterne med information i brugen af renssevæske.

Direktoratet har henholdt sig til det oplyste.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

### Ad punkt 3. Arresthusets besvarelse af spørgsmål i øvrigt

#### Telefonering

I rapporten anførte jeg at jeg gik ud fra at den beskrevne nye ordning med afvikling af telefonsamtaler – etablering af afskærmning – nu var etableret. Jeg bad dog for god ordens skyld arresthuset om at bekræfte dette.

Arresthusets har oplyst at der er opsat 'telefonboks' af typen Gantec med sider i klar akryl samt belysning og hylde i lakeret stålplade. Boksen er opsat under trappen til 1. sal.

Direktoratet har henholdt sig til arresthusets oplysninger.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg henstillede i rapporten at det i arresthusets husorden under afsnittet om telefonering nærmere præciseres hvad der gælder for så vidt angår varetægtsarrestanter. Dette kunne f.eks. ske ved at henvise til § 75 i varetægtsbekendtgørelsen.

Arresthuset har oplyst at der i husordenen er indført et afsnit om reglerne for varetægtsarrestanters adgang til telefonering. Arresthusets udtalelse er vedlagt en kopi af den nye husorden.

Direktoratet har henholdt sig til det af arresthuset oplyste.

| Jeg har taget til efterretning at husordenen på dette punkt er blevet udbygget. Jeg har endvidere bemærket at husordenen som anbefalet under inspektionen nu ses at være dateret.



## Vedrørende adgangen til udenlandske aviser og bøger mv.

I rapporten anførte jeg følgende herom:

‘Jeg beder arresthuset om at oplyse om udenlandske indsatte adgang til aviser og bøger mv. på deres eget sprog. Jeg kan i den forbindelse til orientering oplyse at direktoratet tidligere i forbindelse med mine inspektioner har udtalt sig om den måde hvorpå de pågældende institutioner har forholdt sig til bestemmelsen i straffuldbyrdelseslovens § 58, stk. 3, og for så vidt angår adgangen til udenlandske aviser, er det indgået i bedømmelsen heraf hvor stort et antal udlændinge de pågældende institutioner har. For institutioner hvor andelen af udlændinge til stadighed er stor, har direktoratet fundet at institutionen har pligt til at abonnere på aviser på hovedsprogene. Jeg beder arresthuset om at oplyse andelen af udlændinge i Arresthuset i Herning.’

Arresthuset har oplyst at det er muligt at fremskaffe bøger på de fleste fremmedsprog via Herning Bibliotek inden for de første 14 dage. Med hensyn til aviser på fremmedsprog modtager arresthuset dagligt den tyrkiske avis Zaman International Newspaper.

Arresthuset har videre oplyst at andelen af udlændinge i Arresthuset i Herning i 2005 har været følgende: 3 polske statsborgere, 1 afghansk statsborger, 1 estisk statsborger, 1 palæstinensisk statsborger, 1 statsborger fra Sri Lanka og 1 litauer. På nær sidstnævnte har de øvrige ophold i arresthuset været kortvarigt – fra få dage til 14 dage. Angående den litauiske statsborger fremskaffede Herning Centralbibliotek bøger på henholdsvis russisk og litauisk. Den pågældende fik også jævnligt aviser sendt fra sit hjemland.

Arresthuset har tillige anført at der gennem tv er adgang til 28 kanaler, herunder nyhedskanaler på såvel engelsk som tyrkisk m.fl.

Direktoratet har henholdt sig til det oplyste.

Jeg har noteret mig det oplyste. Jeg går ud fra at baggrunden for at arresthuset abonnerer på en tyrkisk avis, er at arresthuset har haft flere tyrkiske indsatte. Jeg går endvidere ud fra at arresthuset har fortsat abonnementet da der erfaringsmæssigt ofte er tyrkisksprogede indsatte i arresthuset, og at det derfor må anses for atypisk at arresthuset i 2005 ikke havde en eneste tyrkisksproget indsat. Jeg går imidlertid ud fra at arresthuset løbende vurderer behovet for at fortsætte abonnementet.

### Ad punkt 4.1. Bibliotek

Arresthuset har oplyst at der er indgået en rammeaftale mellem Direktoratet for Kriminalforsorgen og Kommunernes Landsforening om biblioteksbetjening af arresthuse. Arresthusets lokalaftale med Herning Centralbibliotek omfatter orientering og formidling af biblioteksmateriale fra bibliotekaren til de indsatte. Bibliotekaren kommer i arresthuset hver 14. dag; tirsdage fra kl. 15.30 til kl. 17.30.

Arresthuset telefaxer eventuelle forudbestillinger til biblioteket mandag formiddag, hvorefter bibliotekaren udleverer materialet til de indsatte om tirsdagen.

Biblioteksaftalen omfatter tillige en bogsamling på 300 titler som jævnligt fornyes. Derudover er der mulighed for at de indsatte kan bestille andre titler hos bibliotekaren eller arresthusets personale. Der er tillige mulighed for at låne cd'er i et antal af 10 cd'er pr. lån.

Der er på biblioteksreolen på arresthusets gangareal fremlagt et bogkatalog.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste idet jeg forstår det således at aftalen er trådt i kraft.

### Ad punkt 4.2. Arbejdsfællesskab

Jeg henstillede til arresthuset at indføre celledarbejde to og to. Jeg bemærkede i den forbindelse at arbejdsopgaverne så vidt muligt bør udvælges således at arbejdsopgaverne



ikke i sig selv er en hindring for gennemførelse af et sådant arbejdsfællesskab. Jeg bad om at få oplyst hvad der skete i den anledning.

Arresthuset har oplyst at der er mulighed for cellefællesskab to og to til de indsatte der ikke har arbejde i tidsrummet kl. 13.00 til kl. 21.00. Såfremt arbejdsopgaverne tillader det, gives der mulighed for arbejdsfællesskab på cellerne inden for den almindelige arbejdstid. Arresthuset har dog bemærket at arresthuset ikke har ret mange valgmuligheder med hensyn til forskelligheden af arbejdstilbud til de indsatte.

Direktoratet har henholdt sig til det oplyste. Til arresthusets bemærkning om at man ikke har ret mange valgmuligheder med hensyn til forskelligheden af arbejdstilbud til de indsatte, har direktoratet tilføjet at direktoratet er opmærksom på de vanskeligheder arresthusene har med at skaffe arbejdsopgaver for de indsatte.

Jeg har noteret mig det oplyste. Jeg har endvidere bemærket at den indførte mulighed for cellefællesskab mellem kl. 13 og kl. 21 for indsatte som ikke er i arbejde (og som ikke er arbejdsvægende), nu fremgår af husordenen.

Med hensyn til opgaven med at skaffe arbejdsopgaver til de indsatte er jeg bekendt med at der ofte kan være vanskeligheder forbundet hermed. Er man i et arresthus i en situation hvor det er vanskeligt at skaffe egnede arbejdsopgaver, er det klart at valgmulighederne med hensyn til forskelligheden af arbejdstilbud til de indsatte nødvendigvis vil blive mindre.

Jeg anmoder om at få oplyst hvad arresthuset konkret har gjort for at skaffe arbejdsopgaver til de indsatte, herunder arbejdsopgaver som gør det muligt at have arbejdsfællesskab. Jeg beder i den forbindelse om at modtage nærmere oplysninger om arresthusets samarbejde med regionsværkmesteren også med henblik på bestræbelserne på at fremskaffe sådanne

egnede arbejdsopgaver. Jeg beder også om at få oplyst hvilke andre arresthuse den pågældende regionsværkmester er tilknyttet.

### Ad punkt 4.3. Spillekonsoller til udlejning

Jeg henstillede til arresthuset at overveje om det er foreneligt med ordens- og sikkerhedshensyn i arresthuset at indkøbe et antal spillekonsoller til udlån/udleje til de indsatte.

Arresthuset har oplyst at man er positivt indstillet over for indkøb af 2-3 spillekonsoller til udlejning, men at man ikke på det tidspunkt har fundet økonomisk grundlag herfor. Arresthuset har endvidere oplyst at der er indkøbt nye radioer med cd-afspillere til alle celler.

Direktoratet har henholdt sig til arresthusets oplysninger.

Jeg har noteret mig at det af økonomiske grunde ikke var muligt for arresthuset på det tidspunkt at anskaffe spillekonsoller til udlejning. Jeg går ud fra at arresthuset vil forsøge at skabe økonomisk mulighed for indkøb af 2-3 spillekonsoller i det nye budgetår.

...

### Opfølgning

Jeg beder om at arresthuset sender de oplysninger mv. (se under punkt 2.3 og 4.2) som jeg har bedt om, tilbage gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen som jeg ligeledes beder om en udtalelse.

### Underretning

Denne rapport sendes til Arresthuset i Herning, Politimesteren i Herning, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i arresthuset."

Ombudsmanden modtog i den anledning en udtalelse af 19. februar 2007 fra Direktoratet for Kriminalforsorgen vedlagt en fælles ud-

talelse af 28. december 2006 fra arresthuset og Politimesteren i Herning.

I en opfølgingsrapport nr. 2 af 4. april 2007 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

### ”Ad punkt 2.3. Fritid

I inspektionsrapporten af 21. april 2006 afførte jeg at det er uholdbart at fælleslokalet under hensyn til de bygningsmæssige rammer benyttes til lagerlokale. I opfølgingsrapporten af 18. december 2006 tog jeg til efterretning at der skulle etableres reoler i det egentlige lagerlokale og et halvtag i gården bag lagerrummet, og at fælleslokalet herefter ikke længere ville blive benyttet som lagerlokale.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i udtalelsen af 19. februar 2007 oplyst at arresthuset ikke mener at bygningskonsulentens ovennævnte forslag om etablering af pallereoler og et halvtag i gården vil kunne løse arresthusets lagerproblemer. I arresthusets udtalelse redegøres der nærmere for begrundelsen herfor. Endvidere vil en gennemførelse af lageropbevaring i gården give problemer med flugtveje i tilfælde af brand. Efter drøftelse med bygningskonsulenten er man i stedet nået frem til en anden løsning. Direktoratet for Kriminalforsorgen skriver således:

’For at imødekomme arresthusets indvendinger vil lagerproblemerne nu blive løst ved at etablere en lageropbevaring i forbindelse med den eksisterende aflæsningsrampe på bagsiden af arresthuset. Aflæsningsrampen vil i samme forbindelse blive forlænget.’

Ifølge det af direktoratet oplyste har Herning Kommune – der har besigtiget forholdene sammen med direktoratet – ikke umiddelbart haft indvendinger mod projektet. Når kommunen har godkendt tegninger med mål, igangsættes projektet, der forventes at være færdigt den 1. maj 2007.

Fritidslokalet friholdes herefter for lageropbevaring. I den mellemliggende periode vil arresthuset sørge for at friholde fritidslokalet for lageropbevaring i videst muligt omfang.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst at jeg vil blive orienteret når projektet er gennemført.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer underretning.

Jeg gik endvidere ud fra at arresthuset – i lyset af at lokalet ikke længere skal benyttes som lagerlokale – nærmere ville overveje mulighederne for at anskaffe (yderligere) motionsudstyr til opstilling i lokalet. Jeg udbad mig underretning om resultatet af arresthusets overvejelser herom.

Direktoratet har oplyst at arresthuset er indstillet på at anskaffe sig en multitræningsmaskine inden for det første kvartal af 2007.

Jeg har noteret mig det oplyste og går ud fra at arresthuset nu har anskaffet multitræningsmaskinen.

### Ad punkt 2.4. Cellerne

Jeg bad om at modtage orientering om resultatet af undersøgelsen af lugtgenerne og arresthusets kloak samt direktoratets overvejelser om hvad der kunne gøres for at afhjælpe lugtgenerne.

Direktoratet har oplyst at der er sket udskiftning af vandløse fra håndvaskene og af rørføring til faldstammerne. Dette har fjernet lugtgenerne. Direktoratet har endvidere oplyst at direktoratet over for arresthuset har tilkendegivet at der – såfremt lugtgenerne vender tilbage – skal iværksættes kikkertundersøgelse af kloak og faldstamme med henblik på yderligere undersøgelse af problemet.

Jeg har noteret mig det oplyste.

#### Ad punkt 4.2. Arbejdsfællesskab

Jeg anmodede om at få oplyst hvad arresthuset konkret havde gjort for at skaffe arbejdsopgaver til de indsatte, herunder arbejdsopgaver som gør det muligt at have arbejdsfællesskab. Jeg bad desuden om nærmere oplysninger om arresthusets samarbejde med regionsværkmesteren også med henblik på bestræbelserne på at fremskaffe sådanne egnede arbejdsopgaver. Endelig bad jeg om at få oplyst hvilke andre arresthuse den pågældende regionsværkmester er tilknyttet.

Arresthuset har oplyst at arresthuset løbende samarbejder med regionsværkmesteren om at skaffe så varierede arbejdsopgaver som muligt, i perioder også arbejdsopgaver der kan udføres på cellerne. Aktuelt er det tilbudte cellearbejde egnet til arbejdsfællesskab to og to. Arresthuset forsøger at fordele arbejdsopgaverne så godt som muligt, så de indsatte der ønsker beskæftigelse, også bliver tilgodeset uanset om de skal arbejde på cellerne eller i arbejdslokalet.

Arresthuset har endvidere oplyst at det er svært at skaffe arbejde til arresthusene, især arbejde der er foreneligt med cellearbejde, og har understreget at man er nødt til at indrette sin beskæftigelse efter de tilbud der kommer fra arresthusets samarbejdspartnere. Da det er til gavn for de indsatte at være beskæftiget med egentligt arbejde, og af hensyn til arresthusets økonomi, har arresthuset ikke mulighed for at vælge blandt de arbejdstilbud arresthuset får.

Arresthuset har videre oplyst at arresthusets regionsværkmester også er tilknyttet ar-

resthusene i Ringkøbing, Holstebro, Silkeborg, Randers, Vejle og Århus.

Direktoratet har henholdt sig til det arresthuset har oplyst. Direktoratet har tilføjet at regionsværkmesteren er opmærksom på behovet for at skaffe arbejdsopgaver til cellearbejde, herunder også til Arresthuset i Herning. Regionsværkmesteren har endvidere oplyst over for direktoratet at der for at skaffe arbejdsopgaver, herunder også cellearbejde, udsendes brochurer til virksomheder og følges op med opringninger og virksomhedsbesøg. Direktoratet har videre oplyst at arresthuset aktuelt har arbejdsopgaver der er egnede til cellearbejde.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

#### Opfølgning

Jeg afventer som nævnt underretning når projektet om etablering af lageropbevaring ved forlængelse af aflæsningsrampen er gennemført. Jeg betragter i øvrigt herefter sagen om min inspektion af Arresthuset i Herning som afsluttet.

#### Underretning

Denne rapport sendes til Arresthuset i Herning, Midt- og Vestjyllands Politi (tidligere Politimesteren i Herning), Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i arresthuset."

NOTER: (\*) FOB 1978, s. 167, FOB 2006, s. 745.

## C. Nedlæggelse af dobbeltceller i landets arresthuse

Retspleje 35.3. – Strafferet 3.7.

*I forbindelse med behandlingen af sagen om inspektion af Arresthuset i Herning blev spørgsmålet om nedlæggelse af dobbeltceller i landets arresthuse behandlet særskilt. På ombudsmandens vegne henstillede inspektionschefen til Direktoratet for Kriminalforsorgen at udarbejde en plan for afvikling af de dobbeltceller der er tilbage i landets arresthuse.*

*(J.nr. 2006-4007-628).*

I et brev af 8. december 2006 skrev inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende til Direktoratet for Kriminalforsorgen:

“... ”

Under min inspektion af Arresthuset i Herning den 26. januar 2006 besigtigede jeg bl.a. arresthusets dobbeltcelle. Cellen har et areal på knap 9 m<sup>2</sup>. Den er møbleret med en køjeseng, to borde, to stole, to reolhylder, to høje skabe, to lave skabe, opslagstavler og et køleskab som deles af de to indsatte på cellen.

Arresthuset oplyste under inspektionen at det indimellem er problematisk med tomandscellen. Det kan være vanskeligt at overtale de indsatte til at acceptere bofællesskabet på cellen på grund af pladsforholdene, og det er af og til nødvendigt efterfølgende at skille indsatte ad hvis det ikke er muligt for dem at fungere sammen i dagligdagen. Endvidere gør pladsforholdene i tomandscellen det vanskeligt at finde egnet cellearbejde til de indsatte i cellen, såfremt de ikke arbejder på værkstedet.

Dobbeltcellen i arresthuset blev etableret i forbindelse med nedlæggelsen af to tremandsceller på hver ca. 18 m<sup>2</sup>.

Arresthuset oplyste under inspektionen at arresthuset i forbindelse med nedlæggelsen af tremandscellerne ytrede ønske om at der i fremtiden kun skulle være enkeltmandsceller i arresthuset. Direktoratet for Kriminalforsorgen modsatte sig imidlertid dette med henvisning til at det i så fald ikke ville være muligt at opretholde arresthusets 17 pladser. Som følge heraf blev der – ud over de 15 en-

keltmandsceller – indrettet en dobbeltcelle i arresthuset.

I den endelige rapport vedrørende inspektionen den 26. januar 2006 anførte jeg følgende vedrørende dobbeltcellen:

‘Ved nedlæggelsen af tremandscellerne skete der for så vidt en forringelse af pladsforholdene for indsatte som ikke er på enkeltcelle, idet to indsatte nu deler en celle på 9 m<sup>2</sup> – svarende til enkeltmandscellernes areal – hvor tre indsatte tidligere delte 18 m<sup>2</sup>. Efter min opfattelse er pladsforholdene i tomandscellen ikke acceptable. Jeg henviser også til det der er anført ovenfor om (dobbelt)møbleringen af cellen, og om de begrænsede muligheder for at udføre cellearbejde. Jeg henviser derudover til det som jeg i øvrigt har anført om arresthusets bygningsmæssige rammer i almindelighed. Disse forhold betyder at de indsatte på tomandscellen må opholde sig en meget stor del af tiden låst inde på cellen (hvis den ene eller begge da ikke er blandt de fire der beskæftiges på værkstedet eller har gangmandsfunktioner).

Med henvisning hertil beder jeg Direktoratet for Kriminalforsorgen om at oplyse om direktoratet er indstillet på at nedlægge tomandscellen. Jeg går ud fra at den forbedrede situation med hensyn til belægningen af kriminalforsorgens institutioner også må tillægges betydning i den forbindelse.’

Jeg modtog den 10. juli 2006 fra Direktoratet for Kriminalforsorgen en udtalelse i anledning af rapporten. Udtalelsen var bl.a. vedlagt arrestforvarerens udtalelse af 1. juni 2006.

I udtalelsen af 1. juni 2006 gentager arresthuset at baggrunden for at dobbeltcellen er opretholdt, er at man ved nedlæggelse af tremandsceller ville miste en celleplads hvilket direktoratet på daværende tidspunkt ikke kunne godkende. Arresthuset anfører videre at arresthuset er enig i mine betragtninger vedrørende cellens størrelse og anvendelse som dobbeltcelle, ligesom arresthuset gentager at det til tider er problematisk at få to indsatte til at bo sammen. Arresthuset henviser i den forbindelse til problemer med anbringelse af varetægtsarrestanter der som hovedregel ikke må/kan placeres på dobbeltcellen. Arresthuset anbefaler at cellen ændres fra dobbeltcelle til enkeltcelle uagtet at det betyder en nedgang i arresthusets kapacitet.

Direktoratet har i udtalelsen af 10. juli 2006 anført følgende om spørgsmålet om nedlæggelse af dobbeltcellen:

‘Direktoratet kan oplyse, at der løbende arbejdes på at tilbyde de bedst mulige forhold til de indsatte i kriminalforsorgens institutioner. Efter etableringen af nye arrestpladser i 2004 er flere dobbeltceller i arresthuse allerede i 2004 og 2005 blevet afviklet. Men som situationen i Herning viser, eksisterer der dog stadig dobbeltceller i en række arresthuse. Dette skyldes bl.a., at der, som ombudsmanden er orienteret om, de sidste par år har været et kraftigt belægspress på Kriminalforsorgens institutioner.

Trods en høj udnyttelsesgrad af Kriminalforsorgens institutioner i årets første fem måneder er der grund til at forvente, at belægspresset dette år vil være mindre end i 2005. Både tilgangen af strafmasse og af nye domme i 2006 har imidlertid været præget af et uventet højt antal varetægtsfængslinger, som har medført fortsatte pladsproblemer i arresthusene. Kriminalforsorgen har på den baggrund ikke aktuelt planer om afvikling af flere dobbeltceller i arresthusene.’

I brev af 13. juli 2006 skrev jeg til direktoratet at jeg forstod direktoratets udtalelse således at direktoratet afviste at følge min an-

befaling. Jeg bad bl.a. på denne baggrund direktoratet om at deltage i et møde. Jeg anmodede samtidig direktoratet om inden mødet at sende mig en oversigt over tilbageværende tommandsceller i landets arresthuse med angivelse af mål på cellerne.

Jeg modtog en sådan oversigt fra direktoratet den 1. september 2006.

Af oversigten fremgår det at der eksisterer 50 dobbeltceller i landets arresthuse. Ud over dobbeltcellen i Arresthuset i Herning fremgår det at der i tre af landets øvrige arresthuse (Arresthuset i Ringsted, Arresthuset i Viborg og Arresthuset i Aabenraa) eksisterer dobbeltceller på samme størrelse (dvs. knap 9 m<sup>2</sup>). Endvidere fremgår det af oversigten at Arresthuset i Viborg har en dobbeltcelle med et areal på 6 m<sup>2</sup>.

Da jeg netop stod over for at foretage (gen)inspektion af Arresthuset i Viborg (inspektionen blev gennemført den 20. september 2006), besluttede jeg at min stillingtagen til spørgsmålet om nedlæggelse af dobbeltcellen i Arresthuset i Herning skulle afvente denne inspektion. Jeg aflyste bl.a. på denne baggrund mødet med Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Under inspektionen af Arresthuset i Viborg kunne jeg konstatere at arresthuset – som anført i oversigten – har to dobbeltceller. Størrelsen på cellerne (henholdsvis 8,8 og 13,2 m<sup>2</sup>) svarer dog ikke til det der er angivet i oversigten (6 og 8,75 m<sup>2</sup>). Den mindste dobbeltcelle i Arresthuset i Viborg svarer således størrelsesmæssigt til dobbeltcellen i Arresthuset i Herning.

Som jeg gav udtryk for i rapporten af 21. april 2006 om inspektionen af Arresthuset i Herning, er en celle på 9 m<sup>2</sup> ikke egnet til at blive benyttet som dobbeltcelle. Pladsforholdene er som anført ikke acceptable.

Jeg mener derfor at der er et påtrængende behov for at de mindre dobbeltceller i landets arresthuse inden for en kortere tidshorisont nedlægges, ligesom jeg mener at det på sigt skal tilstræbes at samtlige dobbeltceller i landets arresthuse nedlægges. Jeg for-

står at direktoratet for så vidt er enig i den overordnede målsætning.

En afvikling af arresthusenes dobbeltceller må selvfølgelig ske på baggrund af en overordnet prioritering, hvorunder der også må tages hensyn til belægssituationen i de enkelte områder i landet (evt. de enkelte institutioner).

Jeg har derfor i relation til inspektionssagen vedrørende Arresthuset i Herning valgt ikke at foretage mig yderligere vedrørende spørgsmålet om nedlæggelse af arresthusets dobbeltcelle.

Vedrørende belægsprocenten har jeg noteret mig at det af Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 43 af 27. oktober 2006 fra Folketingets Retsudvalg fremgår at Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst at udnyttelsesprocenten fra aprilkvartalet til julikvartalet var faldet fra 95,2 til 91,9, dvs. lige under den gennemsnitlige kapacitetsudnyttelse på 92 pct. der fremgår af kriminalforsorgens mål for 2006. Den gennemsnitlige udnyttelsesprocent for årets første tre kvartaler ligger imidlertid på 95.

Med et samlet set mindre belægspress på kriminalforsorgens institutioner mener jeg at det – til trods for et uventet højt antal varretægtsfængslinger – bør være muligt for kriminalforsorgen at fordele de indsatte afsonere mellem kriminalforsorgens institutioner således at der kan skabes mulighed for en begyndende afvikling af arresthusenes dobbeltceller.

Jeg henstiller på denne baggrund at direktoratet udarbejder en plan for afvikling af de tilbageværende dobbeltceller i landets arresthuse, idet jeg bemærker at jeg går ud fra at direktoratet vil sørge for at de mindste dobbeltceller i videst muligt omfang nedlægges først.

Af de nye europæiske fængselsregler der er gældende fra den 11. januar 2006, fremgår det af punkt 18.1 at:

'The accommodation provided for prisoners, and in particular all sleeping accommodation, shall respect human dignity and, as

far as possible, privacy, and meet the requirements of health and hygiene, due regard being paid to climatic conditions and especially to floor space, cubic content of air, lighting, heating and ventilation.'

Det følger videre af punkt 18.3-5 at:

'Specific minimum requirements in respect of the matters referred to in paragraphs 1 and 2 shall be set in national law.

National law shall provide mechanisms for ensuring that these minimum requirements are not breached by the overcrowding of prisons.

Prisoners shall normally be accommodated during the night in individual cells except where it is preferable for them to share sleeping accommodation.'

Det er således også efter disse regler det klare udgangspunkt at de indsatte skal tildeles enkeltceller, og at den enkelte indsatte skal have 'rimelig plads'.

Som en nyskabelse i forhold til det tidligere gældende regelsæt er det anført at der i national lovgivning skal opstilles minimumsstandarder (krav) vedrørende de forhold der nævnes i bl.a. punkt 18.1, herunder at der skal tages passende hensyn specielt til det gulvareal den enkelte indsatte skal have til sin rådighed (jeg indlæser heri kravet om at den enkelte skal have 'rimelig plads').

Jeg beder om oplysninger om hvilke overvejelser Direktoratet for Kriminalforsorgen har gjort sig i forhold til opfyldelsen af punkt 18.3, herunder om direktoratet vil opstille nationale minimumskrav til cellestørrelsen.

Jeg er bekendt med at der af bemærkningerne til de europæiske fængselsregler fremgår følgende vedrørende kravene til cellestørrelsen (punkt 18.3).

'The CPT, by commenting on conditions and space available in prisons in various countries has begun to indicate some minimum standards. These are considered to be 4m<sup>2</sup> for prisoners in shared accommodation and 6m<sup>2</sup> for a prison cell. These minima are related, however, to wider analyses of specific prison systems, including studies of how



much time prisoners actually spend in their cells. These minima should not be regarded as the norm. Although the CPT has never laid down such a norm directly, indications are that it would consider 9 to 10m<sup>2</sup> as a desirable size for a cell for one prisoner. This is an area in which the CPT could make an ongoing contribution that would build on what has already been laid down in this regard. What is required is a detailed examination of what size of cell is acceptable for the accommodation of various numbers of persons. Attention needs to be paid to the number of hours that prisoners spend locked in the cells, when determining appropriate sizes. Even for prisoners who spend a large amount of time out of their cells, there must be a clear minimum space, which meets standards of human dignity.'

Som det er anført, er der ikke af CPT fastlagt egentlige minimumskrav for cellestørrelsen. Der synes imidlertid at være indikationer der tyder på 9-10 m<sup>2</sup> for enkeltceller og måske dermed 12 m<sup>2</sup> for en dobbeltcelle (6 m<sup>2</sup> pr. indsat – 2/3 af 9 m<sup>2</sup>).

Jeg henleder også direktoratets opmærksomhed på at Miljööverdomstolen i Sverige i marts 2005 udstedte forbud mod dobbeltbelægning af celler på 7 m<sup>2</sup> i häktet i Trelleborg ud fra beregningerne af ventilationskapaciteten; se Hans Jørgen Engbo, Straffuldbyrdesret, 2. udgave (2005), s. 153. Også celler på 10 m<sup>2</sup> med toilet og bad er for små til at rumme to indsatte. Forbuddet trådte efter det oplyste i kraft den 1. januar 2006. Om end sagen vedrører overbelægning, synes de bagvedliggende hensyn bag forbuddet også at kunne have betydning i forhold til direktoratets overvejelser vedrørende afvikling af arresthusenes dobbeltceller.

Jeg beder direktoratet oplyse mig om efter hvilken plan dobbeltcellerne i arresthusene i 2004 og 2005 blev afviklet."

Ombudsmanden modtog herefter en udtalelse af 9. februar 2007 fra Direktoratet for Kriminalforsorgen. I et brev af 19. februar

2007 skrev inspektionschefen herefter følgende til Direktoratet for Kriminalforsorgen på ombudsmandens vegne:

"...

I brevet af 8. december 2006 gav jeg udtryk for at der er et påtrængende behov for at de mindre dobbeltceller i landets arresthuse inden for en kortere tidshorizont nedlægges, og at det på sigt tilstræbes at samtlige dobbeltceller i landets arresthuse nedlægges. Jeg anførte at det var mit indtryk at direktoratet for så vidt var enig i den overordnede målsætning.

Jeg gav endvidere udtryk for at en afvikling af arresthusenes dobbeltceller selvfølgelig må ske på baggrund af en overordnet prioritering hvorunder der også må tages hensyn til belægssituationen i de enkelte områder i landet (evt. de enkelte institutioner). Under henvisning til oplysningerne om udviklingen i udnyttelsesprocenten for kriminalforsorgens institutioner i 2006 bemærkede jeg at det burde være muligt at iværksætte en begyndende afvikling af arresthusenes dobbeltceller. Dette til trods for at der, som direktoratet havde anført i udtalelsen af 10. juli 2006, i 2006 var forekommet et uventet højt antal varetægtsfængslinger. Jeg henstillede på denne baggrund til direktoratet at udarbejde en plan for afviklingen af de tilbageværende dobbeltceller i landets arresthuse med udgangspunkt i at de mindste dobbeltceller i videst muligt omfang vil blive søgt nedlagt først.

I udtalelsen af 9. februar 2007 har direktoratet oplyst at direktoratet for så vidt er enig i på sigt at få nedlagt flertallet af dobbeltcellerne i kriminalforsorgens arresthuse, herunder de celler der er på under 10 m<sup>2</sup>. Direktoratet har endvidere oplyst at direktoratet er indstillet på at de mindste dobbeltceller søges afviklet over en overskuelig årrække. Om planen for afviklingen af dobbeltcellerne har direktoratet oplyst følgende:

'Det planlægges i første omgang at nedlægge 1 dobbeltcelle i arresthusene i både

2007 og i 2008. Direktoratet vil som udgangspunkt nedlægge de mindste dobbeltceller først. Direktoratet vil løbende orientere ombudsmanden, når der er truffet beslutning om, hvilke dobbeltceller der nedlægges.

Direktoratet kan ikke på nuværende tidspunkt præcist angive, i hvilken takt de øvrige dobbeltceller i arresthusene vil blive nedlagt. Dette vil afhænge af udviklingen i belægspresset på kriminalforsorgens institutioner og på de bevillinger kriminalforsorgen fremover får.

Det kan i øvrigt nævnes, at der i 2007 vil blive nedlagt 3 ottemandsstuer på Fængselsafdelingen Kærshovedgård.'

Jeg har taget til efterretning at direktoratet har påbegyndt planlægningsarbejdet med afviklingen af arresthusenes dobbeltceller. Jeg har noteret mig at direktoratet er indstillet på at de mindste dobbeltceller (på under 10 m<sup>2</sup>) søges afviklet over en overskuelig årække, og at der både i 2007 og 2008 vil blive nedlagt i hvert fald én dobbeltcelle. Jeg har ud fra oversigten over dobbeltceller i arresthusene, som jeg modtog fra direktoratet den 1. september 2006, kunnet konstatere at der eksisterer 8 dobbeltceller med et areal på under 10 m<sup>2</sup>. Jeg går på baggrund af direktoratets oplysninger ud fra at det er 2 af disse 8 celler som vil blive nedlagt i henholdsvis 2007 og 2008. Jeg afventer imidlertid direktoratets nærmere orientering om præcis hvilke celler der først nedlægges, samt oplysninger om i hvilken takt de øvrige celler – herunder i særdeleshed de resterende 6 dobbeltceller på under 10 m<sup>2</sup> – vil blive nedlagt.

Jeg har noteret mig at direktoratet har anført at direktoratet for så vidt er enig i på sigt at få nedlagt *flertallet* [min fremhævelse] af dobbeltcellerne i kriminalforsorgens arresthuse. Jeg var – som anført i mit brev af 8. december 2006 – af den opfattelse at direktoratet overordnet var enig i at samtlige dobbeltceller i landets arresthuse tilstræbes nedlagt. Direktoratets formulering i udtalelsen af 9. februar 2007 synes imidlertid at skabe usikkerhed om hvorvidt der rent faktisk ek-

sisterer en sådan enighed om den overordnede målsætning. Jeg beder derfor for god ordens skyld direktoratet uddybe denne bemærkning.

### **De europæiske fængselsregler; fastlæggelse af minimumskrav til cellestørrelse**

I brevet af 8. december 2006 bad jeg om oplysninger om hvilke overvejelser direktoratet havde gjort sig i forhold til opfyldelse af punkt 18.3 i de nye europæiske fængselsregler om at der i national lovgivning skal opstilles minimumsstandarder (krav) til bl.a. det gulvareal den enkelte indsatte skal have til sin rådighed.

Direktoratet har i udtalelsen af 9. februar 2007 oplyst at der vil blive udarbejdet regler for minimumsstørrelsen af celler i kriminalforsorgens institutioner. For nybyggeri vil udgangspunktet være en størrelse på ca. 9 m<sup>2</sup> samt 3 m<sup>2</sup> til toilet og bad. Sådanne minimumskrav vil dog ikke kunne blive fastsat for de eksisterende institutioner, da det vil indebære at en meget stor del af kriminalforsorgens nuværende kapacitet ikke vil opfylde reglerne.

Jeg er bekendt med at de bygningsmæssige rammer i mange af kriminalforsorgens ældre institutioner sætter visse begrænsninger for mulighederne for ombygning/indretning. Jeg er derfor også enig i at minimumsstandarderne i relation til arealkrav for nybyggeri ikke nødvendigvis umiddelbart vil kunne gælde for kriminalforsorgens ældre institutioner. Jeg går dog ud fra at der også for den ældre bygningsmasse vil blive opstillet arealkrav. Jeg beder direktoratet underrette mig om det videre arbejde hermed.

Direktoratet har i udtalelsen af 9. februar 2007 bemærket at enkeltceller også efter fastlæggelsen af minimumskrav til cellestørrelse i situationer med akut spidsbelastning kan dobbeltbelastes. Direktoratet har videre oplyst at direktoratet ved hjælp af belægsprognoser vil forsøge at skabe de bedst mulige

styringsinstrumenter for at undgå at der opstår behov for dobbeltbelægning, og således at der med de givne bevillinger skabes mulighed for at nedlægge dobbeltceller i kriminalforsorgens institutioner.

Jeg har noteret mig det oplyste. Jeg er selvfølgelig enig i at afviklingen af dobbeltcellerne skal ske på en sådan måde at der ikke herved opstår risiko for at skabe et efterfølgende behov for dobbeltbelægning af enkeltceller. Jeg har i den forbindelse noteret mig at direktoratet anser det for muligt gennem belægsprognoser og med de givne bevillinger at skabe mulighed for at begynde afvikling uden at der vil opstå en sådan risiko.

### Afviklingen af dobbeltceller i 2004 og 2005

I en udtalelse til mig af 10. juli 2006 oplyste direktoratet at flere dobbeltceller i arresthusene allerede i 2004 og 2005 var blevet afviklet. Jeg bad på denne baggrund i mit brev af 8. december 2006 om at få oplyst efter hvilken plan afviklingen af dobbeltcellerne i arresthusene i 2004 og 2005 var foregået.

I udtalelsen af 9. februar 2007 har direktoratet oplyst at det var en fejl at det i udtalelsen af 10. juli 2006 blev anført at der i 2004 og 2005 blev nedlagt dobbeltceller i arresthusene. Det var retteligt i Statsfængslet i Jyderup hvor der i 2004 blev nedlagt tremands- og firmandsceller på afdeling C. Direktoratet har beklaget forholdet, hvilket jeg har noteret mig."

Ombudsmanden modtog herefter et brev af 27. marts 2007 fra Direktoratet for Kriminalforsorgen. I et brev af 2. april 2007 skrev inspektionschefen herefter følgende til direktoratet på ombudsmandens vegne:

"...

1. I brev af 19. februar 2007 anmodede jeg direktoratet om at uddybe bemærkningen i direktoratets brev af 9. februar 2007 om at direktoratet for så vidt er enig i på sigt at få nedlagt 'flertallet' af dobbeltcellerne i landets arresthuse. Direktoratet har hertil be-

mærket at direktoratet er enig i at 'udgangspunktet må være, at indsatte i kriminalforsorgens institutioner skal kunne tilbydes en enkeltcelle'.

Direktoratet har videre anført at direktoratet dog mener at det kan være hensigtsmæssigt at bibeholde et 'mindre antal' dobbeltceller. Det skyldes at det er erfaringen at nogle indsatte gerne vil være i en dobbeltcelle. Direktoratet har som et eksempel nævnt udlændinge med samme sprog der ikke eller kun vanskeligt kan tale med personalet eller andre indsatte, og hvor anbringelse i dobbeltcelle kan mindske den isolation der ellers kan være en utilsigtet følge af dette forhold. Som andre eksempler har direktoratet nævnt indsatte med familiemæssige bånd eller indsatte der er særligt belastet af indelåsning og gerne vil dele celle med en indsat der er indforstået med det.

Jeg har ingen bemærkninger til at indsatte der selv ønsker det (eller ikke har noget imod det), placeres i dobbeltcelle med en anden indsat der er indforstået hermed. Jeg har derfor heller ingen bemærkninger til at der i arresthusene er celler (af en passende størrelse) der kan imødekomme ønsker fra de indsatte om at dele celle.

Også efter min opfattelse bør alle indsatte som udgangspunkt kunne 'tilbydes' enkeltcelle. Indsatte der ikke ønsker at dele celle med en anden indsat, bør således efter min opfattelse som altovervejende hovedregel ikke placeres i en dobbeltcelle – heller ikke selv om der er tale om en større dobbeltcelle. For at sikre at ingen indsatte placeres i dobbeltcelle mod deres vilje, bør kapaciteten principielt ikke overstige det antal celler der er til rådighed.

Jeg går ud fra at de enkelte arresthuse er meget opmærksomme på hvem der placeres i dobbeltcelle. Jeg går således ud fra at arresthusene altid først søger at finde frem til indsatte der er indforstået med (eller ligefrem ønsker) bofællesskabet, således at det i videst muligt omfang undgås at placere indsatte på dobbeltcelle hvis de ikke ønsker det.

Som det fremgår af rapporterne om mine inspektioner af arresthusene i Herning og Viborg, oplever begge disse arresthuse problemer i relation til placeringen af indsatte på dobbeltcelle der ikke kun skyldes størrelsen af cellerne i disse arresthuse. Jeg går ud fra at det samme gør sig gældende i andre arresthuse med (små) dobbeltceller.

Idet jeg har noteret mig at direktoratet på sigt vil nedlægge 'flertallet' af dobbeltcellerne, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

2. I brevet af 19. februar 2007 gik jeg ud fra at de to celler der vil blive nedlagt i 2007 og 2008, vil blive udpeget blandt de dobbeltceller der har et areal på under 10 m<sup>2</sup>. Jeg bemærkede at jeg imidlertid afventede nærmere orientering om præcis hvilke celler der først nedlægges, og oplysning om i hvilken takt de øvrige – herunder i særdeleshed de øvrige celler under 10 m<sup>2</sup> – vil blive nedlagt. Der er i alt otte dobbeltceller under 10 m<sup>2</sup>.

Jeg har noteret mig at direktoratet i brevet af 27. marts 2007 har bekræftet at de to celler der vil blive nedlagt i 2007 og 2008, vil være celler med et nettoareal på under 10 m<sup>2</sup>, og at direktoratet har gentaget at direktoratet

vil holde mig løbende orienteret om hvilke dobbeltceller der nedlægges.

3. Jeg gik i brevet af 19. februar 2007 tillige ud fra at der også for den ældre bygningsmasse ville blive opsat arealkrav, og jeg bad direktoratet om at underrette mig om det videre arbejde hermed.

Direktoratet har oplyst at direktoratet vil underrette mig om hvilke minimumskrav der fastsættes til cellestørrelsen i kriminalforsorgens institutioner, og at direktoratet i den forbindelse også vil opsætte arealkrav til cellerne i den bestående bygningsmasse.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer denne orientering."

I brev af 16. maj 2007 oplyste direktoratet at Arresthuset i Vordingborg – der har fire dobbeltceller (over 10 m<sup>2</sup>) – blev lukket pr. 15. juni 2007. Direktoratet oplyste endvidere at direktoratet dog fortsat planlagde at nedlægge en dobbeltcelle med et nettoareal på under 10 m<sup>2</sup> i 2007 og 2008. Dette noterede inspektionschefen sig på ombudsmandens vegne i brev af 21. maj 2007.

NOTER: (\*) FOB 2006, s. 725.

## D. Inspektion af Roskilde Amtssygehus Fjorden

### Forvaltningsret 2.4.

*Den 17. november 2005 foretog inspektionschefen og medarbejdere fra ombudsmands-embedet på ombudsmandens vegne inspektion af Roskilde Amtssygehus Fjorden.*

*Inspektionen gav bl.a. anledning til en henstilling til sygehuset om at overveje at udarbejde (lokale) generelle retningslinjer.*

*Inspektionen gav også anledning til en anmodning til sygehuset om at overveje at gennemføre en egentlig rygepolitik (for hele sygehuset eller hvert enkelt afsnit for sig) og sikre at rygepolitikken efterfølgende håndhæves.*

*En gennemgang af nogle tilførsler til tvangsprotokollen gav på få punkter anledning til kritik og på andre punkter til at bede om nærmere oplysninger mv. Bortset fra det indledende afsnit er rapportgennemgangen ikke taget med i gengivelsen af rapporten nedenfor.*

*(J.nr. 2005-3424-424).*

Den 7. februar 2006 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Roskilde Amtssygehus Fjorden og Roskilde Amt:

#### **"1. Indledning**

Ifølge ombudsmandslovens § 7, stk. 1, omfatter ombudsmandens kompetence alle dele af den offentlige forvaltning. Efter § 18 i loven kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested der hører under ombudsmandens virksomhed. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget om ombudsmandsloven er det forudsat at der vil ske 'en vis forøgelse af inspektionsvirksomheden i forhold til det kommunale område, især af psykiatriske hospitaler og andre institutioner for mentalt handicappede'.

Som et led i denne inspektionsvirksomhed foretog jeg og tre af embedets øvrige medarbejdere den 17. november 2005 inspektion af Roskilde Amtssygehus Fjorden.

Til stede under inspektionen var blandt andre psykiatridirektør Niels Degn, cheflæge Stig Kastbjerg og chefsygeplejerske Nete Maltha. Repræsentanter fra Roskilde Amt, Social- og Psykiatriforvaltningen, der var varslet om inspektionen, deltog ikke i inspektionen.

Inspektionen omfattede en indledende samtale med ledelse og medarbejderrepræsentanter, rundvisning på udvalgte afsnit på sygehuset, samtaler med de patienter der havde anmodet herom, og en opsamlende samtale med ledelsen.

I forbindelse med inspektionen anmodede jeg om kopi af tilførsler i tvangsprotokollen i henhold til §§ 32-39 i bekendtgørelse nr. 1404 af 14. december 2004 om tvangsbehandling, fiksering, tvangsprotokoller mv. på psykiatriske afdelinger vedrørende tvangsindlæggelse, tvangstillbægholdelse, tvangsbehandling, tvangsfiksering, anvendelse af fysisk magt, beskyttelsesfiksering, anvendelse af personlige alarm- og pejlesystemer og anvendelse af særlige dørlåse foretaget på afdelingen forud for den 28. september 2005 hvor inspektionen blev varslet. Materialet blev udleveret i forbindelse med inspektionen. Tilførslerne gennemgås under pkt. 6.

Forud for inspektionen modtog jeg forskelligt materiale fra sygehuset vedrørende personaleforhold, vedligeholdelsesplaner og forskellig patient- og pårørendeinformation vedrørende sygehusets forskellige afsnit mv. Under inspektionen fik jeg udleveret yderligere materiale.

Efter min anmodning under inspektionen om at modtage eksemplarer af behandlings-

planer til senere gennemsyn modtog jeg med brev af 24. november 2005 kopi af to behandlingsplaner for patienter (indlagt på hvert sit afsnit).

Jeg er bekendt med at Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 aflagde besøg på Roskilde Amtssygehus Fjorden den 6. marts 2001, og at besøget omfattede en rundgang på afsnit 21 i Toftehus, afsnit 31 i Birkehus og afsnit 41 i Poppelhus, den skærmede enhed. Referatet af dette besøg er omdelt til tilsynets medlemmer den 31. maj 2001. Der er siden sket flere bygningsmæssige ændringer på sygehuset (jf. pkt. 3.1).

Det bemærkes endvidere at nogle af de i rapporten berørte emner hovedsagelig bygger på en efterfølgende gennemgang af det skriftlige materiale som jeg har modtaget fra sygehuset før og under inspektionen, og fra sygehusets hjemmeside, og således blev ikke alle drøftet særskilt under selve inspektionen.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Roskilde Amtssygehus Fjorden og Roskilde Amt med henblik på at give myndighederne lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger om de faktiske forhold som beskrevet i rapporten. Roskilde Amtssygehus Fjorden og amtet har i et samlet brev af 30. januar 2006 fremsat sådanne bemærkninger som er indarbejdet i rapporten.

## **2. Afdelingens organisation mv.**

Roskilde Amtssygehus Fjorden varetager al sygehusrelateret psykiatrisk behandling i Roskilde Amt. Psykiatrien i amtet er opdelt i fire distrikter således at borgerne behandles i det distrikt der hører til bopælskommunen. Dog varetager Distrikt Børn og Unge behandlingsopgaver for børn og unge i hele amtet. Distriktets afsnit er placeret i Roskilde.

Distrikt Nord der dækker Roskilde og Gundsø kommuner, har både sengeafsnit og distriktspsykiatrisk center i Roskilde. Distrikt Midt der dækker Bramsnæs, Hvalsø,

Lejre, Ramsø og Greve kommuner, har sengeafsnit i Roskilde og distriktspsykiatriske centre i Roskilde og i Greve samt dagklinik i Roskilde. Distrikt Øst dækker Solrød, Skovbo, Køge og Vallø kommuner. Distriktet har sengeafsnit i både Roskilde og Køge hvor der også findes et distriktspsykiatrisk center. Under dette distrikt er også den døgnåbne psykiatriske skadestue (akutmodtagelse og korttidsafsnit) og amtssygehusets intensive skærmede afsnit for hele amtet placeret.

Roskilde Amtssygehus Fjorden er organisatorisk placeret i amtets social- og psykiatريفorvaltning. Det politiske ansvar for amtssygehuset er placeret hos psykiatriudvalget.

Roskilde Amt købte de nuværende bygninger i Roskilde af Københavns Kommune, Sct. Hans Hospital, i 1987 og etablerede derved amtets eget psykiatriske sygehus der samtidig fik navnet Roskilde Amtssygehus Fjorden. Amtssygehuset har samlet 109 sengepladser, hvoraf de 28 er placeret i Køge. Alle sengestuer er enestuer. Langt hovedparten af de patienter der er i kontakt med sygehuset, behandles ambulant.

Amtssygehuset ledes af psykiatriledelsen der består af en psykiatridirektør, en cheflæge, en chefsygeplejerske og en socialpsykiatrichef. Under psykiatriledelsen findes afdelingsledelser for hvert af sygehusets fire distrikter – bestående af en ledende overlæge og en ledende oversygeplejerske. Der er udarbejdet driftsaftaler mellem de enkelte distrikter og psykiatriledelsen.

Distriktet Børn og Unge er opdelt i børne- og ungdomspsykiatri. Børnepsykiatrien dækker børn i aldersgruppen 0-14 år (inkludativ), mens ungdomspsykiatrien dækker aldersgruppen 14-17 år (inkludativ). På børnepsykiatrisk afsnit arbejdes der udelukkende med ambulante undersøgelses- og/eller behandlingsforløb. Ungdomspsykiatrisk afsnit råder både over et ambulatorium (afsnit 62) med mulighed for dagindlæggelse og et døgnafsnit (sengeafsnit, afsnit 61, Elmehus). De unge modtager skoletilbud som en integreret del af dag- eller døgnindlæggelsen i



form af undervisning i små grupper eller individuelt. De unge har mulighed for at tage folkeskolens afgangsprøve efter 9. og 10. klasse, dog foregår selve prøven på patientens sædvanlige skole.

Distrikt Nords sengeafsnit med i alt 28 døgnpladser (afsnit 21/22 og 23/24, Toftehus) er inddelt i fire afsnit med hver syv senge der to og to befinder sig på samme etager og (er næsten sammenhængende) kan slås sammen. Afsnittene kan fungere som både åbne og lukkede afsnit. De fire afsnit varetager også ambulante opgaver. Under Distrikt Nord hører også amtssygehusets gerontopsykiatriske konsulentfunktion.

Distrikt Midt råder over tre sengeafsnit (afsnittene 31, 33 (Birkehus) og 50 (Lindehus)). Afsnit 31 er et integreret afsnit med 14 senge, 7 åbne pladser og 7 lukkede pladser. Afsnit 33 er indrettet som dagklinik (weekendlukket). Målgruppen i dette afsnit er patienter med lettere depressioner, angsttilstande, spiseforstyrrelser og personlighedsforstyrrelser der indlægges til korterevarende forløb, ofte i kombination med efterbehandling i Psykoterapeutisk Enhed. Afsnit 50 har 7 sengepladser til yngre psykotiske patienter og 7 pladser til en gruppe af patienter med forskellige diagnoser.

Distrikt Øst har 2 afsnit med hver 14 senge placeret i Køge. Den døgnåbne psykiatriske skadestue med akut modtagelse og visitation samt en intensiv skærmet enhed med 3-4 senge (afsnit 41) og et alment psykiatrisk afsnit med mulighed for fleksibel opdeling med 11 sengepladser (afsnit 43) er placeret i Roskilde (Poppelhus).

Under psykiatrilædelserne findes også Psykiatrisk Forskningsenhed der arbejder på at stimulere den tværfaglige forskning. Enheden laver ikke biologisk, medicinsk forskning, men klinisk forskning bl.a. i samarbejde med Københavns Universitet og Dansk Pædagogisk Universitet. Til enheden er knyttet to ph.d.-studerende, og der arbejdes på en udvidelse til tre.

Ledelsen oplyste at sygehuset i gennemsnit modtager 2-3 retspsykiatriske patienter pr. afsnit. Af disse har ca. 3-4 modtaget en dom til anbringelse, mens de resterende har dom til behandling. De retspsykiatriske patienter er som de øvrige patienter placeret på afsnittene efter et geografisk princip. Sygehuset modtager også varetægtsarrestanter. Ledelsen oplevede på disse patienter en god effekt ved at være indlagt sammen med andre ikke-retspsykiatriske patienter. Enkelte kan være så vanskelige at håndtere (f.eks. personfarlige) at det ville være ønskeligt med et egentligt retspsykiatrisk afsnit, men jeg forstod at det er meget få. Hvis sygehuset ikke kan håndtere en særligt vanskelig retspsykiatrisk patient, laves der f.eks. en aftale med Sct. Hans Hospital om at den pågældende kan indlægges der.

### 3. Bygningsmæssige forhold mv.

#### 3.1. Generelt

Roskilde Amtssygehus Fjorden er placeret i selvstændige bygninger der frem til 1987 hørte under Sct. Hans Hospital. Der er tale om ældre bygninger. Alle bygninger blev dog indvendigt renoverede i perioden 1989 til 2003, og de omkransede grønne områder som skråner ned mod Roskilde Fjord, blev omlagt. Endvidere blev også tage og vinduer renoverede.

Fjorden er beliggende på en bakke med udsigt over Roskilde Fjord, og det i sig selv giver et godt indtryk af udendørsområderne.

Bygningerne er bygget af gule mursten og har rødt tegltag. Hovedparten af bygningerne har tre etager hvorunder stue/parterre er ambulatorium eller sengeafsnit, 1. sal er sengeafsnit og 2. sal hovedsagelig skolestue, kontorer og konferencerum.

I forbindelse med inspektionen besøgte jeg Elmehus (afsnit 61 – ungdomspsykiatrisk afsnit), Poppelhus (afsnit 41 og 43 – voksenpsykiatrisk afsnit; herunder skadestue/modtagelsen), Birkehus (afsnit 31 – al-

menpsykiatrisk afsnit) og Toftehus (afsnit 21, 22, 23 og 24 – voksenpsykiatrisk afsnit).

Opbygningen af afsnittene er meget ens, idet indgangen findes i midten af afsnittene – udlagt som et fladt H. Til afsnit 61 er trappen dog placeret langs med bygningen, og til venstre for trappen er endvidere en indbygget lift til kørestolsbrugere. Fysisk er afsnittene udlagt med kontor til hvert af de to afsnit placeret til højre og venstre i indgangspartiet. Konstruktionen af store glaspartier (til kontorerne) og de anvendte lyse materiale typer til f.eks. gulvbelægningen samt gangenes hyggekrøge formidler et mindre klinisk præg som i øvrigt er overvejende i byggeriet.

## 3.2. Sengeafsnit

### 3.2.1. Elmehus

Afsnit 61 er et åbent dag- og døgnafsnit med 7 sengepladser, heraf 2 med skærmet funktion. Afsnittet modtager unge i alderen 14-17 år. Indlæggelsestiden varierer fra korte indlæggelsesforløb på 3-4 uger til længerevarende forløb.

Afsnittene var nyindrettet og indviet den 1. november 2005.

Det blev oplyst at afsnittet har benyttet en farvekonsulent ved indretningen, herunder ved valg af linoleum. Overalt var der en behagelig belysning.

#### Stuerne

I forbindelse med inspektionen besigtigede jeg stuerne 1 og 7 på afsnittet. Stuernes størrelser varierer mellem ca. 10 og ca. 15 m<sup>2</sup>, men alle stuer forekommer rummelige. Begge de besigtigede stuer var ubeboede på inspektionstidspunktet.

På de fleste stuer er der sovebrikse som kan benyttes som siddemøbel om dagen. Sengestuernes møblering indbefatter desuden typisk et skrivebord og en stol, heriblandt en lænestol, en hylde med to store rum og en opslagstavle. På stue 1 var der endvidere en flettet vasketøjskurv og en kna-

ge. Der er god plads til personlige ejendele på stuerne, men de besigtigede stuer havde dog et næsten ubeboet præg. Alle stuer har loftsllys og sengelampe.

I afsnittets ene ende er to lidt større stuer der ved lukning/aflåsning af en glasdør kan skærmes fra afsnittets øvrige stuer. Stuerne var sparsomt møbleret med en ældre hospitalsseng og et skab. Det blev under inspektionen oplyst at stuerne ifølge renoveringsplanerne skulle have været klar til brug, men grundet manglende levering af nye hospitalssenge og sikring af vinduerne havde det ikke været muligt. Der manglede endvidere at blive sat sengelamper mv. op.

De to stuer der kan benyttes til skærmning, har to døre til henholdsvis det skærmede afsnit og det almindelige afsnit, og stuerne kan derfor også bruges som almindelige stuer (bufferkapacitet).

Hver stue har eget toilet med håndvask. De to stuer der kan benyttes til skærmning, har tillige bad.

Stuerne har et stort vindue med gardiner. Vinduet giver de fleste steder udsigt til de grønne områder og kan åbnes med henblik på udluftning. Det gjaldt også vinduerne på de to skærmede sengestuer, men disse vinduer ville som nævnt ovenfor blive sikret således at de ikke kan åbnes.

Uden for hver stue er der en lille tavle hvor fornavnet på stuens beboer er anført.

#### Toilet- og baderum

De to stuer der kan benyttes til skærmning, har som nævnt eget toilet og bad. De øvrige stuer deles om tre badeværelser, men har som nævnt eget toilet med håndvask. Jeg besigtigede i forbindelse med inspektionen to badeværelser som begge var flisebeklædte og indrettet med toilet, vask, spejl og bruser. Badeværelserne var i pæn stand.

#### Opholdsrum

Afsnittet råder over en opholdsstue der er indrettet med en møbelgruppe, herunder sofa, sofabord og lænestole. Der er reoler med

spil, blade mv. samt tv, dvd-afspiller og musikantlæg.

Adskilt af en glasdør fra opholdstuen er der adgang til spisestuen som er holdt i lyse farver; dog er enkelte flader malet orange. Spisestuen er rummelig med et stort spisebord og stole. I tilknytning til spisestuen er der ligeledes et rummeligt, moderne køkken som anvendes af afsnittets køkkenleder, personale og patienter bl.a. som træningskøkken. På spisebordet stod en skål med frisk frugt.

Lokalerne var i øvrigt velholdte og ryddelige.

I tilknytning til de to skærmede stuer er endnu en opholdsstue med tekøkken. Stuen var ikke helt færdigindrettet på inspektionstidspunktet.

### Gangarealer

På sengeafsnittet er der brede gangarealer som giver plads til en møbelgruppe og grønne planter. På væggene er der filmplakater. Der er endvidere på afsnittets gange opslagstavler og whiteboardtavler med oversigter over ugens aktiviteter, patienternes kontaktpersoner mv.

På gangen er der skabe til patienternes ejendele. Disse kan låses. Ligesom stuerne aflåses af personalet når patienten er hjemme på weekend.

### Aktivitetslokaler

Gennem en lille gang med glasfacader er der et nyligt indrettet stort aktivitetslokale der med en skydedør kan gøres til to mindre lokaler. Der er redskaber til fysiske øvelser, herunder træning af balancen. Der er en massagebænk, madrasser og store plastikbolde. Langs den ene væg er der et sammenklappet bordtennisbord. I midten af lokalet er et langbord som giver mulighed for stillestående aktiviteter. Lokalet har derudover fire skabe og en terrassedør i glas med direkte adgang til udearealet.

På 2. sal besøgte jeg endvidere en skolestue. Stuen er med mørke fritliggende

loftsbjælker og lyse vægge. Til trods for de skrå vinduer forekom lokalet lyst. Det blev oplyst at unge i et skoleforløb med hjælp fra to fastansatte lærere kan holde undervisningen ved lige under ophold i afsnittet. Undervisningen sker i samarbejde med den unges skoleinstitution og vil gøre det nemmere for den unge at komme tilbage i sit tidligere skolemiljø.

Skolestuen er møbleret med runde borde med plads til 4-6 personer. I stuen er der desuden en stor, rød lænestol og en computer. Det blev oplyst at der fra denne computer er adgang til internettet.

De øvrige lokaler på 2. sal bruges til behandlerkontorer og konferencerum.

Afsnit 61 fremtrådte overalt i en meget flot stand, og de fysiske forhold, der er gode og tidssvarende, giver mig således ikke anledning til bemærkninger.

### 3.2.2. Poppelhus – skadestue/modtagelse og skærmet enhed

Poppelhus, afsnit 41, er en skadestue med akut modtagelse og visitation samt en skærmet enhed med fire sengepladser. Det blev oplyst at afsnittet blev renoveret for ca. otte år siden, men at skader udbedres løbende.

Indgangspartiet leder direkte til skadestuens venteværelse. Der var på inspektionstidspunktet ingen patienter i venteværelset. Værelset virkede mørkt, idet loftsløset ikke var tændt og eneste lys derfor kom fra små vinduer placeret under loftet. Venteværelset er indrettet med caféborde og metalstole. Der er et tv og en mønttelefon på væggen.

Venteværelsets størrelse og de fyldte askebægre på bordene og den på inspektionstidspunktet fremtrædende røglugt gjorde ikke venteværelset videre indbydende.

### Stuerne/korttidsafsnit

Til skadestuen hører et korttidsafsnit med otte enestuer. Stuerne kan benyttes i forbindelse med observation i op til et døgn og til

indlæggelse af patienter med behov for korterevarende ophold (op til ca. otte dages varighed), men de fleste patienter med indlæggelsesbehov bliver sendt videre til det relevante afsnit i løbet af 1-2 dage. Disse stuer er indrettet med hospitalsseng, skab, stol og en sengelampe. Væggene er lyse, og vinduet er stort med kontrastfarvede gardiner.

#### Toilet- og badefaciliteter

To stuer har eget toilet – den ene af disse har også eget bad. I øvrigt deles stuerne om et toilet og tre baderum der er indrettet med toilet, håndvask, spejl og bruseniche. Disse fremstår med ældre armatur, og væggene var lettere tilsmudsede. Der var på inspektionstidspunktet endvidere spor af den flydende håndsæbe på væggen ved håndvasken i det ene baderum.

Gulvet er mørkeblåt linoleum.

#### Gangarealer

Væggene er malet lyse, og dørene er malet i kontrastfarverne blå og orange. Gulvet er belagt med linoleum. Gangen virker bar og institutionspræget, idet der ikke er planter eller udsmykning.

Umiddelbart over for indgangen til selve afsnittet er indrettet et rygerum med fire blå lænestole og et rundt bord i midten. Der var ingen patienter i rummet på inspektionstidspunktet.

#### Fælleslokaler

Opholdsstuen er indrettet med to læderstole på hver side af et lille sofabord. Der er en reol på væggen med bøger og spil mv. Der er endvidere et lille tv og et musikanlæg. Væggene er malet delvist grå og delvist orange. Der er orangemønstrede gardiner i de tre vinduer. I midten af stuen er et andet reolsystem hvorpå der er stillet keramik og grønne planter.

Spisestuen er adskilt fra opholdsstuen af reolsystemet. Stuen har et spisebord med seks stole og to ställamper hængt over bordet.

Fra spisestuen er der via en glasdør adgang til et køkken som var pænt og ryddeligt.

#### Samtaleværelser/aktivitetsrum

Skadestuen har tre mindre samtaleværelser hvor patienter med behov herfor kan sidde uforstyrret indtil samtale med personalet bliver mulig. Disse værelser er indrettet med et bord, fire stole og et skab med legetøj.

Afsnittet har et aktivitetsrum på ca. 30 m<sup>2</sup>. Det fremstod som et 'rodet' lokale idet der tæt på spisebordet og de sporadisk placerede spisebordsstole var opstillet et bordtennisbord, en flipover og en computer. I det fjerneste hjørne var to store mønstrede lænestole med et sofabord imellem. Den ene væg er malet i en kraftig gul farve; resten er holdt i lyse farver. På væggene hænger en dartsplade, et ur og billeder. Det blev oplyst at dette rum ikke benyttes ret meget af patienterne i skadestuen, men mere af patienterne i det skærmede afsnit.

Jeg har tidligere tilkendegivet at hospitalsenge (særligt hvis de er placeret midt i stuerne) giver et meget hospitalsagtigt indtryk. Som det fremgår af min gennemgang af de fysiske forhold, er sygehusets sengestuer generelt (med undtagelse af afsnit 61) udstyret med en hospitalsseng. Særligt hospitalssengene får sengestuerne til at fremstå noget somatisk prægede. Jeg går ud fra at sygehuset løbende overvejer hvorledes der kan forbedres herpå (herunder overvejer i hvilket omfang sengene kan erstattes med brikse som på afsnit 61) – idet jeg går ud fra at indretning mv. også i terapeutiske sammenhænge spiller en (stor) rolle for behandlingen.

Bortset fra denne bemærkning og ovennævnte bemærkninger vedrørende venteværelset giver de besøgtede fysiske forhold i skadestuen mig ikke anledning til bemærkninger.

### Skærmet afsnit

Til afsnit 41 hører et skærmet afsnit med plads til fire patienter. Dette afsnit er med en mellemgang med glasparti til den ene side sammenlagt med resten af Poppelhus. Den ene af stuerne er placeret ud til denne gang og kan inddrages til skadestuen eller til skærmning af en enkelt patient. De øvrige tre stuer er placeret umiddelbart efter mellemgangen. Fra gangen er der udgang til en fælles terrasse.

Stuerne er på ca. 20 m<sup>2</sup> med eget toilet og bad. De er endvidere indrettet med hospitalsseng, skrivebord og stol. Væggene er lyse, og i den ene væg er der en terrassedør med udgang til en lukket have omkranset af et bøgehegn. Patienterne har mulighed for at indrette stuen med egne personlige effekter, herunder musikanlæg, hvilket også var tilfældet på den stue jeg besøgte (stue 11). Stuerne fremstår lyse og rene.

Over for stuerne er der indrettet et kombineret tekøkken og spisepladser i form af to borde med hver fire stole omkring. Væggene er holdt i beige farver med blålige gardiner. På den ene væg er der tavler med ugens menu og patientinformation mv.

I forlængelse heraf er opholdsstuen. Den er indrettet med en mørkerød sofagrube, stuebord og tv. Der er store gulv-til-loft-vinduer med udsigt til grønne arealer. Bag et stort glasparti er afsnittets personalekontor.

Lokalet fremstod ryddeligt og lyst.

Jeg har ingen bemærkninger til de fysiske forhold i dette afsnit. (For så vidt angår hospitalssenge, henviser jeg til ovenfor nævnte).

### 3.2.3. Poppelhus – afsnit 43

På 1. sal er placeret et afsnit med 11 stuer som i velkomstfolderen er betegnet som et 'højt skærmet' afsnit. Der er mulighed for at opdele afsnittet i en åben og en lukket del. Distrikt Øst har ud over afsnit 43 og afsnit 41 i Roskilde endvidere 2 åbne afsnit der er beliggende i Køge. Dette medfører at man kun kan overflytte patienter fra afsnit 43 til de

åbne afsnit i Køge hvis man med stor sikkerhed kan sige at de kan opholde sig på åbent afsnit i Køge. Dette kan efter det oplyste give anledning til flaskehalsproblemer på afsnit 43.

### Stuerne

Stuerne er indrettet med hospitalssenge, et skab med mulighed for aflåsning, et bord og en stol. Til de fleste stuer hører eget bad. Vinduerne er aflåst og kræver en særlig nøgle for at kunne åbnes.

Afsnittet har ud over de til stuerne knyttede bade fire toiletter og baderum. Disse er af lidt ældre indretning, men fremstod rene.

### Gangarealer

Gangen har ingen møblering i form af f.eks. hyggekrøg som set på andre afsnit. Der var desuden sparsom udsmykning af væggene og kun en enkelt plante gemt af vejen i et indhak. På gangen stod en motionscykel. Denne gang fremstod derfor steril.

### Fællesarealer

Afsnittet har en opholdsstue som er indrettet med en mørkegrøn sofagrube. Langs endevæggen er der kirsebærfarvede reolystemer hvorpå afsnittets tv og musikanlæg er placeret. På sofabordet lå der aviser og blade.

Til denne opholdsstue er der også et tekøkken, men det blev af en af patienterne oplyst at dette ikke længere benyttes.

Fra afsnit 43 er der adgang til en have som er under etablering. Adgangen sker fra en udvendig trappe fra gangarealet på afsnit 43 til det lukkede haveanlæg.

Der er opsat ventilationsanlæg på afsnittet, herunder i afsnittets lille rygerum. Det blev oplyst at anlæggene ikke virker efter hensigten, hvilket også kunne mærkes.

Der var enkelte patienter samlet i sengeafsnittenes rygerdagligstue på tidspunktet for inspektionen, og lokalerne var en anelse tilrøgede. Det blev oplyst at udsugningen i rygerummene er ineffektiv, da den ikke på tilstrækkelig vis fører luften ud af huset.



Det blev oplyst at der er bevilget penge til renovering af dette afsnit. Opholdsstuen vil blive gjort større ved inddragelse af personalets rygerum (som ikke må benyttes som rygerum efter 1. januar 2006). Endvidere vil afsnittet blive gjort handicaptilgængeligt, og der vil blive indrettet et lille tekøkken.

Jeg anmoder om nærmere oplysninger om den forestående renovering. Jeg beder endvidere sygehuset om at oplyse om eventuelle undersøgelser/overvejelser om forbedring af ventilationen.

### 3.2.4. Birkehus – afsnit 31

Afsnit 31 er et almenpsykiatrisk integreret afsnit med 14 sengepladser (7 lukkede og 7 åbne). Afsnittet er beliggende i husets stueetage.

#### Stuerne

På væggen ved siden af døren til stuerne er der en plade hvor den pågældendes (for)navn kan angives.

Jeg besigtigede under inspektionen stue 1 som er ca. otte m<sup>2</sup>. Den er indrettet med en ældre hospitalsseng, skrivebord og -stol, skab, lænestol og en taburet. Stuen var indrettet med mange af patientens egne ting, såsom musikanlæg, cd'er og blade. Generelt fremstod stuen rodet, beskidt og mørk, idet de mørkeblå gardiner var trukket for vinduet.

Til trods for væggenes lyse farver bærer stuen præg af års slid og manglende vedligeholdelse. Loftet er endvidere ramt af vandskader.

Alle stuerne har endvidere eget toilet med håndvask og spejl. Der er på toilettet forskelligfarvede klinker.

#### Bade- og toiletforhold

Eftersom hver enkelt stue har eget toilet, rår afsnittet kun over to baderum, herunder det ene med handicapegnet toilet. Begge baderum virker rummelige, men bar også her præg af slitage.

#### Gangarealet

Gangen, som er lang og forholdsvis smal, er belagt med lyst linoleum med en bred blå bort i midten. På den ene væg er der whiteboardtavler med patientinformation og oplysninger om kontaktpersoner mv. Det blev oplyst at gangen blev malet i 2004.

Alle dørene til samtalerum, toiletter, baderum og kontoret var lukkede hvorfor gangen virkede mørk og tillukket. Dette blev forstærket af at de store glaspartier enkelte steder var dækket af plastik grundet renovering af afsnittets vinduer.

Derudover var der på gangen kun opstillet et enkelt træmøbel med en lille grøn plante til at bryde ensartetheden.

Den eneste belysning kommer fra små lamper i loftet.

#### Fællesrum mv.

Der er en opholdsstue for ikkerygere i forbindelse med køkkenet og spiseafdelingen. Køkkenet er aflåst i dagtimerne.

Tv-stuen er indrettet med et moderne, lilla møblement bestående af sofa, sofabord og lænestol opstillet langs væggene. Det er tilladt at ryge i tv-stuen, og der blev opfordret til at dette var det eneste sted rygning skulle foregå. På inspektionstidspunktet blev dette dog ikke overholdt idet en patient på gangen (åbenlyst) gik rundt med sin tændte cigaret. Generelt set forekom afsnittet meget røgfylt.

Fra opholdsstuerne er der adgang til terrassen hvor der er store træmøbler samt planter i krukker. Her har patienterne mulighed for at afholde sociale arrangementer o.l.

#### Aktivitetsrum/terapilokale

I afsnittets ene ende er et aktivitetsrum der indeholder bordtennisbord, bordfodboldspil og en computer.

Det blev under inspektionen oplyst at dette afsnit sidst blev renoveret for fire år siden. Væggene, men ikke lofterne, blev malet i den forbindelse. Der er ikke aktuelle planer om renovering af dette afsnit.



Det blev under den afsluttende samtale oplyst at sygehuset løbende gennemgår afsnittene med henblik på at vurdere behovet for istandsættelse. Sygehuset oplyste at det økonomisk vil være muligt at istandsætte afsnit 31 i 2006.

Afsnit 31 fremstod generelt ikke i en særlig god stand, navnlig for så vidt angår lofterne. Jeg har noteret mig det oplyste om at det i 2006 vil være økonomisk muligt at renovere afsnittet, og går på denne baggrund ud fra at sygehuset vil overveje at renovere afsnittet. Jeg beder om underretning om resultatet af overvejelserne og om hvad en renovering i givet fald vil omfatte.

### 3.2.5. Toftehus – afsnit 21 og 22

Toftehus råder over stueetage og 1. sal i bygningen med i alt fire afsnit. Hver etage er opdelt i to afsnit med syv sengestuer (almindeligvis henholdsvis et åbent og et lukket afsnit). I parterren er der bl.a. fodterapi og blodprøveambulatorium.

Toftehus blev ombygget ca. 10 år forud for inspektionen. I den forbindelse er gangene gjort bredere, men stuerne blev tilsvarende mindre, ca. otte m<sup>2</sup>. Trods indskrænkningen af arealet er stuerne stadig med mulighed for personlig indretning. Jeg besigtigede under inspektionen en stue på afsnit 21 (det åbne afsnit) der var indrettet med hospitalsseng, skrivebord og en stol. Derudover havde patienten selv medbragt en reol hvorpå der var stillet stearinlys, flettede kurve og patientens egne malerier. Stuen var ryddelig, lys og meget personlig.

#### Bade- og toiletforhold

Hver stue har eget toilet. Der er desuden fælles toiletter med bad på gangen. De fremstod alle rene og pæne med håndvask, toilet, spejl og bruseniche.

#### Gangarealer

Gangene er moderne indrettet med blomster i krukker og krukker med planter hængt op på væggen, reoler med porcelænsvaser og bøger. Væggene under vinduespartierne til kontorerne var malet i en sart blå farve som giver kontrast til de resterende hvidmalede vægge. Også linoleummet på gulvet brydes af en kant i en anden farve.

#### Fælleslokaler

Afsnit 21 og 22 har fælles aktivitetsrum med te- eller anretterkøkken. Der er i midten af lokalet et hvidt bøgetræsspisebord med seks blå stole. Op ad ydervæggen står et klaver som patienterne frit kan benytte. Der er endvidere en guitar, trommer og en computer. Fra aktivitetsrummet er der udgang til en stor åben terrasse, også her med grønne planter i krukker.

På væggene i aktivitetsrummet er der hængt billeder op som er malet af nuværende og tidligere indlagte patienter. Det giver en personlig og indbydende atmosfære.

I den anden ende, også med udgang til terrassen, er opholdsstuen. Stuen har lyseblå lænestole og et sofaborde, tv, standerlampe og store, grønne planter. Gulvet er lyst og væggene hvide. Også her er der malerier i stærke farver som gør stuen mere levende og indbydende.

### Toftehus – afsnit 23 og 24

På 1. sal er der tilsvarende syv stuer i hver ende af bygningen. Disse svarer til stuerne ovenfor.

#### Gangarealer

Gangene er af samme standard som i stueetagen. Der er god plads, og der er anvendt lyse materialer overalt. På afsnit 23 var der på inspektionstidspunktet tændt stearinlys på gangen, hvilket gav en god stemning.

#### Fælleslokaler

Opholdsstuen er indrettet med lænestole i blålige farver om et sofaborde. Derudover an-

vendes stuen også som spisestue, og der står et spisebord med seks stole ved vinduet (som på inspektionstidspunktet stod på klem). Gulvet er af lyst linoleum, og væggene er malet beige. Gardinerne er hvide. Der hænger malerier på væggene, og på gulvet og i reolsystemet er der stillet planter. Reolsystemet – som er af ældre dato – rummer endvidere et tv, musikanlæg og bøger.

Afsnit 23 og 24 har fælles aktivitetsrum indrettet med fire hvide kurvemøbler og et lille rundt sofabord.

I aktivitetsrummet er der anvendt lyse materialer på vægge og gulv som sammen med kurvemøblerne gør lokalet lyst og indbydende. Der er fire store vinduer hvor der i stedet for almindelige gardiner er blålige rullegardiner der på inspektionstidspunktet var rullet halvvejs op. I hjørnet bag kurvemøblerne er der på en hylde opstillet et tv, og i nærheden heraf er der grønne planter i krukke på gulvet. Der er endvidere hængt små genstande og malerier på væggene.

Køkkenet er i umiddelbar forlængelse af spisestue og opholdsrum. Det er mindre end køkkenerne på de andre besøgte afsnit. Det fremstod pænt, rent og funktionelt.

Ved indgangsdøren mv. til afsnit 22 og 24 hænger et opslag der orienterer patienterne på disse afsnit om betydningen af at døren er henholdsvis låst og åben.

Lofterne var generelt set misfarvet af tobaksrøg, men bortset herfra fremstår afsnittene i en god og tidssvarende stand.

I forlængelse af mine bemærkninger om loftet under inspektionen beder jeg sygehuset om at overveje en opfriskning af lofterne og meddele mig resultatet af disse overvejelser.

Aktivitetsrum mv.

På sygehusets område findes endvidere et nyindrettet aktivitetslokale som blev omtalt som et samtale- og besøgsrum. Det har store vinduer til to sider. Den ene side vender ud mod de grønne områder, den anden mod

gården, hvilket giver lokalet et behageligt lys. Lokalet, der er indrettet med et lille te-køkken, to skriveborde med computere, et spisebord samt et lille legehjørne med møbler i børnehøjde, var meget indbydende.

Fjorden har desuden en gymnastiksal som dog ikke blev besøgt.

### 3.2.6. El-stimulationsbehandling

Sygehuset råder ikke selv over udstyr til el-stimulationsbehandling, men benytter sig af denne behandlingsform. I disse tilfælde køber sygehuset plads på Sct. Hans Hospital, og patienten følges af sygehusets eget personale. Selve behandlingen foretages lige hyppigt af sygehusets egne læger som af læger fra Sct. Hans Hospital.

## 4. Samtaler med enkelte patienter

Under inspektionen havde jeg samtaler med tre patienter som alle havde ønsket en samtale med mig. En af patienterne, fra hvem jeg også modtog en skriftlig klage, har modtaget separat svar som opfølgning på samtalen. De to øvrige modtog svar under samtalen. Enkelte af de spørgsmål som patienterne rejste, er nævnt de relevante steder i denne rapport.

For så vidt angår den skriftlige klage, henviser jeg til punkt 5.9 nedenfor.

## 5. Andre forhold

### 5.1. Overbelægning mv.

Amtssygehuset har som nævnt ovenfor 109 sengepladser fordelt på de forskellige distrikter og afsnit. Sengepladserne er alle enestuer. Flere sengestuer har eget bad eller eget toilet, men slet ikke alle.

Under inspektionen blev det oplyst at amtssygehuset generelt ikke har problemer med overbelægning. Dog forekommer overbelægning indimellem. Der er aldrig tale om dobbeltbelægning på sengestuerne på skadestuen og i det intensivt skærmede afsnit (afsnit 41). Hvis skadestuen modtager flere

patienter end der er plads til, flyttes indlagte patienter til det eller de relevante sengeafsnit. Ingen patienter bliver afvist.

§ 71-tilsynets rapport af 31. maj 2001 indeholder et afsnit om belægningen på de enkelte afsnit for årene 1998, 1999 og 2000. Det fremgår heraf at der i hele denne periode var en belægningsprocent på mellem 99,3 og 100,2 på afsnittene samlet set. Disse samlede tal dækker over meget store udsving fra afsnit til afsnit (fra 61,7 til 119,8).

Amtssygehuset Fjorden oplyste over for § 71-tilsynet bl.a. at belægningsprocenten gennemgående har været højere på lukkede end på åbne afsnit i perioden, og at overbelægning på et afsnit ikke behøver at betyde en reel overbelægning i form af to indlagte på en enkelt sengestue, idet flere patienter i udslusningsfasen overnatter i eget hjem uden at de udskrives hver nat, således at de i princippet beholder sengen, så de har mulighed for umiddelbart at blive indlagt på et allerede for patienten kendt afsnit. Dog oplyste amtssygehuset at der i visse situationer forekommer overbelægning hvor der skal overnatte flere patienter end der er sengestuer til. I disse tilfælde udgør de relativt små sengestuer et problem, og i de fleste tilfælde vælger afsnittet at tage opholdsrum og gangarealer i brug til overnatning. I Køge er sengestuerne dog så store at der er mulighed for at indlægge en ekstra person på sengestuerne.

§ 71-tilsynet fandt det kritisabelt at der periodevis var tale om en meget høj belægning på sygehuset. Tilsynet anførte at overbelægning – også i dagtimerne – betyder at forholdene på afsnittene bliver mere trange, ligesom presset på fællesfaciliteterne bliver større. Hertil kommer at personalet skal tage sig af flere patienter. Tilsynet understregede at u hensigtsmæssigt tidlig udskrivning ikke udgør en acceptabel del af løsningen på overbelægningsproblemerne, idet u hensigtsmæssigt tidlig udskrivning bl.a. øger risikoen for genindlæggelse.

Jeg forstod at overbelægning ikke (længere) er et problem på afsnittene. Hvis det skulle forekomme, går jeg ud fra at sygehuset er meget opmærksomt på hvorledes patienterne sammensættes på enestuerne, og at det løbende vurderes hvilke patienter der kan/skal bo sammen. Efter min opfattelse bør der ikke være to patienter indlagt på enestuerne, og patienter bør ikke være placeret på gangen. Hvis det ikke kan undgås, bør de største stuer benyttes til dobbeltbelægning, og en placering på gangen bør være så kort som muligt.

For god ordens skyld beder jeg sygehuset om at oplyse nærmere om belægnings-situationen i 2005.

Jeg går samtidig ud fra at Roskilde Amt stedse er opmærksom på at søge at sikre at der til enhver tid er et tilstrækkeligt antal sengepladser til rådighed.

Det blev under inspektionen oplyst at den gennemsnitlige indlæggelsestid på sygehuset samlet set ligger på 30 dage, men at tallene varierer fra afsnit til afsnit.

Ledelsen oplyste at ca. 90 pct. af de voksenpsykiatriske patienter behandles akut. For henviste patienter gælder amtets servicemål om at 85 pct. skal modtages til behandling inden 14 dage. Dette servicemål overholdes som hovedregel. Ledelsen oplyste at der alene er ventetid til behandling på børnepsykiatrisk afsnit. Ifølge ledelsen ligger afsnittet i den bedre ende af Sundhedsstyrelsens oversigt over ventetider på det børnepsykiatriske område, men ledelsen mente alligevel ventetiderne var for lange. Det blev oplyst at alle børn på venteliste vurderes individuelt, og at akutte tilfælde modtages i behandling med det samme. Børn venter ikke på indlæggelse, og der kan være sat andre initiativer i gang mens barnet står på venteliste til behandling. De der venter længst, venter 5-7 måneder, men de fleste får behandling inden for 3 måneder. Ledelsen oplyste at der er stort politisk fokus på bør-

nepsykiatrien, og at der er planer om at afsnittet skal flyttes til bedre fysiske rammer.

Det er naturligvis beklageligt at børn som hører under sygehuset, og som har behov for undersøgelse og/eller behandling, må stå på venteliste i længere tid. På baggrund af det oplyste går jeg dog ud fra at der hurtigst muligt efter henvisningen foretages en vurdering af alle henviste børn med henblik på en vurdering af om den pågældende skal undersøges/behandles akut, eller om den pågældende kan sættes på venteliste.

Jeg beder sygehuset og/eller amtet oplyse nærmere om planerne for at flytte børnepsykiatrien til bedre fysiske rammer.

Som anført ovenfor går jeg samtidig ud fra at Roskilde Amt stedse er opmærksom på at søge at sikre at der til enhver tid er et tilstrækkeligt antal dags- og sengepladser til rådighed.

## 5.2. Aflåsning, herunder skærmning, og forholdene for frivilligt indlagte

Patienterne låses ikke inde på deres stuer, og afdelingen anvender ikke særlige låsesystemer.

Ved lov nr. 1371 af 20. december 2004 om ændring af lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien er der indført mulighed for at anvende personlige alarm- og pejlesystemer og særlige låse over for en patient der lider af demens eller demenslignende tilstande, for at hindre at vedkommende ved at forlade en psykiatrisk afdeling udsætter sig selv eller andre for en betydelig risiko for at lide personskade (lovens § 17 a).

Som anført ovenfor fungerer enkelte af sygehusets afsnit som lukkede afsnit hvor yderdøren (som hovedregel) er låst. Således blev det oplyst at yderdøren til den særligt skærmede enhed (afsnit 41) altid er låst. De fire sengestuer i dette afsnit fungerer almindeligvis som en samlet enhed, men den ene sengestue er fysisk placeret så den kan ad-

skilles fra de tre øvrige ved at lukke en dør. Denne dør bliver efter det oplyste aldrig låst – og den ene stue er således aldrig adskilt fra de øvrige tre med en låst dør. Den ene sengestue kan også benyttes som yderligere en sengestue på skadestuen, i hvilken situation døren til de tre (resterende) sengestuer i den skærmede enhed aflåses – i stedet for døren mellem de fire sengestuer og skadestuen.

Yderdørene til afsnittene 43 og 31 var låst på inspektionstidspunktet, og jeg fik oplyst at dette også som hovedregel er tilfældet, idet afsnittene benyttes som lukkede afsnit. Vinduerne i hele afsnit 43 er aflåste og kan kun åbnes med hjælp fra personalet.

I afsnittene 21/22 og 23/24 blev det oplyst at afsnit 21 og 23 er åbne afsnit, mens afsnit 22 og 24 som udgangspunkt er lukkede afsnit. På inspektionsdagen var i hvert fald døren til afsnit 24 aflåst – ligesom døren fra trappen ind på gangen til afsnit 23/24 var det. Det fremgår af et opslag jeg modtog under inspektionen, at yderdørene til samtlige afsnit i Toftehus er låste i perioden fra kl. 18.00 til kl. 08.00, hvilket muliggør at dørene mellem afsnittene på de enkelte etager kan holdes åbne.

På ungdomspsykiatrisk afsnit besigtigede jeg som nævnt et næsten færdigindrettet afsnit med to stuer der ca. en måned efter inspektionen ville blive taget i brug, når afsnittet får patienter med særlige skærmningsbehov. De to sengestuer kunne fysisk aflåses fra det øvrige ungdomspsykiatriske afsnit således at patienter indlagt på disse stuer har adgang til et fælles opholdsrum med køkken og til en skærmet have. Vinduerne på de skærmede sengestuer ville efter det oplyste blive sikret således at de ikke kan åbnes uden hjælp fra personalet.

Som det fremgår, er dørene til afsnittene aflåste når afsnittene fungerer som lukkede afsnit. Da ikke alle de indlagte patienter på aflåste afsnit er tvangsindlagte/-tilbageholdte, forekommer det således at frivilligt indlagte er placeret på aflåste afsnit. På afsnit 43 blev det oplyst at ikke alle patienter var

tvangsindlagte/-tilbageholdte, men at afsnittet bestræbte sig på at overføre patienter der ikke (længere) havde brug for lukket psykiatri, til et af distriktets to åbne afsnit i Køge.

Adspurgt oplyste ledelsen at frivilligt indlagte patienter der vil ud i det tidsrum afsnittet er aflåst, bliver lukket ud af personalet.

Der er som anført ovenfor lås på i hvert fald vinduerne på et af sygehusets afsnit. Jeg bemærkede ikke hvorvidt vinduerne var aflåste på de øvrige afsnit.

Jeg beder sygehuset om at oplyse på hvilke (andre) afsnit (end afsnit 43) vinduerne er aflåste så patienten ikke selv kan åbne vinduet for at få frisk luft ind på stuen.

Som det fremgår, skelner sygehusets afsnit ikke på samme måde som tidligere mellem åbne og lukkede afsnit for så vidt angår de fysiske forhold, dog er der som tidligere nævnt fortsat enkelte egentlige lukkede afsnit. Som det også fremgår, har sygehuset små afsnit og mulighed for at placere patienter på særligt skærmede afsnit (afsnit 41 og de to sengestuer på det ungdomspsykiatriske afsnit) med henholdsvis 3-4 og 2 sengestuer.

Det blev samtidig oplyst at skærmning som udgangspunkt ikke er fysisk, men personel. Det blev endvidere oplyst at skærmning anvendes som et grundlæggende princip i tilgangen til alle patienterne og ud fra en vurdering af patientens tilstand. Skærmning anvendes til f.eks. at dæmpe angst og uro, men vil også kunne bestå i aktivering af den pågældende patient. I alle tilfælde vil sygehuset foretage det der er mindst indgribende for patienten. Under inspektionen modtog jeg kopi af sygeplejefaglig instruks nr. 3.3.5.7 vedrørende skærmning. Instruksen indeholder bl.a. en definition af skærmningsbegrebet på sygehuset hvor der sondres mellem relationelle, observationsmæssige og fysiske foranstaltninger, og beskriver sygehusets tre skærmningsniveauer.

Når det skærmede afsnit på det ungdomspsykiatriske afsnit er taget i brug (og har fungeret nogen tid), beder jeg sygehuset om at oplyse hvorvidt det forekommer at døren til det skærmede afsnit aflåses mens den øvrige del af afsnittet (som normalt) fungerer som åbent afsnit. Såfremt dette er tilfældet, beder jeg sygehuset oplyse hvorledes en sådan dør aflåsning er blevet registreret.

For god ordens skyld bemærker jeg at jeg ikke har taget stilling til indholdet af den ovenfor nævnte instruks om skærmning.

Under inspektionen fik jeg indtryk af at sygehuset er opmærksom på de problemer det kan give at have frivilligt indlagte patienter der som konsekvens af at en eller flere medpatienter er tvangsindlagt/-tilbageholdt, er anbragt på et aflåst afsnit, uanset at dette for de frivilligt indlagte patienter er et åbent afsnit. Jeg forstår således at de frivilligt indlagte patienter bliver låst ud hvis de beder personalet herom (eller at der i modsat fald af den vagthavende læge foretages en vurdering af om betingelserne for en tvangstilbageholdelse er opfyldt).

Som jeg oplyste under inspektionen, har Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 i forbindelse med tilsynets inspektioner af psykiatriske hospitaler og afdelinger også beskæftiget sig med spørgsmålet om afdelinger hvor der er både frivilligt indlagte og tvangsindlagte/-tilbageholdte patienter. I overensstemmelse med det som tilsynet har tilkendegivet, bør en ordening som den omtalte efter min mening praktiseres således at en patient der indlægges på et psykiatrisk hospital, og hvor der ikke er tale om at den pågældende er tvangsindlagt eller -tilbageholdt, tilbydes en plads på en uaflåst del af det psykiatriske hospital, at en patient der overgår fra at være tvangsindlagt/tvangstilbageholdt til at være frivilligt indlagt, tilbydes anbrin-



gelse på en uaflåst del af sygehuset, og at det kun undtagelsesvist forekommer at en frivilligt indlagt patient af kapacitetsmæssige grunde ikke tilbydes en plads på en uaflåst del af sygehuset. 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 (lovbekendtgørelse nr. 849 af 2. december 1998 om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien som senest ændret ved lov nr. 1371 af 20. december 2004) om tvangstilbageholdelse at det er helt klart for den enkelte patient hvilken retlig status den pågældendes indlæggelse har (frivillig eller tvangsmæssig), at sygehuset er meget opmærksomt på at der sker ophævelse af en beslutning om tvangsendlæggelse/tvangstilbageholdelse straks når betingelserne herfor ikke længere er til stede, og at patienten i den forbindelse informeres om at indlæggelsen nu er frivillig, og at de frivilligt indlagte patienter umiddelbart har mulighed for at forlade sygehuset når de måtte ønske det.

Idet jeg går ud fra at sygehuset altid orienterer frivilligt indlagte patienter der indlægges på et aflåst afsnit, om at anbringelsen er frivillig, at der gælder de samme vilkår som hvis afsnittet var åbent mv., at der altid er personale til stede til at låse frivilligt indlagte patienter ud hvis de beder om det, og at anbringelsen af frivilligt indlagte patienter i øvrigt så vidt muligt administreres i overensstemmelse med det ovenfor anførte, har jeg ikke yderligere bemærkninger til spørgsmålet.

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 – som jeg også tidligere har givet udtryk for, og som jeg også gav udtryk for under inspektionen – 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 sengestuer med et dertil knyttet afdelingspersonale. Der kan herefter rejses spørgsmål om hvorvidt det er i overensstemmelse med psykiatriloven at etablere en (meget) lille (sær)afdeling – et skærmet afsnit på en afdeling.

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 gangarealet. Jeg henviser til min opfølgingsrapport af 7. maj 2003 om inspektionen som kan findes på hjemmesiden [www.om-budsmanden.dk](http://www.om-budsmanden.dk).

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. Som sygehuset er bekendt med, har Indenrigs- og Sundhedsministeriet den 9. november 2005 sendt udkast til forslag om ændring af lov om psykiatriloven og retsplejeloven i høring og bedt om at eventuelle bemærkninger til udkastet modtages i ministeriet senest den 1. december 2005.



Forslag til ændring af psykiatriloven og retsplejeloven forventes herefter fremsat i begyndelsen af 2006.

Som jeg også oplyste under inspektionen, har indgrib i den personlige frihed eller andre foranstaltninger der griber ind i psykiatriske patienters integritet uden for det lovregulerede område, været genstand for overvejelser hos Folketingets Ombudsmand. Dette spørgsmål og spørgsmålet om blandt andet skærmmning er blevet taget op med de relevante myndigheder. I relation til min inspektion af Roskilde Amtssygehus Fjorden foretager jeg mig på det foreliggende grundlag ikke noget vedrørende spørgsmålet.

Fiksering foregår efter det oplyste normalt på patientens egen stue. Det blev oplyst at alle etager har en seng der kan fastgøres til gulvet. På ungdomspsykiatrisk afsnit blev det oplyst at fiksering efter åbning af det næsten klargjorte skærmede afsnit skal foregå på en af disse to stuer, hvor også bæltter mv. er placeret (i skab). Fikseringsmateriale opbevares i øvrigt i et aflåst skab i et depotrum i de enkelte afsnit.

Det blev oplyst at der altid foretages en vurdering af hvilke remme der konkret skal anvendes ved fikseringer, således at der først anvendes bælte og herefter eventuelt suppleres med hånd- og/eller fodremme. Ledelsen oplyste at der altid er fast vagt når en patient er fikseret.

Det blev oplyst at sygehuset oplever at patienter af tryghedsgrunde selv beder om at blive fikseret. Sådanne fikseringer ophæves så snart patienten ønsker det, og registreres altid i tvangsprotokollen (som frivillige).

Jeg går ud fra at fikseringsmaterialet altid transporteres diskret (f.eks. i et pudebetræk) til og fra anvendelsesstedet, og at den faste vagt – hvis denne placeres på gangen (og ikke inde på stuen) – kun har døren så meget på klem at det er muligt at se patienten hele tiden uden at det er mu-

ligt for personer der færdes på gangen uden for, at kigge ind til den fikserede.

Om frivillig fiksering henviser jeg i øvrigt til punkt 6.3.

### 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).

Alle indlagte på sygehuset har som udgangspunkt adgang til frisk luft hver dag. Ledelsen oplyste at det kan forekomme at tvangsindlagte/-tilbageholdte patienter på grund af personalesituationen i ganske særlige tilfælde ikke kommer ud hver dag. Det blev oplyst at bæltefikserede ikke kommer ud.

Til alle afsnit hører en (gård)have. Som nævnt ovenfor under punkt 3.2.2 er der til den særligt skærmede enhed i afsnit 41 knyttet en lukket gårdhave med et højt hegn, mens andre haver alene er indhegnede af lave hegn. Gårdhaverne er som nævnt (således) ikke sikrede, idet det vil være muligt at forcere hegnene også på afsnit 41.

Ledelsen oplyste at sygehuset oplever at politiet af og til er betænkelige ved at anbringe særligt varetægtsfængslede på sygehusefs afsnit da sygehuset ikke råder over en egentlig sikret gård, men at dette meget sjældent giver egentlige problemer. Varetægtsfængslede (og hvis patienten er tvangsindlagt/-tilbageholdt) har adgang til haverne og kommer på gåture mv. under ledsagelse af personalet. Også varetægtsfængslede har mulighed for at komme ud hver dag, medmindre dette er forbundet med en overhængende flugtrisiko.

Da sygehusområdet er åbent for offentligheden, har uvedkommende (principielt) adgang til indkig i (gård)haverne, men det blev under inspektionen oplyst at personer uden ærinde på sygehuset meget sjældent befinder sig på området – i hvert fald på andre områder end ved vandet.

Det oplyste om adgang til frisk luft giver mig ikke anledning til bemærkninger.

#### 5.4. Vejledning efter psykiatrilovens § 3, stk. 2

Efter § 3, stk. 2, i psykiatriloven skal lægen vejlede patienten om formålet med indlæggelsen, opholdet og behandlingen samt om udsigterne til en bedring af helbredstilstanden.

Jeg beder sygehuset om at oplyse hvordan denne vejledning finder sted.

#### 5.5. Patienternes kontakt med læge mv.

Ledelsen oplyste at alle patienter orienteres om forløbet i behandlingen og således er orienteret om hvad der skal ske, og at patienten

løbende har kontakt med den behandlingsansvarlige læge. Alle patienter kender deres behandlingsplaner. Det var ledelsens indtryk at de små afsnit gjorde det svært for patienterne at 'gemme sig', og at patienterne generelt ved hvornår de skal tale med lægen og kontaktpersonen igen. Jeg forstod at alle afsnit har en kontaktpersonordning, således at alle patienter tildeles en eller to kontaktpersoner.

På afsnit 31 blev det oplyst at det er afsnitets hensigt at alle indlagte patienter skal have en indlæggelsessamtale inden for de første timer af indlæggelsen, men at dette ikke var fuldt gennemført endnu. I den checkliste jeg har modtaget fra afsnittet, findes plads til angivelse af dato for en sådan indlæggelsessamtale.

Jeg forstod at der aftales en ny tid ved hver lægesamtale (hvis det ikke udtrykkeligt fremgår af behandlingsplanen), således at patienten altid ved hvornår den næste samtale skal finde sted.

Jeg anmoder om oplysning om hvorvidt der normalt deltager andre (f.eks. sygeplejerske eller plejepersonale/kontaktperson) i lægesamtalerne, og i bekræftende fald om det er muligt for patienten at få en samtale med lægen alene hvis patienten ønsker det.

Endvidere anmoder jeg om nærmere oplysninger om kontaktpersonordningen, herunder om muligheden for at skifte kontaktperson, f.eks. hvis der opstår et (åbenlyst) modsætningsforhold mellem patienten og kontaktpersonen.

#### 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 aktuell og konkret fare for enkeltpersoner på sygehuset. Under hvilke betingelser, der kan gribes ind, og med hvilke magtmidler vil bero på de almindelige regler om politiets 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 sygehuset på samme måde, som hvis der var tale om detentionsanbringelse af en ureglerlig person uden for sygehusregi. Politiet er i forbindelse med sådanne indgreb ikke undergivet instruktion fra sygehuspersonalet.

Eventuel tvang og behandling efter psykiatriloven i forhold til en sådan patient foretages af sygehuspersonalet i overensstemmelse med lovens regler.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil politiets medvirken til f.eks. fysisk at fastholde en patient i tilfælde, hvor dette er en praktisk forudsætning for, at sygehuspersonalet kan anvende psykiatrilovens midler – herunder bl.a. give en beroligende indsprøjtning eller iværksætte en bæltefiksering – være tilladelig, hvis det er nødvendigt for at afværge en aktuell 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 afgang be-

tænkning den 13. december 2001 om politilovgivningen (Betænkning 1410/2002). Betænkningen indeholder ikke noget specielt om politiets adgang til at anvende magt på dette område.

Ved lov nr. 444 af 9. juni 2004 om politiets virksomhed, der trådte i kraft den 1. august 2004, blev retsplejelovens § 108 ophævet.

Under inspektionen blev det oplyst at politiet ikke kommer med ind på afsnittet ved tvangsindlæggelse af patienter, men bringer patienten til afsnittenes hoveddør.

Jeg forstod at politiet kun tilkaldes til sygehuset når der er tale om egentlige politiopgaver – hvilket meget sjældent sker. Ledelsen gav udtryk for at samarbejdet med politiet fungerer godt.

Det oplyste giver mig ikke anledning til bemærkninger.

## 5.7. Besøg, visitation og adgang til telefonering

Det blev oplyst at sygehuset ikke har skrevne interne regler om de begrænsninger og indgreb der kan ske i patienternes personlige frihed under indlæggelsen på sygehuset, men afdelingens enkelte afsnit har en husorden der regulerer det almindelige daglige liv på afdelingen, herunder afsnittets døgnrytme.

Som jeg oplyste under inspektionen, har jeg tidligere i forbindelse med inspektioner af psykiatriske afdelinger anbefalet at afdelingerne udfærdiger skrevne regler om de begrænsninger og indgreb der kan ske i patienternes personlige frihed under indlæggelsen, samt regler der regulerer det almindelige daglige liv på afdelingen. Denne anbefaling hænger sammen med at der ikke i psykiatriloven eller i anden lovgivning (bortset fra hvad der kan udledes af retsplejelovgivningen) er 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 f.eks. psykiatriske afdelinger 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 (f.eks. spisetider), er der her tale om – efter omstændighederne – byrdefulde indgreb i den enkelte patients udfoldelsesmuligheder (om patienten kan modtage besøg, skal visiteres, skal have censureret sin post, kan benytte sin mobiltelefon mv.). Og reglerne omfatter også tvangsindlagte og tvangstilbageholdte patienter.

Jeg henstiller til sygehuset at overveje udfærdigelsen af (lokale) generelle retningslinjer, og som lovet under inspektionen vedlægger jeg til inspiration interne regler som er udfærdiget af Sct. Hans Hospital.

Jeg beder sygehuset om at underrette mig om hvad overvejelserne resulterer i.

For god ordens skyld skal jeg oplyse at jeg i forbindelse med min inspektion af Psykiatrisk Afdeling på Hvidovre Hospital den 8. december 2005 ved brev af 13. december 2005 har fået oplyst at Det Sundhedsfaglige Råd i H:S aktuelt arbejder med at tilpasse de interne regler der er udarbejdet på Sct. Hans Hospital, således at reglerne kan fungere på en almenpsykiatrisk afdeling og ikke kun på et psykiatrisk hospital med specialiserede funktioner. Arbejdet forventes færdiggjort i løbet af første kvartal af 2006.

På sygehuset er det forskelligt fra afsnit til afsnit hvornår der kan modtages besøg. Sygehusets afsnit har ikke lokaler der er særligt indrettede til at modtage besøgende i. Dog oplyste ledelsen at sygehuset kort inden inspektionen havde indviet et nyt fælles aktivitetsrum (der f.eks. benyttes af patient- og pårørendeforeninger) der kan benyttes til besøg hvis man ønsker det. Lokalet benyttes endnu kun sparsomt. Et enkelt afsnit (afsnit 50) har indrettet et særskilt besøgsrum.

Besøg på de enkelte afsnit forgår som udgangspunkt på patientens egen sengestue, men kan også foregå i afsnittets aktivitetsrum hvis dette eller disse ikke benyttes af andre patienter. Af hensyn til de øvrige patienter afholdes der ikke besøg i afsnittets dagligstue(r).

Det fremgår af det modtagne materiale at flere afsnit har fastsat besøgstider. Således kan indlagte på afsnit 21 (22, 23 og 24) afhængig af patientens helbredstilstand modtage besøg alle dage mellem kl. 8 og 22. I afsnit 31 er der fastsat besøgstid mellem kl. 14 og 22, men det er muligt efter aftale at modtage besøg også på andre tidspunkter. I afsnittets velkomstfolder fremgår det at patienter fra andre afsnit og tidligere indlagte ikke kan komme på besøg. Hvis der er tale om nære familiemedlemmer, kan besøg dog forekomme efter nærmere aftale med personalet.

I afsnit 43 er besøgende velkomne alle dage mellem kl. 10 og 22, mens det ungdomspsykiatriske afsnit (61) har besøgsaften om onsdagen. Her kan den unge få besøg af familie eller venner, eller den unge kan besøge sin familie hjemme. Alle besøg skal aftales i forvejen. Også her er der et generelt besøgsforbud for tidligere patienter.

Det fremgår af en tjekliste vedrørende patientforløb som jeg har modtaget fra afsnit 31, at der kan (eller skal) ske visitation af patienten ved indlæggelsen – både af patienten og patientens ejendele. Det fremgår ikke hvorvidt denne visitation er obligatorisk eller foretages efter en konkret vurdering i

hvert enkelt tilfælde. Det fremgår af folderen 'Velkommen til Birkehus afs. 31' at medbragte ejendele gennemses af hensyn til omsorgen og sikkerheden for patient og medpatienter. Hvis der findes ting 'der kan være uforsvarlige at have', bliver disse opbevaret indtil patienten udskrives.

Det fremgår af velkomstmaterialet fra afsnit 43 (under overskriften 'visitering') at personalet vil kigge i patientens bagage ved ankomsten til afsnittet og opbevare genstande som kan være farlige for patienten eller andre.

Jeg går ud fra at sygehuset kun gennemfører visitation ved (særlig) mistanke om at den pågældende patient er i besiddelse af stoffer mv., f.eks. i gentagelsestilfælde af patienter som afsnittet ved er stofmisbrugere. På baggrund af ovenstående beder jeg dog sygehuset oplyse nærmere om adgangen til at visitere patienter.

Jeg beder samtidig sygehuset om at oplyse hvorledes sygehuset (de enkelte afsnit) forholder sig til en (konkret) mistanke om at en patient eller en besøgende medbringer euforiserende stoffer eller andre uønskede genstande (f.eks. våben) på sygehuset.

Jeg går i øvrigt ud fra at der kun iværksættes restriktioner over for patienterne som anses for nødvendige i det konkrete tilfælde, og at de ovenfor nævnte retningslinjer som jeg har henstillet til sygehuset at overveje udarbejdelse af, også vil indeholde kompetenceregler.

På alle afsnittene findes mønt- eller korttelefoner, men mange patienter medbringer deres egen mobiltelefon. Ledelsen oplyste at sygehusets patienter som udgangspunkt kan benytte deres mobiltelefon. Dog må patienterne ikke benytte et eventuelt indbygget kamera. Af hensyn til de øvrige patienter i afsnittet må mobiltelefoner kun benyttes på egen stue. Enkelte patienter har af behandlingsmæssige årsager forbud mod at benytte

mobiltelefon. Særligt på ungdomspsykiatrisk afsnit er det sygehusets opfattelse at benyttelsen af mobiltelefoner er en del af de unges kultur og identitet.

I velkomstmaterialet fra afsnit 43 fremgår det at mobiltelefon kun må benyttes på egen stue, og at kameratelefoner opbevares af personalet.

Det fremgår af det modtagne materiale fra ungdomspsykiatrisk afsnit at de unge gerne må have mobiltelefon i afsnittet, men at telefonen kun må benyttes i fritiden og ikke må medtages til møder, måltider, i skolen, ved samtaler og lignende.

Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger om interne regler ovenfor.

## 5.8. Rygepolitik

Ifølge § 2 i lov nr. 436 af 14. juni 1995 om røgfri miljøer i offentlige lokaler, transportmidler og lignende skal amtsrådet med virkning senest fra den 1. januar 1996 fastsætte bestemmelser om røgfri miljøer på amtets sygehuse mv. Fastlæggelsen af rygepolitikken kan delegeres til de enkelte institutioner mv.

Ledelsen oplyste at der gældende for hele amtets psykiatriske område er indført totalt rygeforbud pr. 1. januar 2006. Herefter må personalet ikke ryge noget sted på området. Ledelsen oplyste at 2005 havde været et prøveår hvor det alene havde været tilladt at ryge få udvalgte steder, primært udendørs. I 2006 vil der på Fjorden blive arbejdet med flere forsøgsprojekter (inden for en afsat økonomisk ramme) for at få begrænset patienternes rygning og generne herfra, f.eks. ved opstilling af rygebokse mv.

Ifølge ledelsen er det en skrøne at rygning og psykiatri hører sammen. Det er i hvert fald en kultur der er på vej til at forsvinde. I takt med at rygning bliver mindre og mindre accepteret i samfundet, bliver der også færre og færre rygere blandt de psykiatriske patienter. Det var dog ledelsens opfattelse at det er en tendens der slår senere igennem i psykiatrien end andre steder. Af hensyn til



brandfaren må patienterne ikke ryge mens de ligger i sengen, dog tillades det i konkrete tilfælde for bæltefikserede.

På ungdomspsykiatrisk afsnit må der alene ryges udendørs, og afsnittet er således røgfrit indenfor. Sådan har det efter det oplyste været i flere år. I de øvrige afsnit er det tilladt at ryge i varierende omfang. I flere afsnit må patienterne ryge på sengestuerne, mens det i andre afsnit som udgangspunkt ikke er tilladt og derfor kun tillades i særlige tilfælde (f.eks. særlig lang indlæggelse). Oftest må der ryges i daglig- og spisestuen uden for spisetiderne. I disse afsnit blev det oplyst at der luftes ud i ca. en halv time før morgenmøde, middagsmad og aftensmad. I enkelte afsnit er der indrettet nicher på gangene hvor der må ryges. Under min rundgang mødte jeg også enkelte patienter der gik og røg på gangen. I et enkelt afsnit (afsnit 43) er en lille opholdsstue forsøgsvis indrettet til rygerum, således at det kun er her patienterne må ryge (ud over på egen stue i særlige tilfælde). Det blev oplyst at der er etableret udsugning, men så vidt jeg forstod, er denne ikke fuldt tilstrækkelig. Det blev oplyst at ordningen stod for at skulle evalueres. På skadestuen må der ryges i venteværelset, og enkelte patienter får lov til at ryge i samtaleværelserne (enten under samtaler eller fordi den pågældende har brug for at sidde alene og vente).

Under den afsluttende samtale medgav ledelsen at sygehuset er bagefter andre psykiatriske sygehuse på dette område, og det blev oplyst at der var planer for at forbedre luften på sygehuset i 2006, bl.a. indgik mulighederne for (bedre) udluftning i overvejelse.

Som jeg anførte under inspektionen, bærer de fleste af sygehusets afsnit (naturligvis med undtagelse af ungdomspsykiatrisk afsnit) præg af at der ryges mere eller mindre i hele afsnittet. Flere afsnit har et så dårligt indeklima på grund af røg at det efter min opfattelse er en belastning for

både patienter og de ansatte i afsnittene. Jeg er naturligvis opmærksom på at det er forskelligt hvor der må ryges på de enkelte afsnit – og navnlig hvor meget der (faktisk) ryges på afsnittene – men kun enkelte afsnit efterlever en konsekvent rygepolitik. Jeg er også opmærksom på at sygehusekets fysiske indretning kan gøre det vanskeligt at indrette særlige rum til rygning. Som jeg nævnte under inspektionen, har jeg på andre psykiatriske sygehuse set løsninger der tilgodeser både patienter der ryger, og patienter der ikke ryger, f.eks. ved etablering af udsugning i opholdsrum, således at der kan ryges i den ene ende af lokalet, mens den anden ende er røgfri.

Efter min opfattelse bør sygehuset overveje at gennemføre en egentlig rygepolitik (samlet eller hvert enkelt afsnit for sig) og sikre at en sådan rygepolitik efterfølgende håndhæves. Jeg beder sygehuset om at oplyse mig om hvad mine bemærkninger giver anledning til.

Jeg beder amtet (eller sygehuset) om at sende mig en kopi af de bestemmelser om røgfri miljøer som amtet har fastsat i henhold til § 2 i lov om røgfri miljøer mv. som sygehuset er omfattet af.

## 5.9. Forplejning

Forplejningen til patienterne leveres af en ekstern leverandør, KRAM madservice A/S. KRAM leverer bl.a. også mad til amtets somatiske sygehus. Ved tilberedningen af mad til Roskilde Amtssygehus Fjorden tages ikke specielt hensyn til at der er tale om psykiatriske patienter. Maden overholder anbefalingerne for dansk institutionskost, dvs. en sammensætning med 30 pct. fedtindhold, 57 pct. kulhydrater og 13 pct. proteiner. De enkelte afsnit vælger mellem to forskellige retter og om de ønsker baret (forret eller dessert) eller frugt. Der er mulighed for at bestille særlige kostdele (f.eks. kartoffelmos, mager ost, fed ost mv.). De enkelte afsnit har



også i et vist omfang mulighed for at bestille råvarer og selv tilberede maden.

Det ungdomspsykiatriske afsnit har ansat egen økonoma der tilbereder mad til de unge i afsnittet, der således ikke modtager mad fra det amtslige centralkøkken.

Ledelsen oplyste under den afsluttende samtale at det var planlagt at der skulle ansættes en diætist på sygehuset. Ledelsen erkendte at den ens forplejning gjorde det vanskeligt at hjælpe de patienter der (på grund af medicin) havde meget let ved at tage på, men også de patienter der meget gerne skulle tage på, men som enten har svært ved det eller ikke ønsker det.

Det blev oplyst at fællesspisning efter sygehusets opfattelse er en vigtig social begivenhed der bør fremmes på alle afsnit.

I forbindelse med inspektionen spiste jeg og mine medarbejdere et måltid svarende til det som patienterne fik til middag (frokost) den pågældende dag.

En af de patienter jeg talte med under inspektionen, afleverede en skriftlig klage over den varme mad som efter hendes opfattelse var utidssvarende (gammeldags), ensartet, uden smag, udkogt mv., og at der ikke blev taget højde for det kendskab til kostens betydning for patienters (og andres) sundhed og velvære som findes i dag. Den pågældende efterlyste en mere ernærings- og fiberrig kost der samtidig var mere appetitvækkende, og foreslog et koncept hvor patienterne hver uge fra et menukort kan bestille kost; et koncept hun kendte fra et andet psykiatrisk sygehus.

Den pågældende klagede også over at der hver dag smides meget mad ud fordi patienterne ikke ønsker at spise det serverede. Når patienter ikke ønsker at spise den serverede mad, fravælger de samtidig det sociale samvær på afsnittet.

Ledelsen oplyste at der smides mad ud, men at omfanget varierer meget fra dag til dag – afhængig af menuen.

Jeg sendte en kopi af den skriftlige klage videre til amtssygehusets ledelse og bad om underretning om ledelsens svar, også med henblik på at det kunne indgå i inspektions-sagen. Jeg har efterfølgende modtaget kopi af brev af 12. december 2005 til den pågældende. Sygehusets brev til den pågældende indeholder følgende svar vedrørende forplejningen:

‘Din konstruktive kritik vil indgå som input i de overvejelser, som allerede nu er i gang på sygehuset vedr. en forbedret patientkost, og din klage vil blive drøftet med sygehusets eksterne madleverandør.

Sygehuset er enig i din generelle betragtning om, at det hidtidige fokus ved produktion af patientkost primært har været tilpasset særlige behov i somatikken. Der er et behov for at få konkretiseret og udmøntet et sufficient kostkoncept tilpasset psykiatriske patienter. Helt konkret kan det derfor oplyses, at der allerede nu er taget initiativ til ansættelse af en diætist på Fjorden.’

Jeg har noteret mig at sygehusledelsen er enig i at der er behov for at få tilpasset patientkosten til patienternes behov, og at sygehuset vil drøfte problemerne med den eksterne madleverandør og – går jeg ud fra – amtet hvis det skulle vise sig nødvendigt. Jeg beder sygehuset om at underrette mig om arbejdet med et nyt kostkoncept.

### 5.10. Udslusning, udskrivningsaftaler og koordinationsplaner

Det blev oplyst at der generelt ikke er patienter der venter på botilbud efter endt behandling, men at der i specielle tilfælde kan være ventetid på 2-4 måneder. Ledelsen oplyste at nogle patienter for et par år siden kunne vente i op til et år, og at sygehuset den gang havde 5-6 senge besat med ventende patienter på årsplan. Ledelsen oplyste at det sjældent er amtslige tilbud der ventes på, men oftest kommunale.

Sygehuset har ikke patienter indlagt der har været indlagt hele livet, eller patienter med udsigt til at skulle være indlagt resten af livet. Alle patienter udskrives efter endt behandling – enten til eget hjem som færdigbehandlede eller til fortsat ambulans behandling eller til socialpsykiatrien.

Det fremgår af § 71-tilsynets rapport at der pr. 6. marts 2001 var indlagt i alt otte færdigbehandlede patienter (samme antal som pr. 1. december 2001), og at personalet på afsnit 21 havde oplyst at det var et stort problem. Problemet skyldes mangel på flere forskellige botilbud.

Tilsynet fandt det kritisabelt at der be fandt sig færdigbehandlede patienter på sygehuset som alene ventede på et passende kommunalt eller amtskommunalt udslusningstilbud. Tilsynet opfordrede sygehuset til at fastholde og udbygge samarbejdet mellem sygehuset og relevante botilbud.

Ledelsen oplyste at problemet med at få færdigbehandlede patienter udskrevet til botilbud mv. havde været stort i 1990'erne, hvor der havde været mangel på særlige botilbud. Amtet havde for at afhjælpe problemet oprettet det socialpsykiatriske botilbud Glim Refugium med plads til 12 beboere hvoraf de 10 kom fra amtssygehuset. Ledelsen oplyste at mange beboere siden var kommet videre til andre tilbud eller til eget hjem.

Jeg har noteret mig det oplyste om at sygehuset normalt (ikke længere) ikke har patienter indlagt i længere tid på grund af problemer med udslusning.

Psykiatrilovens § 3, stk. 4-5, 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 sund-

hedspersoner 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.'

Spørgsmålet om udarbejdelsen af udskrivningsaftaler og koordinationsplaner blev ikke drøftet under inspektionen.

Overlægen har efter psykiatrilovens § 3, stk. 4, pligt til at udarbejde skriftlige udskrivningsaftaler mellem patienten, den psykiatriske afdeling, de relevante myndigheder, privatpraktiserende sundhedspersoner m.fl. om de behandlingsmæssige og sociale tilbud til patienterne, medmindre overlægen kan lægge til grund at patienten selv vil søge den behandling eller de sociale tilbud der er nødvendige for patientens helbred. Dvs. at sådanne aftaler også skal udarbejdes i de tilfælde hvor psykiatriske afdeling formidler kontakten til de relevante myndigheder.

Efter lovens § 3, stk. 5, har overlægen i alle tilfælde hvor en patient efter stk. 4 ikke vil medvirke til indgåelse af en udskrivningsaftale, en pligt til at foranledige at afdelingen udarbejder en koordinationsplan.

Det fremgår af forarbejderne til psykiatrilovens § 3, stk. 4 og 5, at ordningen med udskrivningsaftaler og koordinationsplaner alene omfatter en mindre gruppe af alvorligt sindslidende patienter som uden særlig opfølgning risikerer at falde uden for behandlingssystemet uden at nogen bemærker det (ofte betegnet som 'uanbringelige', 'marginaliserede' eller 'døbt udstødte').

Med disse bemærkninger beder jeg sygehuset om at oplyse om sygehusets praksis i forbindelse med udskrivningsaftaler og koordinationsplaner.

Til orientering kan jeg oplyse at jeg i sagen vedrørende min inspektion af Augustenborg Sygehus, Almenpsykiatrisk Afdeling, har modtaget kopi af et notat fra sygehuschefen til § 71-tilsynet hvori det bl.a. er anført at formuleringen af ovennævnte bestemmelser i psykiatriloven giver anledning til betydelige fortolkningsproblemer. Jeg har i den anledning sendt Indenrigs- og Sundhedsministeriet et eksemplar af den endelige rapport vedrørende denne inspektion hvori notatet er gengivet, med henblik på at det der er anført om udarbejdelsen af udskrivnings- og koordinationsaftaler, kan indgå i ministeriets arbejde i forbindelse med den revision der skal ske af psykiatriloven i 2005/06.

### 5.11. Børn og unge

FN-konventionen af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder (børnekonventionen) indeholder i artikel 37, litra c, bl.a. følgende bestemmelse:

‘...’

Især skal ethvert barn, der er berøvet friheden, holdes adskilt fra voksne, medmindre en sådan adskillelse ikke anses at tjene barnets tarv,

...’

Bestemmelsen indebærer en forpligtelse til at sikre at børn der frihedsberøves, som udgangspunkt holdes adskilt fra voksne (medmindre dette ikke tjener barnets tarv).

Som det fremgår ovenfor, har amtssygehuset børne- og ungdomspsykiatriske afsnit. Fra og med det fyldte 18. år overgår patienter til voksenpsykiatriske afsnit. Ledelsen oplyste at børne- og ungdomspsykiatrien holdes adskilt fra voksenpsykiatrien i amtet.

Det fremgår af § 71-tilsynets rapport at der på det skærmede afsnit (41) i perioden fra den 1. april 2000 til den 30. marts 2001 havde været indlagt 13 patienter under 18 år. Heraf var de otte 15 år eller derunder, heriblandt en otteårig dreng (der havde været indlagt i to omgange). Afsnittet oplyste at afsnittet havde mulighed for at skærme én stue fra de

øvrige stuer hvis dette var nødvendigt i forhold til det øvrige patientklientel. Der havde været perioder hvor flertallet af de indlagte på afsnittet var unge.

Tilsynet anførte at der var usikkerhed om hvorvidt mindreårige kunne være indlagt på afsnit 41 uden at være adskilt fra voksne patienter på afsnittet. Tilsynet ville i sin opfølgning anmode om en præcisering heraf.

Da jeg ikke har kendskab til hvilket præciserende svar § 71-tilsynet har fået fra sygehuset, beder jeg sygehuset oplyse om det forekommer at mindreårige er indlagt på andre afsnit end de børne- og ungdomspsykiatriske afsnit.

Samspillet mellem psykiatriloven, lov om forældremyndighed og lov om social service blev ikke nærmere drøftet under inspektionen, men ledelsen oplyste at der var opmærksomhed herpå.

Som jeg (i anden sammenhæng) oplyste under inspektionen, har ombudsmanden over for Indenrigs- og Sundhedsministeriet peget på en række punkter som bør undergives en overvejelse (afklares, præciseres, medtages mv.) i forbindelse med ministeriets arbejde med den tidligere omtalte forestående revision af psykiatriloven. Ombudsmanden har herunder peget på samspillet mellem psykiatriloven, lov om forældremyndighed og lov om social service.

Jeg har ikke i forbindelse med denne inspektion fundet grundlag for at iværksætte en nærmere undersøgelse af den uklarhed om retsgrundlaget for anvendelse af tvangsindgreb over for børn og unge der kan opstå bl.a. som følge af at sådanne indgreb er reguleret flere steder i lovgivningen, og at der ikke i lovgivningen findes nogen konsekvent skelnen mellem psykiatriske indgreb over for børn og unge og psykiatriske indgreb over for voksne.

## 5.12. Orientering af patientrådgivere i forbindelse med tvangsbehandling

§ 27 i psykiatriloven har følgende ordlyd:

‘§ 27. Personalet på afdelingen skal give patientrådgiveren enhver oplysning, som er nødvendig for, at denne kan varetage sit hverv på forsvarlig måde. En oplysning, som af lægelige grunde ikke gives til patienten, må heller ikke gives til patientrådgiveren.’

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende (Folketingstidende 1988-89, tillæg A, 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 § 3, stk. 2, i bekendtgørelsen om tvangsbehandling, fiksering, tvangsprotokoller mv. på psykiatriske afdelinger (bekendtgørelse nr. 1404 af 14. december 2004) er det bestemt at tvangsmedicinering forudsætter at patienten og patientens rådgiver er fuldt informeret om behandlingens formål, virkninger og mulige bivirkninger.

Under inspektionen oplyste ledelsen at sygehuset har et godt samarbejde med patientrådgiverne der er flinke til at komme i afdelingen. Langt hovedparten kommer til stede på afdelingen inden for 24 timer (psykiatrilovens § 26). Ledelsen oplyste at der altid beskikkes en patientrådgiver når der iværksættes tvangsforanstaltninger. Ledelsen oplyste samtidig at sygehuset har et godt samarbejde med statsamtmanden og patientklagenævnet. Der afholdes fællesmøder i hvert fald hvert andet år hvor der diskuteres gensidige problemer.

Det fremgår af årsberetningen fra Det Psykiatriske Patientklagenævn i Roskilde Amt for 2004 at patientrådgiveren i 2004 mødte til 80 pct. af møderne på sygehuset (samme andel som patienterne), mens lægen mødte til 96,7 pct. af møderne. I 2004 blev der afholdt

møde på sygehuset i 30 klagesager. Patientklagenævnets møder afholdes på sygehuset torsdage kl. 14 (når der er behov herfor). Undtagelsesvis, hvis patienten ikke kan forlade afsnittet, afholdes møder i patientens afsnit.

Ledelsen oplyste at sygehuset har en helt fast procedure for hvilken patientrådgiver der skal kontaktes, hvilket sker efter en liste, men det var ledelsens indtryk at nogle patientrådgivere var mere tilgængelige end andre. Dog var der sjældent egentlige problemer med at skaffe en patientrådgiver.

Adspurgt oplyste ledelsen at Sundhedsministeriets pjece ‘Tvang i psykiatrien – om psykiatriske patienters rettigheder ved tvangsindgreb’ udleveres til patienter der udsættes for tvang, og herudover ligger til rådighed i afsnittene (på flere sprog) sammen med andet informationsmateriale. Sygehuset råder ikke over eget informationsmateriale på andre sprog end dansk, men ledelsen oplyste at information af patienter og pårørende er et af sygehusets planlagte fokusområder i 2006. Da sygehuset indimellem modtager patienter af anden etnisk oprindelse end dansk – også fra et nærliggende asylcenter – indgår det i det kommende arbejde at få oversat informationsmateriale til andre sprog.

På det særligt skærmede afsnit (41) fik jeg forevist en brevmappe med forskelligt informationsmateriale om sygehuset, diagnoser, arbejdsmetoder, lovgivning mv. som udleveres til alle indlagte patienter. Det blev oplyst at hvis patienten ønsker det, kan han/hun få udvalgte sider med hjem ved udskrivning. Jeg forstod at den mappe jeg fik forevist, var et udkast, men at det var planlagt at alle afsnit i Distrikt Øst skal udlevere sådan en mappe til patienterne og en tilsvarende (blot i papmappe) til de pårørende.

Jeg forstår det oplyste således at sygehuset tildeler patienten en patientrådgiver i alle situationer hvor tildeling af en patientrådgiver er obligatorisk.

Jeg går på baggrund af det oplyste ud fra at patientrådgiverne orienteres i alle tilfælde af tvangsanvendelse hvor der skal udpeges en patientrådgiver, således at denne har mulighed for at varetage sit hverv på forsvarlig måde, jf. lovens § 27.

### 5.13. Vold mod personalet

Det forekommer at patienter optræder voldeligt og/eller truende over for personalet. Det fremgår af velkomstmaterialet fra ungdomspsykiatrisk afsnit at voldelige udtalelser og adfærd ikke accepteres i afsnittet. De indlagte unge må ikke være i besiddelse af knive eller andre skarpe, spidse eller farlige genstande i afsnittet.

Det fremgår af administrativ instruks nr. 4.4.5.2. at vold eller trusler om vold er 'enhver form for adfærd, som af personalet føles som sårende eller forårsager fysisk, psykisk eller emotionel overlast'. I instruksens er det anført at sygehusets sikkerhedsudvalg tager vold og trusler alvorligt, og at det er holdningen at vold og trusler aldrig er et privat problem. Det fremgår at det er den enkelte medarbejders grænse der afgør hvornår der er tale om en arbejdsskade. Sikkerhedsudvalget har udarbejdet et registreringskema for vold og trusler mod personalet hvori personalet skal sætte en krydsmarkering til identifikation af den aggressive adfærd. Schemat er opdelt i verbal aggression (nedgørende tale, udkældende tale, truende tale, skræmmende tale og verbale trusler), non-verbal aggression (kropslig positur, skræmmende ansigtsudtryk), vold på ting, vold på personer (skubben og puffen, kradsen, bid, slag med flad hånd, slag med knytnæve, spark, angreb med våben) og andet.

Instruksen indeholder en plan for hvorledes – og i hvilken rækkefølge – episoder af vold og trusler skal følges op, både umiddelbart (akutfasen – medarbejderen, patienten og roen i afsnittet) og på lidt længere sigt (behandlingsfasen for medarbejderen), herun-

der om udfyldelse af registreringskemaet 'Vold og trusler på Fjorden'.

Det fremgår videre af instruksens at distriktsledelsen skal inddrages ved overvejelser af om episoden eventuelt skal politianmeldes. Distriktsledelsen skal inddrages med henblik på en orientering og eventuel vurdering, herunder om det er sygehuset eller den enkelte som privatperson der skal stå for anmeldelsen.

Efter min opfattelse er det mest hensynsfuldt over for den forurettede at ledelsen (distrikts- eller sygehusledelsen) under normale omstændigheder indgiver politianmeldelse, dog med mulighed for at undlade dette af hensyn til den forurettede. Jeg beder sygehuset om at oplyse hvorvidt det anførte i instruksens skal forstås sådan at ansvaret for at (tage stilling til spørgsmålet om at) indgive politianmeldelse ligger hos personalet selv, eller om det ligger hos ledelsen, dog således at der ikke indgives anmeldelse hvis forurettede ikke ønsker det.

### 5.14. Opbevaring af journaler

Overalt på sygehuset opbevares patientjournaler på kontorerne i de enkelte afsnit i hængemapper eller i brevbakker. Det blev under rundgangen alle steder oplyst at kun relevant personale har adgang til journalerne og kontorerne, der er aflåste hvis de ikke er bemandede.

Det blev oplyst at sygehuset er i gang med at indføre et elektronisk journalsystem, men at der stadig printes ud til papirjournalen. Projektet var, så vidt jeg forstod, startet i uge 43 (2005).

Jeg går således ud fra at hvert afsnit opbevarer journalerne for egne patienter, og at det kun er det relevante personale på afsnittet der har adgang (nøgle) til de kontorer hvor journalerne opbevares.

Jeg anmoder om oplysning om hvornår sygehuset forventer (fuldt ud) at overgå til elektroniske journaler.



### 5.15. Handicaptilgængelighed

Sygehuset har, som det fremgår ovenfor under punkt 3.1, bygninger i tre etager. De fleste bygninger er af ældre dato, men spørgsmålet om handicaptilgængelighed er indgået ved istandsættelser og renoveringer. Sygehusets afsnit er således indrettet så kørestolsbrugere kan færdes (næsten) overalt. Sygehuset har f.eks. ingen dørtrin; der er indrettet ramper, elevatorer, handicaptogiletter og -bad, ligesom yderdøre er forsynet med ringklokker.

Ledelsen oplyste at sygehuset indimellem har patienter med fysiske handicap der er kørestolsbrugende.

Uanset at sygehuset ikke er handicappet overalt, giver forholdene mig ikke anledning til bemærkninger.

### 5.16. Patientindflydelse

Ifølge psykiatrilovens § 30 kan sundhedsministeren fastsætte regler om patientindflydelse på psykiatriske afdelinger.

Med hjemmel i lovens § 30 har indenrigs- og sundhedsministeren udarbejdet bekendtgørelse nr. 1337 af 15. december 2004 om patientindflydelse på psykiatriske sygehuse og afdelinger. Bekendtgørelsen, der trådte i kraft 1. januar 2005, afløste bekendtgørelse nr. 708 af 20. november 1989 om patientråd og patientmøder på psykiatriske sygehuse og afdelinger.

§ 1 i den gældende bekendtgørelse har følgende ordlyd:

‘På hvert psykiatrisk sygehus eller afdeling skal der udformes bestemmelser om patienternes muligheder for at øve indflydelse på generelle forhold med betydning for patienternes ophold på sygehuset eller afdelingen under indlæggelse. Afdelingsledelsen skal sikre, at bestemmelserne er tilgængelige for patienterne.

Stk. 2. Rammerne for inddragelse af patienterne i spørgsmål af generel karakter bør bl.a. fastlægges under hensyn til antallet af

patienter på afdelingen, patientsammensætningen og den gennemsnitlige indlæggelsestid på afdelingen.’

Sygehuset har ikke noget patientråd. Det blev oplyst – og det fremgår af det materiale jeg har modtaget – at der på alle afsnit holdes morgenmøde på alle hverdage hvor alle patienter deltager. På nogle afsnit holdes der også fælles aftenmøde.

Eksempelvis fremgår det af velkomstmaterialet fra ungdomspsykiatrisk afsnit at der holdes morgenmøde mandag til fredag kl. 8.45 hvor dagen planlægges sammen med de unge. Morgenmødet bruges også til at tale om hvordan patienterne har det, og til at diskutere emner af fælles interesse. På afsnittet holdes aftenmødet kl. 16.15. Her tales der om hvordan dagen gik, og hvilke planer der er for aftenen.

Jeg anmoder sygehuset om at sende mig en kopi af de bestemmelser som sygehuset har udfærdiget (eller udfærdiger) i medfør af bestemmelsen i bekendtgørelsens § 1.

### 5.17. Behandlingsplaner

Efter psykiatrilovens § 3, stk. 3, har overlægen ansvaret for at der opstilles en behandlingsplan for enhver der indlægges på psykiatrisk afdeling, og at patienten vejledes om planens indhold, samt at patientens samtykke til planens gennemførelse til stadighed søges opnået.

Jeg har fra sygehuset modtaget to behandlingsplaner for patienter på to forskellige afsnit. Det fremgår af dem begge at patienten har forholdt sig accepterende til planens indhold.

Det blev under inspektionen oplyst at sygehuset lægger stor vægt på samarbejdet med patienten der altid har kendskab til planens indhold.

Behandlingsplanerne giver ikke anledning til bemærkninger.



### 5.18. Euforiserende stoffer og alkohol

Det fremgår af det modtagne materiale for afsnit 21 (22, 23 og 24) og det ungdomspsykiatriske afsnit at alkohol, hash og andre rusmidler ikke må medbringes i afsnittene. Det fremgår videre af materialet fra det ungdomspsykiatriske afsnit at de indlagte ikke må være påvirkede heraf.

Ledelsen oplyste at sygehuset kun i meget begrænset omfang oplever at der findes euforiserende stoffer på afsnittene. Ledelsen oplyste at det sjældent gav anledning til problemer. Samarbejdet med politiet – særligt på området der grænser op til sygehusets område – fungerer efter det oplyste godt. Politiet tager henvendelser om 'mistænkelige' personer ved busstoppesteder, kiosken mv. alvorligt. Dette har bevirket at sygehuset ikke (længere) oplever at der sker salg til patienter – eller at patienter sælger til hinanden. Men sygehuset har (naturligvis) patienter der er misbrugere af euforiserende stoffer og alkohol.

Det er ikke ledelsens opfattelse at patienter er økonomisk afhængige af andre patienter – heller ikke i kraft af handel med andet end stoffer og alkohol. Men også for at imødegå sådan en afhængighed er personalet på alle afsnit opmærksomme på om nogle patienter sælger til eller bytter deres ejendele med andre patienter. Personalet forsøger at begrænse sådanne aftaler. I kraft af at afsnittene er så (forholdsvis) små, er det svært at 'gemme' sig i et afsnit, og eventuelle episoder opdages hurtigt. Opdager personalet at der foregår noget 'anderledes', tages der kontakt med patienten(-erne). Personalet tilbyder opbevaring af ejendele eller penge hvis patienten ønsker dette.

Det oplyste giver mig ikke anledning til bemærkninger. Jeg henviser til pkt. 5.7 ovenfor vedrørende visitation mv.

### 5.19. Rekruttering af personale og sygefravær

Sygehuset har generelt ikke problemer med rekruttering af personale bortset fra speciallæger, hvor sygehuset oplever de samme problemer som mange andre steder i landet. Sygehuset oplever at det er særligt svært at rekruttere speciallæger inden for børne- og ungdomspsykiatrien. Ledelsen oplyste at der i øjeblikket er en stigende tendens til at ikke alle stillinger besættes når de bliver ledige, men at sygehuset generelt er godt søgt. Sygehuset havde i en periode tidligere haft svært ved at rekruttere sygeplejersker. På tidspunktet for inspektionen var der både ubesatte lægestillinger og en sekretærvakanse. Alle ledige stillinger besættes med faguddannet personale.

Jeg har noteret mig at sygehuset i lighed med mange andre psykiatriske hospitaler og afdelinger kan have svært ved at få speciallæger nok.

Roskilde Amt har udarbejdet en fælles sygefraværspolitik der gælder i hele amtet. For at nedbringe sygefraværet skal der afholdes sygefraværssamtaler med det formål at drage omsorg for medarbejderen og for at afdække om der er arbejdsmiljømæssige årsager til fraværet. Med baggrund i denne generelle sygefraværspolitik har sygehuset udarbejdet en lokal politik indeholdende en procedure for sygemelding, sygefraværssamtaler, tilbagevenden efter sygdom mv.

Ledelsen oplyste at sygefravær følges af ledelsen og indberettes periodevis til amtet. Det var ledelsens indtryk at også medarbejderne var glade for politikken, men dette ville blive undersøgt i den forestående arbejdspladsvurdering (APV).

Det blev oplyst at sygefravær ikke er et større problem i en faggruppe frem for en anden. De enkelte afsnit oplever indimellem kortere eller længere perioder med meget sygefravær.

Jeg har noteret mig det oplyste.

På sygehuset er der udarbejdet en vejledning i påklædning. De fleste medarbejdere går i privat tøj hvorfor navneskiltet er det eneste der viser at den pågældende er medarbejder. Vejledningen gør opmærksom på at det er vigtigt at være opmærksom på hvilke signaler påklædningen sender. Påklædning og optræden skal matche de forventninger om troværdighed og seriøsitet som både patienter og personalet har til de (andre) ansatte. Påklædningen må ikke være udfordrende eller provokerende, og der skal tages hensyn til sikkerhedsrisici og hygiejne. Vejledningen indeholder nogle eksempler på uacceptabel påklædning (f.eks. trøjer og bluser hvor maven er synlig).

#### 5.20. Navneskilte

På de fleste afsnit er der opsat navneskilte uden for sengestuerne. På de navneskilte jeg så, var alene fornavnet angivet. Det blev oplyst at enkelte patienter undertiden foretrækker at alene efternavnet er anført.

Besøg foregår som også tidligere nævnt på afsnittene, primært på patienternes stuer, men besøg kan også foregå i aktivitetsrum.

Til orientering kan jeg oplyse at jeg tidligere har udtalt at skiltning med patienternes fulde navne på steder hvor udefrakommende har adgang, herunder besøgende og eventuelle håndværkere eller lignende, giver anledning til betænkeligheder. Efter min opfattelse bør der kun skiltes med fornavne, og kun hvor dette er nødvendigt, f.eks. af hensyn til patienten selv eller hvis sådan skiltning sker med patientens samtykke eller efter dennes ønske. Jeg går ud fra at sygehuset er opmærksomt herpå. Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

#### 6. Gennemgang af tilførsler til tvangsprotokollen

Som nævnt i indledningen anmodede jeg under inspektionen om at modtage udskrift/kopi af sygehusets tilførsler i tvangsprotokollen i henhold til §§ 32-39 i bekendtgørelse nr. 1404 af 14. december 2004 om tvangsbehandling, fiksering, tvangsprotokoller mv. på psykiatriske afdelinger vedrørende tvangsindlæggelse, tvangstilbageholdelse, tvangsbehandling, tvangsfiksering, anvendelse af fysisk magt, beskyttelsesfiksering, anvendelse af personlige alarm- og pejlesystemer og anvendelse af særlige dørlåse foretaget på sygehuset forud for den 28. september 2005 (hvor inspektionen blev varslet), men efter den 1. januar 2005 (hvor bekendtgørelsen trådte i kraft). Såfremt antallet af tilførsler (skemaer/udskrifter) oversteg 10 inden for hver kategori, ønskede jeg alene at modtage kopier af de 10 seneste tilførsler (skemaer/udskrifter).

...

Materialet indeholder i alt 20 skemaer vedrørende frihedsberøvelse (tvangsindlæggelse og tvangstilbageholdelse – skema 1), 10 skemaer vedrørende tvangsbehandling (skema 2) og 31 skemaer vedrørende fiksering og fysisk magtanvendelse (skema 3). Jeg har foretaget en sortering af de modtagne skemaer, således at min gennemgang nedenfor alene omfatter de 10 seneste tilførsler vedrørende frihedsberøvelse (skema 1) og fiksering og fysisk magtanvendelse (skema 3). Jeg beklager samtidig de misforståelser formuleringen af mit anmodningsbrev har givet anledning til – herunder unødigt tidsforbrug. Min gennemgang vedrørende tvangsbehandling omfatter – naturligvis – alle de modtagne 10 skemaer (skema 2). Denne begrænsning beror primært på ressourcehensyn.

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 nedenstående bemærkninger.

...

## 7. Opfølgning

Som det fremgår af de enkelte afsnit ovenfor, har jeg i flere tilfælde bedt sygehusledelsen om nærmere oplysninger mv. vedrørende forskellige forhold. Jeg beder om at disse oplysninger mv. sendes gennem Roskilde Amt for at amtet kan få lejlighed til at kommentere det som sygehuset anfører.

## 8. Underretning

Denne endelige rapport sendes til Roskilde Amtssygehus Fjorden og Roskilde Amt, Folketingets Retsudvalg og Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 og sygehusets patienter og pårørende."

Ombudsmanden modtog herefter et brev af 24. maj 2006 med bilag fra Roskilde Amt, Psykiatriudvalget. Amtet fremsendte hermed i citat psykiatriledelsens svar som amtets psykiatriudvalg tilsluttede sig.

Psykiatriledelsen oplyste indledningsvis nærmere om den procedure der havde været fulgt efter modtagelsen af rapporten. Den var blevet udsendt til sygehuset, de enkelte afdelinger og patienter (og personale), og til brug for ledelsens besvarelse til mig havde ledelsen indhentet bidrag fra de enkelte afdelinger. Ledelsen havde endvidere bemærket at rapporten havde givet anledning til en øget fokus på særlige problemstillinger og en intern præcisering af hvilke retningslinjer der gælder.

I en opfølgingsrapport af 9. oktober 2006 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

### "Ad punkt 3.2.2. Poppelhus – skadestue/modtagelse og skærmet enhed

Jeg bemærkede at venteværelsets størrelse og de fyldte askebægre på bordene samt den på inspektionstidspunktet fremtrædende røglugt ikke gjorde venteværelset videre indbydende.

Psykiatriledelsen har anført at ledelsen anser det for væsentligt at der overalt og specielt i venteområder og ved modtagelsen skal være pænt og indbydende. Patienter og pårørende skal føle sig velkomne også under de pressede situationer det vil være at skulle komme i en psykiatrisk skadestue/modtagelse. Ledelsen har videre nævnt at man imidlertid ikke kan se bort fra at netop venteværelset og andre faciliteter i skadestuen er meget belastede områder hvor der akut kan være/opstå særlige situationer og behov. Ledelsen har videre oplyst at rengøring og andre servicefunktioner ikke har en akut buffer, men at arbejdet fremover vil blive tilrettelagt således at der er opmærksomhed over for vente- og opholdsrum. Via procedurer og arbejdsplaner vil der blive aftalt et koncept for service, herunder soignering, som imødekommer de fleste situationer.

Psykiatriledelsen har bemærket at ledelsen således er opmærksom på forholdet og arbejder internt med at fastlægge nærmere retningslinjer for soigneringsniveauet på vente- og opholdsrum og andre fællesarealer.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder om underretning om (kopi af) disse retningslinjer når de foreligger.

Jeg nævnte at jeg tidligere har tilkendegivet at hospitalssenge (særligt hvis de er placeret midt i stuerne) giver et meget hospitalsagtigt indtryk. Jeg gik ud fra at sygehuset løbende overvejer hvorledes der kan forbedres herpå

(herunder overvejer i hvilket omfang senge-  
ne kan erstattes med brikse som på afsnit 61)  
– idet jeg gik ud fra at indretning mv. også i  
terapeutiske sammenhænge spiller en (stor)  
rolle for behandlingen.

Psykiatrilædelser har hertil bemærket at  
sygehusledelsen netop systematisk har over-  
vejet og helt bevidst har valgt at anvende ho-  
spitalssenge i stedet for brikse på hele syge-  
huset, dog bortset fra det ungdomspsykiatri-  
ske afsnit (og enkelte sengestuer i Køge) der  
har ønsket brikse. Som begrundelse herfor  
har ledelsen anført at patienterne er indlagt i  
en intensiv fase af sygdomsforløbet og ofte i  
korte perioder. Der er ud over behandling  
for psykisk sygdom ofte behov for fysisk un-  
dersøgelse og pleje. Der skal derfor være en  
balance mellem at sikre medarbejdernes ar-  
bejdsvilkår og tilbyde pæne eneværelser  
med et ikke alt for institutionelt præg. Pa-  
tienterne må ikke opfatte værelset som deres  
hjem. Det må ikke være så indbydende at det  
motiverer til at blive boende på Fjorden.

Jeg har ingen bemærkninger til at sygehu-  
set anvender hospitalssenge bl.a. af hen-  
syn til medarbejdernes arbejdsvilkår. Idet  
der er muligheder for at give sengestuerne  
et vist personligt præg, og idet jeg som  
nævnt i rapporten går ud fra at indretning  
mv. også i terapeutiske sammenhænge  
spiller en rolle for behandlingen, har jeg  
heller ingen bemærkninger til det oplyste  
om at sygehuset gerne vil signalere at der  
er tale om en behandlingsafdeling og ikke  
et hjem (eller bosted). Jeg bemærker dog at  
sygehuset kan overveje at forsyne sengene  
med sengetæppe hvilket efter min opfat-  
telse vil give sengestuerne mindre præg af  
somatisk sygehus.

### Ad punkt 3.2.3. Poppelhus – afsnit 43

Det blev oplyst at afsnittets ventilationsan-  
læg ikke virker efter hensigten, hvilket også  
kunne mærkes, og at der var bevilget penge  
til renovering af dette afsnit. Jeg anmodede  
om nærmere oplysninger om den foreståen-

de renovering. Jeg bad endvidere sygehuset  
om at oplyse om eventuelle undersøgelser/  
overvejelser om forbedring af ventilationen.

Psykiatrilædelser har oplyst følgende:

‘Poppelhus indgik – i 1989 – som den før-  
ste bygning i renovationsprojektet for Fjor-  
den. Ombygningen var på den måde en  
form for pilotprojekt, og i den efterfølgende  
del af renoveringsprojektet medførte erfa-  
ringerne fra Poppelhus, at der blev indarbej-  
det projektforbudringer med hensyn til pro-  
jektering af sengeafsnit, ventilation, place-  
ring af trappe, valg af entreprenør med me-  
re. 1. salen i Poppelhus har derfor i forhold  
til den øvrige standard på Fjorden været  
uhensigtsmæssigt proportioneret fra begyn-  
delsen.

I forbindelse med en sammenlægning af  
sengeafsnittene på 1. sal er det aktuelt be-  
sluttet at revurdere de bygningsmæssige  
rammer på etagen. Formålet er at skabe op-  
timale rammer for patienter og behandlere  
givet de overordnede fysiske begrænsnin-  
ger, hvor det ikke mindst er en udfordring,  
at afsnit 43 rummer færre m<sup>2</sup> end tilsvaren-  
de sengeafsnit i de andre bygninger. Reno-  
veringsprojektet er godkendt og igangsat og  
forventes afsluttet ultimo maj 2006.

Af væsentlige elementer i det endelige  
projekt kan nævnes:

- Etablering af en stor fælles *opholdsstue*  
med tilknyttet tekøkken
- Etablering af en stor *spisestue* med tilknyt-  
tet stort tilberedningskøkken
- Spisestuen gøres fleksibel, så den også kan  
anvendes til *aktivitetsrum* (både kreative  
og fysiske aktiviteter)
- Etablering af en *plejepatientstue* med til-  
knyttet handicapbadeværelse til specielt  
plejekrævende eller handicappede patien-  
ter.
- Indretning af fleksibelt ‘*bufferrum*’, der  
kan anvendes til henholdsvis patientsam-  
taler og som enestue i eventuelle tilfælde  
af overbelægning

*Angående ventilationsanlægget* for hele Pop-  
pelhus er Fjorden opmærksom på, at dette

har været fejlprojekteret og derfor fremstår som underproportioneret i forhold til behovet. Der har været en dårligere luftkvalitet i denne bygning sammenlignet med Fjordens øvrige bygninger.

Fra begyndelsen af 2006 er der gennemført et rygeforbud for personalet, hvilket i sig selv forventes at forbedre indeklimaet i Poppehus. Desuden har Psykiatridelen i foråret 2006 sat ekstra fokus på patienternes rygning generelt med det overordnede mål at forbedre luftkvaliteten og dermed indeklimaet i afsnittene.

Det er besluttet, at som udgangspunkt kan patienterne kun ryge et sted på hvert afsnit/etage, idet der lokalt kan dispenseres, f.eks. i forbindelse med tvangsfiksering o.l. Der arbejdes i øjeblikket med den praktiske udmøntning af beslutningen.'

Jeg har noteret mig det oplyste – som jeg, for så vidt angår ventilationen, forstår sådan at den ikke vil blive forbedret. På baggrund af det oplyste om at rygeforbuddet for personalet og begrænsningen af patienternes rygning til ét sted på afsnittet forventes at forbedre indeklimaet, foretager jeg mig dog ikke mere vedrørende dette forhold. Dog går jeg ud fra at ledelsen vil være opmærksom på om der uanset dette fortsat er indeklimaproblemer.

#### Ad punkt 3.2.4. Birkehus – afsnit 31

Det blev under den afsluttende samtale oplyst at sygehuset løbende gennemgår afsnittene med henblik på at vurdere behovet for istandsættelse, og at det økonomisk ville være muligt at istandsætte afsnit 31 i 2006. Jeg gik på denne baggrund ud fra at sygehuset ville overveje at renovere afsnittet. Jeg bad om underretning om resultatet af overvejelserne og om hvad en renovering i givet fald ville omfatte.

Psykiatridelen har herom anført følgende:

'Fjorden gennemfører med to års mellemrum et bygningsyn af hele sygehusets byg-

ningsmasse. Alle bygninger gennemgås og mulige vedligeholdelsesarbejder oplistes og prioriteres groft. I 2005 blev det seneste bygningsyn gennemført, og her blev det i forbindelse med afsnit 31 blandt andet bemærket, at 'nedhængte lofter i gange, kontorer, aktivitetsrum m.v. er stærkt misfarvede og trænger generelt til udskiftning'. Arbejdet er blevet prioriteret til at være i 2. kategori ud af 3. Kategori 2 indeholder opgaver der bør udføres, men hvor bygningsdefekten ikke er til skade eller fare for andre bygningsdele eller for personer.

På den baggrund optræder en udskiftning af lofter højt på Fjordens prioriteringsliste for vedligeholdelsesarbejder, der skal udføres i 2006. Da afsnittet er blevet malerbehandlet i 2004 vil en renovering primært bestå i en udskiftning af lofterne. Fjorden er opmærksom på, at problemet fremstår tydeligere, fordi gangene i Birkehus er ekstra smalle i forhold til de øvrige bygninger. Der vil blive anvendt faglig bistand (incl. arkitekt) til renoveringen, når den skal gennemføres.'

| Jeg har noteret mig det oplyste.

#### Ad punkt 3.2.5. Toftehus – afsnit 23 og 24

Jeg bad sygehuset om at overveje en opfriskning af lofterne der generelt set er misfarvet af tobaksrøg, og meddele mig resultatet af disse overvejelser.

Psykiatridelen har oplyst at bygningssynet har placeret en udskiftning af lofterne i afsnit 23 og 24 i samme hovedkategori som udskiftning af lofterne i afsnit 31, og at en renovering heraf således prioriteres højt i 2006.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

#### Ad punkt 5.1. Overbelægning mv.

For god ordens skyld bad jeg sygehuset om at oplyse nærmere om belægningssituationen i 2005.

Jeg nævnte i den forbindelse at jeg samtidig gik ud fra at Roskilde Amt stedse er op-



mærksom på at søge at sikre at der til enhver tid er et tilstrækkeligt antal sengepladser til rådighed.

Psykiatrilædelser har oplyst at den gennemsnitlige belægningsprocent på Fjorden – ifølge patientregistreringen – i 2005 var på 99,2 på sygehusniveau. Belægningsprocenten på de enkelte sengeafsnit varierede fra 62,3 (på ungdomspsykiatrisk afsnit) til 112,8 på det åbne afsnit 51 i Lindehus. Psykiatrilædelser har oplyst at belægningsprocenten generelt var højest på de åbne afsnit. Af lukkede afsnit var det alene afsnit 21 og 23 i Toftehus der havde en gennemsnitlig belægningsprocent på lidt over 100. Psykiatrilædelser har i forlængelse heraf anført følgende:

‘Belægningsprocenten illustrerer, at der har været en høj belægning – og med jævne mellemrum også overbelægning. I en del af de åbne sengeafsnit er imidlertid indlagt patienter, der som led i behandlingen, herunder i udslusningsforløb, beholder sengen på afsnittet, men i øvrigt overnatter i eget hjem. Når der i visse situationer hele døgnen er indlagt flere patienter end der er normerede senge til, placeres disse typisk ikke som 2. person i en enestue, men i andre fælles lokaler (aktivitetsrum, grupperum), der på forhånd er godkendt (af brandmyndighederne) til formålet.’

I forlængelse heraf er psykiatrilædelser kommet med følgende kommentarer til spørgsmålet om hvorvidt der er det tilstrækkelige antal sengepladser:

‘Psykiatrilædelser er opmærksom på, at belægningsituationen til tider kan være anstrengt, og det kan være nødvendigt med en vis overbelægning. Men dette sker typisk i akutte situationer. Hvis amtet skulle sikre, at der var den nødvendige kapacitet og dermed beredskab til at modtage alle patienter også i typiske spidsbelastningssituationer, ville dette kræve, at der både var etableret fysiske forhold til disse, samt at der var personale til rådighed og f.eks. fast rådighedsvagt til enhver situation.

Psykiatrilædelser er enig i, at der skal sikres et rimeligt serviceniveau i forhold til alle patienter i psykiatrisk behandling, både under indlæggelse og i ambulant behandling. Hvis lædelser disponerer, dvs. ‘blokerer’ forholdsvis mange ressourcer til at sikre den optimale behandling i særlige og akutte situationer, vil niveauet i den ordinære indsats blive sænket, og der vil generelt ikke være balance i indsatsen.

Dette vil ikke harmonere med bl.a. regeringens henstillinger til en rimelig administration af de offentlige midler.’

Som anført i rapporten kritiserede § 71-tilsynet i tilsynets rapport af 31. maj 2001 at der periodevis havde været tale om en meget høj belægning. I de tre år som tilsynet havde undersøgt, var belægningsprocenten samlet set på mellem 99,3 og 100,2, men det dækkede over meget store udsving mellem de enkelte afsnit (mellem 61,7 pct. og 119,8 pct.).

Jeg er enig med tilsynet i at det er et problem hvis belægningsprocenten i perioder er meget høj. Det gælder særligt hvis der er tale om ofte tilbagevendende perioder, og hvis der, som anført af psykiatrilædelser, med ‘jævne mellemrum’ er egentlig overbelægning. Derfor går jeg også fortsat ud fra at amtet (fra 1. januar 2007 regionen) sikrer at der til enhver tid er det tilstrækkelige antal sengepladser til rådighed. Jeg sigter hermed ikke til at alle patienter til enhver tid skal være sikret en plads, men amtet (regionen) har efter min opfattelse en forpligtelse til løbende at følge udviklingen i belægningsprocenten og på grundlag heraf foretage en vurdering af om der er det tilstrækkelige antal sengepladser. Jeg har således heller ingen bemærkninger til det oplyste om at amtet (regionen) må prioritere ressourcerne. I den forbindelse bemærker jeg også at ombudsmanden efter ombudsmandslovens § 8 ved bedømmelsen af den (amts)kommunale forvaltning skal tage hensyn til de



særlige vilkår hvorunder det kommunale styre virker, herunder respektere at det er kommunalbestyrelsen/amtsrådet der inden for gældende rets rammer fordeler (amts)kommunens ressourcer.

Som anført i den endelige rapport forstod jeg det oplyste under inspektionen sådan at overbelægning ikke længere var et problem (men kun skete 'indimellem'). Psykiatriledelsens oplysning om at der 'med jævne mellemrum' har været tale om overbelægning, synes umiddelbart ikke at harmonere hermed. Ud over at henvise til ovenstående og det anførte i rapporten om sammensætning mv. når der forekommer overbelægning, foretager jeg mig dog ikke mere vedrørende dette forhold.

Jeg bad sygehuset og/eller amtet oplyse nærmere om planerne for at flytte børnepsykiatrien til bedre fysiske rammer.

Psykiatriledelsen har oplyst at det børnepsykiatriske afsnit – der er placeret i en bygning på samme matrikel som Roskilde Amts Sygehus – som led i en større bygningsmæssig rokade flytter til nyrenoverede og større lokaler tæt på sygehuset og offentlige transportmidler. Der er udarbejdet et projekt, og kontrakt om projektets gennemførelse er underskrevet i april 2006. De nye lokaler forventedes taget i brug i august 2006.

Jeg har noteret mig det oplyste.

### **Ad punkt 5.2. Aflåsning, herunder skærmning, og forholdene for frivilligt indlagte**

Jeg bad sygehuset om at oplyse på hvilke (andre) afsnit (end afsnit 43) vinduerne er aflåste så patienten ikke selv kan åbne vinduet for at få frisk luft ind på stuen.

Psykiatriledelsen har oplyst at Fjorden som psykiatrisk sygehus har fastlagt særlige principper for vinduesaflåsning i de forskellige funktionsområder. Ledelsen har videre oplyst at Fjorden får specialfremstillede vindueslåse og nøgler til brug for sikring af vin-

duer på sengeafdelingerne. Låsene, der monteres udvendigt på midtersprossen på vinduet, fungerer som en spærreanordning således at vinduet kan åbnes ca. 10 cm af alle med henblik på at få frisk luft ind. Skal vinduet åbnes helt, skal plejepersonalet tilkaldes. Personalet kan åbne spærreanordningen på vinduerne med en særlig nøgle.

Ledelsen har oplyst at de særlige vindueslåse er monteret på samtlige vinduer på Toftehus, afsnit 21, 22, 23 og 24, på Birkehus, afsnit 31 og 33, og på Poppelhus, afsnit 41 og 43. I Lindehus, afsnit 50, og Elmehus, afsnit 61, er disse låse kun monteret på vinduerne på sengestuerne. (Fjordens åbne afsnit i Køge har ikke særlige låse på vinduerne).

Det forekommer mig uforståeligt at vinduer på åbne afsnit (hvor yderdøren er åben) er aflåst således at de kun kan åbnes helt med en nøgle ved henvendelse til personalet. Aflåsning af næsten samtlige vinduer på sygehuset fremtræder som en (af flere) konsekvens(er) af at sygehuset ikke (længere) konsekvent skelner mellem egentlige åbne og lukkede afsnit, og at nogle af afsnittene således er 'blandede' afsnit, når en eller flere patienter på afsnittet er tvangsindlagt eller tvangstilbageholdt.

Jeg anmoder om oplysning om hvorvidt låsemekanismerne udgør en integreret del af vinduet, eller om de umiddelbart kan afmonteres. Jeg anmoder endvidere om oplysning om hvorvidt låsemekanismerne kan indstilles på åben (ulåst) position så vinduerne frit kan åbnes. I givet fald beder jeg sygehuset om at oplyse om sygehuset vil være indstillet på at lade vinduerne være uaflåste således at patienter der ikke er tvangsindlagt eller tvangstilbageholdt, selv kan åbne vinduerne hvis de ønsker det, eventuelt således at aflåsning af vinduer kun sker når der er behov for det. Det bemærkes at jeg naturligvis har forståelse for at et afsnit kan have patienter indlagt som gør det nødvendigt at låse afsnit-

tets (døre og vinduer), således at afsnittet reelt er et lukket afsnit i den konkrete periode.

Når det skærmede afsnit på det ungdomspsykiatriske afsnit var taget i brug (og havde fungeret nogen tid), bad jeg sygehuset om at oplyse hvorvidt det forekommer at døren til det skærmede afsnit aflåses mens den øvrige del af afsnittet (som normalt) fungerer som åbent afsnit. Såfremt dette er tilfældet, bad jeg sygehuset oplyse hvorledes en sådan dør aflåsning er blevet registreret.

Psykiatrilæden har oplyst at den skærmede enhed (det rolige afsnit) på det ungdomspsykiatriske afsnit har været åbent siden november 2005, og at der i flere omgange har været indlagt patienter der af behandlingsmæssige eller retslige årsager har opholdt sig bag låst dør.

Med hensyn til registrering har ledelsen oplyst at der i alle tilfælde er sket udfyldelse af tvangsprotokollens skema 3. I de tilfælde hvor der har været patienter 'bag den aflåste dør', og hvor der ikke har været tale om retslige grunde hertil eller anvendelse af tvang efter psykiatriloven, er der lavet et notat i patientens journal om at patienten frit kan forlade afsnittet med personalets hjælp.

Jeg læser det anførte sådan at døren til det skærmede afsnit altid er låst, også når der på stuerne er patienter som ikke er undergivet retslige restriktioner eller tvangsforanstaltninger. Jeg beder sygehuset om at oplyse om det er korrekt forstået. I givet fald beder jeg om oplysning om hvorfor døren er låst når patienten ikke er undergivet disse restriktioner/foranstaltninger.

#### **Ad punkt 5.4. Vejledning efter psykiatrilovens § 3, stk. 2**

Jeg bad sygehuset om at oplyse hvordan vejledning efter § 3, stk. 2, i psykiatriloven hvorefter lægen skal vejlede patienten om

formålet med indlæggelsen, opholdet og behandlingen samt om udsigterne til en bedring af helbredstilstanden, finder sted.

Psykiatrilæden har oplyst at vejledning efter denne bestemmelse finder sted i forbindelse med udarbejdelse af behandlingsplanen som patienten deltager i. Sygehuset forventer desuden at henvisende læge (som for det meste er en praktiserende læge) vejleder patienten.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

#### **Ad punkt 5.5. Patienternes kontakt med læge mv.**

Jeg anmodede om oplysning om hvorvidt der normalt deltager andre (f.eks. sygeplejerske eller plejepersonale/kontaktperson) i lægesamtalerne, og i bekræftende fald om det er muligt for patienten at få en samtale med lægen alene hvis patienten ønsker det.

Psykiatrilæden har oplyst at der normalt deltager andre i samtalerne, men at det også er muligt for patienten at få en samtale med lægen alene hvis patienten ønsker det.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Endvidere anmodede jeg om nærmere oplysninger om kontaktpersonordningen, herunder om muligheden for at skifte kontaktperson, f.eks. hvis der opstår et (åbenlyst) modsætningsforhold mellem patienten og kontaktpersonen.

Psykiatrilæden har oplyst at det er muligt for patienten at skifte kontaktperson hvis der opstår et modsætningsforhold. Ledelsen har ikke besvaret min anmodning om nærmere oplysninger om kontaktpersonordningen.

| Jeg har noteret mig det oplyste og gentager mit spørgsmål om nærmere oplysninger om kontaktpersonordningen.

### Ad punkt 5.7. Besøg, visitation og adgang til telefonering

Jeg henstillede til sygehuset at overveje udfærdigelsen af (lokale) generelle retningslinjer, og jeg bad sygehuset om at underrette mig om hvad overvejelserne resulterede i.

Jeg oplyste i den forbindelse at jeg i sagen om min inspektion af Psykiatrisk Afdeling på Hvidovre Hospital havde fået oplyst at Det Sundhedsfaglige Råd i H:S aktuelt arbejdede med at tilpasse de interne regler der er udarbejdet på Sct. Hans Hospital, således at reglerne kan fungere på en almenpsykiatrisk afdeling og ikke kun på et psykiatrisk hospital med specialiserede funktioner.

Psykiatriledelsen har oplyst at Fjorden er indstillet på at lade sig inspirere af arbejdet i H:S, og at Fjordens regler er under udarbejdelse.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder om en kopi af de regler som Fjorden udarbejder.

Jeg gik ud fra at sygehuset kun gennemfører visitation ved (særlig) mistanke om at den pågældende patient er i besiddelse af stoffer mv., f.eks. i gentagelsestilfælde af patienter som afsnittet ved er stofmisbrugere. På baggrund af det der var anført om visitation i det materiale som jeg havde modtaget fra sygehuset, bad jeg dog sygehuset oplyse nærmere om adgangen til at visitere patienter.

Jeg bad samtidig sygehuset om at oplyse hvorledes sygehuset (de enkelte afsnit) forholder sig til en (konkret) mistanke om at en patient eller en besøgende medbringer euforiserende stoffer eller andre uønskede genstande (f.eks. våben) på sygehuset.

Psykiatriledelsen har i den anledning anført følgende:

‘Det er ledelsens udgangspunkt, at afdelingerne har ansvar for at sikre den nødvendige sikkerhed på de enkelte afsnit i forhold til patienter, pårørende og personale. På samtlige afdelinger på Fjorden arbejdes der således i henhold til en instruks, hvoraf det

fremgår at patienten visiteres ved indlæggelse på lukket afsnit/skærmet enhed og ved overflytning fra åbent afsnit til lukket afsnit/skærmet enhed med henblik på at fjerne genstande, der kan være til fare for patienten eller andre.

I henhold til instruksen fjernes: medicin, skarpe og spidse genstande, flasker (af glas), alkohol, euforiserende stoffer, ledninger, våben, brandbare væsker og bæltter af kraftigt materiale, f.eks. læder. Der skal være to personer (personale) til stede, når patienten visiteres. Undtagelse fra ovenstående retningslinier må kun finde sted efter aftale med både den ansvarshavende sygeplejerske og den læge, der modtager patienten.

Som anført af ombudsmanden er denne instruks omtalt over for patienterne i de informationsmapper eller husordner, der foreligger. En rundspørge viser, at instruksen efterleves efter nævnte principper på de enkelte afsnit.

Disse regler gælder således ved indlæggelse på lukket/skærmet afsnit. I øvrigt foretages visitation kun efter skøn, dvs. ved særlig mistanke om at en patient besidder euforiserende stoffer, våben eller lignende. Når det drejer sig om besøgende, kan man ved en sådan mistanke nægte vedkommende adgang til et afsnit, eller man kan bede om at få lov til at se indholdet af tasker eller lignende.’

Det fremgår ikke hvem der har kompetencen til at foretage visitation ‘efter skøn’. Jeg går som nævnt i rapporten ud fra at de regler som Fjorden er i færd med at udfærdige, jf. ovenfor, tillige vil indeholde kompetenceregler.

For så vidt angår undersøgelser af en patients ejendele og kropsvisitation, henviser jeg i øvrigt til bemærkningerne til § 19 a i den nye psykiatrilov (nr. 534 af 8. juni 2006) der træder i kraft den 1. januar 2007. Som det fremgår heraf, kan de i denne bestemmelse nævnte foranstaltninger (f.eks. undersøgelse af en patients ejendele

og kropsvisitation) alene ske ved begrundet mistanke om at medikamenter, rusmidler eller farlige genstande aktuelt er blevet eller vil blive forsøgt indført til patienten. Der kan således ikke etableres faste rutiner hvorefter sådanne foranstaltninger generelt foretages i forhold til samtlige eller en gruppe af de indlagte patienter.

### Ad punkt 5.8. Rygepolitik

Jeg tilkendegav at sygehuset efter min opfattelse burde overveje at gennemføre en egentlig rygepolitik (samlet eller for hvert enkelt afsnit) og sikre at en sådan rygepolitik efterfølgende håndhæves. Jeg bad sygehuset om at oplyse mig om hvad mine bemærkninger gav anledning til.

Jeg bad tillige amtet (eller sygehuset) om at sende mig en kopi af de bestemmelser om røgfri miljøer som amtet havde fastsat i henhold til § 2 i lov om røgfri miljøer mv. som sygehuset er omfattet af.

Psykiatriledelsen har oplyst at Fjorden systematisk arbejder med indførelse af en rygepolitik. Pr. 1. januar 2006 er der et absolut rygeforbud for alt personale i arbejdstiden og på sygehusets område. Ledelsen har videre oplyst at der er truffet en principiel beslutning om at patienterne kun må ryge et sted på afsnittet. Sygehuset er opmærksomt på at der skal være dispensationsmuligheder, særligt i forbindelse med tvangsforanstaltninger.

Psykiatriledelsen har vedlagt kopi af Roskilde Amts rygepolitik som er fastsat med virkning fra 1. januar 1996.

Jeg har noteret mig det oplyste, herunder indholdet af de vedlagte bestemmelser. Idet det er oplyst at Fjorden (fortsat) 'arbejder' med at indføre en rygepolitik, beder jeg sygehuset om at orientere mig om hvad der videre måtte ske vedrørende dette forhold.

### Ad punkt 5.9. Forplejning

Jeg noterede mig at sygehusledelsen var enig i at der var behov for at få tilpasset patientkosten til patienternes behov, og at sygehuset ville drøfte problemerne med den eksterne madleverandør og – gik jeg ud fra – amtet hvis det skulle vise sig nødvendigt. Jeg bad sygehuset om at underrette mig om arbejdet med et nyt kostkoncept.

Psykiatriledelsen har i den anledning anført følgende:

'Fra primo 2006 er alle sygehusets fire distrikter (Øst, Nord, Midt samt Børn & Unge) repræsenteret i Fjordens Ernæringsudvalg. Udvalget vil sørge for en god dialog med sygehusets leverandør af patientkosten, firmaet KRAM, der generelt er lydhør over for sygehusets ønsker.

Samtidig vil Ernæringsudvalget opfordre de ansatte i distrikterne til at videregive patienternes eventuelle henvendelser vedrørende kosten. Udvalget vil således på kvalitetsområdet tjene som et bindeled mellem afdelingerne og leverandøren af patientkosten.

Det er sygehusets mål, at udvalget skal bidrage til at imødekomme patienternes ønsker til kosten uden at gå på kompromis med de ernæringsmæssige hensyn. Fjorden står netop for at skulle ansætte en diætist i en stilling på 20-25 timer om ugen. Diætisten vil indgå i Ernæringsudvalget og her hjælpe med at forbedre den ernæringsmæssige og den patientoplevede kvalitet af kosten. Diætisten vil sammen med udvalget ydermere rådgive de ansatte om, hvordan man hjælper patienterne til at spise sundt og opretholde en normal vægt.

Fjorden vil orientere ombudsmanden, når der sker større ændringer i kostkonceptet.'

Jeg har noteret mig det oplyste, herunder det oplyste om at jeg vil blive orienteret om større ændringer i kostkonceptet.

### **Ad punkt 5.10. Udslusning, udskrivningsaftaler og koordinationsplaner**

Jeg bad sygehuset om at oplyse om sygehusets praksis i forbindelse med udskrivningsaftaler og koordinationsplaner.

Psykiatriledelsen har oplyst at Fjorden følger psykiatrilovens bestemmelser herom, og at det efter ledelsens skøn ikke har givet anledning til misforståelser eller misfortolkninger i de enkelte tilfælde hvor der har været iværksat udskrivningsaftaler eller koordinationsplaner. På grund af sygehusets gode samarbejde med de kommunale myndigheder og de praktiserende læger generelt sker det imidlertid sjældent i praksis at der udarbejdes sådanne aftaler/planer. Almindeligvis iværksættes der planlægningsmøder i forbindelse med forestående udskrivning af en patient hvor kommunale medarbejdere, socialpsykiatri, distriktspsykiatri mv. indkaldes efter behov.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

### **Ad punkt 5.11. Børn og unge**

§ 71-tilsynet anførte i tilsynets rapport at der var usikkerhed om hvorvidt mindreårige kunne være indlagt på afsnit 41 uden at være adskilt fra voksne patienter på afsnittet. Tilsynet ville i sin opfølgning anmode om en præcisering heraf. Da jeg ikke havde kendskab til hvilket præciserende svar § 71-tilsynet havde fået fra sygehuset, bad jeg sygehuset oplyse om det forekommer at mindreårige er indlagt på andre afsnit end de børne- og ungdomspsykiatriske afsnit.

Psykiatriledelsen har oplyst at der med virkning fra 1. november 2005 er ibrugtaget et afsnit på ungdomspsykiatrisk afsnit med en særlig rolig funktion. Siden da er der i marginalt omfang sket indlæggelser af børn og unge under 18 år på voksenpsykiatrisk afsnit. Det drejer sig om i alt tre unge der har været indlagt i alt henholdsvis 5, 3 og 10 dage i Poppelhus på henholdsvis afsnit 41 og 43. Hertil kommer 19 børn og unge med ind-

læggelse af højst et døgn varighed i tilknytning til skadestuen.

Jeg har noteret mig at der siden ibrugtagningen af det 'rolige' afsnit i det ungdomspsykiatriske afsnit kun har været meget få børn og unge under 18 år anbragt i voksenpsykiatrisk afsnit, og kun i kort tid. Uanset dette anmoder jeg om oplysning om hvorvidt disse børn og unge har været skærmet fra de voksne på afsnittet, jf. det oplyste om skærmning i tilsynets rapport. Jeg anmoder endvidere om oplysning om (kopi af) det præciserende svar til § 71-tilsynet.

### **Ad punkt 5.13. Vold mod personalet**

Jeg bad sygehuset om at oplyse hvorvidt det der er anført i sygehusets instruks på området, skulle forstås sådan at ansvaret for at (tage stilling til spørgsmålet om at) indgive politianmeldelse ligger hos personalet selv, eller om det ligger hos ledelsen, dog således at der ikke indgives anmeldelse hvis forurettede ikke ønsker det.

Psykiatriledelsen har oplyst at det er afdelingsledelsen der ved vold eller trusler tager stilling til om der skal ske politianmeldelse. Der skal foretages en afvejning af voldens eller truslernes farlighed, faren for retssikkerheden aktuelt og den forurettedes opfattelse af volden eller truslerne. Beslutning om politianmeldelse træffes altid i samråd med den forurettede. Hvis der træffes beslutning om politianmeldelse, foretages den af afdelingsledelsen.

Ledelsen har videre oplyst at ledelsen ikke vil modsætte sig at den forurettede selv anmelder forholdet.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

### **Ad punkt 5.14. Opbevaring af journaler**

Jeg anmodede om oplysning om hvornår sygehuset forventede (fuldt ud) at overgå til elektroniske journaler.



Psykiatriledelsen har oplyst at Fjorden har en elektronisk patientjournal der opfylder de krav som Amdsrådsforeningen har stillet. Dvs. at journalen indeholder et fungerende medicinmodul, og at alle journalnotater kan skrives og læses elektronisk.

Ledelsen har videre oplyst at Fjorden parallelt har en papirudgave, primært fordi der er enkelte arbejds gange der ikke er fuldt ud indarbejdet i den elektroniske journal. En af de udfordringer der er i den forbindelse, er håndteringen af de midlertidige oplysninger der hidtil er blevet opbevaret i det sygeplejefaglige kardex.

Ledelsen har videre oplyst at amtet for tiden ikke har en endelig køreplan for hvornår den papirbaserede journal skal afskaffes. I foråret 2006 skulle der gennemføres et pilotforsøg med en ny teksteditor der bl.a. bevirker at notater kan skrives direkte fra medicinmodulet. Som en del af dette forsøg vil det bl.a. blive overvejet hvordan systemet kan håndtere midlertidige patientoplysninger.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder om underretning om erfaringerne med pilotforsøget og resultatet af de nævnte overvejelser.

#### **Ad punkt 5.16. Patientindflydelse**

Jeg bad hospitalet om at sende mig en kopi af de bestemmelser som var udfærdiget (eller var under udfærdigelse) i medfør af § 1 i bekendtgørelse nr. 1337 af 15. december 2004 om patientindflydelse på psykiatriske sygehuse og afdelinger.

Psykiatriledelsen har i den anledning vedlagt kopi af en (udateret) instruks herom. Det fremgår bl.a. heraf at inddragelse af patienter bør varetages systematisk ved morgenmøderne. Sygehuset vurderer hvad patienterne skal inddrages i, men der skal dog også tages hensyn til deres ønsker og aktuelle helbredstilstand. Patienterne skal altid inddrages i spørgsmål om beskæftigelse og den lokale husorden. I afsnit hvor patienter

er indlagt i længere tid, skal de desuden inddrages i spørgsmål om retningslinjer for det almindelige omsorgsarbejde, fordeling af midler til aktiviteter og planer for lokale bygningsmæssige forhold og større inventaran-skaffelse.

Jeg har noteret mig at sygehuset har fastsat nævnte bestemmelser, og indholdet heraf.

Det tilføjes at bekendtgørelse nr. 1337 af 15. december 2004 om patientindflydelse vil bortfalde ved ikrafttrædelsen af den nye psykiatrilov, jf. forarbejderne til lovens § 2 a (om obligatoriske husordener).

#### **Ad punkt 6. Gennemgang af tilførsler til tvangsprotokollen**

...

#### **Opfølgning**

Som det fremgår af de enkelte afsnit ovenfor, har jeg i flere tilfælde bedt sygehusledelsen om nærmere oplysninger mv., og jeg afventer i øvrigt underretning vedrørende enkelte andre forhold. Jeg beder om at sygehusledelsens svar sendes gennem Roskilde Amt for at amtet kan få lejlighed til at kommentere det som sygehuset anfører.

#### **Underretning**

Denne rapport sendes til Roskilde Amtssygehus Fjorden, Roskilde Amt, Folketingets Retsudvalg og Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 og sygehusets patienter og pårørende."

Ombudsmanden modtog i den anledning et brev af 1. december 2006 med bilag fra Roskilde Amt, Psykiatriudvalget. Amtet fremsendte hermed i citat psykiatriledelsens svar som psykiatriudvalget havde godkendt.

I en opfølgingsrapport nr. 2 af 14. februar 2007 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:



### **”Ad punkt 2.2. Poppelhus – skadestue/ modtagelse og skærmet enhed**

Jeg noterede mig at psykiatriledelsen internt arbejdede med at fastlægge nærmere retningslinjer for soigneringsniveauet på vente- og opholdsrum og andre fælles arealer og bad om underretning om (kopi af) disse retningslinjer når de forelå.

Psykiatriledelsen har vedlagt ’Retningslinjer for soignering af venterum i skadestuen, afsnit 41, Roskilde Amtssygehus Fjorden’ af 14. november 2006 der er udarbejdet af afdelingsledelsen i Distrikt Øst. Det er heri anført at afdelingsledelsen for dette afsnit bedes sikre at venterummet i skadestuen gennemgås af rengøringspersonalet mindst én gang i hver vagt. Derudover skal plejepersonalet være opmærksom på venterummenes soigneringstilstand vagterne igennem, særligt når der er mange personer i venterummet, eller når det er urolige personer der venter.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg bemærkede at sygehuset kunne overveje at forsyne hospitalssengene med sengetæppe hvilket efter min opfattelse vil give sengestuerne mindre præg af somatisk sygehus.

Psykiatriledelsen har bemærket at ledelsen tager mine synspunkter til efterretning.

Med den bemærkning at jeg forstår det sådan at der vil blive indkøbt sengetæpper, har jeg noteret mig det oplyste.

### **Ad punkt 3.2.3. Poppelhus – afsnit 43**

Jeg forstod det tidligere oplyste om ventilationen sådan at den ikke ville blive forbedret. På baggrund af det ligeledes oplyste om at et rygeforbud for personalet og en begrænsning af patienternes rygning til ét sted på afsnittet forventedes at forbedre indeklimaet, foretog jeg mig dog ikke mere vedrørende dette forhold. Dog gik jeg ud fra at ledelsen ville være opmærksom på om der,

uanset dette, fortsat var indeklimaproblemer.

Psykiatriledelsen har oplyst at min forståelse ikke er korrekt. Det er således ved siden af indførelsen af rygeforbuddet også besluttet at forbedre ventilationsanlægget på afsnit 43. Ledelsen har oplyst at dette projekt er igangsat.

Ledelsen har videre oplyst at der arbejdes med en kombination af lokale, små anlæg til fjernelse af røg og en udbygning af det ventilationsanlæg der dækker hele huset. Der er allerede etableret en midlertidig løsning i bygningens mindste rygerum. På grund af den almindelige mangel på håndværkere foregår arbejdet i et langsommere tempo end ønsket af sygehuset.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

### **Ad punkt 3.2.4 og 3.2.5. Birkehus (afsnit 31) og Toftehus (afsnit 23 og 24)**

Jeg noterede mig bl.a. at sygehuset løbende gennemgår og oplister mulige vedligeholdelsesarbejder, og at de i rapporten nævnte arbejder blev prioriteret højt i 2006.

Som opfølgning herpå har psykiatriledelsen bemærket at renoveringsarbejderne er sat i gang.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

### **Ad punkt 5.2. Aflåsning, herunder skærmning, og forholdene for frivilligt indlagte**

Jeg bemærkede at det forekom mig uforståeligt at vinduer på åbne afsnit (hvor yderdøren er åben) er aflåst således at de kun kan åbnes helt med en nøgle ved henvendelse til personalet. Jeg anmodede om oplysning om hvorvidt låsemekanismerne udgør en integreret del af vinduet, eller om de umiddelbart kunne afmonteres. Jeg anmodede endvidere om oplysning om hvorvidt låsemekanismerne kan indstilles på åben (ulåst) position så vinduerne frit kan åbnes. I givet fald bad jeg sygehuset om at oplyse om sygehu-

set ville være indstillet på at lade vinduerne være uaflåste således at patienter der ikke er tvangsindlagt eller tvangstilbageholdt, selv kan åbne vinduerne hvis de ønsker det, eventuelt således at aflåsning af vinduer kun sker når der er behov for det.

Psykiatrilæden har oplyst at låsene er monteret på det enkelte vindues midterspro, og at låsemekanismen derfor kan fastlåses ved hjælp af en nøgle således at den monterede låsestang forbliver enten i lodret eller vandret position. Det betyder at man individuelt kan tilpasse låsen til den enkelte patients skiftende behov, herunder så patienten frit kan åbne vinduet helt.

Psykiatrilæden har videre oplyst at afdelingsledelserne er indstillet på at lade vinduerne være uaflåste for patienter der ikke er tvangsindlagte, tvangstilbageholdte eller har behov for skærpet observation.

På det ungdomspsykiatriske afsnit bør vinduerne dog efter ledelsens opfattelse være forsynet med låsemekanismen så de kun kan åbnes delvis. Ledelsen har oplyst at det skyldes at det af pædagogiske grunde (så de unge ikke tilbringer natten i byparken eller andre steder) er nødvendigt at sikre at de 14-17-årige er i afsnittet om natten som deres forældre forventer det.

Jeg har noteret mig det oplyste og har ingen bemærkninger til undtagelsen for så vidt angår det ungdomspsykiatriske afsnit.

Jeg læste det tidligere anførte sådan at døren til det skærmede afsnit altid er låst, også når der på stuerne er patienter som ikke er undergivet retslige restriktioner eller tvangsforanstaltninger. Jeg bad sygehuset om at oplyse om det var korrekt forstået. I givet fald bad jeg om oplysning om hvorfor døren er låst når patienten ikke er undergivet disse restriktioner/foranstaltninger.

Psykiatrilæden har oplyst at døren kun er låst når der på stuerne befinder sig patienter der er undergivet retslige restriktioner el-

ler tvangsforanstaltninger. Hvis der samtidig opholder sig en patient der har brug for den ro og det stimulusfattige miljø som afsnittet også tilbyder, gøres vedkommende opmærksom på at han/hun kan forlade afsnittet efter aftale. Der laves notat i journalen herom.

Med den bemærkning at jeg går ud fra at efter aftale betyder hvis den pågældende patient ønsker det, har jeg noteret mig det oplyste.

#### Ad punkt 5.5. Patienternes kontakt med læge mv.

Jeg anmodede om nærmere oplysninger om kontaktpersonordningen.

Psykiatrilæden har oplyst at Fjorden har Danske Regioner/IKAS' definition på en kontaktperson som udgangspunkt for arbejdet. Denne definition er følgende:

'En kontaktperson er: Hospitalsansat sundhedsfaglig person tilknyttet den enkelte patient, med særligt ansvar for sikring af sammenhæng i patientforløbet under indlæggelse og i ambulante forløb.

Følgende krav/forventninger er gældende for kontaktpersonordningen:

- At der ved indlæggelse er udpeget en kontaktperson senest dagen efter indlæggelsen.
- At der for ambulante patienter med mere end et ambulante besøg er udpeget en kontaktperson.
- At kontaktpersonen er direkte involveret i patientforløbet (dvs. medvirker ved levering af en eller flere sundhedsfaglige ydelser i forløbet).
- At navnet på kontaktpersonen er oplyst til patienten og dokumenteret i journalen.'

Ledelsen har i forlængelse heraf oplyst at Fjorden ikke har udarbejdet specifikke instrukser for ordningen.

Jeg har noteret mig det oplyste.

### Ad punkt 5.7. Besøg, visitation og adgang til telefonering

Jeg noterede mig at (lokale) generelle regler var under udarbejdelse, og bad om en kopi af de regler som Fjorden udarbejdede.

Psykiatriledelsen har oplyst at der udarbejdes husordenen i alle distrikter, og at nogle husordener gælder for et helt distrikt, mens andre blot gælder for et enkelt afsnit. Ledelsen har vedlagt kopi af i alt syv husordener (dog har jeg kun modtaget s. 1 af husordenen for afsnit 41 – skadestuen). Der er så vidt ses i alle tilfælde tale om tidligere udarbejdede husordener. De fleste har jeg modtaget tidligere, men nogle af dem er revideret efter inspektionen.

I tilslutning hertil har psykiatriledelsen oplyst at Distrikt Øst placerer en husorden i alle patientmapper på hver sengestue. Ledelsen har videre oplyst at husordenerne er forskellige fra afsnit til afsnit. Distrikt Børn og Unge udleverer et hæfte og orienterer patienterne om husordenen/indholdet af hæftet ved indlæggelsen. Også i Distrikt Midt og Distrikt Nord orienteres patienterne om husordenen.

Jeg har noteret mig det oplyste om at der udarbejdes husordener for alle distrikter/afsnit. Som det fremgår af rapporten, blev dette også oplyst ved inspektionen.

Min henstilling i den endelige rapport om udfærdigelse af regler (retningslinjer) omfattede derfor heller ikke udarbejdelsen af husordener (der regulerer det almindelige daglige liv på de enkelte afsnit og gælder generelt for alle afsnittets patienter), men regler om de begrænsninger og indgreb der kan ske i den enkelte patients personlige frihed under indlæggelsen, f.eks. begrænsninger i adgangen til at telefonere. I det omfang sådanne regler ikke er fastsat ved eller i henhold til lov, som det nu i et vist omfang er sket ved den nye psykiatrilov, jf. § 19 a og bekendtgørelse nr. 1494 af 14. december 2006, er rets-

grundlaget for sådanne begrænsninger den såkaldte anstaltsanordning.

Jeg fastholder min henstilling til sygehuset om at overveje udfærdigelsen af lokale retningslinjer vedrørende indgreb og begrænsninger. Jeg anmoder om oplysning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

Jeg går i øvrigt ud fra at husordenerne og instrukser på grund af ikrafttrædelsen af den nye psykiatrilov er eller vil blive gennemgået (på ny) med henblik på stillingtagen til om der, som følge heraf, skal foretages ændringer eller tilføjelser i husordenerne/instrukserne (f.eks. som følge af lovens § 19 a som jeg henviste til i opfølgingsrapporten i forbindelse med det oplyste om visitation af alle patienter ved indlæggelse på eller overførsel til lukket afsnit/skærmet enhed). Jeg gør i den forbindelse opmærksom på at det af forarbejderne til lovens § 2 a fremgår at husordener (også) skal indeholde oplysning om konsekvenserne af at husordenen ikke overholdes.

Jeg gik ud fra at de regler som Fjorden på daværende tidspunkt var i færd med at udfærdige, også ville indeholde kompetenceregler, f.eks. med hensyn til foretagelse af visitation.

Ledelsen har oplyst at kompetencen til at foretage kropsvisitation er delegeret til samtlige personalemedlemmer der går i vagt, og at det foregår inden for rammerne af psykiatriloven.

Ifølge psykiatrilovens § 19 a, stk. 1, har overlægen kompetencen til at træffe beslutning om bl.a. kropsvisitation (nr. 3). Efter lovens § 4 a kan en beslutning dog træffes af en anden i overlægens fravær, men overlægen skal i sådanne tilfælde efterfølgende snarest tage stilling til beslutningen. Der kan således ikke ske delegation af kompetencen til at foretage kropsvisitation.

Jeg henstiller på denne baggrund til ledelsen at tilbagekalde delegationen, og jeg beder om underretning om hvad der sker i den anledning.

Jeg går i øvrigt fortsat ud fra at ovennævnte retningslinjer som jeg på ny har henstillet til ledelsen at overveje udarbejdelsen af, vil indeholde kompetenceregler.

### Ad punkt 5.8. Rygepolitik

Idet det i den tidligere udtalelse var oplyst at Fjorden (fortsat) arbejdede med at indføre en rygepolitik, bad jeg sygehuset om at orientere mig om hvad der videre måtte ske vedrørende dette forhold.

Psykiatriledelsen har oplyst at Fjordens lokaler nu er indrettet således at patienter som udgangspunkt kun må ryge et afgrænset sted i hvert afsnit. Dette kan fraviges hvis særlige forhold, som f.eks. tvangsfiksering, kræver at patienten gives mulighed for at ryge på egen sengestue.

Jeg har noteret mig det oplyste og kan tilføje at jeg er bekendt med at Indenrigs- og Sundhedsministeriet den 12. januar 2007 sendte et udkast til en ny lov om røgfri miljøer til høring med svarfrist 5. februar 2007.

### Ad punkt 5.9. Forplejning

Jeg noterede mig at jeg ville blive orienteret om større ændringer i kostkonceptet.

Psykiatriledelsen har oplyst at der ikke er foretaget større ændringer i kostkonceptet siden min inspektion, men at jeg vil blive orienteret når det sker. Ledelsen har videre oplyst at der pr. 1. december 2006 er ansat en diætist.

Jeg har noteret mig det oplyste.

### Ad punkt 5.11. Børn og unge

Jeg noterede mig at der siden ibrugtagningen af det 'rolige' afsnit i det ungdomspsy-

kiatriske afsnit kun havde været meget få børn og unge under 18 år anbragt i voksenpsykiatrisk afsnit, og kun i kort tid. Uanset dette anmodede jeg om oplysning om hvorvidt disse børn og unge havde været skærmet fra de voksne på afsnittet. Jeg henviste i den forbindelse til det oplyste om skærmning i § 71-tilsynets rapport. Jeg anmodede endvidere om oplysning om (kopi af) det præciserende svar til § 71-tilsynet.

Psykiatriledelsen har oplyst at det såkaldte rolige afsnit i det ungdomspsykiatriske afsnit åbnede tidligt i 2006. Ledelsen har videre oplyst at afsnittet er en enhed med mulighed for høj skærmning af ungdomspsykiatriske patienter til og med det fyldte 17. år, og at det således forventes at behandlingen af ungdomspsykiatriske patienter til og med det fyldte 17. år fremover vil kunne foregå i dette rolige afsnit.

Ledelsen har videre oplyst at man imidlertid fortsat må forvente at ungdomspsykiatriske patienter kan blive indlagt eller overnatte i skadestuen, idet det ungdomspsykiatriske afsnit ikke har akut modtagelse af patienter i vagtdøgnet.

Endvidere vil det i ganske særlige tilfælde også kunne forekomme at en meget urolig ungdomspsykiatrisk patient ikke kan håndteres i det rolige afsnit og derfor må overflyttes til den skærmede enhed ved afsnit 41. Ledelsen har oplyst at den unge dog i så fald vil få tildelt en enestue, og at man vil gøre hvad der er muligt for at skærme den ungdomspsykiatriske patient fra de voksenpsykiatriske patienter der i øvrigt også er i dette afsnit. Ledelsen har i den forbindelse bemærket at der kun er fire sengepladser i den skærmede enhed ved afsnit 41.

Ledelsen har tillige vedlagt kopi af svaret (af 26. juni 2001) til § 71-tilsynet. I dette svar er det bl.a. anført at det er muligt i afsnit 41 at have én patient adskilt fra de øvrige patienter, og at denne mulighed som hovedregel benyttes når der er børn og unge i afsnittet. Det er videre anført at der er stor opmærksomhed på ikke at blande mindreårige og

voksne, og at adskillelsen gennemføres såvel fysisk som personalemæssigt.

Ledelsen har endvidere oplyst nærmere om de i opfølgingsrapporten tre nævnte unge under 18 år der efter den 1. november 2005 (og indtil ledelsens tidligere svar) havde været indlagt i afsnit 41 og 43. Det ene tilfælde fandt sted før det skærmede afsnit i det ungdomspsykiatriske afsnit blev taget i brug, idet det, som anført ovenfor, ikke blev taget i brug den 1. november 2005 som jeg lagde til grund i opfølgingsrapporten, men 'tidligt i 2006'. Oplysningerne om disse indlæggelser besvarer dog ikke mit spørgsmål i opfølgingsrapporten om hvorvidt de unge under opholdet på voksenpsykiatrisk afsnit var skærmet fra de voksne patienter i afsnittet.

Jeg har noteret mig det oplyste og indholdet af svaret til tilsynet i sin tid. Selv om sygehuset ikke udtrykkeligt har svaret på min anmodning i opfølgingsrapporten om oplysning om hvorvidt de pågældende reelt kun to unge under 18 år har været skærmet fra de voksne under opholdet på det voksenpsykiatriske afsnit, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold. Jeg bemærker i den forbindelse at jeg forstår det generelt oplyste om at sygehuset vil gøre 'hvad der er muligt', for at skærme eventuelle ungdomspsykiatriske patienter i afsnit 41 fra de voksne patienter i dette afsnit, sådan at der som altovervejende hovedregel sker en sådan skærmning ved anbringelse af unge under 18 år i dette afsnit.

#### Ad punkt 5.14. Opbevaring af journaler

Jeg bad om underretning om erfaringerne med et pilotforsøg der skulle gennemføres i foråret 2006, og om resultatet af sygehusets overvejelser i den forbindelse. Pilotforsøget angik en ny teksteditor der bl.a. bevirkede at notater kunne skrives direkte fra medicinmodulet, og det ville i den forbindelse bl.a.

blive overvejet hvordan systemet kan håndtere midlertidige patientoplysninger.

Psykiatriledelsen har oplyst at det nævnte pilotprojektet ikke blev gennemført. Dette skyldtes at det under forarbejdet hermed viste sig at en ændring af de eksisterende arbejdsgange ville blive en større opgave end antaget, bl.a. fordi der skulle ske en grundig koordinering med kvalitetsarbejdet på Fjorden. Desuden ville timingen ikke være hensigtsmæssig i forhold til de samordningstiltag der skulle ske på det regionale niveau. Ledelsen har i den forbindelse gentaget det tidligere oplyste om at Fjorden for tiden har et elektronisk patientjournalssystem der opfylder de krav som Amdradsforeningen har fastsat. Pilotprojektet, der skulle have omfattet alle tekniske, organisatoriske og arbejdsgangsmæssige forhold, var planlagt gennemført for at tage et yderligere skridt mod den papirløse journal.

Psykiatriledelsen har endelig oplyst at Fjorden på grund af en nu forbedret driftssikkerhed for teksteditoren har valgt at indføre den nye teksteditor i november 2006, men alene som en teknisk erstatning af den forældede editor.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

#### Ad punkt 6.1. Tvangsindlæggelse og tvangstilbageholdelse

...

#### Ad punkt 6.2. Tvangsbehandling

...

#### Opfølgning

Jeg afventer de oplysninger som jeg har bedt om lige ovenfor under pkt. 6.2, og underretning om resultatet af mine henstillinger under pkt. 5.7. Jeg har endvidere noteret mig at jeg vil blive underrettet om større ændringer i kostkonceptet og om

resultatet af sygehusets revision af tvangsinstruksen.

gets Retsudvalg og Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 og sygehusets patienter og pårørende.”

### **Underretning**

Denne rapport sendes til Roskilde Amtssygehus Fjorden, Region Sjælland, Folketin-



## E. Inspektion af Københavns Rådhus

Forvaltningsret 3.9.

*Den 26. oktober 2006 inspicerede inspektionschefen og medarbejdere fra inspektionsafdelingen på ombudsmandens vegne Københavns Rådhus særligt med handicaptilgængelighed for øje.*

*Inspektionen gav anledning til kritik og henstillinger på en række punkter, herunder bl.a. om placeringen af kommunens handicappolitik på kommunens hjemmeside, handicapparkeringspladser, gelænder ved rampe, åbningshastigheder på automatiske døråbnere og skiltning.*

*Inspektionen gav desuden anledning til bemærkninger om bevægelsehandicappedes mulighed for at overvære Borgerrepræsentationens møder.*

*(J.nr. 2006-2923-160).*

Den 8. januar 2007 afgang inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Københavns 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), DSB og det tidligere trafikministerium (nu Transport- og Energiministeriet) samt nogle kom-

muner. Herudover er der etableret et løbende samarbejde med Center for Ligebehandling af Handicappede og De Samvirkende Invalideorganisationer.

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 26. oktober 2006 inspektion af Københavns Rådhus. Til stede under inspektionen var fra kommunen leder af driftsafdelingen Gerner Pedersen og maskinmester med ansvar for driften af rådhuset Carsten Hallander.

Jeg havde anmodet arkitekt (A) som er ansat som tilgængelighedskonsulent i Statens Byggeforskningsinstitut, om som bruger af trehjulet elscooter at bistå under inspektio-

nen. (A)'s tilstedeværelse bidrog til at anskueliggøre tilgængelighedsforholdene under inspektionen. (A) har desuden et stort kendskab til gældende regler og anbefalinger om tilgængelighedsforhold.

Københavns Rådhus 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 repræsentanter samt rundgang i rådhuset. Ruten under gennemgangen af bygningerne blev tilrettelagt efter mit valg efter nærmere forslag fra kommunens repræsentanter.

## 2. Det retlige grundlag for Folketingets Ombudsmands vurderinger

Konkrete regler for handicaptilgængelighed følger af byggeloven (lovbekendtgørelse nr. 452 af 24. juni 1998 med senere ændringer) 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 byggelovgivningningen som er væsentlige i forhold til forandringerne (byggelovens § 2, stk. 1, litra b og c).

Københavns Rådhus er tegnet af Martin Nyrop. Rådhuset, der er fredet, er bygget i perioden 1892-1905 og 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 (byggelovgivningningen, 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 Københavns Kommune og rådhuset

Jeg har efter inspektionen fra sekretariatet for handicaprådet i Københavns Kommune fået oplyst at kommunen her i efteråret 2006 har fået et handicapråd. Tidligere havde kommunen et socialt brugerråd som bl.a. tog sig af de opgaver som handicaprådet nu varetager.

Det nyetablerede handicapråds opgaver præsenteres således på kommunens hjemmeside [www3.kk.dk](http://www3.kk.dk):

'Handicaprådets formål er at sætte fokus på handicappolitiske problemstillinger. Handicaprådet skal derfor rådgive Københavns Kommune i handicappolitiske spørgsmål og høres ved alle initiativer, som har betydning for handicappede københavnere. Rådet kan ikke behandle spørgsmål om enkeltpersoners forhold.'

Jeg går ud fra at rådet således også vil blive hørt i forbindelse med initiativer på tilgængelighedsområdet på rådhuset.

Københavns Kommunes handicappolitik er at finde på kommunens hjemmeside. Det er dog ikke særlig nemt at finde den, da den ligger som et bilag til et beslutningsforslag og ikke umiddelbart er søgbar.

Jeg henstiller til kommunen at gøre sin handicappolitik mere tilgængelig på hjemmesiden. Jeg beder kommunen om at

underrette mig om hvad min henstilling giver anledning til.

Hjemmesidens tilgængelighed er ikke i øvrigt genstand for denne inspektion.

Af kommunens handicappolitik, som blev vedtaget den 2. juni 2005, fremgår bl.a. følgende:

'...

*Vision*

...

Københavns Kommune ønsker, at borgere, der føler sig hæmmet på grund af deres handicap, får mulighed for at deltage i og bidrage til samfundslivet på lige fod med andre.

Forudsætningen for at alle kan deltage og bidrage ligeværdigt i samfundslivet er, at de fysiske omgivelser er udformet ud fra en universel tankegang om tilgængelighed for alle og respekt for forskellighed.

Handicapaspektet skal derfor inddrages i kommunens planlægning på alle politikområder, lige muligheder og tilgængelighed indtænkes og sikres i forhold til fysiske omgivelser og adgang til undervisning, oplysning, kultur, arbejde, kommunikation og deltagelse i den demokratiske proces.

*Målsætninger*

...

*II. Tilgængelige byrum og boliger for alle*

...

Byens borgere skal kunne bo trygt, sikkert og bekvemt. Københavns Kommune vil arbejde for tilgængelighed til boliger, butikker og andre private og offentlige bygninger i kraft af sine roller som myndighed, ejer og bygherre.

Ved offentlige møder afholdt af Københavns Kommune skal handicappedes tilgængelighed sikres.

...'

Rådhuset ligger centralt i København. Rådhuset er, som nævnt, bygget i perioden 1892-1905. Rådhuset rummer kælder, parterre, stuen og 1. til 5. etage. Parterre, stuen og 1., 2. og 3. sal er tilgængelige for offentlige-

den. Bygningen er en todelt rektangulær bygning med længdeaksen langs med H.C. Andersens Boulevard og Vester Voldgade, på tværs delt i to halvdele midtpå af en stor mellembygning. I den halvdel af bygningen der vender ud mod Rådhuspladsen, er de mere centrale funktioner samlet; det gælder f.eks. festsalen, rådhushallen, bryllupssalen og rådhusets bibliotek. I den bageste halvdel har forvaltningen til huse, og mellembygningen rummer byens overordnede ledelse, borgmestre og råd. Borgerrepræsentationens mødesal er således f.eks. placeret her.

Ved inspektionen inspicerede jeg alene de etager der, som ovenfor nævnt, er tilgængelige for offentligheden. Kælderen, 4. og 5. sal og rådhusårnet indgik derfor ikke i inspektionen.

Som det fremgår af citatet ovenfor, indeholder Københavns Kommunes handicappolitik bl.a. en vision om at tilgængelighed skal indtænkes og sikres i forhold til fysiske omgivelser og adgang til bl.a. deltagelse i den demokratiske proces. Herudover har kommunen bl.a. en målsætning om at kommunen vil arbejde for tilgængelighed til offentlige bygninger.

Under inspektionen blev spørgsmålet om initiativer på baggrund af handlingsplanen i relation til rådhuset i Københavns Kommune ikke drøftet eller nærmere belyst. Jeg har efter inspektionen fået oplyst at der aldrig har været foretaget en systematisk gennemgang af rådhuset med henblik på at kortlægge de behov for ændringer der måtte være af hensyn til bevægelseshæmmede, herunder både besøgende og ansatte. Inspektionen den 26. oktober 2006 gav i det hele indtrykket af at en sådan systematisk gennemgang ikke var foretaget. Denne inspektionsrapport kan i nogen grad afhjælpe denne mangel. Jeg henstiller imidlertid til Københavns Kommune i tilslutning til opfølgningen af inspektionen at overveje at foretage en så-

dan systematisk gennemgang af hele rådhuset.

I rygmærsskadedes magasin Ryk!!, nr. 2, 2006, er et interview med teknik- og miljøborgmester Klaus Bondam. I interviewet har borgmesteren oplyst at han i slutningen af juni måned 2006 vil 'komme med et forslag om, at tilgængelighedsvurdering skal optages som et fast punkt i alle politiske indstillinger'.

Jeg beder om at modtage underretning om hvad der videre er sket vedrørende dette spørgsmål.

Borgmesteren er endvidere citeret for følgende:

'... at rådhusets adgangsforhold snarest bliver forbedret. Og selv om det bliver bagindgangen vi fortsat skal ind ad, så vil en tiltrængt forbedring unægtelig give et signal om at gæster i kørestol er velkomne på rådhuset.'

Jeg beder om at modtage oplysning om hvad der er sket på baggrund af denne udtalelse.

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 omkring århundredeskiftet, og at der så vidt jeg har kunnet konstatere, ikke er tale om egentlige ulovlige forhold.

## 4. Tilgængelighedsforholdene

### 4.1. Ydre adgangsforhold, herunder handicapparkering

Rådhuset har tre indgange for offentligheden; hovedindgangen mod Rådhuspladsen, en mindre sideindgang fra H.C. Andersens Boulevard og en bagindgang fra gården over for brandstationen.

Der er alene handicapparkeringsmuligheder ved bagindgangen.

Det er ikke på kommunens hjemmeside angivet hvor der findes indgange for handicappede og handicapparkeringspladser.

Jeg beder kommunen om at overveje at informere om tilgængelighedsforholdene på kommunens hjemmeside således at handicappede har mulighed for at orientere sig på forhånd.

#### 4.1.1. Hovedindgangen

Hovedindgangen, som ligger mod Rådhuspladsen, består af en bred trappe med seks trin. I midten af trappen er den forsynet med et gelænder. Trappetrinnene er ikke markerede med kontrastfarve, men selve trinnes farve afviger betragteligt fra farven på belægningen som støder op til trappen.

Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler at trinforkanter på trapper markeres på hvert trin med kontrastfarve på en sådan måde at det kan ses både når man går op, og når man går ned.

Da trinnes farve som nævnt afviger betragteligt fra farven på belægningen som støder op til trappen, foretager jeg mig ikke noget i anledning af de manglende kontrastfarver. Jeg beder dog kommunen om at være opmærksom på om svagsynede har besværligheder med at forcere trappen, og i givet fald sørge for en markering af trappens trin (evt. blot det nederste og det øverste trin).

Indgangspartiet skiller sig i nogen grad ud fra den øvrige facade hvilket gør indgangens placering forholdsvis tydelig for svagsynede.

Hovedindgangen består af en stor dobbeltdør som åbner indad. Døren er meget tung at åbne.

Ældre mennesker samt arm- og håndhandicappede vil have vanskeligt ved at åbne

døren ved egen kraft. En del handicappede vil slet ikke kunne åbne døren. Jeg henstiller til kommunen at undersøge mulighederne for at gøre døren lettere at åbne, eventuelt ved at installere en automatisk døråbner som aktiveres ved et let tryk på håndtaget. Jeg beder kommunen underrette mig om hvad min henstilling giver anledning til.

Neden for trappen – til venstre – er placeret et skilt med et handicappiktogram, en ringeklokke og en angivelse af at man i tidsrummet 9-16 kan ringe efter en rådhusbetjent. Som jeg forstod det, er betjenten i dette tidsrum til rådighed med hjælp og vejledning om hvor der findes indgange for bevægelseshæmmede. Det er endvidere angivet på skiltet at uden for det angivne tidspunkt 'bedes henvendelse rettet til vagten ved porten mod brandstationen'. Skiltet fremstår meget ridset og dermed svært læsbart.



Der er ikke ved hovedindgangen opsat et skilt med henvisning til hvor der findes handicapparkeringspladser.

Jeg henstiller til kommunen at sætte et mere læsbart skilt op. Jeg henstiller endvidere til kommunen at sørge for skiltning ved hovedindgangen om at der findes handicapparkeringspladser ved bagsiden af rådhuset.

### 4.1.2. Sideindgangen

Der findes en handicapegnet indgang i den ene side af rådhuset ud mod H.C. Andersens Boulevard.

Fra fortovet er der en tilnærmelsesvis niveaufri adgang til indgangsdøren. På højre side af døren er der i en højde af 112 cm placeret en knap til aktivering af automatisk døråbning.

Når man skal benytte døren til at komme ud fra rådhuset, er der indenfor på væggen til højre for døren (i en højde af ca. 94 cm) ligeledes placeret en knap til automatisk døråbning.

Jeg har ingen bemærkninger til denne indgang.

### 4.1.3. Bagindgangen

#### 4.1.3.1. Handicapparkeringspladserne ved bagindgangen

Ved bagsiden af rådhuset, imellem rådhuset og brandstationen, findes rådhusets parkeringsplads. Der er indkørsel til pladsen fra Vestre Voldgade. Der er ikke ved indkørslen skilte der angiver at der på pladsen også findes parkeringspladser for handicappede borgere med ærinde på rådhuset.

Jeg henstiller til kommunen at sætte et sådant skilt op ved indkørslen til parkeringspladsen. Jeg beder kommunen underrette mig om hvad min henstilling giver anledning til.

Belægningen på pladsen er kløvede chaussesten uden fuger. Imellem indgangen til rådhuset og parkeringspladsen er et bredt fortovej.

Umiddelbart til højre for indgangen (set forfra) er der placeret to handicapparkeringspladser. Jeg forstod på kommunens repræsentanter og portneren ved bagindgangen 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.

På baggrund af oplysningerne om at handicapparkeringspladserne dækker efterspørgslen, giver antallet af parkeringspladser mig ikke anledning til bemærkninger. Da jeg imidlertid kunne forstå at de to parkeringspladser ofte optages af varebiler med leverancer til rådhuset, beder jeg kommunen overveje at afsætte plads til venstre for indgangen til aflæsning af varer mv. med markering heraf med skilt. Jeg beder kommunen oplyse mig om udfaldet af overvejelserne.

De to handicapparkeringspladser er hver især markeret med tydelig gul maling og et stort piktogram på belægningen og er endvidere for enden af hver plads markeret med et skilt som angiver at parkeringspladserne er forbeholdt handicappede.

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 opmåling blev handicapparkeringspladsernes bredde målt til ca. 2,15 meter og længden til 4,80 meter.

Parkeringspladserne til handicappede lever således ikke op til de nævnte anbefalinger for så vidt angår pladsernes størrelse. I hvert fald for så vidt angår pladsernes bredde, henstiller jeg til kommunen at bringe pladserne i overensstemmelse med den nævnte anbefaling. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler at handicapparkeringspladser placeres tættest muligt ved indgangen, ideelt i højst 30 meters gangafstand.

Bagindgangen til rådhuset er placeret få meter fra de to handicapparkeringspladser. Der er imidlertid en høj kant fra parkeringspladserne til fortovet foran indgangen. Ved kanten var der på inspektionstidspunktet placeret en løs rampe af metal. Rampen havde en hældning på 23,3 pct. hvilket er meget stejlt, jf. i øvrigt senere i rapporten. Kommunens repræsentanter oplyste at rampen alene er beregnet til brug ved levering af varer, og det er således meningen at kørestolsbrugere ad parkeringspladsen skal bevæge sig fra handicapparkeringspladserne til fortovet langs Vestre Voldgade hvor der er niveaufri adgang til fortovet langs rådhusets bagside. Ved en simpel opmåling blev denne strækning – fra handicapparkeringspladserne til bagindgangen – målt til ca. 70 meter hvoraf op mod halvdelen er med en meget ujævn belægning.

Jeg henstiller til kommunen at gøre tilgængeligheden fra handicapparkeringspladserne til indgangen kortere. Det kan for eksempel gøres ved at etablere en fast rampe fra den frie plads (ud for indgangen) lige ved siden af handicapparkeringspladserne. Jeg gør i den forbindelse opmærksom på at Bygningsreglement



1995, pkt. 4.2.2, stk. 4, er sålydende: 'Stk. 4. Ramper må ikke udføres med større hældning end 1:20 (50 mm niveauforskel pr. meter) [svarende til 5 pct., min tilføjelse]', og at 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. Jeg beder kommunen underrette mig om hvad min henstilling giver anledning til.

Jeg går endvidere ud fra at kommunen vil overveje eventuelle muligheder for at udjævne den nuværende belægning (evt. ved fugning imellem stenene) eller udskifte belægningen på og omkring handicap-parkeringspladsen med en jævn belægning. Jeg beder om underretning om udfaldet af kommunens overvejelser.

#### 4.1.3.2. Bagindgangen til rådhuset

Fra fortovet foran rådhusets bagside til indgangsdøren er der to ramper og et trappetrin.

Trappetrinnet, som er af granit, er ikke markeret med kontrastfarve.

Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler, som nævnt, 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 trappetrinnet med kontrastfarve, evt. foretaget ved at fræse en fure i granitten.

Ved hver side af trappetrinnet er opført en rampe (af store fliser) der leder fra fortovet til indgangen. Lige før opkørslen er fliserne forsynet med en taktilbelægning til markering af at her starter ramperne.



Ramperne stiger 4 pct. og er 140 cm brede med gelændere til begge sider.

Bygningsreglement 1995, pkt. 4.2.2, stk. 4, er sålydende: 'Stk. 4. Ramper må ikke udføres med større hældning end 1:20 (50 mm niveauforskel pr. meter) [svarende til 5 pct., min tilføjelse].' 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.

Da rampen således er i overensstemmelse med bestemmelsen i bygningsreglementet, foretager jeg mig ikke videre vedrørende rampens hældningsgrad.

Indgangspartiet skiller sig i nogen grad ud fra den øvrige facade hvilket gør indgangens placering forholdsvis tydelig for svagsynede.

Bagindgangen til rådhuset består af to sæt dobbelte trædøre. Dørene er brede. Den yderste dør åbner automatisk indad ved tryk på dørhåndtaget. Den inderste dør, som åbner udad, stod ved tidspunktet for inspektionen åben hvilket jeg går ud fra er det normale.

Imellem de to dobbeltdøre i vindfanget er placeret en gummimåtte, og på den anden side af den inderste dobbeltdør er placeret et stort kortluvet kokostæppe.

#### 4.2. Skranke og lignende

Til højre umiddelbart inden for bagindgangens to dobbeltdøre er en skranke hvor en rådhusbetjent tager imod borgerne. Skranken er ca. 112 cm høj.

Jeg går ud fra at skranken alene benyttes til mundtlig vejledning om rådhusets indretning mv., og at den således ikke i almindelighed anvendes til ind- og udlevering af papirer, og at der derfor ikke er brug for at kunne anvende skranken til udfyldelse af formularer o.l.

Jeg foretager derfor ikke yderligere vedrørende betjentskranken.

Københavns Rådhus adskiller sig fra mindre byers rådhus. Dette gælder bl.a. for så vidt angår den almindelige borgerkontakt som foregår på lokale centre mv., og ikke på selve rådhuset. Dette betyder bl.a. at der ikke i rådhuset findes skranke o.l., f.eks. en hovedkasse, hvorfor jeg ikke – som ved tidligere inspektioner af rådhus – har undersøgt højden af flere skranke.

#### 4.3. Elevatorer

Rådhuset har fire elevatorer beregnet for offentligheden. To er placeret ved siden af hinanden ved bagindgangen, én er placeret ved sideindgangen ud til H.C. Andersens Boulevard, og én er placeret på den sydlige gang der løber langs H.C. Andersens Boulevard.

##### 4.3.1. Elevatorerne ved bagindgangen

Ved bagindgangen findes to elevatorer. For at komme fra indgangsdøren til disse elevatorer skal kørestolsbrugere benytte en nedadgående rampe til venstre for indgangen. Rampen har en hældningsgrad på 7,3 pct. Rampen, som kun ved rampens høje ende er forsynet med et kort gelænder, fører ned i rådhusets cykelparkering (som er placeret inde i selve rådhuset).



Som ovenfor anført er bygningsreglement 1995, pkt. 4.2.2, stk. 4, sålydende: 'Stk. 4. Ramper må ikke udføres med større hældning end 1:20 (50 mm niveauforskel pr. meter) [svarende til 5 pct., min tilføjelse].' Stk. 5 i samme bestemmelse er sålydende: 'Gange

og ramper m.m. skal sikres med værn eller på anden betryggende måde og forsynes med håndlister.'

Under hensyn til den beskedne overskrivelse af reglerne om hælningsgrad foretager jeg mig ikke videre vedrørende rampens hælningsgrad. Jeg henstiller dog til kommunen at opsætte et gelænder langs hele rampen. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Efter at være kommet ned ad rampen skal kørestolsbrugere bevæge sig til højre hen forbi enden af rækken af cykler for at komme til elevatorerne.

Idet jeg går ud fra at kommunens rådhusbetjente ved bagindgangen er opmærksomme på at cyklerne holder korrekt placeret og således ikke hindrer adgangen fra rampen til elevatorerne, foretager jeg mig ikke videre vedrørende dette.

De to nævnte elevatorer er ens. De kører mellem parterren, stuen, 1., 2. og 3. sal.

Tilkaldeknapen er placeret i 111 cm's højde på væggen imellem elevatordørene. Knapperne er ophøjede, og det angives med lys i disse når man har tilkaldt elevatoren. Der er angivet henholdsvis en pil op og en pil ned på de to knapper, alt efter om man ønsker at tilkalde en opad- eller nedadgående elevator. Disse pile er angivet med en knapt følbart taktil skrift, men er placeret oven over hinanden således at den øverste knap tilkalder en elevator der går op, og den nederste knap tilkalder én der går ned.

Elevatorerne har automatiske skydedøre som har en indgangsbredde på 90 cm. Elevatorstolene er ca. 127 cm brede og ca. 122 cm dybe. Der er gode gribelister i elevatorstolene.

Betjeningspanelet i hver elevator er lodret. Panelet, som er udført i messing, er placeret på den ene langside lige inden for døren.

Den øverste knap er placeret i en højde af ca. 117 cm fra gulvet.

Knapperne er ophøjede, men etageangivelserne mv. der er nedfældet på knapperne, er ikke udført med taktil skrift, og det er derfor ikke muligt for blinde (og svagsynede) at vide hvilken knap de skal benytte i en given situation. Etageknapperne lyser når man har trykket på dem.



Kravene i DS 3028:2001, pkt. 4.4.8, til elevatorer foreskriver bl.a. 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. Betjeningsknapperne skal være ophøjede, og det skal kunne høres eller føles når de aktiveres. Tekst og tal skal være udformet i relief og være anbragt så nær knapperne som muligt, men ikke på knapperne.

Elevatorstolenes mål samt placering og udformning af betjeningspanelet lever ikke fuldstændig op til de krav der følger af det nugældende bygningsreglement eller til de nævnte krav i DS 3028:2001. På grund af elevatorernes alder og karakteren af den nævnte standard er der ikke tale om ulovlige forhold, og jeg foretager mig derfor ikke andet end at påpege forholdene. Jeg beder dog kommunen om at være opmærksom på de nævnte forhold når/hvis elevatorerne udskiftes/renoveres.

#### 4.3.2. Elevatoren ved sideindgangen

Ved sideindgangen fra H.C. Andersens Boulevard findes en elevator udført i stål og glas. Elevatoren er placeret lige ud for indgangsdøren i grundniveau (og ud for døren ind til gangen på stueetagen).

Elevatoren kører mellem parterren, ud-/indgangsniveau og stuen.

Tilkaldeknapen er placeret i 86 cm's højde. Tilkaldeknapene er på begge etager nedsænket i et panel. Det angives med lys i knappen når man har tilkaldt elevatoren.

Gigtplagede kan have problemer med at tilkalde elevatoren idet tilkaldeknapen som nævnt er nedsænket i et panel. Det optimale vil være at knappen sad i et plant panel. Ud over at konstatere dette foretager jeg ikke mere i den anledning. Jeg går dog ud fra at kommunen er opmærksom på det nævnte forhold ved eventuel udskiftning af tilkaldeknapene.

Elevatoren har en automatisk skydedør som har en indgangsbredde på ca. 100 cm. Elevatorstolen er ca. 120 cm bred og ca. 170 cm

dyb. Der er døre i begge ender af elevatoren således at en kørestolsbruger ikke skal bakke for at komme ud på den næste etage. Der er gode gribelister i elevatorstolen.

Betjeningspanelet i elevatoren er vandret. Panelet er placeret midt på den ene langside i en højde af ca. 96 cm fra gulvet.

Knapperne er ophøjede og forsynet med både taktil skrift og punktskrift. På et lyspanel ved siden af knapperne angives det med rødt lys hvilken etage elevatoren er på vej til.

Elevatorstolens mål lever ikke fuldstændig op til de krav der følger af det nugældende bygningsreglement, eller til de nævnte krav i DS 3028:2001. På grund af elevatorens alder og karakteren af den nævnte standard er der ikke tale om ulovlige forhold, og jeg foretager mig derfor ikke andet end at påpege forholdene. Jeg beder dog kommunen om at være opmærksom på de nævnte forhold når/hvis elevatoren udskiftes/renoveres.

Lige ud for elevatordøren i stueetagen findes en dør som leder ind til en af rådhusets gange. Døren åbnes automatisk ved hjælp af en censor.

Når man skal benytte elevatoren for at komme ud af bygningen, skal man fra rådhusgangen ind i det rum i stueetagen hvori elevatoren er. Til højre for døren til elevatorrummet er der opsat en knap til aktivering af automatisk døråbning. Døren åbner indad, og det viste sig i forbindelse med inspektionen vanskeligt for den tilstedeværende bruger af elscooter at nå at bakke væk fra døren efter at have trykket på døråbneren. Herefter viste det sig at brugeren havde svært ved at

nå at komme ind gennem døren før den lukkede igen.



Jeg henstiller til kommunen at justere åbningshastigheden således at døren ikke åbnes for hurtigt, og således at døren når den er åbnet, er åben lidt længere tid så en kørestolsbruger har tid til at komme ind i elevatorrummet inden døren lukker. Jeg beder kommunen underrette mig om hvad min henstilling giver anledning til.

### 4.3.3. Elevatoren på den sydlige gang

Omtrent midt på den lange gang mod syd (langs H.C. Andersens Boulevard) findes endnu en elevator.

Elevatoren kører mellem stuen, 1., 2. og 3. sal.

Tilkaldeknapen er placeret i ca. 94 cm's højde til højre for elevatoren. Det angives med lys i knappen når man har tilkaldt elevatoren.

Elevatoren har en automatisk skydedør som har en indgangsbredde på ca. 88 cm. Elevatorstolen er ca. 110 cm bred og ca. 175 cm dyb. Der er gode gribelister i elevatorstolen.

Betjeningspanelet i elevatoren er vandret. Panelet er placeret midt på den ene langside i en højde af ca. 107 cm fra gulvet.

Knapperne er ophøjede og forsynet med både taktilskrift og punktskrift. På et lyspanel oven for knapperne angives med blinkende røde pile om elevatoren kører op eller ned. En stemme oplyser herudover hvilken etage man ankommer til.

Elevatorstolens mål lever ikke fuldstændig op til de krav der følger af det nugældende bygningsreglement, eller til de nævnte krav i DS 3028:2001. På grund af elevatorens alder og karakteren af den nævnte standard er der ikke tale om ulovlige forhold, og jeg foretager mig derfor ikke andet end at påpege forholdene. Jeg beder dog kommunen om at være opmærksom på de nævnte forhold når/hvis elevatoren udskiftes/renoveres.

### 4.4. Indvendige trapper

Rundt om i rådhuset findes adskillige brede trapper. Trapperne er af granit og har forholdsvis dybe trin. Der er gelænder i hver side. Ingen af trinnene er afmærket med kontrastfarve.





Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler som tidligere nævnt 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 mig om eventuelle planer for markering af trappens trin (eventuelt blot det øverste) med kontrastfarve, f.eks. ved at fræse en fure i trappetrinnet. 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.

#### 4.5. Gangarealer mv.

Rådhusets kontorer mv. ligger ud til de to lange øst-/vestgående gange eller ud til bagbygningens firlængede lysgang.

De fleste af gangene har en bredde så man uden videre kan komme omkring. Gangen på tredje sal er dog ét sted indsnævret mar-

kant. På denne meget snævre del er der fire døråbninger med en bredde på ca. 81 cm.

Da borgere kun skal bruge denne smalle gang for at komme fra elevatoren til tilhørerlogen i Borgerrepræsentationens mødesal, og da tilhørerlogen som nedenfor beskrevet ikke kan benyttes af kørestolsbrugere, foretager jeg mig ikke videre vedrørende den smalle gang.

Rundt om på gangene er med jævne mellemrum placeret bænke som borgerne kan hvile sig på.



Væggene er hvide, og dørene er brune. Dette betyder at dørene er tydelige at se for svagsynede.

Angivelser af hvilke lokaler der findes bag de lukkede brune trædøre, er angivet med tydelig hvid skrift på de brune trædøre. På gangenes hvide vægge er der ligeledes tydelige 'vejanvisninger' udført i sort skrift.

#### 4.6. Borgerrepræsentationens mødesal

Borgerrepræsentationens mødesal er placeret på 2. sal i mellembygningen. Der er som udgangspunkt kun adgang til selve mødesalen for Borgerrepræsentationens medlemmer. Hævet over mødesalen er imidlertid en tilhørerloge med en del tilhørerpladser hvorfra der er udsigt over salen. Byrådssalen er forsynet med mikrofonanlæg for Borger-



repræsentationens medlemmer og teleslynge både i salen og i tilhørerlogen.

Adgangen til tilhørerlogen sker via elevator til tredje sal hvor en lang gang, som på en vis strækning er markant indsnævret (se ovenfor i afsnit 4.5), fører til to trapper med hver fem trin.

Selve tilhørerlogen er ikke umiddelbart bygget så den kan rumme folk i kørestole. Hvis en kørestol overhovedet kunne komme derop, ville den skulle parkeres i tilhørerlogens gang og dermed spærre for andre tilhørere.

Imidlertid er det på grund af de to trappetiløb ikke muligt for kørestolsbrugere at komme op i tilhørerlogen ved egen hjælp.

Som ovenfor anført fremgår det af kommunens handicappolitik at handicappedes tilgængelighed ved offentlige møder afholdt af Københavns Kommune skal sikres.

Jeg fik under inspektionen oplyst at kørestolsbrugere ved konkret forespørgsel kunne få lov til at sidde i selve mødesalen til overværelse af Borgerrepræsentationens møder. Det kan i den forbindelse nævnes at der ikke er problemer med tilgængeligheden til mødesalen.

Kørestolsbrugere bør som andre borgere naturligvis have adgang til at overvære Borgerrepræsentationens møder. Jeg henviser i den forbindelse til (princippet i) kommunestyrelseslovens § 10 hvorefter kommunalbestyrelsens (i dette tilfælde Borgerrepræsentationens) møder er offentlige. Kørestolsbrugere kan som nævnt ikke benytte tilhørerlogen, og da jeg ikke umiddelbart kan se en løsning på tilgængelighedsforholdene hertil, og da kørestolsbrugerne, som jeg forstod det, kan få adgang til selve mødesalen ved konkret henvendelse, foretager jeg mig ikke videre vedrørende dette forhold.

Jeg beder dog kommunen om at overveje at vejlede om muligheden for adgang til mødesalen for bevægelsehandicappede – i hvert fald på kommunens hjemmeside.

Jeg beder kommunen orientere mig om udfaldet af kommunens overvejelser.

### 4.7. Festsalen, magistratens mødesal og biblioteket

Rådhusets festsal er placeret i bygningen som vender ud mod Rådhuspladsen. Der er adgang til festsalen via dobbeltdøre hvis bredde er fuldt tilstrækkelig til passage af kørestole. Salen er forsynet med teleslynge.

Det er ikke muligt for kørestolsbrugere at komme op i rådhusets smukke bryllupssal som ligger på første sal i mellembygningen med adgang ad en trappe fra Rådhushallen. Jeg fik under inspektionen oplyst at bryllupper hvor der deltager kørestolsbrugere, kan foregå i udvalgsværelse C på anden sal ud mod Rådhuspladsen. Dette rum er også meget smukt.

Rådhusets bibliotek som også er åbent for offentligheden, ligger også på anden sal ud mod Rådhuspladsen og består af to rum: et læserum og selve biblioteket. Der er brede dobbeltdøre imellem disse rum og gangen.

Jeg har ingen bemærkninger til disse rum.

### 4.8. Toiletter

Der er to handicaptoiletter på rådhuset. Det ene er placeret i bagbygningen på stueetagen. Det andet er placeret i stueetagen til højre for hovedindgangen.

#### 4.8.1. Toilettet i bagbygningens lysgang

Handicappetoilettet på denne etage er placeret i tilknytning til et stort rum med fire almindelige toiletter. Adgangen til henholdsvis handicaptoilettet og de fire almindelige toiletter sker via en fordelingsgang. Døren til fordelingsgangen er ikke forsynet med et skilt til angivelse af at der her findes et handicaptoilet.

Jeg henstiller til kommunen at opsætte et sådant skilt. Jeg beder kommunen under-

rette mig om hvad min henstilling giver anledning til.

Til venstre for døren til fordelingsgangen er der opsat en knap til aktivering af automatisk døråbning. Døren åbner indad, og døråbningen er ca. 92 cm bred. Mellemgangen er ca. 125 cm bred og 190 cm lang. I fordelingsgangens venstre side er døren til handicaptoiletet. Denne døråbning er ca. 87 cm bred, og døren åbner udad. Til venstre for døren er der en knap til aktivering af automatisk døråbning. Da der ikke er meget manøvrerum i den lille fordelingsgang, havde den tilstedeværende bruger af elscooter meget svært ved at nå at komme fra mellemgangen og ind i toiletrummet før døren ud til lysgangen lukkede igen. Brugeren blev derved ramt af døren mellem lysgang og fordelingsgang.



Jeg henstiller til kommunen at justere åbningshastigheden på denne døråbner således at kørestolsbrugere gives mere tid til at komme ind ad døren før den lukker igen. Jeg beder kommunen underrette mig om hvad min henstilling giver anledning til.

Toiletrummet er på 4,48 m<sup>2</sup>, og der er et forholdsvis stort manøvreareal i rummet.

Toiletrummet er udstyret med et wc med armstøtter i hver side. Toilettepapir er opsat på en holder på højre side af toiletet. I toiletrummet findes endvidere en vask, en affaldsbeholder og en sæbedispenser. Over vasken er opsat et spejl. Underkanten af spejlet sidder i en højde af ca. 128 cm målt fra gulvet.

Af DS 3028:2001, pkt. 4.5, fremgår bl.a. at et spejl skal placeres ca. 0,9 m fra gulvet således at også siddende kan benytte spejlet.

Jeg beder kommunen overveje at sænke spejlet over vasken til et niveau i overensstemmelse med det ovenfor nævnte eller at opsætte endnu et spejl i den rette højde. Jeg beder kommunen underrette mig om udfaldet af kommunens overvejelser.

Jeg har ingen yderligere bemærkninger til toiletrummet.

#### **4.8.2. Toiletet i stuen til højre for hovedindgangen**

Adgangen til dette handicaptoilet, som er placeret til højre for hovedindgangen, sker via et stort forrum. Dørene fra gangen til forrummet og fra forrummet til selve toiletrummet er henholdsvis ca. 93 og 82 cm brede. På døren ind til forrummet er det tydeligt angivet at her findes et handicaptoilet.



Toiletrummet er ca. 8 m<sup>2</sup>, og der er et stort manøvreareal i rummet. Wc'et er udstyret med armstøtter som også fungerer som holdere for toiletpapir. På højre side af toilettet (set forfra) er der en afstand til væggen som gør det muligt for en kørestolsbruger at bakke op ved siden af toilettet og løfte sig sidelæns over på toilettet. Imidlertid er der på denne del af væggen ophængt en stor holder til toiletpapir som betyder at kørestolsbrugere alligevel ikke kan benytte den skitserede mulighed.

Jeg beder kommunen overveje at fjerne den store toiletrulleholder og alene benytte armstøtterne som toiletrulleholdere. Jeg beder kommunen underrette mig om udfaldet af kommunens overvejelser.

I toiletrummet findes endvidere en vask, en affaldsbeholder og en sæbedispenser. Over vasken er opsat et spejl.



### Opfølgning

Jeg beder om at Københavns Kommune sender de udtalelser mv. som jeg har bedt om, direkte til mig.

### Underretning

Denne rapport sendes til Københavns Kommune, Statens Byggeforskningsinstitut, Center for Ligebehandling af Handicappede, Erhvervs- og Byggestyrelsen og Folketingets Retsudvalg."

## F. Inspektion af Bornholms Regionskommune

Forvaltningsret 115.2 – 3.9.

*Den 2. og 3. november 2004 foretog ombudsmanden inspektion af Bornholms Regionskommune. Ombudsmanden fik gennem møder med regionsrådet, direktionen, medarbejdere og brugere indblik i forskellige erfaringer med kommunesammenlægningen.*

*Ombudsmanden besøgte to fagsekretariater, to borgerservicebutikker, en døgninstitution for børn og unge og et plejehjem. Ombudsmanden rejste spørgsmål om bl.a. tilgængeligheden for handicappede, diskretion når borgere personligt henvender sig i kommunen, målsætninger for sagsbehandlingstiden, habilitet i forbindelse med kommunens tilsyn på plejeboligområdet og inddragelse af kommunens ældreråd.*

*Ombudsmanden lånte under inspektionen tre sager fra folkeskoleområdet, seks sager fra det socialpsykiatriske område og seks sager om magtanvendelse på et plejecenter. Gennemgangen af sagerne, som er kort omtalt, men ikke medtaget i gengivelsen af rapporten nedenfor, gav anledning til bemærkninger og på enkelte punkter kritik navnlig i forbindelse med reglerne om begrundelse og klagevejledning. Desuden konstaterede ombudsmanden at kommunen i ingen af de gennemgåede sager havde fulgt persondatalovens regler om oplysningspligt.*

*(J.nr. 2004-1032-419).*

Den 17. maj 2006 afgav jeg følgende rapport til bl.a. Bornholms Regionskommune:

### ”1. Indledning

Ved lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand, der trådte i kraft den 1. januar 1997, blev den tidligere eksisterende begrænsning i ombudsmandens kompetence over for kommunerne ophævet.

Efter § 18 i loven kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested der hører under ombudsmandens virksomhed.

Som led i denne inspektionsvirksomhed har jeg den 4. marts 1998, den 5. september 2000 og den 9. oktober 2002 inspiceret henholdsvis Vejen Kommune, Køge Kommune og Kerteminde Kommune.

Den 2. og 3. november 2004 foretog jeg sammen med direktør Jens Møller og fire af embedets øvrige medarbejdere inspektion af Bornholms Regionskommune.

Formålet med en inspektion af en kommune er dels at jeg selv og mine medarbejdere kan få et indtryk af hvorledes den

kommunale forvaltning arbejder i det daglige, dels at give mulighed for at undersøge behandlingen af nogle konkrete sager med henblik på belysning af sagsbehandlingsrutiner og -måder på forskellige fagområder i kommunerne.

Inspektionen den 2. november 2004 bestod af et indledende møde med regionsborgmesteren, direktionen med seks direktører og et antal medlemmer af MED-hovedudvalget, efterfulgt af et møde med medlemmer af regionsrådet, direktionen, skolebestyrelsen ved Nexø Skole og forældrebestyrelsen ved Døgninstitutionen Løvstikken. Møderne vedrørte erfaringer med kommunesammenlægningen set fra forskellige synsvinkler. Herefter delte inspektionsholdet sig i to hold der besøgte henholdsvis fagsekretariatet for børn, skole og familie og sundhedssekretariatet.

Inspektionen den 3. november 2004 bestod af to møder vedrørende erfaringer med kommunesammenlægningen – først et møde med medlemmer af regionsrådet, direktionen og ældrerådet, efterfulgt af et møde med lederen af borgerservice og regi-

onsdirektøren. Herefter delte inspektionsholdet sig i to hold der besøgte først henholdsvis Borgerservice Hasle og Borgerservice Nexø og derefter Døgninstitutionen Løvtikken og Plejehjemmet Sønderbo. Inspektionen blev afsluttet med en samtale med regionsborgmesteren og direktionen.

Forud for inspektionen havde jeg bedt om udlån af akterne i seks sager inden for det socialpsykiatriske område, to sager vedrørende folkeskoleelever og to sager om forskningsmæssig behandling i udlandet. Under inspektionen modtog jeg de seks socialpsykiatriske sager, tre sager vedrørende folkeskoleelever og seks magtanvendelseskemaler i stedet for de to sager om forskningsmæssig behandling i udlandet, idet der i den ene af disse sager var givet borgeren fuldt ud medhold, og den anden sag var en generel sag vedrørende lovgrundlaget på området.

I forbindelse med inspektionen modtog jeg et omfattende informationsmateriale fra kommunen. Dette materiale har, sammen med mine iagttagelser, de ovennævnte møder og de modtagne konkrete sager, dannet grundlag for udarbejdelsen af denne rapport.

Under pkt. 2 har jeg beskrevet mine iagttagelser fra møderne og besøgene i de to fagsekretariater, de to borgerservicebutikker samt døgninstitutionen og plejehjemmet. Pkt. 3 indeholder de bemærkninger som mine iagttagelser har givet anledning til. Under pkt. 4 har jeg omtalt og kommenteret de sager som jeg har haft til udlån.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Bornholms Regionskommune således at kommunen kunne få lejlighed til at fremkomme med de eventuelle bemærkninger som rapporten måtte give anledning til. Bornholms Regionskommune har i brev af 17. november 2005 med bilag fremsat bemærkninger til nogle faktiske forhold som er omtalt i den foreløbige rapport. Bemærkningerne er indarbejdet i denne rapport. Kommunens brev indeholder endvidere kommunens svar på de spørgsmål som jeg har stillet

i den foreløbige rapport (afsnittene i kursiv), og kommunens stillingtagen til mine henstillinger mv. En af mine medarbejdere har vedrørende enkelte punkter telefonisk stillet Bornholms Regionskommune nogle supplerende spørgsmål til det som kommunen har anført i brevet af 17. november 2005. Disse spørgsmål er blevet besvaret henholdsvis telefonisk og pr. e-mail. Bornholms Regionskommunes svar på disse efterfølgende spørgsmål er ligeledes indarbejdet i denne rapport. Denne rapport udgør derfor såvel min endelige rapport vedrørende inspektionen den 2. og 3. november 2004 af Bornholms Regionskommune som min (første) opfølgning af de spørgsmål som inspektionen har givet anledning til. (...)

## 2. Bornholms Regionskommune

Bornholms Regionskommune blev oprettet den 1. januar 2003 ved en sammenlægning af Allinge-Gudhjem, Hasle, Nexø, Rønne og Aakirkeby kommuner samt Bornholms Amtskommune. Bornholms Regionsråd, som består af 27 medlemmer, trådte samtidig i stedet for de eksisterende kommunalbestyrelser og amtsrådet. Bornholm har ca. 43.500 indbyggere.

Bornholms Regionskommune er inddelt i to besluttende forvaltningslag – regionsrådet og 116 virksomheder. Denne styreform afviger fra den traditionelle styreform i kommunerne og har krævet en dispensation fra den kommunale styrelseslov meddelt af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Regionsrådet er den centralt styrende enhed hvorfra driftsansvar uddelegeres direkte til de enkelte virksomheder. Driftsaftaler om økonomi og kvalitet indgås en gang om året mellem regionsrådet og hver enkelt virksomhed. De syv stående udvalg (økonomiudvalget, erhvervs- og arbejdsmarkedsudvalget, børne- og skoleudvalget, fritids- og kulturudvalget, sundhedsudvalget, teknik- og miljøudvalget og ældre- og handicapudvalget) har ikke noget driftsansvar, men skal på halvårige dialogmøder med



virksomhederne drøfte de overordnede udviklingsmuligheder på det pågældende område.

De syv stående udvalg sekretariatsbetjenes af direktionen som består af en regionsdirektør og seks øvrige direktører. Til hver direktør er knyttet et fagsekretariat, og det er direktionen og fagsekretariatene der har den løbende kontakt med virksomhederne.

Der er endvidere etableret seks fagråd hvor virksomhedsledere fra beslægtede fagområder mødes. Politisk rådgivning og sparring varetages af direktionen, fagsekretariatene og fagrådene, og der foregår en formaliseret dialog mellem de stående politiske udvalg og fagrådene.

For at sikre brugerindflydelse og medarbejderindflydelse er der nedsat brugerbestyrelser på dagpasnings-, skole- og ældreområdet, og der er opbygget et SU-system og et MED-system.

## **2.1. Møder vedrørende kommunesammenlægningen**

Begge formiddage på inspektionens første og anden dag var afsat til møder vedrørende kommunesammenlægningen. Formålet var at få belyst nogle erfaringer med kommunesammenlægningen set fra forskellige synsvinkler – regionsrådet, direktionen, medarbejdere og brugere.

### **2.1.1. Møde med regionsborgmesteren, direktionen og medlemmer af MED-udvalget**

Regionsborgmesteren indledte mødet med at give nogle overordnede oplysninger om strukturen i Bornholms Regionskommune og om sine egne erfaringer med kommunesammenlægningen.

Det blev bl.a. oplyst at der den 29. maj 2002 blev afholdt valg til regionsrådet som fra den 1. juli 2002 til den 31. december 2002 fungerede som sammenlægningsudvalg. Sammenlægningsudvalget havde til opgave at forberede kommunesammenlægningen, og man tog udgangspunkt i en grundtanke

om 'central styring – decentral ledelse'. Det er regionsborgmesterens opfattelse at overladelse af ansvar fra regionsrådets side vil føre til delegation af ansvar på virksomhedsniveau, og det blev til eksempel oplyst at entreprenørvirksomheden i Bornholms Regionskommune er blevet udnævnt af SID til årets virksomhed. De seks måneder som sammenlægningsudvalget havde til arbejdet med forberedelse af kommunesammenlægningen, var for kort tid. Regionsborgmesteren anbefalede derfor at der i forbindelse med andre kommunesammenlægninger afsættes 5-6 måneder til den teoretiske forberedelse og 5 måneder til den praktiske implementering.

Det blev endvidere oplyst at et vigtigt grundprincip i den nye struktur er skabelse af fagligt stærke miljøer, og at sammensmeltning af kulturer prioriteres højt. Kommunaldirektørerne fra de tidligere kommuner udgør derfor den første direktion, og på virksomhedsniveau er det de enkelte virksomhedslederes opgave at stå for en sammensmeltning af de forskellige kulturer som mødes efter kommunesammenlægningen. Efter regionsborgmesterens opfattelse fungerer det godt og har en god effekt.

Borgernes eventuelle oplevelse af tab af nærdemokrati i forbindelse med nedlæggelse af de tidligere små kommuner søges opvejet via gennemsigtighed i regionskommunen. Når regionsrådet og de stående udvalg har truffet beslutninger, lægges referaterne heraf således ud til borgerne. Samtidig prioriteres servicedelen i regionskommunen højt. Der er ved kommunesammenlægningen opnået en økonomisk fordel på ca. 50 mio. kr., og dette beløb er anvendt til forbedringer på sundhedsområdet.

Regionsdirektøren var enig med regionsborgmesteren i at sammenlægningsudvalgets funktionsperiode på 6 måneder ikke havde været tilstrækkelig til at få alt på plads før sammenlægningen trådte i kraft. Folkeregistersystemet blev eksempelvis først samordnet et halvt år efter sammenlægningens



ikrafttræden, og den nødvendige fysiske omplacering af 650 ansatte faldt først på plads et stykke inde i 2003.

Næstformanden i MED-hovedudvalget tilkendegav vedrørende det tidsmæssige aspekt af kommunesammenlægningen at afhængigheden af it havde vanskeliggjort processen, og at det måske kunne være en god ide for andre kommuner i forbindelse med en sammenlægning at sprede sammenlægningen af it over en længere periode end man havde gjort på Bornholm. Næstformanden betonedede endvidere vigtigheden af kultursammensmeltninger for at finde en fælles kultur i stedet for at en bestemt kultur kom til at dominere. Der havde været kultursammenstød efter sammenlægningen, og forskellene bestod bl.a. i oplevelsen af den interne administrative forvaltningskultur, nærmere betegnet oplevelsen af hvor langt der mentalt set havde været 'fra gulv til loft' i forvaltningerne i de tidligere kommuner. Nogle steder havde der næsten ingen forskel været, mens der andre steder havde været betydelig forskel. Kulturforskellene efter sammenlægningen trådte især frem i spørgsmål som 'hvad plejer man at gøre', og i omgangstonen.

Med hensyn til servicen i regionskommunen oplyste regionsdirektøren at borgerne efter sammenlægningen har været nødt til at leve med en forskel i serviceniveauerne, og at regionskommunen derfor har måttet søge Indenrigs- og Sundhedsministeriet om dispensation fra lighedsprincippet med virkning i op til et år på nogle områder. Der gælder f.eks. forskellige tilbud på skoleområdet og folkeoplysningsområdet. Særlig på sidstnævnte område oplever borgerne nogle steder at kommunesammenlægningen har medført væsentlige nedskæringer. I nogle tilfælde har der også været tale om forbedringer, men efter regionsdirektørens opfattelse registreres det ikke af borgerne på samme måde som forringelser.

Skoleleder (...) supplerede med sine erfaringer med kommunesammenlægningens

betydning på virksomhedsniveau. Han gjorde indledningsvis opmærksom på at han ikke havde oplevet de store omvæltninger, formentlig fordi hans skole var etableret i forvejen. Af positive erfaringer blev det fremhævet at der var sket en meget tidlig forberedelse af driften af specialundervisning, og at der på dette område allerede er opnået pædagogiske og ressourcemæssige landvindinger. Det er endvidere lykkedes at rationalisere og opnå en bedre udnyttelse af ressourcerne end hvis der ikke som følge af kommunesammenlægningen havde været skolenedlæggelser. Det har f.eks. været en succes at lave et samlet 10. klassesprojekt. Af negative erfaringer blev aftalekonceptet i styreformen nævnt. Den tid der er til rådighed til dialog, er meget begrænset. På de halvårslige dialogmøder (forår og efterår) deltager fem personer fra hver skolebestyrelse, og da der er i alt 16 skoler, drejer det sig om 80 personer, hvilket er mange til at føre dialog på et møde af 2-3 timers varighed. Endelig blev det anført at skolebestyrelserne ikke er så synlige mere, og at de skal vænne sig til at agere mere professionelt.

Jeg spurgte mødedeltagerne hvad decentraliseringen har betydet for borgernes retssikkerhed. Jeg henviste til at det nære forvaltningslag var blevet afskaffet i forbindelse med kommunesammenlægningen, og bad dem tilkendegive om det har betydet tab af retssikkerhed for den enkelte borger.

Det blev af regionsborgmesteren, regionsdirektøren, direktøren for ældre- og handicapområdet og et medlem af MED-hovedudvalget samstemmende tilkendegivet at de fagligt stærke miljøer som strukturen i regionskommunen via fagråd og direktion har medført, har betydet en øget faglighed således at sager nu løses bedre og på et højere niveau. Opfattelsen var derfor at man var gået fra at forvalte så lovligt som muligt til at forvalte lovligt. Direktøren for ældre- og handicapområdet supplerede med at oplyse at der til eksempel på ældreområdet var oprettet en central visitationsvirksomhed hvilket be-

tyder at alle borgere får de ydelser som de har krav på, og at der gives samme ydelser til samme behov.

### **2.1.2. Møde med medlemmer af regionsrådet, direktionen, skolebestyrelsen ved Nexø Skole og forældrebestyrelsen ved Døgninstitutionen Løvtikken**

Jeg startede mødet med at angive at indfaldsvinklen til de kommende drøftelser kunne være hvordan dagligdagen opleves af virksomhedernes brugere efter implementeringen af den nye styreform.

Formanden for skolebestyrelsen ved Nexø Skole indledte med at redegøre for sine erfaringer med sammenlægningen. Han oplyste at sammenlægningsprocessen havde været en turbulent periode med en stram tidsplan, men at oplevelsen af turbulens måske også hang sammen med at Nexø Skole samtidig havde skiftet skoleleder. Det havde været svært at bevare overblikket f.eks. i forbindelse med de mange høringer skolebestyrelsen blev præsenteret for. Det havde været mest frustrerende på det politiske område idet der var uklarhed omkring hvilke skoler der skulle nedlægges, og det havde været ønskeligt med nogle klarere visioner vedrørende de generelle perspektiver i stedet for at man fokuserede på det konkrete. Der findes nu flere fora hvor skolebestyrelsesmedlemmer kan drøfte relevante forhold, f.eks. dialogmøderne og fælles formandsmøder. Afslutningsvis efterlyste formanden for skolebestyrelsen en oversigt over kompetenceforholdene i Bornholms Regionskommune.

Formanden for forældrebestyrelsen ved Løvtikken supplerede formanden for skolebestyrelsen ved Nexø Skole ved at anføre at sammenlægningsperioden havde givet anledning til forvirring om forældrebestyrelsens organisatoriske placering, dvs. spørgsmålet om hvor forældrebestyrelsen hører til.

Jeg spurgte herefter om bestyrelserne har fået mulighed for større indflydelse.

Det var ikke formanden for forældrebestyrelsen ved Løvtikkens opfattelse. Forældrebestyrelsen bliver hørt, men regionskommunens beslutninger træffes ikke nødvendigvis i overensstemmelse med høringssvaret.

Formanden for skolebestyrelsen for Nexø Skole tilføjede at man i forbindelse med den nye styreform har givet afkald på skolebestyrelsens direkte kontakt til kommunalbestyrelsen. (Tidligere havde kommunalbestyrelsen en repræsentant i skolebestyrelsen). Nu findes der i stedet et forum (fagråd) hvor skolebestyrelsesformænd kan mødes. De deltager også i dialogmøder, og disse udvikler sig efter formanden for skolebestyrelsens opfattelse i positiv retning.

Tillidsrepræsentanten for lærerne på Nexø Skole anførte herefter en række negative aspekter som den nye styreform efter hans opfattelse har medført. Tillidsrepræsentanten anførte således at skolevirksomhederne har mange ulemper ved at være selvstændige virksomheder, og påpegede at det måske skyldes at skolerne ikke har fået tildelt de nødvendige ledelsesredskaber. Der mangler retningslinjer for den situation hvor flere virksomheder fysisk er samlet under samme tag. I det tilfælde kan én virksomhed f.eks. ikke opsig lejemålet hvis samarbejdet mellem virksomhederne fungerer uhensigtsmæssigt, og det kan virke frustrerende med en sådan halv kompetence. En skolevirksomhed kan heller ikke påtage sig nye opgaver som f.eks. at beslutte sig for at have en 10. klasse fordi regionskommunen allerede har oprettet 10. klasse i Rønne. Endvidere er kommunikationen mellem skolerne og med eksterne samarbejdsparter blevet sværere. Der er ligeledes opstillet for mange målsætninger/fokuspunkter. Der burde være færre, og de burde modsvares af et tilstrækkeligt økonomisk grundlag. Endelig blev det oplyst at børn med anden etnisk baggrund end dansk nu er samlet på én skole, men at lærerne mangler uddannelse til at varetage undervisningen, og at kommunikationen i

regionskommunen vedrørende disse børn foregår via intranettet som lærerne ikke har adgang til.

En elevrepræsentant gav udtryk for at det er kedeligt at skulle til Rønne for at tage 10. klasse, og at der har været en forvirrende periode hvor man ikke vidste hvor 10. klasse skulle tages henne.

Jeg spurgte bestyrelsesmedlemmerne om de fornemmede en større utilfredshed blandt forældrene efter sammenlægningen.

Formanden for forældrebestyrelsen ved Løvsstikken svarede at det efter hendes opfattelse alt i alt har været en fordel med sammenlægningen. Løvsstikken er den eneste institution af sin art på Bornholm, og den optager børn fra hele øen. Det er derfor en fordel at sagsbehandlerne nu er samlet, og det har bevirket en større harmonisering på området. Formanden for skolebestyrelsen for Nexø Skole anførte at der efter hans opfattelse ikke er forskel på forældrenes utilfredshed nu og før sammenlægningen.

Herefter tilkendegav skolelederen på Nexø Skole at han så en fordel i den større selvstændighed som skolerne har fået efter sammenlægningen, og at der er god mulighed for faglig sparring med fagsekretariatet for børn, skole og familie. Det er imidlertid efter hans opfattelse blevet mere krævende at være skolebestyrelsesmedlem idet skolerne som virksomheder har fået større kompetence. Dermed får bestyrelsesmedlemmerne også en større pligt til at følge med i forholdene på skolen. Tidligere blev der holdt mere øje med skolerne på grund af den traditionelle forvaltningsstruktur. Der er nu flere ting der kan gå galt ude på skolerne på grund af mindre tilsyn.

På den baggrund spurgte jeg om ikke fagsekretariatet og direktøren for børn, skole og familieområdet udøver en form for tilsyn med de enkelte skolevirksomheder.

Direktøren for børn, skole og familieområdet oplyste hertil at hun fører tilsyn med skolerne økonomi og budgetter, og hvis der er et underskud, lægges der vægt på at dette

underskud skal kunne afvikles i løbet af en kommende fireårsperiode uden store serviceforringelser. Regionsborgmesteren tilføjede at en skoleleder har pligt til at henvende sig til direktøren hvis det går dårligt med skolens økonomi, og direktøren vil herefter tage kontakt til det stående udvalg. Hvis der ingen henvendelse kommer fra skolelederen, skal direktøren selv tage initiativ til at undersøge forholdene.

Medlemmer af skolebestyrelsen for Nexø Skole tilkendegav vedrørende tilsynsspørgsmålet at systemet fungerer i teorien, men halter i praksis. Det er således en brist at indberetningspligten ligger hos virksomhedslederen alene, og det er en ulempe at direktøren på området nu skal føre tilsyn med f.eks. 60 virksomheder i modsætning til tidligere 4-5 institutioner, som det var tilfældet før kommunesammenlægningen.

Et medlem af regionsrådet, (A), bemærkede om styreformen at det efter hendes opfattelse ikke er tilstrækkeligt at regionsrådet delegerer ned i systemet hvis ikke virksomhederne tager det ansvar der bliver lagt ud. Det er således afgørende at virksomhedslederen formår at få tingene ud i virksomheden, og at medarbejdere og bestyrelser er med i arbejdet. Regionsrådsmedlemmet (A) bemærkede endvidere at det er nødvendigt at have in mente at Bornholms Regionskommune står midt i en proces.

Et andet medlem af regionsrådet, (B), udtalte sig om henholdsvis omstruktureringen på skoleområdet og styreformen generelt. Efter hendes opfattelse var der i forbindelse med omstruktureringen på skoleområdet en enestående chance for at udvise kreativitet og udtænke visioner før man indledte 'en diskussion om mursten'. Processen foregik imidlertid baglæns idet den startede med politiske kompromisser om skolenedlæggelserne, og høringerne af skolerne var proforma fordi de fandt sted efter at der politisk var indgået forlig. Som reaktion på denne proces er der blevet oprettet privatskoler. Tidligere har man ikke haft privatskoler på

Bornholm ud over de religiøse privatskoler. En tilsvarende udvikling er sket på dagpasningsområdet.

Med hensyn til selve styreformen udtalte regionsrådsmedlem (B) at den efter hendes opfattelse ikke er vellykket idet selvforvaltningen ikke er implementeret i praksis. De stående udvalg har ikke noget driftsansvar, men tager sig alligevel af meget konkrete sager, og direktionen fungerer som forvaltningschefer og udøver en meget stærk styring. Hertil kommer at der er for mange virksomheder. Deres antal og størrelse bør revideres. Ifølge regionsrådsmedlem (B) skriver man til hinandens skriveborde, og der har aldrig før været et bureaukratisk kaos som nu. Endelig er der brug for mere uddannelse idet den nye styreform kræver at de nye roller udfyldes. Lederuddannelse er på vej, men der er også behov for uddannelse af medarbejdere og bestyrelser. Afslutningsvis oplyste regionsrådsmedlem (B) at der er foretaget to undersøgelser af Bornholms Regionskommune. Syddansk Universitet har stået for den ene undersøgelse, og konklusionen er negativ. KL har lavet en intern undersøgelse hvoraf det fremgår at medarbejderne oplever større utilfredshed hos borgerne – bl.a. på grund af det fald der er sket i serviceniveaet.

Som kommentarer til regionsrådsmedlem (B)'s indlæg bemærkede medlem af regionsrådet (C) at han ikke oplever den nye styreform som en bureaukratisk verden hvor retssikkerheden er truet. Han oplyste i den forbindelse at han sidder i både børn og skoleudvalget og arbejdsmarkedsudvalget, og at begge udvalg følger forholdene på deres områder meget nøje. Regionsborgmesteren bemærkede at en undersøgelse af borgerservice viser at 99 pct. af borgerne er tilfredse med borgerservice, og at en undersøgelse foretaget af KL viser at 90 pct. af medarbejderne mener at deres virksomhed fungerer.

Medlem af regionsrådet (D) bemærkede bl.a. at hele delegationsprocessen efter hans opfattelse har været fornuftig, men at bru-

gerbestyrelserne som led i decentraliseringen bør have øget kompetence.

Lederen af Døgninstitutionen Løvtikken mindede om at sammenlægningen er meget ny, og at man er kommet meget langt selv om det har været vanskeligt i en overgangsperiode. Lederen bemærkede endvidere at Løvtikkens medarbejdere har adgang til regionskommunens intranet og derfor kan følge med og deltage i kommunikationen i kommunen. Lederen af Nexø Skole tilkendegav at der efter hans opfattelse aldrig har været en bedre og mere effektiv forvaltning set fra borgernes side.

Flere af mødedeltagerne fra enkelte virksomheder gjorde opmærksom på at det i forbindelse med sammenlægningen har været svært at finde og indgå samarbejde med nye samarbejdspartnere i andre virksomheder. Hertil bemærkede regionsborgmesteren at disse kritikpunkter er taget ad notam, og at børn og ungevirksohmheden nu samles på Aaker Skole i Aakirkeby. Direktøren for børn og skoleområdet oplyste supplerende at et tværfagligt samarbejde på børn og ungeområdet er ved at blive etableret.

Efter mødet modtog jeg et brev fra sikkerhedsrepræsentanten på Nexø Skole. Heri gav han udtryk for mange af de samme synspunkter som tillidsrepræsentanten for lærerne på Nexø Skole havde tilkendegivet på selve mødet.

### **2.1.3. Møde med medlemmer af regionsrådet, direktionen og ældrerådet**

Indledningsvis blev det oplyst at der før kommunesammenlægningen var et ældreråd i hver kommune og i alt ca. 35 ældrerådsmedlemmer på hele øen. Ved sammenlægningen blev de fem ældreråd reduceret til et fællesråd på 11 medlemmer. Det gav anledning til visse konflikter at reducere antallet af medlemmer, og der var kamp om at blive valgt ind i det nye fællesråd.

Ældrerådets medlemmer tilkendegav herefter deres erfaringer med kommunesammenlægningen.

Ældrerådet er opdelt i grupper som har hver deres områder. Det har været en stor mundfuld som medlem efter sammenlægningen at skulle overskue en hel region i stedet for en lille kommune.

Ældrerådet ville gerne have været hørt om sammenlægningen, men rådet er ikke skrevet ind i sammenlægningsloven og har derfor ikke fået indflydelse på sammenlægningsudvalgets arbejde.

Alle medlemmerne af ældrerådet var enige om at sammenlægningen havde skabt frustrationer, usikkerhed og forvirring hos de ældre om hvor de skulle henvende sig for at få hjælp på en række områder. Før kendte man de personer man skulle henvende sig til, men nu er der 15 forskellige virksomheder at henvende sig til vedrørende ældreforhold. For at afhjælpe dette problem har Bornholms Regionskommune i samarbejde med ældrerådet i efteråret 2004 udarbejdet en håndbog for ældre. Håndbogen er udsendt til samtlige pensionister på Bornholm og indeholder vejledning om hvilke ydelser Bornholms Regionskommune kan tilbyde på ældreområdet, og hvilke virksomheder man kan henvende sig til. Håndbogen indeholder endvidere en oversigt over de udvalg og råd der arbejder på ældreområdet.

I tilknytning til spørgsmålet om at finde rundt mellem de mange forskellige virksomheder der varetager forhold på ældreområdet, oplyste et medlem af regionsrådet at Bornholms Regionskommune overvejer at oprette et antal sundhedscentre rundt om på øen så der fremover kun er ét sted de ældre skal henvende sig vedrørende alle forhold. Et af ældrerådets medlemmer foreslog i den forbindelse en sundhedsbus som kunne køre rundt til de ældre på øen. Han bemærkede i den forbindelse at der er længere fra Nexø til Rønne end fra Skagen til grænsen.

Ifølge vedtægten for ældrerådet skal regionskommunens såvel administrative som politiske beslutninger til høring i rådet. Høringer foregår ikke længere på det politiske niveau, men på virksomhedsniveau. Ældre-

rådet oplever at ikke meget bliver sendt til høring, og at det er svært at kontrollere om alt hvad der skal høres over, kommer til høring. Et eksempel på manglende høring var en beslutning om personalereduktioner på tre plejehjem som ikke blev sendt til høring i ældrerådet. Ældrerådet efterlyser endvidere indflydelse på kulturområdet og skoleområdet idet nedlæggelse af skoler har betydning for de ældre fordi skolerne fungerer som 'kulturcentre' i forbindelse med gymnastik og banko.

Ældrerådet har indbragt en sag for det kommunale tilsyn vedrørende Bornholms Regionskommunes høringer af rådet. Det er rådets opfattelse at embedsmændenes administrative forslag til beslutninger skal sendes i høring hos rådet før forslagene behandles i de stående udvalg. Dette begrundes med at hvis et forslag 'dør' under behandling i de stående udvalg, får ældrerådet aldrig kendskab til det pågældende forslag. Regionsborgmesteren tilkendegav i den forbindelse at udvalgsbehandling af embedsmændenes forslag er nødvendig før en høring af ældrerådet, bl.a. fordi politikerne skal have mulighed for at drøfte et forslag forud for en høring så de f.eks. er klædt på til en offentlig debat om emnet.

Der er aftalt et årligt dialogmøde mellem ældrerådet og Bornholms Regionskommune i forbindelse med budgetplanlægningen. Herudover afholdes ekstraordinære møder efter behov.

Det var overvejende opfattelsen hos ældrerådets medlemmer at der er et godt og positivt samarbejde mellem rådet og Bornholms Regionskommune. Et medlem af regionsrådet gav udtryk for samme opfattelse. Et medlem af ældrerådet tilkendegav dog som sin opfattelse at der mangler dialog mellem rådet og regionskommunen, og at rådets høringssvar ikke bliver brugt til noget. Et andet medlem oplyste at de tidligere ældreråd altid fik hvad de ville have, men at den økonomiske ramme nu sætter begrænsninger.



## 2.2. Fagsekretariatet for børn, skole og familie

Direktør Jens Møllers hold besøgte fagsekretariatet for børn, skole og familie. Til stede fra Bornholms Regionskommune var direktøren for området, lederen af fagsekretariatet og lederen af virksomheden for vidtgående specialundervisning.

Under fagsekretariatet for børn, skole og familie hører følgende tre områder: Dagpasning, skole og børn og familie. Der er 12 ansatte i fagsekretariatet som er en virksomhed i sig selv. Fagsekretariatet har til opgave at servicere og hjælpe direktøren på området, støtte fagråd og stående udvalg samt varetage den daglige kontakt til virksomhederne på området. Fagsekretariatet har tillige en koordinerende funktion f.eks. i SSP-samarbejdet (kriminalpræventivt samarbejde mellem skole, socialforvaltning og politi). Der holdes således på dette område møder mellem lederen af fagsekretariatet, politimesteren og repræsentanter for familiecentervirksomheden. Der er ca. 62 virksomheder under fagsekretariatet. Det er mere end halvdelen af virksomhederne i Bornholms Regionskommune, og ca. 1/3 af kommunens ansatte er beskæftiget her.

Der er tre fagråd på børn, skole og familieområdet. Fagrådene holder temamøder. Herudover er der ca. to møder om måneden i hvert fagråd. Fagrådene har ingen beslutningskompetence, og det er meget forskelligt hvordan de fungerer. Virksomhedslederne sparrer med hinanden inden for fagrådet. Der er nedsat enkeltgrupper under fagrådene med koordinerende repræsentanter for fagsekretariatet. Eksempelvis er der nedsat en gruppe af tre skoleledere (fra henholdsvis en lille, en mellemstor og en stor skole) til at drøfte og forhandle lønforhold.

Det er fagsekretariatets opfattelse at fagligheden er blevet styrket efter kommunesammenlægningen således at der er sket en synlig og markant ændring. Et eksempel er specialundervisningen hvor der er opnået et højere og ensartet niveau, og specialunder-

visningen er nu på højde med landsgennemsnittet. Det skyldes at indsatsen efter sammenlægningen bedre kan målrettes, og at der ikke længere er kamp om økonomien. Sammenlægningen har således haft en effekt både på den faglige kvalitet og sagligheden.

Direktøren for området oplyste at børn, skole og familie er et meget sammenbragt område idet der har været bidrag fra alle de tidligere kommuner, og fagsekretariatet har derfor efter kommunesammenlægningen brugt meget energi på at udrede økonomien på de forskellige områder inden for børn, skole og familie og på at leve op til lighedsgrundsætningen.

Det blev oplyst at fagsekretariatet har ganske lidt borgerkontakt. Der er kun enkeltstående henvendelser, og det er bl.a. baggrunden for sekretariatets placering på Ullasvej 17, 1. sal, som ikke er et let tilgængeligt sted for handicappede. Den beskedne borgerkontakt skyldes bl.a. at så mange borgerhenvendelser kan besvares eller hjælpes på vej i borgerservice, og at f.eks. pladsanvisningen og den centrale skoleindskrivning er selvstændige virksomheder. Spørgsmål om flytning fra en skole til en anden vil f.eks. blive løst ved henvendelse til selve skolen. Derimod vil en sag om bortvisning af en elev være en sag hos fagsekretariatet.

Det blev endvidere oplyst at fagsekretariatet har et meget begrænset antal klagesager, og at det skyldes at systemet i høj grad bygger på at man ønsker at opnå enighed, hvilket fungerer fint i praksis. Med hensyn til behandlingen af klagesager henviste fagsekretariatet til en aftale mellem regionsrådet og familiecentervirksomheden fra februar 2004 (pkt. 5.2.6) hvoraf det fremgår at alle klager fra borgere eller andre så vidt muligt skal behandles af virksomheden. Hvis klagen ikke kan behandles her, eller hvis klageren ikke er tilfreds, sendes klagen videre til direktøren som herefter afgør sagen eller sender den til politisk behandling. Klager som er omfattet af lovgivningsbestemte procedurer, skal til enhver tid behandles efter disse.



Fagsekretariatet nævnte til eksempel at i sager om udvidet specialundervisning (folkeskolelovens § 20, stk. 2) går en klage gennem visitationsvirksomheden videre til direktøren og derefter til regionsrådet. I de almindelige sociale sager går en klage i første omgang til direktøren hvorefter den sendes videre til det sociale nævn og Ankestyrelsen.

Med hensyn til sagsbehandlingstider blev det oplyst at regionskommunen har udarbejdet en liste over svartider (frister for sagsbehandling, jf. retssikkerhedslovens § 3, stk. 2, godkendt af regionsrådet den 23. januar 2003). Fagsekretariatet har indtryk af at tiderne overholdes, dog har man kendskab til at forældre synes at der går for lang tid fra behov til ydelse på PPR-området (pædagogisk-psykologisk rådgivning). Børn og ungevirksomheden har en svartid på ca. 14 dage.

Det blev endvidere oplyst at der inden for børn og skoleområdet findes tre selvejende institutioner og tre puljeinstitutioner. Der er ikke foretaget udliciteringer på daginstitutionsområdet. Der er seks private skoler på øen. To af dem blev oprettet i forbindelse med kommunesammenlægningen (Sydbornholms Privatskole i Pedersker og Bornholms Frie Idrætsskole i Nyker). Privatskolen i Nyker blev oprettet som protest mod skolesammenlægningen. Baggrunden for skolesammenlægningen, som medførte lukning af tre skoler, var et manglende elevgrundlag som følge af et faldende børnetal på øen, og man var nødt til at handle hurtigt på grund af et stort økonomisk underskud.

Der er ca. 8-9.000 børn i alderen 0-18 år på Bornholm, og de sidste fire fødselsårsgange udgør en markant ændring i børnetallet med et fald fra over 600 børn til under 400 børn om året. Det faldende børnetal skyldes bl.a. at kun få unge som flytter fra øen for at udanne sig, kommer tilbage igen. Dette hænger bl.a. sammen med at Bornholm har landets højeste arbejdsløshedsprocent. Mange ældre mennesker flytter tilbage til øen når de er blevet pensioneret, og der er således tre

gange så mange mennesker over 80 år som i Danmark som helhed. Endvidere flytter mange familier med sociale problemer til øen. Af de 8-9.000 børn på øen er ca. 150 børn anbragt uden for hjemmet, heraf ca. 55 børn uden for øen.

Endelig blev det oplyst at der er få borgere med anden etnisk baggrund end dansk på Bornholm. De fleste rejser fra øen når integrationsperioden er forbi. Udlændingestyrelsen havde på tidspunktet for inspektionen netop lukket et flygtningecenter. Børn med anden etnisk baggrund end dansk samles af økonomiske grunde på én skole. Her er 10-12 børn på en årgang fordelt på tre klasser.

### 2.3. Sundhedssekretariatet

Mit hold besøgte sundhedssekretariatet på Ullasvej sammen med direktøren for sundhedsområdet. Lederen af sundhedssekretariatet og lederen af psykiatriafdelingen var også til stede.

Sundhedssekretariatet har til opgave at servicere og hjælpe sundhedsdirektøren, støtte fagrådet og det stående udvalg samt varetage den daglige kontakt med virksomhederne på sundhedsområdet.

Der er otte virksomhedsledere i fagrådet, herunder lederen af psykiatriafdelingen.

Det blev oplyst at sygehuset ikke kan klare den samlede sygehusopgave selv, idet strategiplanen for det somatiske sygehus stiller krav om at der skal være de samme tilbud på Bornholm som i resten af landet. Der er derfor lavet en rammeaftale med H:S på det somatiske område for de næste to år. Det blev oplyst at ca. 30 pct. af ressourcerne på sygehusområdet på tidspunktet for inspektionen blev brugt uden for øen (på H:S og herunder særligt Rigshospitalet).

Der er på Bornholm som allerede nævnt en markant overvægt af ældre medborgere hvilket har medført at 15 kirurgiske sengepladser på sygehuset er omlagt til medicinske sengepladser. Dette er i øvrigt en udvikling som regionskommunen går ud fra vil

fortsætte. De større kræftoperationer foretages ikke længere på sygehuset, heller ikke brystkræftoperationer. Tilsvarende gælder kredsløbskirurgi. Dog kræver det store antal mennesker på øen især i august måned at der er et vist kirurgisk beredskab tilbage på Bornholm. Der kommer ca. 600.000 turister til øen om året.

Der er 200 ansat i psykiatrien. Psykiatriafdelingen varetager på baggrund af sammenlægningen af de tidligere primærkommuner og den tidligere amtskommune både de socialpsykiatriske og de behandlingspsykiatriske opgaver. Afdelingen er meget opmærksom på at eventuelle oplysninger mellem de to områder udveksles på en lovmæssigt korrekt måde.

Der var kort tid før inspektionen nedsat et visitationsudvalg der har til formål at højne kvaliteten af den psykiatriske behandling. Lederen af socialpsykiatrien er formand i udvalget der består af tre socialrådgivere. Der foregår en egentlig sagsbehandling i udvalget med bl.a. høring af institutionen om muligheden for at kunne modtage den pågældende borger. De generelle retningslinjer for udvalgets arbejde var på tidspunktet for inspektionen endnu ikke fastlagt. Den enkelte borger bliver som oftest medinddraget (og partshørt) på et møde der afholdes for at sikre at den pågældende forstår hvad der sker i sagen. Der udfærdiges herefter et internt notat om sagen som udleveres til den pågældende borger hvis vedkommende beder om det.

Medarbejdere i psykiatriafdelingen deltager også i visitationsarbejdet på ældreområdet som medlemmer af dette områdes visitationsudvalg. Samarbejdet mellem virksomhederne på disse forskellige områder er efter det oplyste blevet bedre siden sammenlægningen blev gennemført. Heraf følger også at virksomhederne er blevet bedre til at foretage den nødvendige helhedsvurdering.

Der er 500 socialpsykiatriske pladser og 35 kommunale lejligheder. Psykiatriafdelingen har endvidere også sine egne botilbud. Det

blev oplyst at regionskommunen på tidspunktet for inspektionen førte forhandlinger med et almennyttigt boligselskab om rådighed over enkelte opgange i nogle boligblokke under opførelse (støttet opgangsfællesskab).

Der er 23 behandlingspladser på sygehuset (den hospitalsbaserede psykiatri) – 17 åbne pladser og 6 pladser på det lukkede afsnit. Pladserne i den hospitalsbaserede psykiatri koster ca. det dobbelte af de socialpsykiatriske pladser.

Det blev oplyst at det er et problem for regionskommunen at flere og flere misbrugere ønsker at bo på Bornholm. Det kan skyldes en drøm hos de pågældende om at kunne vende tilbage til 'barndommens paradis' eller blot ønsket om et nyt og bedre liv. De lave leveomkostninger – og herunder især boligudgifter – spiller også ind. Selv som kontant-hjælpsmodtager er det muligt at købe hus på øen. Der er således kommet 18 nye stofmisbrugere (heraf 11 fra København) og 10 'tunge' beboere fra Nordvang til på et år.

I tilknytning til de ovennævnte åbne og lukkede afsnit findes distriktspsykiatriens lokaler. Distriktspsykiatrien har 350 ambulante pladser. Der er åbent kl. 8-15 på hverdage. Distriktspsykiatrien er herudover en opsøgende virksomhed der kører ud til borgerne. Der foretages ca. 6.300 samtaler om året, nogle af disse på baggrund af uanmeldt besøg. Tilsyn laves på Plejecentret Slottet. Også fysio- og ergoterapien har base på sygehuset og kører ud derfra.

Der er oprettet et patientforum på Bornholm hvor samtlige patientforeninger, hele sundhedsudvalget og direktionen mødes med jævne mellemrum. Patientforeningerne stiller med 2-3 repræsentanter hver. Patientforummet fungerer efter det oplyste godt. På sådanne møder drøftes forskellige fælles spørgsmål som f.eks. etablering af handicap-parkeringspladser. Der bliver taget referat af møderne.

Psykiatriafdelingen har et godt samarbejde med Politimesteren på Bornholm som sy-

gehuset kunne hjælpe da politimesteren fik et problem i forbindelse med at det obligatoriske lægetilsyn med detentionsanbragte blev indført i 2001.

### Besøg på psykiatrisk afdeling

Efter den indledende samtale var mit hold på besøg på sygehusets psykiatriske afdeling. Der er som allerede nævnt 17 åbne og 6 lukkede pladser i afdelingen. Bygningerne ligger rundt om to atriumgårde. De bygningsmæssige forhold er indgående beskrevet i rapport af 4. maj 2001 om inspektion den 22. august 2000 af Psykiatrisk Center, Bornholms Centralsygehus, pkt. 3.2. (Rapporten kan læses på Folketingets Ombudsmands hjemmeside).

I rapporten er efter beskrivelsen af de bygningsmæssige forhold anført følgende:

‘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. I overensstemmelse hermed finder jeg at det er en mangel at sengepladserne på åbent afsnit overvejende består af to-sengsstuer, og at stuerne ikke har eget toilet og bad. Ledelsen har oplyst at der er planlagt bygning af enestuer med eget bad og toilet. Byggestart forventes den 1. oktober 2001 med afleveringsdato pr. 1. maj 2002. Jeg foretager ikke videre vedrørende dette spørgsmål idet jeg går ud fra at afdelingen er meget opmærksom på hvorledes patienter sammensættes på to-sengsstuerne indtil byggeplanerne er virkeliggjort.’

Jeg konstaterede under rundgangen på psykiatrisk afdeling at den nævnte ombygning har fundet sted. Det blev oplyst at tilbygningen er ca. to år gammel. Enestuerne på åben afdeling er på 12 m<sup>2</sup>. Stuerne er udstyret med en briks, et bord og en stol, en lampe, en radio og en opslagstavle. Der er endvidere en enkelt reol og to væglamper. Der er hvide vægge.

Jeg noterede mig endvidere at psykiatrisk afdeling råder over en mindre have på ca. 500 m<sup>2</sup> med bl.a. blomsterbede, drivhus og redskabsskur. I et område af haven holdes der høns.

### 2.4. Borgerservice

Forud for besøgene i de to borgerservicebutikker i henholdsvis Nexø og Hasle blev der afholdt et indledende møde med chefen for borgerservice som informerede om en række generelle forhold vedrørende borgerservice.

Borgerservicekonceptet blev vedtaget af regionsrådet i januar 2003, og de enkelte borgerservicebutikker blev etableret i perioden frem til 1. maj 2003. Borgerservicebutikkerne er placeret i de tidligere rådhus i henholdsvis Hasle, Tejn, Nexø, Aakirkeby og Rønne. Grundtanken er at borgerne skal kunne henvende sig om ‘alt’ alle steder. Butikkerne er af ressourcemæssige årsager begrænset til personlige henvendelser. Telefoniske henvendelser skal derfor ske direkte til den relevante virksomhed/sagsbehandler.

Personalenormeringen er 2-4 medarbejdere i hver borgerservicebutik. Det har dog været nødvendigt at nednormere antallet til én medarbejder i Hasle på grund af manglende behov for flere medarbejdere. Dette skyldes at borgere som i forvejen pendler til Rønne, benytter sig af borgerservice der. Personalet i borgerservicebutikkerne er hovedsagelig erfarne medarbejdere som har arbejdet lang tid i den tidligere kommune det pågældende sted. Der har været forsøg med deltagelse af en pensionsmedarbejder i borgerservicebutikkerne først en gang om ugen, senere en gang om måneden, men det blev stoppet på grund af manglende behov for en sådan ordning.

Borgerservicebutikkernes opgaver og ydelser spænder vidt, da det som nævnt er meningen at borgerne skal kunne henvende sig om alle mulige forhold inden for det kommunale område. I en folder om borgerservice som Bornholms Regionskommune har udgivet, er opregnet en række af de om-

råder hvor borgerservice kan tilbyde hjælp. Det er f.eks. information, rådgivning og vejledning om alt inden for regionskommunens område, herunder udlevering af ansøgningskemaer, visitering af borgere til relevante virksomheder, forhold vedrørende folkeregister, sygesikring, børnepasning, skat, ejendomsskat, boligstøtte og boligindskudslån, kontanthjælp, sociale pensioner og personlige tillæg samt hjælpemidler.

Alle fem borgerservicebutikker har åbent mandag og tirsdag kl. 9-16, onsdag kl. 9-12, torsdag kl. 9-17 og fredag kl. 9-13. Den korte åbningstid om onsdagen er fastsat for at give personalet mulighed for møde- og uddannelsesaktiviteter om eftermiddagen.

Efter starten af borgerservice blev Bornholms Regionskommune opmærksom på at mange borgere ikke var klar over hvilke muligheder de havde i borgerservicebutikkerne, og der blev derfor kørt en oplysningskampagne via bl.a. TV2 Bornholm, Bornholms Tidende og den ovenfor omtalte folder om borgerservice som blev sendt ud til ældrerådet, pensionistforeninger, borgerforeninger, lægehuse, skoler, børnehaver og biblioteker.

Forud for oprettelsen af borgerservice forventede man at ca. 80 pct. af alle borgernes henvendelser kunne klares alene i borgerservicebutikkerne. Ud fra en statistisk undersøgelse af alle borgerhenvendelser i perioden 5. maj – 31. december 2003 sammenholdt med en anonym brugertilfredshedsundersøgelse foretaget i december 2003 og januar 2004 med 847 besvarelser har Bornholms Regionskommune konkluderet at borgerservicebutikkerne klarer mere end målsætningen på 80 pct. af borgernes henvendelser. De resterende henvendelser kræver en mere kompliceret sagsbehandling og henvises derfor til sagsbehandlerne i de relevante virksomheder.

Brugertilfredshedsundersøgelsen, som blev foretaget i december 2003 og januar 2004, viste at 837 ud af 847 deltagere satte pris på at der er en borgerservicebutik i nærområdet, 837 var

enige i at de fik en høflig og venlig betjening i borgerservicebutikkerne, og 824 angav at de fik klaret deres henvendelse i borgerservice, mens de resterende deltagere fik hjælp i borgerservice med at få kontakt til en anden relevant medarbejder.

Efter det indledende møde med chefen for borgerservice besøgte direktør Jens Møllers hold Borgerservice Nexø ledsaget af regionsdirektøren, mens mit hold besøgte Borger-service Hasle ledsaget af borgerservicechefen.

#### 2.4.1. Borgerservice Nexø

Borgerservicebutikken er placeret i det tidligere rådhus i Nexø Kommune. Bygningen er et tidligere plejehjem som blev bygget om til rådhus i 1980'erne. Der er en stor brostensbelagt parkeringsplads foran bygningen indrettet med ca. 16 almindelige parkeringspladser og to handicapparkeringspladser. Handicapparkeringspladserne er beliggende som de to første pladser til højre på parkeringsarealet set fra indkørslen og er tydeligt markeret ved skiltning. Herfra fører en brostensbelagt sti med en vis stigning op til den også brostensbelagte indgangsvej til bygningen.

Indgangspartiet består af to automatiske skydedøre i glas som fører ind i et stort lokale som fungerer som venterum. I den ene ende af lokalet inden for indgangen er placeret to lænestole og et sofabord. I den anden ende er skranken til borgerservice. Der er to åbninger i glaspartiet ind til borgerservicelokalet, dvs. to ekspeditionssteder. Ca. 5 m fra skranken er et bord med fire stole beregnet til ventende borgere. Der står en termokande med kaffe på bordet og på gulvet ved siden af et stativ med diverse informationsfoldere. Fra venterummet fører en almindelig dør ind i borgerservicelokalet.

På skranken står et skilt med oplysning om at man har mulighed for at ringe på et angivet telefonnummer hvis man ønsker at bestille tid til en samtale i enrum.

Borgerservice består af et stort lokale med fire arbejdspladser og et mødelokale med én arbejdsplads. Bortset fra de to åbninger i skranken er lokalet lukket ud til venterummet. Der er to fuldtidsansatte og en deltidsansat sagsbehandler. Ved hver arbejdsplads er et lille kvadratisk bord med en stol beregnet til de borgere der henvender sig og skal tale med en sagsbehandler. De to fuldtidsansatte sagsbehandleres skriveborde står med bordenderne skubbet op mod hinanden, så hvis begge sagsbehandlere betjener en borger samtidig, sidder de to borgere med få meters mellemrum.

Mødelokalet har et stort glasparti fra gulv til loft ud mod sagsbehandlerens lokale. Der er gardiner til at trække for glaspartiet. Mødelokalet anvendes i forbindelse med sager med personfølsomme oplysninger og er udstyret med computer og telefon så sagsbehandleren kan trække eventuelle nødvendige oplysninger, og der er mulighed for at borgeren kan tale med sagsbehandleren fra den relevante virksomhed i telefonen. Det blev oplyst at computeren i mødelokalet normalt ikke anvendes, da sagsbehandleren om nødvendigt går ud og finder oplysninger på sin egen arbejdscomputer. Hvis mødelokalet er optaget, er det altid muligt at finde et andet ledigt lokale hos de tilstødende virksomheder (vejvirksomheden og vandforsyningen) som har lokaler i samme bygning.

I perioden 5. maj – 31. december 2003 fik Borgerservice Nexø 4.399 henvendelser fra borgerne. En del af henvendelserne var imidlertid borgere der skulle brevstemme i forbindelse med Europaparlamentsvalget.

Sagsbehandlerne oplyste at de ingen erfaringer har med truende eller voldelige borgere. De oplever at nogle borgere kan være vrede og sure, men ikke på dem. Hvis en borger optræder meget højroestet, holder personalet fra vej- eller vandforsyningsvirksomheden øje med hvordan samtalen mellem borgeren og sagsbehandleren går.

I kælderen under borgerservice findes et handicaptoilet som nås med elevator fra bor-

gerservicelokalet. Der er ingen skiltning om handicaptoilet i venterummet. Elevatoren har betjeningspanel i lav højde. På handicaptoiletet er selve toiletet udstyret med nedfældelige armlæn og med plads til en hjælper på den ene side. I rummet er desuden anbragt en lille bænk som personalet i borgerservice og de andre virksomheder formentlig bruger til at lægge tøj og ting på.

### 2.4.2. Borgerservice Hasle

Også denne borgerservicebutik er placeret i et tidligere rådhus. Bygningen rummer ud over borgerservice også PPR (pædagogisk-psykologisk rådgivning) og Skat Bornholm. Parkeringspladsen foran bygningen, der er asfalteret, har plads til ca. 40 biler. Der er også stativer til cykler på parkeringspladsen.

Der er indrettet en enkelt handicaparkeringsplads tæt ved indgangsdøren. Pladsen vender bort fra indkørslen til parkeringspladsen. Mine anbefalinger om at ændre skiltningen således at handicappladsen også kan ses af en ikke stedkendt borger, blev taget til efterretning.

Fra parkeringspladsen fører en lang 'rampe' til indgangsdøren. Rampen, der er belagt med klinker, er jævn og har kun en ganske let stigning. Det trefløjede indgangsparti er forsynet med en dobbeltdør i midten. Efter det oplyste bruges normalt kun den ene dør. Døren er ca. 87 cm bred. Til højre for døren yderst på rampen og i en højde af 140 cm er der en ringeklokke. Med klokken kan medarbejderen i borgerservice tilkaldes. Ved siden af klokken, der efter det oplyste er placeret efter rådgivning fra en lokal kørestolsbruger, er der et skilt: 'Ring på klokken hvis der behøves hjælp'. Til højre for den dørstolpe hvorpå ringeklokken er placeret, er der en niveauforskel på ca. 15 cm.

Dobeltdøren er forsynet med et dørtrin der er 1½ cm højt.

Indenfor er der tydelige skilte der viser vej til borgerservice (og PPR og Skat Bornholm). Borgerservicelokalet er et meget lyst, ret stort, rent og pænt lokale med hvide rustikke



(murstens)vægge og hvidt loft med blå kanter. Der er udsmykning på væggene og store grønne planter. Til venstre for indgangsdøren findes borgerservice' skranke(r); til højre bag en skærm er der et opholdsareal til ventende borgere. Her står to stole og et cafébord og ved væggen yderligere to (læne)stole og en bæk. Her står også kaffe og småkager til fri afbenyttelse. Der er endvidere et bord ved vinduet med en bakke til udgående post. Det er således muligt for alle besøgende at se hvem som modtager post fra borgerservice.

Fra borgerservicelokalet er der udsigt til en atriumgård med blomster.

Afstanden fra opholdsarealet til skranken er ikke så stor at de ventende ikke (normalt) vil kunne overheøre en samtale ved skranken. (Dette konstaterede mine medarbejdere under besøget mens jeg havde en samtale med borgerservicemedarbejderen ved skranken).

Der er i tilknytning til borgerservice et kontor til samtaler i enrum. På skranken står et skilt med oplysning om at man kan ringe på et angivet telefonnummer hvis man ønsker at bestille tid til en samtale i enrum. På forespørgsel blev det oplyst at kontoret aldrig har været brugt i den relation.

Der er i Borgerservice Hasle som allerede nævnt kun en enkelt medarbejder. Der kommer mellem 35 og 80 borgere om ugen. Det er sjældent at nogen venter. Det har højest drejet sig om to borgere ad gangen.

Samtalerne kan være korte, men de fleste tager 30-45 minutter da borgerne som regel samler forskellige spørgsmål sammen.

Medarbejderen i borgerservice har it-adgang til næsten alle virksomhederne i regionskommunen. Af hensyn til overholdelse af tavshedspligten er der visse begrænsninger i adgangen til oplysninger om kontanthjælp og arbejdsmarkedsforhold.

Onsdag eftermiddag hvor alle borgerservicebutikkerne har lukket, bruger medarbejderne tiden til ajourføringskurser/videreuddannelse. Medarbejderne bliver spurgt om der er særlige områder de ønsker at lære

mere om. Det kan f.eks. være beregning af pension.

Hvis borgerens problem ikke kan løses nu og her, henviser borgerservice ikke borgeren til at komme igen eller til selv at gå videre med sagen. Borgerservicemedarbejderen ringer selv til den pågældende virksomhed. Borgerne kan endvidere bruge borgerservice' telefon til at ringe fra hvis den kommunale medarbejder er svær at komme i kontakt med.

Heller ikke Borgerservice Hasle har erfaring med voldelige borgere. Medarbejderen i Hasle kunne dog huske at en mandlig borger har fået et polititillhold til borgerservicebutikken i Rønne.

## 2.5. Plejehjemmet Sønderbo

Direktør Jens Møllers hold besøgte Plejehjemmet Sønderbo i Rønne. Ved besøget deltog direktøren på ældre- og handicapområdet og to tilsynsførende fra Bornholms Regionskommune. Plejehjemmet var repræsenteret ved lederen, en tillidsrepræsentant og en sikkerhedsrepræsentant.

På et indledende møde forud for selve rundgangen på plejehjemmet oplyste direktøren for området at ældreområdet i forbindelse med kommunesammenlægningen blev organiseret på en ny måde idet der blev etableret seks nye virksomheder bestående af en central visitationsvirksomhed og fem udførende virksomheder. Opgaver som f.eks. uddannelse af personale og dødsbøbehandling er placeret hos visitationsvirksomheden. På ældreområdet er der to tilsynsførende som organisatorisk er placeret under fagsekretariatet. Den rådgivende og tilsynsførende funktion ligger således samme sted.

Plejehjemslederen oplyste på det indledende møde bl.a. at Plejehjemmet Sønderbo i forbindelse med kommunesammenlægningen blev lagt sammen med Plejecenter Lunden således at de to institutioner – som geografisk ligger meget tæt på hinanden – nu udgør én virksomhed; Curdtslunden. I forbindelse med sammenlægningen af de to in-



stitutioner var det mærkbart at to forskellige kulturer blev slået sammen, og man forsøgte derfor at lade det bedste fra hver kultur indgå i det nye samarbejde. Som eksempel herpå nævntes at Sønderbo inspireret af Plejecenter Lunden har låst beboernes kontanter ud af medicinskabene og overladt administrationen til beboerne selv, dog således at beboere med behov for hjælp til administration af deres kontanter fortsat har mulighed herfor. Medarbejderne på Sønderbo og Lunden har via deres tillids- og sikkerhedsrepræsentanter været med til hele omstruktureringen. Der lægges meget vægt på at medarbejderne bliver inddraget og føler ejerskab for deres virksomhed. I det daglige er teamlederne fra hver institution med til at bygge bro mellem de to virksomhedsdele.

Plejhjemslederen udtrykte meget stor tilfredshed med styreformen i Bornholms Regionskommune hvis grundtanke er 'central styring – decentral ledelse'. Det er en stor tilfredsstillelse som leder selv at drive hele virksomheden, og der er god dialog og sparring med det stående udvalg, samtidig med at der er mulighed for at søge råd og vejledning hos fagsekretariatet og budgetsekretariatet.

Det blev oplyst at ledelsen af Sønderbo arbejder ud fra et princip om at sætte borgeren i centrum. Et eksempel herpå er at man har ansat en sygeplejerske i aftenvagt til overvejende at tage sig af de døende og uhelbredeligt syge på aflastning dels for at undgå lang ventetid for disse beboere hvis en sygeplejerske skal komme udefra, dels for at sikre kvaliteten og at den tid der bruges til pleje af de døende og uhelbredeligt syge, ikke tages fra de øvrige beboere. Også i forbindelse med visitation til en plejehjemsplads sættes borgernes ønsker i højsædet idet det politisk er meldt ud at der er valgfrihed mellem plejehjemmene på øen. En borger har således lov til at sige nej til en tilbudt plejehjemsplads hvis vedkommende ønsker at komme ind på et andet plejehjem.

Plejehjemmet Sønderbo er et traditionelt plejehjem som Gigtforeningen oprindeligt var med til at stifte, og det blev bygget i 1980. Der er 50 etværelseslejligheder hvoraf 12 anvendes som aflastningspladser for blandt andre døende og uhelbredeligt syge. I hele Bornholms Regionskommune er der 30 aflastningspladser i alt. Ifølge plejhjemslederen bærer Sønderbo præg af at mange beboere er meget pleje- og omsorgskrævende.

Sønderbo er opført i ét plan i røde mursten med rødt tegltag og sort/rødt træværk omkring vinduespartierne. Beboernes værelser er placeret på den ene side af gangarealerne og vender ud mod de omgivende havearealer. Den anden side af gangarealerne har store vinduespartier som flere steder vender ud mod små eller store gårdhaver. Væggene i gangarealer og fællesarealer fremstår i røde mursten som det udvendige byggeri. Der er lavt til loftet i gang- og fællesarealerne, så på trods af de store vinduespartier mod gårdhaverne virker der noget mørkt indendørs selv om det er midt om eftermiddagen. Det mørke indtryk forstærkes af at mange af fællesmøblerne, som er arvestykker fra tidligere beboere uden pårørende, er i mørke farver. Lederen oplyste at man i gårdhaverne har fældet meget beplantning for at give mere lys til gang- og fællesarealerne, og at man har planer om ovenlysvinduer og fildede vægge i lyse farver når økonomien tillader det.

Beboernes etværelseslejligheder er på i alt 23 m<sup>2</sup> og rummer bl.a. en stue på 15 m<sup>2</sup> som fungerer som sove- og opholdsrum, og hvorfra der er udgang til et haveareal. Alle lejligheder har udgang til det omgivende haveareal. De resterende 8 m<sup>2</sup> er fordelt på en lille entre med tekøkken, dvs. skabe og indbygget bordplade, dog uden vask, og et badeværelse med skydedør. Væggene i stue og entre samt skabene i entreen er hvide, og lejligheden giver et mere lyst og let indtryk end gang- og fællesarealerne. Badeværelset er også holdt i hvide farver med toilet, brusebad og håndvask. En af de tilsynsførende

gjorde opmærksom på at badeværelserne ikke er moderne med hensyn til indretning. Der er armgreb ved toilettet, men der er f.eks. kun plads til en hjælper på den ene side af toilettet. Lejlighederne for de faste beboere og de 12 aflastningspladser er indrettet ens, og det gør det nemmere for en beboer på aflastning at skifte til en fast plads.

Plejhjemmets kaldesystem fungerer således at alle beboere er udstyret med en bærbar alarm. Ved aktivering registreres opkaldet på personalets bærbare telefoner. Der er tale om et envejskommunikationssystem.

Det blev oplyst at Sønderbo tidligere havde en skærmet afdeling for demente beboere, men den blev lukket af sparehensyn, og Rønne har nu et nyt, renoveret plejehjem målrettet mod alle demente fra hele øen. Sønderbo har stadig demente beboere, men det er ældre uden en egentlig diagnose på demens. Disse beboere udstyres efter behov med en 'demensbrik' – dvs. en lille sender som kan clipses fast på tøjet. På den måde får personalet besked hvis en beboer er på vej ud og væk fra plejhjemmets område, så vedkommende kan hjælpes tilbage igen. Sønderbo har udarbejdet retningslinjer for hvordan personalet hjælper og ledsager en beboer tilbage til plejhjemmet. Anvendelse af demensbrikker meddeles til det stående udvalg på et særligt skema, og behovet vurderes med jævne mellemrum.

Der er et dagcenter på plejhjemmet således at beboerne kan deltage i aktiviteter. Dagcentret, som kaldes 'Oasen', har ofte et tema på programmet, f.eks. et royalt tema i forbindelse med kronprinsens bryllup. På selve bryllupsdagen blev der opstillet storskærme og udskænket champagne. Et stort tidligere træningslokale ved siden af dagcentret er ved at blive lavet om til spisestue for brugerne af dagcentret. Det er meningen at det store lokale skal deles op i mindre sektioner så det bliver hyggeligere. Lokalet vender ud mod et stort hyggeligt gårdhaveareal. På gangarealet ved dagcentret er der indrettet rygeplads, og i tilknytning til dagcentret

er et mindre lokale indrettet som hvilerum for centrets brugere. Der er nogle få senge og et antal gamle (have)liggestole. Hvilepladserne er placeret ganske tæt på hinanden så lokalet virker trangt, og der er en dårlig lugt som formentlig stammer fra de gamle havestole. Lederen påpegede selv at det ikke er optimalt hverken med de mange hvilepladser tæt op ad hinanden eller de gamle liggestole som det er svært for personalet at hjælpe brugerne til rette i og op af.

Ved siden af dagcentrets spisestue er et større gennemgangslokale indrettet med spisebord og sofagrube med henblik på benyttelse af beboere som har familiebesøg.

Som træningsfaciliteter har plejhjemmet et varmtvandsbassin og et træningslokale. Varmtvandsbassinet er indrettet med lift, gangbarre og redskaber. Der er indrettet omklædningsrum for herrer og damer i forbindelse med varmtvandsbassinet. Det blev oplyst at det er træningspersonalet der vurderer om en beboer har behov for bassintræning, og at plejhjemmet gerne ville kunne tilbyde bassintræning til beboere på aflastning, men det kræver træningspersonale i vand og på land samtidig, og det har man ikke ressourcer til. Træningslokalet er et stort rum med mange redskaber – to motionscykler, tre armtræningsmaskiner, gangbarre, ribbe og nogle gamle symaskiner hvis fodpedaler anvendes til venepumpeøvelser. Herudover er der et dartspil og et stort pindespil.

Plejehjemmet har desuden i et stort lokale indrettet kirkesal med plads til 20-25 mennesker. Der holdes gudstjeneste hver onsdag formiddag, og det blev oplyst at 30-40 pct. af beboerne (dvs. 15-20 personer) deltager.

Beboerne kan ved indflytning på plejhjemmet vælge mellem fuld eller delvis servicepakke med hensyn til måltider og vask af personligt tøj og linned på plejhjemmets eget vaskeri. Herudover har beboerne mulighed for at vælge en service kaldet 'lille velværd' som bl.a. dækker over forskellige arrangementer for beboerne, julefrokost, ud-

flugter, pynt i forbindelse med højtider, lys og bordblomster osv. Sønderbo laver ikke længere selv varm mad til beboerne til frokost. Det leveres fra køkkenet på Rønne Sygehus. Med hensyn til de kolde måltider som morgenmad, aftensmad og mellemmåltider har Sønderbo en madserviceordning hvor de enkelte beboeres madønsker imødekommes. Det blev oplyst at personalet har brugt meget tid på at udarbejde retningslinjer og rammer for ordningen.

Andre serviceydelser som beboerne har mulighed for at benytte, er f.eks. fodpleje i egen lejlighed eller hos fodterapeut på Aktivitetscenter Lunden og en frisør som kommer på plejehjemmet ca. en gang om måneden. Sønderbo har endvidere sit eget interne nyhedsbrev som omdeles til alle beboere hver anden måned. Heri informeres f.eks. om arrangementer, festdage og aktiviteter på plejehjemmet, og beboerne har mulighed for selv at komme med indlæg.

### 2.6. Døgninstitutionen Løvtikken

Mit hold besøgte den tidligere amtsinstitution Løvtikken sammen med direktøren for børn, skole og familieområdet og lederen af fagsekretariatet. Løvtikken var ud over lederen repræsenteret af formanden for forældrebestyrelsen og af de ansattes tillidsrepræsentant. Under den afsluttende samtale mødte vi flere repræsentanter fra forældrebestyrelsen.

Løvtikken er en døgn- og aflastningsinstitution for børn og unge med varige funktionsnedsættelser. Der er plads til 39 børn; et enkelt barn bor fast på Løvtikken. De fleste brugere er udviklingshæmmede, men institutionen modtager børn med alle slags handicap. Løvtikkens børn repræsenterer et bredt spektrum af funktionsnedsættelse. Nogle af børnene kan ingenting selv, mens andre kan næsten alt. Løvtikken er beregnet til aldersgruppen 0-18 år, men institutionen har ikke erfaring med de helt små børn (under 2 år).

Løvtikken er normeret med en leder, 12 fritids- eller socialpædagoger, en køkkenleder, en pedel og en kontorassistent. Løvtikken er den eneste institution af sin art på Bornholm. Behovet for aflastning er efter lederens opfattelse stigende og dermed sværere og sværere at dække inden for de nuværende rammer.

De fleste af Løvtikkens børn går i Skolen ved Sveasvej og den dertil hørende SFO – de mindre børn i daginstitutionen Mælkebøtten (også ved Sveasvej). Nogle af børnene har Løvtikken kun på weekendaflastning.

Løvtikken har åbent hele året med undtagelse af juleaften. Løvtikken har en grundstamme af faste pædagoger der suppleres af en stab af vikarer afhængigt af antallet af børn. Nattevagten er en vågen vagt.

Institutionen har siden 1999 haft til huse i en ca. 100 år gammel gul bygning i halvanden etage med rødt tegltag. Bygningen er i årenes løb forsynet med forskellige tilbygninger.

Løvtikkens 'hjerter' er et stort fælles spisekøkken. Her holder nattevagten til. I værelserne tættest på spisekøkkenet sover de børn som har mest behov for voksenkontakt. Spisekøkkenet har gule vægge med forskellig udsmykning. Ved indgangen hænger der en tavle med billeder af de ansatte og alle børnene.

Værelserne i hovedhuset er relativt store – ca. 12-14 m<sup>2</sup> – og er møbleret med et hævesænkebord, reol, en kørestol, billeder på væggen og en kommode. Der er lyse vægge og lysebrunt linoleum på gulvet. Værelserne indeholder mange hjælpemidler til brug for de børn som er helt afhængige af voksenhjælp.

Badeværelset er på ca. 30 m<sup>2</sup>. Der er, ud over et handicaptoilet og håndvaske med skifteplads (hævesænkebord), et boblebad med lys og et bruseleje. Badeværelset er forberedt til loftlift, men der bruges normalt en transportlift i badeværelset. Når liften bruges, bliver der altid holdt om barnet i liften.

Løvtikken har et sanserum som er et tilbud til de svagt fungerende børn. Sanserummet, der er indrettet efter et hollandsk koncept, er udstyret med et kraftigt musikanlæg og en vandseng på 2 x 2 meter med varmt vand hvori vibrationerne fra musikken forplanter sig. Fra loftet hænger store kugler hvis roterende bevægelser sammen med lyset i rummet giver et kalejdoskopisk mønster på væggene. Rummet har en beroligende indflydelse på børnene. Rummet er indrettet for midler som Løvtikken har modtaget fra en privat udenlandsk fond hvis afkast (bl.a.) går til Løvtikken.

Om onsdagen har Løvtikken mulighed for at tage børnene med i svømmehallen i Rønne der i modsætning til hallen i Gudhjem også kan bruges til de små børn.

Der er flere værelser i tilbygningen (der er fra 1999) og yderligere et badeværelse med badekar. Karret er hævet således at børnene kan bades i en god arbejdshøjde. Tilbygningen er bygget i et lavere niveau end hovedhuset. Der er en lift ved trappen ned til gangen i tilbygningen. På gangen er der kunst på væggene i form af udskårne figurer af træ. Figureerne er placeret i børnehøjde således at børnene i bogstavelig forstand kan 'mærke' kunsten. Der hænger endvidere kurve med børnenes billeder på væggen i gangen. På den modsatte side er der et fastmonteret, meget langt smalt bord.

Værelserne i tilbygningen er mindre end i hovedhuset – ca. 7-8 m<sup>2</sup>. Der er en føler ved dørene til disse værelser. Føleren registrerer hvis barnet/børnene i værelset står op om natten, og er forbundet med en klokke i spisekøkkenet i hovedhuset hvor nattevagten opholder sig.

For enden af gangen er der et stort rum med tv, stereoanlæg, pc og legetøj. Langs den ene væg er der et (ekstra) køkken.

I hovedhusets overetage er der lokaler til personalet såsom kontorer, kopirum og mødelokale. Der er også et rygerum.

I yderligere en tilbygning er der et stort fællesrum/dagligstue hvor børnene og pæ-

dagogerne opholder sig om aftenen. I rummet, der har loft til kip, er der et langt bord, en sofagrube, hængekøjer og fjernsyn. Der er farvestrålende plakater på væggen (på en opslagstavle) og en 'hule' i et hjørne med bamser og andet legetøj. Der er store vinduesarealer mod haven i tilbygningens ene hjørne.

Udenfor er der have og en legeplads med et helt nyt shelter (overnatningssted), gynger, et basketballnet, klatretræ og sandkasse.

Det blev under den afsluttende samtale oplyst at Løvtikken ikke har daglig forældrekontakt idet børnene bliver bragt til institutionen om eftermiddagen. Det blev endvidere oplyst at der er truffet beslutning om at flytte Skolen ved Sveasvej til Olsker til den tidligere folkeskole dér. Flytningen skal ske den 1. januar 2005. Nogle af forældrene til børnene på Løvtikken er glade for beslutningen idet der bliver mere plads til børnene i Olsker. Andre forældre lægger vægt på at beslutningen fører til en (yderligere) isolatation af børnene. Flytningen vil f.eks. betyde at børnene vil skulle køres til alle aktiviteter uden for skolen; også til Brugsen i Tejn. Det er formanden for forældrebestyrelsens vurdering at 2/3 af børnene på Skolen ved Sveasvej får mertransport efter flytningen.

### 3. Ombudsmandens bemærkninger

#### 3.1. Generelt

Under inspektionen oplevede jeg stor imødekommethed. På møderne fortalte de mange repræsentanter for Bornholms Regionskommune, ældrerådet og brugerbestyrelserne engageret om deres erfaringer med kommunesammenlægningen, og de enkelte virksomhedsbesøg gav et godt og udbytterigt indtryk af det daglige arbejde i disse virksomheder.

Det er mit indtryk at Bornholms Regionskommune gør en ihærdig indsats for at løse de problemer og udfordringer som uundgåeligt opstår i forbindelse med så stort et projekt som sammenlægning af fem kommuner og et amt, og for at drage nytte af de erfaringer der allerede er gjort. Som et eksempel

kan nævnes at børn og ungevirkomheden nu samles på Aaker Skole for at imødegå virksomheders kritik af at det er vanskeligt at finde og indgå samarbejde med nye samarbejdspartnere.

Det er endvidere mit indtryk at Bornholms Regionskommune gør sig meget store bestræbelser for at være en borgervenlig kommune. Her skal først og fremmest nævnes borgerservice som varetager langt mere end en 'vejviser'funktion. Dette fremgår af den brugertilfredshedsundersøgelse som regionskommunen har foretaget, og det samme positive indtryk fik jeg og mine medarbejdere under inspektionen ved mødet med personalet i borgerservice som virkede erfarne, kompetente og engagerede. Et andet godt eksempel på hvordan regionskommunen bestræber sig på at gøre forvaltningen mere overskuelig for borgerne, er håndbogen for ældre som er lavet i samarbejde mellem regionskommunen og ældegerådet for at afhjælpe den usikkerhed og forvirring som omstruktureringen medførte for de ældre.

Endelig har jeg ud fra en retssikkerhedsmæssig synsvinkel noteret mig at det fra flere sider under inspektionen blev tilkendegivet at kommunesammenlægningen har højnet det faglige niveau og dermed sagligheden i regionskommunens forvaltning.

### 3.2. Handicaptilgængelighed

Siden den 1. juli 1978 har der i bygge Lovgivingen været fastsat handicapkrav med det formål at sikre at bebyggelserne kan benyttes af alle, også af personer der – midlertidigt eller permanent – har gangbesvær eller må benytte kørestol, eller hvis orienteringsevne på anden måde er nedsat. I bygningsreglementet fra 1995 er der kommet yderligere krav der generelt tilgodeser bygningers tilgængelighed. Disse krav skal efterkommes ved nybyggeri, (væsentlige) ombygninger og ved ændret brug af bygninger. Reglerne er ikke i øvrigt tillagt tilbagevirkende kraft.

Det er en særlig opgave for ombudsmanden at overvåge forholdene for handicappede

de, idet Folketinget ved beslutning af 2. april 1993 anmodede ombudsmanden om 'at følge udviklingen i ligebehandlingen [af handicappede] og eventuelt meddele påtale, hvor dette er muligt inden for ombudsmandens kompetence'.

Ved ombudsmandens undersøgelse af om der i offentlige bygninger og lignende er handicaptilgængelighed, kan ombudsmanden således undersøge om de omtalte handicapkrav i bygge Lovgivingen er iagttaget.

Ombudsmandens grundlag for at bedømme et forhold er imidlertid i et vist omfang mere vidtgående end hvad der i almindelig forvaltningsretlig terminologi betegnes som 'gældende ret'; i dette tilfælde bygge Lovgivingens tilgængelighedskrav. Ombudsmanden har således også en vis mulighed for at anlægge mere overordnede humane eller medmenneskelige betragtninger i sin bedømmelse af et forhold. Ombudsmandens vurdering er i den forbindelse præget af krav om hensynsfuld og menneskeværdis behandling af borgerne.

Som anført ovenfor er bygge Lovgivingens tilgængelighedskrav – når der ses bort fra de ligeledes ovenfor nævnte særlige tilfælde – ikke tillagt tilbagevirkende kraft. Som led i det udvidede bedømmelsesgrundlag jeg har nævnt ovenfor, har ombudsmanden imidlertid i et vist omfang også mulighed for at tage stilling til spørgsmålet om tilgængelighed i bygninger der var opført på det tidspunkt da bygge Lovgivingens tilgængelighedskrav trådte i kraft.

Generelt er det således min opfattelse på dette område at det så vidt muligt må tilstræbes at det i offentlige bygninger med almindelig publikumssøgning er muligt for handicappede (og personer med midlertidigt nedsat bevægelses- eller orienteringsevne) at komme ind og blive betjent som andre borgere. Som minimum må der være et handicaptilgængeligt lokale der kan anvendes til modtagelse og betjening af handicappede borgere.



Under inspektionen af Borgerservice Nexø blev det oplyst at bygningen er et tidligere plejehjem som blev bygget om til rådhus i 1980'erne. Bygningen er således opført før bygge Lovgivningens tilgængelighedskrav trådte i kraft (den 1. juli 1978), men som det fremgår ovenfor, finder tilgængelighedskravene i bygge loven og bygningsreglementerne anvendelse ved væsentlige ombygninger eller ændringer i benyttelsen (jf. bygge Lovens § 2).

Det fremgår af bygningsreglement 1982 at der fra vej til indgange til en ejendoms bygninger skal være adgang eller tilkørsel der i henseende til beliggenhed, retning, hældning, bredde og højde er afpasset efter bygge lsenens art. Adgangsarealerne skal være udformet således at bebyggelsen kan benyttes af personer hvis bevægelses- og orienteringsevne er nedsat (BR 82, kap. 2.1.4, stk. 1 og 2). Bygningsreglement 1982 indeholder ingen specifikke krav til hældning og belægning. Tilsvarende gælder bygningsreglement 1995 for så vidt angår udendørsarealer. Krav til ramper ved bygningers indretning fremgår af BR 95, kap. 4.2.2. DS-håndbog 105, 'Udearealer for alle – Anvisning for planlægning og indretning med henblik på handicappedes færden', Dansk Standard 1995, indeholder anvisninger om udformning af det fysiske miljø med henblik på at give handicappede større uafhængighed og bevægelsesfrihed og -sikkerhed.

Jeg har noteret mig at der fra handicapparkeringspladserne fører en brostensbelagt sti med en vis stigning op til den også brostensbelagte indgangsvej til Borgerservice Nexø. Mine medarbejdere havde ikke mulighed for at bestemme stigningsgraden nærmere. Mine medarbejdere husker det således at stiens belægning udelukkende bestod af brosten, men de noterede sig det ikke udtrykkeligt.

Jeg beder Bornholms Regionskommune om at oplyse stigningsgraden på stien. Jeg beder endvidere regionskommunen om

en udtalelse om hvorvidt adgangsvejen til Borgerservice Nexø med hensyn til stigningsgrad og belægning er hensigtsmæssig i forhold til kørestolsbrugere.

Bornholms Regionskommune har i brev af 17. november 2005 oplyst følgende:

'Stigningen fra parkeringspladsen til adgangssten er målt til 6 cm pr. meter.

Stigningen på adgangssten fra fortovet til hoveddøren er målt til 2 cm pr. 1 meter, dog har de sidste 4 meter foran hoveddøren en stigning på 5 cm pr. meter.

Stien er ikke belagt med brosten men med chaussesten, hvilket giver en mere plan overflade end brosten.

Der har ikke været klaget over adgangsforholdene til Nexø Rådhus, og der kommer både borgere i kørestol og med rollator.'

Jeg tager det som regionskommunen har oplyst, til efterretning og foretager mig ikke mere vedrørende dette.

Bygningsreglement 1982 indeholder ingen specifikke krav til indretningen af handicap-toiletter. Det foreskrives at i en bygning hvor der indrettes wc-rum som er offentligt 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, og at disse wc-rum ved ombygning indrettes under størst mulig hensyntagen til personer hvis bevægelses- og orienteringsevne er nedsat (BR 82, kap. 4.4.1, stk. 4 og 5).

Bygningsreglement 1995 – som ikke finder direkte anvendelse i dette tilfælde – angiver hvordan indretning af wc-rum som benyttes af personer i kørestol, kan ske (BR 95, kap. 4.4.1, stk. 4). Det angives bl.a. at det kan ske ved at have et frit manøvreareal med en diameter på 1,5 m fri af dørens opslagsareal.

Jeg har noteret mig at der på handicappolet i Borgerservice Nexø er anbragt en



skammel som personalet formentlig bruger til at lægge tøj og ting på.

Jeg henstiller til Bornholms Regionskommune at overveje at fjerne skammelen således at der opnås et frit manøvreareal for kørestolsbrugere. Jeg beder regionskommunen oplyse mig om hvad min henstilling fører til.

Bornholms Regionskommune har i brev af 17. november 2005 oplyst at skammelen er fjernet.

Jeg foretager mig herefter ikke mere vedrørende dette.

Endvidere har jeg noteret mig at der i venterummet i Borgerservice Nexø ikke findes skiltning med handicaptolet.

Jeg henstiller til Bornholms Regionskommune at der i venterummet skiltes med at der findes et handicaptolet, og at der er adgang hertil via selve borgerservicelokalet.

Bornholms Regionskommune har i brev af 17. november 2005 oplyst at der er sat et skilt op i venterummet.

Jeg foretager mig herefter ikke mere vedrørende dette.

Ringeklokken ved Borgerservice Hasle som kørestolsbrugere anvender hvis de har brug for hjælp, var som allerede nævnt placeret i en højde af 140 cm og endvidere tæt på rampens kant.

Efter Dansk Standards håndbog 105 (Udearealer for alle), pkt. 1.1.1, kan en kørestolsbruger med en normal armfunktion normalt række mellem 0,50 og 1,30 m over gulv. Personer med nedsat armfunktion kan have en endnu mindre rækkevidde.

Jeg henstiller – under henvisning til den gene eller fare som den nuværende placering udgør for kørestolsbrugere (tæt ved rampens kant med en niveauforskel på 15 cm) – til regionskommunen at overveje en anden placering af ringeklokken.

Jeg beder om underretning om hvad min henstilling fører til.

Bornholms Regionskommune har i brev af 17. november 2005 oplyst følgende:

‘Ringeklokken er blevet flyttet, så den er 50 cm fra rampekanten, og er nu placeret i en højde på 90 cm.’

Jeg tager det oplyste til efterretning og foretager mig ikke mere vedrørende dette.

### 3.3. Diskretionshensyn mv.

Efter straffelovens § 152, jf. forvaltningslovens § 27, har offentligt ansatte tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger om borgerne. Efter de almindelige principper om god forvaltningsskik skal forvaltningens ansatte optræde høfligt og hensynfuldt over for borgerne. Det følger af disse regler at en borger der henvender sig til forvaltningen, har krav på at samtaler om personlige og andre fortrolige forhold kan finde sted uden at andre – såvel ansatte som borgere – har mulighed for at overheøre samtalen.

I forbindelse med besøget hos Borgerservice Nexø har jeg noteret mig at nogle af ventepladserne er placeret forholdsvis tæt på skranken hvor der er to åbninger ind til selve borgerservicelokalet, og at to borgere der er inde til samtale med hver sin sagsbehandler på samme tid, kan komme til at sidde ganske tæt på hinanden på grund af placeringen af sagsbehandlerens arbejdspladser (se ovenfor under pkt. 2.4.1). Jeg har endvidere noteret mig oplysningerne om at mødelokalet anvendes i forbindelse med sager med personfølsomme oplysninger, og at det altid er muligt at finde et ledigt lokale et andet sted i bygningen hvis mødelokalet i borgerservice

er optaget. Endelig har jeg noteret mig skiltningen ved skranken hvoraf det fremgår at man kan ringe på et angivet telefonnummer hvis man ønsker at bestille tid til en samtale i enrum.

På baggrund af disse oplysninger lægger jeg til grund at Borgerservice Nexø er opmærksom på diskretionshensynet i forbindelse med borgerhenvendelser. De beskrevne forhold giver mig derfor ikke grundlag for bemærkninger.

Jeg har i forbindelse med besøget hos Borgerservice Hasle noteret mig at arealet for ventende borgere er placeret i en sådan afstand fra skranken at de ventende normalt vil kunne høre hvad der bliver talt om ved skranken. Jeg har dog samtidig noteret mig at der sjældent er borgere som venter.

Herefter – idet der efter det oplyste er et kontor der kan bruges til enrumsamtaler, og idet jeg går ud fra at Borgerservice Hasle (fortsat) er opmærksom på diskretionshensynet når der er borgere der venter – foretager jeg mig ikke noget i den anledning ud over at gøre opmærksom på problemet.

Jeg noterede mig at der var en bakke til udgående post umiddelbart op ad opholdsarealet for ventende borgere, og at det således er muligt for alle besøgende at se hvem der modtager post fra borgerservice.

Jeg går ud fra at borgerservice på baggrund af ovenstående beskrivelse vil finde et bedre sted til bakken med udgående post, og foretager mig derfor heller ikke noget vedrørende dette forhold.

Bornholms Regionskommune har i brevet af 17. november 2005 oplyst at postbakken er blevet flyttet, og at det herefter ikke er muligt at se eller fjerne udgående post.

Jeg har noteret mig det oplyste.

### 3.4. Personalesikkerhed

I forbindelse med inspektionen af borgerservicebutikkerne i Nexø og Hasle var jeg og mine medarbejdere opmærksomme på spørgsmålet om beskyttelse af personalets sikkerhed under udførelsen af deres arbejde i kontakt med borgerne.

Det er efter min opfattelse vigtigt at sikre at det personale der i det daglige arbejde kan komme i kontakt med borgere der kan være opfarende, truende eller voldelige, fysisk placeres i kontorer og kontorlandskaber hvor der er mulighed for at komme væk uden at skulle passere en eventuel aggressiv borger. Der bør endvidere være mulighed for at tilkalde umiddelbar hjælp i tilspidsede situationer, også uden at borgeren direkte observerer tilkaldelsen.

I forbindelse med besøget hos Borgerservice Nexø har jeg noteret mig sagsbehandlerens oplysninger om at de ikke har erfaringer med truende eller voldelige borgere, og at personale i de tilstødende virksomheder på samme etage i bygningen holder øje med situationen hvis en borger bliver højrøstet. Tilsvarende gælder Borgerservice Hasle.

På baggrund af disse oplysninger og mine medarbejders iagttagelser af lokaleforholdene har jeg ikke grundlag for bemærkninger vedrørende personalesikkerhed i borgerservice i Nexø og i Hasle.

Jeg kan dog til orientering oplyse at jeg i forbindelse med min inspektion af Kerteminde Kommune den 9. oktober 2002 noterede mig at kommunen havde indkøbt en række bærbare trådløse alarmer selv om der ikke forud for beslutningen om indkøb havde været en faktisk hændelse med en truende eller voldelig borger. Jeg henviser til min inspektionsrapport af 6. oktober 2003, s. 13-14 og s. 28-29.

### 3.5. Åbningstider mv.

Åbningstiderne i borgerservice, som er ens for alle fem borgerservicebutikker, er beskrevet ovenfor under pkt. 2.4. Butikkerne er placeret i de velkendte tidligere rådhus. Ifølge regionskommunens statistikundersøgelse af borgerhenvendelser i perioden 5. maj – 31. december 2003 og brugertilfreds-hedsundersøgelsen i december 2003 og januar 2004 klarer borgerservice mere end 80 pct. af borgernes henvendelser, og i de resterende tilfælde yder borgerservicemedarbejderne borgerne hjælp til at få kontakt med andre relevante medarbejdere i regionskommunen.

Disse forhold giver efter min opfattelse borgerne gode muligheder for kontakt med Bornholms Regionskommune.

### 3.6. Sagsbehandlingstider mv.

Forvaltningsloven indeholder ikke regler om myndighedernes sagsbehandlingstid. Der har heller ikke i ombudsmandens praksis udviklet sig faste tidsmæssige normer for sagsbehandlingstiden. Ombudsmanden tager imidlertid ofte stilling til rimeligheden af sagsbehandlingstiden i konkrete sager. De retningslinjer der kan udledes heraf, er bl.a. gengivet i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986).

Vejledningens pkt. 205-208 angående svarfrister mv. har denne ordlyd:

'205. Forvaltningsloven indeholder ikke generelle regler om sagsbehandlingstiden. Baggrunden herfor er bl.a., at de opgaver, der udføres af den offentlige forvaltning, er af så forskellig karakter og omfang, at det ikke vil være muligt i en lov, der skal gælde for hele den offentlige forvaltning, at fastsætte bestemte regler for sagsbehandlingstiden, som med rimelighed vil kunne håndhæves ved domstolene.

Derimod kan der på baggrund af Folketingets Ombudsmands udtalelser om, hvad der med hensyn til sagsbehandlingstiden må antages at følge af almindelig god forvaltnings-

skik, gives nogle vejledende regler om sagsbehandlingens tilrettelæggelse, herunder om underretning til den, der er part i en sag, om den forventede sagsbehandlingstid.

Ombudsmanden har i nogle afgørelser også peget på, at myndighederne med henblik på at sikre, at sager ikke henligger i længere tid, inden afgørelse træffes, og at sager ikke bliver glemt og derfor ikke afgjort, bør oprette tilstrækkeligt *effektive erindringssystemer*.

206. Hvis en forvaltningsmyndighed som følge af sagens karakter eller den almindelige sagsbehandlingstid for den pågældende myndighed ikke kan træffe afgørelse inden kortere tid efter sagens modtagelse, bør myndigheden give den, der er part i sagen, underretning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.

207. Myndigheden bør endvidere give den, der er part i sagen, underretning, når behandlingen af den konkrete sag på grund af særlige omstændigheder vil tage længere tid end sædvanligt.

208. Rykkerskrivelser fra den, der er part i sagen, og som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden, bør i almindelighed besvares med det samme. Besvarelsen bør indeholde oplysning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.'

I brev af 4. juni 1997 henstillede Indenrigsministeriet til samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd at der blev opstillet målsætninger for hvor hurtigt man vil tilstræbe at behandle sager hvor forvaltningen skal træffe afgørelser i forhold til borgerne. Målsætningerne skal være forsvarlige og realistiske, og de bør være offentligt tilgængelige. Det bør kontrolleres om målsætningerne overholdes. Borgerne bør under alle omstændigheder have et svar inden en måned efter sagens modtagelse. Kan afgørelse ikke træffes inden en måned, bør kommunen bekræfte

modtagelsen og oplyse hvad sagen beror på, og så vidt muligt hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

I tilknytning hertil bemærker jeg at det i retssikkerhedslovens (lov nr. 453 af 10. juni 1997 om retssikkerhed og administration på det sociale område som senest bekendtgjort ved lov bekendtgørelse nr. 847 af 8. september 2005 med senere ændringer) § 3, stk. 2, er bestemt at kommunen skal fastsætte en frist for hvor lang tid der må gå inden der skal være truffet en afgørelse inden for de enkelte sagstyper på det sociale område. Hvis fristen ikke kan overholdes, skal ansøgeren i den konkrete sag skriftligt have besked om hvornår den pågældende kan forvente en afgørelse.

Herudover kan der i anden lovgivning være fastsat svarfrister, f.eks. er der i offentlighedsloven og persondataloven fastsat frister for henholdsvis besvarelse af anmodninger om aktindsigt og underretning af den registrerede.

Jeg har noteret mig at Bornholms Regionskommune i henhold til retssikkerhedslovens § 3, stk. 2, har fastsat frister for sagsbehandlingen på det sociale område. (Vedrørende sagsbehandlingstid på det sociale område henvises i øvrigt til min gennemgang af konkrete sager i pkt. 4.2.3).

På baggrund af de oplysninger og det materiale jeg har modtaget i forbindelse med inspektionen, samt Bornholms Regionskommunes hjemmeside står det mig ikke klart om der er fastsat målsætninger for sagsbehandlingstiden på alle de sagsområder der er omfattet af Indenrigsministeriets (nu Indenrigs- og Sundhedsministeriets) henstilling af 4. juni 1997. Jeg beder derfor Bornholms Regionskommune oplyse hvorvidt der er fastsat sådanne målsætninger, og på hvilke sagsområder ud over de områder der er omfattet af retssikkerhedslovens § 3, stk. 2.

Bornholms Regionskommune har i brev af 17. november 2005 oplyst følgende:

'Regionskommunen har ikke centralt fastsat frister for sagsbehandlingstider og i tilfælde hvor der internt er fastsatte svartider, er de ikke direkte offentliggjort på regionskommunens hjemmeside. Der er i en række af virksomhederne fastsat interne målsætninger for svarfrister. Regionskommunen vil tage skridt til, at målsætningerne offentliggøres på regionskommunens hjemmeside og der udarbejdes informationsmateriale.'

Jeg har fra regionskommunen modtaget et skema hvori der er anført eksempler på målsætninger for sagsbehandlingstider fastsat af en række af regionskommunens virksomheder.

Jeg har noteret mig at der på flere sagsområder er fastsat målsætninger for sagsbehandlingstiden.

Jeg beder Bornholms Regionskommune redegøre for på hvilke af de af Indenrigsministeriets henstilling omfattede sagsområder der mangler at blive fastsat målsætninger for sagsbehandlingstiden. Jeg beder desuden Bornholms Regionskommune om at oplyse om regionskommunen har iværksat tiltag med henblik på at få fastsat målsætninger på alle relevante sagsområder.

Jeg beder desuden regionskommunen om at forholde sig til om de målsætninger der er fastsat af de enkelte virksomheder, er i overensstemmelse med de retningslinjer der er fastsat i Indenrigsministeriets henstilling.

Endvidere beder jeg regionskommunen om at oplyse om der i overensstemmelse med Indenrigsministeriets henstilling af 4. juni 1997 føres kontrol med at målsætningerne overholdes, og i givet fald hvordan.

Endelig beder jeg om underretning om resultaterne af regionskommunens arbejde med offentliggørelsen af målsætningerne og med tilvejebringelsen af informationsmateriale om målsætningerne.

I forbindelse med direktør Jens Møllers besøg hos fagsekretariatet for børn, skole og familie har jeg noteret mig fagsekretariatets oplysning om at forældre synes der går for lang tid fra behov til ydelse på PPR-området (pædagogisk-psykologisk rådgivning).

Jeg går ud fra at Bornholms Regionskommune fortsat vil være opmærksom på sagsbehandlingstiderne på PPR-området.

### 3.7. Andre forhold

I forbindelse med direktør Jens Møllers besøg på Plejehjemmet Sønderbo har jeg noteret mig at det blev oplyst at der på ældreområdet er to tilsynsførende som organisatorisk er placeret under fagsekretariatet for ældre- og handicapområdet, således at den rådgivende og tilsynsførende funktion ligger samme sted (jf. ovenfor pkt. 2.5).

Regionskommunen har ansvaret for hvordan regionskommunen skal planlægge og udføre sin virksomhed på det sociale og sundhedsmæssige område efter den sociale lovgivning, og regionskommunen har pligt til at føre tilsyn med hvordan opgaverne løses. Tilsynet omfatter både indholdet af tilbuddene og den måde opgaverne udføres på. Dette fremgår af §§ 15 og 16 i retssikkerhedsloven.

Fagsekretariatet for ældre- og handicapområdet har udarbejdet et informationsmateriale om det kommunale tilsyn med plejebolighederne. Det fremgår heraf at regionsrådet har uddelegeret tilsynsopgaven til fagsekretariatet for ældre- og handicapområdet både med hensyn til det faglige, uanmeldte tilsyn og det dialogbaserede tilsyn. Det anføres at fagsekretariatet organisatorisk er adskilt fra bestiller- og udførerfunktionen og dermed er en uafhængig myndighed.

Som beskrevet ovenfor under pkt. 2 følger det af den valgte styreform i Bornholms Regionskommune at fagsekretariatet har den løbende (daglige) kontakt med virksomhederne på det pågældende område.

Til orientering kan jeg oplyse at Folketingets Ombudsmand i en inspektionsrapport af 11. august 2003 om inspektion den 12. maj 2003 af bostedet Bramsnæsvig har udtalt følgende vedrørende Roskilde Amts varetagelse af den rådgivende og tilsynsførende funktion:

‘Som jeg gjorde opmærksom på under inspektionen, er det ikke uproblematisk at den samme konsulent (de samme to konsulenter) som indgår i det daglige samarbejde, også fører tilsyn med bostedet efter retssikkerhedslovens § 39. Denne vurdering bygger på det forhold at et løbende samarbejde – som utvivlsomt er nødvendigt og meget nyttigt – næppe kan undgå at kompromittere tilsynsmyndighedens uafhængighed. Det er væsentligt for begge parter – både bostedet og amtet – at der under et tilsynsbesøg er klare retningslinjer og klarhed over hvem der undersøger, og hvem der undersøges. Jeg er naturligvis opmærksom på at Roskilde Amt er et mindre amt, og at de ansatte på dette område derfor kender hinanden i større omfang end dette er tilfældet i større forvaltninger. Jeg er også opmærksom på at amtet under et eventuelt skærpet tilsyn (niveau 3) nedsætter en til lejligheden sammensat gruppe på tværs af de tre fagområder på social- og sundhedsforvaltningens område.

Når den konsulent der står for den daglige kontakt, også varetager tilsynet med det pågældende bosted, kommer konsulenten i et vist omfang til at undersøge sig selv. Konsulenten har løbende vejledt og bistået bostedet med forhold der indgår i tilsynet, og kan derfor vanskeligt karakteriseres som uafhængig. Konsulenten kan vanskeligt undgå at blive medansvarlig for forholdene på bostedet – i hvert fald for så vidt angår de forhold som konsulenten er blevet bedt om råd om. Gennemførelse af tilsynsbesøg på et bosted som konsulenten kender godt og dagligt har kontakt med, forudsætter efter min opfattelse klarhed over hvilken ‘rolle’ konsulenten har hvornår. Denne klarhed er vanskelig at opnå.



Tilsynet på voksenområdet i Roskilde Amt varetages, som det fremgår, af de to samme pædagogiske konsulenter der varetager det daglige samarbejde. Man kunne overveje at lade den konsulent der ikke har den daglige kontakt med det pågældende bosted, gennemføre tilsynsbesøget, men dette gør efter min opfattelse ikke uafhængigheden meget større, idet den ene kollega så kommer til at undersøge den anden.

Efter min opfattelse kunne Roskilde Amt overveje at lade en udenforstående person (evt. fra en anden afdeling i forvaltningen) forestå tilsynsbesøgene. Jeg er opmærksom på at dette forudsætter at den pågældende har et godt kendskab til området.'

Som det fremgår af citatet, mener jeg at tilsynsmyndigheden som udgangspunkt bør organisere arbejdet på en sådan måde at den medarbejder der har den daglige kontakt med de pågældende institutioner/virksomheder, ikke samtidig bliver ansvarlig for tilsynet og udarbejdelse af tilsynsrapportens konklusioner og resultater.

På den baggrund beder jeg Bornholms Regionskommune redegøre for om, og i givet fald hvordan, regionskommunen sikrer at tilsynet på plejeboligområdet er uafhængigt.

Bornholms Regionskommune har i brevet af 17. november 2005 anført følgende:

'Tilsynsfunktionerne vil fra 1. januar blive krydset, således at medarbejdere, der rådgiver på handicapområdet, fører tilsyn med plejehjem/plejecentre på ældreområdet, og at medarbejdere, der rådgiver på ældreområdet, fører tilsyn med virksomhederne på handicapområdet.'

I en efterfølgende telefonsamtale blev Bornholms Regionskommune bedt om yderligere oplysninger vedrørende dette, herunder antallet af medarbejdere på de to nævnte områder og disses indbyrdes samarbejdsrelationer. I en e-mail af 1. december 2005 har

Bornholms Regionskommune supplerende oplyst følgende:

'Oplysninger om personer der foretager tilsyn

Tilsyn på ældreområdet 2 medarbejdere

Tilsyn på handicapområdet varetages af 3 medarbejdere

Der er ikke personsammenfald. De fem medarbejdere er ansat i Fagsekretariatet for Ældre- og Handicapområdet, hver med eget kontor.'

Jeg har noteret mig de ændringer i tilsynet med ældre- og handicapområdet som Bornholms Regionskommune efter årsskiftet ville foretage.

Jeg beder regionskommunen om nærmere oplysninger om tilrettelæggelsen af hvem der forestår tilsynsbesøgene, herunder om regionskommunen vil sikre at tilsynsbesøgene bliver 'krydset' imellem de enkelte medarbejdere på henholdsvis ældre- og handicapområdet således at en ansat A ikke fører tilsyn med et område hvor ansvaret påhviler en medarbejder B der samtidig har til opgave at føre tilsyn med et område som den ansatte A har ansvaret for.

Til orientering for Bornholms Regionskommune kan jeg i forlængelse af det ovenfor (og i min foreløbige rapport af 23. august 2005) anførte om tilsynsvirksomheden i Roskilde Amt oplyse at jeg i en opfølgingsrapport af 28. maj 2004 om inspektionen den 12. maj 2003 af bostedet Bramsnæsvig henstillede til Roskilde Amt at overveje hvorledes det på en bedre måde kunne sikres at de personer der udførte tilsynsbesøg, for fremtiden ville være uafhængige af det bosted der førtes tilsyn med, herunder om ikke andre ansatte i forvaltningen end de to pædagogiske konsulenter der varetog den løbende kontakt med bostederne, ville kunne inddrages i tilsynsopgaverne. Jeg bemærkede (igen) at jeg var opmærksom på at Roskilde Amt er et mindre amt, og at de ansatte på dette område



derfor kender hinanden i større omfang end det er tilfældet i større forvaltninger.

Jeg bad amtet underrette mig om hvad min henstilling gav anledning til.

Roskilde Amt oplyste herefter at amtet fremtidigt ville lade tilsynet blive udført af 'én pædagogisk konsulent sammen med en fuldmægtig (AC), som bl.a. deltager i arbejdet med bostedernes driftsaftaler. Den pædagogiske konsulent vil ikke være den samme som der har den kontinuerlige kontakt til bostedet.'

Jeg tog det oplyste til efterretning og foretog mig herefter ikke videre vedrørende udførelsen af Roskilde Amts tilsynsforpligtelse.

Jeg beder Bornholms Regionskommune oplyse om det refererede giver regionskommunen anledning til at overveje om ansatte uden for ældre- og handicapsekretariatet bør deltage i eller forestå tilsynsbesøgene, herunder om dette praktisk set vil være en hensigtsmæssig løsning.

I den forbindelse er jeg opmærksom på at den begrænsede størrelse af Bornholms Regionskommune og det begrænsede antal medarbejdere sætter grænser for (variations)mulighederne ved tilrettelæggelsen af tilsynsbesøg.

Under inspektionens møder om erfaringerne med kommunesammenlægningen noterede jeg mig regionsborgmesterens oplysning om at borgernes eventuelle oplevelse af tab af nærdemokrati som følge af nedlæggelsen af de tidligere små kommuner søges opvejet via gennemsigtighed i regionskommunen. Jeg noterede mig endvidere oplysninger om at medarbejderne på Døgninstitutionen Løvstikken har adgang til regionskommunens intranet, mens f.eks. lærerne på Nexø Skole ikke har det.

Jeg går ud fra at det er meningen at alle regionskommunens virksomheder med tiden skal have adgang til intranettet. Jeg beder Bornholms Regionskommune oply-

se hvor mange virksomheder der på nuværende tidspunkt har adgang til intranettet, og hvilke planer der er for udvidelse af denne kreds.

Bornholms Regionskommune har i brevet af 17. november 2005 og en efterfølgende telefonsamtale oplyst at samtlige regionskommunens virksomheder og medarbejdere nu har (eller kan få) adgang til regionskommunens intranet.

Jeg tager det oplyste til efterretning og foretager mig herefter ikke mere vedrørende dette.

Under mødet med medlemmer af regionsrådet, direktionen og ældrerådet noterede jeg mig ældrerådets oplevelse af at rådet ikke altid bliver hørt på relevante og væsentlige områder fordi høringer ikke længere foregår på det politiske niveau, men på virksomhedsniveau (jf. ovenfor pkt. 2.1.3).

Jeg beder derfor Bornholms Regionskommune oplyse hvad regionskommunen gør for at sikre at ældrerådet bliver hørt af regionskommunens virksomheder i det omfang rådet skal høres.

Bornholms Regionskommune har i brevet af 17. november 2005 oplyst følgende:

'Ældrerådets bemærkninger i mødet med Ombudsmanden gik på, at Ældrerådet ønsker at blive hørt, inden sagerne kommer til udvalgsbehandling/drøftelse. Herudover gjorde Ældrerådet opmærksom på, at det ikke bliver hørt i forbindelse med administrative beslutninger.

Ældrerådet og BRK har efterfølgende i samarbejde rettet henvendelse til Tilsynet for at få en udtalelse vedr. høringsretten. Tilsynet har udtalt, at BRK's procedurer og høring af Ældrerådet er i overensstemmelse med lovgivning m.v. Direktionen har desuden den 13. september 2005 besluttet, at direktørerne skal tage sagen op i fagråd m.v.

med henblik på, at sikre, at administrative beslutninger af væsentlig betydning for ældre også skal sendes i høring.'

Jeg har modtaget en kopi af ældrerådets og Bornholms Regionskommunes brev af 14. september 2004 til Statsamtet København og en kopi af statsamtets udtalelse af 1. marts 2005. Statsamtet indhentede forud for afgivelsen af udtalelsen en udtalelse af 5. januar 2005 fra Socialministeriet.

Statsamtet Københavns udtalelse af 1. marts 2005 lyder sådan:

*'Vedr. ældrerådets høringsret*

Bornholms Regionskommune har ved brev af 14. september 2004 anmodet Tilsynet om en vejledende udtalelse om Ældrerådet i Bornholms Regionskommunes høringsret.

Om baggrunden for anmodningen har regionskommunen oplyst, at regionskommunen og ældrerådet er uenige om forståelsen af ældrerådets ret til at blive hørt forud for beslutninger om spørgsmål, der vedrører ældre. På den baggrund ønsker regionskommunen Tilsynets udtalelse om:

- 1) hvorvidt regionskommunens generelle procedure for inddragelse af ældrerådet ved fagudvalgenes behandling af spørgsmål, der har betydning for ældre er lovlig,
- 2) hvorvidt regionskommunens afslag på ældrerådets anmodning, om at modtage Teknik- og Miljøområdet's forslag til Teknik- og Miljøudvalget om besvarelser, var berettiget, og
- 3) om ældrerådet har krav på at blive hørt forud for endelig beslutning på såvel administrativt som politisk niveau.

Til brug for behandlingen af regionskommunens anmodning bad Tilsynet den 15. oktober 2004 om en udtalelse fra Socialministeriet, der den 5. januar 2005 har afgivet en udtalelse.

*Tilsynets udtalelse*

Efter Tilsynets opfattelse afhænger besvarelsen af de stillede spørgsmål af, om ældrerådet i medfør af vedtægterne for ældrerådet har en videre ret til at blive hørt forud for endelige beslutninger, der vedrører de ældre,

end ældrerådet har krav på i medfør af retssikkerhedslovens § 30.

Tilsynet finder derfor at kunne besvare regionskommunens anmodning med en samlet udtalelse herom.

Ældrerådet er nedsat i medfør af retssikkerhedslovens § 30, der har følgende ordlyd:

*'Kommunalbestyrelsen nedsætter et ældreråd. Ældrerådet rådgiver kommunalbestyrelsen i ældrepolitiske spørgsmål og formidler synspunkter mellem borgerne og kommunalbestyrelsen om lokalpolitiske spørgsmål, der vedrører de ældre.*

*Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal høre ældrerådet om alle forslag, der vedrører de ældre.*

*Stk. 3. [udeladt]'*

I medfør af retssikkerhedslovens § 33 fastsætter kommunalbestyrelsen i samarbejde med ældrerådet vedtægter for ældrerådet.

Af Socialministeriets vejledning nr. 59 af 6. marts 1998 pkt. 2.1, underafsnit 2, fremgår, at for at sikre, at ældrerådet får reel betydning, skal rådet høres i god tid, inden kommunalbestyrelsen træffer endelige beslutninger. Endvidere fremgår følgende:

*'Det er kun kommunalbestyrelsen, eller den kommunalbestyrelsen delegerer kompetencen til, der efter retssikkerhedslovens § 30, stk. 2 skal høre ældrerådet. Udvalg, som fx Folkeoplysningsudvalget, der efter lovgivningen har en egentlig afgørelseskompetence (folkeoplysningslovens § 32), er ikke efter § 30, stk. 2 forpligtet til at høre ældrerådet, men bør dog i forbindelse med sager, der vedrører ældre, være opmærksom på ældrerådet.'*

Af Socialministeriets udtalelse til Tilsynet af 5. januar 2005 fremgår blandt andet følgende:

*'Det er ikke formålet med ældrerådets høringsret, at ældrerådet skal have indflydelse på indstillinger fra forvaltningen til kommunalbestyrelsen. Det fremgår af bemærkningerne til Forslag til lov om ændring af lov om social pension og lov om social bistand (L 37 – folketingsåret 1995-96), at 'Det forudsættes desuden, at høring i hvert enkelt tilfælde så vidt muligt sker i god tid, inden kommunalbestyrelsen træffer endelige beslutninger. Samarbejdet kan i øvrigt tilpasses lokale for-*

hold, således at det udvides ud over de rammer, som lovforslaget lægger op til.

Der er således ikke pligt til at høre ældrerådet over forvaltningens behandling af indstillinger til fagudvalg, men alene krav om, at der sker høring af ældrerådet, inden kommunalbestyrelsen træffer en endelig beslutning. Ældrerådet har derfor tidligst krav på at blive hørt efter, at forvaltningen har udarbejdet en indstilling til kommunalbestyrelsen. Høringen af ældrerådet skal ske i så god tid, at ældrerådet har mulighed for at sætte sig ind i sagen og fremkomme med bemærkninger, inden kommunalbestyrelsen træffer en endelig beslutning i sagen. Høringsfristen afhænger derfor af det konkrete forslags kompleksitet og karakter.

Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at der sker høring af ældrerådet på et tidligere tidspunkt i processen, fx forinden indstillingen forelægges kommunalbestyrelsen, således at der eventuelt er mulighed for at indarbejde Ældrerådets bemærkninger i den indstilling, der forelægges kommunalbestyrelsen.'

Som det fremgår af Socialministeriets udtalelse, har ældrerådet i Bornholms Regionskommune alene ret til efter retssikkerhedsloven at blive hørt i god tid forud for regionsrådets endelige beslutning, og at høringsfristen afhænger af det konkrete forslags kompleksitet og karakter.

Efter regionskommunens oplysninger er fristen for ældrerådet til at afgive et hørings svar til et udvalg ca. en måned efter regionskommunens generelle procedure.

Med forbehold for et konkret forslags kompleksitet og karakter, finder Tilsynet, at en frist af denne længde som udgangspunkt må anses for at være i overensstemmelse med retssikkerhedslovens § 30, stk. 2, og forarbejdernes forudsætning om, at høringen skal ske i så god tid, at ældrerådet har mulighed for at sætte sig ind i sagen og afgive en udtalelse.

Det fremgår endvidere af Socialministeriets udtalelse, at regionskommunen kan beslutte, at ældrerådet skal inddrages i den

kommunale beslutningsproces i videre omfang.

Spørgsmålet er herefter om vedtægterne for ældrerådet må forstås således, at ældrerådet er tillagt en videre høringsret – end hvad følger af retssikkerhedslovens § 30, stk. 2 – til tillige at blive hørt forud for forvaltningens indstillinger til fagudvalg.

Vedtægterne for ældrerådet indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

'§ 1. Lovhjemmel.

Ældrerådet i Bornholms Regionkommune fungerer som beskrevet i Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 30.

...

§ 4. Ældrerådets funktion.

Ældrerådet skal høres i alle kommunale spørgsmål af betydning for de ældre borgere.

Høring af Ældrerådet skal ske i god tid forud for endelig beslutning på såvel det administrative som det politiske niveau.

...'

Efter ordlyden af § 4 i vedtægterne, skal ældrerådet høres forud for endelige administrative beslutninger af betydning for de ældre borgere. Bestemmelsens ordlyd giver ikke støtte for at antage, at ældrerådets høringsret omfatter enhver beslutning truffet af forvaltningen.

En forvaltnings indstilling til et fagudvalg udgør ikke en endelig administrativ beslutning, da indstillingen er intern og udgør et forslag til et fagudvalgs videre behandling, som ikke er bindende for fagudvalget.

Tilsynet finder derfor ikke, at Bornholms Regionskommune har handlet i strid med § 4 i vedtægterne for ældrerådet ved at undlade at høre ældrerådet forud for forvaltningens indstillinger til fagudvalg, da en indstilling ikke er en endelig beslutning i forhold til et kommunalt spørgsmål af betydning for de ældre.

Med udtalelsen har Tilsynet ikke taget stilling til, hvilke endelige beslutninger truffet på administrativt niveau, som ældrerådet i medfør af § 4 har krav på at blive hørt om.'

Jeg har noteret mig at Statsamtet København – på baggrund af henvendelsen fra regionskommunen og regionskommunens ældreråd – har vurderet at regionskommunens generelle procedure for høring af ældrerådet i forbindelse med regionskommunens politiske beslutningsproces er i overensstemmelse med den gældende lovgivning.

Jeg har videre noteret mig at Bornholms Regionskommune har vedtaget en procedure der skal sikre at ældrerådet bliver hørt før der træffes administrative beslutninger af væsentlig betydning for ældre.

Jeg foretager mig herefter ikke mere vedrørende dette.

På mødet med ældrerådet noterede jeg mig endvidere et regionsrådsmedlems oplysning om at regionskommunen overvejer at etablere sundhedscentre for ældre rundt om på øen, så der fremover kun er ét sted ældre skal henvende sig vedrørende alle forhold.

Jeg beder Bornholms Regionskommune oplyse hvad disse overvejelser er mundet ud i.

Bornholms Regionskommune har i brev af 17. november 2005 oplyst følgende:

‘Der vil blive oprettet lokalcentre. Lokalcentrene er primært tænkt etableret i forbindelse med eksisterende dag-/plejecentre. Herudover har Indenrigs- og Sundhedsministeriet givet tilsagn om tilskud til sundhedscentre, som forventes etableret 3 steder på Bornholm (i Rønne og Nexø samt på Nordbornholm). Der vil blive foretaget en koordinering mellem lokalcentrene og sundhedscentre, og nogle af dem vil måske også kunne have lokalefællesskab. Herudover er der søgt om tilskud til rådgivnings- og vejledningscentre (sundhedsområdet). Såfremt der fås tilskud, vil der også her skulle ske en koordinering med sundhedscentre og lokalcentrene.’

Bornholms Regionskommune har efterfølgende (i den nævnte e-mail af 1. december 2005) supplerende oplyst at sundhedscentre forventes at blive oprettet i foråret 2006. Om placeringen af sundhedscentre har regionskommunen i samme e-mail oplyst følgende:

‘Der forventes en løsning i Rønne hvor sundhedscentret bliver i egne bygninger. I Nexø forventes det at sundhedscentret tilknyttes eksisterende lokal- og plejecenter. På Nordbornholm er der ikke valgt model endnu for sundhedscentrets placering.’

Jeg har noteret mig regionskommunens oplysninger.

### 3.8. Besøget på Plejehjemmet Sønderbo

Besøget på Plejehjemmet Sønderbo gav direktør Jens Møller et meget positivt indtryk af institutionen samt ledelsens og medarbejdernes indsats i forbindelse med kommunesammenlægningen. Jeg vil her fremhæve plejehjemmets ændring vedrørende administrationen af beboernes kontanter som et eksempel på en vellykket sammensmeltning af kulturer i forbindelse med kommunesammenlægningen (jf. ovenfor pkt. 2.5).

I forbindelse med rundgangen på plejehjemmet har jeg noteret mig ledelsens oplysninger om at hvilerummet for dagcentrets brugere ikke er optimalt idet hvilepladserne udgøres af gamle (have)liggestole som står ganske tæt og er uhensigtsmæssige for personalet at hjælpe beboerne til rette i og op af, og som udsender en dårlig lugt.

På den baggrund beder jeg Bornholms Regionskommune oplyse hvilke overvejelser regionskommunen har gjort sig om at forbedre forholdene, herunder lugtgenerne.

Bornholms Regionskommune har i brev af 17. november 2005 oplyst at der er blevet indkøbt seks nye hvilestole til hvilerummet.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig herefter ikke mere vedrørende dette.

Jeg har endvidere noteret mig at plejehjemmet er opmærksom på det mørke indtryk som de lange gangarealer og fællesarealerne giver, idet man allerede har fældet skyggende beplantning i gårdhaverne for at sikre større lysindfald og har planer om ovenlysvinduer og lyse vægge når økonomien tillader det. Jeg skal her blot bemærke at en realisering af disse planer efter direktør Jens Møllers opfattelse vil udgøre en væsentlig forbedring af helhedsindtrykket af plejehjemmets gang- og fællesarealer.

### 3.9. Besøget på Døgninstitutionen Løvtikken

Besøget på Løvtikken gav mig et meget positivt indtryk af institutionen. Her tænker jeg ikke alene på de bygningsmæssige forhold, men også på den engagerede ledelse og de engagerede ansatte som jeg mødte. Hvad de fysiske forhold angår, noterede jeg mig særligt det nye, spændende sanserum, indrettet for private midler.

Løvtikken har, som det fremgår ovenfor under pkt. 2.6, ikke været meget berørt af kommunesammenlægningen.

Jeg fik under besøget på Løvtikken indtryk af en meget aktiv og i forhold til beslutningen om flytning af Skolen ved Sveasvej (delvis) kritisk brugerbestyrelse. Jeg fik samtidig indtryk af at der er et godt samarbejde mellem institutionen og brugerbestyrelsen til gavn for børnene i institutionen.

## 4. Gennemgang af udlånte sager

..."

Som det fremgår under punkt 1, modtog jeg under inspektionen tre sager fra folkeskoleområdet, seks sager fra det socialpsykiatri-

ske område og seks magtanvendelseskemaer.

Ved gennemgangen af sagerne – som altså er udeladt i denne gengivelse af rapporten – har jeg navnlig været opmærksom på om kommunen ved sin behandling af sagerne har fulgt gældende regler. Jeg har således gennemgået sagerne i relation til bl.a. reglerne om notatpligt, sagsoplysning, partshøring, begrundelse, vejledning og klagevejledning. Jeg har også set på om kommunen har iagttaget persondatalovens regler.

Ved min gennemgang af sagerne på folkeskoleområdet har jeg desuden overvejet hjemmelsspørgsmål. Endvidere har min gennemgang af sagerne på det socialpsykiatriske område givet mig anledning til at komme ind på emnet tillid mellem borger og sagsbehandler.

Jeg er navnlig kommet med bemærkninger og på enkelte punkter kritik vedrørende kommunens partshøring, begrundelse og klagevejledning. Jeg har desuden konstateret at kommunen ikke i nogen af de gennemgåede sager har overholdt persondatalovens regler om oplysningspligt, og jeg har bedt kommunen redegøre for hvordan kommunen sikrer fremtidig overholdelse af disse regler.

Min gennemgang af sagerne på det socialpsykiatriske område gav mig – uanset at jeg på enkelte punkter kritiserede kommunen – indtryk af at kommunen i det store og hele behandler sagerne på området korrekt og samvittighedsfuldt.

Efter min gennemgang af de seks udlånte magtanvendelseskemaer konstaterede jeg at jeg havde "fundet dem i overensstemmelse med servicelovens regler".

"..."

## 5. Opfølgning

Jeg beder om at de oplysninger mv. som jeg har bedt Bornholms Regionskommune om, sendes tilbage til mig.



## 6. Underretning

Denne rapport sendes til Bornholms Regionskommune, Statsamtet København, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Folketingets Retsudvalg.”

I anledning af min rapport af 17. maj 2006 om min inspektion den 2. og 3. november 2004 af Bornholms Regionskommune modtog jeg et brev af 10. november 2006 fra regionskommunen.

I en opfølgingsrapport af 20. marts 2007 meddelte jeg følgende:

### ”Ad 3.6. Sagsbehandlingstider mv.

I rapporten bad jeg Bornholms Regionskommune om at redegøre for på hvilke af de af Indenrigsministeriets henstilling omfattede sagsområder der manglede at blive fastsat målsætninger for sagsbehandlingstiden. Jeg henviste i den forbindelse til Indenrigsministeriets brev af 4. juni 1997 til samtlige kommunalbestyrelser om målsætninger for sagsbehandlingstider. Jeg bad desuden Bornholms Regionskommune om at oplyse om regionskommunen havde iværksat tiltag med henblik på at få fastsat målsætninger på alle relevante sagsområder.

Derudover bad jeg regionskommunen om at forholde sig til om de målsætninger der er fastsat af kommunens enkelte virksomheder, er i overensstemmelse med de retningslinjer der er fastsat i Indenrigsministeriets henstilling.

Endvidere bad jeg regionskommunen om at oplyse om der i overensstemmelse med Indenrigsministeriets henstilling af 4. juni 1997 føres kontrol med at målsætningerne overholdes, og i givet fald hvordan.

Endelig bad jeg om underretning om resultaterne af regionskommunens arbejde med offentliggørelsen af målsætningerne og med tilvejebringelsen af informationsmateriale om målsætningerne.

Bornholms Regionskommune har oplyst at kommunen har igangsat en afdækning af

kommunens sagsbehandlingstider. Videre har kommunen oplyst følgende:

’Der vil med baggrund i denne afdækning blive udarbejdet en sammenfatning af de lovfastsatte sagsbehandlingstider og de sagsbehandlingstider der er fastsat af kommunalbestyrelsen og de politiske udvalg.

Sideløbende med denne afdækning af sagsbehandlingsfrister er der truffet beslutning om, at gennemføre et uddannelsesforløb for kommunens sagsbehandlere. Dette uddannelsesforløb skal sikre en ensartet sagsbehandling, således at Forvaltningslovens formelle krav til sagsbehandling overholdes.

Kommunalbestyrelsen har i kraft af regionskommunens aftalestyring mulighed for årligt, at blive orienteret om overholdelse af målsætningerne. Der sker årligt en opfølgning på den enkelte virksomheds aftale, herunder om de tildelte ressourcer modsvarer de ydelser virksomheden, er sat til at yde.

Bornholms Regionskommune påtænker at udbygge kommunens hjemmeside, så borgerne gives elektronisk mulighed for at orientere sig yderligere om kommunens målsætninger for sagsbehandlingstider.

Pt. indeholder hjemmesiden frister for sagsbehandling jf. retssikkerhedslovens § 3, stk. 2 og bliver udbygget i forbindelse med igangværende afdækning af regionskommunens sagsbehandlingstider.’

Jeg har noteret mig det som regionskommunen har oplyst om uddannelse af kommunens sagsbehandlere og mulighed for orientering og opfølgning gennem aftalestyring af de enkelte virksomheder.

Jeg beder om at blive underrettet om resultatet af undersøgelsen af kommunens sagsbehandlingstider. Jeg går samtidig ud fra at regionskommunen på det tidspunkt vil forholde sig til de spørgsmål som jeg i min rapport af 17. maj 2006 i lyset af Indenrigsministeriets henstilling af 4. juni 1997 stillede kommunen. Jeg henviser til spørgsmålene om hvorvidt kommunen på



alle relevante sagsområder har fastsat målsætninger for sagsbehandlingstiden, og om de fastsatte målsætninger er i overensstemmelse med de retningslinjer der er fastsat i Indenrigsministeriets henstilling. Jeg går endvidere ud fra at kommunen nærmere vil oplyse om kommunen fører kontrol med at de fastsatte målsætninger bliver overholdt, og i givet fald hvordan denne kontrol føres.

Jeg beder endvidere om at blive underrettet om resultatet af arbejdet med at udbygge kommunens hjemmeside.

### Ad 3.7. Andre forhold

I rapporten skrev jeg at jeg i forbindelse med direktør Jens Møllers besøg på Plejehjemmet Sønderbo havde noteret mig at det var blevet oplyst at der på ældreområdet er to tilsynsførende som organisatorisk er placeret under fagsekretariatet for ældre- og handicapområdet, således at den rådgivende og tilsynsførende funktion ligger samme sted.

Videre skrev jeg følgende:

'Regionskommunen har ansvaret for hvordan regionskommunen skal planlægge og udføre sin virksomhed på det sociale og sundhedsmæssige område efter den sociale lovgivning, og regionskommunen har pligt til at føre tilsyn med hvordan opgaverne løses. Tilsynet omfatter både indholdet af tilbuddene og den måde opgaverne udføres på. Dette fremgår af §§ 15 og 16 i retssikkerhedsloven.

Fagsekretariatet for ældre- og handicapområdet har udarbejdet et informationsmateriale om det kommunale tilsyn med plejebolighederne. Det fremgår heraf at regionsrådet har uddelegeret tilsynsopgaven til fagsekretariatet for ældre- og handicapområdet både med hensyn til det faglige, uanmeldte tilsyn og det dialogbaserede tilsyn. Det anføres at fagsekretariatet organisatorisk er adskilt fra bestiller- og udførerfunktionen og dermed er en uafhængig myndighed.

Som beskrevet ovenfor under pkt. 2 følger det af den valgte styreform i Bornholms Regionskommune at fagsekretariatene har den løbende (daglige) kontakt med virksomhederne på det pågældende område.

Til orientering kan jeg oplyse at Folketingets Ombudsmand i en inspektionsrapport af 11. august 2003 om inspektion den 12. maj 2003 af bostedet Bramsnæsvig har udtalt følgende vedrørende Roskilde Amts varetagelse af den rådgivende og tilsynsførende funktion:

'Som jeg gjorde opmærksom på under inspektionen, er det ikke uproblematisk at den samme konsulent (de samme to konsulenter) som indgår i det daglige samarbejde, også fører tilsyn med bostedet efter retssikkerhedslovens § 39. Denne vurdering bygger på det forhold at et løbende samarbejde – som utvivlsomt er nødvendigt og meget nyttigt – næppe kan undgå at kompromittere tilsynsmyndighedens uafhængighed. Det er væsentligt for begge parter – både bostedet og amtet – at der under et tilsynsbesøg er klare retningslinjer og klarhed over hvem der undersøger, og hvem der undersøges. Jeg er naturligvis opmærksom på at Roskilde Amt er et mindre amt, og at de ansatte på dette område derfor kender hinanden i større omfang end dette er tilfældet i større forvaltninger. Jeg er også opmærksom på at amtet under et eventuelt skærpet tilsyn (niveau 3) nedsætter en til lejligheden sammensat gruppe på tværs af de tre fagområder på social- og sundhedsforvaltningens område.

Når den konsulent der står for den daglige kontakt, også varetager tilsynet med det pågældende bosted, kommer konsulenten i et vist omfang til at undersøge sig selv. Konsulenten har løbende vejledt og bistået bostedet med forhold der indgår i tilsynet, og kan derfor vanskeligt karakteriseres som uafhængig. Konsulenten kan vanskeligt undgå at blive medansvarlig for forholdene på bostedet – i hvert fald for så vidt angår de forhold som konsulenten er blevet bedt om råd om. Gennemførelse af tilsynsbesøg på et bo-

sted som konsulenten kender godt og dagligt har kontakt med, forudsætter efter min opfattelse klarhed over hvilken 'rolle' konsulenten har hvornår. Denne klarhed er vanskeligt at opnå.

Tilsynet på voksenområdet i Roskilde Amt varetages, som det fremgår, af de to samme pædagogiske konsulenter der varetager det daglige samarbejde. Man kunne overveje at lade den konsulent der ikke har den daglige kontakt med det pågældende bosted, gennemføre tilsynsbesøget, men dette gør efter min opfattelse ikke uafhængigheden meget større, idet den ene kollega så kommer til at undersøge den anden.

Efter min opfattelse kunne Roskilde Amt overveje at lade en udenforstående person (evt. fra en anden afdeling i forvaltningen) forestå tilsynsbesøgene. Jeg er opmærksom på at dette forudsætter at den pågældende har et godt kendskab til området.'

Som det fremgår af citatet, mener jeg at tilsynsmyndigheden som udgangspunkt bør organisere arbejdet på en sådan måde at den medarbejder der har den daglige kontakt med de pågældende institutioner/virksomheder, ikke samtidig bliver ansvarlig for tilsynet og udarbejdelse af tilsynsrapportens konklusioner og resultater.

På den baggrund beder jeg Bornholms Regionskommune redegøre for om, og i givet fald hvordan, regionskommunen sikrer at tilsynet på plejeboligområdet er uafhængigt.

Bornholms Regionskommune har i brevet af 17. november 2005 anført følgende:

'Tilsynsfunktionerne vil fra 1. januar blive krydset, således at medarbejdere, der rådgiver på handicapområdet, fører tilsyn med plejehjem/plejecentre på ældreområdet, og at medarbejdere, der rådgiver på ældreområdet, fører tilsyn med virksomhederne på handicapområdet.'

I en efterfølgende telefonsamtale blev Bornholms Regionskommune bedt om yderligere oplysninger vedrørende dette, herunder antallet af medarbejdere på de to nævnte områder og disses indbyrdes samarbejdsre-

lationer. I en e-mail af 1. december 2005 har Bornholms Regionskommune supplerende oplyst følgende:

'Oplysninger om personer der foretager tilsyn

Tilsyn på ældreområdet 2 medarbejdere

Tilsyn på handicapområdet varetages af 3 medarbejdere

Der er ikke personsammenfald. De fem medarbejdere er ansat i Fagsekretariatet for Ældre- og Handicapområdet, hver med eget kontor.'

Jeg har noteret mig de ændringer i tilsynet med ældre- og handicapområdet som Bornholms Regionskommune efter årsskiftet ville foretage.

Jeg beder regionskommunen om nærmere oplysninger om tilrettelæggelsen af hvem der forestår tilsynsbesøgene, herunder om regionskommunen vil sikre at tilsynsbesøgene bliver 'krydset' imellem de enkelte medarbejdere på henholdsvis ældre- og handicapområdet således at en ansat A ikke fører tilsyn med et område hvor ansvaret påhviler en medarbejder B der samtidig har til opgave at føre tilsyn med et område som den ansatte A har ansvaret for.

Til orientering for Bornholms Regionskommune kan jeg i forlængelse af det ovenfor (og i min foreløbige rapport af 23. august 2005) anføre om tilsynsvirksomheden i Roskilde Amt oplyse at jeg i en opfølgingsrapport af 28. maj 2004 om inspektionen den 12. maj 2003 af bostedet Bramsnæsvig henstillede til Roskilde Amt at overveje hvorledes det på en bedre måde kunne sikres at de personer der udførte tilsynsbesøg, for fremtiden ville være uafhængige af det bosted der førtes tilsyn med, herunder om ikke andre ansatte i forvaltningen end de to pædagogiske konsulenter der varetog den løbende kontakt med bostederne, ville kunne inddrages i tilsynsopgaverne. Jeg bemærkede (igen) at jeg var opmærksom på at Roskilde Amt er et mindre amt, og at de ansatte på dette område derfor kender hinanden i større omfang end det er tilfældet i større forvaltninger.

Jeg bad amtet underrette mig om hvad min henstilling gav anledning til.

Roskilde Amt oplyste herefter at amtet fremtidigt ville lade tilsynet blive udført af én pædagogisk konsulent sammen med en fuldmægtig (AC), som bl.a. deltager i arbejdet med bostedernes driftsaftaler. Den pædagogiske konsulent vil ikke være den samme som der har den kontinuerlige kontakt til bostedet.'

Jeg tog det oplyste til efterretning og foretog mig herefter ikke videre vedrørende udførelsen af Roskilde Amts tilsynsforpligtelse.

Jeg beder Bornholms Regionskommune oplyse om det refererede giver regionskommunen anledning til at overveje om ansatte uden for ældre- og handicapsekretariatet bør deltage i eller forestå tilsynsbesøgene, herunder om dette praktisk set vil være en hensigtsmæssig løsning.

I den forbindelse er jeg opmærksom på at den begrænsede størrelse af Bornholms Regionskommune og det begrænsede antal medarbejdere sætter grænser for (variations)mulighederne ved tilrettelæggelsen af tilsynsbesøg.'

Bornholms Regionskommune har herefter i brevet af 10. november 2006 oplyst følgende:

På baggrund af Ombudsmandens udtalelse om evt. tvivl om habilitet ved at medarbejdere i Fagsekretariatet for Ældre- og Handicapområdet førte tilsyn på området, hvor de selv var rådgivende over for virksomhederne, blev det foreslået direktionen, at tilsynet fra 1. januar 2006 fortsat blev udført af medarbejdere i fagsekretariatet, men sådan at medarbejdere, der har opgaver på handicapområdet førte tilsyn med plejehjem/plejecentre og medarbejdere, der har opgaver på ældreområdet, førte tilsyn på handicapområdet.

Da tilsynet skulle planlægge tilsyn efter de nye retningslinier, blev kommunen imidlertid opmærksomme på, at det efter vor opfattelse er en væsentlig kvalitet ved tilsynene, at de tilsynsførende har et grundigt kend-

skab til og indblik i det område, de skal føre tilsyn med. Dette har især betydning, hvis tilsynene ikke alene skal være en ren kontrolforanstaltning, men også anvendes i udviklingsøjemed, hvor der kan gives faglige anvisninger.

Det har også stor betydning, at medarbejdere, der har været med til at lave oplæg til retningslinier og tilrettelæggelse af opgaverne i virksomhederne til politisk behandling i fagudvalg og kommunalbestyrelse, kan følge op på beslutningerne og udnytte det indblik, de har til deres fagområde.

Nødvendigheden af, at tilsynsførende har et meget grundigt kendskab til deres tilsynsområde understreges af den senere tids sager i den landsdækkende presse, hvoraf det også fremgår, at der har været mangler ved tilsynet.

Ud fra ovenstående har vi fortsat tilsynet ud fra tidligere retningslinier, så vi udnytter medarbejdernes kompetencer bedst muligt. Kommunen er opmærksom på risikoen for uvildighed, men mener netop ved denne opmærksomhed, at opgaverne godt kan forvaltes sagligt og fagligt.

Ovenstående er tidligere på året mundtligt meddelt direktør (...) og det er oplyst, at der vil komme et skriftligt oplæg til direktionen med indstilling om, at tilsynet fortsat føres af medarbejdere inden for deres arbejdsområde. Denne indstilling er desværre endnu ikke udformet og fremsendt. Det vil ske snarest.'

Om retsgrundlaget bemærkes først at retssikkerhedsloven med lov nr. 574 af 24. juni 2005 er blevet ændret som led i gennemførelsen af kommunalreformen. Retssikkerhedsloven er senest bekendtgjort i lovbekendtgørelse nr. 56 af 18. januar 2007.

Det tidligere kapitel 5 i retssikkerhedsloven, herunder lovens ovennævnte § 39, er blevet ophævet. Amtsrådets pligt til at føre tilsyn med hvordan de amtskommunale opgaver blev løst, var fastsat i § 39. Botilbud som det ovennævnte Bramsnæsvig var tidligere amtskommunale, men kan nu etableres

af både kommuner og regioner. Kommunernes og regionernes pligt til at føre tilsyn med sådanne botilbud følger nu af henholdsvis §§ 15 og 16 i retssikkerhedsloven og § 5 i den nye servicelov (senest bekendtgjort i lovbe- kendtgørelse nr. 58 af 18. januar 2007).

§§ 15 og 16 i retssikkerhedsloven gælder uændrede. Som det fremgår ovenfor, har kommunalbestyrelserne, herunder Bornholms Regionskommune, i henhold til disse bestemmelser ansvaret for hvordan kommunen skal planlægge og udføre sin virksomhed på det sociale og sundhedsmæssige område efter den sociale lovgivning, og kommunalbestyrelsen har pligt til at føre tilsyn med hvordan opgaverne løses. Tilsynet omfatter både indholdet af tilbuddene og den måde opgaverne udføres på.

I servicelovens § 151 er fastsat nærmere bestemmelser om tilsynet med bl.a. plejehjem. Heraf fremgår det bl.a. hvor mange anmeldte og uanmeldte årlige tilsynsbesøg kommunalbestyrelsen som minimum skal gennemføre. I bestemmelsens stk. 2, 2. pkt., er det fastsat at tilsynet ikke må varetages af leverandører eller personer der udfører opgaver på området.

Jeg forstår på regionskommunens seneste oplysninger at regionskommunen endnu ikke har (eller i hvert fald i november 2006 endnu ikke havde) truffet en endelig beslutning om hvem der skal forestå og deltage i kommunens tilsynsbesøg på plejeboligområdet.

Videre forstår jeg at kommunen (nu) er af den opfattelse at nært kendskab til de steder der skal føres tilsyn med, skal prioriteres frem for uafhængighed og uvildighed. Kommunen har til støtte herfor bl.a. anført at kommunen ønsker at drage fordel af medarbejdernes kendskab til deres fagområde, herunder at bruge dette kendskab i udviklingsøjemed.

Jeg er ikke enig i kommunens synspunkt. Det er fortsat min opfattelse at det bør sikres at tilsynet er uvildigt og uaf-

hængigt, og at den tilsynsførende og den rådgivende funktion derfor bør adskilles således at de medarbejdere der har den løbende (daglige) kontakt med virksomhederne, ikke samtidig fører tilsyn med de pågældende virksomheder. Jeg henviser til det som ovenfor er citeret fra min rapport af 17. maj 2006.

Den ordning som regionskommunen i brevet af 17. november 2005 oplyste at kommunen efter årsskiftet ville gøre brug af, sikrer efter min umiddelbare opfattelse heller ikke i tilstrækkelig grad uafhængighed. Jeg henviser til at en sådan ordning indebærer at kollegaer der efter det oplyste arbejder forholdsvis tæt sammen i samme fagsekretariat, kommer til at undersøge og kontrollere hinandens arbejde.

Jeg henstiller igen til regionskommunen at overveje at lade en udenforstående person (evt. fra en anden afdeling i forvaltningen) forestå tilsynsbesøgene. Jeg er opmærksom på at dette forudsætter at den pågældende har et (godt) kendskab til området. Jeg henviser til det ovenfor anførte vedrørende Roskilde Amt. Jeg henviser også til at jeg i min endelige rapport bad regionskommunen om at oplyse om det i rapporten refererede vedrørende Roskilde Amt gav regionskommunen anledning til at overveje om ansatte uden for ældre- og handicapsekretariatet burde deltage i eller forestå tilsynsbesøgene, herunder om dette praktisk set ville være en hensigtsmæssig løsning.

Jeg beder regionskommunen om at oplyse hvad min henstilling og mine bemærkninger giver kommunen anledning til.

Hvis regionskommunen ikke umiddelbart er indstillet på at følge min henstilling, anmoder jeg regionskommunen om at tage kontakt til Socialministeriet for at få ministeriets vurdering af sagen. Jeg anmoder om at regionskommunen i givet fald hører Socialministeriets syn på sagen

før jeg modtager underretning om regionskommunens endelige standpunkt.

Jeg henleder desuden regionskommunens opmærksomhed på at Socialministeriet modtager en kopi af denne rapport. Jeg har i et brev til Socialministeriet henledt ministeriets opmærksomhed på denne del af opfølgingsrapporten (pkt. 3.7) der vedrører tilsynsforpligtelsen.

...

### **Opfølgning**

Jeg beder om at de oplysninger mv. som jeg har bedt Bornholms Regionskommune om, sendes til mig.

### **Underretning**

Denne rapport sendes til Bornholms Regionskommune, Statsforvaltningen Hovedstaden, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Socialministeriet og Folketingets Retsudvalg.”

## G. Inspektion af Udlændingestyrelsen (Udlændingesservice)

Forvaltningsret 29.6.

*Den 24. oktober 2005 foretog ombudsmandsembedets direktør og tre af embedets øvrige medarbejdere på ombudsmandens vegne en inspektion af Udlændingestyrelsen (nu Udlændingesservice).*

*Ombudsmandsembedet har tidligere gennemført en inspektion af styrelsen i 2001. Baggrunden for igen at foretage inspektion af styrelsen var bl.a. at styrelsens publikumsekspedition var blevet renoveret og nyindrettet efter den første inspektion.*

*Inspektionsrapporten kom også til bl.a. at handle om iagttagelsen af god forvaltningsskik i publikumsekspeditionen. Rapporten omfattede desuden spørgsmål om tidsbestilling på erhvervsområdet og styrelsens telefonbetjening og sagsbehandlingstid.*

*(J.nr. 2005-3033-649).*

Den 19. september 2006 afgav ombudsmandsembedets direktør på ombudsmandens vegne følgende rapport til bl.a. Udlændingesservice og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration:

### "1. Indledning

Ifølge § 7, stk. 1, i ombudsmandsloven (lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand) omfatter ombudsmandens virksomhed alle dele af den offentlige forvaltning, og efter lovens § 18 kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested der hører under ombudsmandens virksomhed.

Som led i denne virksomhed foretog jeg sammen med kontorchef Kirsten Talevski og to af embedets øvrige medarbejdere den 24. oktober 2005 inspektion af Udlændingestyrelsen.

Jeg har tidligere den 15. juni 2001 foretaget inspektion af Udlændingestyrelsen. Vedrørende denne inspektion henviser jeg til min inspektionsrapport af 3. april 2002 og opfølgingsrapporter af 27. november 2002 og 21. maj 2003 samt brev af 9. oktober 2003 hvori jeg bl.a. meddelte at jeg herefter betragtede inspektionssagen som afsluttet. Inspektionen er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, side 609 ff, og beretningen for 2003, side 1140 ff.

Baggrunden for igen at foretage inspektion af styrelsen var bl.a. at jeg – i forlængelse af den tidligere inspektion – var bekendt med at styrelsens publikumsekspedition var blevet renoveret og nyindrettet efter den første inspektion. Jeg havde endvidere over for styrelsen på forhånd varslet at jeg i forbindelse med inspektionen forventede at tage spørgsmål op vedrørende bl.a. usaglig forskelsbehandling af visse virksomheder mv. og iagttagelsen af god forvaltningsskik i styrelsens publikumsekspedition.

Det skal i den sammenhæng nævnes at jeg for tiden desuden behandler eller for nylig har behandlet flere andre generelle sager vedrørende forhold i Udlændingesservice og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (bl.a. særbehandling af en række ansøgninger vedrørende it-eksperter og offentliggørelse af en praksisændring vedrørende 24-årsreglen). Disse sager behandles særskilt, og de er således ikke omfattet af inspektionen. Heller ikke spørgsmålet om styrelsens modtagelse af gaver er omfattet af inspektionen.

I inspektionen deltog fra styrelsen blandt andre direktøren, en underdirektør og en kontorchef. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration var repræsenteret ved en kontorchef og en chefkonsulent.

Inspektionen bestod i en samtale med repræsentanterne fra styrelsen og ministeriet,



herunder også en medarbejderrepræsentant fra styrelsens samarbejdsudvalg, efterfulgt af en besigtigelse af publikumsekspeditionen – der da var blevet omdøbt til Udlændingestyrelsens Servicecenter – og en korte-re, afsluttende samtale.

Under inspektionen modtog jeg styrelsens notater 'Status juli 2005 for Udlændingestyrelsens opgavevaretagelse' af 5. august 2005, 'Oplysninger om Udlændingestyrelsens Servicecenter' af 21. oktober 2005 samt 'Organisationsudvikling i Udlændingestyrelsen i perioden 2000-2005' af 22. oktober 2005.

Umiddelbart efter inspektionen udarbejdede jeg et referat af samtalerne og et notat vedrørende iagttagelserne under besigtigelsen af Udlændingestyrelsens Servicecenter.

Referatet og notatet blev med brev af 8. november 2005 sendt til Udlændingestyrelsen og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration med henblik på myndighedernes eventuelle bemærkninger eller tilføjelser hertil.

I brev af 1. december 2005 fremkom styrelsen med bemærkninger, og i brev af 9. december 2005 meddelte ministeriet at ministeriet kunne henholde sig til styrelsens bemærkninger. Styrelsens bemærkninger er herefter indgået ved det videre arbejde med inspektionsrapporten.

Den 1. juni 2006 sendte jeg en foreløbig rapport til Udlændingestyrelsen og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration for at myndighederne kunne få lejlighed til at fremkomme med eventuelle yderligere bemærkninger om faktiske forhold som rapporten måtte give anledning til. Med brev af 4. juli 2006 fra ministeriet modtog jeg bl.a. Udlændingesservice' bemærkninger af 27. juni 2006 som er indarbejdet i den endelige rapport.

Udlændingestyrelsen ændrede pr. 1. juli 2006 navn til Udlændingesservice. I det følgende vil styrelsen blive benævnt ved det nye navn i det omfang der omtales forhold mv. som knytter sig til perioden efter navneændringen.

## 2. Generelt om Udlændingesservice

Udlændingesservice er en styrelse under Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Udlændingesservice administrerer udlændingeloven, dvs. behandler ansøgninger om asyl, familiesammenføring, visum, arbejdstilladelser mv. Herudover beskæftiger Udlændingesservice sig med en lang række andre mere generelle opgaver på udlændingområdet, herunder opgaven med at sørge for indkvartering af asylansøgere.

Styrelsen var på tidspunktet for inspektionen organiseret med en direktør og tre underdirektører som ledere af henholdsvis asyl- og visumafdelingen, erhvervs- og familiesammenføringsafdelingen og administrations- og indkvarteringsafdelingen. Jeg er bekendt med at styrelsen efterfølgende har gennemført en organisationsændring der bl.a. indebærer opdeling af styrelsens opgaver i center for asyl og familiesammenføring, center for job og visit samt øvrige opgaver.

Styrelsen havde i 2005 et årsværksforbrug på 315,4. Det samlede forbrug af årsværk har været faldende siden 2002 hvor årsværksforbruget var 417,7.

Styrelsen er beliggende dels på Østerbro i København, dels i Allerød (asyl- og visumafdelingen).

## 3. Servicecentret

### 3.1. Ny organisatorisk placering i styrelsen

Med virkning fra den 1. oktober 2005 skiftede Udlændingestyrelsens publikumsekspedition navn til Udlændingestyrelsens Servicecenter (nu Udlændingesservice Servicecenter). Samtidig blev centrets organisatoriske placering i styrelsen ændret: Publikumsekspeditionen som selvstændig, organisatorisk enhed blev nedlagt, og i stedet blev det nye servicecenter bemandet med personale, heriblandt en juridisk uddannet leder, fra fagkontorerne.

Der var ca. 30 medarbejdere tilknyttet servicecentret hvoraf fem medarbejdere har

'fulde vagter' i servicecentret. Jeg har forstået det sådan at disse fem medarbejdere er fast beskæftiget i servicecentret i åbningstiden, men at de er tilknyttet styrelsens fagkontorer og indgår i disse kontorers opgavevaretagelse uden for servicecentrets åbningstider. De øvrige medarbejdere i servicecentret er medarbejdere fra ressortkontorerne som gør tjeneste i centret på vagtbasis. I åbningstiden indgår altid to jurister i centrets bemanning (lederen og en fuldmægtig). Udlændingesservice har over for mig oplyst at der i dag er ca. 35 medarbejdere tilknyttet servicecentret.

Baggrunden for den organisatoriske omlægning har styrelsen i 'Status juli 2005 for Udlændingestyrelsens opgavevaretagelse' af 5. august 2005 beskrevet således:

'Ekspeditionen er i dag en selvstændig organisatorisk enhed, hvor medarbejderstaben består af kontoruddannet personale.

Medarbejderne er ikke direkte fagligt tilknyttet et af de sagstypeopdelte fagkontorer, og da de indtil 1. marts 2005 har behandlet mange forskellige typer af ansøgninger, har der været stillet meget store krav til deres viden om hele udlændingelovgivningen. Den manglende daglige direkte kontakt til fagkontorerne – kombineret med de mere og mere komplicerede regler på udlændingområdet – medfører stigende risiko for, at medarbejderne i ekspeditionen ikke i fornødent omfang er opdateret om praksis med deraf følgende risiko for bl.a. forkeret vejledning af ansøgerne.'

Jeg beder om at modtage nærmere oplysninger om de hidtidige erfaringer med den ændrede organisatoriske placering af servicecentret, herunder også vedrørende den eventuelle betydning heraf for den vejledning som centret yder over for styrelsens brugere.

### 3.2. Servicecentrets nye opgaver

I den tidligere publikumsekspedition blev der i stor udstrækning truffet afgørelser på

stedet i en række sagstyper hvis ansøgeren under fremmødet kunne fremkomme med alle nødvendige oplysninger og dokumentation. Muligheden for at træffe 'her og nu-afgørelser' er imidlertid blevet væsentligt indskrænket i forbindelse med en omlægning af servicecentrets opgaver. Ledelsen oplyste at denne begrænsning af muligheden for at der træffes afgørelse i sagerne allerede i forbindelse med et fremmøde i servicecentret, oprindeligt blev indført pr. 1. marts 2005 i forbindelse med igangsættelsen af ombygningen af publikumsarealerne.

Vedrørende omlægningen af opgaverne i servicecentret er der i statusnotatet af 5. august 2005 om styrelsens opgavevaretagelse anført følgende:

'I overensstemmelse med reglerne i udlændingebekendtgørelsen har borgere fra hele landet siden 1984, hvor Direktoratet for Udlændinge – og Publikumsekspeditionen – blev oprettet, kunnet indgive deres ansøgning i Udlændingestyrelsens Publikumsekspedition og få foretaget personlig identifikation. Alle borgere har endvidere i forbindelse med indleveringen af ansøgningen kunnet få vejledning om lovgivningen, skemaudfyldelse mv. Desuden har alle borgere – uanset bopæl – haft mulighed for at få en afgørelse her og nu i ekspeditionen i sager, hvor der har foreligget særlige omstændigheder.

Det har imidlertid kun været borgere fra Storkøbenhavn, der – selv om der ikke har foreligget særlige omstændigheder – har kunnet modtage her-og-nu-afgørelser i styrelsens Publikumsekspedition. Det bemærkes, at denne ordning er en videreførelse af en praksis, som har eksisteret allerede i det daværende Tilsynet med Udlændinge hos Rigspolitiet – altså før Direktoratet for Udlændinges oprettelse.

Udlændingestyrelsen har i slutningen af 2004 iværksat et internt udredningsarbejde om Publikumsekspeditionens fremtidige opgavevaretagelse. Formålet med dette arbejde er bl.a. at få ventetiden yderligere ned

i ekspeditionen og – fordi lovgivningen generelt er blevet mere kompleks – at sikre en bedre koordination af praksis i ekspeditionen og i den øvrige del af styrelsen. Endvidere ønskes en optimering af medarbejdernes kompetencer for at sikre et højt fagligt niveau i sagsbehandlingen.

Siden 1. marts 2005, hvor en ombygning af Publikumsekspeditionen, jf. nedenfor, blev iværksat, har medarbejderne i ekspeditionen kun i begrænset omfang truffet her-og-nu-afgørelser. Medarbejderne har i ekspeditionstiden som udgangspunkt kun behandlet ansøgninger vedr. tilbagerejsetilladelser, sager om dokumentation for opholdstilladelse til børn under 18 år og visumforlængelsessager. Øvrige ansøgninger, som er indleveret i ekspeditionen, er blevet behandlet på sædvanlig vis i styrelsens kontorer.

Bortset fra visumforlængelser svarer de ovennævnte afgørelsestyper til de afgørelsestyper, som ansøgere også uden for Storkøbenhavn i dag ved henvendelse til en af de 25 politikredse, som styrelsen har bemyndiget til at udstede stickers (og som dermed har fået det nødvendige IT-udstyr), kan få en hurtig afgørelse i.

Ekspeditionen af sagerne i de 25 politikredse foregår rent praktisk ved, at den politistation, som modtager ansøgningen, fremsender sagen via fax til styrelsen. Efter telefonisk bemyndigelse fra styrelsen – eller på grundlag af en bemyndigelse pr. fax – meddeler politiet de omhandlede afgørelser, i givet fald mens ansøgeren venter.

For at yde samme service til alle borgere i hele landet, har styrelsen nu besluttet, at der i Publikumsekspeditionen fremover alene træffes beslutninger vedrørende tilbagerejsetilladelser og sager om dokumentation for opholdstilladelse til børn under 18 år. Der kan således ikke længere behandles sager om visumforlængelser i ekspeditionen.

Publikumsekspeditionens opgaver vil herefter fremover være at modtage ansøgninger, at sikre at alle oplysninger så vidt

muligt er til stede ved ansøgningens indgivelse, at vejlede og bistå med udfyldelse af ansøgningskemaer mv. og at foretage identifikation af ansøgere.

Herudover vil ekspeditionen få til opgave generelt at vejlede om reglerne for opholdstilladelse i Danmark.

Desuden vil ekspeditionen som nævnt kunne træffe beslutninger vedrørende tilbagerejsetilladelser og sager om dokumentation for opholdstilladelse til børn under 18 år.

Publikumsekspeditionens service vil stå til rådighed for alle borgere uanset, hvor i landet de bor.'

Det blev under inspektionen på forespørgsel i øvrigt oplyst at der ikke er aktuelle planer om at lægge ekspeditionen ud i de kommunale borgerservicecentre.

Jeg har noteret mig det oplyste om servicecentrets ændrede funktioner, herunder den begrænsede mulighed for at træffe afgørelser.

Jeg har i den forbindelse særligt noteret mig at brugerne over hele landet nu er ligestillet for så vidt angår muligheden for umiddelbart at modtage en afgørelse ved henvendelse til henholdsvis servicecentret og politikredsene.

### 3.3. Fysisk indretning

Det følgende bygger dels på egne iagttagelser, dels på faktuelle oplysninger fra styrelsens notat af 21. oktober 2005 'Oplysninger om Udlændingestyrelsens Servicecenter' som jeg modtog under inspektionen.

Den tidligere publikumsekspedition i Udlændingestyrelsen er, som nævnt ovenfor, blevet renoveret og nyindrettet og er med virkning fra den 1. oktober 2005 blevet taget i brug som Udlændingestyrelsens Servicecenter.

Faciliteterne består af et vindfang, et servicelokale (venteafdeling og ekspeditions-skranker), toiletter og mødelokaler på 1. sal.

### 3.3.1. Vindfang

Vindfanget danner indgang til servicecentret. Lokalet, der er af pæn størrelse, fremtræder lyst og venligt. Der er opstillet en enkelt nummerautomat med startnummer 001 og slutnummer 999. På væggen er malet en vejledning på seks sprog om at trække et nummer. Det er ved opslag angivet at personer der har bestilt tid hos erhvervskontoret, skal henvende sig til informationsskranken.

I vindfanget er endvidere opstillet et stativ med ansøgningsskemaer.

### 3.3.2. Servicelokalet

Servicelokalet er et ca. 300 m<sup>2</sup> stort rektangulært lokale langs Ryesgade med vinduer ud mod gaden. Også dette lokale fremtræder lyst og venligt.

Umiddelbart inden for indgangen, der er placeret i den ene ende af lokalet, er der indrettet en venteafdeling med 12 mindre borde og tilhørende stole. Herudover er der opstillet seks høje borde langs lokalets ene langsideside (ved vinduerne mod Ryesgade). Efter det oplyste er der minimum 78 og maksimum 90 siddepladser.

I venteafdelingen er der adgang til gratis vand og en kaffe-, sodavands- og snackautomat. Der er på væggen monteret en tv-skærm der normalt viser tegnefilm (uden lyd) for børnene.

Der er information ved dias på væggen i venteafdelingen.

Den fjerneste del af lokalet er på langs gennemskåret af en lang, sammenhængende skranke der er opdelt i 12 enkelte skranke/ekspeditionssteder. Denne lange skranke er ud mod venteafdelingen afsluttet af en tværgående informationsskranke således at det ekspeditionsområde som medarbejderne befinder sig i, danner et lukket område i et hjørne af servicelokalet.

Der er mellem de enkelte skranke etableret skillevægge med lyddæmpende materiale, og foran skrankerne (bortset fra informationsskranken) er der på gulvet markeret en diskretionslinje i en afstand af ca. to meter

fra skrankerne. Venteområdet til de enkelte skranke er markeret med 'pullerter' i gulvet. Ved skrankerne er monteret et nummervisningssystem således at ventende brugere kan følge med i hvilket nummer der er under ekspedition.

Hver enkelt skranke er på medarbejderens side indrettet som hæve-/sænkebord. Den enkelte skranke er monteret med et apparatur til at kalde numre frem til ekspedition; apparaturet angiver desuden over for medarbejderen når antallet af ventende er under 20. Hvis medarbejderne har behov for en præcis angivelse af antallet af ventende, trækker en medarbejder selv et nummer i nummerautomaten og sammenholder det med det nummer der aktuelt ekspederes. Skrankerne er desuden udstyret med overfaldsalarm, og der er i det lukkede ekspeditionsområde to flugtveje (døre ud af lokalet).

Selve servicelokalet er udstyret med aircondition. Vinduerne er monteret med rullegardiner for at skærme mod solen og med varmedæmpende film. Der er desuden foretaget støjdemping i lofter og gulve.

Der er rygeforbud og fotograferingsforbud.

### 3.3.3. Toiletter

Fra venteafdelingen er der adgang til toiletfaciliteter til henholdsvis damer og herrer. Ved besigtigelse af dametoiletet blev det konstateret at forholdene er gjort handicap-tilgængelige, og at lokalet er indrettet med puslebord.

### 3.3.4. Mødelokaler på 1. sal

For enden af servicelokalet er der udgang til et gangareal med trappe- og elevatoradgang til 1. sal hvor servicecentrets mødelokaler er beliggende. Der er indrettet fire mindre mødekontorer, et stort mødekontor og et mindre venterum med borde og stole samt et toilet.

De mindre mødelokaler er beliggende på en række, adskilt af en væg med glasparti. Der er særskilt adgang til de enkelte lokaler

fra en gang. Mødelokalerne er indrettet med skrivebord, stole, computere og telefon. Der er flugtvej for medarbejderne gennem døre til nabokontorerne.

Mødelokalerne anvendes til samtale i erhvervs-sager og forkyndelse af afgørelser samt ekspeditioner i særligt følsomme sager (f.eks. vedrørende voldsramte og tvangsgifte).

Ingen af lokalerne var i brug da inspektionen fandt sted.

### 3.3.5. Handicaptilgængelighed

Ved indgangspartiet på gaden er det på muren ved et lille skilt angivet at der rundt om hjørnet i porten er en handicapindgang. Indgangen kan også benyttes af besøgende med barnevogn.

Handicapindgangen i porten åbnes med en trykknop. Umiddelbart indenfor er en lidt opadskrånende gang der munder ud i ventefdelingen i servicelokalet.

På væggen for enden af gangen findes tilsvarende en trykknop til brug for døråbning indefra.

Det blev oplyst at alle, således også handicappede, har mulighed for uden at have trukket et nummer at henvende sig i informationskranken for at få yderligere hjælp.

Ved indretningen af servicecentret er der truffet foranstaltninger der alene tilgodeser bevægelsehandicappede. Der er således ikke særlige indretninger med henblik på adgang for synshandicappede m.fl.

Herudover er der på 1. sal indrettet et toilet der ikke er tilgængeligt for handicappede.

De fysiske rammer for servicecentret er ganske betydeligt forbedret sammenlignet med de forhold som jeg beså under min tidligere inspektion i Udlændingestyrelsen. Efter min opfattelse fremstår servicelokalet nu velindrettet og med gode forhold for både personalet og fremmødere,

herunder med større hensyn til de krav om diskretion som må stilles.

Jeg er dog opmærksom på oplysningen om at der på inspektionsdagen var usædvanligt få besøgende. Jeg har således ikke haft lejlighed til at vurdere hvordan servicelokalet fungerer når der f.eks. er mange (ventende) brugere til stede, og alle skranke er i brug. Det er således ikke udelukket at jeg – f.eks. på baggrund af en konkret klage – igen vil beskæftige mig med spørgsmål der vedrører servicecentrets indretning og funktion.

Ombudsmanden gennemfører inspektioner som udelukkende vedrører handicaptilgængeligheden mv. i de pågældende institutioner. Min inspektion af styrelsen var ikke en sådan handicaptilgængelighedsinspektion, og jeg har derfor ikke vurderet publikumsområderne ud fra denne synsvinkel.

I min inspektionsrapport vedrørende inspektionen af Udlændingestyrelsen i 2001 – som heller ikke blev gennemført som nogen egentlig handicaptilgængelighedsinspektion – anførte jeg dog bl.a. følgende:

‘... Jeg foretager mig herefter ikke mere vedrørende spørgsmålet om handicaptilgængelighed i relation til ekspeditionslokalet. Jeg har herved også ... lagt vægt på at Udlændingestyrelsen har oplyst at der i det nye domicil vil blive tilvejebragt tilstrækkelige faciliteter for handicappede. Jeg går i øvrigt ud fra at denne bemærkning ikke alene tager sigte på kørestolsbrugere, men også omfatter andre handicap som f.eks. synshandicap mv.’

Der er ved nyindretningen af servicecentret fortsat alene taget hensyn til handicaptilgængeligheden for så vidt angår kørestolsbrugere. Jeg beder styrelsen redegøre nærmere for eventuelle planer for indretningen af servicecentret der tilgodeser andre handicap, f.eks. hørehandicap og synshandicap.



### 3.4. God forvaltningsskik mv.

#### 3.4.1. Åbningstider og ventetid

Servicecentret modtager ca. 59.500 personlige henvendelser årligt (2004).

Åbningstiden er mandag til fredag 08.30-12.00 og torsdag tillige 15.30-17.30.

Der er adgang til nummerautomaten og venteafdelingen i servicelokalet fra omkring kl. 08.00 for at undgå kø i vindfanget.

Det blev endvidere oplyst at der erfaringsmæssigt som regel er mange fremmøder på mandage samt torsdag eftermiddag, og at styrelsen søger at disponere personaleresourcerne derefter.

Det blev yderligere oplyst at den gennemsnitlige ventetid er på en halv til en time, ved spidsbelastning dog længere. Alle der har trukket et nummer inden der lukkes for fremmøde kl. 12.00, bliver ekspederet. Det tilstræbes i den forbindelse at behandlingen af alle fremmøder er afsluttet senest kl. 12.30.

Mindst 10 af de 12 skranke er bemanded dagligt og flere i spidsbelastningsperioder. Derudover er informationskranken altid bemanded i åbningstiden. Mellem 90 og 95 pct. af alle fremmøder ekspederes direkte ved skrankerne.

På tidspunktet for besigtigelsen af servicecentret var der kun få ventende i servicelokalet (under 10 og heraf flere sammen). Antallet af fremmødte i servicecentret den pågældende dag var som tidligere nævnt usædvanligt lille.

Jeg trak nr. 74 i nummerautomaten i vindfanget. På det tidspunkt blev nr. 68 ekspederet. Ventetiden indtil nr. 74 blev kaldt frem på nummerviseren i servicelokalet, var ca. 3 minutter.

Vedrørende ventelokalet i forbindelse med kontorerne på 1. sal er det oplyst at der ikke længere eksisterer ventetid hér da den pågældende sagsbehandler – hvis der er behov for at benytte et kontor til samtale af den karakter som kontorerne anvendes til i dag – nu ledsager brugeren til mødelokalerne på 1. sal. Det er således kun brugere der har bestilt

tid hos styrelsens erhvervskontor, der kan vente i ventelokalet på 1. sal.

Jeg er fra Udlændingesservice' hjemmeside (Nyhed, 17. marts 2006) bekendt med at der i uge 9/2006 blev gennemført en brugerundersøgelse vedrørende brugernes tilfredshed med servicecentret. Jeg forstår at det af undersøgelsen bl.a. fremgår at 33 pct. af de personer der deltog i undersøgelsen, angav at have ventet mindre end 30 minutter på at blive ekspederet, at 46 pct. angav at have ventet mellem 30 og 60 minutter, og at 21 pct. angav at have ventet længere end 60 minutter. Det fremgår endvidere at styrelsen vil tage yderligere skridt for at nedbringe ventetiden.

Jeg beder om at modtage et eksemplar af brugerundersøgelsen og en redegørelse for styrelsens overvejelser med hensyn til yderligere skridt for at nedbringe ventetiden. Når jeg har modtaget materialet, vender jeg tilbage til spørgsmålet om ventetid og åbningstidernes tilstrækkelighed.

#### 3.4.2. Medarbejdernes sprogbrug mv.

På baggrund af bl.a. indlæg i dagspressen hvor der blev givet udtryk for utilfredshed med den tone og sprogbrug som den pågældende bruger var blevet mødt med i styrelsen, bragte jeg under inspektionen dette spørgsmål op.

Ledelsen oplyste at styrelsen modtager langt færre klager over medarbejdernes sprogbrug mv. over for brugerne end tidligere. Det kan ikke udelukkes at en medarbejder bliver kort for hovedet eller en sjælden gang 'træder ved siden af' over for en fremmødt eller under en telefonsamtale. Ledelsen pegede i den forbindelse på at man på den anden side må gøre sig klart at medarbejderne også udsættes for meget.

Det blev oplyst at der arbejdes meget med at håndtere situationerne professionelt, og styrelsen har i den forbindelse bl.a. revideret sit værdigrundlag således at den første værdi nu er 'professionalisme'.



Der har været afholdt kurser i telefonbetjening, og der har været afholdt afdelingsdage og efterfølgende kontordage samt temadage om emnet professionalisme.

Det blev anført at større rotation blandt de medarbejdere som bemander servicecentret, formentlig gør eventuelle problemer med medarbejdernes optræden over for brugerne mindre idet den enkelte medarbejder ikke i samme omfang som tidligere har direkte brugerkontakt og dermed ikke belastes i samme grad som tidligere.

Medarbejderne i servicecentret er som noget nyt blevet udstyret med navneskilte med angivelse af deres fulde navn. Ligeledes som noget nyt oplyses nu fulde navn når telefonopkald besvares. Dette giver mulighed for lettere at identificere den pågældende medarbejder ved eventuelle klager over dennes optræden mv. hvilket er til gavn for både ledelsen og medarbejderen selv (som kan få mulighed for at fremkomme med sin version af forløbet).

Jeg modtog et eksemplar af styrelsens værdigrundlag (pjecen 'Styringsgrundlaget').

Jeg har noteret mig det oplyste vedrørende styrelsens tiltag med henblik på at kunne håndtere mødet med brugerne professionelt.

Jeg er opmærksom på at det ikke fuldstændig kan undgås at styrelsens medarbejdere i enkelte (sjældne) tilfælde kan komme til at udvise en mindre korrekt optræden. Jeg går imidlertid ud fra at ledelsen og medarbejderne holder sig for øje at styrelsens brugere i visse tilfælde kan være i en endog meget presset situation, og at styrelsen derfor til stadighed sørger for at medarbejderne via efteruddannelse o.l. rustes til at kunne udvise størst mulig imødekommenhed og rummelighed over for brugerne.

Jeg har forstået at også graden af tilfredshed med publikumsbetjeningen har været omfattet af styrelsens brugerunder-

søgelse. Jeg vil derfor eventuelt vende tilbage til spørgsmålet når jeg har modtaget og gennemgået et eksemplar af undersøgelsen, jf. min anmodning ovenfor under pkt. 3.4.1.

### 3.4.3. Ubehagelige situationer/brugere og medarbejdernes sikkerhed

Under inspektionen blev der i forlængelse af ovenstående rejst spørgsmål om hvorvidt medarbejderne udsættes for ubehagelige situationer i forbindelse med kontakten med brugerne, og om det sker at styrelsen er nødt til at bortvise brugere på grund af disses opførsel.

Ledelsen for styrelsen oplyste at sådanne situationer forekommer, men forholdsvis sjældent.

Der blev i den forbindelse henvist til at skrankerne i servicecentret er udstyret med overfaldsalarmer, og at der er adgang til flugtveje både i servicelokalet og i kontorerne på 1. sal, jf. ovenfor under pkt. 3.3.2.

Det blev desuden oplyst at der er etableret et kriseberedskab som giver mulighed for at den involverede medarbejder uden ledelsens mellemkomst kan få samtaler med en psykolog. Det registreres at ordningen benyttes, men uden at ledelsen kan se hvilke(n) medarbejder(e) der konkret har henvendt sig om hjælp.

Det er ikke forekommet at medarbejdere er blevet opsøgt privat af utilfredse brugere.

Jeg beder om at modtage nærmere oplysninger vedrørende omfanget af medarbejdernes brug af psykologsamtaler under kriseberedskabsordningen.

### 3.4.4. Tolkning

Det blev oplyst at to af medarbejderne i styrelsen kan tolke til/fra henholdsvis serbo-kroatisk og tyrkisk. Der er sjældent behov for tolkning ud over hvad disse medarbejdere kan dække, idet de fleste brugere taler engelsk eller er ledsaget af personer der kan tolke for dem.

Hvis der opstår behov for tolkning, anvendes telefontolkning.

Jeg foretager mig ikke mere vedrørende spørgsmålet.

#### 4. Tidsbestilling på erhvervsområdet

I sommeren 2005 var det i medierne omtalt at der ved Udlændingestyrelsens sagsbehandling gjaldt særordninger for visse erhvervsvirksomheder, og at disse ordninger skulle være udtryk for en usaglig, positiv forskelsbehandling af de pågældende virksomheder i forhold til andre erhvervsvirksomheder.

Særordningerne gik bl.a. ud på at de pågældende virksomheder (virksomheder der løbende har brug for arbejdstilladelser til udenlandske medarbejdere) kunne aftale tid, typisk med en fast kontaktperson i styrelsen, og dermed undgå ventetiden i publikumsekspeditionen.

I en redegørelse af 15. juli 2005 anførte styrelsen at man på baggrund af den rejste kritik havde overvejet ordningen på ny og nu fandt det tvivlsomt om ordningen med tidsbestilling var i fuld overensstemmelse med de forvaltningsretlige principper.

Ordningen blev derfor afskaffet og pr. 1. oktober 2005 erstattet af en ordning der indebærer en generel mulighed for tidsbestilling på erhvervsområdet. Det blev under inspektionen om den nugældende ordning oplyst at muligheden for at bestille tid omfatter alle personer der søger opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a (erhvervsager) og forlængelser heraf.

Tidsbestillingsordningen er i Udlændingestyrelsens brev af 17. oktober 2005, som jeg modtog med brev af 26. oktober 2005 fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, beskrevet således:

'...

Af styrelsens notat fremgår, at det er besluttet at indføre mulighed for tidsbestilling pr. 1. oktober 2005 i Udlændingestyrelsen.

Formålet med tidsbestilling er at give ansøgere og arbejdsgivere mulighed for at undgå eventuel ventetid i styrelsens Servicecenter ved at bestille tid i forvejen til et møde i styrelsen med henblik på indgivelse af ansøgning, personlig identifikation og eventuel afgørelse af sagen, mens ansøger venter.

Personer omfattet af tidsbestillingsordningen er udlændinge, som opholder sig lovligt i Danmark, og som ansøger om en opholdstilladelse på grundlag af beskæftigelse i henhold til udlændingelovens § 9 a.

Tidsbestillingsordningen omfatter første gangsansøgninger, men der kan også efter en nærmere konkret vurdering aftales møde i sager vedrørende forlængelsesansøgninger.

Udlændingestyrelsen vil sikre ligebehandling af borgerne ved, at berammelsestiderne for afholdelse af møder med henblik på en såkaldt straksafgørelse som udgangspunkt modsvarer maksimalsagsbehandlingstiderne i erhvervsager. Styrelsen finder endvidere, at der bør være kortere berammelsestider i sager, hvor princippet om behandling af sagen i den rækkefølge, som de modtages i Udlændingestyrelsen, fraviges, jf. ...'

Under inspektionen blev det nærmere forklaret vedrørende 'berammelsestiden' for et møde at der er udmeldt maksimale sagsbehandlingstider inden for de forskellige sagskategorier; f.eks. er den maksimale sagsbehandlingstid for sager der er omfattet af jobkortordningen, 30 dage. For at opfylde dette krav må mødet nødvendigvis finde sted inden for 2-3 uger efter anmodningen herom.

Erfaringerne med tidsbestillingsordningen var på tidspunktet for inspektionen beskedne idet blot fire personer havde benyttet sig af muligheden for at aftale tid.

Styrelsen vurderede at de personer der søger opholdstilladelse efter ordninger uden høringsprocedure, formentlig vil have størst fordel af muligheden for tidsbestilling, således f.eks. personer der søger opholdstilladel-

se efter jobkort-ordningen. Disse vil ofte kunne få en afgørelse 'på stedet'.

De ansøgere som ikke vil kunne få en afgørelse med det samme, vil kun spare selve ventetiden i servicecentret ved at aftale tid.

Vedrørende dels ansøgninger om forlængelse, dels ansøgninger om opholdstilladelser til personer fra de nye EU-lande blev det anført at der formentlig ikke er noget stort behov for tidsbestilling idet sådanne sager behandles elektronisk efter at sagens dokumenter først er blevet scannet i styrelsens journal. Dette klares lige så hurtigt ved indsendelse af dokumenterne med post.

Det fremgår af Udlændingesservice' hjemmeside at tidsbestillingsordningen kun gælder udlændinge der er indrejst lovligt i landet og fortsat opholder sig lovligt her. På baggrund heraf spurgte jeg under inspektionen om dette indebærer at der foretages en form for visitation af anmodninger om tidsbestilling allerede ved den telefoniske henvendelse herom. Styrelsens ledelse oplyste at anmodninger om møde kun kan tænkes afvist i åbenbare tilfælde; ved oplysningen om kravet om lovligt ophold har det således alene været hensigten at vejlede og tage højde for den situation hvor en udlænding måtte forsøge at benytte mødeaftalen som grundlag for at indrejse i Danmark.

Som det også er omtalt nedenfor under pkt. 5, er der mulighed for telefonisk at foretage tidsbestilling ved henvendelse på et direkte telefonnummer til styrelsens erhvervs-kontor. Telefonnummeret er offentliggjort på Udlændingesservice' hjemmeside.

Ledelsen oplyste at det for så vidt ikke kan afvises at tidsbestillingsordninger også kan komme på tale inden for andre sagsgrupper, men at man foreløbig afventede nærmere erfaringer med ordningen på erhvervsområdet.

Jeg beder styrelsen redegøre for erfaringerne med tidsbestillingsordningen indtil nu. Jeg beder om herunder at modtage nærmere oplysninger om antallet af tids-

bestillinger og – hvis muligt – antallet af 'straksafgørelser' i den forbindelse samt oplysninger om inden for hvilke sagskategorier på erhvervsområdet muligheden for tidsbestilling fortrinsvis har været benyttet.

Efter ordlyden i styrelsens brev af 17. oktober 2005 omfatter tidsbestillingsordningen personer som ansøger om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a. Jeg beder styrelsen om at redegøre for hvordan ordningen er tænkt anvendt i forhold til arbejdsgivere der ønsker at benytte ordningen med henblik på meddelelse af opholdstilladelse til en medarbejder.

Jeg beder endvidere om oplysning om hvorvidt de hidtidige erfaringer på erhvervsområdet har ført til nærmere overvejelser om udstrækning af tidsbestillingsmuligheden til andre sagsgrupper i styrelsen.

Endelig beder jeg om at få oplyst om ordningen med at visse større virksomheder kan blive tilknyttet en bestemt kontaktperson i styrelsen, opretholdes.

## 5. Telefonbetjening

I forbindelse med min tidligere inspektion af styrelsen i 2001 beskæftigede jeg mig med spørgsmålet om den daværende udlændingestyrelsens telefonbetjening. Jeg koncentrede mig særligt om mulighederne for at komme igennem på styrelsens telefonnummer i åbningstiden og mulighederne for at komme til at tale med sagsbehandleren.

Styrelsen oplyste i den forbindelse om styrelsens forskellige initiativer vedrørende telefoni, herunder at styrelsen ved opholdsmeddelelse nr. 16/03 af 16. juli 2003 havde udstedt retningslinjer for opholdsafdelingens telefonbetjening, bl.a. til styrelsens telefonøer for modtagelse og videregivelse af telefonbeskeder og for viderestilling af telefonopkald til sagsbehandleren. Styrelsen vedlagde et eksemplar af retningslinjerne gældende for de tre telefoncentre i visum-

kontoret, erhvervskontoret og familiesammenføringskontorerne. I den anledning skrev jeg den 9. oktober 2003 bl.a. følgende til styrelsen:

'...

Ifølge retningslinjerne tager medarbejderne i telefonservicecentrene imod besked i alle tilfælde hvor parten udtrykkeligt anmoder om at blive ringet op af sagsbehandleren, og en sådan anmodning skal besvares af sagsbehandleren 'inden for en rimelig frist, hvilket indebærer, at telefonopkaldet skal besvares inden for 1 uge'.

Det fremgår yderligere af retningslinjerne at viderestilling af en samtale kan være påkrævet eller hensigtsmæssig i visse tilfælde, herunder f.eks. hvis det på baggrund af oplysningerne i udlændingeregistret/visumregistret ikke er muligt for medarbejderen i telefonservicecentret at give et tilfredsstillende svar på henvendelsen, eller hvis det skønnes at det vil være en fordel for sagsbehandlingen at oplysningerne formidles direkte til en sagsbehandler der er bekendt med sagens nærmere omstændigheder.

Jeg går ud fra at retningslinjerne skal forstås sådan at den nævnte svarfrist på en uge alene angiver det tidsrum inden for hvilket en brugers anmodning om at blive ringet op senest skal imødekommes hvis intet konkret tilsiger at besvarelsen sker på et tidligere tidspunkt. I forlængelse heraf forstår jeg styrelsen således at en 'rimelig frist' i konkrete tilfælde kan være væsentlig kortere end en uge, således at en anmodning om at blive ringet op skal besvares inden for et kortere tidsrum – og efter omstændighederne straks.

Jeg har noteret mig det oplyste om mulighederne for viderestilling af telefonsamtaler til sagsbehandleren. Jeg har i den forbindelse også bemærket at medarbejderen i telefonservicecentret ifølge retningslinjerne i langt de fleste tilfælde vil kunne give de samme oplysninger om sagen som sagsbehandleren.

Med de ovenfor anførte bemærkninger tager jeg det oplyste til efterretning og foreta-

ger ikke mere vedrørende det generelle spørgsmål om styrelsens telefonbetjening.

For god ordens skyld bemærker jeg at det ikke hermed er udelukket at jeg, f.eks. i forbindelse med min behandling af en klagesag, vil tage stilling til om styrelsens telefonbetjening i det konkrete tilfælde efter min opfattelse har været i overensstemmelse med god forvaltningsskik.'

På baggrund af to artikler bragt i dagspressen hvorefter Udlændingestyrelsens telefonbetjening (fortsat) gav anledning til kritik fra brugerne, tog jeg i sommeren 2004 igen spørgsmålet om styrelsens telefonbetjening op over for styrelsen.

Den 27. juli 2004 bad jeg således med henvisning til ombudsmandslovens § 17, stk. 1, styrelsen om at underrette mig om de overvejelser som jeg gik ud fra at kritikken gav anledning til, herunder hvorvidt kritikken ville føre til ændringer i styrelsens telefonbetjening. For så vidt angik den del af kritikken der vedrørte manglende mulighed for at komme i kontakt med sagsbehandlerne, bad jeg om at modtage oplysninger både om muligheden for at komme igennem på styrelsens telefonnummer og om muligheden for herefter at tale med en sagsbehandler.

Min korrespondance med styrelsen i anledning af denne sag var endnu ikke afsluttet på tidspunktet for inspektionen. Jeg rejste derfor også spørgsmålet om styrelsens telefonbetjening under inspektionen.

Ledelsen forklarede at indtil videre eksisterede den ordning fortsat at sagsbehandleren ville ringe tilbage hvis brugeren over for telefonøen udtrykkeligt bad om at blive ringet op. Det var dog hensigten på familiesammenføringsområdet at nedlægge ordningen med telefonøer og gå over til at give mulighed for at ringe direkte til den pågældende sagsbehandler. Der blev i den forbindelse udleveret 'Notat vedrørende ændringer i telefonordning for familiesammenføringskontorerne' af 20. oktober 2005 som nærmere beskriver den fremtidige ordning således:

Det er besluttet at ændre telefonordningen i Erhvervs- og Familiesammenføringsafdelingens familiesammenføringskontorer, således at styrelsens brugere kan ringe direkte til deres sagsbehandler.

Ordningen medfører, at hver sagsbehandler tildeles 2 direkte numre. Det ene nummer meddeles styrelsens brugere og vil alene være åbent i en nærmere fastsat telefontid, mens det andet kan anvendes af andre myndigheder m.fl. og vil være åbent hele dagen.

...

### 1. Telefontid

Familiesammenføringskontorerne sagsbehandlere får ved den nye ordningsindførelse telefontid 3 dage om ugen fra kl. 9-12, hvor brugerne kan ringe direkte til deres sagsbehandler.

Henvendelser vedrørende generelle spørgsmål og vejledning vil blive besvaret som hidtil alle ugens dage af de sagsbehandlere, der har telefontid den pågældende dag.

Såfremt en bruger således vælger 'familiesammenføring' som valgmulighed ved opkald til styrelsens hovednummer, vil den pågældende blive stillet videre til den medarbejder, der har været ledig i længst tid.

### 2. Håndtering af opkald, når sagsbehandlertelefonen er optaget

Der stræbes efter en ordning, hvor det gøres muligt at få 1 eller 2 brugere i kø, hvis sagsbehandleren er optaget i telefonen, når en bruger ringer. Brugere vil høre en besked om, at sagsbehandleren er optaget i øjeblikket, men at den pågældende vil blive betjent hurtigst muligt.

Efterfølgende opkald vil ikke blive stillet i kø, men få en optaget tone ved opkaldet.

Såfremt denne løsning ikke kan gennemføres, vil brugerne – ved opkald til en sagsbehandler, der allerede er optaget i telefonen – høre en telefonsvarer med besked om, at sagsbehandleren er optaget, og at de venligst må prøve senere.

Det vil ikke være muligt at lægge besked på en sagsbehandlers telefonsvarer ved op-

kald til en sagsbehandler, der allerede er optaget i telefonen.

### 3. Håndtering af telefon ved fravær

#### A. Planlagt fravær

Sagsbehandleren indtaler ved planlagt fravær besked på sin telefonsvarer om, at han ikke træffes, om hvornår han træffes igen, og hvem der i givet fald kan rettes henvendelse til, hvis der er tale om en uopsættelig sag/henvendelse.

Det vil ikke være muligt for brugeren at lægge besked på sagsbehandlerens telefonsvarer.

#### B. Uplanlagt fravær

Styrelsens reception orienteres hver morgen inden kl. 9.00 om fraværende sagsbehandlere.

Receptionen vil herefter sørge for, at de(n) pågældende sagsbehandlers telefoner omstilles til lokal nr. ... Det betyder, at opkaldene stilles om til den sagsbehandler, der har været ledig i længst tid, og som altså må svare på sine kollegaers vegne.

#### C. Kortvarigt fravær

Ved kortvarigt fravær – f.eks. toiletbesøg, kortvarige møder o.lign. – vil brugerne inden for telefontiden få mulighed for at lægge besked på en sagsbehandlers telefonsvarer.

...'

Det blev oplyst at ordningen forventedes iværksat medio januar 2006.

Ordningen er introduceret på styrelsens hjemmeside som 'Nyhed' den 22. februar 2006 ('Nye servicetiltag') og er bl.a. beskrevet således:

#### 'Familiesammenføring

...

Udlændingestyrelsen modtager i gennemsnit over 1.500 henvendelser dagligt via telefon. Du må derfor være forberedt på, at der kan være ventetid for at komme igennem, selvom vi forsøger at betjene alle så hurtigt som muligt.

For ansøgere og ægtefællen/samleveren der bor i Danmark er det muligt at kontakte sin sagsbehandler direkte. Oplysninger om sagsbehandlerens direkte tlf.nr. og telefoni-



den (normalt 3 dage om ugen mellem kl. 9:00 og 12:00) fremgår af brevhovedet på det kvitteringsbrev, som styrelsen fremsender efter modtagelsen af en ansøgning. Hvis en ansøger/den person der bor i Danmark ikke kender sin sagsbehandlers direkte telefonnummer og telefontid, kan han eller hun ringe på hovednummeret til familiesammenføringskontorerne (35 30 88 88) og få oplyst sin sagsbehandlers direkte nummer og telefontid. Ansøgeren/den person der bor i Danmark bedes have navn og udlændingenummer parat.

...

En meget stor del af de oplysninger, styrelsen har om ansøgerne, er fortrolige og må ikke udleveres til uvedkommende. Vi har tavshedspligt. Du må derfor også være forberedt på, at det kan være nødvendigt at stille visse kontrolspørgsmål. Vi skal være sikre på, at du må få oplysningerne.

Hvis dit spørgsmål ikke vedrører en konkret sag, kan du måske med fordel finde oplysningerne her på hjemmesiden. ...

...!

Jeg bemærker i relation til ovenstående at jeg er bekendt med at styrelsens telefontid fra den 1. juni 2006 generelt er udvidet fra kl. 9.00-12.00 til kl. 9.00-15.00.

Det blev under inspektionen oplyst at ordningen med direkte telefonadgang til sagsbehandleren ikke umiddelbart forventes at blive indført på andre områder end familiesammenføringsområdet, men at dette dog kan komme på tale på et senere tidspunkt.

Telefoniske henvendelser vedrørende erhvervs- og studieområdet og visumområdet besvares således stadig af en telefonø. Brugere ringer således ikke direkte til den pågældende sagsbehandler.

For så vidt angår erhvervs- og studieområdet har styrelsen imidlertid pr. 1. oktober 2005 åbnet fem direkte telefonnumre. De direkte numre var oprindeligt åbne mandag-fredag kl. 9:00-12:00.

Jeg går ud fra at disse numre også er omfattet af den udvidede telefontid (kl. 9.00-15.00) pr. 1. juni 2006. I modsat fald beder jeg Udlændingesservice oplyse herom.

På hvert af disse telefonnumre kan brugerne få adgang til vejledning og rådgivning inden for et af områderne: 'arbejde og selvstændigt erhverv', 'studerende', 'au pair', 'forskere' og 'praktikanter, religiøse forkyndere, volontører o.a.'. Telefonnumrene fremgår af Udlændingesservice' hjemmeside. Tilsvarende er der også på visumområdet oprettet et direkte telefonnummer, jf. styrelsens hjemmeside.

Særligt for så vidt angår erhvervsområdet ('arbejde og selvstændigt erhverv'), kan der på det direkte nummer endvidere – som jeg har forstået det – foretages tidsbestilling med henblik på møder, jf. ovenfor under pkt. 4. Der er efter det oplyste ikke samme ventetid på at komme igennem på dette telefonnummer som det tidligere kunne være tilfældet ved omstilling til telefonøen fra hovednummeret.

På studieområdet drejer de telefoniske henvendelser sig typisk om spørgsmål som ifølge styrelsen lige så vel kan besvares af telefonøen.

Vedrørende visumsagerne har styrelsen erfaret at det samlede antal opkald falder hvis man åbner flere telefonlinjer. Da styrelsen imidlertid har modtaget ca. 2.000 flere visumansøgninger i 2005 end forventet samtidig med indførelsen af regler om sikkerhedsstillelse, har man dog stadig en 'pukkel' af sager som giver pres på telefonerne.

Det skal efter styrelsens opfattelse under alle omstændigheder være muligt for brugerne at komme igennem til styrelsen på telefonen.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har i brev af 4. juli 2006 over for mig oplyst at telefonbetjeningen af Udlændingesservice' brugere pr. 1. juni 2006 er ændret markant.



Jeg beder Udlændingesservice om en generel status for styrelsens telefonbetjening af brugerne, jf. herved også den sag som jeg i sommeren 2004 rejste vedrørende spørgsmålet, og som fortsat er uafsluttet. I det omfang det fortsat er relevant efter de markante ændringer af telefonbetjeningen som ifølge styrelsen er foretaget, beder jeg i den forbindelse om oplysninger om bl.a. følgende forhold:

Jeg forstår det sådan at den nye telefonordning på familiesammenføringsområdet nu er gennemført (senest den 22. februar 2006 hvor styrelsens 'Nyhed' er lagt på hjemmesiden). Jeg beder om at Udlændingesservice i redegørelsen nærmere kommer ind på de foreløbige erfaringer med den nye ordning.

Jeg beder desuden styrelsen om at oplyse hvor lang tid der normalt går fra styrelsens modtagelse af en ansøgning om familiesammenføring til ansøgeren/referencen får tilsendt styrelsens kvitteringsbrev med oplysning om den pågældende sagsbehandlers telefonnummer og -tid.

Derudover beder jeg om at modtage nærmere oplysninger om erfaringerne med de direkte telefonnumre til erhvervs- og studieområdet, herunder hvilken betydning disse telefonlinjer og den udvidede telefontid har haft for ventetiden ved opkald til styrelsen.

For så vidt angår visumsagerne, forstår jeg at telefonbetjeningen – selv med den begrænsede telefonservice som styrelsen tilbyder på dette område – fortsat er problematisk. Jeg beder om styrelsens bemærkninger hertil, herunder en redegørelse for hvilke initiativer der eventuelt kan ventes iværksat for at afhjælpe problemet.

Endelig beder jeg styrelsen om at anslå den aktuelle, typiske ventetid ved opkald på styrelsens hovedtelefonnummer. Jeg beder i den forbindelse om styrelsens vurdering af om denne ventetid er acceptabel.

## 6. Journalisering

Ledelsen oplyste at målsætningen er at journalisering af ind- og udgående post skal finde sted fra dag til dag. I forbindelse med højtiderne kan der dog gå et par dage inden post journaliseres. Ligeledes havde der i efteråret 2004 været perioder hvor journaliseringen var bagud.

Det er for så vidt muligt at maile direkte til den enkelte sagsbehandler, men dette bruges ikke i stort omfang af brugerne og er af journaliseringsmæssige årsager heller ikke ønskeligt. Den enkelte medarbejders mailadresse er derfor ikke offentliggjort.

Jeg beder styrelsen om at oplyse hvorvidt målsætningen om journalisering af al post fra dag til dag overholdes.

## 7. Sagsbehandlingstid

Jeg spurgte under inspektionen til styrelsens sagsbehandlingstider. Ledelsen oplyste bl.a. at der er udmeldt målsætninger vedrørende maksimale sagsbehandlingstider inden for de enkelte sagsgrupper, og styrelsen sendte mig i tilslutning til inspektionen en oversigt over de gennemsnitlige sagsbehandlingstider på styrelsens hovedsagsområder (koncernledelsesinformation pr. ultimo september 2005). Ledelsen henviste yderligere til at hovedtal vedrørende sagsbehandlingstiderne på de forskellige sagsområder kan findes på styrelsens hjemmeside.

Den 22. marts 2006 afgav rigsrevisor beretning om styrelsens tildeling af studie- og erhvervsopholdstilladelser samt forretningsvisa. Heri har Rigsrevisionen bl.a. forholdt sig til (udviklingen i) Udlændingestyrelsens sagsbehandlingstider på erhvervs- og studieområdet samt visumområdet.

Jeg har på den baggrund besluttet her at koncentrere mig om styrelsens sagsbehandlingstider på familiesammenføringsområdet.

På styrelsens hjemmeside fremgår de 'gennemsnitlige realiserede sagsbehandlingstider' for 2006 (januar og februar må-

ned) vedrørende bl.a. førstegangsansøgninger på familiesammenføringsområdet. Desuden er angivet styrelsens måltal for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid.

Det fremgår heraf at det tog gennemsnitligt 55 dage at behandle de 30 pct. af sagerne der blev hurtigst afgjort, og gennemsnitligt 80 dage at behandle de 50 pct. hurtigst afgjorte sager. De 80 pct. hurtigst afgjorte sager var afgjort inden for gennemsnitligt 129 dage, og 100 pct. af sagerne var afgjort inden for gennemsnitligt 206 dage. Målet for gennemsnitlig sagsbehandlingstid for alle sager i hele 2006 oplyses til 190 dage.

Styrelsen har knyttet bl.a. følgende bemærkninger til opgørelsen:

'Når du læser tallene, er det vigtigt at have for øje, at der er stor forskel på, hvor lang tid den enkelte sag tager at behandle. Visse sager kan afgøres relativt hurtigt, mens andre sager af forskellige grunde tager længere tid. Derfor er sagsbehandlingstiderne ikke kun angivet for samtlige sager, men også for den tid det i gennemsnit tager at behandle de henholdsvis 50 % og 80 % hurtigste sager.'

Målet for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle familiesammenføringsager (førstegangsansøgninger) i hele 2006 er 190 dage; det fremgår imidlertid at sagerne først var afgjort i løbet af gennemsnitligt 206 dage. Jeg kan således konstatere at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid (på baggrund af tallene for januar-februar 2006) ikke opfylder det mål

der er opstillet for alle sager i denne kategori i hele 2006.

Jeg beder om Udlændingesservice' bemærkninger hertil, herunder hvilke initiativer styrelsen eventuelt vil iværksætte for at opfylde målsætningen.

Endvidere ønsker jeg – om muligt – at få oplyst den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de 20 pct. af sagerne som har haft den længste sagsbehandlingstid.

Jeg beder endvidere om at få oplyst hvilken målsætning der er udmeldt vedrørende den maksimale sagsbehandlingstid for familiesammenføringsager (førstegangsansøgninger).

### Opfølgning

Som det fremgår af de enkelte afsnit ovenfor, har jeg i flere tilfælde bedt Udlændingesservice om nærmere underretning mv. vedrørende forskellige forhold. Jeg beder om at disse underretninger sendes til mig gennem Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration for at ministeriet kan få lejlighed til at kommentere det som styrelsen anfører.

### Underretning

Denne rapport sendes til Udlændingesservice, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Folketingets Retsudvalg, Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik samt Rigsrevisionen."



## IV-E. Inspektion af detentionen på Læsø og anvendelsen heraf som venterum

Beretningen for 2004, s. 724: Korrespondance

Beretningen for 2006: Opfølgning

Afsluttet

(J.nr. 2003-3084-618)

Ombudsmanden modtog i 2005 og 2006 underretning om sagens videre forløb fra Justitsministeriet.

Med brev af 16. januar 2007 underrettede ministeriet om udstedelsen af bekendtgørelse nr. 1419 af 13. december 2006 om ændring af bekendtgørelse om detentionsanbringelse.

Ændringsbekendtgørelsen trådte i kraft den 1. januar 2007 og åbner mulighed for at Rigspolitichefen – efter drøftelse med vedkommende politidirektør og efter godkendelse fra Justitsministeriet – kan fastsætte lokale regler for detentionsanbringelse som fraviger detentionsbekendtgørelsens regler på visse punkter. Der er hermed skabt det retlige grundlag for at detentionen på Læsø i fremtiden lovligt kan anvendes (også) som venterum.

I brev af 5. marts 2007 noterede ombudsmanden sig dette.

Ombudsmanden bemærkede i brevet at Rigspolitichefen den 31. januar 2005 har

godkendt de lokale regler for anvendelse af detentionen på Læsø som Politimesteren i Frederikshavn (nu Nordjyllands Politi) udarbejdede den 19. januar 2005. Han bemærkede endvidere at de lokale regler med Justitsministeriets brev af 22. juni 2005 må anses for godkendt af ministeriet.

Ombudsmanden noterede sig i brevet af 5. marts 2007 at ordningen på Læsø ikke syntes at være så omfattende som den ordning til forebyggelse af brand der findes i Grønland.

Da det imidlertid fremgår af de lokalt fastsatte regler at den tjenestegørende polititjenestemand på politistationen i Byrum hvis andre uopsættelige politiopgaver på Læsø nødvendiggør at den pågældende forlader politistationen, forinden skal sikre sig at der sker tilkald og fremmøde af en af øens sønefogeder der herefter skal foretage tilsyn med detentionen, meddelte ombudsmanden at han ikke foretog sig mere i sagen.

## IV-A. Inspektion af Anstalten ved Herstedvester

Beretningen for 2005, s. 721: Inspektionsrapport  
Beretningen for 2006: Opfølgingsrapport nr. 1, 2 og 3  
Afsluttet  
(J.nr. 2004-4168-628)

I anledning af inspektionsrapporten af 10. oktober 2005 modtog ombudsmanden en udtalelse af 28. november 2005 med bilag og et notat af 8. februar 2006 fra Anstalten ved Herstedvester og en udtalelse af 10. april 2006 fra Direktoratet for Kriminalforsorgen.

I en opfølgingsrapport af 28. september 2006 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

"...

### Ad punkt 3. Bygningmæssige forhold mv.

I rapporten omtalte jeg bl.a. en rapport vedrørende bygningssyn den 22. oktober 2003 hvoraf anstaltens planer med hensyn til vedligeholdelse fremgår. I direktoratets udtalelse af 10. april 2006 har direktoratet indledningsvis bemærket at anstalten har oplyst at der i foråret 2006 ville blive udarbejdet en ny samlet revideret flerårsplan for vedligeholdelsen mv. af anstalten. Planen ville blive udarbejdet på baggrund af det bygningssyn der er afholdt af kriminalforsorgens tilsynsførende arkitekt i januar 2006, og på baggrund af drøftelser med direktoratet, og anstalten ville i den forbindelse gennemgå vedligeholdelsesplaner, planer for udskiftning af inventar mv.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder om en kopi af den reviderede plan som jeg går ud fra nu foreligger.

Jeg tilkendegav at ringmuren trængte til at blive renoveret. Da en istandsættelse af ringmuren indgik i anstaltens planer vedrørende vedligeholdelse og i et perimetersikringsprojekt, anmodede jeg om nærmere oplysninger om disse planer mv.

Anstalten har henvist til side 2, 2. afsnit, i en ansøgning af 15. august 2005 om centrale vedligeholdelsesmidler som anstalten har indsendt til direktoratet og vedlagt i kopi. Det fremgår heraf at ringmuren i sommeren er blevet besigtiget af direktoratet, og at direktoratet skulle arbejde videre med et konkret forslag til renoveringen af ringmuren. Det oprindelige forslag til renovering er vurderet til at koste 12 millioner kroner i 2003-niveau. Direktoratets tekniske konsulent der er tilknyttet sikkerhedsenheden, vurderede at en alternativ renovering i form af en ydre beklædning af muren i stedet for en total udskiftning med fordel kunne overvejes.

Direktoratet har oplyst at renovering af ringmuren er opført på direktoratets venteliste over bygge- og anlægsprojekter, og at projektet vil indgå i direktoratets prioritering af bygge- og anlægsmidlerne. Prioriteringen af anlægsmidlerne for 2006 var på tidspunktet for direktoratets udtalelse endnu ikke tilendebragt. Direktoratet har videre oplyst at der nu er etableret en yderligere sikring af området i form af et nyt trådhegn omkring anstalten.

Jeg har efterfølgende i anden sammenhæng modtaget et brev af 21. august 2006 fra Direktoratet for Kriminalforsorgen vedrørende prioritering af vedligeholdelsesmidlerne for 2006. Renovering af ringmuren i Anstalten ved Herstedvester indgår ikke heri.

Jeg har noteret mig det oplyste og at vedligeholdelse af muren således fortsat er opført på ventelisten over bygge- og anlægsprojekter.

Jeg noterede mig at vinduer i bygning H, I og G skulle udskiftes som prioritet 1, og at vinduer i Barakken og produktionsskolen skulle renoveres som prioritet 2. Jeg anmodede om oplysning om hvad bygning G er, og om nærmere oplysninger om planerne med hensyn til udskiftning af vinduer de nævnte steder. Jeg bad samtidig om nærmere oplysninger vedrørende vedligeholdelsesstanden af vinduerne på de afdelinger mv. som ikke er nævnt i bygningssynsrapporten (fra 22. oktober 2003), og om kopi af et påbud som Arbejdstilsynet havde udstedt.

Anstalten har oplyst at afdeling G oprindeligt var en (somatisk) sygeafdeling, men nu indeholder kontorer, sygepleje mv., og at afdelingen, som ikke huser indsatte, er beliggende i bygningens stueetage.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Med hensyn til vinduerne på afdeling H-I har anstalten oplyst at udskiftning heraf indgår i et projekt vedrørende istandsættelse/renovering af afdeling H-I. Der var blevet nedsat en projektgruppe som lige efter påsken 2006 skulle fremlægge sit forslag. Hvis de fornødne midler blev bevilget, ville der ske udskiftning af vinduerne i 2006.

For så vidt angår vinduerne i afdeling G, U og produktionsskolen, har anstalten oplyst at udskiftning heraf så vidt muligt vil ske efter behov og forudsat at der bevilges midler hertil fra direktoratet. På de øvrige afdelinger vil vinduerne blive renoveret/udskiftet efter behov.

Anstalten har desuden vedlagt kopi af det nævnte påbud fra Arbejdstilsynet.

Direktoratet har oplyst at direktoratet den 27. januar 2006 har afholdt et møde i anstalten om istandsættelse/renovering af afdeling H-I, og at der på dette møde blev aftalt følgende:

- At anstalten i uge 5 skulle sende en liste til direktoratet (ressourcestyringskontoret) med de forhold som anstalten ville bringe i orden snarest.

- At der skulle nedsættes en hurtigarbejdende projektgruppe med deltagelse af repræsentanter fra anstalten, ressourcestyringskontoret, straffuldbyrds-kontoret og arkitektfirmaet Alex Poulsen som lige efter påske 2006 skulle forelægge et forslag om istandsættelse af afdeling H-I.
- At byggearbejdet i afdeling H-I sættes i gang i sommeren 2006 med henblik på færdiggørelse ultimo 2006.

Direktoratet har oplyst at direktoratet efterfølgende har modtaget en liste over de under pkt. 1 nævnte tiltag der skulle iværksættes snarest ('her-og-nu'-forbedringstiltag), og direktoratet har vedlagt kopi af denne liste.

Med hensyn til udskiftning af vinduerne på afdeling H-I har direktoratet oplyst at direktoratet i 2006 vil give anstalten særbevilling til blandt andet udskiftning af vinduer på disse afdelinger.

Direktoratet har videre oplyst at direktoratet vil tage stilling til størrelsen af den særbevilling som anstalten skal tilføres, når direktoratet har modtaget projektforslaget fra anstalten.

Direktoratet har i den forbindelse oplyst at anstalten i sit foreløbige projektforslag har forsøgt at indtænke og tilgodese psykiatriske såvel som sikkerhedsmæssige aspekter ved en istandsættelse af afdelingen. Sigtet med projektet er at hele afdeling H-I sættes ordentligt i stand, og at mine bemærkninger imødekommes. Endvidere vil istandsættelsen af afdeling H-I tage højde for sikkerhedsmæssige problemstillinger, bl.a. i forhold til svage versus stærke indsatte, og at personalet skal være mere synligt og holde mere opsyn på den istandsatte afdeling.

Af det ovenfor nævnte brev af 21. august 2006 fremgår det at der er reserveret 5 mio. kr. til istandsættelse af afd. H og I.

| Jeg har noteret mig det oplyste og indholdet af det vedlagte materiale, herunder 'her-og-nu'-listen. Jeg beder om underretning om det endelige projekt.



### Ad punkt 3.1.1. Cellerne

Jeg noterede mig at det af anstaltens vedligeholdelsesplan fremgik at maling af cellerne på afdeling A, B, C og D ville finde sted i 2006.

Det fremgik desuden af anstaltens udskiftningsplan for celleinventar at afdeling C og D i løbet af år 2005 ville få udskiftet inventaret med nyt og gammelt renoveret inventar. Jeg bad anstalten om at underrette mig hvis planen ikke kunne overholdes.

Anstalten har oplyst at vedligeholdelsesplanen for så vidt angår bygning A-D, har måttet revideres, dels på grund af et samlet projekt med installering af nye cellekald i hele anstalten som nu var under udførelse, og dels som følge af det ovenfor omtalte renoveringsprojekt vedrørende afdeling H-I. Renoveringen af bygning A-D vil derfor ikke kunne igangsættes i 2006.

Anstalten har endvidere oplyst at det har vist sig at der er nogle fejl/mangler i anstaltens udskiftningsplan for celleinventar. Desuden har det igangværende projekt om istandsættelse/renovering af afdeling H-I nødvendiggjort en revision af planerne.

På baggrund af ovennævnte ville anstalten derfor snarest udarbejde en revideret og helt ajourført oversigt/plan for udskiftning/renovering af såvel celleinventar som inventar i de indsattes fællesrum. Til brug herfor ville alle celler og fællesrum blive gennemgået inden for det næste par uger, og anstalten ville herefter foretage en prioritering. Når den endelige plan foreligger, vil den blive sendt til direktoratet.

Direktoratet har henholdt sig hertil og har oplyst at direktoratet vil sende planen til mig når den er modtaget i direktoratet. Jeg har endnu ikke modtaget planen.

Direktoratet har videre oplyst at direktoratet har meddelt anstalten at direktoratet går ud fra at ødelagt inventar uafhængig af vedligeholdelsesplanerne udskiftes løbende, og at der laves de nødvendige småreparationer, for eksempel hvor gardiner mangler/er halvt nedrevet.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer modtagelsen af den nævnte plan.

Jeg anmodede anstalten om at oplyse hvorvidt den celle som jeg besøgtede under inspektionen på afdeling B (celle 6), er repræsentativ for cellerne på denne afdeling.

Anstalten har oplyst at celle B 6 er i ringe stand og ikke udtryk for standarden på hele afdeling B, men at cellerne på denne afdeling generelt trænger til istandsættelse, jf. anstaltens oplysninger ovenfor vedrørende forsinkelse med vedligeholdelse på afdeling A-D.

Direktoratet har henholdt sig hertil og har henvist til direktoratets bemærkninger ovenfor.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer som nævnt ovenfor den endelige plan for vedligeholdelse af belægningsafdelingerne i anstalten.

Det fremgår af drifts- og vedligeholdelsesplanen for anstalten at celler, kontorer og gange på afdeling H ville blive malet i løbet af år 2005. Det fremgår ligeledes af denne plan at cellernes linoleum vil blive udskiftet i 2006. For så vidt angår celleinventaret, fremgår det af udskiftningsplanen at inventaret på afdeling H er (eller skulle være) blevet udskiftet i år 2004 med nyrenoveret inventar fra afdeling K-L.

Jeg bad anstalten om at oplyse hvorvidt udskiftning af celleinventaret på afdeling H var blevet gennemført i overensstemmelse med planerne herom, og at underrette mig hvis planerne med hensyn til maling af celler mv. på denne afdeling ikke kunne overholdes.

Anstalten har henvist til at celleinventaret på afdeling H er med i renoveringsprojektet vedrørende afdeling H-I.

Anstalten har videre oplyst at der med øjeblikkelig virkning var iværksat nogle 'her-og-nu'-tiltag på afdeling H-I under hensyn til mine bemærkninger herom, jf. den vedlagte liste over sådanne tiltag. Anstalten

har oplyst at disse arbejder er igangsat og går planmæssigt.

Direktoratet har henholdt sig hertil og har præciseret at udskiftning af celleinventaret indgår i 'her-og-nu'-forbedringstiltagene. Direktoratet har videre bemærket at maling af cellerne på afdeling H indgår i det planlagte projekt for renovering af afdeling H-I.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

I døren ind til celle 5 (en af de tidligere særligt sikrede celler) på afdeling D er der indkig. Under henvisning til at ombudsmanden tidligere har udtalt at der efter hans opfattelse kun må være indkigshuller i celler hvor der er behov for særlig observation af de indsatte, gik jeg ud fra at indkigshullet i denne celle 5 på afdeling D og den anden tilsvarende celle som jeg gik ud fra havde samme hul, samt andre celler som måtte have et sådant indkigshul, ville blive lukket. For en ordens skyld bad jeg dog om oplysning herom.

Anstalten har oplyst at de særligt sikrede celler er bygget med det formål at kunne huse indsatte med behov for observation på grund af deres status som meget flugtruede, jf. straffuldbyrdslovens § 63, stk. 4. I tilfælde hvor cellerne ikke benyttes til indsatte med denne status, benyttes de som almindelige celler.

Anstalten har videre oplyst at anstalten når cellerne i fremtiden benyttes som almindelige celler, vil blænde observationshullet.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Mine bemærkninger om lukning af hullerne i de særligt sikrede celler skyldtes det forhold at cellerne, så vidt jeg forstod det, (normalt) ikke længere benyttes som særligt sikrede celler, men som almindelige celler. Med denne bemærkning har jeg noteret mig det oplyste om at hullerne i disse celler vil blive blændet når de benyttes som almindelige celler. Jeg går endvidere ud fra at der ikke er andre celler der har (ublændede) indkigshuller i døren.

### Ad punkt 3.1.2. Gangarealer og fællesrum

Jeg bad anstalten om at oplyse hvorvidt det malerarbejde der ifølge drifts- og vedligeholdelsesplanen for anstalten skulle foregå på 'gange, kontorer, celler' på afdeling H i løbet af år 2005, tillige omfattede maling af (begge) fællesrum.

Anstalten har oplyst at maling og nyt inventar i fællesrum på afdeling H er omfattet af det ovennævnte projekt om istandsættelse/renovering af hele afdeling H-I. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg henstillede endvidere til anstalten at foranledige udskiftning af inventaret i fællesrummene på afdeling H, og jeg bad om underretning om hvad min henstilling gav anledning til.

Jeg bad samtidig anstalten om at overveje at lave planer for udskiftning af inventar i fællesrum. Jeg bad om underretning om resultatet af disse overvejelser.

Anstalten har oplyst at der vil blive udarbejdet en plan for udskiftning af inventar i fællesrum, jf. det oplyste under pkt. 3.1.1 om revision af udskiftningsplanen for celleinventar.

Direktoratet har henholdt sig hertil og tilføjet at nyt inventar til fællesrum på afdeling H er blandt de tiltag der iværksættes snarest, jf. den vedlagte kopi af listen over sådanne tiltag.

Jeg tager det oplyste om udskiftning af inventaret i fællesrummene på afdeling H til efterretning. Jeg har i øvrigt noteret mig det oplyste.

Jeg bad under dette punkt tillige anstalten om at oplyse hvem der står for pudsning af vinduerne i de forskellige afdelingers fællesrum, og hvor tit det sker, samt resultatet af en undersøgelse som det fremgik at anstalten ville foretage med hensyn til mulighe-

derne for at afhjælpe problemer med pudsning af vinduer udvendig.

Anstalten har oplyst at det er en af gangmændenes arbejdsopgaver at pudse vinduerne i fællesrummene. Afdelingspersonalet forventes at give gangmanden besked herom når det skønnes påkrævet. Når der er tale om udvendig vask af vinduer på 1. sal, kræver det en funktionærs tilstedeværelse af hensyn til brugen af stige.

Direktoratet har henholdt sig hertil og har oplyst at pudsning af vinduer ind- og udvendigt på afdeling H-I indgår i listen over tiltag der iværksættes snarest.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

### Ad punkt 3.1.3. Bade- og toiletfaciliteter

Det fremgik af drifts- og vedligeholdelsesplanen for anstalten at bad og toilet på afdelingerne A, B, C og D skulle males i 2005. Jeg bad anstalten om at underrette mig hvis tidshorisonten ikke kunne overholdes.

Anstalten har oplyst at afdelingerne A, B, C og D's baderum er malet i 2005, og direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg henstillede til anstalten at renovere baderummet på afdeling H og bad om underretning om hvad der skete i anledning af min henstilling.

Jeg henstillede endvidere til anstalten på ny at overveje udskiftning af håndvasken i toiletrummet og at overveje yderligere renovering af rummet, og jeg bad om underretning om hvad der skete i den anledning.

Anstalten har oplyst at renovering af baderum og toilet på afdeling H er omfattet af projektet vedrørende istandsættelse/renovering af hele afdeling H-I. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Jeg anmodede anstalten om at oplyse nærmere om problemer med (underdimensionering af) kloakkerne i anstalten, og hvad der var sket eller ville ske med hensyn til udbedring heraf.

Anstaltens autoriserede kloakmester har oplyst at han med det eksisterende tegningsmateriale ikke kan finde steder hvor nettet er underdimensioneret. Han påpeger samtidig at nettet er fra 1935 og bærer præg af tidens tand. Der er udskiftet en del stikledninger således at systemet fungerer nogenlunde.

For en ordens skyld henledes opmærksomheden på at Albertslund Kommune har overtaget kloaksystemet, begyndende ved den første brønd uden for selve bygningen (og altså ikke uden for ringmuren), således at anstalten kun har ansvaret for kloakken i bygningerne.

Direktoratet har henholdt sig hertil og har samtidig oplyst at udskiftning af faldstammer i afdeling H-I indgår i projektet vedrørende renoveringen af disse afdelinger. For så vidt angår faldstammerne på afdeling K-O, afventer direktoratet anstaltens reviderede flerårsplan for vedligeholdelse.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg gik ud fra at anstalten ville opsætte flydende sæbe og engangshåndklæder, og bad anstalten om at underrette mig når det var sket.

Anstalten har oplyst at flydende sæbe og engangshåndklæder er opsat i oktober 2005. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

### Ad punkt 3.2.1. Isolationsafdelingen

Jeg noterede mig at celler, kontorer og gange på afdeling I ville blive malet i løbet af år 2005, og at der samme år ville ske udskiftning af cellernes linoleum og celleinventaret. Jeg bad om underretning hvis tidshorisonten ikke kunne overholdes.

Anstalten har oplyst at spørgsmålet om maling, møbler og linoleum på afdeling I ligeledes er omfattet af projektet vedrørende istandsættelse/renovering af hele afdeling H-I. Nye døre er indkøbt, men afventer det samlede projekt. Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg bad om en udtalelse vedrørende det forhold at der var en affaldspose over afløbsristen i den ene af observationscellerne på denne afdeling. Jeg sigtede her til at cellen anvendes til akutanbringelse af blandt andre indsatte som er selvmordstruede.

Anstalten har oplyst at indsatte i perioder urinerer i afløbet, og at plasticposen som der er vand i, bruges til at skylle urinen ud i afløbet. Anstalten har bemærket at de indsatte altid har mulighed for at benytte afdelingens toilet, men at de selv i enkelte tilfælde fravælger denne mulighed.

Anstalten har på direktoratets forespørgsel yderligere oplyst at posen selvfølgelig fjernes når der indsættes en selvmordstruet indsat i cellen. Anstalten har bemærket at der også indsættes udadreagerende og aggressive indsatte der ikke er selvmordstruede, i observationscellerne.

Direktoratet har oplyst at direktoratet har meddelt anstalten at posen skal fjernes uanset om den indsatte vurderes selvmordstruet.

Jeg er enig heri og går ud fra at eventuelle poser i observationscellerne i overensstemmelse med direktoratets tilkendegivelse fremover altid fjernes inden der indsættes nogen i disse celler.

Jeg anmodede om oplysning om hvorvidt der var givet dispensation til indsættelse af et tv i observationscelle 6. Jeg anmodede desuden anstalten om at oplyse hvorvidt og i givet fald hvordan denne celle i øvrigt i sin

indretning mv. afviger fra de andre observationsceller, samt baggrunden herfor.

Anstalten har oplyst at anstalten af og til huser indsatte der kræver længere tids anbringelse i observationscelle, og at anstalten derfor har monteret tv i denne ene af observationscellerne. Dette er den eneste forandring der er foretaget ved cellen.

Direktoratet har oplyst at anstalten den 17. marts 2006 har ansøgt om dispensation til at indsætte fjernsyn i en observationscelle, og at anstalten i sin ansøgning har begrundet det med at anstalten jævnligt har indsatte der er psykisk syge og har behov for særlig intensiv observation. Nogle af disse indsatte er så psykisk skrøbelige at de ikke kan tåle at blive hensat i en celle uden adspredelsesmuligheder.

Endvidere har anstalten anført at det i tilfælde hvor det skønnes nødvendigt at indlægge en indsat på psykiatrisk afdeling, men der ikke er indikation for akut indlæggelse, kan vare dage før der sker indlæggelse. I andre tilfælde kan der være usikkerhed om hvorvidt der er behov for indlæggelse. I disse tilfælde er der behov for særlig observation, og fjernsyn kan i konkrete tilfælde nedsætte risikoen for selvmord eller forebygge forværring af tilstanden.

Direktoratet har oplyst at direktoratet har givet tilladelse til det ansøgte på betingelse af at der i den konkrete sag sker en psykiatrisk vurdering af hvorvidt fjernsyn konkret vil have en gavnlig effekt for den indsatte, og at beslutningen om indsættelse af fjernsyn træffes af inspektionen i hvert enkelt tilfælde. Inspektionen skal ved afgørelsen i særdeleshed lægge vægt på sikkerhedsmæssige hensyn. I observationscellerappen skal der gøres notat om såvel psykiaterens vurdering som inspektionens begrundede afgørelse og sikkerhedsmæssige overvejelser. Det er endvidere en betingelse at anstalten ved indberetningerne til direktoratet anfører i hvilke sager der har været indsat fjernsyn i cellen.

Direktoratet har udtalt at direktoratet ved afgørelsen om at give tilladelse til det ansøgte har lagt vægt på det af anstalten anførte, herunder anstaltens særlige klientel, og at anbringelser i observationsceller skal ske så skånsomt som muligt. Direktoratet har bemærket at anstalten burde have ansøgt om dispensationen på et tidligere tidspunkt.

Jeg har noteret mig det oplyste og har ingen bemærkninger til at direktoratet på de angivne betingelser har givet tilladelse til at der – efter en konkret vurdering i det enkelte tilfælde – kan sættes et tv ind i observationscellen til den indsatte. Jeg er enig med direktoratet i at anstalten burde have søgt om dispensation til dette forhold på et tidligere tidspunkt.

Jeg henstillede til anstalten at renovere badeforholdene på afdeling I og udskifte en håndvask på toilettet dette sted, og jeg bad om underretning om hvad der videre skete i den anledning.

Anstalten har oplyst at renovering af baderummet på afdeling I er omfattet af projektet vedrørende istandsættelse/renovering af hele afdeling H-I.

Direktoratet har henholdt sig hertil og har desuden bemærket at udskiftning af håndvask og armaturet på toilettet på afdeling I indgår blandt de 'her-og-nu'-forbedringer der skal ske på denne afdeling, jf. listen over disse forbedringer.

Jeg tager det oplyste til efterretning.

### Ad punkt 3.2.2. Værksteder

Jeg anmodede anstalten om at oplyse nærmere om eventuelle overvejelser eller planer om udskiftning af inventar på værkstederne, herunder med hensyn til montageværkstedets stole. Jeg henviste i den forbindelse til at de indsatte i dette værksted udfører stillesiddende arbejde i flere timer om dagen.

Det fremgår af direktoratets udtalelse at anstalten over for direktoratet har oplyst at

beskæftigelseslederen har besigtiget montageværkstedets stole til de indsatte, og at alle disse stole er indkøbt i perioden 2001-2005. Stolene ser ifølge anstalten pæne ud og er ikke defekte, men er måske lidt hårde at sidde på, hvorfor der efter anmodning udleveres puder til stolene.

Anstalten har bemærket at der ikke er tale om en billig stol, og har oplyst at anstalten ikke umiddelbart har planer om at udskifte stolene i montageværkstedet.

Direktoratet har henholdt sig hertil. Direktoratet har videre oplyst at direktoratet har bedt anstalten om at undersøge om de udleverede puder er nedslidte, og i givet fald skifte disse, og at anstalten telefonisk har oplyst at beskæftigelseslederen har meddelt montageværkstedet at dårlige og nedslidte puder skal udskiftes nu.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg anmodede endvidere om underretning om resultatet af anstaltens undersøgelse med hensyn til udsugningen i produktions-skolen.

Anstalten har oplyst at udsugning og ventilation i produktions-skolen er etableret i 2005. Anstalten har vedlagt kopi af anstaltens korrespondance med Arbejdstilsynet vedrørende dette forhold. Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste og indholdet af den nævnte korrespondance.

Luften i bogbinderiet var (også) dårlig. Jeg bad anstalten om at oplyse om det er et generelt problem, og hvilke overvejelser det i givet fald havde givet eller gav anledning til, herunder om problemet havde været omtalt i forbindelse med besøg af Arbejdstilsynet i dette værksted.

Anstalten har oplyst at problemet efter anstaltens opfattelse kan løses ved at åbne vinduerne af og til. Det fremgår af Direktoratet for Kriminalforsorgens udtalelse at beskæf-

tigelseslederen har talt med personalet på værkstedet der har oplyst at der ofte åbnes vinduer for at få frisk luft på værkstedet. Der er en enkelt indsat der angiveligt har åndedrætsbesvær, men pågældende arbejder på medaljeværkstedet hvor der ikke ryges. Anstalten har tilføjet at der vil blive indført rygepolitik i hele beskæftigelsesområdet inden for de nærmeste måneder. Anstalten har videre oplyst at Arbejdstilsynet ikke på noget tidspunkt har påtalt dårlig luft i bogbinderiet. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

### **Ad punkt 3.2.3. Fritidslokaler, skolen, biblioteket og kirken**

Jeg omtalte direktoratets brev af 16. juni 2005 med orientering til fængslerne om at direktoratet har godkendt 'Sdr. Omme-modellen' der skal indføres i alle fængslerne og forventes at være indført i alle fængsler med udgangen af 2007. Jeg bad anstalten om at udbyde det oplyste under inspektionen om at anstalten var 'koblet på Sdr. Omme-modellen'.

Anstalten har oplyst at anstalten sammen med to andre fængsler skulle være overgået til Sdr. Omme-modellen i efteråret 2005, men at det nu først forventes at ske i andet kvartal af 2006 fordi uddannelsen af instruktører er udskudt.

Direktoratet har henholdt sig til det oplyste og har supplerende oplyst at uddannelse af instruktører efter Sdr. Omme-modellen er sket i februar/marts 2006. Direktoratet har bemærket at årsagen til at uddannelsen af instruktører efter Sdr. Omme-modellen ikke som planlagt kom i gang i sidste kvartal af 2005, er at et af de fængsler der skulle have afgivet personale til uddannelsen, ikke kunne afse personale i det pågældende tidsrum. Derfor accepterede direktoratet at første hold blev udskudt til februar 2006.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

I forbindelse med inspektionen i 1996 henstillede ombudsmanden at der skete udskiftning af skolens inventar, og den 2. januar 2003 underrettede direktoratet ombudsmanden om at udskiftning af inventar nu var sket. Jeg anmodede om oplysning om hvorvidt denne udskiftning skete med helt nyt inventar eller gammelt renoveret inventar, og om eventuelle planer med hensyn til udskiftning af det inventar som (allerede nu) var slidt.

Anstalten har oplyst at gammelt inventar er udskiftet med nyt i alle klasseværelser. To af de oprindelige borde er beholdt til pc-arbejdspladsen på gangen hvor deres størrelse ikke hindrer passage. Det fremgår af direktoratets udtalelse at anstalten i øvrigt har oplyst at bordene efter anstaltens opfattelse er ganske fine, men at de indkøbte kontorstole ikke har været af tilstrækkelig god kvalitet, hvorfor anstalten er begyndt at udskifte stolene. Der er udskiftet syv stole i 2005, og øvrige stole udskiftes efter den reviderede plan for udskiftning af celleinventar mv., jf. det under pkt. 3.1.1 oplyste om udskiftning af celleinventar. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

### **Ad punkt 3.2.5. Besøgsafdelingen**

I besøgslokalerne er der et skab til opbevaring af lagener og kondomer, men under inspektionen var samtlige skabe tomme. Jeg bad anstalten om nærmere at redegøre for hvilke rutiner personalet har i forbindelse med opfyldning af lagener og kondomer i besøgslokalernes skabe.

Anstalten har oplyst at der før hvert besøgsmodul foretages en gennemgang af samtlige besøgsrum, og ved mangel opfyldes der med et lagen og to kondomer. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.



Jeg anmodede anstalten om at overveje hvordan besøgslokalerne kunne gøres mere indbydende, og jeg bad om underretning om resultatet heraf.

Anstalten har oplyst at anstalten ikke har til hensigt at forbedre de nuværende besøgsfaciliteter. Det skyldes at der skal indrettes en ny besøgsafdeling i den nuværende depotbygning, hvor der vil blive tale om væsentlige forbedringer af forholdene. Projektet om indretning af en ny besøgsafdeling (jf. nedenfor) indgår i anstaltens samlede prioritering. Anstalten var gået i gang med at indhente tilbud og forventede at starte på arbejdet i maj 2006. Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste og henviser til nedenfor for så vidt angår indholdet af dette projekt.

Anstalten oplyste under inspektionen at anstalten gennem flere år har ønsket en ny besøgsafdeling, bl.a. med besøgslejligheder, og at der forelå et projekt af ældre dato herom. Jeg bad om nærmere oplysninger om dette projekt.

Anstalten har oplyst at anstalten i sin tid indsendte et forslag til direktoratet om nybygning af en besøgsafdeling i tilknytning til porten. Der var tale om et projekt til 5-6 millioner kroner der bl.a. omfattede indretning af to 'lejligheder' hvor besøgende kunne overnatte. Dette projekt er imidlertid nu definitivt lukket efter at der er truffet beslutning om at indrette en ny besøgsafdeling, jf. besvarelsen ovenfor. Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg nævnte at der, hvis alle besøgslokaler benyttes samtidigt, kan afvikles i alt 175 besøg om ugen, og gik ud fra at der efter anstaltens opfattelse ikke var behov for flere end fem besøgslokaler. For en ordens skyld bad jeg

dog anstalten om at oplyse om det var korrekt antaget.

Jeg modtog efterfølgende en henvendelse fra en borger der skrev at der var fejl i beregningen af det antal besøgsmoduler der er til rådighed. Jeg videresendte henvendelsen til anstalten der i et brev af 29. marts 2006 til den pågældende oplyste at det korrekte antal er 85 besøg om ugen.

Anstalten har som svar på mit spørgsmål ovenfor oplyst at det nuværende antal på fem besøgslokaler efter anstaltens opfattelse dækker behovet således at besøgende kan få besøgstid inden for en acceptabel tidsramme. Besøgsafdelingen har foretaget en opgørelse for perioden oktober 2004 – oktober 2005 (13 måneder), og heraf fremgår det at der har været i alt 4.437 besøgsmoduler til rådighed. Der har i perioden været 619 ledige moduler og 418 aflyste besøg. Anstalten har tilkendegivet at fejlen med hensyn til det antal moduler der er til rådighed til besøg, efter anstaltens opfattelse ikke ændrer på vurderingen af at det nuværende antal besøgslokaler dækker behovet.

Anstalten har videre oplyst at den nye besøgsafdeling foreløbig er planlagt til at indeholde fire besøgslokaler på 1. sal og et besøgslokale i stueetagen der vil være handicappet. I forbindelse med udvidelsen af kapaciteten med seks pladser overvejer anstalten om det vil være praktisk muligt at indrette yderligere et besøgslokale på 1. sal.

Direktoratet har henholdt sig til det som anstalten har anført.

Ovennævnte borger klagede til Direktoratet for Kriminalforsorgen over anstaltens svar af 29. marts 2006. Klagen vedrørte navnlig det forhold at den nye besøgsafdeling ikke får flere besøgslokaler (og åbningstiderne, jf. herom pkt. 6.7). Der er herved henvist til den skrivelse af 5. november 2004 som jeg omtalte i den endelige rapport (s. 32), hvori direktoratet har anført at der som egentlige forbedringer i de lukkede fængsler bør være et besøgslokale for hver 15-20 indsatte. (An-

stalten ved Herstedvester har nu 133 pladser).

Jeg anmodede om underretning om direktoratets svar til den pågældende. Direktoratet har i brev af 21. september 2006 anset det for berettiget at anstalten mener at antallet af besøgsrum og besøgsmoduler dækker det faktiske behov for besøg, og at der ikke inden for de nuværende økonomiske rammer kan ske en udvidelse i antallet af besøgsrum eller af besøgstiderne. Direktoratet har under sagens behandling indhentet nyere oplysninger om udnyttelsen af besøgsmodulerne. Det fremgår heraf at der i perioden maj 2005 til april 2006 var en ledig besøgskapacitet på ca. 23 pct., og at ca. 11 pct. af de bestilte besøg ikke blev gennemført enten på grund af udeblivelse eller aflysning. Direktoratet har ved sin afgørelse bl.a. lagt vægt på at der er ledig besøgskapacitet.

Jeg har noteret mig at anstalten overvejer mulighederne for at indrette yderligere et besøgslokale i den nye besøgsafdeling, og jeg beder om underretning om resultatet af anstaltens overvejelser.

Selv om der ikke ved etableringen af den nye besøgsafdeling bliver tale om et besøgsrum pr. 15-20 indsatte, har jeg på baggrund af det oplyste om udnyttelsen af besøgsmulighederne ikke grundlag for at henstille at der (via en særbevilling fra direktoratet) etableres flere besøgslokaler.

Hvis det endelige projekt afviger fra det foreløbige projekt, beder jeg om underretning herom.

#### Ad punkt 4.1. Arbejde mv.

Jeg anmodede om underretning om udfaldet af anstaltens overvejelser om at lukke kuvertmageriet, der ikke længere var rentabelt, og om eventuelle overvejelser eller planer om anden beskæftigelse til erstatning herfor.

Anstalten har oplyst at det er planen at der til afløsning for kuvertværkstedet skal oprettes et projektværksted kaldet 'P2-værksted'. Dette værksted, der efter planen skulle åbne

omkring 1. april 2006, skal producere letomstøttelige produkter udført i træ, metal og glas. Det kan f.eks. være udekøkkener og griller. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Det blev under inspektionen oplyst at der var planer om eventuelt at omlægge (dele af) beskæftigelsen i anstalten. Jeg anmodede om nærmere oplysninger om hvad der videre skete vedrørende dette spørgsmål.

Anstalten har oplyst at der bortset fra det nye 'P2-værksted', der skal tiltrække ca. 15 indsatte, ikke sker nævneværdige ændringer med hensyn til beskæftigelsen af de indsatte. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg anmodede om oplysning om hvorvidt det oplyste under inspektionen om en generel beslutning fra direktoratet om ikke at anvende akkord alene vedrørte Anstalten ved Herstedvester. Jeg bad tillige om oplysning om baggrunden for denne beslutning. Hvis det anførte i de interne regler om akkord ikke afspejlede de faktiske forhold i anstalten, gik jeg ud fra at det ville blive slettet i reglerne.

Anstalten har oplyst at anstalten ikke anvender akkordløn til de indsatte, men derimod bonus. Beslutningen herom er truffet i anstalten for at undgå for store lønforskelle blandt de indsatte. Anstalten har videre oplyst at anstaltens interne regler er blevet rettet i overensstemmelse hermed.

Direktoratet har henholdt sig hertil. Direktoratet har videre anført at begrænsningen i adgangen til at anvende akkordafløning, der fremgår af § 7 i beskæftigelsesbekendtgørelsen, gælder i alle institutioner. Direktoratet har i den forbindelse oplyst at det i AUF-betænkningen oprindeligt blev indstillet at alle individuelle akkorder skulle bortfalde. Ved implementeringen af AUF-betænkningen blev det imidlertid besluttet

at bibeholde en begrænset adgang til at aflønne de indsatte ved akkord, da en timeaf-lønning ikke skønnedes at være hensigts-mæssig i forbindelse med blandt andet de indsattes celledarbejde i arresthusene. For så vidt angår beslutningen om ikke at anvende akkord ved montagearbejde i Anstalten ved Herstedvester, men at anvende bonusord-ning, har direktoratet henvist til at den, som anført, er truffet af anstalten og ikke direkto-ratet.

Jeg har noteret mig det oplyste og har in-gen bemærkninger til at anstalten med den anførte begrundelse ikke anvender akkord.

Det fremgik af anstaltens interne regler at anstalten forsøgsvis havde indført en ord-ning hvorefter den svageste gruppe indsatte kan kompenseres lønmæssigt for en begræn-set arbejdsevne. Jeg anmodede om oplys-ning om erfaringerne med denne forsøgs-ordning.

Anstalten har oplyst at ordningen anvendes meget sjældent, og at anstalten derfor ikke har ret mange erfaringer med ordnin-gen. Anstalten har videre, ifølge direktora-tets udtalelse, oplyst at anstalten agter at op-retholde forsøgsordningen indtil videre. På de værksteder hvor lønkompensation kan forekomme, er der ingen værk mestre som erindrer at ordningen har været i brug. Det skyldes formentlig at reglen er gået i glem-mebogen, men anstalten har nu erindret om ordningen. Nogle værksteder har oplyst at indsatte der går hjem fordi de har det psy-kisk dårligt (hvilket ret sjældent sker), ofte beholder deres arbejdspenge til normal ar-bejdstids ophør.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg anmodede anstalten om at oplyse nær-mere om praksis for anbringelse af beskæfti-gelsesvægrende på afdeling D.

Jeg bad endvidere om oplysning om bag-grunden for at cellen inden der sker anbrin-gelse på denne afdeling, så vidt muligt skal tømmes for inventar, bortset fra stol og bord, og at den indsatte ikke må medbringe f.eks. læsestof. Jeg henviste til at anbringelse af be-skæftigelsesvægrende i særlig afdeling eller opholdsrum alene er en praktisk foranstalt-ning og ikke må have pønål karakter eller ske for at motivere de indsatte til at arbejde.

Anstalten har oplyst at der altid er perso-nale på belægningsafdelingerne, bortset fra i barakken (afdeling U), og at anbringelse i en celle på afdeling D derfor ikke sker af sikker-hedsmæssige grunde.

Anstalten har videre oplyst at anstalten kun i meget få tilfælde – skønsmæssigt over for ca. fem indsatte i alt og kun i kort tid – har anvendt en celle på afdeling D i forbindelse med beskæftigelsesvægring. Før en indsat anbringes på afdeling D på grund af tilside-sættelse af beskæftigelsespligten, har den pågældende gentagne gange været forsøgt motiveret til at påtage sig beskæftigelse og været ikendt bøder i henhold til anstaltens interne regelsamling (nr. 13-1, pkt. i), hvor-efter der er et stigende bødeforløb for ude-blivelse fra beskæftigelse som følger:

1. dag: 20 kr., 2. dag: 30 kr., 3. dag: 40 kr. samt bortfald af eventuelle tillæg og 4. dag: 60 kr. Ved udeblivelse 5. dag drøftes indsat-tes beskæftigelsesmæssige situation på dag-ligt møde i afdelingen. Indsatte kan udeluk-kes fra fællesskab ved længerevarende be-skæftigelsesvægring (to dage eller mere), jf. beskæftigelsesbekendtgørelsens § 20, stk. 1, og beskæftigelsesvejledningens pkt. 17, 2. af-snit, 2. pkt.

Når forløbet med en indsat undtagelses-vist er kommet så langt – og det fortsat ikke er muligt at motivere den pågældende til be-skæftigelse – kan den pågældende udeluk-kes fra fællesskab, jf. straffuldbyrdslovens § 63, stk. 1, nr. 3.

Som en mindre indgribende foranstalt-ning har anstalten indført en mulighed for at anvende en celle på afdeling D til opholds-

sted for den beskæftigelsesvægrende i arbejdstiden.

Indretningen er meget spartansk for at undgå at den indsatte sover hele dagen og vender om på dag og nat. Anstalten har ændret retningslinjerne således at den pågældende får tilladelse til at medbringe en bog eller en privat avis.

Anstalten har supplerende over for direktoratet oplyst at en væsentlig årsag til at indsatte ikke ønsker at gå på arbejde, efter anstaltens opfattelse er at de er aktive det meste af natten, f.eks. med spil på PlayStation, og derfor ikke er motiverede til at gå på arbejde kl. 7.30. For at bryde denne cirkel er rummet indrettet uden madras således at den indsatte ikke blot sover videre og på den måde bytter om på dag og nat.

Anstalten har i den forbindelse bemærket at det er u hensigtsmæssigt når en indsat bytter om på dag og nat, dels fordi der så typisk er tale om støj om natten fra den pågældende, hvilket generer de medindsatte, og dels fordi det er umuligt for den indsatte at have en fornuftig kontakt med omgivelserne, herunder behandlerne. Derfor forsøger anstalten via anbringelsen på afdeling D i helt exceptionelle tilfælde at motivere den indsatte til at holde sig vågen om dagen.

Anbringelse i 'kederum' på afdeling D har i alt været brugt to gange i de ca. tre år den har eksisteret; begge gange af kort varighed (3-6 timer).

Direktoratet har gengivet anstaltens udtalelse og har herefter anført følgende:

'...

Spørgsmålet om placering af indsatte, der arbejdsvægrer, et andet sted end på egen stue, har tidligere (som bekendt) været aktuelt i forbindelse med flere af ombudsmandens inspektioner.

I sagen vedrørende ombudsmandens inspektion af Statsfængslet ved Sdr. Omme bad ombudsmanden statsfængslet om at oplyse, hvorfor arbejdsvægrende ikke kan have ophold på egen stue i arbejdstiden. Ombudsmanden bemærkede, at han var op-

mærksom på, at straffuldbyrdelsesloven som alternativ til ophold i eget opholdsrum hjemler anbringelse af arbejdsvægrende på anvist sted i arbejdstiden (straffuldbyrdelseslovens § 64, stk. 1, nr. 2).

Fængslet henviste til oplysninger under inspektionen om, at det af sikkerheds- og ordensmæssige hensyn er nødvendigt at placere indsatte, der er arbejdsvægrende, på afdeling EM frem for på egen stue. Dette sker med hjemmel i § 64, stk. 1, nr. 2, i straffuldbyrdelsesloven. Fængslet oplyste endvidere, at det ikke i personalebemandingen er forudsat, at der skal være indsatte hjemme i afdelingerne i videre omfang i arbejdstiden, hvorfor den nødvendige orden og sikkerhed ikke kan opretholdes, hvis også de arbejdsvægrende tager ophold i afdelingerne. Hensynet til disse indsatte vejer ikke så tungt som hensynet til de syge, der har behov for ro i afdelingen.

Direktoratet henholdt sig hertil, og ombudsmanden noterede sig det oplyste og foretog ikke mere vedrørende dette.

Som det fremgår af ovenstående har anstalten oplyst, at anbringelsen i en celle på afdeling D ikke sker af sikkerhedsmæssige grunde, idet der altid er personale på belægsafdelingerne. Anstalten har desuden oplyst, at anbringelse i afdeling D har været anvendt meget få gange af kort varighed i løbet af de år, foranstaltningen har eksisteret.

Anstalten har i sin udtalelse desuden blandt andet henvist til § 20, stk. 1 i beskæftigelsesbekendtgørelsen og beskæftigelsesvejledningens pkt. 17, 2. afsnit, 2. pkt.

Af § 20, stk. 1, i beskæftigelsesbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 372 af 17. maj 2001) fremgår, at ud over de i §§ 18-19 nævnte reaktioner kan institutionen ved længerevarende beskæftigelsesvægring udelukke en person, der har beskæftigelsespligt efter § 1, fra fællesskab, jf. straffuldbyrdelseslovens § 63, stk. 1, nr. 3.

Af pkt. 17, 2. afsnit i den tilhørende vejledning (vejledning nr. 77 af 16. maj 2001) fremgår desuden følgende:

'En indsat, der udstår fængselsstraf eller forvaring, kan af sikkerhedsmæssige grunde udelukkes fra fællesskab ved længerevarende beskæftigelsesvægring. I praksis er en beskæftigelsesvægring anset for længerevarende, hvis den har varet længere end to dage. Denne mulighed må kun undtagelsesvist anvendes i de åbne fængsler.'

Det fremgår af straffuldbyrdsloven med kommentarer, at lovens § 64, stk. 1, nr. 2, skal ses i sammenhæng med lovens § 42 og lovbemærkningerne hertil, hvorefter normalreaktionen ved beskæftigelsesvægring alene skal være af økonomisk karakter. Det er derfor forudsat, at institutionens bestemmelse om, at den indsatte skal opholde sig på særligt anvist sted i arbejdstiden, herunder eventuelt i en særlig afdeling for indsatte, som er udelukket for fællesskab, skal træffes ud fra ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn, f.eks. fordi der ikke er personale på opholdsafdelingerne i arbejdstiden. Afgørelsen må derimod ikke træffes med pønalt sigte eller som pression for at få den indsatte til at påtage sig beskæftigelse.

Under henvisning hertil og til anstaltens udtalelse om, at anbringelsen i en celle i afdeling D ikke sker af sikkerhedsmæssige grunde, er direktoratet af den opfattelse, at en sådan anbringelse ikke er i overensstemmelse med ovenstående regler (og bemærkningerne hertil).

Direktoratet har gjort anstalten bekendt hermed og har samtidig anmodet anstalten om ikke længere at anvende anbringelse af en arbejdsvægrende indsat i en celle i afdeling D, medmindre dette sker ud fra ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn. Direktoratet skal desuden bemærke, at direktoratet ikke – ud fra de af anstalten anførte hensyn og under henvisning til oplysningerne om den spartanske indretning i cellen – anser anstaltens praksis med anbringelse i afdeling D, som en umiddelbar mindre indgribende foranstaltning end udelukkelse fra fællesskab efter straffuldbyrdslovens § 63, stk. 1, nr. 3.

For så vidt angår spørgsmålet om, at det anviste opholdssted (der ikke er den indsatte egen celle) ikke er udstyret med blandt andet en seng/madras, skal direktoratet bemærke, at der ikke i straffuldbyrdsloven eller de tilhørende administrative forskrifter findes bestemmelser om, at opholdsstedet skal være udstyret på en bestemt måde.'

Jeg er enig med direktoratet i at en anbringelse i en celle i afdeling D som den har været praktiseret (om end i meget få tilfælde) i anstalten, ikke er i overensstemmelse med de gældende regler på området. Jeg har noteret mig at direktoratet har anmodet anstalten om ikke længere at anbringe arbejdsvægrende i en celle i denne afdeling medmindre det sker af ordens- eller sikkerhedsmæssige grunde, og jeg foretager mig på denne baggrund ikke mere vedrørende dette forhold.

#### Ad punkt 4.2. Undervisning

Jeg anmodede om anstaltens skriftlige bemærkninger vedrørende en klage fra talsmændene over manglende muligheder for uddannelse på højere niveau – som kan lade sig gøre i de andre lukkede fængsler. Jeg bad tillige direktoratet om en udtalelse herom.

Anstalten har oplyst at undervisning på et højere niveau end AVU's trin 2 kun er mulig såfremt den indsatte kan læse hf-fag i sin fritid eller kan deltage i hf-undervisningen i Statsfængslet i Vridsløselille. Anstalten har endvidere oplyst at der er stor forskel på de indsatte ønsker om videregående uddannelse, bl.a. de håndværksmæssige, hvorfor der sjældent vil være indsatte nok til at etablere undervisning på et højere niveau. Derudover har skolen økonomisk kun ressourcer til tre AVU-fag og specialundervisning. De indsatte domme er generelt lange hvilket medfører mulighed for et længerevarende udslusningsforløb. I forbindelse med udslusning kan uddannelsesønskerne oftest indfries ved under udstationering eller fri-



gang fra åbent fængsel at deltage i den undervisning der udbydes i lokalsamfundet.

Anstalten har telefonisk over for direktoratet videre oplyst at indsatte kun i enkelte, meget konkrete tilfælde får mulighed for selvstudium på cellen. Det er anstaltens opfattelse at de fleste indsatte der ønsker selvstudium, ikke har de fornødne forudsætninger herfor på grund af deres psykiske tilstand.

Direktoratet har taget det oplyste til efterretning med den tilføjelse at anstalten opfordres til at revidere informationsmaterialet til de indsatte således at indholdet i materialet ikke giver anledning til misforståelse vedrørende muligheden for at få selvstudium.

Uanset at de indsatte i Anstalten ved Herstedvester ikke har helt de samme muligheder som de indsatte i de andre lukkede fængsler for uddannelse på højere niveau, mener jeg ikke at jeg har grundlag for at foretage mig mere vedrørende dette forhold. Jeg har således noteret mig det af anstalten oplyste om baggrunden for at der ikke tilbydes undervisning i anstalten på højere niveau, men bemærker dog at jeg går ud fra at anstalten meget nøje overvejer ønsker om selvstudium i lyset af de manglende muligheder for uddannelse på højere niveau i anstalten. Jeg har endvidere noteret mig at direktoratet har opfordret anstalten til at revidere informationsmaterialet til de indsatte, og jeg anmoder om en kopi heraf når det er sket.

Det blev under inspektionen oplyst at der foruden almindelig skoleundervisning foregår værkstedsundervisning som et supplement til den ordinære AVU-undervisning. Jeg anmodede om nærmere oplysninger om denne undervisning.

Anstalten har oplyst at der ikke er tale om undervisning på værkstederne, men om 'værkstedsundervisning' som et supplement til den ordinære AVU-undervisning, jf. lov-

bekendtgørelse nr. 402 af 28. maj 2004 om voksenuddannelse mm. (§ 4, stk. 4).

Direktoratet har henholdt sig til det oplyste.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg anmodede desuden anstalten om at oplyse om der er venteliste til undervisning i anstalten.

Anstalten har oplyst at der sjældent er en egentlig venteliste da der er løbende aftaler med den indsatte om et senere begyndelsestidspunkt, typisk august eller januar hvor eksamensholdene begynder. Såfremt en indsat skal på et bestemt hold som er fyldt op, vil der kunne forekomme en venteliste. Muligheden for langtidsplanlægning er optimal idet flertallet af de indsatte udstår længere fængselsstraffe eller frihedsstraffe på ubestemt tid.

Direktoratet har henholdt sig til det oplyste.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Anstalten oplyste under inspektionen at anstalten havde fremsat ønske over for direktoratet om at få opstillet pc'er (uden internetadgang) på afdelingerne, men endnu ikke havde fået et egentligt svar herpå. Underhånden havde anstalten dog fået afslag fra direktoratet. Jeg anmodede direktoratet om at oplyse baggrunden for dette afslag og om anstalten nu havde fået en egentlig tilbagemelding herom.

Direktoratet har oplyst at der efter de gældende regler i genstandsbekendtgørelsen ikke er hjemmel til at opstille pc'er på fællesskabsafdelinger i lukkede fængsler. Direktoratet har videre anført at spørgsmålet om udlevering af pc'er til indsatte i lukkede fængsler har været drøftet på møder mellem fængselsinspektørerne og direktoratet. Direktoratet har i den forbindelse henvist til direktoratets brev af 29. juni 2005 til ombudsmanden i en anden sag hvori direktoratet



har orienteret om direktoratets videre tekniske og praktiske arbejde med hensyn til en eventuel lempelse af reglerne i genstandsbeholdningen. Direktoratet har oplyst at en arbejdsgruppe i direktoratet har udarbejdet et forslag til hvordan en eventuel lempelse sikkerhedsmæssigt forsvarligt kan imødekommes, som skal drøftes på et kommende møde med fængselsinspektørerne.

I den nævnte sag oplyste direktoratet i brev af 7. marts 2006 at spørgsmålet var overgået til direktoratets sikkerhedsudvalg der ville afgive betænkning i sommeren 2006.

Jeg har noteret mig det som direktoratet har oplyst i udtalelsen af 10. april 2006 i den foreliggende sag. Da spørgsmålet om adgangen til pc'er behandles generelt i den anden sag, hvor direktoratet vil underrette mig om hvad der videre sker vedrørende dette spørgsmål, foretager jeg mig på det foreliggende grundlag ikke mere vedrørende spørgsmålet om opstilling af pc'er uden internetadgang på fællesskabsafdelinger i Anstalten ved Herstedvester.

Det tilføjes til orientering for anstalten at direktoratet i den nævnte sag telefonisk har oplyst at spørgsmålet om adgang til at anvende internettet i undervisningen (som Statsfængslet i Ringe rejste under min inspektion den 28. februar 2006 af dette fængsel) indgår i sikkerhedsudvalgets behandling af sagen.

Jeg anmodede desuden anstalten om at oplyse om alle de ni pc'er som anstalten har købt af direktoratet, er opstillet og anvendes til undervisning i skolen, og hvor og hvornår pc-undervisning som selvstudium foregår.

Anstalten har oplyst at de ni pc'er der er indkøbt, foreløbig er sat på depot indtil der er givet tilladelse til opstilling på de tiltænkte pladser. Anstalten har videre oplyst at pc-selvstudium foregår en eftermiddag om ugen på skolens pc'er.

Direktoratet har oplyst at anstaltens skole har et tilstrækkeligt antal pc'er uden internetadgang til brug for de indsatte i undervisningen. De ni indkøbte pc'er der er sat på depot, var tænkt opstillet på fællesskabsafdelingerne.

Direktoratet har i øvrigt henholdt sig til det af anstalten oplyste.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

På baggrund af det oplyste om at anstalten havde købt brugte pc'er af direktoratet, gik jeg ud fra at direktoratet havde videregivet alle de brugte pc'er som ombudsmandsombudet har givet direktoratet til brug i kriminalforsorgens institutioner, men for en ordens skyld bad jeg direktoratet om at oplyse om det var korrekt antaget.

Direktoratet har oplyst at de indkøbte brugte pc'er ikke stammer fra det parti pc'er som ombudsmandsombudet har givet direktoratet til brug i kriminalforsorgens institutioner, men at de derimod stammer fra direktoratets it-kontors lager. Computerne fra ombudsmanden er hovedsageligt placeret i forskellige arresthuse.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

### Ad punkt 4.3. Fritid

Det blev under inspektionen oplyst at de indsatte i fritiden har mulighed for at spille musik i musiklokalet, men dog kun i begrænset omfang. Jeg anmodede anstalten om at uddybe denne oplysning om begrænset anvendelse af musiklokalet.

Anstalten har oplyst at musiklokalet kan anvendes dels struktureret under medvirken af en musiklærer og dels til spontane fritidsaktiviteter såfremt afdelingspersonalet har tid. Anstalten har videre oplyst at anstalten i en længere periode har været uden musiklærer hvilket har begrænset anvendelsen af lokalet. En musiklærer er nu ansat, og undervisningen påbegyndes snarest.

Direktoratet har henholdt sig til det oplyste.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Anstalten har ikke noget fritidsudvalg, men de indsatte har etableret en kulturklub (Klub 1000) som dog ikke var aktiv på tidspunktet for inspektionen. Jeg bad anstalten om om muligt at oplyse årsagen til at denne klub ikke er aktiv, og om anstalten (af denne grund) havde overvejet at etablere et fritidsudvalg.

Anstalten har oplyst at Klub 1000's aktivitetsniveau er svingende, fra meget aktiv til nærmest stillestående og med stor udskiftning i bestyrelsen, dog altid med en formand som skolen har inddraget og samarbejdet med ved diverse arrangementer. Talsmændene og Klub 1000 har for år tilbage aftalt at Klub 1000 udgør fritidsudvalget sammen med skolen. Skolen indkalder til møder ved større omlægninger af fritiden eller på Klub 1000's foranledning.

Direktoratet har henholdt sig til det oplyste.

Jeg har noteret mig det oplyste, men går ud fra at anstalten løbende overvejer om der – på trods af aftalen mellem talsmændene og Klub 1000 – bør etableres et egentligt fritidsudvalg.

Jeg bad tillige anstalten om til illustration at sende mig et eksemplar af en aktivitetsplan og oplyse nærmere om motivation af de indsatte til at deltage i fritidsaktiviteter.

Anstalten har vedlagt aktivitetsplan for uge 43 og 44 i 2005 og har oplyst at de indsatte motiveres til deltagelse ved personalet, herunder terapeuterne samt medindsatte. Informationer om fritiden finder samtidig sted ved ophæng af fritidsskema og opslag om nye aktiviteter.

Direktoratet har henholdt sig til det oplyste.

Jeg har noteret mig det oplyste og indholdet af de vedlagte aktivitetsplaner.

...

#### Ad punkt 6.8. Handicaptilgængelighed

Der var foretaget ombygning og indrettet faciliteter til kørestolsbrugere på afdeling A. Jeg anmodede under inspektionen anstalten om at sende mig det materiale som anstalten har vedrørende disse forhold. Anstalten sendte herefter et notat om yderligere foranstaltninger som ville blive udført, og oplyste at anstalten ville orientere mig når foranstaltningerne var udført, og at jeg samtidig ville få tilsendt det udbedte materiale vedrørende de bygningsmæssige ændringer. Jeg noterede mig det oplyste og gik ud fra at det heraf vil fremgå hvilken løsning der findes med hensyn til adgangen til gymnastiksalen og kondirummet.

Anstalten har oplyst at der nu er installeret en lift i stedet for rampen ved afdeling A, og har vedlagt kopi af materiale herom. Der er endvidere etableret en rampe til skolen og biblioteket. Anstalten har oplyst at der ved indgangen til skolen er en lav kant som indsatte hjælpes over, og at det efter de foreliggende oplysninger ikke er noget problem i dagligdagen. Anstalten er dog indstillet på at finde en praktisk løsning så adgangen bliver uhindret. Derimod er der ikke nogen rampe til gymnastiksalen. Det skyldes at etablering heraf vil være bekosteligt, og at anstalten ikke har anset det for absolut påkrævet da den indsatte i anstalten som bruger kørestol, har (om end beskedne) genoptræningsmuligheder i sygeplejen hvortil der er en rampe.

Generelt har anstalten bemærket at anstalten, herunder belægningsbygningerne, ikke er velegnet til kørestolsbrugere, og at det derfor er nødvendigt med nogle kompromisser i forhold til det optimale. Det er anstaltens opfattelse at de ændringer der nu er udført, virker tilfredsstillende.

Jeg går ud fra at den rampe der er opsat ved skolen, som angivet i anstaltens tidligere fremsendte notat, opfylder de gældende krav hertil.

Selv om det ikke er noget problem i dagligdagen at kørestolsbrugeren skal have hjælp til at komme over kanten ved indgangen til skolen, bør anstalten efter min opfattelse finde en praktisk løsning så kørestolsbrugere kan komme ind i bygningen uden at skulle have/bede om hjælp hertil. Da anstalten er indstillet på at finde en sådan løsning, går jeg ud fra at der findes en sådan løsning. Jeg beder om underretning om hvad der videre sker vedrørende dette forhold.

Selv om rampen ved afdelingen er erstattet af en lift, er jeg fortsat interesseret i at modtage det materiale som anstalten har, vedrørende de bygningsmæssige ændringer der i øvrigt er blevet foretaget. Jeg beder derfor anstalten om at fremsende dette.

Jeg har i øvrigt noteret mig det oplyste, herunder om baggrunden for at der ikke (for tiden) etableres en rampe til gymnastiksalen. Selv om det optimale efter min opfattelse ville være at der også blev etableret en rampe dette sted, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

### Ad punkt 6.10. Rygepolitik

I forbindelse med svar til en indsat som opfølgning på samtale med ham under inspektionen, bad jeg anstalten om nærmere oplysninger om anstaltens rygepolitik. Anstalten oplyste i brev af 9. juni 2005 at anstalten fortsat overvejede hvordan anstalten mest hensigtsmæssigt kunne indføre en rygepolitik vedrørende de indsatte. Da anstalten i den forbindelse var kommet i tvivl om rækkevidden af § 6 i lov nr. 436 af 14. juni 1995 med senere ændringer om røgfrie miljøer i offentlige lokaler mv., havde anstalten samme dag forelagt dette spørgsmål for direktoratet. Jeg afventede underretning fra anstalten efter at

anstalten havde modtaget svar fra direktoratet.

Anstalten har oplyst at anstalten afventer svar fra direktoratet. Direktoratet har bekræftet at spørgsmålet behandles i direktoratet, og oplyst at direktoratet vil sende mig en kopi af besvarelsen til anstalten.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer modtagelsen af denne kopi og underretning fra anstalten om anstaltens videre overvejelser herefter om en rygepolitik.

Jeg anmodede anstalten om at oplyse nærmere om håndhævelse af rygeforbuddet i gymnastiksalen og kondirummet.

Anstalten har oplyst at rygeforbuddet er præciseret med mails til alle brugere og opslag på de indsattes opslagstavler.

Jeg har noteret mig det oplyste.

...

### 8. Opfølgning

Jeg beder om at anstalten sender de oplysninger som jeg har bedt om, tilbage gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen. Jeg afventer i øvrigt underretning vedrørende nærmere angivne forhold.

### 9. Underretning

Denne rapport sendes til Anstalten ved Herstedvester, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i Anstalten ved Herstedvester."

Ombudsmanden modtog herefter udtalelser af 6. november 2006 og 5. januar 2007 med bilag fra Anstalten ved Herstedvester og udtalelser af 2. december 2006, 15. januar 2007 og 12. februar 2007 med bilag fra Direktoratet for Kriminalforsorgen.

I en opfølgingsrapport nr. 2 af 27. marts 2007 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

### ”Ad punkt 3. Bygningsmæssige forhold mv.

Jeg bad om en kopi af den reviderede flerårsplan for vedligeholdelse mv. af anstalten som direktoratet havde oplyst ville blive udarbejdet. Det fremgik tillige af direktoratets udtalelse at anstalten i den forbindelse ville gennemgå vedligeholdelsesplaner og planer for udskiftning af inventar mv.

Anstalten har vedlagt kopi af et forslag til en genopretningsplan for perioden 2006 og 2007. Anstalten har oplyst at planen den 3. juli 2006 blev sendt til direktoratet, og at den blev drøftet med direktoratet i forbindelse med kontraktforhandlingerne den 9. november 2006. Anstalten har supplerende oplyst at følgende punkter i genopretningsplanen allerede er gennemført eller er ved at blive gennemført:

#### Punkt a 6:

Ny besøgsafdeling er under opførelse og vil være færdig i 2007. Projektet er forsinket, blandt andet som følge af indhentelse af byggetilladelse.

#### Punkt b 3:

Reparation af terrænbelægning er gennemført i 2006.

#### Punkt b 4:

Kabel-tv-løsning for indsatte er gennemført i 2006.

#### Punkt c 2:

Nyt cellekald er etableret på alle anstaltens afdelinger i 2006 – undtagen afdeling H-I hvor nyt cellekald etableres som en del af byggeprojektet i 2007.

Anstalten har tilføjet at der i sommeren 2006 er nedsat en tænketank i direktoratets regi med deltagelse af repræsentanter fra anstalten med henblik på at udarbejde en mere langsigtet udviklingsplan for anstalten med fokus på tre centrale områder: Behandling, sikkerhed og bygninger/fysiske rammer.

Direktoratet har henholdt sig hertil og har i øvrigt oplyst at der i drøftelserne af anstal-

tens forslag til genopretningsplan ved kontraktforhandlingerne endvidere indgik en aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om at der på finansloven afsættes 4 mio. kr. i 2007 og 5 mio. kr. årligt fra 2008 til en udvidelse af visitationsafdelingen for sexkriminelle med 10 pladser. Dette indebærer blandt andet at der planlægges indrettet en ny visitationsafdeling i afdeling R-S, og der vil i den forbindelse ske en klargøring/istandsættelse af afdelingen. Direktoratet har endvidere givet tilsagn om istandsættelse af afdeling A-D i 2008. Dette projekt er udskudt til 2008 på grund af renoveringen af afdeling H-I, udvidelsen af visitationsordningen og udbedring af et angreb af skimmel-svamp i to kældre i anstalten, idet det ikke skønnes praktisk muligt at gennemføre yderligere projekter i 2007.

Direktoratet har videre oplyst at anstalten ved kontraktforhandlingerne endvidere fik 0,5 mio. kr. til indkøb af inventar og tilsagn om at en del af anstaltens merforbrug i 2006 ikke videreføres til 2007 på grund af de store vedligeholdelsesopgaver som anstalten har haft.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg noterede mig det oplyste om istandsættelse og renovering af afdeling H-I og indholdet af det vedlagte materiale herom, herunder 'her-og-nu'-listen. Jeg bad om underretning om det endelige projekt.

Anstalten har oplyst at forarbejdet vedrørende udarbejdelse af udbudsmateriale mv. for projektet har taget længere tid end beregnet. Derfor er selve byggeprojektet endnu ikke gået i gang, men forventes igangsat og gennemført i løbet af 2007. Anstalten vil orientere direktoratet når projektet er afsluttet.

Direktoratet har henholdt sig hertil og har oplyst at jeg vil modtage underretning når projektet er afsluttet.

| Jeg har noteret mig det oplyste og afventer denne underretning.

### Ad punkt 3.1.1. Cellerne

Jeg afventede modtagelsen af en revideret og helt ajourført oversigt/plan for udskiftning/renovering af såvel celleinventar som inventar i de indsattes fællesrum som anstalten efter det oplyste (snarest) ville udarbejde og sende til direktoratet som herefter ville sende den til mig.

Jeg noterede mig desuden det af anstalten oplyste om at cellerne på afdeling B generelt trænger til istandsættelse, og henviste til at jeg som nævnt afventede den endelige plan for vedligeholdelse af belægningsafdelingerne i anstalten.

Anstalten har oplyst at anstalten går ud fra at der refereres til anstaltens svar af 8. februar 2006 til direktoratet hvori det er anført at anstalten ville udarbejde en revideret plan/oversigt for udskiftning/renovering af såvel celleinventar som inventar i de indsattes opholdsrum. Anstalten har oplyst at anstalten ikke i øjeblikket har en udskiftningsplan for hvor og hvornår de enkelte inventargenstande skal udskiftes. Der er udarbejdet en statusoversigt over de indsattes celler og opholdsrum på en rød/gul/grøn skala med hensyn til istandsættelsesbehov, hvor rød er udtryk for det største istandsættelsesbehov. Anstalten har vedlagt kopi af den reviderede oversigt og har oplyst at en plan for udskiftning først kan udarbejdes når kontraktforhandlingerne er afsluttet (hvilket nu er sket). Anstalten har videre oplyst at en endelig plan for vedligeholdelse af belægsafdelingerne må afvente tænketankens arbejde og eventuelt resultatet af flerårsaftalen.

Direktoratet har henholdt sig hertil. Direktoratet har tilføjet at anstalten ved kontraktforhandlingerne, som ovenfor nævnt, fik bevilliget 0,5 mio. kr. til celleinventar i 2007 som en hjælp til udbedring af et efterslæb på dette område. Direktoratet har meddelt anstalten at direktoratet herefter går ud fra at der laves en plan for udskiftningen af celleinventar og for inventar i fællesrum. Direktoratet vil sende mig en kopi heraf.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer denne plan.

For så vidt angår afdeling B, fremgår det, som nævnt ovenfor, at direktoratet har givet tilsagn om istandsættelse af bl.a. denne afdeling i 2008.

### Ad punkt 3.2.5. Besøgsafdelingen

Jeg noterede mig at anstalten overvejede mulighederne for at indrette yderligere et besøgslokale i den nye besøgsafdeling der skulle indrettes, og jeg bad om underretning om resultatet af anstaltens overvejelser.

Anstalten har oplyst at anstalten i projektforslaget nøje har overvejet mulighederne for at indrette yderligere et besøgsrum, men at det på grund af bygningens beskaffenhed og den rumplacering der er nødvendig af hensyn til myndighedskrav til bygningen, ikke har vist sig muligt. Anstalten har i den forbindelse bemærket at de enkelte besøgsrum i den nye besøgsafdeling vil blive betydelig større end de nuværende.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Hvis det endelige projekt afveg fra det foreløbige projekt, bad jeg om underretning herom.

Anstalten har oplyst at det iværksatte projekt ikke på noget væsentligt punkt afviger fra det foreløbige projekt.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

### Ad punkt 4.2. Undervisning

Jeg noterede mig at direktoratet havde opfordret anstalten til at revidere informationsmaterialet til de indsatte så det ikke gav anledning til misforståelser vedrørende muligheden for selvstudium. Jeg anmodede om en kopi heraf når det var sket.

Anstalten har vedlagt kopi af det reviderede materiale som direktoratet har henholdt sig til. Det er heri bl.a. oplyst at anstal-



ten ikke kan tilbyde undervisning på hf-niveau, men at anstalten i konkrete tilfælde kan tilbyde indsatte støtte til et hf-selvstudium i fritiden. Der er fire nærmere angivne betingelser for en sådan støtte: 1) Den indsatte skal formelt kunne optages på et hf-kursus, 2) den indsatte skal findes egnet til studiet, 3) der skal være et mål med studiet, herunder et tidsperspektiv i afsoningen, og 4) udgiften skal kunne afholdes inden for skolens økonomi.

Jeg har noteret mig at materialet er revideret, og indholdet af denne revision.

...

#### Ad punkt 6.8. Handicaptilgængelighed

Da anstalten var indstillet på at finde en løsning så kørestolsbrugere kan komme ind i skolebygningen uden at skulle have/bede om hjælp hertil, bad jeg om underretning om hvad der videre skete vedrørende dette forhold.

Anstalten har oplyst at der nu er foretaget foranstaltninger således at en kørestolsbruger ikke længere skal hjælpes over en kant for at komme ind i skolen.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Selv om rampen ved afdeling A var blevet erstattet af en lift, bad jeg anstalten om at fremsende det tidligere udbedte materiale om de bygningsmæssige ændringer der i øvrigt er blevet foretaget.

Anstalten har vedlagt bilag herom og har vedrørende det ene bilag (bilag 11, et notat af 28. juni 2005) bemærket at den i pkt. 2 nævnte mulighed for handicapegnet adgang til gymnastiksal og kondirum – som også anført i rapporten – ikke er blevet udført. Anstalten har telefonisk over for direktoratet oplyst at det ikke har været muligt af økonomiske grunde.

Jeg har læst materialet igennem (hvoraf det bl.a. fremgår at anstalten har haft besøg af Dansk Handicapforbund i forbindelse med ombygningsarbejderne). Jeg foretager mig ikke mere vedrørende dette forhold.

#### Ad punkt 6.10. Rygepolitik

Anstalten oplyste i brev af 9. juni 2005 at anstalten fortsat overvejede hvordan anstalten mest hensigtsmæssigt kunne indføre en rygepolitik vedrørende de indsatte. Da anstalten i den forbindelse var kommet i tvivl om rækkevidden af § 6 i lov nr. 436 af 14. juni 1995 med senere ændringer om røgfrie miljøer i offentlige lokaler mv., havde anstalten samme dag forelagt dette spørgsmål for direktoratet. Jeg afventede en kopi af direktoratets besvarelse til anstalten og underretning fra anstalten om anstaltens videre overvejelser herefter om en rygepolitik.

Direktoratet har i den anledning anført følgende:

‘...’

Direktoratet har ved brev af 1. juli 2005 anmodet om Indenrigs- og Sundhedsministeriets fortolkning af rækkevidden af ovennævnte bestemmelse. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i brev af 14. oktober 2005 blandt andet anført:

‘§ 6, stk. 1, har følgende ordlyd:

‘Tobaksrygning er ikke tilladt på statslige dag- og døgninstitutioner og uddannelsessteder’.

Bemærkningerne til loven giver ikke fortolkningsbidrag til, hvorvidt fængsler og arresthuse skal anses som døgninstitutioner.

Fængsler og arresthuse er imidlertid statsinstitutioner, hvilket betyder, at fængsler og arresthuse er omfattet af lov om røgfri miljøer i offentlige lokaler, transportmidler og lignende.’

Det betyder, at rygning for så vidt angår de indsatte, som har døgnophold i Kriminalforsorgens institutioner (fængsler, arresthuse og pensioner) ikke er reguleret i den nuværende lovgivning.



Direktoratet besluttede at behovet for fastsættelse af centrale regler for rygepolitik for de indsatte skulle vurderes, inden anstaltens henvendelse kunne besvares. Direktoratet anmodede derfor ved høring af 4. april 2006 fængsler, arresthuse og pensioner om oplysning om, hvorvidt institutionerne har fastsat en rygepolitik for indsatte og ansatte, og i bekræftende fald om at indsende rygepolitikken til direktoratet.

Direktoratet har flere gange erindret institutionerne om henvendelsen, senest ved e-mail af 23. juni 2006.

Direktoratet skal beklage, at Anstalten ved Herstedvester ikke har modtaget underretning om, at direktoratet var i gang med nogle generelle overvejelser omkring rygepolitik. Direktoratet burde ligeledes have underrettet anstalten om fortolkningsbidraget fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet, da det blev besluttet, at der skulle gøres nogle principielle overvejelser på området.

Anstalten har oplyst, at værkstedsbygningerne ikke er indrettet, så der uden større ændringer kan etableres rygerum. Eneste undtagelse er det nye P2-værksted, hvor der er et område, hvor der må rygges.

Praksis vedrørende rygning i beskæftigelsen er blevet drøftet med personalet, og man er nu opmærksom på, at rygning kun sker, hvor det giver mindst gener for ikke-rygerne.

Der har været forsøgt afholdt rygestopkurser for de indsatte, men det blev opgivet på grund af for ringe tilslutning. Efter møde den 30. oktober 2006 med de indsattes talsmænd forsøger anstalten endnu en gang at afholde et sådant kursus.

Anstalten afventer, hvad der sker med det fremsatte lovforslag om rygning på offentlige steder.

Direktoratet for Kriminalforsorgen kan i øvrigt oplyse, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet har meddelt, at den kommende lov, som forventes at træde i kraft den 1. april 2007, også kommer til at omfatte indsatte i Kriminalforsorgens institutioner.

Direktoratet vil nu sende en kopi af Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev af 14. oktober 2005 vedrørende fortolkningen af rækkevidden af § 6 i lov om røgfri miljøer i offentlige lokaler mv. til Kriminalforsorgens institutioner. Direktoratet vil ligeledes skrive til institutionerne, at der nu snart kommer en ny lov, som forventes også at ville regulere rygning for de indsatte. Direktoratet vil på baggrund af den kommende lov på området overveje, om der er behov for fastsættelse af centrale regler for rygning. Indtil da vil institutionerne blive opfordret til at administrere indsattes rygning, således at der i videst muligt omfang gives indsatte, der ønsker at afsones røgfrit, mulighed derfor.

Direktoratet vil orientere Folketingets Ombudsmand om brevet til institutionerne. ...'

Jeg har efterfølgende modtaget en kopi af det nævnte brev fra direktoratet til kriminalforsorgens institutioner (brev af 16. januar 2007). Heri orienterer direktoratet om den kommende lov og Indenrigs- og Sundhedsministeriets svar af 14. oktober 2005. Direktoratet opfordrer endvidere institutionerne til allerede nu at administrere indsattes rygning således at der i videst muligt omfang gives indsatte mulighed for at afsones røgfrit hvis de ønsker det.

Ombudsmanden har efter inspektionen modtaget en konkret henvendelse om ryggen og har i det afsluttende brev af 12. februar 2007 i denne sag bl.a. anført følgende:

'...

At direktoratet fra det forhold at ressortmyndigheden da 1995-loven blev forberedt, ikke har haft kriminalforsorgens institutioner i tankerne, kan drage den slutning at kriminalforsorgens institutioner herefter ikke er omfattet af lovens § 6, kan jeg umiddelbart ikke være enig i.

Jeg har imidlertid besluttet ikke at foretage videre i sagen. Det skyldes det lovforslag om røgfri miljøer som Indenrigs- og Sundhedsministeriet har under udarbejdelse, og som direktoratet også har nævnt i brevet af

25. januar 2007. Et udkast til lovforslag har været i høring, og høringsfristen er udløbet den 5. februar 2007. Jeg har forstået at lovforslaget forventes fremsat i Folketinget inden for kort tid med mulig ikrafttræden hen på foråret/sommeren 2007.

Det fremgår af lovforslaget således som det nu foreligger, at kriminalforsorgens institutioner udtrykkeligt vil blive nævnt i selve lovteksten, og at såvel ansatte som indsatte således uden tvivl vil være omfattet af reglerne om røgfrie miljøer hvis de bliver vedtaget af Folketinget.

...'

Af samme grund som i den konkrete sag foretager jeg mig ikke mere i denne sag vedrørende spørgsmålet om rækkevidden af § 6 i den nugældende lov om røgfri miljøer.

Jeg har i øvrigt noteret mig det oplyste, herunder at anstalten afventer lovforslaget, og at direktoratet har opfordret samtlige kriminalforsorgens institutioner til allerede nu at administrere således at indsatte får mulighed for at afsone røgfrit hvis de ønsker det. Lovforslaget er den 21. marts 2007 fremsat i Folketinget som L 191 og forventes nu at træde i kraft den 15. august 2007.

...

### Opfølgning

Jeg afventer fortsat underretning mv. vedrørende enkelte punkter.

### Underretning

Denne rapport sendes til Anstalten ved Herstedvester, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i Anstalten ved Herstedvester."

Ombudsmanden modtog herefter udtalelser af 3. april og 21. juni 2007 med bilag fra Direktoratet for Kriminalforsorgen.

I en opfølgingsrapport nr. 3 af 5. juli 2007 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

### "Ad punkt 3. Bygningsmæssige forhold mv.

Jeg noterede mig at byggeprojektet vedrørende istandsættelse og renovering af afdeling H-I forventedes igangsat og gennemført i løbet af 2007, og at jeg ville modtage underretning når projektet er afsluttet.

Ifølge en oversigt som jeg har modtaget fra direktoratet i en generel sag om anvendelse af midler til renovering mv. af kriminalforsorgens institutioner, er der i 2007 afsat 4,7 mio. kr. til renovering af afdeling H-I.

Jeg afventer fortsat underretning når projektet er (endeligt) afsluttet.

### Ad punkt 3.1.1. Cellerne

Jeg noterede mig at anstalten ved kontraktforhandlingerne fik bevilliget 0,5 mio. kr. til celleinventar i 2007, og at direktoratet havde meddelt anstalten at direktoratet herefter gik ud fra at der blev lavet en plan for udskiftningen af celleinventar og for inventar i fællesrum. Jeg noterede mig endvidere at direktoratet ville sende mig en kopi af denne plan.

Med brevet af 21. juni 2007 har direktoratet sendt mig en oversigt af 6. juni 2007 over celleinventarets tilstand. Af brevet fremgår det tillige at anstalten over for direktoratet har oplyst at der er planlagt følgende udskiftninger af inventaret:

2007: en total udskiftning på afdelingerne R og H-I. Senere på året sættes der fokus på afdelingerne S og Q, og hvis der er midler til det, påbegyndes udskiftning af inventaret på afdelingerne M og O.

2008: total udskiftning på afdelingerne A, B, C og D og en fortsættelse af udskiftningen på afdeling M og O.

2009: resten af anstaltens celler.

Jeg har noteret mig det oplyste

...

### Opfølgning

Jeg afventer fortsat underretning om afslutning af projektet vedrørende renovering af afdeling H-I og om resultatet af direktoratets overvejelser om at indføje en rubrik til at markere hvis lægetilsyn ikke er skønnet nødvendigt, samt kopi af direktoratets interne instruks om behandlin-

gen af indberetninger om fiksering i mere end 24 timer. Jeg betragter i øvrigt herefter sagen om min inspektion af Anstalten ved Herstedvester i februar 2005 som afsluttet.

### Underretning

Denne rapport sendes til Anstalten ved Herstedvester, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i Anstalten ved Herstedvester.”

## IV-D. Inspektion af Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling

Beretningen for 2005, s. 828: Inspektionsrapport og opfølgingsrapport nr. 1 og 2

Beretningen for 2006: Opfølgingsrapport nr. 3

Yderligere opfølgning forventes  
(J.nr. 2004-3564-424)

Efter afgivelsen af opfølgingsrapport nr. 2 af 19. juni 2006 modtog ombudsmanden et brev af 12. oktober 2006 fra Hovedstadens Sygehusfællesskab, Direktionen. Hovedstadens Sygehusfællesskab beklagede det sene svar og oplyste at det bl.a. skulle ses på baggrund af at de psykiatriske afdelinger i Hovedstadens Sygehusfællesskab pr. 1. januar 2007 overgik til Region Hovedstaden hvor der ville blive etableret et særligt virksomhedsområde for psykiatri. Sygehusfællesskabet oplyste videre at denne udskillelse af psykiatriområdet fra hospitalerne var ret ressourcekrævende og i visse relationer også kunne medføre en vis udsættelse af færdiggørelsen af lokale instrukser mv. indtil afdelingerne kendte regionens eventuelle ønsker om fælles regler inden for virksomhedsområdet.

I en opfølgingsrapport nr. 3 af 8. december 2006 noterede inspektionschefen sig det oplyste på ombudsmandens vegne og meddelte følgende om de enkelte punkter i rapporten:

“... ”

### **Ad punkt 2. Afdelingens organisation mv.**

I afdelingens tidligere udtalelse oplyste afdelingen at der var fremsendt en ansøgning til Hovedstadens Sygehusfællesskab om at gøre projektet med tre afsnit med øget normering i stedet for fire lukkede afsnit permanent. Hovedstadens Sygehusfællesskab oplyste at der endnu ikke var taget stilling til forslaget, men at sagen forventedes drøftet mellem direktionen og hospitalet i nær fremtid. Jeg bad sygehusfællesskabet om at underrette mig når der var taget stilling til forslaget.

Hovedstadens Sygehusfællesskab har oplyst at projektet, der har vist tilfredsstillende resultater, indtil videre fortsætter. Hovedstadens Sygehusfællesskab er indstillet på at gøre ordningen permanent, men endelig stillingtagen hertil afventer Region Hovedstadens psykiatriplan.

Jeg har noteret mig det oplyste og går ud fra at jeg (fra Region Hovedstaden) modtager underretning når der er taget endelig stilling til spørgsmålet om fortsættelse af ordningen. Fra regionens hjemmeside er jeg i øvrigt bekendt med arbejdet med denne psykiatriplan, herunder annonceringen af en offentlig høring herom den 7. december 2006 og at det forventes at regionen vedtager psykiatriplanen i foråret 2007.

### **Ad punkt 5.7. Besøg, visitation og adgang til telefoning**

Jeg anbefalede i den endelige rapport afdelingen at udfærdige (lokale) generelle retningslinjer om indgreb, og i opfølgingsrapporten noterede jeg mig at der – så vidt jeg forstod – ville blive udarbejdet (mere detaljerede) instrukser. Jeg bad om en kopi eller et eksemplar heraf. Når Det Sundhedsfaglige Råd var færdig med at tilpasse husordenen fra Sct. Hans Hospital, bad jeg tillige om en kopi eller et eksemplar af den tilpassede husorden.

I afdelingens tidligere udtalelse oplyste afdelingen at arbejdet med tilpasning af husordenen forventedes færdigt ved rådets møde i juni 2006. Hovedstadens Sygehusfællesskab oplyste at reglerne efterfølgende vil

le blive fremsendt til mig. Jeg tilkendegav at jeg afventede modtagelsen af disse regler.

Hovedstadens Sygehusfællesskab har oplyst at arbejdet med forslag til en husorden endnu ikke er færdiggjort af H:S Sundhedsfaglige Råd for Psykiatri. Sygehusfællesskabet har bemærket at sygehusfællesskabet er opmærksomt på at sygehusmyndigheden efter den nye psykiatrilov, der træder i kraft den 1. januar 2007, har pligt til at sikre at der på enhver psykiatrisk afdeling er en husorden. Hovedstadens Sygehusfællesskab har samtidig bemærket at dette spørgsmål dog skal ses i sammenhæng med den kommende regionsdannelse.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer fortsat underretning (fra regionen) når de endelige retningslinjer og den tilpassede husorden foreligger.

#### **Ad punkt 5.16. Patientindflydelse**

Jeg tilkendegav at jeg afventede underretning om resultatet af afdelingens overvejelser om hvordan patientindflydelsen bedst muligt sikres. Jeg erindrede samtidig om min anmodning om at afdelingen udtrykkeligt oplyste hvad en opfordring fra § 71, stk. 7-tilsynet om afholdelse af møder gav anledning til.

Hovedstadens Sygehusfællesskab har for så vidt angår overvejelserne om brugerindflydelse, henvist til de redegørelser der tidligere er sendt fra afdelingen.

For så vidt angår § 71, stk. 7-tilsynets opfordring fra 1999, har Hovedstadens Sygehusfællesskab oplyst at det ikke har været muligt at fremskaffe materiale til belysning af at der i umiddelbar forlængelse af tilsynets opfordring blev taget initiativer. Arbejdet med brugerindflydelse er imidlertid, som det fremgår af afdelingens redegørelser, foregået som en løbende proces.

Jeg har noteret mig det oplyste for så vidt angår opfølgning på opfordringen fra § 71, stk. 7-tilsynet.

For så vidt angår resultatet af overvejelserne om brugerindflydelse, går jeg ud fra at det oplyste skal forstås sådan at dette spørgsmål fortsat overvejes af afdelingen, og jeg afventer således fortsat svar fra afdelingen.

#### **Ad punkt 5.18. Euforiserende stoffer og alkohol**

Afdelingen oplyste i afdelingens tidligere udtalelse at instruksen på dette område var færdigudarbejdet, og at sidste del af instruksens skulle drøftes med Glostrup Politi som afdelingen i nærmeste fremtid ville tage kontakt til med henblik på etablering af en praksis på området. Hovedstadens Sygehusfællesskab oplyste at forholdsreglerne vedrørende euforiserende stoffer og alkohol efterfølgende ville blive fremsendt til mig. Jeg tilkendegav at jeg afventede fremsendelsen af de reviderede regler. Såfremt drøftelserne med politiet ikke fremgår heraf, anmodede jeg tillige afdelingen om i den forbindelse at oplyse nærmere herom.

Hovedstadens Sygehusfællesskab har oplyst at afdelingsledelsen den 12. oktober 2006 rettede skriftlig henvendelse til Glostrup Politi og foreslog et møde hvor man bl.a. kunne drøfte samarbejdet med politiet vedrørende patienter der medbringer euforiserende stoffer.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer underretning om retningslinjerne og om drøftelserne med politiet.

#### **Opfølgning**

Jeg afventer fortsat underretning mv. om enkelte forhold, jf. ovenfor.

#### **Underretning**

Denne rapport sendes til Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling, Hovedstadens Sygehusfællesskab, Folketingets Retsudvalg, Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 og afdelingens patienter.”

## IV-E. Inspektion af Bostedet Solstriben

Beretningen for 2005, s. 867: Inspektionsrapport og opfølgingsrapport nr. 1 og 2  
Beretningen for 2006: Opfølgingsrapport nr. 3 og opfølgende brev  
Yderligere opfølgning forventes  
(J.nr. 2004-4040-062)

I anledning af opfølgingsrapport nr. 2 af 15. februar 2006 modtog ombudsmanden brev af 9. februar 2007 fra Københavns Kommune. I en opfølgingsrapport nr. 3 af 7. marts 2007 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

"...

### **Ad punkt 3.4, 3.7 og 3.8. Beboernes værelser, toilet- og baderum og fælles vaskerum**

Efter at have henvist til at beboernes værelser er på 12-14 m, og at alle værelser er uden eget bad og toilet, citerede jeg i den endelige rapport et brev af 25. januar 2005 som jeg havde modtaget fra Københavns Kommune, Kontoret for Handicappede og Psykisk Syge, i en sag om inspektion af Sct. Hans Hospital. Jeg skrev herefter således:

'Københavns Kommune påbegynder således fra 2005 en gennemgribende reovering af eksisterende boliger til blandt andre handicappede. Disse boliger skal leve op til kvalitetsstandarderne på ældreområdet således at hver beboer får en 2-rumsbolig med eget bad/toilet og en køkkenfunktion. Jeg går ud fra at udbygningsplanen også omfatter Solstriben (og øvrige boenheder i handicapcenteret). Jeg beder kommunen om at oplyse hvilke mere konkrete planer der er om reovering af Solstriben i overensstemmelse med planen.'

Kommunen har for så vidt angår denne anmodning, oplyst følgende i brevet af 5. august 2005:

'...

Status lige nu er, at forvaltningen er i gang med at udarbejde en ny moderniseringsplan for handicapområdet, hvor modernisering af

Solstriben indgår som et ud af to ønsker i planen. Planen skal forelægges det politiske udvalg (Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget) til beslutning her. Det vil sige at Bostedet Solstriben fortsat er prioriteret og i spil i forhold til en forbedring af de fysiske rammer. Moderniseringsplanen behandles i øjeblikket af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens direktion.

Hvis denne moderniseringsplan vedtages i Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget vil forvaltningen gå videre med udarbejdelse af en mere detaljeret plan for moderniseringen af Bostedet. Denne vil blive fremsendt til Folketingets Ombudsmand til orientering.'

I opfølgingsrapport nr. 1 bad jeg kommunen om at orientere mig om resultatet af behandlingen af spørgsmålet i familie- og arbejdsmarkedsudvalget.

I den endelige rapport bad jeg endvidere kommunen om at oplyse hvad kommunen foretager sig i anledning af at gulvbelægningen er i en sådan stand at det er umuligt at rengøre tilstrækkeligt.

I forlængelse af min beskrivelse af vandskader i loftet bad jeg tillige kommunen om at oplyse hvilke foranstaltninger kommunen har foretaget eller agter at foretage for at undgå vandskader.

Endelig udtalte jeg i den endelige rapport at det ikke er tilfredsstillende at vinduerne til beboernes værelser er skruet til, så bl.a. muligheden for ventilation er blevet forringet. Jeg bad i den forbindelse kommunen oplyse om der er planer for en afhjælpning af problemet med reparation eller udskiftning af vinduer.

For så vidt angår toilet- og baderum, skrev jeg i den endelige rapport at de hygiejniske



forhold på toilet- og baderummene efter min opfattelse er helt uacceptable set fra både et beboer- og et personalesynspunkt. Jeg anførte videre at det tillige er ganske uacceptabelt at badning og eksempelvis bleskift af beboerne på grund af den manglende udluftning er nødt til at ske for åbne døre ud til gangarealet hvor andre passerer. Jeg bad i den forbindelse Københavns Kommune om at oplyse hvilke løsningsmuligheder kommunen agter at iværksætte for at forbedre forholdene.

Efter at have beskrevet forholdene i de fælles vaskerum bad jeg kommunen om at oplyse hvilke planer kommunen har om at renovere dette rum.

I rapporten anførte jeg endvidere at det også ud fra et hygiejnisk synspunkt er uheldigt at det ikke er muligt at gøre rent bag ved vaskemaskinerne – især henset til at rummet også bruges som badeværelse. Jeg bad bostedet og kommunen om at overveje løsningsmuligheder og meddele mig resultatet af disse overvejelser.

I brev af 15. december 2005 anførte Københavns Kommune følgende om de ovenstående spørgsmål om bygningsmæssige forhold:

'Folketingets Ombudsmand udtrykker kritik af de bygningsmæssige forhold og beder i fortsættelse af en række spørgsmål i opfølgingsrapporten om at blive orienteret om de mere konkrete planer, der er sat i værk for at forbedre forholdene.

*Oplysninger fra Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen*

Det kan indledningsvis oplyses, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen er meget opmærksom på, at de eksisterende forhold er utilfredsstillende, og der er af forvaltningen udarbejdet konkrete planer for, hvordan de bygningsmæssige rammer i givet fald kan forbedres.

Hvorvidt og hvornår disse planer kan føres ud i livet vil bero på de beslutninger, som det fremtidige socialudvalg og Borgerrepræsentationen træffer vedr. udmøntningen af kommunens budget.

Der var i budgetforliget for 2005 afsat midler dels til modernisering dels til udbygning af botilbud for psykisk syge og handicappede. Det viste sig imidlertid, at det ikke var muligt inden for den afsatte budgetramme at tilgodese begge formål. På baggrund af den eksisterende mangel på botilbud blev alene udbygningen prioriteret. Af budgetmæssige årsager har det derfor ikke været muligt at påbegynde en modernisering af Solstriben i 2005.

Der er i budgettet for 2006 afsat 40 mill. kr. til modernisering og omdannelse af botilbud for psykisk syge og handicappede. Det fremtidige socialudvalg og Borgerrepræsentationen vil i løbet af 2006 tage stilling til udmøntningen af de afsatte budgetmidler. Der vil i den forbindelse fra forvaltningens side blive peget på behovet for en modernisering af de bygningsmæssige forhold på Solstriben. Forvaltningen vil vende tilbage i forhold til Ombudsmanden, når resultatet af den politiske behandling foreligger.'

Jeg meddelte herefter i min opfølgingsrapport nr. 2 at jeg ville afvente kommunens underretning om resultatet af den politiske behandling.

I brev af 9. februar 2007 har Københavns Kommune udtalt følgende om dette spørgsmål:

'...'

Socialforvaltningen kan nu supplerende oplyse, at på baggrund af en indstilling fra Økonomiforvaltningen har Borgerrepræsentationen i 2006 besluttet

at der i forbindelse med budget 2007 tilvejebringes en varig bevilling på i alt 40 millioner kr. til anlæg og drift med henblik på at fortsætte den igangsatte modernisering,

at følgende lægges til grund for det videre arbejde mellem Socialforvaltningen og Økonomiforvaltningen med udmøntning af 40 millioner kr. til modernisering af boliger til psykisk syge og handicappede:

at der moderniseres 20 eksisterende boliger til psykisk syge efter serviceloven,

at der opføres 20 erstatningsboliger efter almenboligloven til psykisk syge,

at der moderniseres 21 boliger til handicappede,

at Socialudvalget tildeles en tillægsbevilling på 2,7 millioner kr. årligt i 2006 og frem til driftsudgifter forbundet med moderniseringen.

Det bemærkes, at denne 1. fase af moderniseringsplanen kun rummer ombygning af den ene afdeling på Solstriben (Irlandsvej 41). Forvaltningen håber på at kunne ombygge den anden afdeling i forbindelse med udmøntningen af fase 2 i moderniseringsplanen i 2009.

Det bemærkes endvidere, at der endnu ikke foreligger helt faste planer for, hvordan de bevilgede midler kan finde anvendelse.

Det kan imidlertid oplyses, at der i 2006 er udvalgt en bygherrerådgiver og etableret en byggefølgegruppe, hvor forstander og personale fra Solstriben har deltaget med henblik på at indgive ønsker til indretning og udformning. Dette (for)arbejde er afsluttet.

Der er netop underskrevet en aftale med en totalrådgiver, og nu går arbejdet i gang med at udforme det egentlige byggeprogram (på baggrund af følgegruppens indretningskrav). Der vil fortsat være mulighed for, at følgegruppen kommer med krav og ønsker i forhold til byggeprogrammet.

Ifølge tidsplanen forventes det, at der indleveres en indstilling til Socialudvalget om kapitalbevilling i maj 2007.

Det forventes endvidere, at ombygningen går i gang i november 2007, samt at afleveringen sker juli 2008, og at ibrugtagning sker i august 2008.'

Jeg har taget det oplyste til efterretning.

Jeg beder om at kommunen underretter mig når ombygningen af Irlandsvej 41 er færdiggjort, og beboerne er flyttet ind.

Jeg beder endvidere om at kommunen underretter mig når kommunen har taget stilling til hvordan fase 2 i moderniseringsplanen skal udmøntes.

#### Ad punkt 4.11. Vold

I opfølgingsrapport nr. 1 anførte jeg at jeg ikke af den indsendte voldspolitik og kriseplan kunne se at der var retningslinjer for anmeldelse til politiet af voldsepisoder. Jeg bad derfor Solstriben om at oplyse grunden til at der ikke var indeholdt sådanne retningslinjer i voldspolitikken/kriseplanen.

I brev af 15. december 2005 anførte kommunen følgende om dette punkt:

*'Vold (ad punkt 4.11)*

*Oplysninger fra Bostedet Solstriben*

*Vedr. Retningslinier for anmeldelse af vold til politiet:*

Retningslinier for anmeldelse til politiet er endnu ikke implementeret praksis – og derfor ikke beskrevet i bostedets kriseplan/voldspolitik.

En arbejdsgruppe bestående af ledelsen på 4 bosteder på handicapområdet er ved at udarbejde forslag til retningslinier for anmeldelse af vold til politiet. Forslaget vil blive sendt til forvaltningen til godkendelse og planlægges herefter udsendt til øvrige botilbud i Københavns Kommune.'

I min opfølgingsrapport nr. 2 bad jeg bostedet om at sende mig retningslinjerne når disse var godkendt af kommunen.

Jeg har med brev af 9. februar 2007 modtaget kommunens notat af 5. marts 2006 om anmeldelse af strafbare handlinger.

Det fremgår af notatet at vold som udgangspunkt altid skal anmeldes til politiet. Undtagelsen herfra er hvis bostedet vurderer at en anmeldelse vil være skadelig for ofret og/eller gerningsmanden. Der skal således ske en afvejning af den strafbare handling i forhold til den skade som en anmeldelse kan betyde.

I fortsættelse heraf er følgende anført i notatet:

'Det skal her bemærkes, at politiet ofte afviser efterforskningen af en sag mod en bruger, f.eks. en udviklingshæmmet eller sindslidende som en 'social sag'. Det sker i nogle tilfælde ud fra en vurdering af, om den pågældende i forvejen er under sådanne for-

hold, at gentagelse (recidiv) kan forebygges, eller hvor en sanktion må forventes at opretholde status quo for den pågældende.

Der kan nævnes som eksempel, at den pågældende bor i et § 92 tilbud og kan forventes dømt til tilsyn med mulighed for at kræve, at vedkommende skal bo i et § 92 tilbud. Her er det væsentligt hvilken kriminalitet der er tale om i forhold til brugerens funktionsnedsættelse. Hvis brugeren har en væsentlig psykisk funktionsnedsættelse kan der være tilfælde, hvor det er særdeles uhensigtsmæssigt at brugeren skal gennem en strafferetlig sag.'

Efter min opfattelse bør politiets holdning, som den er udtrykt ovenfor, ikke være bestemmende for hvilken praksis der følges med hensyn til at indgive politianmeldelse om voldelige episoder.

Jeg gør opmærksom på at der vil være tilfælde hvor en politimæssig behandling vil kunne have betydning for erstatningsforhold. At en anmeldelse kan være pædagogisk uhensigtsmæssig, kan jeg imidlertid ikke afvise.

Det fremgår af notatet at det som udgangspunkt er den forurettede selv der skal foretage politianmeldelse. Hertil fremgår endvidere følgende:

'Er den forurettede en medarbejder, der f.eks. vil anmelde vold eller anden krænkelse fra en bruger, bør en politianmeldelse så vidt muligt først drøftes med den på stedet ansvarlige leder.'

Jeg har tidligere udtalt at det efter min opfattelse er mest hensynsfuldt over for den forurettede medarbejder at det er ledelsen der under normale omstændigheder indgiver politianmeldelse i forbindelse med

vold eller trusler om vold mod personalet, dog med mulighed for at undlade dette af hensyn til den forurettede.

Jeg beder kommunen om at overveje at ændre notatet om anmeldelse af strafbare handlinger således at det fremgår at ansvaret for at (tage stilling til spørgsmålet om at) indgive politianmeldelse ligger hos ledelsen, dog således at der ikke indgives anmeldelse hvis den forurettede ikke ønsker det. Jeg anmoder om at blive underrettet om resultatet af kommunens overvejelser.

### Opfølgning

Som det fremgår ovenfor, afventer jeg underretning fra kommunen for så vidt angår de nævnte punkter.

### Underretning

Denne rapport sendes til Bostedet Solstriben, Københavns Kommune, Folketingets Retsudvalg og Center for Ligebehandling af Handicappede."

Ombudsmanden modtog herefter et brev af 30. marts 2007 fra Københavns Kommune. I brevet oplyste kommunen at en supplerende orientering om byggeri og indflytning på Irlandsvej 41 og moderniseringsplanens fase 2 vil kunne sendes i august 2008. Kommunen oplyste endvidere at kommunen havde taget bemærkningerne om anmeldelse af strafbare handlinger til efterretning, og at det var besluttet at tilrette notat af 5. marts 2006 i overensstemmelse hermed. Det reviderede notat vil blive sendt til mig til orientering.

I brev af 10. april 2007 noterede inspektionschefen sig det oplyste på ombudsmandens vegne.

## IV-F. Inspektion af rådhuset i Esbjerg

Beretningen for 2005, s. 904: Inspektionsrapport og opfølgingsrapport  
Beretningen for 2006: Opfølgende brev  
Afsluttet  
(J.nr. 2005-2634-160)

I anledning af opfølgingsrapport af 13. marts 2006 modtog ombudsmanden brev af 24. august 2006 fra Esbjerg Kommune. I et afsluttende brev af 30. august 2006 til Esbjerg Kommune meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

"...

### Ad punkt 4.1. Ydre adgangsforhold, herunder handicapparkering

I min opfølgingsrapport nr. 1 skrev jeg bl.a. således:

'Esbjerg Kommune har i udtalelsen af 6. marts 2006 oplyst at skiltningen ved indkørslen til Torvepladsen ændres, så det tydeligt fremstår at parkering er tilladt, med henvisning til handicapparkeringspladserne i Rolfsgade.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

...

Esbjerg Kommune har oplyst at der ikke etableres afmærkning af egentlige handicapparkeringspladser på Torvepladsen. Derimod reserveres der et areal umiddelbart uden for hovedtrappen til handicapparkering.

Jeg går ud fra at der med det areal der reserveres til handicapparkering, fuldt ud leves op til de ovennævnte krav til størrelsen af egentlige handicapparkeringspladser.

Jeg kan forstå at der ved indkørslen til Torvepladsen vil blive opsat skilt der henviser til handicapparkeringspladserne i Rolfsgade. Der kan vel være anledning til

at der her også informeres om muligheden for at parkere på det reserverede areal. Jeg anmoder om kommunens bemærkninger hertil.'

I udtalelse af 24. august 2006 har Esbjerg Kommune anført følgende:

'Vi har etableret handicapparkering på Torvepladsen – alle ugens dage – med afmærkning af 2 pladser – pladserne er placeret lige uden for hovedindgangen som vi fik anbefalet ved inspektionen.

Der er foretaget skiltning, hvoraf det fremgår at handicapparkering er tilladt (uden begrænsning). Vi har endnu ikke placeret et henvisningsskilt til handicapparkeringspladserne i Rolfsgade, da vi sidestiller denne indgang med hovedindgangen. Hvis det viser sig nødvendigt med en henvisning, bliver der naturligvis opsat et skilt.'

| Jeg har noteret mig det oplyste.

### Ad punkt 4.8. Toiletter

Esbjerg Kommune oplyste i brev af 6. marts 2006 at det eksisterende handicap toilet ville blive renoveret i løbet af 2006, og at jeg ville modtage tegninger når disse forelå.

I brev af 24. august 2006 har Esbjerg Kommune oplyst at ombygningen af rådhuset endnu ikke er tilendebragt, og at kommunen af den grund endnu ikke er begyndt at projektere en ombygning af det eksisterende handicap toilet. Tidsplanen for ombygningen af det eksisterende handicap toilet er således rykket, så handicap toilettet først kan forventes at være ombygget i 1. kvartal af 2007.

## *Opfølgning – inspektioner*

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer fortsat fremsendelse af tegninger vedrørende ændring af det pågældende toilet.

Jeg betragter herefter inspektionssagen som afsluttet, bortset fra at jeg afventer fremsendelse af de ovennævnte tegninger.”

## IV-G. Inspektion af venterum i Grindsted

Beretningen for 2005, s. 918: Inspektionsrapport og opfølgingsrapport  
Beretningen for 2006: Afsluttende brev  
Afsluttet  
(J.nr. 2005-2985-617)

I anledning af opfølgingsrapporten af 15. marts 2006 modtog ombudsmanden en udtalelse af 20. marts 2006 fra Politimesteren i Varde og udtalelser af 16. juni og 24. august 2006 med bilag fra Justitsministeriet. I enslydende afsluttende breve af 18. september 2006 til politimesteren og Justitsministeriet meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

”Den 15. marts 2006 afgav jeg en opfølgingsrapport vedrørende min inspektion den 14. september 2005 af venterummene i Grindsted. I rapporten bad jeg om underretning om resultatet af en undersøgelse vedrørende etablering af siddemulighed i almindelig siddehøjde. Jeg tilkendegav endvidere at jeg afventede Justitsministeriets svar på mit spørgsmål om hvorvidt der bør være oplysning om at venterummene er tv-overvågede.

...

For så vidt angår etablering af siddemulighed, har politimesteren i udtalelsen af 20. marts 2006 oplyst at der hos en lokal snedker er indhentet tilbud og aftalt opsætning af faste bænke i begge venterum, samt at arbejdet forventedes afsluttet primo april 2006.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

For så vidt angår spørgsmålet om oplysning om tv-overvågning, har Justitsministeriet indhentet udtalelser af 29. juni og 31. juli 2006 fra Rigspolitechefen. Rigspolitechefen har i førstnævnte udtalelse udtalt at han ikke mener at lovbekendtgørelse nr. 788 af 12. august 2005 om forbud mod tv-overvågning

mv. stiller krav om skiltning eller lignende ved tv-overvågning af venterum. Som svar på en fornyet henvendelse fra Justitsministeriet om hvorvidt der uanset denne lov burde gives underretning til indsatte i venterum om tv-overvågning, har Rigspolitechefen i den sidstnævnte udtalelse anført at han ikke mener at den manglende underretning er betænkelig hverken i den konkrete sag eller generelt. Rigspolitechefen har i den forbindelse anført at der er tale om en ekstraordinær sikkerhedsforanstaltning som i sagens natur altid vil være synlig og åbenbar for den indsatte, hvilket ikke mindst skal ses på baggrund af at venterum skal være indrettet med glatte vægge og lofter uden fremspring. Ud fra samme synspunkt foretages der heller ikke skiltning eller lignende i politiets detentioner hvor tv-overvågning er påkrævet.

Justitsministeriet har henholdt sig til det som Rigspolitechefen har anført.

Jeg er enig i at det ikke følger af tv-overvågningsloven at der ved tv-overvågning af venterum skal gives oplysning herom, jf. lovens § 3a, stk. 2, hvorefter der ikke stilles krav om oplysning om tv-overvågning der forestås af bl.a. politiet. Der kan imidlertid rejses spørgsmål om hvorvidt der alligevel burde være oplysning herom. Som anført i min endelige rapport om inspektionen af venterummene i Grindsted er der i nogle tilfælde en sådan oplysning ved overvågning af detentioner uanset at der ikke er pligt til oplysning om den tv-overvågning der finder sted i detentioner i medfør af detentionsbekendtgørelsens og detentionskundgørelsens bestemmelser herom. Denne overvågning er et led i det effektive tilsyn (mindst hver hal-



ve time) som der skal føres med berusede personer. Venterum er normalt ikke – og skal som anført i den endelige rapport heller ikke være – tv-overvågede, og for indsatte i venterum er der ikke samme krav om tilsyn mindst hver halve time. Dette var baggrunden for at jeg anmodede Justitsministeriet om en udtalelse om hvorvidt der (uanset at der ikke er pligt hertil efter tv-overvågningsloven) burde være oplysning om sådan overvågning når den – undtagelsesvis – finder sted.

Jeg har ingen bemærkninger til Rigspolitechefens og Justitsministeriets opfattelse

hvorefter det ikke anses for betænkeligt at indsatte der anbringes i venterum der er udstyret med tv-overvågning, ikke udtrykkeligt oplyses om denne overvågning. Jeg har lagt vægt på at overvågningen som anført af Rigspolitechefen er synlig, og at venterum er beregnet til meget kortvarige ophold.

Jeg betragter herefter sagen om min inspektion af venterummene på politistationen i Grindsted som afsluttet.

...”

# Beretningens registre

## Registre i beretningen

### Hovedregister s. 901 ff

De enkelte sager i beretningen er rubriceret under et eller flere emner der er optaget i en systematisk emnefortegnelse kaldet *Hovedregisteret*.

Hovedregistret indeholder som Ugeskrift for Retsvæsenens klassifikationssystem først en *oversigt*, s. 900, 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. 921ff

*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](http://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](http://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](http://www.ombudsmanden.dk/stikordsregister)

# Hovedregisteroversigt

<b>EMNER</b>	<b>SIDE</b>
ALMINDELIGE EMNER	901
AFGIFTER	901
AFTALER	901
ANSÆTTELSE- OG ARBEJDSRET	902
ARVERET	902
BOLIGRET	902
EJENDOMSRET	903
ENTREPRISERET	903
ERHVERVSRET	903
ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD	903
FAMILIERET	904
FOGEDRET	905
FORSIKRING	905
FORVALTNINGSRET	906
FÆRDELSRET	909
FÆRØERNE OG GRØNLAND	909
IMMATERIALRET	909
INTERNATIONAL RET	910
KAUTION OG GARANTI	910
KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET	910
KØB	911
LANDBRUG MV.	911
LEJE AF FAST EJENDOM	911
LEJE, BRUGSRET OG FORVARING VEDRØRENDE LØSØRE	912
MARKEDSRET	912
MILJØRET	912
PANT OG TILBAGEHOLDSRET	912
PENGEVÆSEN MV.	913
PERSONSPØRGSMÅL	913
PRESSE OG RADIO	914
RETSPLEJE	914
SELSKABSRET	916
SKATTER	916
SKIFTERET	917
STATSFORFATNINGSRET	917
STRAFFERET	917
SØFART	918
TINGLYSNING	919
TRANSPORT OG KOMMUNIKATION	919
VEJE OG VAND	920

# Hovedregister

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

## Almindelige emner

- 1. Lovfortolkning**
  - 1.1 Analogi og modsætnings-  
slutning, se også Forvaltningsret  
1.2
  - 1.2 Motiver
  - 1.9 Andre spørgsmål
- 2. Passivitet** (herunder undladt  
reklamation)
- 3. Bevis**
- 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 631
  - 1.2 Accept 631
  - 1.3 Stiltiende løfte
  - 1.4 Standardvilkår
  - 1.5 Kontraheringspligt
  - 1.6 Tilbagetrædelsesret (Fortrydel-  
sesret) 631
  - 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. Forbrugeraftaler. 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  
mellemmænd
- 8. Tjenesteydelser, se også Er-  
hvervsret 2.2**
- 9. Andre spørgsmål**

Hovedemne underemne	Side
<b>Ansættelses- og arbejdsret</b>	
<b>1. Tjenestemænd</b>	
1.1 Ansættelse og ansættelsesvilkår	
1.2 Pligter - Afsked	
1.3 Pension	
1.9 Andre spørgsmål	
<b>2. Funktionærforhold</b>	
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 Lønspørgsmål	
2.6 Konkurrenceklausuler	
2.7 Opsigelse, bortvisning eller bortgang	578
2.9 Andre spørgsmål	
<b>3. Medhjælpere</b>	
<b>4. Erhvervsuddannelser</b>	
<b>5. Ferie</b>	
<b>6. Pension</b> (bortset fra tjenestemandspension)	
<b>7. Kollektiv arbejdsret</b>	
7.1 Kollektive aftaler	
7.2 Arbejdsstandsning og arbejdsstridigheder	
<b>8. Arbejds miljø</b>	
<b>9. Andre spørgsmål</b>	
9.1 Lønmodtagernes Garantifond, se også Konkurs 24.2	
9.2 Retsstilling ved virksomhedsoverdragelse	
9.9 Andre ansættelsesforhold	631

## Arveret

1. Arv efter loven
2. Testamentsarv

Hovedemne underemne	Side
2.1 Oprettelse	
2.2 Indhold og fortolkning	
2.3 Tilbagekaldelse. Gensidige testamenter	
<b>3. Uskiftet bo</b>	
<b>4. Arveafkald, arveforskud, arvepagter</b>	237
<b>5. Båndlæggelse</b>	
<b>6. Døds gaver</b>	
<b>7. Borteblevne</b>	
<b>8. Afgift</b> , se Afgifter 3	
<b>9. Andre spørgsmål</b>	
<b>Boligret</b>	
<b>1. Lejeboliger</b>	
1.1 Almennyttige boligselskaber	
1.2 Private boligselskaber mv.	
1.3 Ungdomsboliger	
1.4 Ældreboliger	
1.9 Andre spørgsmål	
<b>2. Ejerlejligheder</b>	
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	
<b>3. Andelsboliger</b>	
3.1 Stiftelse af andelsboligforeninger	
3.2 Foreningsforhold	
3.3 Råden over andelslejligheden	
33.1 Salg	
33.2 Arv, ægteskabs- og samlivsophør o.l.	
33.3 Pantsætning	
33.4 Retsforfølgning	
3.4 Skat	

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

- 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 hævde  
**2. Løsøre**  
2.1 Beskyttelse over for overdragernes kreditorer  
2.2 Ejendomsforbehold  
2.3 Konsignation  
2.4 Andre spørgsmål om forhold til erhververens kreditorer  
2.5 Andre spørgsmål om forhold til afledede aftaleerhververe  
2.9 Andre spørgsmål

## Entrepriseret

- 1. Licitation**  
1.1 Tilbud og accept  
1.9 Andre spørgsmål  
**2. Entreprise**  
2.1 Arbejdets omfang (ekstraarbejde)  
2.2 Misligholdelse  
2.3 Betaling, sikkerhed, insolvens  
2.4 Dagbøder  
2.5 Tvister  
25.1 Syn og skøn, se også Retspleje 14.2  
25.2 Voldgift, se også Retspleje 2.8  
**9. Andre spørgsmål**

## Erhvervsret

(se også Markedsret)

- 1. Almindelige emner**

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

- 1.1 Registre, se også Personspørgsmål 1  
1.2 Bogføring  
1.3 Næringslov  
1.4 Butikstid  
1.5 Standardisering  
1.9 Andre spørgsmål  
**2. Særlige emner**  
2.1 Forlystelser  
2.2 Liberale erhverv  
2.3 Energiforsyning  
2.4 Lotteri, spil, tipning  
2.5 Brugthandel  
2.6 Hoteller og restaurationer  
2.9 Andre spørgsmål

## Erstatning uden for kontraktforhold

- 1. Ansvarsgrundlag**  
1.1 Culpa  
11.1 Culpa  
111.1 Privates ansvar  
111.2 Offentligt ansvar  
111.3 Undladelser  
1.2 Formodningsansvar (Omvendt bevisbyrde)  
1.3 Principalansvar (Husbondansvar)  
1.4 Objektivt ansvar  
14.1 Lovhjemlet objektivt ansvar  
141.1 Færdselslov, se Færdselsret 6  
141.2 Hundelov  
141.3 Jernbaneerstatningslov  
141.4 Luftfartslov  
141.9 Andre love  
14.2 Objektivt ansvar uden lovhjemmel  
142.1 Offentligt ansvar  
142.2 Privat ansvar  
1.5 Produktansvar  
**2. Årsagsforbindelse og adækvans**  
2.1 Årsagsforbindelse



Hovedemne underemne	Side
21.1	Beviskrav
21.2	Bevisbyrde
21.9	Andre spørgsmål
2.2	Adækvans
22.1	Tingsskade
22.2	Personskade
22.9	Andre spørgsmål
<b>3.</b>	<b>Erstatningsberegning</b>
3.1	Tingsskade
31.1	Værditab
31.2	Drifts- og afsavnserstatning
31.3	Andre tab
31.4	Tabsbegrænsning
3.2	Personskade
32.1	Erstatningsansvarsloven
321.1	Erstatnings- og godtgørelsesposterne
3211.1	Helbredelsesudgifter mv.
3211.2	Tabt arbejdsfortjeneste
3211.3	Svie og smerte
3211.4	Varigt mén
3211.5	Erhvervsevnetab
3211.6	Forsørgertab
32116.1	Ægtefælle eller samlever
32116.2	Børn
32116.3	Andre
3211.7	Tort
3211.9	Andet tab
321.2	Ydelser fra andre
3212.1	Ydelser efter lov om arbejdsskade- forsikring, se også Forvaltningsret 261.1
3212.2	Private forsikringer
3212.3	Sociale ydelser
3212.4	Andre ydelser
3212.5	Regres
32.2	Lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser
32.3	Lov om arbejdsskadeforsikring, se også Forvaltningsret 261.1

Hovedemne underemne	Side
32.9	Andre spørgsmål, herunder er- statningsposter for EAL.
3.3	Almindelig formueskade
<b>4.</b>	<b>Generelle spørgsmål vedrø- rende erstatningskrav</b>
4.1	Kravets beskyttelse og overfø- relse
41.1	Tingsskade
41.2	Personskade
4.2	Kravets forældelse, se Pengevæ- sen 5.8
4.3	Kravets forrentning
43.1	Tingsskade
43.2	Personskade
<b>5.</b>	<b>Medvirken og egen skyld</b>
<b>6.</b>	<b>Flere erstatningsansvarlige</b>
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
<b>7.</b>	<b>Ansvarsfrihed og ansvars- nedsættelse (bortset fra med- virken)</b>
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
<b>9.</b>	<b>Andre spørgsmål</b>
<b>Familieret</b>	
<b>1.</b>	<b>Ægteskab</b>
1.1	Ægteskabets indgåelse, herun- der forlovelse
1.2	Ægtefællers formueordning. Ægtepagter

Hovedemne underemne	Side
1.3 Ægteskabs opløsning (separati- on og skilsmisse)	
13.1 Separations- og skilsmissegrun- de	
13.2 Separations- og skilsmissevilkår og ændring heraf	
132.1 Underholdsbidrag	316
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	
<b>2. Samlivsforhold uden ægte- skab</b>	
<b>3. Børn</b>	
3.1 Faderskab	
3.2 Adoption	
3.3 Forældremyndighed og sam- værsret	
33.1 Forældremyndighed	
33.2 Samværsret	
3.4 Børns forsørgelse	277 316
3.5 Umyndighed og værgemål	
<b>9. Andre spørgsmål</b>	

## Fogedret

<b>1. Udlæg</b>
1.1 Grundlaget
1.2 Fremgangsmåde
1.3 Genstand
1.4 Retsvirkning
<b>2. Lønindeholdelse</b>
<b>3. Arrest</b>
3.1 Betingelser
3.2 Fremgangsmåde
3.3 Genstand
3.4 Retsvirkning
<b>4. Tvangsauktion</b>
4.1 Løse
4.2 Fast ejendom

Hovedemne underemne	Side
42.1 Betingelser	
42.2 Afværgelse	
42.3 Forberedelse	
42.4 Gennemførelse	
42.5 Retsvirkning	
42.9 Andre spørgsmål	
<b>5. Fogedforbud</b>	
5.1 Betingelser	
5.2 Fremgangsmåde	
5.3 Indhold	
5.4 Retsvirkning	
<b>6. Krav på andet end penge</b>	
6.1 Børn	
6.2 Umiddelbare fogedforretninger	
<b>7. Appel</b>	
<b>9. Andre spørgsmål</b>	

## Forsikring

<b>1. Forsikringsbegivenheden</b>
<b>2. Opgørelse af skaden</b>
<b>3. Nedsættelse eller bortfald af forsikringsydelsen</b>
3.1 Urigtige risikooplysninger
3.2 Fremkaldelse af forsikringsbegi- venheden
3.3 Fareforøgelse
3.4 Sikkerhedsforskrifter
3.5 Underforsikring
3.9 Andre spørgsmål
<b>4. Præmiebetaling</b>
<b>5. Forsikring af tredjemands in- teresser</b>
<b>6. Selskabets regreskrav, se Er- statning uden for kontraktfor- hold 7.6</b>
<b>7. Andre spørgsmål vedrøren- de de enkelte forsikrings- former</b>
7.1 Brandforsikring
7.2 Vand- og tøbrudsskadeforsik- ring
7.3 Tyveri- og røveriforsikring

Hovedemne underemne	Side	Hovedemne underemne	Side
7.4		1121.1	
Ansvarsforsikring. Se også Færdselsret 71.1		Officialprincippet	178 226
7.5			277
Sø- og transportforsikring			297
7.6			316
Garantiforsikring			346
7.7			373
Livsforsikring			414
7.8			611
Ulykkes-, syge- og begravelses- forsikring			631
7.9			653
Anden forsikring. Arbejdslø- hedsforsikring, se Forvaltnings- ret 261.5, Arbejdsskade- forsikring, se Forvaltningsret 261.1, Retshjælpsforsikring, se Retspleje 22.3.		1121.2	
		Privates oplysningspligt	316
		1121.3	
		Myndigheders oplysningspligt	277 316 480
<b>8. Gensidige forsikrings- selskaber</b>		1121.4	
		Høring	165
<b>9. Andre spørgsmål</b>		1121.5	
		Enkelte sagsoplysningsskridt	390 414
<b>Forvaltningsret</b>		112.2	
<b>1. Almindelige emner</b>		Tavshedspligt	310
1.1		112.3	
Sagsbehandlingsspørgsmål		Myndighedens videregivelse af oplysninger	
11.1		1123.1	
Sagens rejsning mv.		Inden for samme myndighed	397
111.1		1123.2	
Sagsbegrebet	310 403	Til anden myndighed	310 403
111.2		112.4	
Initiativ til sagens rejsning		Offentlighed	
111.3		1124.1	
Kompetence (herunder delega- tion)		Dokumentoffentlighed, se også Forvaltningsret 113.4	631
1113.1		11241.1	
Originær kompetence		Undtagne sagstyper	480 514 529
1113.2			
Intern delegation		11241.2	
1113.3		Undtagne dokumenter	158 268 337 468 556
Ekstern delegation			
111.4		11241.3	
Habilitet mv.		Undtagne oplysninger	178
1114.1		1124.2	
Speciel habilitet		Projektoffentlighed	
1114.2		1124.3	
Generel habilitet		Mødeoffentlighed	
1114.3		1124.9	
Værdighedskrav mv.		Andre former for offentlighed	
11.2		11.3	
Sagens oplysning, tavshedspligt, offentlighed		Partsmedvirken	
112.1		113.1	
Sagens oplysning		Partsbegrebet	268 310 403 482 480
		113.2	
		Partsrepræsentation	644

Hovedemne underemne	Side
113.3 Partshøring	
1133.1 Ulovbestemt	631
1133.2 Lovbestemt	414 569 611 631
113.4 Partsaktindsigt, se også forvaltningsret 1124.1	480 631
1134.1 Undtagne sagstyper	
1134.2 Undtagne dokumenter	
1134.3 Undtagne oplysninger	
11.4 Sagens afslutning	
114.1 Afgørelsesbegrebet	233 480 611
114.2 Den interne beslutningsprocedure	
114.3 Begrundelse	216 237 414 480 556 569 578 611 631 653
114.4 Klagevejledning	191 410 611
114.5 Bekendtgørelse og underretning	350 414
114.6 Formkrav	
1146.1 Skriftlighed	631
1146.2 Formulering	
1146.9 Andre formkrav	414 644
11.5 Særlige sagsbehandlingsspørgsmål	
115.1 Vejledning	233 297 379 381 519 653

Hovedemne underemne	Side
115.2 Sagsbehandlingstid	145 165 233 397 811
115.3 God forvaltningsskik	233 350 379 414 519 631 644
115.4 Arkivering	390
11.9 Andre sagsbehandlingsspørgsmål	191 226 316 397 414 519 644
1.2 Hjemmelsspørgsmål	
12.1 Krav til hjemmelsgrundlaget	128 316 451 529 569 605 620
12.2 Fortolkning	263 337
12.3 Udfyldning	
123.1 Inddragelse af kriterier	237 346
123.2 Skønsafvejningen	237 277
123.3 Proportionalitetsprincippet	373
123.4 Vilkår, procedurefordrejning	149 631
12.4 Administrativ praksis	316 346 350 390
1.3 Administrativ prøvelse mv.	

Hovedemne underemne	Side
13.1 Rekurs	191 268 316 397 410 414 480 556
13.2 Specielt tilsyn, se også Forvaltningsret 3.5	451
13.3 Remonstration og tilbagekaldelse, se også Skatter 6	214 436
1.4 Ombudsmandsprøvelse	556 620
1.5 Domstolsprøvelse	556
<b>2. Enkelte forvaltningsområder</b>	
2.1 Offentlig forsyningsvirksomhed	
2.2 Personaleadministration, se også Ansættelses- og arbejdsret	128 569 578 631
2.3 Undervisning og forskning (herunder skoler)	390 611
2.4 Sundhedsvæsen, læger og sygehuse	605 752
2.5 Socialvæsen	
25.1 Social bistand	
251.1 Ydelser	
2511.1 Pengeydelser	414
2511.2 Hjælpe midler	
2511.3 Tjenesteydelser	
2511.9 Andre ydelser	
251.2 Institutioner	
2512.1 Visitation	
2512.9 Andre spørgsmål	451
251.3 Retlig regulering	
2513.1 Godkendelser	
2513.2 Forvaltningsaftaler	
2513.3 Tvangsindgreb	
2513.9 Andre spørgsmål	482
251.4 Opkrævning	
25.2 Social pension	

Hovedemne underemne	Side
25.3 Syge- og barseldagpenge	
25.9 Andre spørgsmål	178
2.6 Andre tilskud til personer, se også Forvaltningsret 2.5	
261.1 Arbejdsskadeforsikring. Se også Erstatning uden for kontraktforhold 32.3	436
261.2 Børnetilskud og familiedyelse	
261.3 Uddannelsesstøtte	
261.4 Individuel boligstøtte	
261.5 Arbejdsløshedsforsikring	
261.6 ATP	
261.9 Andre spørgsmål	
2.7 Kultur	
2.9 Andre forvaltningsområder	
29.1 Arbejdsformidling og arbejdsmarkedsuddannelser, se også Forvaltningsret 261.5	
29.2 Totalforsvar	
292.1 Værnepligt og civilt arbejde	
292.2 Det militære forsvar	
292.3 Civilforsvaret og det civile beredskab	
29.3 Erhvervsstøtte, se også Landbrug mv. 2	
29.4 Udenrigsforhold og udviklingsbistand, se også International ret 1 og 2	519
29.5 Politi	
29.6 Udlændinge	849
296.1 Opholds- og arbejdstilladelse	346 350
296.2 Udlevering og udvisning	
29.7 Kirken og kirkelige forhold	
29.9 Særlige forvaltningsområder	
<b>3. Kommunale forhold</b>	
3.1 Valg til kommunale organer	
3.2 Beslutningsproceduren i kommunale organer	
3.3 De kommunale opgaver	
3.4 Kommunernes økonomi og budgetter, se også Statsforvaltningsret 4	

Hovedemne	Side
-----------	------

3.5	Det kommunale tilsyn	
3.9	Andre spørgsmål	796 811

## Færdselsret

<b>1.</b>	<b>Færdselslovens område</b>	
<b>2.</b>	<b>Registrering af køretøjer</b>	
<b>3.</b>	<b>Strafansvar</b>	
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	
<b>4.</b>	<b>Førerret til motordrevet køretøj</b>	
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	
<b>5.</b>	<b>Spiritus- og promillekørsel</b>	
5.1	Spirituskørsel	

Hovedemne	Side
-----------	------

51.1	Færdselslovens § 53, stk. 1	
511.1	Motorkøretøj	
511.2	Andet motordrevet køretøj	
51.2	Færdselslovens § 53, stk. 2	
51.3	Straffelovens § 241 og § 249	
5.2	Promillekørsel	
5.3	Kørsel i udlandet	
5.4	Gentagelse	
<b>6.</b>	<b>Erstatningsansvar</b>	
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	
<b>7.</b>	<b>Forsikring</b>	
7.1	Motordrevet køretøj	
71.1	Lovpligtig ansvarsforsikring	
71.2	Kaskoforsikring, se Forsikring 7.9	
7.2	Anden forsikring, se Forsikring	
<b>8.</b>	<b>Konfiskation</b>	
8.1	Motorkøretøj	
8.2	Knallert	
<b>9.</b>	<b>Andre spørgsmål</b>	

## Færøerne og Grønland

<b>1.</b>	<b>Færøerne</b>	468
<b>2.</b>	<b>Grønland</b>	

## Immaterielret

<b>1.</b>	<b>Ophavsret</b>	
1.1	Ophavsretslovens saglige afgrænsning	
1.2	Enerettens indhold og de lovbestemte indskrænkninger	
1.3	Rettens overførelse. Arbejdsta-gernes ophavsret. Forlagskon-trakter mv.	



Hovedemne underemne	Side
1.4	Retskrænkelser og sanktioner
1.5	Udøvende kunstnere og andre rettigheder i lovens kapitel V
1.6	Internationale forhold
<b>2.</b>	<b>Fotografiret</b>
<b>3.</b>	<b>Mønsterret</b>
<b>4.</b>	<b>Patentret</b>
4.1	Patenterbare opfindelser. Krænkelsspørgsmål
4.2	Licensaftaler mv.
4.9	Andre spørgsmål
<b>5.</b>	<b>Varemærkeret</b>
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
<b>6.</b>	<b>Andre rettigheder</b>
6.1	Plantenyheder
6.2	Halvlederrettigheder
6.3	Brugsmønstre
6.9	Andre rettigheder
<b>9.</b>	<b>Andre spørgsmål</b>

## International ret

<b>1.</b>	<b>EU-ret</b> , 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-retsaktens inkorporering
1.9	Andre spørgsmål

Hovedemne underemne	Side
<b>2.</b>	<b>Folkeret. Internationale organisationer</b>
<b>3.</b>	<b>International privatret mv.</b>
<b>4.</b>	<b>International offentlig ret</b> , se også Retspleje 21.4
<b>5.</b>	<b>International strafferet</b>
<b>6.</b>	<b>International skatteret</b>
<b>9.</b>	<b>Andre spørgsmål</b>

## Kaution og garanti

<b>1.</b>	<b>Kaution</b>
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
<b>2.</b>	<b>Garanti</b>

## Konkurs- og anden insolvensret

<b>1.</b>	<b>Betalingsstandsning</b>
<b>2.</b>	<b>Konkurs</b>
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

Hovedemne	Side
-----------	------

- |           |                                      |
|-----------|--------------------------------------|
| 27.2      | Kreditorbegunstigelser               |
| <b>3.</b> | <b>Tvangsakkord uden for konkurs</b> |
| <b>4.</b> | <b>Gældssanering</b>                 |
| 4.1       | Betingelser for gældssanering        |
| 4.2       | Gældssaneringens indhold             |
| 4.3       | Gældssaneringsprocessen              |
| 4.4       | Gældssaneringens virkninger          |
| <b>5.</b> | <b>Frivillige gældsordninger</b>     |
| <b>9.</b> | <b>Andre spørgsmål</b>               |

## Køb

- |           |   |
|-----------|---|
| <b>1.</b> | <b>Købsaftalens indgåelse og tolkning</b> |
| <b>2.</b> | <b>Købsummen og dens betaling</b>         |
| 2.1       | Kreditkøb                                 |
| 2.2       | Forsinket betaling. Morarenter            |
| <b>3.</b> | <b>Leveringssted</b>                      |
| <b>4.</b> | <b>Leveringstid</b>                       |
| <b>5.</b> | <b>Kvalitet og mængde</b>                 |
| 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.      |
| <b>6.</b> | <b>Køb af fordringer</b>                  |
| <b>7.</b> | <b>Vanhjemmel</b>                         |

Hovedemne	Side
-----------	------

- |           |   |
|-----------|---|
| 7.1       | Fast ejendom (adkomstmangel eller uoplyste behæftelser) |
| 7.2       | Løsøre  |
| <b>8.</b> | <b>Fordringshavermora</b>                               |
| <b>9.</b> | <b>Andre spørgsmål</b>                                  |

## Landbrug mv.

Om skel, matrikulære forhold, inddæmning, kystforhold, diger og søer, se også Ejendomsret og Miljøret

- |           |  |
|-----------|--|
| <b>1.</b> | <b>Landbrugsejendomme. Jordfordeling. Huse på landet</b> |
| <b>2.</b> | <b>Offentlig støtte til landbrug</b>                     |
| <b>3.</b> | <b>Mark og vejfred</b>                                   |
| <b>4.</b> | <b>Skove. Skovbrug</b>                                   |
| <b>5.</b> | <b>Søer og vandløb</b> , se også Veje og Vand 2          |
| <b>6.</b> | <b>Planter, dyreværn, dyresygdomme og veterinærvesen</b> |
| <b>7.</b> | <b>Jagt og fiskeri</b>                                   |
| <b>8.</b> | <b>Landbrugsvarer</b>                                    |
| <b>9.</b> | <b>Andre spørgsmål, herunder aftægt og forpagtning</b>   |

## Leje af fast ejendom

- |           |  |
|-----------|--|
| <b>1.</b> | <b>Lejeaftalen</b>                             |
| 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                                |
| <b>2.</b> | <b>Lejerettighedens overgang</b>               |
| 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                          |

Hovedemne underemne	Side
22.1	Aftalt overgang (Afståelsesret)
22.2	Overgang i henhold til loven, bytteret, død, ægteskabs- og samlivsophør etc.
22.3	Lejers konkurs
22.4	Fremleje
22.9	Andre spørgsmål
<b>3.</b>	<b>Varmeforsyning</b>
<b>4.</b>	<b>Lejefastsættelse</b>
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
<b>5.</b>	<b>Vedligeholdelse og misligholdelse</b>
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
<b>6.</b>	<b>Beboerrepræsentation</b>
<b>7.</b>	<b>Boligsager</b>
7.1	Boligretssager
7.2	Huslejenævnsager
7.3	Fogedsager, se Fogedret 6.2
<b>9.</b>	<b>Andre spørgsmål</b>
Leje, brugsret og forvaring vedrørende løsøre	
<b>1.</b>	<b>Leasing</b>
<b>2.</b>	<b>Leje og lån i øvrigt</b>
<b>3.</b>	<b>Forvaring</b>
Markedsret	
Se også Erhvervsret	
<b>1.</b>	<b>Markedsføring</b>

Hovedemne underemne	Side
1.1	Vildledende reklame mv.
1.2	Efterligning
1.3	Forretningskendetegn
1.4	Tilgift
1.5	Lodtrækning, konkurrencer
1.6	Erhvervshemmeligheder
1.9	Andre spørgsmål, herunder "god markedsføringskik".
<b>2.</b>	<b>Forbrugerbeskyttelse</b>
<b>3.</b>	<b>Monopoler, andre konkurrencebegrænsninger samt prisregulering</b>
<b>9.</b>	<b>Andre spørgsmål</b>
Miljøret	
Se også Landbrug, Veje og Vand	
<b>1.</b>	<b>Miljøbeskyttelse</b>
1.1	Planlovgivning
1.2	Fredning
12.1	Naturfredning
12.2	Bygningsfredning
12.9	Anden fredning
1.3	Forurening, se også Veje og vand 2.2
1.9	Andre spørgsmål
<b>2.</b>	<b>Byggeret</b>
2.1	Byggebetingelser
21.1	Opførelse og indretning
21.2	Vedligeholdelse
21.9	Andre spørgsmål
2.2	Byfornyelse, sanering, se Boligret 5
2.9	Andre spørgsmål
<b>3.</b>	<b>Naboforhold</b>
3.1	Hegn
3.2	Naboretlige grundsætninger
<b>4.</b>	<b>Servitutter</b>
4.1	Private servitutter
4.2	Offentlige servitutter
<b>9.</b>	<b>Andre spørgsmål</b>
Pant og tilbageholdsret	
Se også Tinglysning, Pengevæsen, Fogedret 4	

Hovedemne underemne	Side
<b>1. Almindelige spørgsmål</b>	
1.1 Panteret	
1.2 Panterets stiftelse	
1.3 Pantet	
1.4 Pantekrav	
1.5 Overdragelse	
1.6 Ophør	
<b>2. Pant i fast ejendom</b>	
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	
<b>3. Håndpant i løsøre</b>	
3.1 Stiftelse	
3.2 Panteforholdets forløb	
3.3 Ophør	
3.9 Andre spørgsmål	
<b>4. Pant i fordringer</b>	

Hovedemne underemne	Side
4.1 Stiftelse	
4.2 Panteforholdets forløb	
4.3 Ophør	
4.4 Særligt om ejerpantebreve	
4.9 Andre spørgsmål	
<b>5. Underpant i løsøre</b>	
5.1 Stiftelse	
5.2 Panteforholdets forløb	
5.3 Ophør	
5.9 Andre spørgsmål	
<b>6. Pant i skibe og luftfartøjer</b>	
<b>7. Pant i fondsaktiver</b>	
<b>8. Høstpantebreve</b>	
<b>9. Tilbageholdsret</b>	
<b>Pengevæsen mv.</b>	
<b>1. Børs og børsomsætning</b>	
<b>2. Banker og sparekasser</b>	
<b>3. Realkreditinstitutter</b>	
<b>4. Veksler, checks og gældsbreve</b>	
<b>5. Gæld</b>	
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	
<b>6. Betalings- og kreditkort mv.</b>	
<b>7. Valutalovgivning</b>	
<b>9. Andre spørgsmål</b>	
<b>Personspørgsmål</b>	
<b>1. Registrering</b>	
<b>2. Navn</b>	

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

**3. Ligestilling**

**4. Personlig retsbeskyttelse**

**9. Andre spørgsmål**

Presse og radio

(se også Immaterialret 1: Ophavsret)

**1. Pressen**

**2. Radio og fjernsyn**

Retspleje

**1. Generelle emner**

- 1.1 Domstolenes ordning
- 11.1 Retsmøder
- 11.2 Retsbøger
- 11.3 Dommere, lægdommere
- 1.2 Advokater
- 12.1 Beskikkelse
- 12.2 Møderet
- 12.3 Erstatningsansvar
- 12.4 Salær, se også Retspleje 332.3
- 12.5 Disciplinærfølgning og ophør af retten til at udøve advokatvirksomhed
- 12.9 Andre spørgsmål
- 1.3 Procesmåden
- 13.1 Retsledelse
- 13.2 Retsafgørelser
- 13.9 Andre spørgsmål
- 1.4 Bevis
- 14.1 Vidner
- 14.2 Syn og skøn
- 14.3 Sagkyndige erklæringer
- 14.4 Søforklaringer
- 14.5 Andre bevismidler
- 14.6 Bevisbyrde
- 14.7 Bevisvurderingen
- 14.8 Bevisførelse
- 148.1 Bevisumiddelbarhed
- 148.2 Isolerede bevisoptagelser
- 148.3 Politirapporter
- 148.9 Andre spørgsmål
- 1.5 Forkyndelse

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

**2. Retspleje i borgerlige sager**

- 2.1 Retternes virkekreds
- 21.1 Saglig kompetence
- 21.2 Sø- og handelssager
- 21.3 Stedlig kompetence (værneting)
- 21.4 International kompetence
- 21.5 Sammenlægning og adskillelse af krav
- 2.2 Parterne
- 22.1 Habilitet
- 22.2 Søgsmålskompetence
- 22.3 Retshjælp og retshjælpsforsikring
- 22.4 Fri proces
- 22.5 Rettergangsfuldmagt
- 22.6 Nødvendigt procesfællesskab
- 22.7 Succession
- 22.8 Sagsomkostninger
- 22.9 Rettergangsbøder
- 2.3 Proceskravet
- 23.1 Fuldbyrdelessøgsmål
- 23.2 Anerkendelsessøgsmål
- 2.4 Sagsbehandlingen
- 24.1 Bevisførelse, se Retspleje 1.4
- 24.2 Udsættelse
- 24.3 Forlig
- 2.5 Førsteinstanssager
- 25.1 Sagens anlæg
- 25.2 Procestilvarsling
- 25.3 Nye påstande, anbringender og beviser
- 25.4 Udeblivelse
- 25.5 Sagsbehandling
- 2.6 Retsmidler
- 26.1 Anke
- 261.1 Ankefristen
- 261.2 Ankeafkald
- 261.3 Nye påstande, anbringender og beviser
- 261.4 Udeblivelse

Hovedemne underemne	Side	Hovedemne underemne	Side
261.5		322.2	
261.6		32.3	
261.9		32.4	
26.2		3.3	
26.3		33.1	191
26.4		33.2	
26.5		332.1	
26.6		332.2	
266.1		332.3	
266.2		3.4	
266.3		3.5	
2.7		35.1	
27.1		35.2	
27.2		35.3	725 745
27.3		35.4	
27.4		35.5	
27.5		35.6	
27.6		35.7	
2.8		35.8	
		35.9	
<b>3. Strafferetspleje</b>		3.6	
3.1		36.1	
31.1		36.2	
31.2		36.3	
31.3		3.7	
31.4		37.1	
3.2		37.2	
32.1		37.3	
321.1	191	37.4	
321.2		374.1	
321.3	191	374.2	
321.4		37.5	
32.2		3.8	
322.1	191 206	38.1	
		381.1	
		381.2	
		381.3	



Hovedemne underemne	Side
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

<b>1.</b>	<b>Aktieselskaber og anparts- selskaber</b>
1.1	Stiftelse
1.2	Kapital. Forholdet til tredje- mand
1.3	Ledelse. Direktørers og bestyrel- sens retsstilling
1.4	Aktionærers og anpartshaveres retsstilling
1.5	Opløsning og fusion
1.9	Andre spørgsmål
<b>2.</b>	<b>Forsikringselskaber</b>
<b>3.</b>	<b>Andelsforetagender, herun- der brugsforeninger mv.</b>
3.1	Stiftelse og indhold
3.2	Medlemmers retsstilling
32.1	Ind- og udtræden
32.9	Andre spørgsmål
3.3	Forholdet til tredjemand
3.9.	Andre spørgsmål
<b>4.</b>	<b>Firma</b>
<b>5.</b>	<b>Foreninger.</b> Ejerlejlighedsfor- eninger, se Boligret 2.2; Andels- boligforeninger, se Boligret 3.2.
5.1	Stiftelse, funktion og ophør
5.2	Medlemmers retsstilling

Hovedemne underemne	Side
52.1	Ind- og udtræden
52.2	Udelukkelse af medlemmer
52.9	Andre spørgsmål
5.3	Investeringsforeninger
5.4	Pensionskasser
<b>6.</b>	<b>Kommanditselskaber</b>
<b>7.</b>	<b>Interessentskaber og sam- eje.</b> Om sameje i faste samlivs- forhold, se Familieret 2
<b>8.</b>	<b>Fonde</b>
<b>9.</b>	<b>Legater. Stiftelser</b>
<b>Skatter</b>	
Se også afgifter	
<b>1.</b>	<b>Beskatning af fysiske perso- ner</b>
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
1.5	Virksomhedsskat og virksom- hedsomdannelse
1.6	Renteafgift
1.7	Formueskat
1.8	Kommunal skat
1.9	Andre skatter

Hovedemne	Side
-----------	------

- |     |  |  |
|-----|--|--|
| 2.  | <b>Dødsbopbeskatning</b>                               |  |
| 3.  | <b>Beskatning af selskaber, foreninger og fonde</b>    |  |
| 4.  | <b>Dobbeltbeskatning</b> , se også International ret 6 |  |
| 5.  | <b>Skattekontrol og straffeansvar</b>                  |  |
| 6.  | <b>Genoptagelse og andre forvaltningsspørgsmål</b>     |  |
| 7.  | <b>Domstolsprøvelse</b> , se også Forvaltningsret 1.5  |  |
| 8.  | <b>Omgåelse og proforma</b>                            |  |
| 9.  | <b>Skatteopkrævning</b>                                |  |
| 9.1 | Kildeskat  |  |
| 9.2 | Inddrivelse  |  |

## Skifteret

1. **Offentligt skifte, derunder eksekutorskifte**
2. **Privat skifte**
3. **Uskiftet bo**, se Arveret 3
4. **Fællesboskifte**, se Familieret 1.4
5. **Skifte i medfør af skifte-lovens § 82**
6. **Præklusivt proklama**
9. **Andre spørgsmål**

## Statsforfatningsret

1. **Riget og de enkelte landsdele. Statsborgerret**, se også Færøerne og Grønland
2. **Statsorganerne**
  - 2.1 Folketinget
  - 21.1 Valg, valgret og valgbarhed
  - 21.2 Lovens forhold til grundloven
  - 21.3 Lovens ikrafttræden mv. 529
  - 2.2 Andre statsorganer 263  
468
3. **Frihedsrettighederne**
  - 3.1 Ejendomsrettens beskyttelse. Ekspropriation
  - 31.1 Ekspropriationsbegrebet
  - 31.2 Ekspropriationens lovlighed

Hovedemne	Side
-----------	------

- |      |   |            |
|------|---|------------|
| 31.3 | Erstatningskravet                                     |            |
| 3.2  | De øvrige frihedsrettigheder, se også Personspørgsmål | 128<br>254 |
| 4.   | <b>Bevillingsret</b> , se også forvaltningsret 3.4    |            |
| 9.   | <b>Andre spørgsmål</b>                                |            |

## 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
      - 22.4 Racediskrimination
      - 2.3 Seksualforbrydelser
        - 23.1 Voldtægt o.l. forbrydelser
        - 23.2 Blufærdighedskrænkelser
        - 23.3 Blodskam

Hovedemne underemne	Side	Hovedemne underemne	Side	
23.4	Rufferi mv.	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.	
2.4	Formueforbrydelser mv.	<b>3. Sanktioner</b>		
24.1	Tyveri	3.1	Strafudmåling	
24.2	Brugstyveri og hærværkshandlinger	31.1	Strafnedsættelse	
24.3	Hittegoods, ulovlig omgang med	31.2	Strafbortfald	
24.4	Underslæb	31.3	Gentagelsesvirkning, se også Færdselsret 43.5 og 5.4	
24.5	Bedrageri – Mandatsvig	31.4	Sammenstød af forbrydelser	
24.6	Skyldnersvig og andre konkursforbrydelser	3.2	Betingede retsfølger	
24.7	Hæleri	32.1	Betinget dom	
24.8	Røveri	32.2	Samfundstjeneste mv.	
24.9	Selvtægt og anden strafbar formuekrænkelse (straffelovens kap. 29)	3.3	Bøder	214
2.5	Forbrydelser vedr. offentlige myndigheder mv.	3.4	Konfiskation	
25.1	Forbrydelser mod personer i offentlig tjeneste	3.5	Rettighedsfortabelse	
25.2	Falsk forklaring for retten	3.6	Tidsbestemte foranstaltninger mv.	
25.3	Falsk anmeldelse o.l.	36.1	Forvaring	
25.4	Bigami	36.2	Sikkerhedsforanstaltninger	
25.5	Embedsforbrydelser	36.3	Mentalundersøgelse	
25.6	Statsforbrydelser	3.7	Straffuldbyrdelse	216 226 686 725 745
2.6	Narkotikaforbrydelser mv.	3.9	Andre spørgsmål	
26.1	Loven om euforiserende stoffer	<b>Søfart</b>		
26.2	Narkotikaforbrydelser	Se også Transport og kommunikation		
26.3	Udlevering og udvisning, se også Forvaltningsret 296.2	<b>1. Personerne (herunder strafteansvar), se også Ansættelses- og Arbejdsret</b>		
2.7	Brandstiftelse mv.	<b>2. Befragtning</b>		
2.8	Dokumentforbrydelser	2.1	Befragtning i almindelighed. Konnossement. Fragten og befragterens ansvar	
28.1	Dokumentfalsk			
28.2	Erklæringer			
2.9	Strafbare overtrædelser af særlovgivningen			
29.1	Svangerskabsafbrydelse			
29.2	Dyreværn			
29.3	Politivedtægtsovertrædelser			
29.4	Våben			

Hovedemne underemne	Side
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
<b>3.</b>	<b>Groshaveri</b>
<b>4.</b>	<b>Påsejling o.l.</b>
<b>5.</b>	<b>Forlis, stranding og bjærgning. Bugsering</b>
<b>6.</b>	<b>Skibsregistrering og søpant</b>
<b>7.</b>	<b>Skibes sikkerhed mv.</b>
<b>8.</b>	<b>Farvands-, lods- og havnevæsen</b>
8.1.	Farvandsvæsen
8.2.	Lodsvæsen
8.3.	Havnevæsen
<b>9.</b>	<b>Andre spørgsmål</b>

## Tinglysning

<b>1.</b>	<b>Fast ejendom</b>
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
12.5	Formkrav
12.6	Særligt om bygninger på fremmed grund

Hovedemne underemne	Side
12.9	Andre spørgsmål
1.3	Prøvelse af lovlighed og gyldighed
13.1	Forhold til tinglyst rådighedsindskrænkning
13.2	Privatretlige regler
13.3	Offentligretlige regler
1.4	Retsvirkninger
1.5	Forholdet mellem flere rettigheder
15.1	Panterrettigheder indbyrdes, se Pant 2.3
15.2	Servitutter over for panterrettigheder
1.6	Udstykning og sammenlægning mv.
1.7	Rettelse og udslettelse
1.8	Ansvar for fejl
<b>2.</b>	<b>Underpant i løsøre</b>
2.1	Lysningssted
2.2	Pantets genstand
2.3	Formkrav
2.4	Retsvirkninger
2.5	Særligt om pant i driftsinventar i erhvervsvirksomheder der drives fra lejet ejendom
2.6	Ansvar for fejl
<b>3.</b>	<b>Høstpant o.l.</b>
<b>4.</b>	<b>Umyndiggørelse og lavværgemål</b>
<b>5.</b>	<b>Ægtepagt</b>
<b>6.</b>	<b>Kære</b>
<b>7.</b>	<b>Afgift</b>
<b>9.</b>	<b>Andre spørgsmål</b>

## Transport og kommunikation

Se også Søfart

<b>1.</b>	<b>Jernbaner</b>
<b>2.</b>	<b>Post, telegraf og telefon</b>
<b>3.</b>	<b>Luftfart</b>
<b>4.</b>	<b>Godstransport med motor-køretøjer</b>

480

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

**5. Transportformidling**, herunder Speditører, Skibsmæglere, Stevedorer, Terminalvirksomheder

**6. Kollektiv persontransport**

**9. Andre spørgsmål**

## Veje og vand

**1. Veje**

1.1 Offentlige veje

1.2 Private veje

1.3 Stier

**2. Vand**

2.1 Naturlige vandløb og søer

2.2 Vandafledning, kloakker, dræning o.l., se også Miljøret 1.3

2.3 Grundvand

2.4 Vandværker og vandledninger

# Stikordsregister

## A

- A/S*..... Selskabsret 1
- A-skat*..... Skatter 9.1
- Abort* ..... Forvaltningsret 2.4
- Accept af risiko* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 7.5
- Accept af tilbud* ..... Aftaler 1.2
- Adcitation*..... Retspleje 21.5
- Adhæsiionsproces*..... Retspleje 3.4
- Adkomstmangel*..... Køb 7
- Administrativ praksis*..... Forvaltningsret 12.4
- Administrativ frihedsberøvelse*
- *betingelser for*..... Statsforfatningsret 3.2
  - *prøvelse af*..... Retspleje 27.4
- Administrativ prøvelse mv.* Forvaltningsret 1.3
- Administrativ rekurs*..... Forvaltningsret 13.1
- Administrativt tilsyn*
- *kommunaltilsyn*..... Forvaltningsret 3.5
  - *specielt tilsyn*..... Forvaltningsret 13.2
- Adoption* ..... Familieret 3.2  
Retspleje 27.5
- Advarsel*..... Retspleje 374.2
- Advokatbeskikkelse*..... Retspleje 12.1
- Advokater*..... Retspleje 1.2
- Advokatsalær*..... Retspleje 12.4 og 332.3
- Adækvans*
- *erstatningsansvar* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 2.2
  - *straffeansvar*..... Strafferet 1.3
- Afbetalingskøb* ..... Ejendomsret 2.2  
Køb 2.1
- Affektionsværdi*
- *ved delikterstatning*..... Erstatning uden for kontraktforhold 31.3
  - *ved ekspropriation* ..... Statsforfatningsret 31.3
- Afgifter*..... Se Afgifter  
Boligret 2.4  
Færdselsret 2  
Tinglysning 7 og 11.5  
Se Skatter
- Afgørelse*
- *forvaltningsretlig*..... Forvaltningsret 114.1
  - *judiciel*..... Retspleje 13.2
- Afhentningskøb* ..... Køb 3
- Afhjælpning af mangler*
- *fast ejendom*..... Køb 52.1
  - *løsøre*..... Køb 53.1
- Afhøringer*..... Retspleje 35.1
- Afpresning*
- *ugyldighed*..... Aftaler 22.6
  - *straf*..... Strafferet 24.9
- Afsavnerstatning* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 31.2
- Afskrivning* ..... Skatter 132.9
- Afslag i købesummen*
- *løsørekøb* ..... Køb 53.4
  - *køb af fast ejendom*.... Køb 52.4
- Afståelsesret*..... Leje af fast ejendom 22.1
- Aftale*..... Aftaler
- Aftægt*..... Landbrug mv. 9
- Afvejning (forvaltningsafgørelser)*..... Forvaltningsret 123.2
- Afværgelse* ..... Fogedret 42.2
- Agenter*..... Aftaler 7.4
- Akkord*
- *frivillig*..... Konkurs- og anden insolvensret 5
  - *tvangsakkord*..... Konkurs og anden insolvensret 3
- Aktiebeskatning*..... Skatter 1312.2
- Aktieselskaber*..... Selskabsret 1
- Aktindsigt*
- *almenhedens*..... Forvaltningsret 1124.1
  - *parters*..... Forvaltningsret 113.4
- Aktionærer*..... Selskabsret 1.4
- Aktionærlån* ..... Selskabsret 1.4
- Alderstidshævd* ..... Ejendomsret 1.9
- Almennyttige boligselskaber* ..... Boligret 1
- Almindelig formueskade*.... Erstatning uden for kontraktforhold 22.3 og 3.3
- Almindelig indkomst* ..... Skatter 1.3



## Stikordsregister

- A.M.B.A. .... Selskabsret 3
- Analogi ..... Almindelige emner 1.1
- Andelsboliger ..... Boligret 3
- Andelsboligforeninger ..... Boligret 3
- Andelsforetagender ..... Selskabsret 3
- Anden strafbar  
formuekrænkelse  
(straffelovens kap. 29) ..... Strafferet 24.9
- “Andet tab” ..... Erstatning uden for  
kontraktforhold 31.3
- Andre boligfællesskaber ..... Boligret 4
- Anerkendelsessøgsmål ..... Retspleje 23.2
- Anholdelse ..... Retspleje 35.2
- Anke
- civile sager ..... Retspleje 26.1
  - straffesager ..... Retspleje 38.1
- Anketilladelse ..... Retspleje 38.6
- Anklagemyndigheden ..... Retspleje 32.1
- Anpartshaverlån ..... Selskabsret 1.4
- Anpartsselskaber ..... Selskabsret 1
- Ansvarsforsikring ..... Forsikring 7.4
- Ansatte
- EFG-elever ..... Ansættelses- og arbejdsret 4
  - funktionærer ..... Ansættelses- og arbejdsret 2
  - lærlinge ..... Ansættelses- og arbejdsret 4
  - medhjælpere ..... Ansættelses- og arbejdsret 3
  - tjenestemænd ..... Ansættelses- og arbejdsret 1
- Ansvar ..... Se Aftaler, Erstatning uden  
for kontraktforhold, Køb og  
Strafferet
- Ansvar ..... Se Erstatningsansvar og  
Straffeansvar
- Ansvarsforsikring ..... Forsikring 5
- Appel
- civile retssager ..... Retspleje 2.6
  - fogedsager ..... Fogedret 7
  - straffesager ..... Retspleje 3.8
  - tinglysningkendelser... Tinglysning 6
- APS ..... Selskabsret 1
- Arbejderbeskyttelse ..... Ansættelses- og arbejdsret 8
- Arbejdsformidling ..... Forvaltningsret 29.1
- Arbejdsgiveransvar ..... Erstatning uden for  
kontraktforhold 1.3
- Arbejdsløshedsforsikring ..... Forvaltningsret 261.5
- Arbejdsmarkeds-  
uddannelser ..... Forvaltningsret 29.1
- Arbejds miljø ..... Ansættelses- og  
arbejdsret 8
- Arbejdsskadeforsikring
- administration ..... Forvaltningsret 261.1
  - tabsposter ..... Erstatning uden for kon-  
traktforhold 3212.1, 32.3
- Arbejdsstandsning ..... Ansættelses- og  
arbejdsret 7.2
- Arbejdsstridigheder ..... Ansættelses- og  
arbejdsret 7.2
- Arbejdstilladelse ..... Forvaltningsret 296.1
- Arbejdstilsyn ..... Ansættelses- og arbejdsret 8
- Arkitekter ..... Erhvervsret 2.2
- Arkiver ..... Forvaltningsret 115.4 og 2.7
- Arrest ..... Fogedret 3
- Arv efter loven ..... Arveret 1
- Arveafgifter ..... Afgifter 3
- Arveafkald ..... Arveret 4
- Arvefors kud ..... Arveret 4
- Arvepagt ..... Arveret 4
- Asyl ..... Forvaltningsret 296.1
- ATP (Arbejds markedets  
Tillægspension) ..... Forvaltningsret 261.6
- B**
- Banker ..... Pengevæsen mv. 2
- Barseldagpenge ..... Forvaltningsret 25.3
- Beboerrepræsentation ..... Leje af fast ejendom 6
- Bedrageri ..... Strafferet 24.5
- Befragtning ..... Søfart 2
- Begrundelsespligt ..... Forvaltningsret 114.3
- Bekendtgørelse af  
forvaltningsafgørelser ..... Forvaltningsret 114.5
- Bemyndigelse
- aftaleretlig ..... Aftaler 7
  - forvaltningsretlig ..... Forvaltningsret 12.1
- Beredskab (civilt) ..... Forvaltningsret 292.3
- Berigelseskrav ..... Almindelige emner 9
- Besigtigelse ..... Retspleje 35.4
- Beslaglæggelse ..... Retspleje 35.5
- Beslutningsprocedure
- Folketinget ..... Statsforfatningsret 2.1
  - kommuners ..... Forvaltningsret 3.2
  - myndighedens  
interne ..... Forvaltningsret 114.2
- Bestikkelse ..... Strafferet 25.5
- Besættelsestidens ofre ..... Forvaltningsret 261.9

<i>Betaling</i> .....	Entrepriseret 2.3 Køb 2 Pengevæsen mv. 5.3	<i>Borgerlige krav i straffesager</i> .....	Retspleje 3.4
<i>Betalingskort</i> .....	Pengevæsen mv. 6	<i>Borteblevne</i> .....	Arveret 7
<i>Betalingsstandsning</i> .....	Konkurs- og anden insolvensret 1	<i>Bortvisning af funktionær</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 2.7
<i>Betingede retsfølger</i> .....	Strafferet 3.2	<i>Brevhemmelighed</i>	
<i>Betingede rettigheder</i> .....	Tinglysning 11.1	– <i>almindelig beskyttelse</i> .....	Strafferet 22.2
<i>Betinget dom</i> .....	Strafferet 32.1	– <i>sigtedes</i> .....	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>	
– <i>kommuner</i> .....	Forvaltningsret 3.4	– <i>jernbanebroer</i> .....	Transport og kommunikation 1
– <i>statsmyndigheder</i> .....	Statsforfatningsret 4	– <i>vejbøer</i> .....	Veje og vand 1
<i>Bevis</i>		<i>Brugsforeninger mv.</i> .....	Selskabsret 3
– <i>generelt</i> .....	Almindelige emner 3 samt de enkelte retsforhold	<i>Brugsmodelrettigheder</i> .....	Immaterielret 6.3
– <i>i retssager</i> .....	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	– <i>kommunale</i> .....	Forvaltningsret 3.4
<i>Biografteatre</i> .....	Erhvervsret 2.1	– <i>statslige</i> .....	Statsforfatningsret 4
<i>Bisidder</i>		<i>Bugsering</i> .....	Søfart 5
– <i>forvaltningssager</i> .....	Forvaltningsret 113.2	<i>Bunden opsparing</i> .....	Skatter 1.9
– <i>tjenestemandssager</i> .....	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>Blufærdigheds- krænkelser</i> .....	Strafferet 23.2	<i>Byfornyelse</i> .....	Boligret 5
<i>Bod</i>		<i>Byggebetingelser</i> .....	Miljøret 2.1
– <i>arbejdsretlig bod</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 9.2	<i>Byggeret</i> .....	Miljøret 2
– <i>entreprenørdagbod</i> .....	Entrepriseret 2.4	<i>Bygninger på fremmed grund</i> .....	Tinglysning 12.6
<i>Bogføring</i> .....	Erhvervsret 1.2	<i>Bygningsfredning</i> .....	Miljøret 12.2
<i>Boligfællesskaber</i> .....	Boligret 4	<i>Byplaner</i> .....	Miljøret 1.1
<i>Boligretter</i> .....	Leje af fast ejendom 7.1	<i>Bytte</i> .....	Køb 9
<i>Boligretssager</i> .....	Leje af fast ejendom 7.1	<i>Børnefamilieydelse</i> .....	Forvaltningsret 261.2
<i>Boligsager</i> .....	Leje af fast ejendom 7	<i>Børnetilskud</i> .....	Forvaltningsret 261.2
<i>Boligselskaber</i>		<i>Båndlæggelse</i> .....	Arveret 5
– <i>almennyttige</i> .....	Boligret 1.1	<i>Bøder</i> .....	Strafferet 3.3
– <i>private</i> .....	Boligret 1.2	<i>Bødevedtagelser</i> .....	Retspleje 374.2
<i>Boligstøtte</i> .....	Forvaltningsret 261.4		

## Stikordsregister

### 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

Dødsbobebskatning ..... 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
- Ejendomsmægler* ..... Aftaler 7.3
- Ejendomsret* ..... Ejendomsret
- Ejendomsforbehold* ..... Ejendomsret 2.2  
 Køb 2.1
- Ejendomshandel*  
 – aftaleindgåelse ..... Se Aftaler  
 – mæglere ..... Aftaler 7.3  
 – køberetlige spørgsmål .. Se Køb
- Ejendomsretsovergang* ..... Ejendomsret 2.1
- Ejendomsskatter* ..... Skatter 1.9
- Ejerforening* ..... Boligret 2.2
- Ejerlejligheder* ..... Boligret 2
- Ejerskifte* ..... Pant og tilbageholdsret 21.4
- Eksekution*  
 – genstand ..... Fogedret 1.3 og 3.3  
 – grundlag ..... Fogedret 1.4 og 3.4  
 – retsvirkning ..... Fogedret 1.1
- Eksekutorskifte* ..... Skifteret 1
- Eksportkredit* ..... Forvaltningsret 29.3  
 Kautions og garanti 2
- Ekstinktion* ..... Ejendomsret 2.2, 2.3 og 2.5
- Embedsforbrydelser* ..... Strafferet 25.5
- Endelighedsbestemmelser*... Forvaltningsret 1.5
- Eneforhandlere* ..... Aftaler 7.4
- Energi* ..... Erhvervsret 2.3
- Energiforsyning* ..... Erhvervsret 2.3
- Enkelte forvaltningsområder* ..... Forvaltningsret 2
- Enkepension* ..... Familieret 132.4
- Entreprise* ..... Entrepriseret 2
- Erhvervelse af førerret* ..... Færdselsret 4.1
- Erhvervsvennetab* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 3211.5
- Erhvervshemmeligheder* ..... Markedsret 1.6
- Erhvervsregister* ..... Erhvervsret 1.1
- Erhvervsstøtte* ..... Forvaltningsret 19.3  
 Landbrug mv. 2
- Erhvervsuddannelser* ..... Ansættelses- og arbejdsret 4
- Erklæringer*  
 – bevisforhold ..... Retspleje 14.3  
 – forfalskning ..... Strafferet 28.2  
 – misbrug ..... Strafferet 28.2
- Erstatningsansvar*  
 – advokater ..... Retspleje 12.3  
 – ansvarsgrundlag ..... Erstatning uden for kontraktforhold 1  
 – befragtning ..... Søfart 2.5 og 2.6  
 – ekspropriation ..... Statsforfatningsret 31.3  
 – færdselsansvar ..... Færdselsret 6  
 – generelt ..... Se Erstatning uden for kontraktforhold  
 – købers ..... Køb 52.3 og 53.3  
 – tinglysningspersonale.. Tinglysning 1.8 og 2.6  
 – strafferetlig forfølgning ..... Retspleje 3.9  
 – sælgers ..... Køb 52.3, 53.3
- Erstatningsberegning*  
 – ekspropriation ..... Statsforfatningsret 31.3  
 – køb af fast ejendom .... Køb 523.2  
 – løsørekøb ..... Køb 533.2  
 – personskade ..... Erstatning uden for kontraktforhold 3
- Erstatningskravet*  
 – almindelig formueskade ..... Erstatning uden for kontraktforhold 3.2  
 – beskyttelse og overførelse ..... Erstatning uden for kontraktforhold 4.1  
 – personskadeerstatning 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*..... Kautions 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
- Folkedagning* ..... 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*
- *løsørekøb* ..... Køb 53.4
  - *køb af fast ejendom*.... Køb 52.4
- Forkyndelse* ..... Retspleje 1.5
- Forlig*..... Retspleje 24.3
- Forlis* ..... Søfart 5
- Forlystelser*..... Erhvervsret 2.1
- Formkrav*
- *aftaleretlige* ..... Aftaler 2.1
  - *forvaltningsretlige*..... Forvaltningsret 114.6
  - *tinglysningsprocedure*. Tinglysning 12.5
  - *underpant* ..... Tinglysning 2.3
- Formodningsansvar*..... Erstatning uden for kontraktforhold 1.2
- Formueforbrydelser mv*..... Strafferet 2.4
- Formueskat*..... Skatter 1.7
- Fornuftsmangel*..... Aftaler 222.2
- Forpagtning*..... Landbrug mv. 9

- Forrentning* ..... Se Renter
- Forretningskendetegn* ..... Markedsret 1.3
- Forringelse af pantet* ..... Pant og tilbageholdsret 21.3
- Forringende dispositioner* ..... Konkurs- og anden insolvensret 27.1
- Forsikring**
- *ansvarsforsikring* ..... Forsikring 7.4
  - *arbejdsløshedsforsikring* ..... Forvaltningsret 261.5
  - *arbejdsskadeforsikring* ..... Forvaltningsret 261.1
  - *begravelsesforsikring* ... Forsikring 7.8
  - *brandforsikring* ..... Forsikring 7.1
  - *garantiforsikring* ..... Forsikring 7.6
  - *livsforsikring* ..... Forsikring 7.7
  - *lovpligtig motor-køretøjsforsikring* ..... Færdselsret 71.1
  - *retshjælpsforsikring* ..... Retspleje 22.3
  - *sygeforsikring* ..... Forsikring 7.8
  - *sø og transportforsikring* ..... Forsikring 7.5
  - *tyveri- og røveri-forsikring* ..... Forsikring 7.3
  - *ulykkesforsikring* ..... Forsikring 7.8
  - *vand og tøjbruds-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
  - *kautionsforsagn* ..... 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 forsikringsselskaber</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 forvaltningssskik"</i> .....	Forvaltningsret 115.3
<i>"God markedsføringssskik"</i> .....	Markedsret 1.9
<i>Godtgørelse</i>	
– <i>erstatningsansvarsloven</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 321.1
– <i>ophavsretsloven</i> .....	Immaterielret 1.4
<i>Groshaveri</i> .....	Søfart 3
<i>Grundvand</i> .....	Veje og vand 2.3
<i>Grønland</i> .....	Færøerne og Grønland 2
<i>Gyldighed</i> .....	Aftaler 2
<i>Gæld</i> .....	Pengevæsen mv. 5
<i>Gældsbreve</i> .....	Pengevæsen mv. 4
<i>Gældssordning, 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 meddelelses-</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>Hjemmelgrundlag</i> .....	Forvaltningsret 12.1	<i>Indrettelse</i> .....	Pant og tilbageholdsret 221.1
<i>Hjemmelsspørgsmål</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>Hyre vognskørsel</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 Pant og tilbageholdsret 8	<i>International skatteret</i> .....	International ret 6
		<i>International strafferet</i> .....	International ret 5
		<i>International</i> <i>varemærkeret</i> .....	Immaterielret 5.5
		<i>Internationale</i> <i>organisationer</i> .....	International ret 2
		<i>Intervention</i> .....	Retspleje 21.5
		<i>Invalidepension</i> .....	Forvaltningsret 25.2
		<i>Invalidebiler</i> .....	Forvaltningsret 2511.2
		<i>Investeringsfonds</i> .....	Skatter 132.9
		<i>Investeringsforeninger</i> .....	Selskabsret 5.3

## Stikordsregister

*I.P.* ..... International ret 3

*Isoleret bevisoptagelse* ..... Retspleje 148.2

### J

*Jagt* ..... Landbrug mv. 7

*Jernbaneerstatningslov* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 141.3

*Jernbaner* ..... Transport og kommunikation 1

*Jordemødre* ..... Forvaltningsret 2.4

*Journalisering* ..... Forvaltningsret 115.4

### K

*Kapital. Forholdet til tredjemand* ..... Selskabsret 1.2

*Kapitalindkomst* ..... Skatter 131.2

*Kaskoforsikring af motorkøretøjer* ..... Forsikring 7.9

*Katalogregel* ..... Immaterialret 1.5

*Kausalitet* ..... Årsagssammenhæng

*Kaution* ..... Kaution og garanti 1

*Kautionistens konkurs* ..... Kaution og garanti 16.2

*Kautionsforpligtelsens selvstændige ophør* ..... Kaution og garanti 1.4

*Kildeskat* ..... Skatter 9.1

*Kirkeforhold* ..... Forvaltningsret 2.8

*Klage, administrativ* ..... Forvaltningsret 13.1

*Klagevejledning* ..... Forvaltningsret 114.4

*Kloakker* ..... Veje og vand 2.2

*Knallert* ..... Færdselsret 8.2

*Kollegiale organers beslutningsprocedure* ..... Forvaltningsret 114.2

*Kollektiv arbejdsret* ..... Ansættelses- og arbejdsret 7

*Kollektiv persontransport*

– buskørsel ..... Transport og kommunikation 6

– fly ..... Transport og kommunikation 3

– hyrevogne ..... Transport og kommunikation 6

– jernbaner ..... Transport og kommunikation 1

*Kollektive aftaler* ..... Ansættelses- og arbejdsret 7.1

*Kollision* ..... Søfart 4

*Kommanditselskaber* ..... Selskabsret 6

*Kommission* ..... Aftaler 7.2

*Kommunal skat* ..... Skatter 1.8

*Kommunalbestyrelser* ..... Forvaltningsret 3.2

*Kommunale organer*

– beslutningsprocedure.. Forvaltningsret 3.2

– valg til..... Forvaltningsret 3.1

*Kommunale værker* ..... Forvaltningsret 3.3

*Kommunalfuldmagt* ..... Forvaltningsret 3.3

*Kommunaltilsyn* ..... Forvaltningsret 3.5

*Kommuneplan* ..... Miljøret 1.1

*Kommunikation*

– massemedier ..... Presse og radio

– postvæsen ..... Transport og kommunikation 2

– televæsen ..... Transport og kommunikation 2

*Kompetence*

(Forvaltningsretlig)

– ekstern delegation ..... Forvaltningsret 1113.2

– intern delegation ..... Forvaltningsret 1113.3

– originær ..... Forvaltningsret 1113.1

*Konfiskation* ..... Færdselsret 8

*Konfiskation* ..... Strafferet 3.4

*Konkurrence* ..... Se Markedsret og Erhvervsret

*Konkurrencebegrænsninger* ..... Markedsret 3

*Konkurrenceklausul* ..... Aftaler 3.3  
Ansættelses- og arbejdsret 2.6

*Konkurrencer* ..... Markedsret 1.5

*Konkurs* ..... Konkurs- og anden insolvensret 2

*Konkursbetingelser* ..... Konkurs- og anden insolvensret 2.1

*Konkursforbrydelser* ..... Strafferet 24.6

*Konkursmasse* ..... Konkurs- og anden insolvensret 2.3

*Konkursmassekrav* ..... Konkurs- og anden insolvensret 24.1

*Konkursvirkninger* ..... Konkurs- og anden insolvensret 2.2

*Konnossement* ..... Søfart 2.1

*Konsignation* ..... Ejendomsret 2.3

*Konsumtion*

– ophavsretlig ..... Immaterialret 1.2

*Kontraheringspligt* ..... Aftaler 1.5

*Kontrakt* ..... Aftaler

- Konventionalbod* ..... Aftaler 3.4
- Krav på andet end penge* ... Fogedret 6
- Krav til hjemmelsgrundlaget* ..... Forvaltningsret 12.1
- Kreditforeninger* ..... Pengevæsen mv. 3
- Kreditkort* ..... Pengevæsen mv. 6
- Kreditkøb* ..... Køb 2.1
- Kreditorbegunstigelser* ..... Konkurs- og anden insolvensret 27.2
- Kreditorbeskyttelse* ..... Ejendomsret 2.1
- Kreditorudvalg* ..... Konkurs- og anden insolvensret 2.6
- Kriminalforsorg* ..... Strafferet 3.7
- Kriterier, inddragelse af* ..... Forvaltningsret 123.1
- Kultur**
- *biblioteker* ..... Forvaltningsret 2.7
  - *forlystelser* ..... Erhvervsret 2.1
  - *kulturstøtte* ..... Forvaltningsret 2.7
  - *lotteri* ..... Erhvervsret 2.4
  - *retsbeskyttelse* ..... Immaterialret 1, 2
  - *spil* ..... Erhvervsret 2.4
  - *tipning* ..... Erhvervsret 2.4
- Kumulation* ..... Retspleje 31.4
- Kystforhold* ..... Ejendomsret 1.2
- Kystfredning* ..... Miljøret 12.9
- Kvalitet og mængde* ..... Køb 5
- Kære**
- *civile sager* ..... Retspleje 26.2
  - *fogedsager* ..... Fogedret 7
  - *straffesager* ..... Retspleje 38.2
  - *tinglysning-afgørelser* ..... Tinglysning 6
- Køb af fordringer* ..... Køb 6
- Købsummen 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

## Stikordsregister

- Licensaftaler*  
– *ophavsretlige* ..... Immaterialret 1.3  
– *patentretlige* ..... Immaterialret 4.2  
– *varemærkeretlige* ..... Immaterialret 5.2
- Licitation* ..... Entrepriseret 1
- Ligestilling* ..... Personspørgsmål 3
- Liggetid* ..... Søfart 2.3
- Livsforsikring* ..... Forsikring 7.7
- Lokalplan* ..... Miljøret 1.1
- Losning* ..... Søfart 2.2
- Lodsvæsen* ..... Søfart 8
- Lodtrækning* ..... Erhvervsret 2.4  
Markedsret 1.5
- Lotteri* ..... Erhvervsret 2.4  
Markedsret 1.5
- "*Lov og ærbarhed*" ..... Aftaler 22.7
- Love*  
– *forhold til grundloven* ..... Statsforfatningsret 21.2  
– *fortolkning* ..... Almindelige emner 1  
– *ikrafttræden* ..... Statsforfatningsret 21.3  
– *motiver* ..... Almindelige emner 1.2  
– *vedtagelse* ..... Statsforfatningsret 2.1
- Lovpligtig  
ansvarsforsikring*  
– *hunde* ..... Erstatning uden for  
kontraktforhold 141.2  
– *motorkøretøjer* ..... Færdselsret 71.1
- Luftfartsansvar* ..... Erstatning uden for  
kontraktforhold 141.4
- Luftfart* ..... Transport og  
kommunikation 3
- Lufttransport* ..... Transport og  
kommunikation 3
- Lukketider* ..... Erhvervsret 1.4
- Lysningssted* ..... Tinglysning 2.1
- Lægdommere* ..... Retspleje 11.3
- Læger* ..... Forvaltningsret 2.4
- Lærlingeforhold* ..... Ansættelses- og arbejdsret 4
- Lønmodtagernes  
Garantifond* ..... Ansættelses- og arbejdsret 9
- Lønindeholdelse* ..... Fogedret 2
- Løns spørgsmål* ..... 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
- Mellemaføgelse* ..... Retspleje 21.5
- Mellemmænd* ..... Aftaler 7
- Mentalundersøgelse* ..... Strafferet 36.3
- Merværdiafgift* ..... Afgifter 5
- Midlertidig inddragelse* ..... Færdselsret 42.2
- Miljøbeskyttelse* ..... Miljøret 1
- Militærvæsen* ..... Forvaltningsret 292.2
- Militære tjenesteplichter* ..... Strafferet 29.9
- Ministerråd* ..... International ret 14.1
- Misligholdelse*  
– *bygherre* ..... Entrepriseret 2.2  
– *entreprenør* ..... Entrepriseret 2.2  
– *funktionærer* ..... Ansættelses- og  
arbejdsret 2.4  
– *købers* ..... Køb 2.2, 8  
– *lejers* ..... Leje af fast ejendom 5.2  
– *sælgers* ..... Køb 3, 4, 5 og 7  
– *udlejers* ..... Leje af fast ejendom 5.1

- Modregning*  
 – generelt..... Pengevæsen mv. 5.4  
 – i konkurs ..... Konkurs- og anden insolvensret 2.5
- Modsætningslutning*..... Almindelige emner 1.1
- Moms*..... Afgifter 5
- Monopolret*..... Markedsret 3
- Morarenter*  
 – af købesum ..... Køb 2.2  
 – generelt..... Pengevæsen mv. 5.7
- Mortifikation*..... Retspleje 27.6
- Motiver*..... Almindelige emner 1.2
- Motordrevet køretøj* ..... Færdselsret 6.1
- Motordrevet køretøj* ..... Færdselsret 7.1
- Motorkøretøj* ..... Færdselsret 511.1
- Motorkøretøj* ..... Færdselsret 8.1
- Museer*..... Forvaltningsret 2.7
- Musik* ..... Forvaltningsret 2.7
- Mægglere*..... Aftaler 7.3
- Møderet*..... Retspleje 12.2
- Møbellån* ..... Ejendomsret 2.1
- Mødeoffentlighed* ..... Forvaltningsret 1124.3
- Mønsteret* ..... Immaterialret 3
- N**
- Naboforhold*..... Miljøret 3
- Naboretlige grundsætninger* ..... Miljøret 3.2
- Narkotika forbrydelser mv.* Strafferet 2.6
- Naturfredning* ..... Miljøret 12.1
- Naturlige vandløb og søer*.. Veje og vand 2.1
- Navne*  
 – firmanavne..... Selskabsret 4  
 – foreningsnavne..... Selskabsret 5.1  
 – personnavne ..... Personspørgsmål 2  
 – selskabsnavne ..... Selskabsret 1.9
- Navneforbud*  
 – betingelser for..... Retspleje 33.1  
 – overtrædelse af ..... Strafferet 29.9
- Nedskrivning* ..... Skatter 1321.1
- Nedsættelse eller bortfald af forsikringsydelsen* ..... Forsikring 3
- Negativ kontraktinteresse*  
 – generelt..... Pengevæsen mv. 9  
 – køb af fast ejendom..... Køb 523.2  
 – køb af løsøre..... Køb 533.2
- Negativ retskraft*..... Retspleje 266.2
- Negotiorum gestio*..... Erstatning uden for kontraktforhold 7.3
- Notatpligt*..... Forvaltningsret 1124.1
- Nye anbringender*  
 – førstinstans civile sager..... Retspleje 25.3  
 – civile ankesager ..... Retspleje 261.3  
 – straffesag under anke. Retspleje 381.4
- Nye beviser*  
 – førstinstans civile sager..... Retspleje 25.3  
 – civile ankesager ..... Retspleje 261.3  
 – straffesag under anke. Retspleje 381.4
- Nye påstande*  
 – førstinstans civile sager..... Retspleje 25.3  
 – civile ankesager ..... Retspleje 261.3  
 – straffesag under anke. Retspleje 381.4
- Nævningsager* ..... Retspleje 37.5
- Næringslov* ..... Erhvervsret 1.3
- Nødret*  
 – erstatningsretlig ..... Erstatning uden for kontraktforhold 7.2  
 – strafferetlig ..... Strafferet 1.6
- Nødvendig procesfællesskab*..... Retspleje 22.6
- Nødværge*  
 – erstatningsretlig ..... Erstatning uden for kontraktforhold 7.2  
 – strafferetlig ..... Strafferet 1.6
- O**
- Objektivt ansvar*..... Erstatning uden for kontraktforhold 1.4
- Objektivt ansvar uden lovhjemmel*..... Erstatning uden for kontraktforhold 14.2
- Offentlig erhvervsudøvelse*..... Forvaltningsret 2.1
- Offentlig forsorg*..... Forvaltningsret 25.1
- Offentlig forsyningsvirksomhed*..... Forvaltningsret 2.1
- Offentlig støtte til landbrug* ..... Landbrug mv. 2
- Offentlige budgetter*  
 – kommunale..... Forvaltningsret 3.4  
 – statslige ..... Statsforfatningsret 4
- Offentlige servitutter* ..... Miljøret 4.2
- Offentlige veje*..... Veje og vand 1.1



## Stikordsregister

- 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**  
– *personaleadministration* ..... Forvaltningsret 2.2  
– *tjenestemænd* ..... Ansættelses- og arbejdsret 1
- Offentligt skifte** ..... Skifteret 1
- Officialprincip** ..... Forvaltningsret 1121.1
- Ofre for forbrydelser** ..... Erstatning uden for kontraktforhold 32.2
- Ombudsmandsprøvelse** ..... Forvaltningsret 1.4
- Omfang og ydelsestid** ..... Kaution og garanti 1.2
- Omgåelse**  
– *generelt* ..... Aftaler 3.2  
– *skatteretlig* ..... Skatter 8
- Omgørelse** ..... Retspleje 321.3
- Omstødelse o.l. forhold**  
– *inden for konkurs* ..... Konkurs- og anden insolvensret 2.7  
– *ægtefællegaver* ..... Familieret 1.2
- Opdeling** ..... Boligret 2.1
- Opfindelser** ..... Immaterialret 4.1
- Opførelse og indretning** ..... Miljøret 21.1
- Opgørelse af skaden** ..... Forsikring 2
- Ophavsret** ..... Immaterialret 1
- Ophavsretslovens saglige afgrænsning** ..... Immaterialret 1.1
- Opholdstilladelse** ..... Forvaltningsret 27.1
- Ophævelse**  
– *dom i civil sag* ..... Retspleje 261.9  
– *dom i straffesag* ..... Retspleje 38.9  
– *fragtaftale* ..... Søfart 2.8  
– *køb af fast ejendom* ..... Køb 52.2  
– *køb af løsøre* ..... Køb 53.2
- Ophør af forprioriteter** ..... Pant og tilbageholdsret 23.1
- Oplysning** ..... Se Sagsoplysning
- Oplysningspligt**  
– *myndigheds* ..... 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

<i>Partsbegreb</i>	
– forvaltningsretligt .....	Forvaltningsret 113
– processuelle .....	Retspleje 22.1
<i>Partshøring</i> .....	Forvaltningsret 113.3
<i>Partsrepræsentation</i> .....	Forvaltningsret 113.2
<i>Passivitet (herunder undladt reklamation)</i> .....	Almindelige emner 2
<i>Patentret</i> .....	Immaterialret 4
<i>Pater est-reglen</i> .....	Familieret 3.1
<i>Pengeydelse fra det offentlige</i>	
– social bistand .....	Forvaltningsret 2511.1
– social pension .....	Forvaltningsret 25.2
– sygedagpenge .....	Forvaltningsret 25.3
– barseldagpenge .....	Forvaltningsret 25.3
– andre tilskud til personer .....	Forvaltningsret
<i>Pension</i>	
– 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
<i>Pensionskasser</i> .....	Selskabsret 5.4
<i>Personaleadministration</i> .....	Forvaltningsret 2.2
<i>Personlig hæftelse</i>	
– aktieselskabers .....	Selskabsret 1.2
– aktionærens .....	Selskabsret 1.4
– aktieselskabs-direktørers .....	Selskabsret 1.3
<i>Personlig indkomst</i> .....	Skatter 131.1
<i>Personlig retsbeskyttelse</i> .....	Personspørgsmål 4
<i>Personregistre</i> .....	Personspørgsmål 1
<i>Personskade</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 22.2
<i>Personskade</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 3.2
<i>Personskade</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 41.2
<i>Personskade</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 43.2
<i>Personundersøgelse</i> .....	Retspleje 35.8
<i>Planlovgivning</i> .....	Miljøret 1.1
<i>Plantenyheder</i> .....	Immaterialret 6.1
<i>Planter</i> .....	Landbrug mv. 6
<i>Pligter – Afsked</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 1.2
<i>Politi</i> .....	Forvaltningsret 2.6
<i>Politirapporter</i> .....	Retspleje 148.3
<i>Politisager</i>	
– advarsler .....	Retspleje 374.2
– kompetenceområde ....	Retspleje 31.1
– påtalen .....	Retspleje 321.2
– bødevedtagelser .....	Retspleje 374.2
<i>Politivedtægts-overtrædelser</i> .....	Strafferet 29.3
<i>Positiv retskraft</i> .....	Retspleje 266.1
<i>Post og telegraf</i> .....	Transport og kommunikation 2
<i>Praksis (administrativ)</i> .....	Forvaltningsret 12.4
<i>Pressen</i> .....	Presse og radio 1
<i>Principalansvar</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 1.3
<i>Prisforanstaltninger</i> .....	Markedsret 3
<i>Prismærkning</i> .....	Markedsret 2
<i>Prisregulering</i> .....	Markedsret 3
<i>Privat ansvar</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 142.2
<i>Privat påtale</i> .....	Retspleje 32.4
<i>Privat skifte</i> .....	Skifteret 2
<i>Private boligselskaber</i> .....	Boligret 1.2
<i>Private forsikringer</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 3212.2
<i>Private servitutter</i> .....	Miljøret 4.1
<i>Private veje</i> .....	Veje og vand 1.2
<i>Privates ansvar</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 111.1
<i>Privatlivets fred</i> .....	Strafferet 22.2
<i>Privatretlige regler</i> .....	Tinglysning 13.2
<i>Privilegerede krav</i> .....	Konkurs- og anden insolvensret 24.2
<i>Pro forma</i> .....	Aftaler 3.1
<i>Promillekørsel</i> .....	Færdselsret 5
<i>Procedurefordrejning</i> .....	Forvaltningsret 123.4
<i>Procesbevillinger</i>	
– andre straffeproc-suellebevillinger .....	Retspleje 38.6
– fri proces .....	Retspleje 22.4
– oprejsningsbevilling ....	Retspleje 26.4
– tredjeinstansbevilling ..	Retspleje 26.5 og 38.5
<i>Proceskravet</i> .....	Retspleje 2.3
<i>Procesmåden</i> .....	Retspleje 1.3
<i>Procesmåden</i> .....	Retspleje 3.6
<i>Procestilvarsling</i> .....	Retspleje 25.2

## Stikordsregister

- Produktansvar* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 1.5
- Proforma*
- generelt ..... Aftaler 3.1
  - skatteretligt ..... Skatter 8
- Projektoffentlighed* ..... Forvaltningsret 1124.2
- Proklama* ..... Skifteret 6
- Promillekørsel* ..... Færdselsret 5.2
- Proportionalitetsprincip*
- generelt ..... Almindelige emner 1.1
  - forvaltningsretligt ..... Forvaltningsret 123.3
- Prorataansvar* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 61.2
- Præjudicielle spørgsmål* ..... International ret 14.4
- Præklusivt proklama* ..... Skifteret 6
- Præmiebetaling* ..... Forsikring 4
- Præsumptionsansvar* ..... Erstatning uden for kontraktforhold 1.2
- Prøvelse*
- administrativ prøvelse.. Forvaltningsret 1.3
  - administrativt 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
- Retserhvervelsen 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* .. Kautions 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>Retsledelse</i> .....	Retspleje 13.1
<i>Retsmidler</i> .....	Retspleje 2.6
<i>Retsmidler</i> .....	Retspleje 3.8
<i>Retsmøder</i> .....	Retspleje 11.1
<i>Retspleje i borgerlige sager</i> .....	Retspleje 2
<i>Retsstilling ved virksomhedsoverdragelse</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 9.2
<i>Retsædvane</i> .....	Almindelige emner 1.3
<i>Rettelse og udslettelse</i> .....	Tinglysning 1.7
<i>Retten til lejligheden</i> .....	Familieret 132.3
<i>Rettens overførelse. Arbejdstagernes ophavsret. Forlagskontrakter mv.</i> .....	Immaterialret 1.3
<i>Rettens overførelse. Licenskontrakter mv.</i> .....	Immaterialret 5.2
<i>Rettergangs bøder</i> .....	Retspleje 22.9
<i>Rettergangs fejl</i> .....	Retspleje 13.9
<i>Rettergangsfuldmagt</i> .....	Retspleje 22.5
<i>Retternes virkekreds</i> .....	Retspleje 2.1
<i>Retternes virkekreds</i> .....	Retspleje 3.1
<i>Retlighedsfortabelse</i> .....	Strafferet 3.5
<i>Revisorer</i> .....	Erhvervsret 2.2
<i>Ringeagtsytring</i> .....	Strafferet 2.2
<i>Riget og de enkelte landsdele. Statsborgerret</i> .....	Statsforfatningsret 1
<i>Rufferi mv.</i> .....	Strafferet 23.4
<i>Rustilstande</i> .....	Strafferet 17.3
<i>Råden over andelslejligheden</i> .....	Boligret 3.3
<i>Råden over ejerlejligheden</i> .....	Boligret 2.3
<i>Rådighedsindskrænkninger</i> .....	Tinglysning 11.2
<i>Råstoffer</i> .....	Miljøret 1.9
<i>Røveri</i> .....	Strafferet 24.8
<b>S</b>	
<i>Sagens anlæg</i> .....	Retspleje 25.1
<i>Sagkyndige erklæringer</i> .....	Retspleje 14.3
<i>Saglig kompetence</i> .....	Retspleje 21.1
<i>Saglig kompetence</i> .....	Retspleje 31.1
<i>Sagsafgørelse</i> .....	
– <i>forvaltningssager</i> .....	Forvaltningsret 11.4
– <i>retssager</i> .....	Retspleje 13.2
<i>Sagsbegrebet</i> .....	Forvaltningsret 111.1
<i>Sagsbehandling</i> .....	
– <i>civile retssager</i> .....	Retspleje 2.4, 25.5 og 261.5
– <i>forvaltningssager</i> .....	Forvaltningsret 1.1
– <i>straffesager</i> .....	Retspleje 3.7, 381.3 og 382.2
<i>Sagsbehandlingstid</i> .....	Forvaltningsret 115.2
<i>Sagsforberedelse</i> .....	Retspleje 37.2
<i>Sagsomkostninger</i> .....	
– <i>civile sager</i> .....	Retspleje 22.8
– <i>straffesager</i> .....	Retspleje 36.2
<i>Sagsoplysning</i> .....	
– <i>civile sager</i> .....	Forvaltningsret 112.1
– <i>forvaltningssager</i> .....	Retspleje 25.5
– <i>straffesager</i> .....	Retspleje 36.1
<i>Sagsrejsning</i> .....	Forvaltningsret 11.1
<i>Sale and lease back</i> .....	Ejendomsret 2.1
<i>Sameje</i> .....	Selskabsret 7 Familieret 2
<i>Samfundstjeneste mv.</i> .....	Strafferet 32.2
<i>Samlivsforhold uden ægteskab</i> .....	Familieret 2
<i>Sammenlægning og adskillelse af krav</i> .....	Retspleje 21.5
<i>Sammenstød af forbrydelser</i> .....	Strafferet 31.4
<i>Samtykke</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 7.4
<i>Samværsret</i> .....	Familieret 33.1
<i>Sanering</i> .....	Boligret 5
<i>Sanktioner</i> .....	Strafferet 3
<i>Seksualforbrydelser</i> .....	Strafferet 2.3
<i>Selskabsskat</i> .....	Skatter 3
<i>Selvtægt</i> .....	Strafferet 24.9
<i>Separation</i> .....	Familieret 1.3
<i>Separationsgrunde</i> .....	Familieret 13.1
<i>Separationssager</i> .....	Retspleje 27.1
<i>Separationsvilkår</i> .....	Familieret 13.2
<i>Servitutter</i> .....	
– <i>retlig regulering</i> .....	Miljøret 4
– <i>ejendomsdom</i> .....	Retspleje 27.6
– <i>rettighedskollision</i> .....	Tinglysning 15.2
<i>Sigtede og forsvarer</i> .....	Retspleje 3.3
<i>Sigtelse</i> .....	Strafferet 2.2

## Stikordsregister

- Sikkerhedsforanstaltninger*..... Strafferet 36.2
- Sikkerhedsforskrifter* ..... Forsikring 3.4
- Simple konkurskrav* ..... Konkurs- og anden insolvensret 24.3
- Sindsygd og sindssygeligende tilstande* ..... Strafferet 17.1
- Skade på egen passager*..... Færdselsret 611.2
- Skade på tredjemands person og/eller gods*..... Færdselsret 611.1
- Skat*..... Boligret 3.4
- Skattekontrol og straffeansvar* ..... Skatter 5
- Skatteopkrævning* ..... Skatter 9
- Skattepligt*..... Skatter 1
- Skatter* ..... Boligret 2.4  
Færdselsret 2  
Tinglysning 7 og 11.5  
Skatter
- Skelforhold*..... Miljøret 3.2
- Skibes sikkerhed* ..... Søfart 7
- Skibsregistrering* ..... Søfart 6
- Skibstilsyn* ..... Søfart 7
- Skifte i medfør af skiftelovens § 82* ..... Skifteret 5
- Skifteudlæg*  
– *udlejningsejendom*..... Leje af fast ejendom 21.3
- Skilsmisse* ..... Familieret 1.3
- Skilsmissegrunde*..... Familieret 13.1
- Skilsmissesager* ..... Retspleje 27.1
- Skilsmissevilkår*..... Familieret 13.2
- Skoler*..... Forvaltningsret 2.3
- Skove* ..... Landbrug mv. 4
- Skovbrug* ..... Landbrug mv. 4
- Skriftlighed*  
– *aftalebetingelse*..... Aftaler 2.1  
– *forvaltningsretligt formkrav* ..... Forvaltningsret 1146.1
- Skyldnerskifte*..... Pengevæsen mv. 5.2
- Skyldnersvig* ..... Strafferet 24.6
- Skønsafvejningen*..... Forvaltningsret 123.2
- Social bistand*  
– *institutioner* ..... Forvaltningsret 251.2  
– *opkrævning* ..... Forvaltningsret 251.4  
– *retlig regulering* ..... Forvaltningsret 251.3  
– *ydelse* ..... Forvaltningsret 251.1
- Social pension* ..... Forvaltningsret 25.2
- Sociale institutioner*  
– *andre spørgsmål* ..... Forvaltningsret 2512.9  
– *visitation til* ..... Forvaltningsret 2512.1
- Sociale tvangsindgreb* ..... Forvaltningsret 2513.3
- Sociale ydelser*  
– *andre ydelser* ..... Forvaltningsret 2511.9  
– *hjælpe midler*..... Forvaltningsret 2511.2  
– *pengeydelse*..... 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
- Statsborgerrret*..... 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
- Straf afkortning* ..... Strafferet 31.1

<i>Strafbetingelser</i> .....	Strafferet 1	<i>Særligt om pant i drifts-</i> <i>inventar i erhvervs-</i> <i>virksomheder 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>Straffuldbydelse</i> .....	Strafferet 3.7	<i>Særligt om</i> <i>forbedringsforhøjelser</i> .....	Leje af fast ejendom 41.3
<i>Strafnedsættelse</i> .....	Strafferet 31.1	<i>Særligt om</i> <i>nævningsager</i> .....	Retspleje 37.5
<i>Strafdmåling</i> .....	Strafferet 3.1	<i>Særligt om skatte- og</i> <i>afgiftsforhøjelser</i> .....	Leje af fast ejendom 41.2
<i>Stranding</i> .....	Søfart 5	<i>Særlovgivning</i>	
<i>Stridende mod</i> <i>almindelig hæderlighed</i> .....	Aftaler 22.7	– <i>strafferegler</i> .....	Strafferet 2.9
<i>Stuvning</i> .....	Søfart 2.2	– <i>erstatningsregler</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 62.2
<i>Stævning</i>		<i>Sø- og handelssager</i> .....	Retspleje 21.2
– <i>krav til</i> .....	Retspleje 25.1	<i>Sø- og transportforsikring</i> ..	Forsikring 7.5
– <i>tinglysning af</i> .....	Tinglysning 11.6	<i>Søer</i> .....	Veje og vand 2.1
<i>S.U. (Statens</i> <i>Uddannelsesstøtte)</i> .....	Forvaltningsret 261.3	<i>Søforhør</i> .....	Retspleje 14.4
<i>Subjektiv skattepligt</i> .....	Skatter 1.1	<i>Søforklaringer</i> .....	Retspleje 14.4
<i>Succession</i> .....	Retspleje 22.7	<i>Søgsmål</i>	
<i>Sundhedsvæsen</i> .....	Forvaltningsret 2.4	– <i>civilretligt</i> .....	Retspleje 2.3
<i>Sundhedspersonale</i> .....	Forvaltningsret 2.4	– <i>kompetence</i> .....	Retspleje 22.2
<i>Svangerskabsafbrydelse</i> .....	Strafferet 29.1	– <i>strafferetligt</i> .....	Retspleje 3.2
<i>Svie og smerte</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 3211.3	<i>Søgsmålskompetence</i> .....	Retspleje 22.2
<i>Svig</i> .....	Aftaler 22.4	<i>Søpant</i> .....	Søfart 6
<i>Sygdom</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 2.3	<i>Søtransport</i> .....	Søfart 2 Transport og kommunikation 5
<i>Sygdom, 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		
		<b>T</b>	
		<i>TL § 37</i> .....	Pant og tilbageholdsret 22.1
		<i>TL § 38</i> .....	Pant og tilbageholdsret 22.2
		<i>Tabsbegrænsning</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 31.4
		<i>Tabsopgørelse</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 4
		<i>Tabt arbejdsfortjeneste</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 3211.2
		<i>Tandlæger</i> .....	Forvaltningsret 2.4
		<i>Tavshedspligt</i> .....	Forvaltningsret 112.2



## Stikordsregister

<i>Taxakørsel</i> .....	Transport og kommunikation 6	<i>Tingsskade</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 22.1
<i>Teatre</i>		<i>Tingsskade</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 3.1
– støtte til.....	Forvaltningsret 2.7	<i>Tingsskade</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 41.1
– regulering af.....	Erhvervsret 2.1	<i>Tingsskade</i> .....	Erstatning uden for kontraktforhold 43.1
<i>Telefon</i> .....	Forvaltningsret 2.2	<i>Tipning</i> .....	Erhvervsret 2.4
<i>Telegraf</i> .....	Forvaltningsret 2.2	<i>Tjenestemandspension</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 1.3
<i>Testamentsarv</i> .....	Arveret 2	<i>Tjenestemænd</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 1
<i>Tidsbefragtning</i> .....	Søfart 2.7	<i>Tjenesteydelser</i>	
<i>Tidsbestemte foranstaltninger mv.</i> .....	Strafferet 3.6	– generelt.....	Aftaler 8
<i>Tilbageholdsret</i> .....	Pant og tilbageholdsret 9	– liberale erhverv.....	Erhvervsret 2.2
<i>Tilbagekaldelse</i>		– sociale.....	Forvaltningsret 2511.3
– forvaltningsafgørelser..	Forvaltningsret 13.3	<i>Told</i> .....	Afgifter 4
– gensidige testamenter.	Arveret 2.3	<i>Topografi</i>	
<i>Tilbagebetaling af sociale ydelser</i> .....	Forvaltningsret 251.4 Pengevæsen mv. 5.5	– halvleder- .....	Immaterielret 6
<i>Tilbagesøgning af ydet betaling</i> .....	Pengevæsen mv. 5.5	– kort.....	Ejendomsret 1.1
<i>Tilbagetrædelseserklæring</i> .	Konkurs- og anden insolvensret 24.9	<i>Tort (EAL § 26)</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 3211.7
<i>Tilbagetrædelsesret (Fortrydelsesret)</i> .....	Aftaler 1.6	<i>Totalforsvaret</i> .....	Forvaltningsret 29.2
<i>Tilbehørspant</i> .....	Pant og tilbageholdsret 2.2	<i>Transport af fordringer</i> .....	Køb 6
<i>Tilbud</i> .....	Aftaler 1.1	<i>Transportformidling, herunder Speditører, Skibsmæglere, Stevedorer, Terminalvirksomheder</i> .....	Transport og kommunikation 5
<i>Tilbud og accept</i> .....	Entrepriseret 1.1	<i>Tredjeinstansbevilling</i>	
<i>Tilbudspligt</i> .....	Leje af fast ejendom 21.5	– borgerlige sager .....	Retspleje 26.5
<i>Tilgift</i> .....	Markedsret 1.4	– straffesager .....	Retspleje 38.5
<i>Tilregnelighed</i>		<i>Tredjemandsaftaler</i> .....	Aftaler 6
– erstatningsansvar .....	Erstatning uden for kontraktforhold 7.7	<i>Trusler</i> .....	Strafferet 22.2
– straffeansvar .....	Strafferet 1.7	<i>Tunneller</i>	
<i>Tilsidesættelse af arbejdsinstrukser</i> .....	Ansættelses- og arbejdsret 24.1	– jernbanetunneller.....	Transport og kommunikation 1
<i>Tilståelsessager</i> .....	Retspleje 374.1	– vej-tunneller.....	Veje og vand 1
<i>Tilsyn</i>		<i>TV</i> .....	Presse og radio 2
– administrativt .....	Forvaltningsret 13.2	<i>Tvang</i>	
– kommunalt .....	Forvaltningsret 3.5	– straffeansvar .....	Strafferet 22.1
<i>Tiltalens iværksættelse, anklageskrift</i> .....	Retspleje 37.1	– aftalevirkninger .....	Aftaler 22.3
<i>Tilvækst</i>		<i>Tvangsakkord</i> .....	Konkurs- og anden insolvensret 3
– fast ejendom.....	Ejendomsret 1.9	<i>Tvangsauktion</i> .....	Fogedret 4
– løsøre.....	Ejendomsret 2.9	<i>Tvangsfjernelse</i> .....	Forvaltningsret 2513.3
<i>Tinglysningfundament</i> .....	Tinglysning 1.2	<i>Twister</i> .....	Entrepriseret 2.5
<i>Tinglysningprocedure</i> .....	Tinglysning 1.2	<i>Typeforudsætning</i> .....	Aftaleret 22.9
		<i>Tyveri</i> .....	Strafferet 24.1

Tyveri- og røverforsikring .. Forsikring 7.3

## U

Uagtsomhed..... Strafferet 1.2

Uagtsomt manddrab ..... Strafferet 211.3

Uddannelse

- arbejdsmarkedsuddannelser ..... Forvaltningsret 29.1
- erhvervsuddannelser .... Ansættelses- og arbejdsret 4
- undervisning og forskning ..... Forvaltningsret 2.3

Uddannelsesstøtte ..... Forvaltningsret 261.3

Udeblivelse

- funktionærens ..... Ansættelses- og arbejdsret 24.2
- under anke af straffesag ..... Retspleje 381.3
- under civil førsteinstanssag ..... Retspleje 25.4
- under civil ankesag ..... Retspleje 261.4
- under straffesag i første instans ..... Retspleje 37.2

Udelukkelse af medlemmer ..... Selskabsret 52.2

Udenlandske afgørelser ..... Retspleje 266.3

Udenrigsforhold

- EU-retlige spørgsmål .... International ret 1
- folkeretlige spørgsmål . International ret 2
- forvaltningsretlige spørgsmål ..... Forvaltningsret 29.4
- udviklingsbistand ..... Forvaltningsret 29.4

Udfyldning

- aftaler ..... Aftaler 4
- hjemmelsgrundlag ..... Forvaltningsret 12.3

Udlejers misligholdelse ..... Leje af fast ejendom 5.1

Udlevering og udvisning ..... Forvaltningsret 27.2

Udlæg ..... Fogedret 1

Udlændinge ..... Forvaltningsret 29.6

Udnyttelse ..... Aftaler 22.5

Udskillelse ..... Pant og tilbageholdsret 221.3

Udskrifter ..... Retspleje 11.2

Udstykning og sammenlægning mv. .... Tinglysning 1.6

Udsættelse ..... Retspleje 24.2

Udviklingsbistand ..... Forvaltningsret 29.4

Udviklingskader ..... Erstatning uden for kontraktforhold 1.5

Udøvende kunstnere og andre rettigheder i lovens kapitel V ..... Immaterialret 1.5

Ugyldighedsgrunde ..... Aftaler 2.2

Ulovlig tvang

- straffeanvar ..... 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 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 tøbrudsskadeforsikring ..... Forsikring 7.2

Vandafledning, kloakker, dræning o.l. .... Veje og vand 2.2

Vandledninger ..... Veje og vand 2.4

Vandværker ..... Veje og vand 2.4

## Stikordsregister

- Vanhjemmel* ..... Køb 7
- Varelagedskrivning* ..... 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