

Folketingets Ombudsmands beretning

2005

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

Publikationen kan købes hos:

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

eller gennem Schultz Grafisk der har beretningen i kommission:

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

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

Oplag: 3.000 eksemplarer
Sat med Palatino og Frutiger
Trykt hos Schultz Grafisk Universitets-bogtrykkeri, København
Printed in Denmark 2006

ISSN 0418-6486

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 2005.

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 2005. 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 2006

HANS GAMMELTOFT-HANSEN

Om Folketingets Ombudsmands 50-års jubilæum

I dagene fra onsdag den 30. marts til og med lørdag den 2. april 2005 fejrede den danske ombudsmandsinstitution sit 50-års jubilæum. Et 50-års jubilæum er stadig en enestående begivenhed blandt ombudsmænd – hvor Danmark indtager en særlig position som det land hvorfra inspirationen meget ofte er blevet hentet. Programmet blev derfor sammensat således at gæsterne ud over et fagligt hovedindhold også fik lejlighed til at stifte bekendtskab med noget af den tradition og kulturarv som er knyttet til ombudsmandseembedet i Danmark.



Seminar på Christiansborg den 30. marts 2005

Den 1. april 1955 åbnede professor, dr.jur. Stephan Hurwitz ombudsmandskontoret i Danmark, og som den tredje nation i verden i nyere tid fik Danmark en ombudsmand. Embedet mindede i sin grundstruktur meget om det svenske og finske forlæg. Der var dog også væsentlige forskelle i forhold til institutionerne i Sverige og Finland. Den oprindelige svenske model blev i Danmark æn-

dret på flere punkter, og efterhånden som årene skred frem, tegnede forskellene sig mere og mere tydeligt.

I international sammenhæng spredte ideen om en ombudsmand sig i 1960'erne – blandt andet gennem New Zealand til Commonwealth-landene, og ofte havde de nye demokratier i blandt andet Afrika ombudsmanden på programmet som en del af den nye dagsorden. De fleste af disse nye ombudsmandsinstitutioner blev skabt efter inspiration fra Danmark og som resultat af oplysningsarbejdet om embedet og de personlige kontakter som de danske ombudsmænd, med Hurwitz som den første, bragte videre.

Da Danmark og danske ombudsmænd har haft en særlig rolle i den internationale udbredelse i moderne tid af ombudsmands-ideen og herunder ydet hjælp til opbygning af tilsvarende institutioner, var det et givet emne at se på hvordan ombudsmænd og andre demokratiske institutioner kan opbygges og hjælpes i gang. Sammen med det danske udenrigsministerium blev der på jubilæets første dag, den 30. marts 2005, holdt et endagsseminar på Christiansborg. Ud over den danske ombudsmand, Hans Gammeltoft-Hansen, og ambassadør Carsten Staur fra Udenrigsministeriet holdt direktør Morten Kjærum fra det danske Institut for Menneskerettigheder åbningstale om vigtigheden af samarbejde i hjælpen til demokratiopbygning. Tidligere minister H.E. Dr. Fawaz Al Zu'bi fortalte om erfaringerne fra Jordan hvor han som minister har været stærkt optaget af at få etableret et ombudsmandskon-

tor. Artur Lazebeu fra den albanske ombudsmandsinstitution og dommer ved Det internationale krigsforbrydertribunal for det tidligere Jugoslavien, Hans-Henrik Brydensholt, fortalte om hvordan den danske støtte havde formet sig i Albanien, og endelig fortalte den fungerende kommissær for den ghanesiske Commission for Human Rights and Administrative Justice, Ms. Anne Bossman, og Jens Olsen fra den danske ombudsmandsinstitution om erfaringerne fra støtten til og samarbejdet med Ghana.

Indlæggene og de erfaringer de afspejlede, blev som afslutning diskuteret af tilhørerne i Landstingssalen og et panel ledet af seniorrådgiver Lars Adam Rehof fra Udenrigsministeriet. Panelet bestod af Hans Gammeltoft-Hansen, Fawaz Al Zu'bi, Anne Bossman, Morten Kjærum og Morten Elkjær, bistandskonsulent ved det danske udenrigsministerium.

Indlæggene og debatten gav et væsentligt bidrag til forståelsen af rollefordelingen i den som regel komplicerede og nuancerede proces der opstår når der ydes og modtages bistand til opbygningen af demokratiske institutioner.



Hans Gammeltoft-Hansen i samtale med den albanske kulturminister H.E. Blendi Klosi

Danmark og den danske ombudsmand var i dagene 31. marts og 1. april 2005 sammen med Europarådets Kommissær for Menneskerettigheder, Alvaro Gil-Robles, vært for det såkaldte Round Table-møde mellem europæiske ombudsmænd og kommissæ-

ren. Disse møder afholdes hvert andet år. Alle europæiske ombudsmænd inviteres til arrangementet hvor temaer af fælles interesse diskuteres. Både Europarådet og ombudsmændene sætter stor pris på denne lejlighed til at mødes og udveksle erfaringer og synspunkter.



Åbning af Round Table-møde den 31. marts 2005

Mødet i København blev åbnet i overværelse af Hans Kongelige Højhed, Kronprins Frederik. Folketingets formand, Christian Mejdahl, og de to værter bød velkommen. FN's Kommissær for Menneskerettigheder, Louise Arbor, sendte et lykønskningstelegram med hilsner og fremhævelse af behovet for internationalt samarbejde mellem forskellige institutioner og personer i beskyttelsen af det enkelte individ og dets rettigheder.

På mødets første dag blev fire generelle problemstillinger analyseret og diskuteret: Ombudsmandens rolle og funktion i morgendagens Europa, Den Europæiske Ombudsmands rolle i et udvidet Europa, Europarådets aktiviteter i støtten til de nationale ombudsmænd og endelig forholdet mellem de regionale og de nationale ombudsmænd. Andendagen koncentrerede sig om to vigtige og praktisk meget relevante problemstillinger for ombudsmænd: Stærke fanger i fængslerne og privatlivets beskyttelse. To ar-

bejdsgrupper blev præsenteret for oplæg af ombudsmande fra en lang række europæiske lande: Allar Jöks fra Estland, Dr. Andrzej Zoll fra Polen, Albert Takács fra Ungarn, Nina Karpachova fra Ukraine, Pierre-Yves Monette fra Belgien, Mats Melin fra Sverige, Otakar Motejl fra Tjekkiet og Arne Fliflet fra Norge.

Fredag den 1. april 2005 blev afsluttet med en festmiddag på Christiansborg.

Som den sidste del af det samlede arrangement blev der den 2. april 2005 holdt et symposium på Københavns Universitet, hvor universitetets rektor, Linda Nielsen, bød velkommen. Hvor temaerne under de to første møder rettede sig imod det internationale samarbejde, skiftede fokus under symposiet med overskriften *Ombudsmanden mellem lovgiver, forvaltning og borgeren – udviklingen af ombudsmandsrollen*.



Symposium på Københavns Universitet den 2. april 2005

Ombudsmandsinstitutionen som ide eller koncept blev analyseret og debatteret ud fra fire positioner: En politologisk vinkel, en politisk vinkel, en forvaltningsretlig/administrativ vinkel og en medievinkel. Oplæggene til hvert tema blev holdt af henholdsvis en dansk og en udenlandsk repræsentant: Den politologiske vinkel blev således beskrevet af den europæiske ombudsmand, professor Nikiforos Diamandouros, sammen med professor Jens Peter Christensen, den politiske vinkel blev tegnet af Ivan Bizjak, tidligere

minister og ombudsmand fra Slovenien, sammen med tidligere minister for beskæftigelse og senere miljøminister, Svend Auken, den forvaltningsretlige indfaldsvinkel blev sat i perspektiv af tidligere departementschef og ombudsmand i Irland, Kevin Murphy, sammen med departementschef i Justitsministeriet Michael Lunn, og endelig fremlagde Emily O'Reilly, tidligere politisk kommentator og nuværende ombudskvinde i Irland, sammen med redaktør for *Politiken*, Tøger Seidenfaden, analyser og synspunkter på forholdet mellem pressen og ombudsmanden.

Jeg vil gerne, også her i beretningen, takke for den megen velvilje og hjælp der blev ydet af institutioner og personer i forbindelse med planlægningen og afholdelsen af vores jubilæum, ikke mindst Folketinget og Udenrigsministeriet. Jeg retter også en varm tak til Augustinusfonden, BG Fonden, Ernst og Vibeke Husmans Fond, Hermod Lannungs Fond, Hotelejer Andreas Harboes Fond, Knud Højgaard's Fond, Konsul George Jorck og hustru Emma Jorck's Fond, Margot og Thorvald Dreyers Fond, Oticon Fonden, Tuborgfondet og Aage og Johanne Louis-Hansens Fond som gjorde det muligt for os at afholde et arrangement der fungerede yderst tilfredsstillende og på alle måder blev overordentligt godt modtaget. Det blev således også muligt for os at invitere alle gæsterne til at opleve det nye operahus og opførelsen af Poul Ruders' og Paul Bentleys opera "Proces: Kafka", og under hele arrangementet var der indlagt et historisk repræsentativt udvalg af dansk musik igennem 300 år, fra Diderik Buxtehude over blandt andre Niels W. Gade og Carl Nielsen til, som nævnt, Poul Ruders.

Med støtte fra de førnævnte fonde blev det også muligt at udgive et trebindsværk på engelsk i anledning af jubilæet: *The Danish Ombudsman 2005*. Bind I indeholder forskellige artikler om den danske ombudsmands historie og virkemåde og om det internationale samarbejde som den danske ombuds-

mand altid har lagt stor vægt på. Bind II indeholder en gengivelse af 50 sager – en fra hvert år siden 1955 – og endelig finder man i

bind III alle de oplæg som blev præsenteret på symposiet på Københavns Universitet.



Deltagerne i Round Table-møde mellem europæiske ombudsmænd og Europarådets Kommissær for Menneskerettigheder afholdt i København den 31. marts og 1. april 2005

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 2006 var der i øvrigt ansat følgende medarbejdere:

Almen afdeling

Afdelingschef Kaj Larsen
 Kommitteret Jon Andersen
 Konsulent Jens Olsen
 Konsulent Vibeke Riber von Stemann
 Konsulent Lisbeth Adserballe
 Personalekonsulent Lisbeth Kongshaug
 Fuldmægtig Henrik Vædele Elmquist
 Fuldmægtig Ulla Frederiksen
 Bibliotekar Naja Slyngborg
 It-chef Christian Ørslykke Møller
 It-medarbejder Seyit Ahmet Özkan
 Referent Karin Larsen
 Kontorfuldmægtig Jeanette Schultz
 Kontorfuldmægtig Lene Lunde Johansen
 Kontorfuldmægtig Lisbeth Nielsen
 Overassistent Jannie Svendsen
 Assistent Marianne Gam
 Assistent Julie Gjerrild
 Assistent Lene Fischer Skovsø
 Stud.jur. Tanwir Ahmad
 Stud.jur. Jacob Christian Gaardhøje
 Stud.jur. Morten Duus

Under afdelingen hører navnlig følgende arbejdsopgaver:

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

1. kontor

Kontorchef Kirsten Talevski
 Fuldmægtig Kirsten Broundal
 Fuldmægtig Sofie Hedegaard Larsen
 Fuldmægtig Susanne Veiga
 Overassistent Dorte Buttenschøn
 Stud.jur. Dorte Nørby
 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

2. kontor

Kontorchef Bente Mundt
 Fuldmægtig Kresten Gaub
 Fuldmægtig Mette Ravn Jacobsen
 Fuldmægtig Rikke Koefoed Nielsen
 Fuldmægtig Christian Ougaard

Assistent Eva Jørgensen
Stud.jur. Anders Trøck-Nielsen
Stud.jur. Simon Christoffer Hansen

Kontoret behandler især sager om:

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

3. kontor (*inspektionsafdelingen*)

Inspektionschef Lennart Frandsen
Konsulent Pernille Helsted
Fuldmægtig Peter Kersting
Fuldmægtig Hanne Nørgård
Fuldmægtig Rikke-Louise Ørum Petersen
Assistent Anne Moldt Jensen
Kontorassistent Helga Refshauge Foged
Stud.jur. Malene Michaelsen
Stud.jur. Lars Bo Kirketerp Lund

Afdelingen leder embedets inspektionsvirksomhed der især omfatter inspektioner af:

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

Afdelingen behandler især sager om:

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

4. kontor (*kommunekontoret*)

Kontorchef Morten Engberg
Fuldmægtig Camilla Schroll

Fuldmægtig Dennis Sørensen
Fuldmægtig Jytte Kruise-Jensen
Fuldmægtig Jørgen Hejstvig-Larsen
Fuldmægtig Michael Gasbjerg Thuesen
Overassistent Lone Gundersen
Stud.jur. Cecilie Struch
Stud.jur. Sanne Borgstrøm

Kontoret behandler især sager om:

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

5. kontor

Kontorchef Karsten Loiborg
Ekstern konsulent, professor, dr.jur.
Jan Pedersen
Konsulent Vibeke Lundmark
Fuldmægtig Asger Janfelt
Fuldmægtig Christina Ladefoged
Fuldmægtig Ellen Elisabet Paulson
Fuldmægtig Karen Vibeke Andersen
Fuldmægtig Nanna Hauch
Overassistent Jeanette Hansen
Stud.jur. Karen-Margrethe Krøyer
Pedersen
Stud.jur. Rasmus Bøgh Johansen

Kontoret behandler især sager om:

- boligstøtte
- adoption
- samværs- og bidragsager
- arbejdsskader
- foranstaltninger over for børn og unge
- skatte- og afgiftssager
- tilbagebetaling af sociale ydelser
- arveret/fonde
- voldsoffererstatning
- uddannelse og uddannelsesstøtte
- forskning

Journal

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

Vagt

Overvagtimester Ulrik Franke
Overvagtimester Bjarne Lenander
Overvagtimester Jørgen Erichsen

Husbetjente

Susanne Jensen
Annelise Larsen
Birgit Petersen
Ove Lykke Jauert

Adressen er:

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

E-mail: ombudsmanden@ombudsmanden.dk

Institutionens hjemmeside findes på adressen:

www.ombudsmanden.dk.

Sager der senere offentliggøres i beretningen, bliver løbende lagt på hjemmesiden. Hjemmesiden indeholder endvidere forskellige oplysninger om Folketingets Ombudsmand.

B. Rejser, besøg og anden virksomhed

Rejser og konferencer

Den 17.-18. januar 2005 besøgte jeg efter invitation den albanske ombudsmandsinstitution i Tirana.

Den 26.-27. januar 2005 var jeg vært for Vestnordisk Ombudsmandsmøde med deltagelse af ombudsmændene fra Norge, Island, Grønland og Færøerne.

Den 14.-15. april 2005 deltog direktør Jens Møller og konsulent Jens Olsen i en konference i Vilnius, Litauen, til markering af 10-års jubilæet for den litauiske ombudsmandsinstitution.

Den 24.-27. maj 2005 deltog konsulent Jens Olsen i en regeringskonference med titlen "Re-inventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance" i Sydkorea.

Den 6.-7. juni 2005 deltog jeg i et seminar om overvågning af forfatningsmæssige rettigheder og internationale menneskerettigheder ved den finske ombudsmandsinstitution i Helsinki.

Den 12.-13. september 2005 deltog jeg i det 5. seminar for EU's nationale ombudsmænd.

Den 19.-20. oktober 2005 deltog jeg i et seminar i Norge om kontrollen med forvaltningen arrangeret af den norske ombudsmandsinstitution.

Den 11.-17. november 2005 arrangerede Commission for Human Rights and Administrative Justice sammen med den danske ambassade i Ghana og den danske ombudsmandsinstitution en konference om "The Role of NHRI and Ombudsmen in the Fight against Corruption" i Accra, Ghana. Fra embedet deltog foruden jeg selv konsulent Jens Olsen, konsulent Lisbeth Adserballe og it-chef Christian Møller.

Den 8.-9. december 2005 deltog konsulent Jens Olsen, kontorchef Morten Engberg og jeg selv i møder i Tallinn i Estland, inviteret af den estiske ombudsmand.

Den 16.-18. december 2005 deltog jeg i Vestnordisk Ombudsmandsmøde på Færøerne med ombudsmændene fra Norge, Island, Grønland og Færøerne.

Besøg fra udlandet

I 2005 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 2005:

24.-25. januar 2005: Den jordanske minister for Public Sector Reform, Dr. Ahmad K. Masa'deh.

27. januar 2005: Gruppe af asiatiske og afrikanske Fellowship-kursister fra Copenhagen DC/Danida.

15. marts 2005: Gæster fra den kinesiske ambassade.

5. april 2005: Den albanske ambassades chargé d'affaires, Mr. Qemal Minxhozi.

11. april 2005: Gruppe af kursister via Institut for Menneskerettigheder.

23. maj 2005: Kursister fra Asien og Afrika via Copenhagen DC/Danida.

26. maj 2005: Gæster fra Uganda til foredrag om embedet.

26. maj 2005: Den franske ambassadør i Danmark, M. Régis de Belenet.

6. juni 2005: Parlamentarisk delegation fra Irak ledet af landets ligestillingsminister.

9. juni 2005: Delegation fra Burkina Faso ministerium for menneskerettigheder via det danske udenrigsministerium.

21. juni 2005: Delegation fra Vietnam i forbindelse med FN's antikorrupsionskonvention (UNCAC) via Respect Europe Danmark/Danida.

20. juli 2005: Algeriets ambassadør, Mme Laita Benazza.

25. august 2005: Den ugandiske justitsminister, Mr. Adolf Mwesige.

2. september 2005: Deltagere i konferencen for International Prosecutors via Rigsrevisionen.

5.-6. september 2005: Sr. Waldo Albarraçín Sánchez, ombudsmand i Bolivia.

25.-29. september 2005: Den jordanske minister for Public Sector Reform, Dr. Tayseer Al Smadi, Mr. Malik Alhamneh og Mr. Ala'eddin Aromouti.

29. september 2005: Delegation fra Vietnam ledet af landets rigsrevisor, Mr. Do Binh Duong via det danske udenrigsministerium.

7. oktober 2005: Offentlig anklager fra Bhutan, Mr. Karma Rinzin, via Rigsadvokaten.

11. oktober 2005: Tre medlemmer af European Commission against Racism and Intolerance, via det danske udenrigsministerium.

27. oktober 2005: Afrikanske og asiatiske Fellowship-kursister fra Copenhagen DC/Danida.

10. november 2005: Delegation fra Kinas Ministry of Supervision.

11. november 2005: Jordans direktør for det nationale menneskerettighedsinstitut, Mr. Ala'eddin Aromouti.

2. december 2005: To delegationer fra henholdsvis Saudi-Arabien og Sydkorea via Institut for Menneskerettigheder.

Inspektioner

Der har i beretningsåret været gennemført 31 inspektioner.

I afsnit IV, s. 719, findes en liste over gennemførte og planlagte inspektioner.

Anden virksomhed

I beretningsåret har flere af embedets medarbejdere og jeg selv holdt en række foredrag – dels af alment oplysende karakter, dels af mere faglig art – om ombudsmandens virksomhed. Endvidere har flere af embedets medarbejdere og jeg selv undervist på kurser om offentligretlige emner. Om embedets undervisningsaktiviteter kan der i øvrigt læses mere i mine redegørelser til Folketinget – se hjemmesiden www.ombudsmanden.dk.

Efter justitsministerens anmodning og med Folketingets Retsudvalgs samtykke har jeg påtaget mig hvervet som formand for regeringens offentlighedskommission. Kom-

missionen skal beskrive gældende ret og overveje i hvilket omfang der måtte være behov for ændringer af loven om offentlighed i forvaltningen, og komme med forslag hertil. Kommissionens sekretariatsfunktioner varetages af Justitsministeriet i samarbejde med ombudsmandsinstitutionen og, på relevante områder, Finansministeriet. Næstformand for kommissionen er landsdommer Oliver Talevski, Østre Landsret. Som sekretær fra ombudsmandsinstitutionen er udpeget kommitteret Jon Andersen.

Direktør Jens Møller blev i efteråret 2004 udpeget som formand for Justitsministeriets udvalg om elektronisk Lovtidende. Udvalget skal belyse de retlige, administrative og praktiske spørgsmål der vil være forbundet med at udgive Lovtidende i elektronisk form. Udvalget skal vurdere om der vil være behov for lovændringer, og udarbejde udkast til sådanne ændringer. Udvalget afgav i 2005 betænkning nr. 1464 om lovtidende i elektronisk form.

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

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

valget blev nedsat i 2004 og afgav betænkning nr. 1472 i marts 2006.

I efteråret 2004 blev kontorchef Bente Mundt af Socialministeriet udpeget til medlem af Udvalget om retssikkerheden i anbringelsessager. Udvalget afgav i 2005 betænkning nr. 1463.

C. Ombudsmandens kompetence

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

- Elsparafonden (j.nr. 2003-3091-323)
- Det Danske Institut i Rom (j.nr. 2004-2347-810)
- Tipsungdomsnævnet (j.nr. 2005-1726-759)
- Bemandingsnævnet for visse havanlæg (j.nr. 2005-2311-509)

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

- Private virksomheder, foreninger mv. (j.nr. 2004-2623-714 og j.nr. 2005-1913-429)
- A/S Storebælt (j.nr. 2005-1044-519)
- Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling (j.nr. 2005-1044-519)
- Københavns Energi A/S (j.nr. 2005-1801-329 og j.nr. 2005-0435-329)
- KODA (j.nr. 2005-2016-759)
- Metro Service A/S (j.nr. 2005-1799-811)
- Kommunernes Landsforening (j.nr. 2005-1909-811)

Ombudsmandslovens § 7, stk. 2: Domstole

- Fredningsnævn for Frederiksborg Amt (j.nr. 2005-1497-100)
- Procesbevillingsnævnet (j.nr. 2005-3656-600)

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.

Endvidere behandler ombudsmanden efter aftale med Direktoratet for Kriminalforsorgen og Justitsministeriet alle sager om selvmordsforsøg, selvmord og andre dødsfald som er omfattet af indberetningspligten i Direktoratet for Kriminalforsorgens cirkulære herom og af bestemmelsen i retsplejelovens § 1020a, stk. 2. I 2005 blev der afsluttet 73 af den slags sager.

Tabel 4 i afsnit I.F (s. 40) indeholder en emnemæssig opdeling af afsluttede konkrete sager rejst af egen drift, dvs. sager rejst efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1.

Egen drift-projekter

Ombudsmanden kan endvidere efter ombudsmandslovens § 17, stk. 2, på eget initiativ gennemføre generelle undersøgelser af

myndigheders behandling af sager. En sådan undersøgelse foretages normalt ved at ombudsmanden beder en myndighed om at udlåne et antal af de sager myndigheden har behandlet, med henblik på en systematisk gennemgang heraf. Formålet med et egen drift-projekt er at afdække eventuelle gennemgående fejl i myndighedens afgørelse i sagerne, sagsbehandlingen (systemfejl) eller enkeltstående fejl.

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

Den afsluttende rapport om egen drift-projekterne offentliggøres på Folketingets Ombudsmands hjemmeside (www.ombudsmanden.dk) og optrykkes i min beretning.

Inspektioner

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

I afsnit IV er der givet en nærmere redegørelse for embedets inspektionsvirksomhed. Der er endvidere gengivet rapporter om inspektioner der er foretaget den 2., 3. og 7. februar 2005 af Anstalten ved Herstedvester, den 13. december 2004 af Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel, den 20. april 2005 af detentionen i Odense, den 8. december 2004 af Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling, den 17. januar 2005 af bostedet Solstriben, den 15. september 2005 af rådhuset i Esbjerg Kommune (handicaptilgængelighed) og den 14. september 2005 af venterum i Grindsted. 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 2005

Her følger en redegørelse for centrale tal i forbindelse med sagsbehandlingen, herunder antallet af oprettede og afsluttede sager i kalenderåret 2005. For en mere detaljeret tal-mæssig gennemgang af de afsluttede sager henvises til afsnit I.F (s. 21) som indeholder tabeller og figurer for sager der blev afsluttet i perioden 1. januar – 31. december 2005.

Redegørelsen for de afsluttede sager vedrører sager der er afsluttet i 2005 – uanset hvornår sagerne blev oprettet.

Den statistiske registrering af de afsluttede sager i 2005 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 kapitel III figurerer de afsluttede sager derfor under det ministerium som sagen hørte under ifølge ressortfordelingen på afslutningstidspunktet. Hvis en myndighed har ændret betegnelse i løbet af 2005, vil afsluttede sager vedrørende denne myndighed dog normalt figurere under den myndighedsbetegnelse der var gældende ved årets udgang.

1. Nye sager

I kalenderåret 2005 var det samlede antal nye sager 4.266. Det tilsvarende tal for kalenderåret 2004 var 4.093.

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

1996	2.914
1997	3.524
1998	3.630
1999	3.423
2000	3.498
2001	3.689
2002	3.725
2003	4.298
2004	4.093
2005	4.266

4.065 af de i alt 4.266 nye sager i 2005 blev oprettet på baggrund af klager.

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

37 af de i alt 4.266 nye sager var inspektionssager.

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

Der blev dog også foretaget inspektion af andre forvaltningsenheder, eksempelvis Udlændingestyrelsen.

1.1 Dokumenter

Der blev i kalenderåret 2005 registreret 22.433 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 2005, og sager oprettet i tidligere år. Det tilsvarende tal for kalenderåret 2004 var 21.372 dokumenter.

Medregnes dokumenterne i embedets generelle sager og internationale sager samt i embedets budget- og personalesager og andre sekretariatssager, blev der i 2005 oprettet i alt 24.869 dokumenter. Det tilsvarende tal for kalenderåret 2004 var 23.681 dokumenter.

2. Oprettede og afsluttede egen drift-projekter

Der blev ikke iværksat nye egen drift-projekter i 2005.

Der blev i de foregående år iværksat flere egen drift-projekter hvoraf et projekt blev afsluttet i august måned 2005, mens et andet projekt fortsat var verserende i 2005. Det afsluttede projekt omfattede en undersøgelse af 50 aktindsigtssager fra Told- og Skattestyrelsen. Rapporten herom er gengivet på s. 621. Det andet projekt vedrører en undersøgelse af i alt 40 klagesager fra Landsskatte retten. Behandlingen af dette projekt er endnu ikke afsluttet.

De sager der undersøges i forbindelse med egen drift-projekterne, indgår ikke i op-

lysningerne i det følgende om afsluttede sager i 2005.

3. Afsluttede sager

Der blev afsluttet i alt 4.283 sager i perioden 1. januar – 31. december 2005. 931 (21,7 %) af de afsluttede sager blev realitetsbehandlet. 197 (21,1 %) af de realitetsbehandlede sager gav anledning til kritik, henstilling eller begge dele i forhold til den pågældende myndighed. Hovedemnet i 85 (43,1 %) af de sager som gav anledning til kritik, henstilling mv., var afgørelser, mens sagsbehandling mv. var hovedemnet i de resterende sager. Figur 2 og 3 i afsnit I.F viser de realitetsbehandlede sagers fordeling med hensyn til hovedemner.

En del af de realitetsbehandlede sager undergives en såkaldt afkortet realitetsbehandling. Denne behandlingsmåde anvendes som regel hvor ombudsmanden efter sin gennemgang af oplysningerne i sagen vurderer at der ikke er udsigt til at en fuld realitetsbehandling af sagen vil medføre at ombudsmanden vil kunne kritisere myndigheden, eller at borgeren på anden vis kan hjælpes med sagen. Sagerne afsluttes derfor normalt uden at der indhentes en udtalelse fra myndigheden (ombudsmandslovens § 16, stk. 2). Klagen undersøges og behandles i øvrigt på samme måde som de fuldt realitetsbehandlede sager. I 2005 blev 386 (41,5 %) 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 2005 blev i alt 49 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 3.352 (78,3 %) af de afsluttede sager afvist uden at der blev foretaget en realitetsbehandling af sagen. I afsnit I.F (s. 21) er der i tabel 3 og figur 6 redegjort nærmere for hvor mange sager der blev afvist i 2005, og af hvilke grunde. Heraf fremgår det bl.a. at 1.493 (44,5 %) 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 1.493 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 1.040 (31,0 %) af de sager der blev afvist i 2005, 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 2005 oversendt klager til rette forvaltningsmyndighed i 1.110 tilfælde.

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

I 2 klagesager indkommet i 2005 har jeg erklæret mig inhabil. Folketingets Retsudvalg overdrog til landsdommer Holger Kallehauge at behandle disse sager.

Sager hvori jeg har erklæret mig inhabil, indgår ikke i opgørelserne over ombudsmandens sagsrestance, sagsbehandlingstid og afsluttede sager.

Færøernes Lagting har i 2005 overdraget mig 1 sag som sætteombudsmand for Lagtingets Ombudsmand. Grønlands Landsting har i perioden overdraget mig 1 sag som sætteombudsmand for Landstingets Ombudsmand.

5. Ombudsmandens sagsrestance

Pr. 1. juni 2006 var 232 konkrete enkeltsager der var oprettet før den 1. januar 2005, ikke afsluttet. Egen drift-projektet vedrørende Landsskatteretten (40 klagesager) var ligeledes verserende pr. 1. juni 2006.

189 af de uafsluttede konkrete enkeltsager var oprettet i 2005, og 43 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	232
Sager der afventede myndigheder eller klager.....	109
Sager der afventede ombudsmanden	123

5 af de 232 uafsluttede enkeltsager var inspektionssager; heraf afventede 3 en udtalelse fra myndighederne og 2 ombudsmandens afsluttende behandling.

6. Ombudsmandens sagsbehandlingstid

Normalt sendes der til klageren – også i sager som senere afvises – et første svar fra ombudsmanden inden for 10 arbejdsdage efter modtagelsen af klagen. 51,1 % af de afviste klagesager blev afsluttet inden der var gået 10 kalenderdage efter modtagelsen af klagen.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i sager som blev afvist, var i øvrigt 34,5 dage.

Den gennemsnitlige behandlingstid var 5,1 måned (156 dage) for realitetsbehandlede konkrete sager afsluttet i 2005.

Pr. 1. juni 2006 var der som nævnt ovenfor 232 konkrete sager som ikke var afsluttet 5 måneder efter oprettelsen. Heraf afventede 123 ombudsmanden.

F. Tabeller og figurer

En detaljeret talmæssig gennemgang af de sager som blev afsluttet i beretningsåret 2005, 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. 19) er den statistiske registrering af de afsluttede sager i 2005 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 2005, 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 2005 fordelt på kommunetype, forvaltningstype og resultatet af ombudsmandens behandling af sagen.

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

Der er tale om en funktionel og ikke en organisatorisk opdeling. Kommuner og amtskommuner har en ret udstrakt frihed til selv at organisere deres forvaltning. Det afgørende for rubriceringen af en sag i min beretning har således ikke været hvilken forvaltning der er angivet på myndighedens 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 2005. Tabellen er udbygget i forhold til tidligere og indeholder således også redegørelser for hvor mange klager der er afvist fordi klagen angik forhold vedrørende Folketinget, eller fordi klager var anonym. Af tabel 3 fremgår også fordelingen af kommunale sager (dvs. sager med en kommunal myndighed som hovedmyndighed) på de forskellige afvisningsgrunde.

4. Egen drift-sager (Tabel 4)

Tabel 4 indeholder en emnemæssig redegørelse for 147 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.

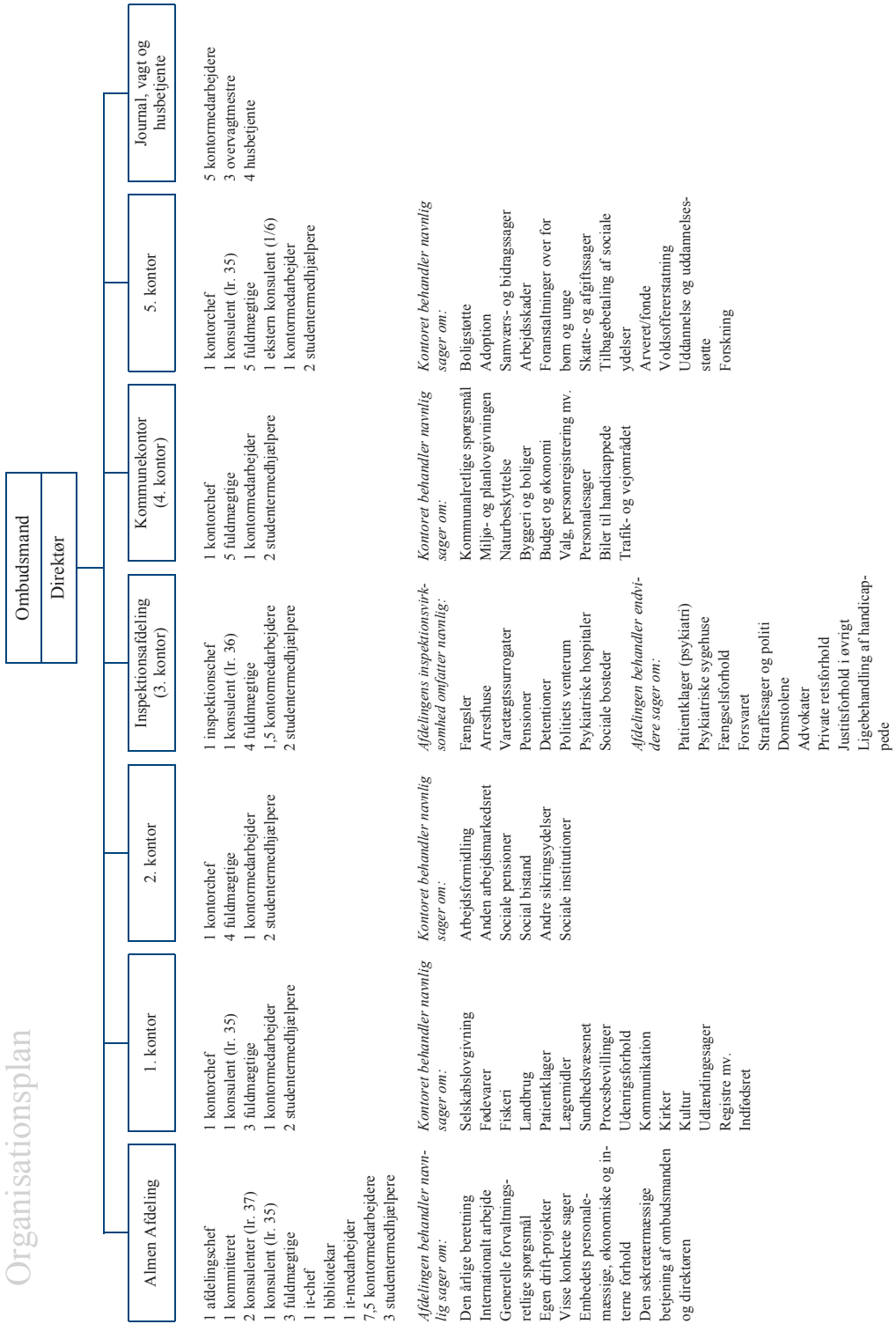
5. Udvikling i antallet af sager mv. (Figur 1-7)

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 2005. Figur 2 giver en grafisk oversigt over hovedemnet i de realitetsbehandlede sager, dvs. hvilke typer af spørgsmål ombudsmandens undersøgelse især har drejet sig om. Tilsvarende giver figur 3 et overblik over hovedemnet i de realitetsbehandlede sager som har ført til kritik og henstilling mv. Figuren viser således hvad ombudsmandens reaktion i sagen især har været rettet imod. Figur 4 giver et overblik over hovedemnet i de afviste sager. Figuren viser blandt andet at hovedemnet i over halvdelen af de klager der blev afvist, var afgørelser.

Figur 5 viser fordelingen på forvaltningstype af de afsluttede sager; f.eks. viser figuren hvilken forholdsmæssig andel af sagerne der vedrørte eksempelvis social- og arbejdsmarkedsretlige spørgsmål eller spørgsmål vedrørende justitsforhold mv. (omfatter bl.a. fængselsforhold, straffesager og politi, procesbevillinger, udlændingeforhold og familieretlige forhold). Figur 6 viser fordelingen af sager afvist i 2005, fordelt på de enkelte afvisningsgrunde; denne figur svarer til oversigten i tabel 3. I figur 7 er samtlige kommunale sager fordelt på forvaltningstype; denne figur svarer til tabel 2.E.

Organisationsplan



Tabel 1 Alle sager (uanset oprettelsestidspunkt) afsluttet i perioden 1. januar – 31. december 2005, fordelt på hovedmyndighed og resultatet af ombudsmandens behandling af sagen

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2005 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
A. Statslige myndigheder				
1. Beskæftigelsesministeriet				
Departementet	16	9	6	1
Arbejdsskadestyrelsen	28	27	0	1
Arbejdsmarkedets Ankenævn	26	11	15	0
Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP)	4	4	0	0
Ankenævnet for ATP	2	2	0	0
Arbejdsmarkedsråd, i alt	6	1	3	2
– Fyns Amt	2	1	0	1
– Nordjyllands Amt	1	0	0	1
– Ringkøbing Amt	1	0	1	0
– Roskilde Amt	1	0	1	0
– Vejle Amt	1	0	1	0
Arbejdsformidlinger	8	6	2	0
Arbejdstilsynet	4	4	0	0
Arbejdsdirektoratet	13	12	1	0
Lønmodtagernes Dyrtidsfond	3	2	1	0
<i>I alt</i>	110	78	28	4
2. Finansministeriet				
Departementet	9	4	2	3
Personalestyrelsen	3	1	2	0
Slots- og Ejendomsstyrelsen	2	2	0	0
Økonomistyrelsen	6	5	1	0
<i>I alt</i>	20	12	5	3

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2005		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.				Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
3. Forsvarsministeriet					
Departementet		11	10	1	0
Forsvarsakademiet		1	1	0	0
<i>I alt</i>		12	11	1	0
4. Indenrigs- og Sundhedsministeriet					
Departementet		50	35	12	3
Statsamter, i alt		85	75	9	1
– Frederiksborg		7	5	2	0
– Fyn		8	8	0	0
– København		19	16	3	0
– Københavns Overpræsidium		7	7	0	0
– Ribe		1	1	0	0
– Nordjylland		5	5	0	0
– Storstrøm		3	2	0	1
– Sønderjylland		8	8	0	0
– Vejle		4	2	2	0
– Vestsjælland		9	9	0	0
– Viborg		4	4	0	0
– Århus		8	6	2	0
– uspecificeret		2	2	0	0
Statsamtmandens tilsyn med kommunerne, i alt		46	24	20	2
– København		8	4	3	1
– Nordjylland		5	3	2	0
– Sønderjylland		16	9	7	0
– Vestsjælland		6	5	1	0
– Århus		11	3	7	1
Lægemiddelstyrelsen		3	2	0	1
Sundhedsstyrelsen		9	9	0	0

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2005		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.				Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
Embedslægeinstitutioner, i alt		3	3	0	0
– København-Frederiksberg		1	1	0	0
– Ringkøbing Amt		1	1	0	0
– Storstrøms Amt		1	1	0	0
Sundhedsvæsenets Patientklagenævn		48	34	12	2
Psykiatriske patientklagenævn, i alt		4	4	0	0
– Bornholms Amt		1	1	0	0
– Vestsjællands Amt		2	2	0	0
– Århus Amt		1	1	0	0
Beredskabsstyrelsen		1	1	0	0
<i>I alt</i>		249	187	53	9
5. Justitsministeriet					
Departementet		64	51	8	5
Civilstyrelsen		85	37	47	1
Datatilsynet		13	7	6	0
Det Kriminalpræventive Råd		1	1	0	0
Direktoratet for Kriminalforsorgen		204	112	57	35
Domstolsstyrelsen		1	1	0	0
Statsfængsler		143	121	17	5
Justitsministeriets Retspsykiatriske Klinik		1	1	0	0
Arresthuse		57	27	24	6
Kriminalforsorgspensioner		1	0	1	0
Erstatningsnævnet		4	2	1	1
Retslægerådet		1	1	0	0
Rigsadvokaten		30	20	10	0
Rigspolicefen		11	11	0	0
Politimestre		136	112	10	14
Statsadvokater, i alt		92	53	37	2

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2005		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.				Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
– Fyn mv.		10	6	3	1
– København mv.		22	11	10	1
– Sjælland		18	12	6	0
– Sønderborg		7	6	1	0
– Viborg		17	11	6	0
– Ålborg		14	3	11	0
– Uspecificeret		4	4	0	0
<i>I alt</i>		844	557	218	69
6. Kirkeministeriet					
Departementet		27	20	2	5
Biskopper		2	2	0	0
Stiftsøvrigheder		3	3	0	0
Menighedsråd		3	3	0	0
<i>I alt</i>		35	28	2	5
7. Kulturministeriet					
Departementet		8	8	0	0
Det Danske Institut i Rom		1	0	1	0
Det Kgl. Danske Kunstakademi		1	1	0	0
Danmarks Radio		17	10	5	2
TV 2 Region ¹		4	3	0	1
Mediesekretariatet		1	1	0	0
Det Kongelige Bibliotek		1	1	0	0
Nationalmuseet		1	1	0	0
Landsarkiv		1	1	0	0
Rigsarkivet		1	1	0	0
<i>I alt</i>		36	27	6	3

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2005		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.				Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
8. Miljøministeriet					
Departementet		7	7	0	0
Miljøstyrelsen		7	7	0	0
Miljøklagenævnet		1	1	0	0
Naturklagenævnet		35	19	14	2
Skov- og Naturstyrelsen		17	15	2	0
Skovdistrikt		2	2	0	0
<i>I alt</i>		69	51	16	2
9. Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender					
Departementet		7	4	3	0
Familiestyrelsen		112	77	30	5
Adoptionsnævnet		3	0	3	0
Forbrugerombudsmanden		2	1	1	0
Forbrugerstyrelsen		3	3	0	0
Fødevarestyrelsen		1	1	0	0
<i>I alt</i>		128	86	37	5
10. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration					
Departementet		279	187	78	14
Flygtningenævnet		43	43	0	0
Udlændingestyrelsen		124	99	21	4
<i>I alt</i>		446	329	99	18

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2005		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.				Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
11. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri					
Departementet		13	9	2	2
Direktoratet for Fødevarerhverv		11	8	1	2
Genressourceudvalget		1	1	0	0
Plantedirektoratet		3	3	0	0
<i>I alt</i>		28	21	3	4
12. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling					
Departementet		32	22	5	5
IT- og Telestyrelsen		1	1	0	0
Teleklagenævnet		1	1	0	0
Udvalgene vedr. Videnskabelig Uredelighed		2	1	1	0
Universiteter og højere læreanstalter		21	19	2	0
<i>I alt</i>		57	44	8	5
13. Skatteministeriet					
Departementet		25	15	5	5
Landsskatteretten		19	18	1	0
Told- og Skattestyrelsen ²		25	18	5	2
Regionale told- og skattemyndigheder, i alt		18	17	1	0
– ToldSkat København		4	4	0	0
– ToldSkat Nordsjælland-Bornholm		6	6	0	0
– ToldSkat Syddjylland		1	0	1	0
– ToldSkat Sydsjælland		3	3	0	0
– ToldSkat Østjylland		2	2	0	0
– ToldSkat uspecificeret		2	2	0	0
SKAT – Hovedcentret ²		6	4	2	0
SKAT – øvrige skattecentre ²		3	3	0	0

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2005		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.				Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
Vurderingsmyndigheder (motorkøretøj)		4	4	0	0
Vurderingsmyndigheder (fast ejendom)		1	1	0	0
<i>I alt</i>		101	80	14	7
14. Socialministeriet					
Departementet		15	12	3	0
Ankestyrelsen		128	84	38	6
Den Sociale Sikringsstyrelse		21	21	0	0
Sociale nævn, i alt		254	146	103	5
– Frederiksborg Amt		24	12	10	2
– Fyns Amt		16	10	6	0
– Københavns Amt		27	13	14	0
– Københavns og Frederiksberg kommuner		40	28	11	1
– Nordjyllands Amt		16	11	5	0
– Ribe Amt		10	4	6	0
– Ringkøbing Amt		11	5	6	0
– Roskilde Amt		9	5	4	0
– Storstrøms Amt		30	26	4	0
– Sønderjyllands Amt		4	4	0	0
– Vejle Amt		13	4	9	0
– Vestsjællands Amt		11	8	3	0
– Viborg Amt		7	1	6	0
– Århus Amt		36	15	19	2
Ligestillingsnævnet		2	1	1	0
Psykolognævnet		5	4	1	0
<i>I alt</i>		425	268	146	11

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2005		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.				Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
15. Statsministeriet					
Departementet		14	7	3	4
<i>I alt</i>		14	7	3	4
16. Transport- og Energiministeriet³					
Departementet		30	20	7	3
DSB		1	1	0	0
Færdselsstyrelsen i øvrigt		6	6	0	0
Klagenævnet for tildeling af anløbsplads i havne		1	1	0	0
Vejdirektoratet		14	9	5	0
Bemandingsnævnet for visse havanlæg		1	1	0	0
Ekspropriationskommission		2	1	1	0
Elsparefonden		1	1	0	0
Energiklagenævnet		9	7	2	0
Energistyrelsen		2	2	0	0
Energitilsynet		1	1	0	0
Statens Luftfartsvæsen		1	1	0	0
Kommissarius, øerne		1	1	0	0
Statens Bilinspektion		1	1	0	0
<i>I alt</i>		71	53	15	3
17. Udenrigsministeriet					
Departementet		15	8	2	5
Danske repræsentationer i udlandet		4	4	0	0
<i>I alt</i>		19	12	2	5

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2005		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.				Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
18. Undervisningsministeriet					
Departementet		13	10	2	1
Institutionsstyrelsen		4	3	1	0
Uddannelsesstyrelsen		7	5	2	0
Ankenævnet for Uddannelsesstøtten		1	1	0	0
SU-styrelsen		6	6	0	0
Teknisk skole		1	1	0	0
Tipsungdomsnævnet		1	1	0	0
Forskellige videregående uddannelsesinstitutioner		1	1	0	0
Nævnet vedrørende EU-oplysning		3	3	0	0
Klagenævnet for vidtgående specialundervisning		6	6	0	0
<i>I alt</i>		43	37	5	1
19. Økonomi- og Erhvervsministeriet					
Departementet		12	10	1	1
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen		2	2	0	0
Erhvervs- og Boligstyrelsen		1	1	0	0
Forbrugerklagenævnet		1	1	0	0
Forbrugerstyrelsen		1	1	0	0
Forbrugerombudsmanden		1	1	0	0
Konkurrenceankenævnet		1	0	0	1
Konkurrencestyrelsen		2	2	0	0
Elsparefonden ⁴		1	0	0	1
Energistyrelsen ⁴		1	1	0	0
Energiklagenævnet ⁴		1	1	0	0
Energitilsynet ⁴		1	1	0	0
Finanstilsynet		2	2	0	0
Patent- og Varemærkestyrelsen		1	1	0	0

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2005	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
Myndighed mv.				
Revisortilsynet	2	2	0	0
Sikkerhedsstyrelsen	3	3	0	0
Søfartsstyrelsen	5	5	0	0
<i>I alt</i>	38	34	1	3
<i>Statslige myndigheder i alt</i>	2.745	1.922	662	161

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2005		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.				Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
B. Kommunale myndigheder⁵					
1. Amtskommuner	118	98	12	8	
2. Bornholms, Københavns og Frederiksberg kommuner	179	156	15	8	
3. Primærkommuner	706	643	45	18	
4. Særlige kommunale enheder	36	34	0	2	
5. Kommunale fællesskaber	6	6	0	0	
<i>Kommunale myndigheder i alt</i>	1.045	937	72	36	
C. Andre myndigheder mv. omfattet af ombudsmandens kompetence					
DSB S-tog A/S ⁶	1	1	0	0	
<i>I alt</i>	1	1	0	0	
D. Myndigheder mv. omfattet af ombudsmandens kompetence, i alt					
Statslige myndigheder, i alt (A)	2.745	1.922	662	161	
Kommunale myndigheder, i alt (B)	1.045	937	72	36	
Andre myndigheder mv., i alt (C)	1	1	0	0	
<i>I alt</i>	3.791	2.860	734	197	
E. Institutioner mv. uden for ombudsmandens kompetence					
1. Domstole mv. ⁷	77	77			
2. Tvistnævn ⁸	16	16			
3. Andre institutioner, selskaber, virksomheder og personer uden for ombudsmandens kompetence	183	183			
<i>I alt</i>	276	276			

Tabel 1: Alle afsluttede sager 2005		Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
Myndighed mv.				Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
F. Sager som ikke har angået bestemte institutioner mv.					
		216	216		
Året i alt (A-F total)		4.283	3.352	734	197

- 1) Ombudsmandens kompetence omfatter de regionale TV 2-virksomheder, men derimod ikke TV 2/Danmark A/S.
- 2) Told- og Skattestyrelsen samt de regionale told- og skattemyndigheder blev med virkning fra 1. november 2005 nedlagt. Opgaverne blev overført til SKAT – den nye enhedsforvaltning på skatteområdet.
- 3) Tidligere Trafikministeriet. Ministeriet ændrede betegnelse i forbindelse med at ressortansvaret for sager vedrørende energilovgivningen blev overført fra økonomi- og erhvervsministeren til trafikministeren, jf. kongelig resolution af 18. februar 2005 (jf. bekendtgørelse nr. 209 af 21. marts 2005).
- 4) Ressortansvaret for sager vedrørende energilovgivningen blev ved kongelig resolution af 18. februar 2005 overført fra økonomi- og erhvervsministeren til trafikministeren, jf. note 3 ovenfor. De konkrete sager blev afsluttet før ressortomlægningen.
- 5) Se endvidere tabel 2 hvor 7 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).
- 6) DSB S-tog A/S er ikke en del af den offentlige forvaltning. Den jernbanevirksomhed der udøves af aktieselskabet som led i forhandlet trafik, er imidlertid omfattet af ombudsmandens kompetence, jf. DSB-lovens § 19, stk. 2 (lov nr. 485 af 1. juni 1998).
- 7) Jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 2, og lov om Domstolsstyrelsen § 8.
- 8) Organer omfattet af ombudsmandslovens § 7, stk. 3.

Tabel 2 Alle kommunale sager (uanset oprettelsestidspunkt) afsluttet 1. januar – 31. december 2005, fordelt på kommunetype⁹, forvaltningstype og resultatet af ombudsmandens behandling af sagen

Tabel 2: Alle kommunale sager 2005 Myndighed mv.	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
A. Primærkommunale sager				
Personaleforvaltning	57	44	12	1
Skatteforvaltning	44	44	0	0
Skole- og kulturforvaltning	44	39	3	2
Social- og sundhedsforvaltning	447	425	11	11
Teknik- og miljøforvaltning	199	159	33	7
Anden forvaltning	45	40	1	4
Uspecificeret forvaltning	34	34	0	0
<i>I alt</i>	870	785	60	25
B. Amtskommunale sager				
Personaleforvaltning	19	11	6	2
Skole- og kulturforvaltning	9	9	0	0
Social- og psykiatrisforvaltning	62	53	2	7
Sygehus- og sundhedsforvaltning	18	18	0	0
Teknik- og miljøforvaltning	22	18	4	0
Uspecificeret forvaltning	3	3	0	0
<i>I alt</i>	133	112	12	9
C. Sager fra særlige kommunale enheder¹⁰				
Skatteforvaltning	17	17	0	0
Social- og sundhedsforvaltning	4	4	0	0
Sygehus- og sundhedsforvaltning	10	8	0	2
Teknik- og miljøforvaltning	7	7	0	0
Anden forvaltning	3	3	0	0

Tabel 2: Alle kommunale sager 2005	Alle sager	Afviste sager	Realitetsbehandlede sager	
			Uden kritik, henstilling mv.	Med kritik, henstilling mv.
Myndighed mv.				
Uspecificeret forvaltning	2	2	0	0
<i>I alt</i>	43	41	0	2
D. Sager fra kommunale fællesskaber¹¹				
Personaleforvaltning	1	1	0	0
Teknik- og miljøforvaltning	4	4	0	0
Uspecificeret forvaltning	1	1	0	0
<i>I alt</i>	6	6	0	0
Tabel 2: Alle afsluttede sager 2005	Afsluttede sager		Relativ fordeling i %	
E. Samtlige kommunale sager fordelt på fovaltningstype				
Personaleforvaltning	77	7,3		
Skatteforvaltning	61	5,8		
Skole- og kulturforvaltning	53	5,0		
Social- og sundhedsforvaltning	450	42,8		
Social- og psykiatريفorvaltning	63	6,0		
Sygehus- og sundhedsforvaltning	28	2,7		
Teknik- og miljøforvaltning	232	22,1		
Anden forvaltning	48	4,6		
Uspecificeret forvaltning	40	3,8		
<i>I alt</i>	1.052	100,0		

- 9) Sager vedrørende Bornholms, Københavns og Frederiksberg kommuner er søgt fordelt på kommune-type ud fra en vurdering af om en sag som den pågældende i resten af landet ville have primær- eller amtskommunal status.
- 10) Som eksempler på særlige kommunale enheder kan nævnes børn- og ungeudvalg, kommunale bevilningsnævne og taxinævn, ældeudvalg, Hovedstadens Udviklingsråd (HUR), Hovedstadens Sygehusfællesskab (HS) og Hovedstadens Trafikselskab (HT). I tabel 2 er også medtaget 7 sager fra 3 typer kommunale tvistnævne (beboerklagenævn, hegnssyn og huslejenævn) som i tabel 1 ikke er medtaget under B. Kommunale myndigheder, men under E.2 Tvistnævne (organer omfattet af ombudsmandslovens § 7, stk. 3).
- 11) Som eksempler på kommunale fællesskaber kan nævnes amtslige trafikelskaber og et regionalt miljø- eller naturgasfællesskab.

Tabel 3 Sager afvist i 2005

Tabel 3: Sager afvist i 2005	Sager i alt	Heraf kommunale sager
Afvisningsgrund		
1. Endelige afvisninger		
1. Klagen var for sent indgivet (ombudsmandslovens § 13, stk. 3)	113	29
2. Klagen angik en domstol, dommere eller forhold som var eller kunne forventes bedømt af domstolene (ombudsmandslovens § 7, stk. 2)	104	12
3. Klagen angik forhold vedrørende Folketinget, herunder lovgivningsspørgsmål (jf. særligt ombudsmandslovens § 7, stk. 1, modsætningsvis)	38	1
4. Klagen vedrørte andre forhold uden for ombudsmandens kompetence, herunder private retsforhold og lignende (jf. særligt ombudsmandslovens § 7, stk. 1, modsætningsvis)	222	9
5. De administrative muligheder for behandling af sagen var ikke udtømt og kan ikke længere udnyttes (ombudsmandslovens § 14)	33	22
6. Klageren præciserede trods opfordring hertil ikke klagen tilstrækkeligt til at klagen kunne behandles, eller klagen blev tilbagekaldt	191	64
7. Forespørgsler mv. uden egentlig klage	367	69
8. Anonyme klager (ombudsmandslovens § 13, stk. 2)	11	0
9. Andre henvendelser, herunder klager som ombudsmanden besluttede at afvise (ombudsmandslovens § 16, stk. 1)	675	176
10. Myndighederne har genoptaget behandlingen af sagen efter at ombudsmanden har bedt myndigheden om en udtalelse herom	49	1
11. Sager rejst af egen drift (jf. ombudsmandslovens § 17, stk. 1) som blev afsluttet uden at være fuldt ud realitetsbehandlet	56	15
<i>Endelige afvisninger i alt</i>	1.859	398

Tabel 3: Sager afvist i 2005	Sager i alt	Heraf kommunale sager
Afvisningsgrund		
2. Foreløbige afvisninger		
De administrative muligheder for behandling af sagen var ikke udtømt (ombudsmandslovens § 14)	1.493	546
<i>Foreløbige afvisninger i alt</i>	1.493	546
<i>Total (1+2)</i>	3.352	944

Tabel 4 Emnemæssig opdeling af alle konkrete egen drift-sager (uanset oprettelsestidspunkt) afsluttet 1. januar 2005 – 31. december 2005 (journalplanstatistik for egen drift-sager).

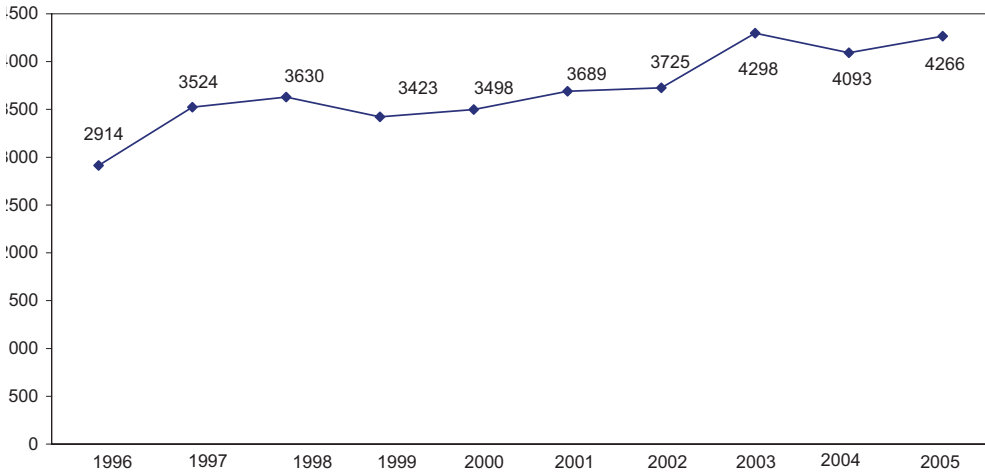
Tabel 4: Egen drift-sager 2005 Emne (arkivkode)	Afsluttede sager i alt	Realitetsbehandlede sager		
		Ikke fuldt ud	Fuldt ud	Med kritik, henstilling mv.
000. Sagsbehandlingstid i arbejdsmarkedsretlige og sociale sager	2	1	1	1
003. Tavshedspligt og behandling af persondata i arbejdsmarkedsretlige og sociale sager	2	2	0	0
009. Andre isolerede sagsbehandlingsspørgsmål i arbejdsmarkedsretlige og sociale sager	5	2	3	3
019. Arbejdsmarkedsret mv., andet	1	0	1	0
022. Arbejdsløshedsdagpenge – andre ydelser til arbejdsløshedsforsikrede	1	1	0	0
029. Arbejdsløshedsdagpenge, andet	1	0	1	1
053. Praktisk bistand i hjemmet	1	1	0	0
055. Hjælpebidler, biler	1	1	0	0
059. Social bistand – bortset fra institutioner og hjælpeforanstaltninger over for børn og unge, andet	1	1	0	0
060. Daginstitutioner og dagpleje	1	1	0	0
062. Institutioner for fysisk og psykisk handicappede voksne	2	1	1	1
063. Institutioner for ældre	1	1	0	0
069. Sociale institutioner, andet	1	1	0	0
072. Afgørelser om samvær	1	1	0	0
079. Hjælpeforanstaltninger over for børn og unge, andet	1	1	0	0
109. Andre isolerede sagsbehandlingsspørgsmål i miljø-, bolig- og byggesager	2	2	0	0
112. Spildevand	1	1	0	0
209. Andre isolerede sagsbehandlingsspørgsmål i sager om skatter og afgifter, budget og økonomi	1	0	1	1
299. Sager om skatter og afgifter, budget og økonomi, andet	1	0	1	1

Emne (arkivkode)	Afsluttede sager i alt	Realitetsbehandlede sager		
		Ikke fuldt ud	Fuldt ud	Med kritik, henstilling mv.
301. Aktindsigt i sager om erhvervsregulering mv.	1	0	1	1
304. Partshøring i sager om erhvervsregulering mv.	1	1	0	0
403. Tavshedspligt og behandling af persondata i sager om kommuner, sundhed, udenrigsforhold og forsvar	1	1	0	0
409. Andre isolerede sagsbehandlingsspørgsmål i sager om kommuner, sundhed, udenrigsforhold og forsvar	2	2	0	0
419. Kommuner, andet	2	2	0	0
429. Sundhedsvæsen, andet	3	1	2	0
514. Transport og veje, taxi	1	1	0	0
600. Sagsbehandlingstid i sager om justitsvæsenet, udlændinge mv.	3	2	1	0
601. Aktindsigt 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 sagsbehandlingsspørgsmål i sager om justitsvæsenet, udlændinge mv.	3	2	1	0
612. Færdselssager (bortset fra parkeringsafgiftssager)	1	1	0	0
625. Andre forhold under strafudståelsen	1	1	0	0
626. Selvmordsforsøg, selvmord og andre dødsfald ¹²	73	1	72	11
628. Generelle forhold vedrørende statsfængsler, pensioner, arresthuse og varetægtsurrogater mv.	5	2	3	2
629. Varetægtsfængsel og straffuldbyrkelse, andet	2	2	0	0
649. Udlændinge, andet	2	2	0	0
682. Lovgivningsspørgsmål	1	0	1	1
709. Andre isolerede sagsbehandlingsspørgsmål i sager om undervisning, forskning, kirke og kultur	1	0	1	1
749. Kirker mv., andet	1	1	0	0

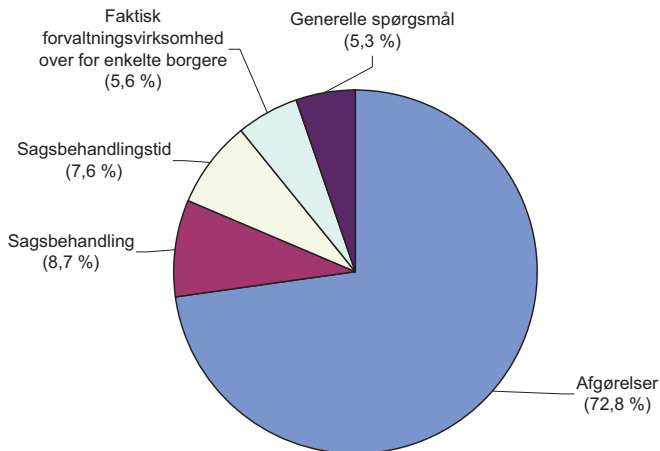
Tabel 4: Egen drift-sager 2005		Realitetsbehandlede sager		
Emne (arkivkode)	Afsluttede sager i alt	Realitetsbehandlede sager		
		Ikke fuldt ud	Fuldt ud	Med kritik, henstilling mv.
803. Tavshedspligt og behandling af persondata i personalesager	1	1	0	0
809. Andre isolerede sagsbehandlings-spørgsmål i personalesager	3	2	1	1
810. Ansættelse	3	3	0	0
812. Disciplinære sanktioner, herunder afskedigelse	2	2	0	0
813. Afskedigelse (ikke som disciplinær sanktion)	2	2	0	0
815. Ytringsfrihed	1	0	1	0
819. Personalesager, andet	2	2	0	0
<i>I alt</i>	147	54	93	25

- 12) 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. 18.

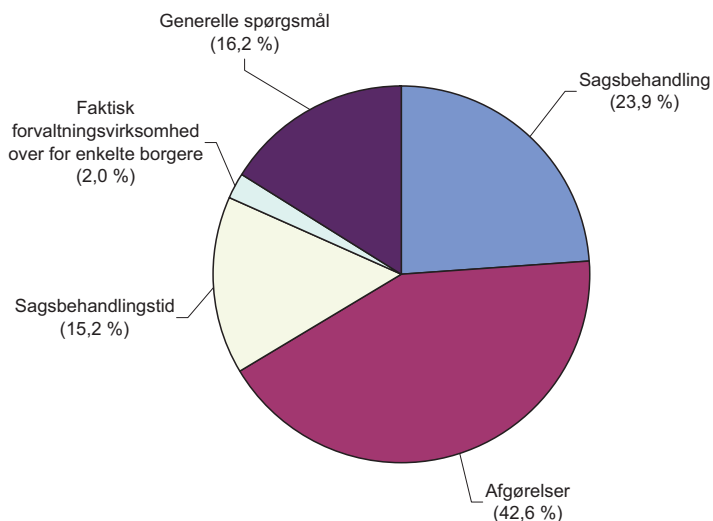
Figur 1
Sagstal i de sidste 10 år



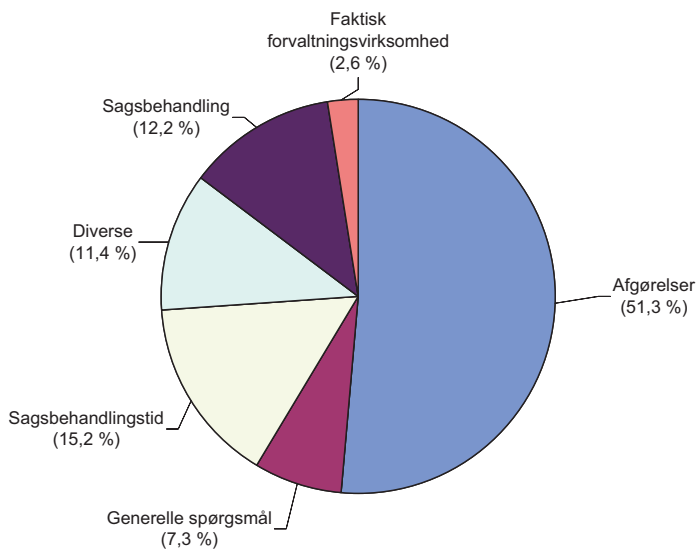
Figur 2
Realitetsbehandlede sager i 2005 fordelt efter hovedemne



Figur 3
Sager i 2005 med kritik/henstilling fordelt efter hovedemne

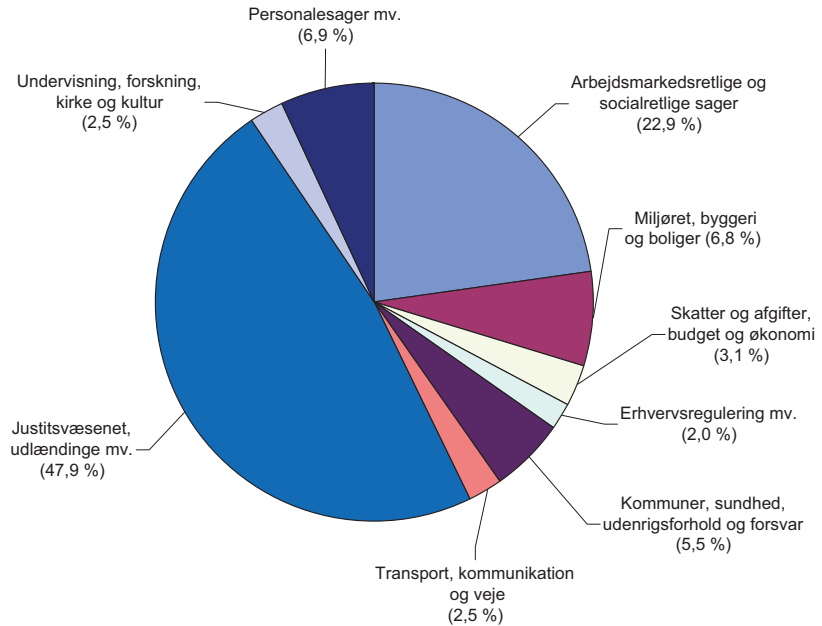


Figur 4
Afviste sager i 2005 fordelt efter hovedemne



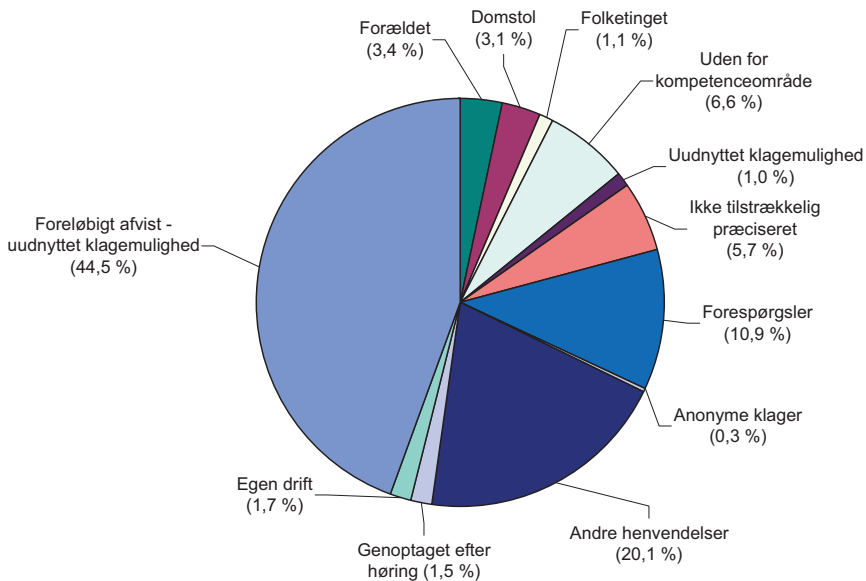
Figur 5

Realitetsbehandlede sager i 2005 fordelt på forvaltningstype

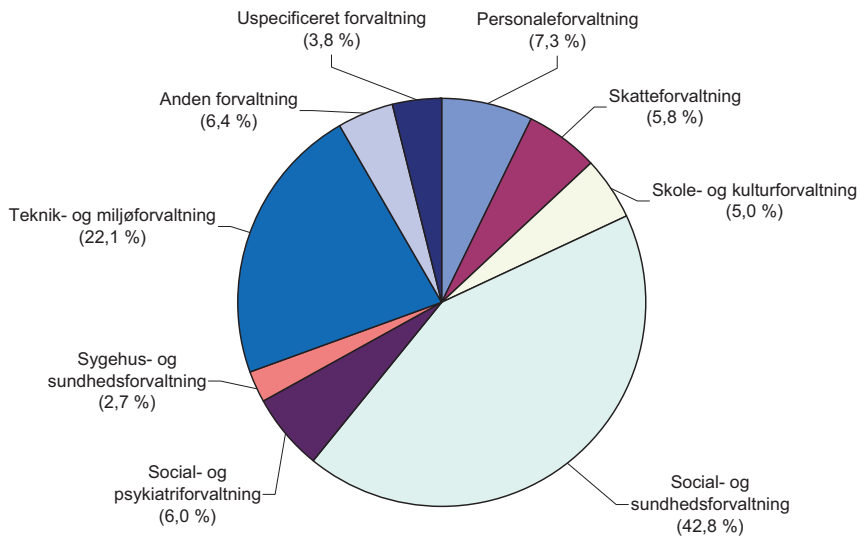


Figur 6

Afviste klager i 2005 fordelt efter afvisningsgrund



Figur 7
Samtlige kommunale sager afsluttet 2005 fordelt på
forvaltningstype



Generelle forvaltningsretlige spørgsmål mv.

A. Sagsbehandlingsspørgsmål mv.

1. Afgørelsesbegrebet	s. 48
2. Partsbegrebet	s. 50
3. Kompetence	s. 50
4. Inhabilitet	s. 52
5. Vejledningspligt	s. 53
6. Notatpligt	s. 56
7. Officialprincippet	s. 57
8. Partshøring	s. 62
9. Partsaktindsigt	s. 66
10. Aktindsigt efter offentlighedsloven	s. 67
11. Behandling af personoplysninger, tavshedspligt, videregivelse og indhentelse af oplysninger mv.	s. 75
12. Begrundelse	s. 77
13. Skriftlighed	s. 80
14. Afgørelsens meddelelse, besvarelse af henvendelser mv.	s. 80
15. Klagevejledning	s. 82

B. Hjemmelsspørgsmål

1. Generelle spørgsmål	s. 83
2. Ytringsfrihed	s. 90

C. Kontrol med forvaltningen

1. Administrativ rekurs	s. 92
2. Tilsyn	s. 96
3. Genoptagelse og tilbagekaldelse	s. 98
4. Ugyldighed	s. 99
5. Folketingets Ombudsmand	s. 99

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

A. Sagsbehandlingsspørgsmål mv.

1. Afgørelsesbegrebet

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

a) Et statsfængsel indførte i 2001 en ny afdelingsstruktur (*sag 5-1*). Der blev i den forbindelse foretaget internt opslag af et antal ledige stillinger. Stillingerne skulle fordeles mellem de allerede ansatte, og det var ikke meningen at udefrakommende ansøgere skulle kunne komme i betragtning. En ansat overvagtimester som var indplaceret i lønramme 24, søgte en stilling som overvagtimester i lønramme 25. Han fik afslag og blev i stedet tilbudt en overvagtimesterstilling i en anden afdeling på uændrede lønvilkår. Den tilbudte stilling var indplaceret i lønramme 21.

Sagen rejste spørgsmål om hvorvidt overvagtimesteren havde krav på en begrundelse og klagevejledning i forbindelse med beslutningen. Besvarelsen af dette spørgsmål afhæng af om beslutningen måtte anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Jeg udtalte at det som udgangspunkt må antages at en forvaltningsmyndigheds beslutninger om besættelse af stillinger i en situation som den foreliggende ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand. I den forbindelse lagde jeg vægt på at den nye administrative struktur blev indført ved en ledelsesbeslutning der ikke kunne betragtes som en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Gennemførelsen af den nye struktur gjorde det nødvendigt at træffe en række andre ledelsesbeslutninger af mere konkret karakter om arbejdets tilrettelæggelse, og sådanne beslutninger har normalt heller ikke karakter af afgørelser. Den omstændighed at ledelsen gav de ansatte lejlighed til at tilkendegive deres ønsker inden der blev truffet beslutning om besættelse af stillingerne i den nye struktur, var efter min opfattelse ikke tilstrækkeligt grundlag for at disse beslutninger kunne betragtes som forvaltningsafgørelser.

Visse dispositioner i forhold til de ansatte har dog en så væsentlig karakter at de efter fast praksis anses for afgørelser. Dette gælder blandt andet beslutninger om afskedigelse og forflyttelse. I den konkrete sag havde den ansatte søgt om en stilling der var indplaceret højere end hans hidtidige, og ansøgningen måtte derfor betragtes som en ansøgning om forfremmelse. Efter min opfattelse måtte statsfængslets stillingstagen hertil betragtes som en afgørelse der dermed var omfattet af reglerne i forvaltningsloven.

Da spørgsmålet ikke var utvivlsomt, mente jeg ikke der var tilstrækkeligt grundlag for at udtale kritik i anledning af at afslaget ikke var ledsaget af en begrundelse og klagevejledning.

b) I *sag 5-2* søgte en restauratør bevillingsnævnet i kommunen om udvidelse af åbningstiden fra kl. 24.00 til kl. 2.00. Nævnet forelagde ansøgningen for politimesteren som svarede at han ikke kunne give samtykke til udvidelsen efter restaurationslovens § 28, stk. 4, da politiet 2 gange inden for de

sidste par år havde måttet lukke værtshuset på grund af uorden.

Herefter afslog nævnet restauratørens ansøgning. Nævnet henviste til at det var tvunget til at give afslag da politimesteren havde nægtet at give samtykke.

Under sagen opstod blandt andet spørgsmålet om hvorvidt politimesteren burde have partshørt restauratøren inden beslutningen om ikke at give samtykke blev truffet. Jeg måtte derfor tage stilling til om politimesterens beslutning kunne anses for en afgørelse. Efter min mening måtte der i den forbindelse lægges vægt på at kompetencen til at give tilladelse til udvidet åbningstid ifølge § 28 i restaurationsloven ligger hos kommunen. Dog skal politimesteren give sit samtykke til at der kan holdes åbent efter almindelig lukketid. Den almindelige åbningstid i kommunen ophørte kl. 24.00. Der var således her i sagen tale om en tilladelse som kun kunne gives hvis politiet gav samtykke. I dette tilfælde, hvor politimesterens beslutning havde bindende virkning for kommunen, forelå der efter min opfattelse en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

c) I *sag 6-2* meddelte Kirkeministeriet en sognepræst at han var fritaget for hvervet som begravelsesmyndighed. Ministeriet påtalte endvidere at præsten havde medvirket til at skabe en sådan tvivl om sin varetagelse af hvervet som begravelsesmyndighed at det havde givet anledning til klager. Kirkeministeriet meddelte samtidig at det på grund af bevisets stilling ikke havde det fornødne grundlag for at give præsten en advarsel i henhold til tjenestemandenslovens § 24.

Baggrunden for brevet var en episode hvor en anden sognepræst skulle stå for en begravelse i præstens sogn. Ved ankomsten til kirken havde præsten fra det andet sogn endnu ikke modtaget en underskrevet dødsanmeldelse som herefter blev hentet af bedemanden på præstens bopæl. Anmeldelsen var blevet underskrevet af præstens hustru på hans vegne.

Jeg gav udtryk for at både fratagelsen af hvervet som begravelsesmyndighed og påtalen måtte være afgørelser i forvaltningslovens forstand, bl.a. fordi beslutningen blev truffet under henvisning til bebrejdelserværdige forhold hos præsten.

d) En professor blev på grund af samarbejds vanskeligheder i *sag 12-1* flyttet fra et institut til et andet ved samme universitet. I brevet til professoren om flytningen skrev dekanen at baggrunden for flytningen var at professorens tilstedeværelse på instituttet havde "en negativ effekt på instituttets mulighed for at fungere – herunder at jeg opfatter din tilstedeværelse som en belastning for det psykiske arbejdsmiljø". Flytningen indebar at professoren flyttede til et kontor på et andet institut, og at han fremover ville blive betjent af sekretariatet på det nye institut, men at hans arbejdsopgaver fortsatte som hidtil idet hans undervisning fortsat skulle ligge inden for den undervisning der påhvilede det gamle institut.

Jeg udtalte at da begrundelsen for at flytte professoren var bebrejdelserværdige forhold som han efter myndighedernes opfattelse havde skylden for, lå situationen tæt op ad de forhold som karakteriserer egentlige disciplinære sanktioner. Under disse omstændigheder mente jeg at beslutningen måtte anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Inden beslutningen blev truffet, havde universitetet derfor haft pligt til at partshøre professoren.

e) *Sag 14-3*: En kvinde som modtog kontanthjælp, fik meddelelse fra kommunen om at hendes kontanthjælp blev nedsat med 500 kr. månedligt. Hun modtog afgørelsen i form af en udbetalingsmeddelelse der blev udkrevet den 27. juni 2003. I meddelelsen stod bl.a.:

"Dispositionsdato 01.07.03 ... 25 forsørgelsespligt for børn 01.07.03-31.07.03: - 500 kr."

Senere blev det oplyst at reduktionen skete i henhold til § 25, stk. 5, i lov om aktiv social-

politik. Ifølge denne bestemmelse reduceres den månedlige hjælp med 500 kr. når en af ægtefællerne har modtaget kontanthjælp i 6 sammenhængende måneder.

Jeg lagde til grund at meddelelsen var en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og lagde herved vægt på at der var tale om en beslutning der havde væsentlig betydning for kvindens retsposition. Kommunen var derfor forpligtet til både at begrunde afgørelsen og give klagevejledning. Jeg mente det var kritisabelt at kommunen ikke havde overholdt disse forpligtelser.

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 nr. 1* i undersøgelsen af et antal sager om aktindsigt fra Told- og Skattestyrelsen (s. 621) søgte en tidligere ansat aktindsigt i dokumenter i forbindelse et kontrolbesøg hos et bestemt selskab. Ved besøget havde toldregionen konstateret at der var foretaget udbetalinger fra selskabet til den tidligere ansatte uden at der var indeholdt A-skat.

Jeg mente ikke at den tidligere ansatte havde en sådan direkte interesse i kontrolsagen at han kunne betragtes som part.

b) I *sag nr. 11* i undersøgelsen af et antal sager om aktindsigt fra Told- og Skattestyrelsen (s. 621) søgte et tidligere bestyrelsesmedlem indsigt i to sager vedrørende et aktieselskab i likvidation. Han havde tidligere været medlem af bestyrelsen i selskabet og aktionær og oplyste at han stadig havde ejerinteresser i selskabet gennem et andet selskab som ejede 50 pct. af den bestemmende indflydelse i selskabet. Regionen afviste at give partsaktindsigt under henvisning til at det tidligere bestyrelsesmedlem ikke var part i sagerne.

Jeg udtalte at i sager vedrørende aktieselskaber må selskabet selv betragtes som part i sagen, og ansøgninger fra selskabet om aktindsigt skal derfor bedømmes efter forvaltningsloven. Ansøgninger om aktindsigt fra tegningsberettigede skal også bedømmes efter forvaltningsloven. Dette beror imidlertid ikke på at de som personer er selvstændige parter, men på at de gennem tegningsberettigelsen er givet fuldmagt til at handle på vegne af selskabet. Herudover afhænger det af en konkret vurdering om andre kan betragtes som parter. En aktionær berøres generelt ikke individuelt eller direkte af udfaldet af sager vedrørende selskabet og kan derfor normalt ikke betragtes som part. Det samme gælder for medlemmer af ledelsen der ikke handler i kraft af tegningsberettigelse.

Jeg kunne ikke kritisere at det tidligere bestyrelsesmedlem ikke blev betragtet som part i sagen.

Se eventuelt endvidere *sagerne 37 og 49* der også handlede om spørgsmålet om hvilke ejerinteresser der kan begrunde at en person kan anses for part i en sag om et selskab.

3. Kompetence

De offentlige opgaver er fordelt på et stort antal forskellige offentlige forvaltningsmyndigheder og stillinger. Fordelingen sker 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 retsgrundsætning, 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) Landsskatteretten traf i *sag 13-1* afgørelse i en klage fra en virksomhed over en afgørelse fra en told- og skatteregion om at virksomheden skulle have tilbageholdt A-skat for en anden virksomhed der arbejdede som distriktsagent for virksomheden. Skattemyndighederne mente ikke, som hævded af virksomheden, at distriktsagenten var en selvstændig erhvervsdrivende, men at han i realiteten var lønmodtager hos virksomheden. Virksomheden indbragte afgørelsen for domstolene og udtog stævning mod Skatteministeriet som repræsenterer skattemyndighederne i retssager under hele ministeriets ressortområde.

Til brug for retssagen søgte virksomheden om aktindsigt hos ministeriet i dokumenter som viste at distriktsagenten havde været tilmeldt offentlige registre under et SE-nr. Ministeriet afslog anmodningen. Ministeriet oplyste over for mig at afgørelsen var truffet på grundlag af offentlighedsloven idet virksomheden ikke kunne anses for part i den sag der blev søgt indsigt i. Ministeriet mente endvidere at oplysningerne var undergivet den specielle tavshedspligt i § 37 i skattestyrelsesloven, og at de derfor kunne undtages i henhold § 14 i offentlighedsloven. Det kom i forbindelse med min behandling af sagen endvidere frem at ministeriet havde truffet afgørelse uden at ministeriet var i besiddelse af akterne i den sag der blev søgt aktindsigt i.

Jeg mente at ministeriet helt savnede kompetence til at afgøre sagen, idet anmodninger om aktindsigt ifølge § 15 i offentlighedsloven skal afgøres af den myndighed der afgør sagen der søges aktindsigt i, eller af den myndighed der har dokumentet i sin besiddelse. Virksomhedens anmodning angik ikke dokumenter i en sag som Skatteministeriet skulle træffe afgørelse i eller lå inde med. Det forhold at ministeriet tager sig af retssager inden for hele ministeriets ressort, giver ikke ministeriet kompetence til at afgøre sager om aktindsigt i dokumenter ministeriet ikke er i besiddelse af.

Alternativt kunne ministeriet have videre sendt virksomhedens anmodning til den eller de skattemyndigheder som måtte formodes at kunne finde frem til de ønskede dokumenter, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2.

b) Udenrigsministeriet havde indgået en kontrakt med et privat konsulentfirma om rekruttering af medarbejdere til danske hjælpeprogrammer i udviklingslande. I *sag 17-1* tog jeg af egen drift spørgsmålet om ministeriets delegation af arbejdsgiverbeføjelser til private op til undersøgelse.

Jeg udtalte at det kræver udtrykkelig lovhjemmel hvis en myndighed overlader til en privat virksomhed at udstede forvaltningsakter, ligesom adgangen til at overlade sagsforberedelsen i sager hvor der udstedes forvaltningsakter, er begrænset af retssikkerhedsmæssige hensyn.

Kontrakten indebar at den endelige beslutning om besættelse af stillingerne fortsat lå hos Udenrigsministeriet. Dette gav mig ikke anledning til bemærkninger. Jeg pointerede i den forbindelse at samtlige oplysninger om ansøgerne, herunder de oplysninger som firmaet modtog i forbindelse med indledende interview, skal videregives til ministeriet, og at kompetencen til at træffe andre forvaltningsafgørelser, herunder afgørelser vedrørende aktindsigt, ligeledes skal ligge i ministeriet. Det samme gælder beslutninger efter forvaltningslovens §§ 11 og 21 om udsættelse af afgørelsen i forbindelse med at parten søger om aktindsigt eller anmoder om at fremkomme med en udtalelse.

Det gav mig ikke anledning til bemærkninger at ministeriet overlod det til rekrutteringsfirmaet at forestå det praktiske arbejde i forbindelse med afsendelse af de breve hvori der blev givet afslag til de ansøgere der ikke fik ansættelse. Der var imidlertid efter min mening ikke mulighed for uden udtrykkelig lovhjemmel at overlade det til en privat virksomhed at udforme den begrundelse som ifølge forvaltningslovens §§ 22 og 24 skulle ledsage afslaget. Jeg henviste til at delegati-

on til private kun kan omfatte sagsbehandlingsskridt som åbenbart er uden indflydelse på forvaltningsprocessen og på forvaltningsaktens indhold. Denne betingelse er ikke opfyldt for så vidt angår begrundelsespligten. Dertil kommer at begrundelsen skal være subjektivt korrekt i den forstand at den skal afspejle de forhold og overvejelser som førte Udenrigsministeriet frem til afgørelsen. Dette krav kan formentlig bedst opfyldes hvis begrundelsen udformes af ministeriet selv og beslutningen om ansættelse træffes efter en drøftelse hvori både firmaet og ministeriet deltager.

4. Inhabilitet

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

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

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

- 1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 2) vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linie eller i sidelinien så nær som søskendebarn eller andre nærstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk

person, der har en særlig interesse i sagens udfald,

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

...

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

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

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

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

- a) En journalist søgte i *sag 7-1* aktindsigt hos en lokal tv-station i en række oplysninger om stationen og stationens seerklub. Blandt andet omfattede anmodningen oplysninger om stationens repræsentationsudgifter og om direktørens løn.

Tv-stationen afslog anmodningen med henvisning til § 86, stk. 1, i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed. Ifølge denne bestemmelse er ”sager og dokumenter vedrørende DR’s og de regionale TV 2-virksomheders programvirksomhed og forretningsmæssige

forhold i tilknytning hertil undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen”.

Stationen henviste som begrundelse for at afslå at udlevere oplysninger om direktørens løn til at en offentliggørelse af individuelle cheflønninger ville være uhyre skadelig for stationen på grund af den konkurrencemæssige situation på medieområdet. Brevene til journalisten var underskrevet af direktøren selv. Jeg bad stationen overveje den eventuelle betydning af forvaltningslovens §§ 3 og 4 for behandlingen af journalistens anmodning om aktindsigt.

5. Vejledningspligt

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

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

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

En række specialbestemmelser udvider herudover myndighedernes vejledningspligt på specielle områder.

a) *Sag 5-5* drejede sig om en 90-årig kvinde der blev væltet omkuld i forbindelse med et tyveri på et apotek. Kvinden, som brugte røllator, var på apoteket for at hente sin medicin. Da tyven forlod apoteket, skubbede han kvinden omkuld. Ved faldet fik hun flere skader og brækkede blandt andet venstre lårben. Hun blev i den forbindelse indlagt på hospital og opereret flere gange.

Kvindens børn anmeldte på deres mors vegne sagen til politiet og fremsatte samtidig krav om erstatning. Da politiet havde gennemset et overvågningsbånd og foretaget te-

lefonisk afhøring af kvinden og et vidne, indstillede de efterforskningen af sagen. Samtidig videresendte politiet sagen til Erstatningsnævnet som traf afgørelse om at afslå at give erstatning.

Kvinden gjorde i flere breve til nævnet indsigelse mod afgørelsen og bad nævnet om vejledning om sine muligheder for at klage over afgørelsen. Nævnet besvarede i to breve indsigelserne uden at svare på spørgsmålet om klagemuligheder. Dette forhold, udtalte jeg, var beklageligt.

I et tredje brev til kvinden oplyste nævnet at det traf den endelige administrative afgørelse men at nævnets afgørelse kunne indbringes for domstolene. Jeg udtalte at det var beklageligt at nævnet ikke i dette brev oplyste kvinden om muligheden for at klage til Folketingets Ombudsmand.

b) I *sag 5-6* havde en indsat den 27. februar 2004 klaget til Direktoratet for Kriminalforsorgen over at fængselsledelsen havde overtrådt en række af straffuldbyrdslovens bestemmelser om isolationsfængsling. Direktoratet traf afgørelse den 11. marts 2005, dvs. efter mere end et års behandlingstid. Mens sagen verserede, gav direktoratet den indsatte 12 meddelelser om den forventede resterende sagsbehandlingstid. I samtlige meddelelser var den resterende behandlingstid angivet som få uger.

Jeg mente samlet set at direktoratets sagsbehandling var meget kritisabel. Jeg lagde vægt på at direktoratet igen og igen stillede behandlingstider i udsigt som direktoratet ikke overholdt, og at der ikke konsekvent blev fulgt op på oplyste sagsbehandlingstider der ikke kunne overholdes. Specielt om besvarelsen af to rykkerbreve fra den indsatte udtalte jeg at det var beklageligt at rykkerne ikke blev besvaret snarest muligt. I den forbindelse bemærkede jeg at det, i betragtning af sagens samlede forløb på det pågældende tidspunkt, ikke fritog direktoratet for at besvare rykkerne at direktoratet inden

rykkerne havde oplyst en forventet behandlings- og rykkertidspunktet.

c) Landsskatteretten traf i *sag 13-1* afgørelse vedrørende en klage fra en virksomhed over en afgørelse fra en told- og skatteregion om at virksomheden skulle have indeholdt A-skat for en anden virksomhed der arbejdede som distriktsagent for virksomheden. Skattemyndighederne mente ikke, som hævdede af virksomheden, at distriktsagenten var en selvstændig erhvervsdrivende, men at han i realiteten var lønmodtager hos virksomheden. Virksomheden indbragte afgørelsen for domstolene og udtog stævning mod Skatteministeriet som repræsenterer skattemyndighederne i retssager under hele ministeriets ressortområde.

Til brug for retssagen søgte virksomheden om aktindsigt hos ministeriet i dokumenter som viste at distriktsagenten havde været tilmeldt offentlige registre under et SE-nr. Ministeriet afslog anmodningen. Ministeriet oplyste over for mig at afgørelsen blev truffet på grundlag af offentlighedsloven idet virksomheden ikke kunne anses for part i den sag der blev søgt indsigt i. Ministeriet mente endvidere at oplysningerne var undergivet den specielle tavshedspligt i § 37 i skattestyrelsesloven, og at de derfor kunne undtages i henhold § 14 i offentlighedsloven. Det kom frem i forbindelse med min behandling af sagen at ministeriet havde truffet afgørelse uden at ministeriet var i besiddelse af akterne i den sag der blev søgt aktindsigt i.

Jeg udtalte at ministeriet helt savnede kompetence til at afgøre sagen idet anmodninger om aktindsigt ifølge § 15 i offentlighedsloven skal afgøres af den myndighed der afgør sagen der søges aktindsigt i, eller af den myndighed der har dokumentet i sin besiddelse. Virksomhedens anmodning angik ikke dokumenter i en sag som Skatteministeriet havde truffet eller ville træffe afgørelse i. Det forhold at ministeriet tager sig af retssager inden for hele ministeriets ressort, giver

ikke ministeriet kompetence til at afgøre sager om aktindsigt i dokumenter ministeriet ikke er i besiddelse af. Alternativt kunne ministeriet have videresendt virksomhedens anmodning til den eller de skattemyndigheder som måtte formodes at kunne finde frem til de ønskede dokumenter, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2.

d) En borger bad i *sag 20-2* kommunen og det sociale nævn om tilladelse til at anvende båndoptager/diktafon under møder med myndighederne. Han henviste til at han var ordblind og derfor havde vanskeligt ved at formulere sig og komme med bemærkninger til sagen hvis han ikke havde overblik over hvad der var sket på mødet.

Både kommunen og nævnet afslog. Nævnet henviste til at der ikke var regler i lovgivningen der gav ham ret til at anvende båndoptager under møderne. Nævnet mente endvidere at borgeren kunne varetage sine interesser under møderne dels ved at nævnet tog notat som han kunne få kopi af, dels ved at han kunne medbringe en bisidder efter eget valg.

I min udtalelse om sagen henviste jeg til en højesteretsdom (U 1972.601 H) som fastslog at journalister og andre tilhørere ikke har ret til at optage kommunalbestyrelsesmøder på bånd. Det måtte være overladt til den enkelte kommunalbestyrelse at afgøre om og i bekræftende fald på hvilke vilkår den vil tillade brug af båndoptagere under sine møder. Dommen er efter min opfattelse udtryk for det princip at offentlige myndigheder, hvis ikke andet fremgår af de regler der gælder for myndighedens virksomhed, selv sætter rammerne for de møder som myndigheden holder. Jeg mente derfor ikke at en borger har krav på at optage sine møder med forvaltningen. Eventuelle begrænsninger i borgernes muligheder for at optage et møde skal dog selvfølgelig fastsættes på et sagligt grundlag.

Der kan således være situationer hvor det under hensyn til f.eks. borgerens personlige

forhold vil være bedst stemmende med god forvaltningsskik at lade borgeren optage samtaler med myndigheden. Jeg pegede navnlig på situationer hvor borgeren på grund af personlige forhold ikke i tilstrækkeligt omfang vil kunne forstå og fastholde sagsgangen eller sagens indhold hvis der ikke gives mulighed for at afholde og optage samtaler med myndigheden. Der kan f.eks. være tale om forskellige former for kommunikationshæmning. I sådanne situationer vil myndigheden have pligt til at medvirke til at løse borgerens forståelsesproblemer.

Jeg havde ikke grundlag for at kritisere myndighedernes afslag på borgerens ansøgning i den foreliggende sag. Jeg mente dog det var beklageligt at det ikke udtrykkeligt fremgik af kommunens afslag om den havde foretaget en konkret vurdering af borgerens behov for at kunne optage møderne på bånd.

e) I sag 20-5 klagede en borger til mig over at kommunen ikke havde besvaret samtlige spørgsmål han tidligere havde sendt til kommunen. Jeg videresendte brevet til kommunen med henblik på at kommunen besvarede borgerens spørgsmål. Kommunen svarede mig at den ikke var forpligtet til at besvare spørgsmål der var fremsat som en kritik af sagsbehandlingen, og derfor havde kommunen ikke yderligere kommentarer til denne del af borgerens spørgsmål. Andre af hans spørgsmål mente kommunen var en gentagelse af spørgsmål som han tidligere havde stillet og fået svar på. Endelig beklagede kommunen at der var breve fra borgeren der ikke var besvaret.

Jeg bemærkede at kommunen ifølge god forvaltningsskik havde pligt til at undersøge om borgerens breve og spørgsmål var blevet besvaret, men at dette ikke indebar at kommunen havde pligt til at besvare samtlige spørgsmål. En sådan pligt kan følge af vejledningspligten i forvaltningslovens § 7 og af reglerne om aktindsigt. Endvidere er det bedst stemmende med god forvaltningsskik

at en myndighed også i andre tilfælde så vidt muligt besvarer spørgsmål fra borgerne.

Dette udgangspunkt må dog begrænses eller fraviges af hensyn til reglerne om tavshedspligt og om behandling af personoplysninger. Det kan endvidere ikke forlanges at en myndighed besvarer spørgsmål der ikke angår myndighedens kompetence, da sådanne spørgsmål bør oversendes til rette myndighed efter princippet i forvaltningslovens § 7, stk. 2. Det vil normalt heller ikke kunne forlanges at en myndighed besvarer et spørgsmål hvis myndigheden for nylig har besvaret tilsvarende spørgsmål fra samme borger.

Normalt kan det ikke kræves at en myndighed giver et indholdsmaessigt fuldt dækkende svar hvis dette forudsætter at myndigheden udfolder en ganske betydelig indsats for at klarlægge bestemte forhold. Dette gælder navnlig hvis spørgsmålet kun har ringe betydning for den pågældende borger eller offentligheden. Ved bedømmelsen af i hvilket omfang en myndighed bør besvare et spørgsmål, må spørgsmålets karakter også tages i betragtning, ligesom der må lægges vægt på om borgeren i forvejen har fået besked om myndighedens standpunkter. En betydelig del af borgerens spørgsmål til kommunen måtte efter min mening betragtes som gentagelser, uddybninger eller omskrivninger af tidligere spørgsmål. Disse spørgsmål var kommunen ikke forpligtet til at svare på.

Nogle spørgsmål drejede sig om begrundelsen for kommunens vurderinger i den pågældende sag. Det gjaldt således kommunens vurdering af at der ikke krævedes landzonetilladelse til et bestemt byggeri. Der var ikke grundlag for at kræve at kommunen uddybede begrundelsen for denne vurdering. Det samme gjaldt spørgsmål om begrundelsen for visse af kommunens sagsbehandlingsskridt.

Kommunen oplyste at nogle af borgerens spørgsmål ikke blev besvaret da sagsbehandleren var død og kommunen derfor

ikke var i stand til at vurdere om der var handlet i overensstemmelse med god forvaltningsskik. At sagsbehandleren er død, fritager efter min mening ikke i sig selv en myndighed for at tage stilling til om myndigheden ved sin behandling af sagen har fulgt reglerne om god forvaltningsskik. Efter omstændighederne må det dog accepteres at myndigheden undlader at besvare spørgsmål om den nærmere baggrund for sagsbehandlingsskridt når disse spørgsmål ikke kan besvares på grundlag af notater eller den viden om sagen myndigheden i øvrigt har. Jeg kunne ikke afvise at kommunen ikke havde mulighed for at besvare visse af borgerens spørgsmål efter at sagsbehandleren var afgået ved døden.

En del af borgerens spørgsmål havde karakter af rykkere og var blevet besvaret af kommunen. Andre spørgsmål angik tilsynsrådets kompetence, og disse spørgsmål faldt derfor uden for kommunens vejledningsforpligtelse og var i øvrigt blevet besvaret af tilsynsrådet.

Jeg udtalte at jeg ikke var enig med kommunen i at den ikke var forpligtet til at svare på henvendelser hvori borgeren fremsatte kritik af kommunens sagsbehandling. Om kommunen havde svarpligt, afhang af om den i rimeligt omfang havde besvaret kritikken. Jeg mente ikke at kommunen burde have svaret i videre omfang end sket.

6. Notatpligt

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

a) I sag 12-3 rettede jeg henvendelse til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling og Indenrigs- og Sundhedsministeriet om overholdelsen af grundlæggende forvaltningsretlige krav i forbindelse med administration af mange sager som sker ved hjælp af it-systemer. Jeg beskrev nogle sager fra min praksis hvor jeg havde konstateret at der var problemer med at sikre opbevaringen af kopi af de dokumenter myndighederne selv producerer i forbindelse med administration af mange ensartede sager ved hjælp af edb-systemer. I de nævnte eksempler drejede det sig om pensionsmeddelelser, afkrævningsbreve i inddrivelsessager og breve om betaling af gebyr.

Jeg pegede på at kravet om kopi af udgående breve særligt er båret af myndighedernes behov for dokumentation for indholdet af dokumenterne og hensynet til en eventuel meddelelse af aktindsigt i overensstemmelse med offentlighedsloven og forvaltningsloven.

Ministerierne svarede at man havde aftalt at Kommunernes Landsforening i samarbejde med de to ministerier skulle udarbejde og udsende uddybende formuleringer til brug for kommunernes fremtidige kravsspecifikationer til systemanskaffelser. På den baggrund foretog jeg mig ikke mere i sagen.

b) I sag 10-3 undersøgte jeg om Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration i en konkret sag havde givet afslag på humanitært ophold fordi der i aviser havde været omtale af at ministeriet i praksis gav opholdstilladelser i sager der blev genstand for medieomtale.

Min undersøgelse gav mig ikke anledning til at antage at ministeriets afslag var uberettiget.

Under sagen blev det oplyst at ministeriets pressesekretær fungerede som kontakt til pressen, og at han ikke deltog i ministeriets behandling og afgørelse af konkrete sager. I det omfang pressesekretæren blev bekendt med nye oplysninger der kunne have betyd-

ning for konkrete sager, formidlede han oplysningerne til den medarbejder der var ansvarlig for sagen.

Jeg udtalte at oplysninger af den beskrevne art er omfattet af ministeriets notatpligt, og at det påhvilede pressesekretæren i vidt omfang at notere oplysninger som vedkommende modtog i konkrete sager, og at sikre sig at oplysningerne blev videregivet til den ansvarlige medarbejder.

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. På den anden side må sagsoplysningen ikke udstrækkes længere end nødvendigt.

Myndigheder der afgiver oplysninger og udtalelser til andre myndigheder, er forpligtede til at påse at de oplysninger der afgives, er dækkende og korrekte. Myndighedernes sagsoplysning skal endvidere foregå i overensstemmelse med persondataloven, herunder især lovens § 5.

a) I *sag 1-1* klagede en fagforening til det regionale arbejdsmarkedsråd over at en kommune anvendte kontanthjælpsmodtagere i individuel jobtræning til rengøring hos pensionister. Foreningen mente at anvendelsen af ansatte med løntilskud fra kommunen var i strid med bekendtgørelsen om aktivering af kontanthjælpsmodtagere. Med henvisning til oplysninger fra kommunen om at dens anvendelse af aktiverede i individuel jobtræning ikke var konkurrenceforvridende, og til at der var tale om arbejde der ellers ikke ville blive udført, afviste arbejdsmar-

kedsrådet klagen og meddelte at projektet ikke var ulovligt.

Rådet oplyste over for mig at rådet kun kunne træffe afgørelse på grundlag af den viden rådet sad inde med da afgørelsen blev truffet, og at den viden kun kunne komme fra partshøring idet rådet ikke havde en oplysning eller efterforskende rolle.

Jeg gav udtryk for at rådets udtalelse om sine muligheder for og pligt til at undersøge forholdene var i strid med officialprincippet. Jeg pegede på at dette princip både medfører at rådet er forpligtet til dels at sørge for at de fornødne oplysninger er til stede for at rådet kan træffe en lovlig afgørelse, dels at foretage bevisvurderinger, dels til efter omstændighederne at stille opklarende spørgsmål og endvidere til på egen hånd at undersøge sagens retlige grundlag. Der var efter min mening ikke holdpunkt for at antage at rådet ved lov skulle være fritaget for at efterleve officialprincippet.

Det var efter min opfattelse kritisabelt at rådet havde truffet afgørelse på grundlag af ukorrekte og/eller udokumenterede oplysninger om projektets indhold, at rådet ikke havde stillet spørgsmål til kommunen i anledning af at denne var fremkommet med modstridende oplysninger om antallet af kontanthjælpsmodtagere som deltog i projektet, og at rådet ikke havde indhentet relevante oplysninger om retsgrundlaget fra Socialministeriet eller Beskæftigelsesministeriet.

b) I *sag 4-1* bad et medlem af bestyrelsen for en afdeling af en almen andelsboligforening kommunens borgmester om at besvare nogle spørgsmål i anledning af forskellige økonomiske forhold i foreningen. Det ene spørgsmål drejede sig om at andelsboligforeningen havde opkrævet et tillægsbidrag fra afdelingen for at udarbejde afdelingens varme- og vandregnskab. Bestyrelsesmedlemmet mente ikke borgmesterens svar var tilfredsstillende, og klagede til det kommunale tilsyn. Efter at have indhentet en udtalelse

fra kommunen, og efter at en medarbejder havde haft telefonisk kontakt med en medarbejder i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, svarede tilsynet at det ikke mente kommunen havde overtrådt gældende ret.

Jeg kritiserede at tilsynet havde afgivet udtalelse på et utilstrækkeligt grundlag. Jeg henviste til at det forhold der blev undersøgt, var omfattet af lov om almene boliger, og at lovgivningen administreres af Erhvervs- og Boligstyrelsen og før det af det nu nedlagte By- og Boligministerium. Inden tilsynet udtalte sig, burde det have indhentet udtalelse fra den fagkyndige myndighed. De udtalelser og mundtlige tilkendegivelser fra ministeriet der lå i sagen, angik enten ikke det her rejste forhold eller belyste ikke det rejste problem tilstrækkeligt indgående. Herefter, og da tilsynet ikke kunne antages at besidde et tilstrækkeligt indgående kendskab til retsreglerne på dette område, anså jeg det for beklageligt at tilsynet tog stilling uden at have anmodet Erhvervs- og Boligstyrelsen om en udtalelse.

c) *Sag 4-3* angik en journalists ansøgning om aktindsigt i Lægemedelstyrelsens bivirkningsindberetningsystem vedrørende et bestemt lægemiddel i perioden 2000-2003. Styrelsen sendte journalisten et anonymiseret udtræk fra systemet over modtagne bivirkningsrapporter om det pågældende lægemiddel i den ansøgte periode. Journalisten bad derpå om at få oplyst hvilket hospital der havde foretaget en bestemt indberetning.

Styrelsen afslog og begrundede afslaget med at oplysningen om hvilket hospital der havde stået for indberetningen, ville kunne føre til identifikation af den behandlede patient, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Denne afgørelse blev stadfæstet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Det fremgik at ministeriet ved afgørelsen af sagen kun var i besiddelse af styrelsens afslag og journalists klage, men ikke havde indhentet det materiale fra Lægemedelsty-

relsen som journalisten havde bedt om aktindsigt i.

En stillingtagen til en klage over afslag på aktindsigt kræver at rekursmyndigheden indhenter og gennemgår samtlige akter, dvs. det grundlag som den påklagede afgørelse er truffet på. Jeg mente derfor det var beklageligt at ministeriet ikke havde indhentet samtlige akter i sagen.

d) En borger søgte i *sag 5-4* statsamtet om fri proces under en retssag mod skattemyndighederne i anledning af at han var blevet pålagt et skattetillegg på 3.000 kr. for at have indgivet sin selvangivelse for sent. Statsamtet afslog ansøgningen med henvisning til at borgeren ikke havde rimelig grund til at føre proces. Denne opfattelse byggede statsamtet på at sagen drejede sig om 3.000 kr., og at der efter retspraksis som udgangspunkt kunne forventes fastsat et proceduresalær på 4.500 kr. Inden da havde statsamtet bedt borgeren om at indsende supplerende oplysninger om sine indtægtsforhold for de foregående tre måneder.

Jeg mente ikke der var grundlag for at kritisere den trufne afgørelse.

Jeg tog også stilling til om statsamtet burde have afstået fra at indhente supplerende oplysninger om borgerens indtægtsforhold under sagen. Jeg lagde til grund at dette skete med henblik på at afklare om han opfyldte de økonomiske betingelser for at få fri proces, og at oplysningerne ikke indgik i statsamtets vurdering af om sagsgenstanden var af så bagatelagtig karakter at ansøgningen kunne afslås. Jeg sluttede at ansøgningen ville være blevet afslået uanset om borgeren opfyldte de økonomiske betingelser for at få fri proces.

Statsamtet og Civilstyrelsen oplyste at der i fri proces-sager i praksis først tages stilling til om de økonomiske betingelser er opfyldt, og at denne praksis har sin forklaring i at netop denne vurdering kan foretages på baggrund af objektivt konstaterbare kendsgerninger. Det gav mig ikke anledning til be-

mærkninger at myndighederne i almindelighed indretter deres praksis således at afslag, hvor det er aktuelt, gives med henvisning til at de økonomiske betingelser for fri proces ikke er opfyldt, frem for med henvisning til forhold der vedrører den påtænkte retssag. Jeg mente endvidere det var generelt velbegrunderet at myndighedens sagsgange tilpasses denne prioritering sådan at myndighederne normalt først vurderer retssagens realitet efter at det er konstateret at de økonomiske betingelser er opfyldt.

Imidlertid mente jeg ikke at disse hensyn i sig selv kunne begrunde en anmodning til en ansøger om at indsende yderligere – og i realiteten overflødige – oplysninger om indkomstforhold ud over de oplysninger som myndigheden i forvejen var i besiddelse af, hvis kravets størrelse fremgår af ansøgningen og det må stå myndigheden klart at kravet falder under bagatelgrænsen. Jeg henviste til at sagsoplysningen ikke må udstrækkes så vidt som til at indhente oplysninger der kendeligt ikke har betydning for sagens afgørelse.

e) *Sag 5-5* drejede sig om en 90-årig kvinde der blev væltet omkuld i forbindelse med et tyveri på et apotek. Kvinden, som brugte røllator, var på apoteket for at hente sin medicin. Da tyven forlod apoteket, skubbede han kvinden omkuld. Ved faldet fik hun flere skader og brækkede blandt andet venstre lårben. Hun blev i den forbindelse indlagt på hospital og opereret flere gange.

Kvindens børn anmeldte på deres mors vegne sagen til politiet og fremsatte samtidig krav om erstatning. Da politiet havde gennemset et overvågningsbånd og foretaget telefonisk afhøring af kvinden selv og et vidne, indstillede de efterforskningen af sagen. Samtidig videresendte politiet sagen til Erstatningsnævnet som afslog at give erstatning.

Nævnet henviste til at det er en betingelse for at få erstatning efter lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser at der er tale

om en personskaide forvoldt ved overtrædelse af straffeloven. Denne betingelse anså nævnet ikke for opfyldt idet de foreliggende oplysninger ikke indeholdt dokumentation for at kvinden havde været udsat for en strafbar handling.

Kvinden klagede til mig og gjorde blandt andet gældende at nævnet ikke havde oplyst sagen tilstrækkeligt, idet nævnet ikke selv havde gennemset overvågningsbåndet, men udelukkende støttet sig på oplysninger fra politiets rapport herom.

På nævnets udtalelse til mig forstod jeg at nævnet generelt i praksis har indskrænket de midler nævnet anvender i sin oplysning af sagerne, således at nogle af de oplysningsmidler som almindelige forvaltningsretlige regler og voldsoffererstatningslovens § 14 giver hjemmel til, ikke anvendes i praksis. Nævnet skrev endvidere at anvendelse af bl.a. videobånd ville medføre at en større andel af sagerne skulle behandles på et nævns-møde.

Jeg udtalte at hensynet til at undgå at få sager på et nævns-møde ikke kunne anses for sagligt relevant.

Jeg var enig med nævnet i at udgangspunktet for nævnets sagsbehandling er den politimæssige efterforskning. Nævnet har imidlertid en selvstændig pligt til at fremskaffe et fyldestgørende oplysningsgrundlag. Nævnet var ikke afskåret fra ved selvsyn at gennemse videobåndet i stedet for at henholde sig til andenhånds vurdering heraf. Nævnet var heller ikke afskåret fra at indhente en egentlig erklæring fra kvinden eller at forsøge at få oplyst identiteten på de kunder der stod omkring hende, for at få deres vurdering af hvad der var sket. Henset til at politiet kun havde afhørt kvinden telefonisk, og til at det efterfølgende blev tydeliggjort at hun i forbindelse med politiets efterforskning ikke havde fået fyldestgørende mulighed for at referere hvad der var foregået, var det min opfattelse at nævnets oplysningsgrundlag havde været utilstrækkeligt.

Jeg bemærkede også at nævnet ved sin vurdering af sagen i første omgang modtog ufuldstændigt materiale fra politiet, idet der manglede en fotoserie fra videooptagelsen af hændelsen.

f) En bosnisk-hercegovinsk statsborger rejste sammen med sin 5-årige søn til Danmark i februar 2000. Måned efter rejste kvindens ægtefælle til Danmark. Kvinden indgav ansøgning om opholdstilladelse efter de særlige regler for personer fra Eksjugoslavien (udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5), men fik afslag fordi myndighederne ikke mente hendes helbredsforhold var af en sådan karakter at hun var omfattet af de pågældende bestemmelser (sag 10-2).

Kvindens advokat indgav ansøgning om humanitær opholdstilladelse og henviste til at kvinden fra 1992 i en lang periode havde været udsat for alvorlig og livstruende forfølgelse. Advokaten vedlagde et dokument der viste at kvinden var blevet skilt og nu var eneforsørger. I et senere brev til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration gjorde advokaten gældende at kvinden ved en hjemsendelse ikke længere var beskyttet mod de personer der havde begået overgreb mod hende og hendes barns far. Advokaten oplyste at kvindens tidligere mand var tilbage i Bosnien og dér truede den resterende del af kvindens familie med at tage deres fælles søn når kvinden blev sendt tilbage. Samtidig gjorde advokaten opmærksom på at kvinden i lokalsamfundet var stemplet som fraskilt og voldtægtsoffer og derfor ville have begrænsede muligheder for at leve i Bosnien.

Styrelsen afslog at genoptage sagen om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5, med henvisning til at der ikke var fremkommet væsentlige nye oplysninger om kvindens helbredstilstand, og til at det der var fremkommet, ikke kunne føre til en ændret vurdering af om kvinden opfyldte betingelserne for opholdstilladelse efter den pågældende bestemmelse. Ministeri-

et for Flygtninge, Indvandrere og Integration tiltrådte afvisningen af at genoptage sagen.

Jeg henviste til at det efter forarbejderne til den pågældende bestemmelse i udlændingeloven havde betydning om der var tale om enlige kvinder med børn, uden familie eller andet socialt netværk i hjemlandet. Jeg pegede på at kvindens sag efter hendes skilsmisse havde ændret sig fra udelukkende at handle om hendes helbredsforhold til at også at omfatte forholdene vedrørende hendes sociale netværk i Bosnien. Jeg måtte lægge til grund at styrelsen i forbindelse med sin nye afgørelse ikke foretog nogen aktuel undersøgelse af hvilket familiemæssigt eller andet socialt netværk kvinden eventuelt havde tilbage i hjemlandet. Forholdet blev på dette punkt vurderet på baggrund af de oplysninger hun havde givet i forbindelse med behandlingen tre år tidligere af ansøgningen om asyl. Styrelsen burde inden afgørelsen have undersøgt disse forhold. Jeg bemærkede at en nærmere undersøgelse af kvindens aktuelle sociale netværk i Bosnien ville have været i bedre overensstemmelse med pligten i § 5 i persondataloven til at ajourføre personoplysninger.

g) Også sag 10-5 drejede sig om opholdstilladelse. En 72-årig udenlandsk kvinde som i væsentligt omfang var blevet lam efter en blodprop i hjernen, rejste til Danmark for at besøge sin herboende søn mindre end halvanden måned efter at hun var blevet udskrevet fra hospital i hjemlandet. Kort efter søgte hun opholdstilladelse med den begrundelse at hun var afhængig af den hjælp hun modtog fra sin familie her i landet. Der forelå lægeerklæringer der dokumenterede at hun var afhængig af hjælp fra andre til almindelige dagligdags gøremål. Der var endvidere en erklæring fra kvindens søn om at han ville forsørge hende, og at hun derfor ikke ville ligge det offentlige til byrde. Kvindens øvrige 4 børn boede ikke i Danmark, men heller ikke i kvindens hjemland.

Udlændingestyrelsen afslog ansøgningen, og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration stadfæstede afslaget. Begrundelsen for afslaget var at kvinden havde klarret sig efter at hun var blevet udskrevet fra hospitalet i sit hjemland, og derfor ikke var afhængig af at modtage pleje hos sin familie her i landet.

Ministeriet lagde til grund at kvinden havde fået relevant hjælp og støtte fra familie og venner i sit hjemland, herunder blandt andet i forbindelse med flyrejsen til Danmark. Kvinden klarede sig desuden efter at være blevet udskrevet fra hospital i hjemlandet ved egen og andres hjælp i cirka en måned før hun rejste til Danmark. Ministeriet antog at kvinden ville have adgang til samme medicinering i sit eget land som i Danmark fordi hendes medicinering i Danmark var den samme som hun var blevet ordineret i hjemlandet.

Jeg udtalte at jeg ikke mente det var muligt for myndighederne at konkludere at den pleje kvinden havde modtaget i hjemlandet, byggede på mere varige foranstaltninger, og at hun ved en tilbagevenden derfor måtte forventes at kunne opnå den fornødne pleje og behandling, uden kendskab til de konkrete vilkår for den pleje og behandling kvinden modtog efter udskrivelsen fra hospitalet indtil hun rejste til Danmark. Jeg bemærkede at ministeriet efter både princippet om procesuel skadevirkning og udlændingelovens § 40 kunne bede kvinden om oplysninger til belysning af forholdet.

h) En dansk statsborger havde i *sag 10-4* arbejdet i udlandet i en årrække. I 1997 indgik han ægteskab med en filippinsk statsborger. Ægteparret rejste til Danmark 15. oktober 2002, og den 17. marts 2003 indgav kvinden ansøgning om familiesammenføring på baggrund af ægteskabet med den danske statsborger. Manden oplyste at han ville forsørge sin kone med dagpenge og sin formue. Han anførte endvidere at han led af sukkersyge type II, og at han derfor var afskåret fra at

tegne en sygeforsikring der kunne dække ham hvis han måtte tage ophold i udlandet.

Udlændingestyrelsen gav afslag og henviste til at manden ikke havde godtgjort at han var i stand til at forsørge sin kone. Dette afslag stadfæstede Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Over for ministeriet havde manden oplyst om yderligere helbredsproblemer, bl.a. at han havde en frossen skulder, forhøjet blodtryk, at hans diabetes var blevet forværret, og at han havde blødninger i mave og tarme. Disse oplysninger var efter ministeriets mening ikke af en sådan karakter at de kunne begrunde en fravigelse af forsørgelseskravet. Som styrelsen mente ministeriet at der ved vurderingen af mandens forsørgerevne ikke kunne lægges vægt på hans dagpenge. Endvidere så ministeriet bort fra at manden havde købt en grund i Danmark hvor han havde opført et hus, og at han havde en betydelig opsparring, da opsparede midler ikke kunne indgå i grundlaget for beregningen af forsørgelsesevnen.

Jeg bad ministeriet redegøre for hjemlen for ministeriets bekendtgørelse om forsørgerevne og for at det heri var bestemt at der helt kunne ses bort fra den pågældendes opsparede formue. Jeg bad ministeriet oplyse om det havde konkret kendskab til mandens muligheder for at få opholdstilladelse i Filippinerne og for dér at få behandling for sine lidelser. Hvis ministeriet ikke havde et sådant kendskab, syntes hele ansvaret for sagens oplysning at være pålagt ægteparret. Jeg bemærkede at ministeriet tilsyneladende ikke havde bedt parret om at dokumentere de pågældende oplysninger. Endelig bad jeg ministeriet om en redegørelse for hvem det i en situation som den foreliggende påhvilede at sikre sig at sagen var oplyst tilstrækkeligt, og for i hvilket omfang myndighederne kan pålægge parten at fremskaffe oplysninger, og i givet fald hvilken vejledningspligt myndighederne har med hensyn til at oplyse hvilken form for dokumentation myndighederne vil anerkende.

Ministeriet svarede at det på baggrund af min henvendelse på ny havde overvejet om formue kunne tillægges betydning ved vurderingen af forsørgerevnen, og at ministeriet nu var af den opfattelse at dette burde være muligt. Ministeriet mente derfor også at der burde fastsættes nærmere regler for i hvilke tilfælde den herboendes formueforhold kan føre til at kravet om forsørgelsesevne er opfyldt.

Min henvendelse gav ministeriet anledning til at genoptage den konkrete sag. Efter en samlet vurdering af sagen, herunder af de nu foreliggende oplysninger om mandens helbredsforhold, mente ministeriet at der forelå sådanne særlige grunde at kravet om godtgørelse af forsørgelsesevnen burde fraviges, og at der ikke blev givet kvinden afslag på ansøgningen om opholdstilladelse.

i) Landsskatteretten traf i *sag 13-1* afgørelse vedrørende en klage fra en virksomhed over en afgørelse fra en told- og skatteregion om at virksomheden skulle have indeholdt A-skat for en anden virksomhed der arbejdede som distriktsagent for virksomheden. Skattemyndighederne mente ikke, som hævdet af virksomheden, at distriktsagenten var en selvstændig erhvervsdrivende, men at han i realiteten var lønmodtager hos virksomheden. Virksomheden indbragte afgørelsen for domstolene og udtog stævning mod Skatteministeriet som repræsenterer skattemyndighederne i retssager under hele ministeriets ressortområde.

Til brug for retssagen søgte virksomheden om aktindsigt hos ministeriet i dokumenter som viste at distriktsagenten havde været tilmeldt offentlige registre under et SE-nr. Ministeriet afslog anmodningen. Ministeriet oplyste over for mig at afgørelsen blev truffet på grundlag af offentlighedsloven idet virksomheden ikke kunne anses for part i den sag der blev søgt indsiget i. Ministeriet mente endvidere at oplysningerne var undergivet den specielle tavshedspligt i § 37 i skattestyrelsesloven, og at de derfor kunne

undtages i henhold § 14 i offentlighedsloven. Det kom frem i forbindelse med min behandling af sagen at ministeriet havde truffet afgørelse uden at ministeriet var i besiddelse af akterne i den sag der blev søgt aktindsigt i.

Jeg udtalte det var beklageligt at ministeriet havde afgjort sagen uden først at have sat sig i besiddelse af de dokumenter virksomheden ønskede aktindsigt i.

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 tjenestemandloven om tjenestemandshøring.

a) I *sag 5-2* søgte en restauratør bevillingsnævnet i kommunen om udvidelse af åbningstiden fra kl. 24.00 til kl. 2.00. Nævnet forelagde ansøgningen for politimesteren

som svarede at han ikke kunne give samtykke til udvidelsen efter restaurationslovens § 28, stk. 4, da politiet 2 gange inden for de sidste par år havde måttet lukke værtshuset på grund af uorden.

Herefter afslog nævnet restauratørens ansøgning. Nævnet henviste til at det var tvunget til at give afslag da politimesteren havde nægtet at give samtykke.

Jeg tilkendegav at politimesterens beslutning om at nægte samtykke var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg mente det var beklageligt at politimesteren ikke, inden beslutningen blev truffet, partshørte restauratøren om de to episoder der havde ført til at han afslog at give samtykke. Det forhold at restauratøren kendte de to episoder, kunne ikke berettiggte politimesteren til at undlade partshøring efter § 19, stk. 1. Den manglende partshøring kunne efter min mening dog ikke anses at have haft indflydelse på resultatet af politimesterens afgørelse, og jeg afstod derfor fra at henstille at sagen blev genoptaget.

b) *Sag 5-5* drejede sig om en 90-årig kvinde der blev væltet omkuld i forbindelse med et tyveri på et apotek. Kvinden, som brugte røllator, var på apoteket for at hente sin medicin. Da tyven forlod apoteket, skubbede han kvinden omkuld. Ved faldet fik hun flere skader og brækkede blandt andet venstre lårben. Hun blev i den forbindelse indlagt på hospital og opereret flere gange.

Kvindens børn anmeldte på deres mors vegne sagen til politiet og henledte i anmeldelsen opmærksomheden på at apoteket havde et bånd fra et overvågningskamera der viste hændelsesforløbet. De fremsatte samtidig krav om erstatning. Efter at have gennemset videobåndet og foretaget telefonisk afhøring af kvinden selv og et vidne indstillede politiet efterforskningen af sagen. Samtidig videresendte politiet sagen til Erstatningsnævnet som afslog at give erstatning til kvinden. Nævnet henviste til at det er en betingelse for at få erstatning efter lov

om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser at der er tale om en personskade forvoldt ved overtrædelse af straffeloven. Denne betingelse anså nævnet ikke for opfyldt idet de foreliggende oplysninger ikke indeholdt dokumentation for at kvinden havde været udsat for en strafbar handling.

I en udtalelse til mig beklagede nævnet at det ikke havde sendt politiets akter til høring hos kvinden inden det traf afgørelse. Jeg udtalte at jeg var enig med nævnet i at kvinden burde have været partshørt.

c) I *sag 6-2* meddelte Kirkeministeriet en sognepræst at han var fritaget for hvervet som begravelsesmyndighed. Ministeriet påtalte endvidere at præsten havde medvirket til at skabe en sådan tvivl om sin varetagelse af hvervet som begravelsesmyndighed at det havde givet anledning til klager. Kirkeministeriet meddelte at det på grund af bevisets stilling ikke havde det fornødne grundlag for at give præsten en advarsel i henhold til tjenestemandenslovens § 24.

Baggrunden for brevet var en episode hvor en anden sognepræst skulle stå for en begravelse i præstens sogn. Ved ankomsten til kirken havde præsten fra det andet sogn endnu ikke modtaget en underskrevet dødsanmeldelse som herefter blev hentet af bedemanden på præstens bopæl. Anmeldelsen var blevet underskrevet af præstens hustru på hans vegne.

Jeg udtalte at ministeriets beslutninger var afgørelser i forvaltningslovens forstand. Jeg lagde endvidere til grund at Kirkeministeriets meddelelse ikke havde karakter af en disciplinær sanktion i form af en stillingsændring eller en degradering. Der var derimod tale om en skønsmåssig ledelsesbeslutning som ministeriet traf på baggrund af en vurdering af sognepræstens udførelse af arbejdsfunktionerne.

Ministeriet havde, inden det traf afgørelse, sendt to partshøringsbreve til præsten. Disse breve måtte forstås således at ministeriet påtænkte at fratage ham hvervet som be-

gravelsesmyndighed som en disciplinær reaktion. Ministeriet ændrede senere opfattelse med hensyn til muligheden for at anvende disciplinære sanktioner, og sagen havde derfor skiftet karakter da afgørelsen blev truffet. Det kunne efter min opfattelse ikke udelukkes at præsten ville være fremkommet med andre indvendinger vedrørende det faktiske grundlag i sagen hvis han var blevet gjort opmærksom på at ministeriet i stedet for disciplinær straf påtænkte en afgørelse truffet på et diskretionært grundlag. Jeg anså det for en fejl at ministeriet ikke inden afgørelsen orienterede præsten om at ministeriet i stedet for at fratage ham hvervet som begravelsesmyndighed som en disciplinær straf nu ville træffe afgørelse herom på et diskretionært grundlag.

d) En bosnisk-hercegovinsk statsborger rejste sammen med sin 5-årige søn til Danmark i februar 2000. Måned efter rejste kvindens ægtefælle til Danmark. Kvinden indgav ansøgning om opholdstilladelse efter de særlige regler for personer fra Eksjugoslavien (udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5) og fik afslag fordi myndighederne ikke mente hendes helbredsforhold var af en sådan karakter at hun var omfattet af de pågældende bestemmelser (*sag 10-2*).

Kvindens advokat indgav ansøgning om humanitær opholdstilladelse og henviste til at kvinden fra 1992 i en lang periode havde været udsat for alvorlig og livstruende forfølgelse. Advokaten vedlagde et dokument der viste at kvinden var blevet skilt og nu var eneforsørger. I et senere brev til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration gjorde advokaten gældende at kvinden ved en hjemsendelse ikke længere var beskyttet mod de personer der havde begået overgreb mod hende og hendes barns far. Advokaten oplyste endvidere at kvindens tidligere mand var tilbage i Bosnien og dér truede den resterende del af hendes familie med at tage deres fælles søn når kvinden blev sendt tilbage. Samtidig gjorde advokaten opmærk-

som på at hun i lokalsamfundet var stemplet som fraskilt og voldtægtsoffer og derfor ville have begrænsede muligheder for at leve i Bosnien.

Styrelsen afslog at genoptage sagen om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5, idet der ikke ansås at være fremkommet væsentligt nye oplysninger om kvindens helbredstilstand, og til at det der var fremkommet, ikke kunne føre til en ændret vurdering af om kvinden opfyldte betingelserne for opholdstilladelse efter den pågældende bestemmelse. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration tiltrådte afvisningen af at genoptage sagen.

Jeg henviste til at det efter forarbejderne til den pågældende bestemmelse i udlændingeloven havde betydning om der var tale om enlige kvinder med børn, uden familie eller andet socialt netværk i hjemlandet. Jeg pegede på at kvindens sag efter hendes skilsmisse havde ændret sig fra kun at handle om hendes helbredsforhold til at også at omfatte forholdene vedrørende hendes sociale netværk i Bosnien. Jeg lagde til grund at styrelsen i forbindelse med sin nye afgørelse ikke foretog nogen aktuel undersøgelse af hvilket familiemæssigt eller andet socialt netværk kvinden eventuelt havde tilbage i hjemlandet. Forholdet blev på dette punkt vurderet på baggrund af de oplysninger kvinden havde givet i forbindelse med behandlingen tre år tidligere af ansøgningen om asyl. Styrelsen burde inden afgørelsen have undersøgt disse forhold. Jeg bemærkede at en nærmere undersøgelse af kvindens aktuelle sociale netværk i Bosnien ville have været i bedre overensstemmelse med pligten i § 5 i persondataloven til at ajourføre personoplysninger.

Jeg tilføjede at der efter min mening burde have været partshørt over de oplysninger fra asylsagen om kvindens sociale netværk som styrelsen havde inddraget i forbindelse med afgørelsen.

I en periode var kvinden og hendes søn forsvundet fra den lejr hvor de opholdt sig, og deres adresse var ukendt. I denne periode

afviste ministeriet at behandle kvindens anmodning om genoptagelse. Dette kunne ikke give mig anledning til bemærkninger. Efter at kvinden på ny havde kendt ophold i landet, genoptog ministeriet sagen og traf 5½ måned efter at have afvist at behandle sagen afgørelse om at stadfæste styrelsens afslag på genoptagelse. Efter min mening burde ministeriet i forbindelse med at ministeriet indledte sin vurdering af genoptagelsesansmodningen, have underrettet kvindens advokat og givet ham lejlighed til at komme med nye oplysninger om f.eks. kvindens helbredsforhold.

e) En professor blev på grund af samarbejdsvanskeligheder i *sag 12-1* flyttet fra et institut til et andet ved samme universitet. I brevet til professoren om flytningen skrev dekanen at baggrunden for flytningen var at professorens tilstedeværelse på instituttet havde "en negativ effekt på instituttets mulighed for at fungere – herunder at jeg opfatter din tilstedeværelse som en belastning for det psykiske arbejdsmiljø". Flytningen indebar at professoren flyttede til et kontor på et andet institut, og at han fremover ville blive betjent af sekretariatet på det nye institut, men at hans arbejdsopgaver fortsatte som hidtil idet hans undervisning fortsat skulle ligge inden for den undervisning der påhvilede det gamle institut.

Jeg mente at der var tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at universitetet derfor havde pligt til at partshøre professoren i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19. Selv om flytningen ikke havde karakter af en disciplinær foranstaltning, var den begrundet i forhold som blev bebrejdet professoren. Afgørelsen havde derfor væsentlige lighedspunkter med de sager som ligeledes bygger på bebrejdesværdige forhold hos den ansatte, og hvor den udvidede partshøringspligt gælder. På den baggrund var det min opfattelse at den ulovbestemte videregående partshøringsre-

gel efter god forvaltningsskik burde have været anvendt i sagen.

Jeg mente ikke at den mundtlige orientering professoren havde fået om baggrunden for beslutningen på et møde med dekanen dagen før afgørelsen blev truffet, kunne betragtes som en fyldestgørende partshøring. Dette forhold kunne endvidere ikke anses for at være blevet rettet op ved det brev hvori afgørelsen blev meddelt, idet brevet ingen beskrivelse indeholdt af hvilke konkrete omstændigheder der nødvendiggjorde en flytning, eller myndighedernes bevismæssige vurdering af disse forhold.

f) I *sag 18-1* traf Undervisningsministeriet ensidig ledelsesbeslutning om at indføre en generel afgangsalder på 67 år i stedet for som hidtil 70 år. Beslutningen gjaldt kun overenskomstansatte idet tjenestemænd fortsat var omfattet af en aldersgrænse på 70 år. Baggrunden for beslutningen var at ministeriet var blevet pålagt store besparelser på lønsommen.

En overenskomstansat jurist i ministeriet blev herefter afskediget på grund af alder godt et halvt år før hun fyldte 67 år. I brevet henviste ministeriet til ledelsesbeslutningen om at nedsætte afgangsalderen. Juristen protesterede mod afskedigelsen og gjorde blandt andet gældende at hun burde have været partshørt.

Jeg udtalte at beslutningen om at nedsætte den pligtige afgangsalder måtte betegnes som en generel forvaltningsakt uden individuelle adressater. Uanset at beslutningen umiddelbart må antages at have virket mest indgribende i forhold til ældre medarbejdere, omfattede den alle ministeriets overenskomstansatte medarbejdere. Det kunne på den baggrund ikke give mig anledning til bemærkninger at ministeriet undlod at partshøre den ansatte inden beslutningen blev taget.

For så vidt angik afgørelsen om at afskedige den ansatte, konstaterede jeg at der ikke var tale om afskedigelse på grund af bebrej-

delsværdige forhold hvilket indebar at den udvidede partshøringspligt ikke fandt anvendelse. Ministeriet var således kun forpligtet til at partshøre efter forvaltningslovens § 19, stk. 1. Da ministeriet måtte gå ud fra at den ansatte var bekendt med at ministeriet var i besiddelse af oplysninger om hendes alder, havde ministeriet ikke pligt til at partshøre over disse oplysninger inden afgørelsen blev truffet.

g) I *sag 20-1* fik en administrerende overlæge som var ansat på et amtspsygehus, en skriftlig irettesættelse af amtets direktør. Baggrunden var lægens deltagelse i en tv-udsendelse om apoplekspatienter og hans udtalelser under et tv-interview om sygehusdirektionens bestræbelser på at få ham til at acceptere en pressemeddelelse hvori han ville blive citeret for at udtale at et konkret patientforløb på sygehuset havde været forsvarligt. Direktøren skrev at lægen ikke havde udvist "tilfredsstillende loyalitet over for sygehusests bestræbelser på at give patienter med apopleksi en kvalificeret behandling", og at han havde overtrådt amtets informationspolitik ved at medvirke i interviewet uden at give besked herom.

Jeg mente at der var tale om tjenstlig irettesættelse efter tjensteregulativets § 22, og at amtet derfor havde været forpligtet til at partshøre efter den udvidede partshøringsgrundsætning. Jeg udtalte at det var kritisabelt at dette ikke var sket.

I øvrigt anså jeg irettesættelsen for uberettiget.

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) En mand bad i *sag 10-1* om partsaktindsigt i sin ægtefælles sag om opholdstilladelse.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration afslog at give ham aktindsigt i oplysninger som ville sætte ham i stand til at identificere to personer der havde givet ud-lændingemyndighederne oplysninger i forbindelse med deres behandling af sagen. Ministeriet mente at en udlevering af oplysningerne ville kunne medføre repressalier mod de pågældende. I en udtalelse til mig henviste ministeriet endvidere til at en af de pågældende udtrykkeligt havde bedt om anonymitet "da jeg som så mange andre er bange for (...)s usædvanligt store og uforudsigelige temperament".

Jeg konstaterede at de oplysninger ministeriet lagde til grund for sin afgørelse, tydede på at den eller de berørte personer der havde afgivet oplysninger til Udlændingestyrelsen, var bange for at blive udsat for repressalier fra manden. Oplysningerne sagde ikke noget om hvilken form for repressalier der kunne blive tale om, eller noget om grundlaget herfor. Hverken styrelsen eller ministeriet havde ved henvendelser til de pågældende forsøgt at få klarlagt styrken af de interesser der på afgørende vis skulle tale imod at manden fik aktindsigt. Det var derfor min opfattelse at ministeriet ikke havde haft det fornødne grundlag for at afslå partsaktindsigt i de pågældende oplysninger.

b) I *sag 12-3* rettede jeg henvendelse til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling og Indenrigs- og Sundhedsministeriet om overholdelsen af grundlæggende forvaltningsretlige krav i forbindelse med administration af mange sager som sker ved hjælp af it-systemer. Jeg beskrev nogle sager fra min praksis hvor jeg havde konstateret at der var problemer med at sikre opbevaringen af kopi af de dokumenter myndighederne selv producerer i forbindelse med administration af mange ensartede sager ved hjælp af edb-systemer. I de nævnte eksempler drejede det sig om pensionsmeddelelser, afkrævningsbreve i inddrivelsessager og breve om betaling af gebyr.

Jeg pegede på at kravet om kopi af udgående breve særligt er båret af myndighedernes behov for dokumentation for indholdet af dokumenterne og hensynet til en eventuel meddelelse af aktindsigt i overensstemmelse med offentlighedsloven og forvaltningsloven.

Ministerierne svarede at man havde aftalt at Kommunernes Landsforening i samarbejde med de to ministerier skulle udarbejde og udsende uddybende formuleringer til brug for kommunernes fremtidige kravspecifikationer til systemanskaffelser. På den baggrund foretog jeg mig ikke mere i sagen.

10. Aktindsigt efter offentlighedsloven

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

a) En journalist bad i *sag 2-1* Finansministeriet om aktindsigt i ministres og departementscheferes besvarelser af spørgeskemaer fra et udvalg der skulle analysere og vurdere behovet for en yderligere præcisering af reglerne om embedsmandsrådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Udvalget, som var nedsat af finansministeren, gennemførte som et led i arbejdet en spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige ministre og departementschefer, og det var disse besvarelser journalisten ønskede at få aktindsigt i.

Ministeriet afslog og henviste til at der var lovet anonymitet ved besvarelsen af skemaerne, og til at det havde været nødvendigt at love anonymitet for at få spørgsmålene besvaret. På denne baggrund mente ministeriet at skemaerne kunne undtages i henhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, vedrørende private og offentlige interesser hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

I en udtalelse til mig oplyste ministeriet at besvarelsene var indkommet i anonym form til ministeriet, men at man i mange tilfælde af svarene kunne udlede hvem der havde svaret. Ministeriet påpegede endvidere at hvis anonymitet ikke kunne sikres i undersøgelser som den foreliggende, vil tilsvarende undersøgelser ikke kunne gennemføres i fremtiden.

Jeg udtalte at offentlighedslovens bestemmelser er præceptive i den forstand at en myndighed ikke gyldigt kan træffe bestemmelse om eller give tilsagn om diskretion. I forhold til partsaktindsigt efter forvaltningsloven må sådanne forhåndstilkendegivelser anses for udelukket; i hvert fald hvis der er tale om vurderinger efter afvejningsreglen i forvaltningslovens § 15.

I en sag som den foreliggende mente jeg ikke det kan afvises at en myndighed på forhånd og med fornøden sikkerhed kan vurdere om de hensyn der taler imod aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, er tilstrækkeligt tungtvejende til at de i givet fald vil kunne føre til afslag på aktindsigt. Også uden at krænke offentlighedsloven kan myndigheden give tilsagn om anonymitet og i sin fremtidige administration af eventuelle anmodninger om aktindsigt træffe afgørelse i overensstemmelse hermed. Det forudsætter dog at myndigheden med rette kan lægge til grund at de hensyn som taler imod aktindsigt, ikke svækkes væsentligt med tiden.

De hensyn ministeriet havde anført til støtte for afslaget, mente jeg ikke kunne underkendes som usaglige eller uvæsentlige i forhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Hertil kom at styrken af disse modstående hensyn næppe kunne anses for svækket i væsentlig grad. Jeg mente derfor ikke at jeg kunne kritisere ministeriets afslag.

b) En redaktør søgte i *sag 4-2* om aktindsigt i et elektronisk regneark som Sundhedsstyrelsen havde udarbejdet på grundlag af embedslægernes indberetninger om deres tilsyn med plejehjem. Regnearket indeholdt en

talmæssig sammenstilling af oplysninger fra indberetninger om 1.114 plejehjem, primært grupperet efter geografisk område.

Styrelsen afslog anmodningen under henvisning til at der var tale om internt arbejdsmateriale, jf. offentlighedslovens § 7. Styrelsen meddelte samtidig redaktøren at han kunne få aktindsigt i selve indberetningerne. Redaktøren var imidlertid primært interesseret i at få indsigt i regnearket og den behandling af oplysningerne der var foretaget heri. Han klagede derfor til Indenrigs- og Sundhedsministeriet som tiltrådte styrelsens afslag.

I en udtalelse til mig gjorde styrelsen gældende at der ikke i sagen var et spørgsmål om meroffentlighed i henhold til offentlighedslovens § 4, stk.1, 2. pkt., da aktindsigt i regnearket ikke ville give redaktøren adgang til oplysninger i større omfang end via indberetningerne.

Jeg udtalte at det ikke kunne give mig anledning til bemærkninger at myndighederne havde anset regnearket for omfattet af § 7 i offentlighedsloven, idet arket efter det oplyste var udarbejdet til styrelsens eget brug, og at det ikke havde mistet sin interne karakter ved at være afgivet til udenforstående. Der fandtes desuden ikke oplysninger i dokumentet som myndighederne var forpligtede til at udlevere i henhold til offentlighedslovens § 11.

Jeg forstod at afslaget på at give meraktindsigt var begrundet i hensynet til den interne beslutningsproces. Efter min gennemgang af regnearket måtte jeg imidlertid konstatere at det kun indeholdt en sammenstilling og systematisering af oplysningerne i de modtagne indberetninger. Efter min mening ville indsigt i regnearket ikke røbe oplysninger om styrelsens interne overvejelser idet der ikke var foretaget nogen nærmere intern bearbejdning eller analyse af oplysningerne. På den baggrund mente jeg ikke der kunne gives afslag på meraktindsigt af hensyn til den interne beslutningsproces.

c) *Sag 4-3* angik en journalists ansøgning om aktindsigt i Lægemiddelstyrelsens bivirkningsindberetningssystem vedrørende et bestemt lægemiddel i perioden 2000-2003. Styrelsen sendte journalisten et anonymiseret udtræk fra systemet over modtagne bivirkningsrapporter om det pågældende lægemiddel i den ansøgte periode. Journalisten bad derpå om at få oplyst hvilket hospital der havde foretaget en bestemt indberetning.

Styrelsen afslog og begrundede afslaget med at oplysningen om hvilket hospital der havde stået for indberetningen, ville kunne føre til identifikation af den behandlede patient, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Denne afgørelse blev stadfæstet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Jeg udtalte at jeg havde vanskeligt ved at se at kendskab til det hospital som havde indberettet bivirkningen, indebar at offentligheden kunne få kendskab til den pågældende patients navn. Selv om offentliggørelse af hospitalets navn måtte føre til henvendelser til hospitalet fra offentlighedens side, er sundhedspersonalet undergivet tavshedspligt. Sådanne henvendelser sås derfor ikke at indebære en øget risiko for at patientens identitet røbes. Jeg henstillede til ministeriet at det genoptog sagen med henblik på at det blev vurderet om journalisten kunne få oplyst navnet på det indberettende hospital.

d) En kirkegænger anmodede i et brev til en biskop om status i en klagesag som nogle lokale menighedsråd havde rejst om en sognepræsts embedsforhold. Kirkegængerens ville vide om klagen var afvist, trukket tilbage eller fortsat verserede (*sag 6-1*).

Biskoppen og senere Kirkeministeriet afviste at udtale sig om de stillede spørgsmål med henvisning til at der var tale om en personsag. Ministeriet tilføjede at oplysningerne var belagt med tavshedspligt, og anførte senere over for mig at oplysningerne indgik i en personalesag som efter offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt., var undtaget fra akt-

indsigt og derfor måtte anses for tavshedsbelagte.

Jeg konstaterede at sagen som den forelå både for biskoppen og ministeriet, i realiteten drejede sig om tjenstlige forhold, og at sagen derfor i sin helhed var undtaget fra aktindsigt i henhold til § 2, stk. 2, 2. pkt., i offentlighedsloven. Jeg var derfor enig i at kirkegængerens ikke havde krav på aktindsigt efter offentlighedsloven i sagen.

Jeg rejste imidlertid spørgsmålet om kirkegængerens spørgsmål kunne besvares som udtryk for meraktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Jeg gjorde opmærksom på at offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 2, ikke umiddelbart berører adgangen til meraktindsigt eller tavshedspligten efter forvaltningslovens § 27, stk. 1. Der kan således ikke drages den slutning at hvis en oplysning indgår i en sag der er omfattet af undtagelsesbestemmelsen, er denne oplysning tavshedsbelagt. De hensyn der varetages ved de almindelige tavshedspligtsregler, vil i sager om aktindsigt efter offentlighedsloven være reguleret i lovens §§ 12 og 13.

I den forbindelse nævnte jeg at eksempelvis oplysninger vedrørende påståede eller konstaterede disciplinærforsøelser som udgangspunkt ikke er undtaget fra aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 1, der vedrører oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold. Adgangen til at undtage sådanne oplysninger efter § 13, stk. 1, nr. 6, er endvidere ganske snæver. Når der ses bort fra undtagelsen i § 2, stk. 2, vil de her nævnte oplysninger således normalt ikke være undtaget fra aktindsigt, og der synes heller ikke at være noget til hinder for at overveje meroffentlighed i sådanne oplysninger.

Jeg henstillede herefter til ministeriet at vurdere om der kunne meddeles kirkegængerens meroffentlighed.

e) En journalist søgte i *sag 7-1* aktindsigt hos en lokal tv-station i en række oplysninger

om stationen og stationens seerklub. Blandt andet omfattede anmodningen oplysninger om stationens repræsentationsudgifter og om direktørens løn.

Tv-stationen afslog anmodningen med henvisning til § 86, stk. 1, i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed. Ifølge denne bestemmelse er "sager og dokumenter vedrørende DR's og de regionale TV 2-virksomheders programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen".

Det blev under sagen oplyst at der ikke forelå et særskilt regnskab for seerklubben, og jeg havde derfor ikke grundlag for at kritisere at journalisten fik afslag på en specifik anmodning om aktindsigt heri.

Jeg mente ikke jeg kunne kritisere at der blev givet afslag på aktindsigt i de repræsentationsbilag der var knyttet til medarbejderes restaurationsbesøg med gæster, idet disse dokumenter måtte anses for at have indirekte relation til programvirksomheden og den redaktionelle proces.

Derimod mente jeg at bilag der vedrørte indkøb af vin, gaver og blomster til brug ved receptioner eller som gaver til samarbejdspartnere eller medarbejderes fødselsdage, i forbindelse med afsked og lignende var omfattet af retten til aktindsigt medmindre de kunne anses for omfattet af en af undtagelsesmulighederne i offentlighedsloven. Tv-stationen burde derfor have vurderet denne del af ansøgningen på grundlag af offentlighedslovens bestemmelser.

Stationen havde som begrundelse for at afslå at udlevere oplysninger om direktørens løn henvist til at en offentliggørelse af individuelle cheflønninger på grund af den konkurrencemæssige situation på medieområdet ville være uhyre skadelig for stationen. Stationen henviste til § 12, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven der omhandler beskyttelse af forretningshemmeligheder i private virksomheder, og til § 12, stk. 1, nr. 1, som undtager oplysninger om enkeltpersoners priva-

te, herunder økonomiske forhold fra aktindsigt.

Jeg pegede på at oplysninger om hvad offentligt ansatte tjener, ikke kan betragtes som "private forhold". Jeg henviste til at det i lovens § 2 netop er forudsat at oplysninger om ansattes lønmæssige forhold som udgangspunkt er omfattet af retten til aktindsigt. § 12, stk. 1, nr. 2, kan endvidere kun benyttes til at beskytte virksomheder eller tredjemand hvis forhold er omtalt i dokumenter hos den pågældende forvaltningsmyndighed; derimod kan oplysninger om myndighedernes egne forhold ikke antages at være omfattet af denne bestemmelse. Sådanne oplysninger kan eventuelt undtages efter § 13, stk. 1, nr. 5, som vedrører beskyttelsen af offentlige økonomiske interesser. Da stationen ikke havde taget stilling til om oplysningerne vedrørende direktørens lønmæssige forhold kunne undtages efter denne bestemmelse, henstillede jeg at der blev truffet ny afgørelse om denne del af hans ansøgning.

f) I *sag 7-2* afslog DR en anmodning fra en journalist om aktindsigt i en rapport der var udarbejdet af et revisionsfirma der udførte DR's interne revision. DR anførte at der var tale om "interne arbejdsdokumenter", jf. offentlighedslovens § 7.

Det firma der udarbejdede rapporten, var et privat aktieselskab. Opgaven udførtes af ansatte i selskabet, og de revisorer der udførte opgaven, indgik ikke i et ansættelsesforhold i DR. DR havde ingen personaleretlig ledelsesret over for disse medarbejdere og kunne ikke afskedige dem i tilfælde af at opgaverne ikke blev løst tilfredsstillende. På denne baggrund var jeg ikke enig med DR i at de dokumenter der blev udvekslet mellem DR og selskabet som led i selskabets varetagelse af den interne revision, kunne anses for intern brevveksling i offentlighedslovens forstand. Tværtimod var der tale om ekstern brevveksling mellem to selvstændige juridiske enheder.

g) I *sag 12-3* rettede jeg henvendelse til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling og Indenrigs- og Sundhedsministeriet om overholdelsen af grundlæggende forvaltningsretlige krav i forbindelse med administration af mange sager som sker ved hjælp af it-systemer. Jeg beskrev nogle sager fra min praksis hvor jeg havde konstateret at der var problemer med at sikre opbevaringen af kopi af de dokumenter myndighederne selv producerer i forbindelse med administration af mange ensartede sager ved hjælp af edb-systemer. I de nævnte eksempler drejede det sig om pensionsmeddelelser, afkrævningsbreve i inddrivelsessager og breve om betaling af gebyr.

Jeg pegede på at kravet om kopi af udgående breve særligt er båret af myndighedernes behov for dokumentation for indholdet af dokumenterne samt hensynet til en eventuel meddelelse af aktindsigt i overensstemmelse med offentlighedsloven og forvaltningsloven.

Ministerierne svarede at man havde aftalt at Kommunernes Landsforening i samarbejde med de to ministerier skulle udarbejde og udsende uddybende formuleringer til brug for kommunernes fremtidige kravsspecifikationer til systemanskaffelser. På den baggrund foretog jeg mig ikke mere i sagen.

h) Landsskatteretten traf i *sag 13-1* afgørelse vedrørende en klage fra en virksomhed over en afgørelse fra en told- og skatteregion om at virksomheden skulle have indeholdt A-skat for en anden virksomhed der arbejdede som distriktsagent for virksomheden. Skattemyndighederne mente ikke, som hævdet af virksomheden, at distriktsagenten var en selvstændig erhvervsdrivende, men at han i realiteten var lønmodtager hos virksomheden. Virksomheden indbragte afgørelsen for domstolene og udtog stævning mod Skatteministeriet som repræsenterer skattemyndighederne i retssager under hele ministeriets ressortområde.

Til brug for retssagen søgte virksomheden om aktindsigt hos ministeriet i dokumenter som viste at distriktsagenten havde været tilmeldt offentlige registre under et SE-nr. Ministeriet afslog anmodningen. Ministeriet oplyste over for mig at afgørelsen blev truffet på grundlag af offentlighedsloven idet virksomheden ikke kunne anses for part i den sag der blev søgt indsigt i. Ministeriet mente endvidere at oplysningerne var undergivet den specielle tavshedspligt i § 37 i skattestyrelsesloven, og at de derfor kunne undtages i henhold til § 14 i offentlighedsloven. Det kom frem i forbindelse med min behandling af sagen at ministeriet havde truffet afgørelse uden at ministeriet var i besiddelse af akterne i den sag der blev søgt aktindsigt i.

Jeg udtalte at det var beklageligt at ministeriet havde afgjort sagen uden først at have sat sig i besiddelse af de dokumenter virksomheden ønskede aktindsigt i.

Jeg mente endvidere at ministeriet helt savnede kompetence til at afgøre sagen, idet anmodninger om aktindsigt ifølge § 15 i offentlighedsloven skal afgøres af den myndighed der afgør den sag der søges aktindsigt i, eller af den myndighed der har dokumentet i sin besiddelse. Virksomhedens anmodning angik ikke dokumenter i en sag som Skatteministeriet havde eller ville træffe afgørelse i. Det forhold at ministeriet tager sig af retssager inden for hele ministeriets ressort, giver endvidere ikke ministeriet kompetence til at afgøre sager om aktindsigt i dokumenter ministeriet ikke er i besiddelse af.

Alternativt kunne ministeriet have videre sendt virksomhedens anmodning til den eller de skattemyndigheder som måtte formodes at kunne finde frem til de ønskede dokumenter, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2.

i) Dronningen og de øvrige medlemmer af kongehuset er fritaget for moms. Der ydes derfor refusion af momsudgifter for den personkreds der er omfattet af fritagelsen. Det

er Statsministeriet der foranlediger momsrefusionen anvist til hofmarskallatet.

I sag 15-1 søgte en journalist om aktindsigt i momsrefusionen til dronningen og kongehuset for "de fire sidste kvartaler". Statsministeriet afslog anmodningen under henvisning til at korrespondancen var undtaget i medfør af § 12, stk. 1, nr. 1, om "enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold".

Der er efter min opfattelse ikke tvivl om at både dronningens og de øvrige medlemmer af kongehusets dispositioner i nogle henseender sker som led i statsstyret, mens andre dispositioner må karakteriseres som private. De opgaver der udføres som et led i statsstyret, må efter min mening betegnes som tjenstlige.

Efter en naturlig sproglig forståelse af § 12, stk. 1, nr. 1, kan de oplysninger i refusionsanmodningerne der relaterer sig til tjensten, ikke anses for private og derfor heller ikke undtages i henhold til bestemmelsen.

En del af de momsbelagte udgifter må i et vist omfang kunne henregnes til de pågældendes privatforbrug. Oplysninger herom kunne tænkes at være omfattet af bestemmelsen. Hertil kræves dog at der er tale om "sensitive" oplysninger, dvs. oplysninger som efter den almindelige samfundsopfattelse bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Da refusionsanmodningerne ikke er opdelt i en privat og en tjenstlig del, men omfatter den samlede moms, ses aktindsigt ikke at afsløre noget om de pågældendes privatøkonomi som sådan. Jeg stillede mig derfor tvivlende over for om der var tale om sensitive oplysninger som kan undtages i medfør af § 12, stk. 1, nr. 1.

Til sammenligning henviste jeg til den praksis der gælder i aktindsigt i rejseregnskaber vedrørende tjensterejser i den offentlige forvaltning. Det er fast antaget at for offentligt ansatte der rejser efter regning, kan offentligheden få aktindsigt i størrelsen af det samlede beløb der er udbetalt til de på-

gældende til refusion af udgifter til fortæring mv. Den del af regnskabsmaterialet der indeholder nærmere dokumentation for hvorledes beløbet er fremkommet, må derimod normalt kunne undtages.

Kongehuset kan efter min mening opfattes som en juridisk person, og jeg overvejede derfor om § 12, stk. 1, nr. 1, overhovedet var anvendelig idet bestemmelsen kun gælder for "enkeltpersoner". Refusionsanmodningerne er imidlertid opdelt på de enkelte medlemmer af kongehuset. Da der således ikke er tale om en samlet refusion for kongehuset som institution, fandt jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at forfølge dette spørgsmål nærmere.

j) *Sag 15-2* drejede sig om aktindsigt i de papirer som statsministeren medbragte i forbindelse med regeringsdannelsen i 2001. I anmodningen henviste ansøgerne til at der i en bog om statsministeren stod at han den første dag i ministeriet mødte op med en stor bunke papirer som udgjorde drejebogen til en ny indretning af ministerierne. Materialet dannede grundlaget for den største omlægning af centraladministrationen i 50 år.

Statsministeriet svarede at ministeriet ikke sås at være i besiddelse af dokumenter som beskrevet i ansøgningen. Ministeriet oplyste at det ved den nye ministers tiltrædelse blev præsenteret for en række konkrete ønsker om ressortomlægninger. Ønskerne var opregnet i en række dokumenter som indgik i en større materialesamling. Materialesamlingen var på intet tidspunkt tilgået Statsministeriet, men enkelte dokumenter vedrørende ressortomlægninger blev overgivet til departementschefen. Disse dokumenter kunne ikke lokaliseres i ministeriet.

Ministeriet oplyste i en udtalelse til mig at de dokumenter som var blevet overgivet til ministeriet, havde karakter af foreløbigt internt materiale som havde givet anledning til udarbejdelse af nye dokumenter. Materialet fandtes ikke længere i ministeriet, og ministeriet mente ikke at det havde pligt til at

bevare foreløbige udgaver af eller råskitser til dokumenter der siden ændres, uanset om de foreløbige udgaver er udarbejdet af embedsværket eller ministeren selv.

Jeg indhentede i den anledning en udtalelse fra Statens Arkiver. Uanset at der var tale om udkast eller råskitser, var de pågældende dokumenter efter Statens Arkivers opfattelse af betydning for beskrivelsen af det danske samfunds udvikling, "nemlig for en senere beskrivelse af omstændighederne i forbindelse med regeringsdannelsen 2001 og de administrative omlægninger i den forbindelse". Statsministeriet burde derfor have bevaret materialet.

Jeg var enig med Statens Arkiver i at ministeriet havde pligt til at bevare de omhandlede dokumenter, og jeg anså det for beklageligt at ministeriet ikke var i besiddelse af dem.

Det er en forudsætning for at der kan gives aktindsigt at anmodningen herom vedrører eksisterende dokumenter. I en situation som den foreliggende hvor ministeriet ikke var i besiddelse af de pågældende dokumenter, vil der derfor normalt ikke kunne blive tale om aktindsigt medmindre dokumenternes indhold kan rekonstrueres. Jeg mente at ministeriet havde pligt til at rekonstruere dokumenterne i det omfang det var muligt.

Jeg henstillede derfor til ministeriet at genoptage sagen med henblik på at vurdere om det var muligt at rekonstruere dokumenterne – eventuelt ved en henvendelse til statsministeren for at finde ud af om han havde en kopi.

k) En journalist søgte i *sag 16-1* om aktindsigt i Transport- og Energiministeriets dokumenter vedrørende en fast forbindelse over Femern Bælt. Journalisten modtog en række dokumenter. Ministeriet oplyste i det brev hvori han fik meddelelse om afgørelsen, at en række dokumenter var udtaget af sagerne fordi der var tale om interne dokumenter eller referater af møder mellem ministre eller

dokumenter der var udarbejdet til brug for sådanne møder, jf. § 7 og § 10, nr. 1, i offentlighedsloven.

Jeg modtog i forbindelse med min behandling af en klage fra journalisten to kasser dokumenter fra ministeriet. I den ene lå dokumenter som var blevet udleveret til ham, og i den anden dem der var givet afslag på aktindsigt i. Jeg konstaterede ved min gennemgang af dokumenterne at flere dokumenter som var undtaget i henhold til § 7, ikke kunne betragtes som interne dokumenter. Dette gjaldt eksempelvis et brev til ministeren fra den svenske minister om nordisk samarbejde og en invitation fra ministeren til Socialdemokraterne til at deltage i en teknisk gennemgang af broforbindelsen over Femern Bælt.

Et dokument der indeholdt et udkast til kapitler i en rapport fra en dansk-tysk styregruppe, kunne efter min mening heller ikke anses for et internt arbejdsdokument. Selv om styregruppen måtte betragtes som en selvstændig myndighed, ville der i givet fald være tale om en selvstændig international myndighed der ikke kan anses for en selvstændig myndighed i forvaltningsretlig forstand. Disse dokumenter ville derfor allerede af denne grund ikke kunne anses for interne.

Nogle dokumenter lå i begge kasser, og jeg måtte lægge til grund at disse dokumenter var blevet udleveret til journalisten selv om de også lå i kassen med tilbageholdte dokumenter. Et dokument var blevet sendt til Transport- og Energiministeriet og indeholdt i punktform Finansministeriets bemærkninger til et beslutningsoplæg vedrørende Femern Bælt. Jeg havde vanskeligt ved at se at dette dokument kunne anses for udarbejdet til brug for ministermøder og dermed også at det kunne undtages i henhold til § 10, nr. 1.

To dokumenter som eventuelt kunne anses for interne eller for omfattet af § 10, nr. 1, kunne jeg se var blevet udleveret til udenfor-

stående, og de havde derfor mistet deres interne karakter.

Ministeriet havde i et brev til journalisten anført at det vurderede at de tilbageholdte dokumenter ikke indeholdt oplysninger "som ikke fremgik af materiale der var offentliggjort i sagen". Dokumenterne indeholdt derfor efter ministeriets opfattelse ikke "oplysninger der skal udleveres efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 11 (ekstraheringspligt)". Det fremgik videre af sagen at ministeriet i nogle eksterne dokumenter havde "ekstraheret" afsnit der rummede en vurdering af den tyske holdning. Jeg pegede på at denne anvendelse af begrebet ekstrahering var uklar.

Ministeriet havde undtaget flere dokumenter vedrørende spørgsmålet om takstnedsættelser på Storebæltsforbindelsen. Sådanne skøn over fremtidige forhold var efter min mening omfattet af pligten til ekstrahering i henhold til § 11.

Et dokument blev nægtet udleveret fordi det "omhandler interne tyske forhold og således ikke er omfattet af aktindsigt jf. offentlighedslovens § 13 stk. 1 nr. 2". Ministeriet uddybede over for mig at "aktindsigt heri vil belaste tillidsforholdet til vores tyske samarbejdspartnere og dermed have risiko for at påvirke de pågældende forhandlinger om etablering af en fast forbindelse over Femern Bælt, som er indeholdt i regeringsgrundlaget, afgørende i negativ retning". Jeg udtalte at hvis de hensyn der er nævnt i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1-6, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal ansøgeren gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold, jf. § 13, stk. 2. Ministeriet sås ikke at have foretaget en sådan vurdering, og der var efter min opfattelse ikke grundlag for at undtage hele dokumentet med hjemmel i § 13, stk. 1, nr. 2.

Jeg fremhævede at princippet om meroffentlighed er lovfæstet i § 4, stk. 1, 2. pkt., og at det er forudsat at princippet bør udstrækkes særlig vidt i relation til repræsentanter for medierne. Jeg pegede samtidig på at en

ordning hvorefter der ikke opstilles flere restriktioner for videregivelse og formidling af informationer end påkrævet af hensyn til tungtvejende samfundsmæssige hensyn, harmonerer bedst med bestemmelsen i artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention. Ministeriet burde efter min mening på baggrund af det anførte om pressens behov for information have overvejet om det burde have givet journalisten aktindsigt i nogle af de undtagne dokumenter i form af meroffentlighed.

l) *Sag 20-4*: To journalister søgte hos en kommune om aktindsigt i samtlige rejser som den tidligere overborgmesters kone have foretaget for offentlige midler. Kommunen svarede at den ikke havde mulighed for på baggrund af ansøgningens beskrivelse af materialet at finde frem til de ønskede dokumenter.

Det kunne ikke give mig anledning til bemærkninger at kommunen havde vurderet at anmodningen ikke opfyldte identifikationskravet i § 4, stk. 3, i offentlighedsloven. Kommunen oplyste i en udtalelse til mig at den havde overvejet om der burde gives meroffentlighed i overensstemmelse med § 4, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven. Selv ikke en gennemgang af samtlige sager vedrørende overborgmesterens tjenesterejser ville give sikkerhed for en udtømmende besvarelse af ansøgningen, og en sådan gennemgang ville være meget ressourcekrævende. På den baggrund havde kommunen afvist at give meroffentlighed.

Jeg nævnte at bestemmelsen om meroffentlighed blev indsat i loven for at understrege at offentlighedslovens regler ikke er til hinder for at myndighederne efter eget skøn giver oplysninger i videre omfang, herunder på en anden måde eller en anden form end loven forpligter til. Det blev videre forudsat at meroffentlighedsprincippet bør udstrækkes særlig vidt over for repræsentanter for medierne. Ved vurderingen af om en journalist skal gives aktindsigt trods mang-

lende identifikation af sagerne, kan der blandt andet tages hensyn til om det indebærer nævneværdige vanskeligheder eller væsentligt administrativt besvær at finde sagerne eller dokumenterne frem.

Jeg forstod på kommunens udtalelse at det ikke var muligt ved en elektronisk søgning at finde frem til samtlige sager om tjenesterejser, og at en udtømmende besvarelse af henvendelsen ville indebære at et meget stort antal sager skulle gennemses manuelt. Det fremgik også at det ved hjælp af en søgning ville være muligt at finde frem til i hvert fald nogle af de dokumenter journalisterne ønskede aktindsigt i.

Jeg henstillede at kommunen genoptog sagen med henblik på at vurdere om journalisterne ud fra disse betragtninger om meroffentlighed kunne få aktindsigt i hvert fald i nogle af de omtalte dokumenter.

m) I *sag nr. 43* i undersøgelsen af et antal sager om aktindsigt i Told- og Skattestyrelsen søgte en borger om aktindsigt i oplysninger om hvilke ansatte i regionen der havde medvirket ved et kontrolbesøg hos ham, og i oplysninger om de pågældendes sygdom og ferie i den måned hvor kontrolbesøget fandt sted. Regionen gav afslag på at udlevere oplysningerne om sygdom og ferie, men udleverede navnene på de pågældende medarbejdere.

Jeg udtalte at jeg var enig med styrelsen i at oplysningerne om medarbejdernes ferie og sygdom ikke var en del af sagen vedrørende kontrolbesøget, og at ansøgningen derfor skulle bedømmes efter offentlighedslovens regler om aktindsigt i personalesager. Da oplysninger som de ønskede er undtaget fra aktindsigt i medfør af § 2, stk. 3, gav styrelsens afslag mig ikke anledning til bemærkninger.

n) I *sag nr. 44* i undersøgelsen af et antal sager om aktindsigt i Told- og Skattestyrelsen søgte et forsikringssselskab om aktindsigt i en sag i Ligningsrådet om bindende forhånds-

besked. Selskabet havde allerede fået en anonymiseret kopi af udtalelsen og ville nu have sagens øvrige akter. Told- og Skattestyrelsen gav delvis afslag på anmodningen og henviste til at der gjaldt en speciel tavshedspligt i henhold til skattestyrelseslovens § 37, og at dokumenterne derfor kunne nægtes udleveret i henhold til § 14 i offentlighedsloven.

Denne og andre af de undersøgte sager gav anledning til at jeg udtalte mig om det generelle spørgsmål om forholdet mellem den særlige tavshedspligt i skattesager og adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven. Jeg fremhævede at skattestyrelseslovens § 37 efter sit indhold alene omhandler oplysninger, og at den kun er til hinder for udlevering af oplysninger til uvedkommende. Det følger heraf og af offentlighedslovens § 14 at retten til aktindsigt kun kan begrænses for så vidt angår oplysninger der herefter må anses for fortrolige, og at oplysningerne kun kan nægtes udleveret til uvedkommende. Styrelsens opfattelse under sagen forudsatte derimod at § 37 retter sig mod dokumenter, og tog ikke hensyn til at det kan være tilladt at udlevere fortrolige oplysninger til virksomheder, myndigheder eller enkeltpersoner, nemlig i den udstrækning de må anses for vedkommende.

Styrelsens fortolkning ville føre til at der kunne nægtes aktindsigt i et dokument som helhed blot det indeholdt en enkelt fortrolig oplysning, og at det muligvis kunne nægtes udleveret uanset hvem – bortset fra parten – der søger om aktindsigt. Jeg anså en så vidtrækkende undtagelse fra hovedreglen i offentlighedsloven for retssikkerhedsmæssigt betænkelig uden meget sikker hjemmel i loven. Jeg mente ikke at § 14 i loven gav en sådan sikker hjemmel.

o) I flere af sagerne i undersøgelsen af et antal sager om aktindsigt i Told- og Skattestyrelsen forelå spørgsmålet om retten til aktindsigt omfatter en ret til at få udleveret dokumenter i anonymiseret form.

Jeg udtalte at hvis et dokument rent faktisk er blevet anonymiseret effektivt, kan det føre til at dokumentet ikke længere er omfattet af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser idet det ikke længere indeholder oplysninger af den slags der kan undtages i henhold til loven.

Myndighederne kan ikke anses for forpligtede til at anonymisere dokumenter. Følger de en fast praksis om så vidt muligt at anonymisere oplysningerne og på denne måde imødekomme anmodninger om aktindsigt som ellers kunne afslås, følger det af den almindelige lighedsgroundsætning at myndighederne ikke vilkårligt kan fravige praksis og uden saglige grunde nægte at anonymisere oplysningerne.

Undersøgelsen viste at der blev fulgt en uensartet praksis, og at der kunne være behov for at styrelsen udarbejdede retningslinjer om udlevering af anonymiserede 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 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 §§ 152-152 f og et stort antal specialbestemmelser om behandling af personoplysninger.

a) Forbrugerombudsmanden havde i sag 9-1 på sin hjemmeside offentliggjort en sag hvori han havde anmeldt et luftfartsselskab til politiet for overtrædelse af markedsfø-

ringslovens § 2 a. Forbrugerombudsmanden anså en reklamekampagne selskabet havde ført i nogle landsdækkende aviser, for vildledende. Han underrettede selskabets advokat om at sagen ville blive lagt på hjemmesiden. Selskabet klagede til mig over offentliggørelsen af sagen.

Jeg udtalte at en oplysning om at en virksomhed der drives i selskabsform, eventuelt har begået en strafbar handling, normalt ikke anses for fortrolig. Tavshedspligtsreglerne er derfor normalt ikke til hinder for at en myndighed kan offentliggøre en sådan oplysning.

Af det almindelige forvaltningsretlige saglighedsprincip følger imidlertid at en myndighed ikke uden hjemmel eller (anden) saglig grund kan offentliggøre oplysninger om en virksomhed som må anses for belastende for virksomheden. Jeg henviste i den forbindelse til almindelige principper for behandling af personoplysninger som er fastsat i § 5 i persondataloven, herunder bestemmelsen om at behandlingen ikke må være uforenelig med "udtrykkeligt angivne og saglige formål". Da den foreliggende sag angik oplysninger om en virksomhed, fandt persondataloven ikke anvendelse; men principperne i lovens § 5 er efter min mening af så almen karakter at de i et vist omfang også finder anvendelse uden for lovens anvendelsesområde.

Forbrugerombudsmanden har i et vist omfang hjemmel til at offentliggøre sager. Ifølge bekendtgørelsen om Forbrugerombudsmandens virke skal han lægge vægt på at orientere offentligheden om sager "som er behandlet af Forbrugerombudsmanden og domstolene, og som er af almen interesse eller af betydning for forståelsen af markedsføringslovens bestemmelser". Endvidere skal Forbrugerombudsmandens tilsyn ifølge markedsføringslovens § 15 ske ud fra hensynet til forbrugerne, et hensyn som også må gøre sig gældende ved offentliggørelse af sager.

Forbrugerombudsmanden oplyste under sagen at offentliggørelsen var sket i overensstemmelse med en mangeårig praksis hvorefter offentliggørelse af sager hvor der er sket politianmeldelse, sker efter en konkret vurdering, og at der ved afgørelsen af om offentliggørelse skal ske med angivelse af virksomheden navn, bl.a. tages hensyn til hvor mange forbrugere der er berørt af sagen. På den baggrund kunne offentliggørelsen ikke give mig anledning til kritik.

b) *Sag 15-2* drejede sig om aktindsigt i de papirer som statsministeren medbragte i forbindelse med regeringsdannelsen i 2001. I anmodningen henviste de to journalister som stod bag ansøgningen, til at der i en bog om statsministeren stod at han den første dag i ministeriet mødte op med en stor bunke papirer som udgjorde drejebogen til en ny indretning af ministerierne. Materialet dannede grundlaget for den største omlægning af centraladministrationen i 50 år.

Statsministeriet svarede at det ikke sås at være i besiddelse af dokumenter som beskrevet i ansøgningen. Ministeriet oplyste at det ved den nye ministers tiltrædelse blev præsenteret for en række konkrete ønsker om ressortomlægninger. Ønskerne var opregnet i en række dokumenter som indgik i en større materialesamling. Materialesamlingen var på intet tidspunkt tilgået Statsministeriet, men enkelte dokumenter vedrørende ressortomlægninger blev overgivet til departementschefen. Disse dokumenter kunne ikke lokaliseres i ministeriet.

Det er en forudsætning for at der kan gives aktindsigt, at anmodningen herom vedrører eksisterende dokumenter. I en situation som den foreliggende hvor ministeriet ikke var i besiddelse af de pågældende dokumenter, vil der derfor normalt ikke kunne blive tale om aktindsigt medmindre dokumenternes indhold kan rekonstrueres. Jeg mente at ministeriet havde pligt til at rekonstruere dokumenterne i det omfang det var muligt.

Jeg henstillede derfor til ministeriet at genoptage sagen med henblik på at vurdere om det var muligt at rekonstruere dokumenterne – eventuelt ved en henvendelse til statsministeren for at finde ud af om han havde en kopi.

Statsministeren blev, som det ses, nævnt i forbindelse med sagen. I overensstemmelse med principperne i persondataloven orienterede jeg statsministeren om klagen fra de to journalister til mig ligesom jeg sendte ham en kopi af mit afsluttende brev om sagen og en folder om ombudsmanden og persondataloven.

12. Begrundelse

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

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

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

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

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

a) I sag 1-1 klagede en fagforening til det regionale arbejdsmarkedsråd over at en kommune anvendte kontanthjælpsmodtagere i individuel jobtræning til rengøring hos pensionister. Foreningen mente at brugen af ansatte med løntilskud fra kommunen var i strid med bekendtgørelsen om aktivering af kontanthjælpsmodtagere. Arbejdsmarkedsrådet indhentede en udtalelse fra kommunen og afviste derpå klagen. Med henvisning til oplysninger fra kommunen om at kommunens anvendelse af aktiverede i individuel jobtræning ikke var konkurrenceforvridende, og at der var tale om arbejde der ellers ikke ville blive udført, mente rådet ikke at projektet var ulovligt.

Jeg mente det var kritisabelt at rådets afgørelse ikke indeholdt nogen forklaring på hvorfor arbejde med hovedrengøring hos pensionister er arbejde der ellers ikke ville blive udført, og at det hverken kunne ses hvorfor rådet ikke anså projektet for at være konkurrenceforvridende, hvilket faktum rådet havde lagt vægt på, eller hvilke betingelser i retsgrundlaget rådet mente var opfyldt.

b) Sag 5-3 drejede sig om Direktoratet for Kriminalforsorgens anvendelse af § 40 a i straffeloven. Ifølge denne bestemmelse kan en dømt løslades på prøve hvis ”hensynet til retshåndhævelsen skønnes ikke at tale imod det og 1) den dømte har ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, herunder ved at deltage i behandlings- eller uddannelsesforløb eller 2) den dømtes forhold taler herfor”. I stk. 2-6 er der bestemmelser om at der kan stilles vilkår for tilladelsen.

I den konkrete sag indstillede statsfængslet en indsat til prøveløsladelse efter halv tid. Statsadvokaten havde ikke udtalt sig imod tidlig prøveløsladelse, og det fremgik at den indsattes familie havde erklæret at ville indestå for hans forsørgelse. Herefter bemyndigede direktoratet statsfængslet til at prøveløslade den indsatte blandt andet på vilkår af at der forelå et konkret tilbud om arbejde til ham. I et senere brev til den indsatte

oplyste direktoratet at det ifølge praksis er en almindelig forudsætning for at man kan siges at have gode personlige forhold, at man har et arbejde, eller at man skal til at begynde eller er i gang med en uddannelse ved løsladelsen. Dette krav stilles dog ikke hvis man ikke er rask eller har nået pensionsalderen. Direktoratet fastholdt derfor at den indsatte kun kunne siges at have gode personlige forhold hvis han havde et konkret tilbud om arbejde.

Jeg gav udtryk for at ordlyden af § 40 a og sammenhængen mellem de enkelte stykker klart taler imod at der kan opstilles generelle ufravigelige betingelser for prøveløsladelse. En sådan generel begrænsning af skønnet havde heller ikke støtte i lovens forarbejder.

I en udtalelse til mig bemærkede direktoratet at man i det første brev til den indsatte burde have præciseret at forudsætningerne for gode personlige forhold efter praksis indebærer at der er sikret den dømte passende arbejde.

Jeg erklærede mig enig med direktoratet i denne bemærkning og henviste til at den ovennævnte hjemmelsmangel ville være fremtrådt tidligere hvis direktoratet havde givet en nærmere forklaring på vilkåret om arbejde/arbejdstilbud. Jeg bemærkede at jeg ikke herved havde taget stilling til om direktoratet efter forvaltningslovens § 22 og § 24 var forpligtet til at begrunde sin afgørelse over for den indsatte.

c) I *sag 6-2* meddelte Kirkeministeriet en sognepræst at han var fritaget for hvervet som begravelsesmyndighed. Kirkeministeriet påtalte endvidere at præsten havde medvirket til at skabe en sådan tvivl om sin varetagelse af hvervet som begravelsesmyndighed at det havde givet anledning til klager. Kirkeministeriet meddelte at det på grund af bevisets stilling ikke havde det fornødne grundlag for at give præsten en advarsel i henhold til tjenestemandslovens § 24.

Baggrunden for brevet var en episode hvor en anden sognepræst skulle stå for en

begravelse i præstens sogn. Ved ankomsten til kirken havde præsten fra det andet sogn endnu ikke modtaget en underskrevet dødsanmeldelse som herefter blev hentet af bedemanden på præstens bopæl. Anmeldelsen var blevet underskrevet af præstens hustru på hans vegne.

Jeg forstod ministeriets afgørelse om at fratage præsten hvervet som begravelsesmyndighed således at der var tale om en beslutning truffet på diskretionært grundlag, og at der var tale om en ændring af præstens stilling som lå inden for grænsen af det han i henhold til tjenestemandslovens § 12 måtte acceptere. Ministeriets brev burde derfor have indeholdt en henvisning til tjenestemandslovens § 12, stk. 1, 1. pkt.

Ministeriets brev indeholdt hverken en angivelse af de hovedhensyn der havde været bestemmende for skønsudøvelsen, eller en redegørelse for sagens faktiske omstændigheder. I brevet var der imidlertid henvist til ministeriets partshøringsbrev til præsten. I dette brev var omtalt breve fra provsten og biskoppen, og det var derfor spørgsmålet om forvaltningslovens § 24 kunne anses for opfyldt ved disse henvisninger.

Dette mente jeg ikke var tilfældet. Jeg henviste til at der i de pågældende breve var omtalt andre forhold end dem ministeriet lagde til grund for afgørelsen, og at præsten i flere breve havde bestridt de forskellige forhold, og til at ministeriet hverken i partshøringsbrevet eller i afgørelsen havde redegjort for hvilke af de i brevene omtalt forhold der indgik i det endelige grundlag for afgørelsen.

d) En journalist søgte i *sag 7-1* aktindsigt hos en lokal tv-station i en række oplysninger om stationen og stationens seerklub. Blandt andet omfattede anmodningen oplysninger om stationens repræsentationsudgifter og om direktørens løn. Tv-stationen afslog anmodningen med henvisning til § 86, stk. 1, i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed. Ifølge denne bestemmelse er "sager og dokumenter vedrørende DR's og de regionale TV

2-virksomheders programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen”.

I det første brev til journalisten henviste tv-stationen udelukkende til at aktindsigt ikke kunne gives, ”bl.a. fordi det vedrører forretningsmæssige aspekter af vor virksomhed”. I et svar på journalistens anmodning om en uddybelse af begrundelse skrev stationen: ”Som du selv er opmærksom på undtager § 86 os fra at give aktindsigt i sådanne forhold.”

Afslaget var således udelukkende begrundet med en henvisning til § 86 i radio- og fjernsynsloven uden at det blev præciseret at der mere nøjagtigt blev henvist til § 86, stk. 1. Der blev endvidere ikke redegjort nærmere for de hovedhensyn der for hver enkelt del af afslaget havde været bestemmende for tv-stationens vurdering af hvorvidt de pågældende dokumenter/oplysninger var omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

e) *Sag 14-3*: En kvinde som modtog kontanthjælp, fik meddelelse fra kommunen om at hendes kontanthjælp blev nedsat med 500 kr. månedligt. Hun modtog afgørelsen i form af en udbetalingsmeddelelse der blev udskrevet den 27. juni 2003. I meddelelsen stod bl.a.:

”Dispositionsdato 01.07.03 ... 25 forsørgelsespligt for børn 01.07.03-31.07.03: - 500 kr.”

Senere blev det oplyst at reduktionen skete i henhold til § 25, stk. 5, i lov om aktiv socialpolitik. Ifølge denne bestemmelse reduceres den månedlige hjælp med 500 kr. når en af ægtefællerne har modtaget kontanthjælp i 6 sammenhængende måneder.

Meddelelsen indeholdt ingen henvisning til de retsregler der lå til grund for afgørelsen, hovedhensynene bag afgørelsen var ikke anført, og der var ingen henvisning til de faktiske omstændigheder kommunen havde tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Jeg mente det var kritisabelt at afgørelsen ikke opfyldte begrundelseskravene i forvaltningslovens § 24.

Da det sociale nævn efterfølgende havde truffet afgørelse og i den forbindelse opfyldt begrundelseskravene i § 24, stk. 1 og 2, foretog jeg mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

f) En journalist søgte i *sag 16-1* om aktindsigt i Transport- og Energiministeriets dokumenter vedrørende en fast forbindelse over Femern Bælt. Journalisten modtog en række dokumenter. Ministeriet oplyste i det brev hvori han fik meddelelse om afgørelsen, at en række dokumenter var udtaget af sagerne fordi der var tale om interne dokumenter eller referater af møder mellem ministre eller dokumenter der var udarbejdet til brug for sådanne møder, jf. § 7 og § 10, nr. 1, i offentlighedsloven.

Ministeriets afgørelse om kun at give delvis aktindsigt var omfattet af begrundelsespligten i forvaltningslovens §§ 22-24. Ministeriet var herefter forpligtet til specifikt i forhold til de enkelte tilbageholdte dokumenter at oplyse efter hvilken bestemmelse dokumentet blev holdt tilbage. Heri lå ikke at ministeriet var forpligtet til dokument for dokument at forklare hvorledes undtagelsesbestemmelsen var blevet anvendt. Ministeriet kunne nøjes med at henvise til at undtagelsen var sket med støtte i den pågældende bestemmelse – eventuelt ved på aktlisten ud for hvert dokument at anføre hvilken bestemmelse der var blevet anvendt.

Jeg mente derfor at det var en fejl at ministeriet i afgørelsen blot angav at en række dokumenter ikke var blevet udleveret, og som grund henviste til offentlighedslovens § 7, nr. 1, henholdsvis § 10, nr. 1, men uden at specificere hvilke dokumenter der var blevet anset for omfattet af de pågældende bestemmelser. Herudover burde ministeriet have angivet hjemmelsbestemmelsen i tilfælde hvor ministeriet havde udeladt afsnit der

rummede en vurdering af en anden stats holdning – den tyske.

g) Udenrigsministeriet havde indgået en kontrakt med et privat konsulentfirma om rekruttering af medarbejdere til danske hjælpeprogrammer i udviklingslande. I *sag 17-1* tog jeg af egen drift spørgsmålet om ministeriets delegation af arbejdsgiverbeføjelser til private op til undersøgelse.

Jeg udtalte at det kræver udtrykkelig lovhjemmel hvis en myndighed overlader at udstede forvaltningsakter til en privat virksomhed, ligesom adgangen til at overlade sagsforberedelsen i sager hvor der træffes afgørelser, er begrænset af retssikkerhedsmæssige hensyn.

Der var imidlertid efter min mening ikke mulighed for uden udtrykkelig lovhjemmel at overlade til en privat virksomhed at udforme den begrundelse som ifølge forvaltningslovens §§ 22 og 24 skal ledsage et afslag. Jeg henviste til at delegation til private kun kan omfatte sagsbehandlingsskridt som åbenbart er uden indflydelse på forvaltningsprocessen og på forvaltningsaktens indhold. Denne betingelse er ikke opfyldt for så vidt angår opfyldelsen af begrundelsespligten. Dertil kommer at begrundelsen skal være subjektivt korrekt i den forstand at den skal afspejle de forhold og overvejelser som førte Udenrigsministeriet frem til afgørelsen. Dette krav kan formentlig bedst opfyldes hvis begrundelsen udformes af ministeriet, selv om beslutningen om ansættelse træffes efter en drøftelse hvori både firmaet og ministeriet deltager.

13. Skriftlighed

a) Problemet i *sag 20-3* var at en borger som modtog kontanthjælp, rettede et meget stort antal henvendelser til kommunen om betaling af enkeltydelser. Kommunen havde gennem årene fået mere end 200 fax og e-mail om enkeltydelser og klager og opfattede borgerens mange henvendelser som chikane. Kommunen havde derfor besluttet

ikke at besvare hans skriftlige henvendelser når de drejede sig om enkeltydelser.

Jeg udtalte at kommunen var forpligtet til at træffe afgørelse når der forelå konkrete ansøgninger om ydelser som kommunen ikke tidligere havde forholdt sig til. Hvis myndigheden ikke besvarer sådanne henvendelser, fratages borgeren en mulighed for at få prøvet afgørelsen i en eventuel klageinstans. En myndighed kan derfor ikke generelt beslutte at ansøgninger af en bestemt karakter ikke besvares fordi borgeren erfaringsmæssigt ikke opfylder de generelle betingelser for at få tildelt den pågældende ydelse.

Inden for visse snævre rammer har en myndighed mulighed for at begrænse kontakten til en borger, herunder at begrænse eller helt stoppe sin korrespondance om spørgsmål som myndigheden tidligere har truffet afgørelse om. En sådan beslutning må træffes på grundlag af en afvejning af hensynet til at borgeren i nødvendigt og tilstrækkeligt omfang bliver betjent af den offentlige forvaltning, over for hensynet til det offentliges ressourcer.

Hvis en myndighed beslutter sig for at begrænse eller stoppe sin korrespondance med en borger, bør det meddeles skriftligt og på en sådan måde at borgeren kan se på hvilke områder og måder korrespondancen er begrænset, og eventuelt på hvilke måder den kan normaliseres på.

14. Afgørelsens meddelelse, besvarelser af henvendelser mv.

a) En 72-årig udenlandsk kvinde som i væsentligt omfang var blevet lam efter en blodprop i hjernen, rejste til Danmark for at besøge sin herboende søn mindre end halvanden måned efter at hun var blevet udskrevet fra hospital i hjemlandet (*sag 10-5*). Kort efter søgte hun om opholdstilladelse med den begrundelse at hun var afhængig af den hjælp hun modtog fra sin familie her i landet. Der forelå lægeerklæringer der dokumenterede at hun var afhængig af hjælp fra andre til al-

mindelige dagligdags gøremål. Der var endvidere en erklæring fra kvindens søn om at han ville forsørge hende, og at hun derfor ikke ville ligge det offentlige til byrde. Kvindens øvrige 4 børn boede ikke i Danmark, men heller ikke i kvindens hjemland.

Udlændingestyrelsen afslog ansøgningen, og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration stadfæstede afslaget. Begrundelsen for afslaget var at kvinden havde klarret sig efter at hun var blevet udskrevet fra hospitalet i sit hjemland, og derfor ikke var afhængig af at modtage pleje hos sin familie her i landet.

Ministeriet anførte i en notice til Udlændingestyrelsen at styrelsens afgørelse i sagen måtte anses for særdeles mangelfuld i forhold til forvaltningslovens § 24. Denne meddelelse blev kun sendt til styrelsen og ikke til kvindens advokat.

Jeg bemærkede at resultatet af ministeriets prøvelse af sagen skal meddeles parten, og at jeg derfor mente det var beklageligt at ministeriet ikke orienterede kvindens repræsentant om at ministeriet havde udtalt kritik af styrelsens begrundelse.

b) Problemet i *sag 20-3* var at en borger som modtog kontanthjælp, rettede et meget stort antal henvendelser til kommunen om betaling af enkeltydelser. Kommunen havde gennem årene fået mere end 200 fax og e-mail om enkeltydelser og klager og opfattede hans mange henvendelser som chikane. Kommunen havde derfor besluttet ikke at besvare borgerens skriftlige henvendelser når de drejede sig om enkeltydelser.

Jeg udtalte at kommunen var forpligtet til at træffe afgørelse når der forelå konkrete ansøgninger om ydelser som kommunen ikke tidligere havde forholdt sig til. Hvis en myndighed ikke besvarer sådanne henvendelser, fratages borgeren en mulighed for at få prøvet afgørelsen i en eventuel klageinstans. En myndighed kan derfor ikke generelt beslutte at ansøgninger af en bestemt karakter ikke besvares fordi borgeren erfa-

ringesmæssigt ikke opfylder de generelle betingelser for at få tildelt den pågældende ydelse.

Inden for visse snævre rammer har en myndighed mulighed for at begrænse kontakten til en borger, herunder begrænse eller helt stoppe sin korrespondance om spørgsmål som myndigheden tidligere har truffet afgørelse om. En sådan beslutning må træffes på grundlag af en afvejning af hensynet til at borgeren i nødvendigt og tilstrækkeligt omfang bliver betjent af den offentlige forvaltning, over for hensynet til det offentliges ressourcer.

Jeg udtalte at jeg efter en gennemgang af sagen ikke havde grundlag for at kritisere kommunens beslutning om ikke at besvare samtlige henvendelser fra borgeren. Det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis kommunen skriftligt havde oplyst ham om beslutningen og dens indhold. Kommunen burde endvidere ikke have truffet beslutningen generelt i forhold til borgeren, men konkret i forhold til enkelte ansøgninger/spørgsmål.

c) Også *sag 20-5* handlede om forholdet mellem en kommune og en borger som sendte mange breve til kommunen. I et brev til mig skrev borgeren at kommunen ikke havde besvaret samtlige spørgsmål han tidligere havde sendt til kommunen. Jeg videresendte brevet til kommunen med henblik på at kommunen besvarede borgerens spørgsmål. Kommunen meddelte mig at den ikke var forpligtet til at besvare spørgsmål der er fremsat som en kritik af sagsbehandlingen, og derfor havde kommunen ikke yderligere kommentarer til denne del af borgerens spørgsmål. Andre af hans spørgsmål mente kommunen var en gentagelse af spørgsmål som han tidligere havde fremsat. Endelig beklagede kommunen at der var breve fra borgeren der ikke var blevet besvaret, men henviste til at disse breve indeholdt spørgsmål som kommunen tidligere havde besvaret.

Jeg bemærkede at kommunen efter god forvaltningsskik havde pligt til at undersøge hvilke af borgerens breve og spørgsmål der ikke var blevet besvaret, men at dette ikke indebar at kommunen havde pligt til at besvare samtlige spørgsmål.

En sådan pligt kan følge af vejledningspligten i forvaltningslovens § 7 og af reglerne om aktindsigt. Endvidere er det bedst stemmende med god forvaltningsskik at en myndighed også i andre tilfælde så vidt muligt besvarer spørgsmål fra borgerne.

Dette udgangspunkt må dog begrænses eller fraviges af hensyn til reglerne om tavshedspligt og om behandling af personoplysninger. Det kan endvidere ikke forlanges at en myndighed besvarer spørgsmål der ikke angår myndighedens kompetence, da sådanne spørgsmål bør oversendes til rette myndighed efter princippet i forvaltningslovens § 7, stk. 2. Det vil normalt heller ikke kunne forlanges at en myndighed besvarer et spørgsmål hvis myndigheden for nylig har besvaret tilsvarende spørgsmål fra samme borger.

Normalt kan det ikke kræves at en myndighed giver et indholdsmæssigt fuldt dækkende svar hvis dette forudsætter at myndigheden udfolder en ganske betydelig indsats for at klarlægge bestemte forhold. Dette gælder navnlig hvis spørgsmålet kun har ringe betydning for den pågældende borger eller offentligheden. Ved bedømmelsen af i hvilket omfang en myndighed bør besvare et spørgsmål, må spørgsmålets karakter også tages i betragtning, ligesom der må lægges vægt på om borgeren i forvejen har fået besked om myndighedens standpunkter.

En betydelig del af borgerens spørgsmål til kommunen måtte efter min mening betragtes som gentagelser, uddybninger eller omskrivninger af tidligere spørgsmål. Disse spørgsmål var kommunen ikke forpligtet til at svare på. Nogle spørgsmål drejede sig om begrundelsen for kommunens vurderinger i den pågældende sag. Det gjaldt således kommunens vurdering af at der ikke kræve-

des landzonetilladelse til et bestemt byggeri. Der var ikke grundlag for at kræve at kommunen uddybede begrundelsen for denne vurdering. Det samme gjaldt spørgsmål om begrundelsen for visse af kommunens sagsbehandlingskridt.

Kommunen oplyste at nogle af borgerens spørgsmål ikke blev besvaret da sagsbehandleren var død og kommunen derfor ikke var i stand til at vurdere om der var handlet i overensstemmelse med god forvaltningsskik. At sagsbehandleren er død, fritager efter min mening ikke en myndighed for at tage stilling til om myndigheden ved sin behandling af sagen har fulgt god forvaltningsskik. Efter omstændighederne må det dog accepteres at myndigheden undlader at besvare spørgsmål om den nærmere baggrund for sagsbehandlingskridt når disse spørgsmål ikke kan besvares på grundlag af notater eller den viden om sagen som myndigheden i øvrigt har. Jeg kunne ikke afvise at kommunen ikke havde mulighed for at besvare visse af borgerens spørgsmål efter at sagsbehandleren var afgået ved døden.

En del af borgerens spørgsmål havde karakter af rykkere og var blevet besvaret af kommunen. Andre spørgsmål angik tilsynsrådets kompetence, og disse spørgsmål faldt derfor uden for kommunens vejledningsforpligtelse og var i øvrigt blevet besvaret af tilsynsrådet.

Jeg udtalte at jeg ikke var enig med kommunen i at den ikke var forpligtet til at svare på henvendelser hvori borgeren fremsatte kritik af kommunens sagsbehandling. Om kommunen havde svarpligt, afhang af om den i rimeligt omfang havde besvaret kritikken. Jeg mente ikke at kommunen burde have svaret i videre omfang end sket.

15. Klagevejledning

Skriftlige afgørelser som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal ifølge forvaltningslovens § 25, stk. 1, være ledsaget af en vejledning om klageadgangen med angivelse af klageinstans og oplysning om frem-

gangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel klagefrist. Dette gælder dog ikke hvis afgørelsen giver parten fuldt ud medhold.

Hvis der ikke er givet korrekt vejledning om klagemuligheder, antages det at eventuelle klagefrister suspenderes eller forlænges.

a) *Sag 14-3*: En kvinde som modtog kontanthjælp, fik meddelelse fra kommunen om at hendes kontanthjælp blev nedsat med 500 kr. månedligt. Hun modtog afgørelsen i form af en udbetalingsmeddelelse der blev udskrevet den 27. juni 2003. I meddelelsen stod bl.a.:

”Dispositionsdato 01.07.03 ... 25 forsørgelsespligt for børn 01.07.03-31.07.03: - 500 kr.”

Senere blev det oplyst at reduktionen skete i henhold til § 25, stk. 5, i lov om aktiv socialpolitik. Ifølge denne bestemmelse reduceres den månedlige hjælp med 500 kr. når en af ægtefællerne har modtaget kontanthjælp i 6 sammenhængende måneder. Meddelelsen indeholdt hverken begrundelse eller klagevejledning.

Kvinden klagede den 3. september 2003 til det sociale nævn som afviste at behandle klagen under henvisning til at klagefristen på 4 uger ikke var overholdt. Nævnet anførte at kvinden efter det oplyste havde modtaget korrekt klagevejledning. Da hun henvendte sig på ny og oplyste at hun ikke havde fået klagevejledning, ændrede nævnet afgørelsen og optog sagen til realitetsbehandling.

Jeg konstaterede at det ikke fremgik af bilagsmaterialet at kommunens meddelelse var ledsaget af klagevejledning. Dette forhold anså jeg for kritisabelt.

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 skønsmæssige virksomhed er styret af nogle grundprincipper der navnlig er udviklet i domstolenes og ombudsmandens praksis.

a) I *sag 1-1* klagede en fagforening til det regionale arbejdsmarkedsråd over at en kommune anvendte kontanthjælpsmodtagere i individuel jobtræning til rengøring hos pensionister. Foreningen mente at brugen af ansatte med løntilskud fra kommunen var i strid med bekendtgørelsen om aktivering af kontanthjælpsmodtagere. Arbejdsmarkedsrådet indhentede en udtalelse fra kommunen og afviste derpå klagen. Med henvisning til oplysninger fra kommunen om at kommunens anvendelse af aktiverede i individuel jobtræning ikke var konkurrenceforvridende, og at der var tale om arbejde der ellers ikke ville blive udført, mente rådet ikke at projektet kunne anses for ulovligt.

Aktiveringen af kontanthjælpsmodtagere med rengøringsarbejde skete efter en nu ophævet bekendtgørelse om kontanthjælpsmodtageres aktivering. Ifølge § 31 i bekendtgørelsen måtte individuel jobtræning kun omfatte ”arbejde der ellers ikke blive udført som almindeligt lønnet arbejde”, der skulle være tale om en ”helt ny opgave”, og ifølge § 33 måtte ”etablering af individuel jobtræning ikke være konkurrenceforvridende”. Ifølge § 32 måtte afsætning og produktion kun ske på ”markedsvilkår”.

Ved vurderingen af om der var tale om en ny opgave, havde det betydning at afklare om rengøring for pensionister var en opgave kommunen var forpligtet til at yde som hjemmehjælp i henhold til servicelovens

§ 71. Jeg gav udtryk for at såvel hovedrengøring som almindelig rengøring måtte anses for omfattet af "praktiske opgave i hjemmet", og at kommunen måtte anses for forpligtet til at levere denne form for hjælp når kommunen havde besluttet at hjælpen indgik som en del af det kommunale serviceniveau.

Da rådets udtalelser under sagen kunne forstås således at blot projektet ikke havde en konkurrenceforvridende virkning, var betingelserne opfyldt, præciserede jeg at betingelserne i §§ 31 og 33 var kumulative og skulle således alle være opfyldt for projektet var lovligt.

Efter min mening var det kritisabelt at rådet havde lagt en ukorrekt opfattelse af § 71 i serviceloven til grund ved vurderingen af om der var tale om en "helt ny opgave", og at rådet ikke havde undersøgt præcis hvilke opgaver de aktiverede udførte.

Det var efter min mening ikke i overensstemmelse med § 32 når rådet mente at kravet om at afsætning skulle ske på markedsvilkår, kunne fraviges hvis rådet skønnede at projektet ikke direkte kunne konverteres til en kommerciel forretning for en enkelt privat virksomhed. Det afgørende var efter min opfattelse om der var et marked for den pågældende ydelse. I den forbindelse henviste jeg også til at der vedrørende hjemmehjælp efterfølgende er indført regler om frit leverandørvalg som blandt har til formål at sikre borgerne medbestemmelse og konkurrence vedrørende levering af serviceydelser.

b) I *sag 4-1* rejste et medlem af bestyrelsen for en boligafdeling under en andelsboligforening, forskellige spørgsmål over for kommunens borgmester. Blandt andet kritiserede bestyrelsesmedlemmet at kommunen havde godkendt at boligforeningens administration optog et lån på 3.330.000 kr. i afdelingen til installation af vand- og varmemålere når der på et beboermøde kun var blevet bevilget et lån på 3 mio. kr. til formålet.

Bestyrelsesmedlemmet indbragte borgmesterens svar for det kommunale tilsyn som ikke mente at kommunen på dette punkt havde tilsidesat sin tilsynsforpligtelse ved at godkende lånet.

Jeg kritiserede at tilsynet havde behandlet bestyrelsesmedlemmets klage på grundlag af nogle afsnit i vejledningen om almennyttig boligvirksomhed som vedrørte gyldigheden af indkaldelse til og afvikling af afdelingsmøder og afholdelse af urafstemning mv., og som ikke kunne antages at have betydning for den foreliggende sag der angik spørgsmålet om hvorvidt afdelingsmødets beslutning var bindende for andelsboligforeningen.

c) I *sag 5-2* søgte en restauratør bevillingsnævnet i kommunen om udvidelse af åbningstiden fra kl. 24.00 til kl. 2.00. Nævnet forelagde ansøgningen for politimesteren som svarede at han ikke kunne give samtykke til udvidelsen i henhold til restaurationslovens § 28, stk. 4, da politiet 2 gange inden for de sidste par år havde måttet lukke værtshuset på grund af uorden.

Herefter afslog nævnet restauratørens ansøgning. Nævnet henviste til at det var tvunget til at give afslag da politimesteren havde nægtet at give samtykke.

Restauratøren påberåbte sig blandt andet at den første episode politimesteren henviste til, lå før hendes overtagelse af værtshuset, og at hun derfor ikke kunne gøres ansvarlig herfor. Under sagen gav Erhvervs- og Selskabsstyrelsen udtryk for at selv om "nattiladelser" er personlige, har politiet ret til at inddrage de forhold der er kendetegnede for en given restauration, såsom dens beliggenhed og klientel samt eventuelle tidligere ordensmæssige problemer. Jeg erklærede mig enig i disse betragtninger og mente ikke der var grundlag for at udtale kritik af at politimesteren havde nægtet at give samtykke.

d) *Sag 5-3* drejede sig om Direktoratet for Kriminalforsorgens anvendelse af § 40 a i

straffeloven. Ifølge denne bestemmelse kan en dømt løslades på prøve hvis "hensynet til retshåndhævelsen skønnes ikke at tale imod det og 1) den dømte har ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, herunder ved at deltage i behandlings- eller uddannelsesforløb eller 2) den dømtes forhold taler herfor". I stk. 2-6 er der bestemmelser om at der kan stilles vilkår for tilladelsen.

I den konkrete sag bemyndigede direktoratet statsfængslet til at prøveløslade den indsatte efter halv tid blandt andet på vilkår af at der forelå et konkret tilbud om arbejde til ham. I et brev til den indsatte oplyste direktoratet at det ifølge praksis er en almindelig forudsætning for at man kan siges at have gode personlige forhold, at man har et arbejde, eller at man skal til at begynde eller er i gang med en uddannelse ved løsladelsen. Dette krav stilles dog ikke såfremt man ikke er rask eller man har nået pensionsalderen.

Jeg gav udtryk for at ordlyden af § 40 a og sammenhængen mellem de enkelte stykker klart talte imod at der opstilles generelle ufravigelige betingelser for prøveløsladelse. En sådan generel begrænsning af skønnet havde heller ikke støtte i lovens forarbejder.

e) I *sag 6-2* meddelte Kirkeministeriet en sognepræst at han var fritaget for hvervet som begravelsesmyndighed. Ministeriet påtalte endvidere at præsten havde medvirket til at skabe en sådan tvivl om sin varetagelse af hvervet som begravelsesmyndighed at det havde givet anledning til klager. Kirkeministeriet meddelte at det på grund af bevisets stilling ikke havde det fornødne grundlag for at give præsten en advarsel i henhold til tjenestemandslovens § 24.

Baggrunden for brevet var en episode hvor en anden sognepræst skulle stå for en begravelse i præstens sogn. Ved ankomsten til kirken havde præsten fra det andet sogn endnu ikke modtaget en underskrevet dødsanmeldelse som herefter blev hentet af bedemanden på præstens bopæl. Anmeldelsen

var blevet underskrevet af præstens hustru på hans vegne.

Det måtte lægges til grund at såvel afgørelsen om fratagelse af hvervet som begravelsesmyndighed som afgørelsen om at give en påtale blev truffet som diskretionære ledelsesmæssige beslutninger og ikke som disciplinære reaktioner.

Der var efter min opfattelse ikke hjemmel til at give præsten en påtale som en diskretionær reaktion i medfør af ledelsesretten idet en sådan påtale forudsatte at den var fremadrettet, dvs. givet med henblik på at ændre den fremtidige adfærd. Da præsten ikke længere skulle udføre hvervet som begravelsesmyndighed, var påtalen efter min opfattelse uhjemlet.

Der var endvidere efter min opfattelse betydelig tvivl om hvorvidt der var tilstrækkeligt grundlag for afgørelsen om at fratage præsten hvervet som begravelsesmyndighed.

f) Et socialt nævn stadfæstede i *sag 14-1* en kommunal afgørelse om en betalingsordning på 700 kr. månedlig til dækning af en mands børnebidragsrestance. Nævnet bemærkede i afgørelsen at det ingen forpligtelse havde til at medinddrage mandens henvisninger til den europæiske menneskerettighedskonvention.

Nævnet uddybede i en udtalelse til mig bemærkningen og skrev at når "Folketinget vedtager en lov (...) må Det Sociale Nævn som administrativt organ gå ud fra, at vedtagelsen er i overensstemmelse med gældende love og regler".

Jeg gjorde opmærksom på forvaltningsmyndigheders almindelige forpligtelse til at medvirke til opfyldelse af de internationale forpligtelser som staten har påtaget sig. Jeg henviste til at Danmark ved tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention og tilhørende protokoller har forpligtet sig til at handle i overensstemmelse med konventionens regler. Heraf følger blandt andet at forvaltningen ex officio skal

inddrage menneskeretlige forpligtelser ved retsanvendelsen i konkrete sager. Det sociale nævn skal derfor ved afgørelsen af konkrete sager inddrage konventionens bestemmelser hvis det er relevant for sagen.

g) *Sag 14-2* drejede sig om fortolkningen af § 28 i lov om social service. Efter denne bestemmelse yder kommunen dækning af "nødvendige udgifter ved forsørgelse i hjemmet af et barn under 18 år med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne ...". I den konkrete sag havde en forælder fået afslag på støtte til køb af en håndcykel til den hjemmeboende søn der var lam fra den øverste del af ryggen. Sønnen sad i kørestol og fik ikke motion nok. På den baggrund havde hans fysioterapeut anbefalet at han fik en håndcykel til at spænde på sin kørestol så han ad denne vej kunne få motion. En håndcykel kostede 24.000 kr.

Afslaget blev begrundet med at udgiften til en håndcykel ikke kunne anses for nødvendige merudgifter ved forsørgelsen af sønnen, men at der i det væsentlige var tale om et træningsredskab/behandlingsredskab.

Ankestyrelsen oplyste at som en følge af princippet om sektoransvarlighed ydes der ikke hjælp efter den sociale lovgivning til behandlingsudgifter og -redskaber. Denne praksis byggede på formålet med § 28 sammenholdt med de principper som var indeholdt i et cirkulære fra 1975 som Indenrigsministeriet havde udstedt, og som handlede om afgrænsningen af begrebet behandlingsredskaber. Ankestyrelsen mente at hvis en genstand/udgift ud fra en vurdering af formålet, brug mv. hovedsagelig tager sigte på at forbedre/træne brugerens funktionsevne og ikke så meget at kompensere for funktionsnedsættelsen, er der tale om en genstand/udgift hvortil der ikke kan ydes hjælp efter § 28.

Jeg mente ikke jeg kunne kritisere myndighedernes fortolkning af § 28. Jeg lagde herved vægt på at fortolkningen byggede på

en lang og fast praksis, og at der hverken i lovens ordlyd eller forarbejder var noget til hinder for denne praksis. Da det hverken fremgik af lovens ordlyd eller forarbejder om det fra Folketingets side havde været til sigtet at der ikke skulle være mulighed for støtte i situationer hvor en udgift har et trænings- eller behandlingsmæssigt sigte, men hvor udgiften afholdes uafhængig af behandling på et sygehus, besluttede jeg i henhold til ombudsmandslovens § 12 at orientere Folketingets Retsudvalg, Socialudvalg, Sundhedsudvalg og socialministeren og indenrigs- og sundhedsministeren om sagen.

h) I *sag 18-1* traf Undervisningsministeriet ensidigt ledelsesbeslutning om at indføre en generel afgangsalder på 67 år i stedet for som hidtil 70 år. Beslutningen gjaldt kun overenskomstansatte idet tjenestemænd fortsat var omfattet af en aldersgrænse på 70 år. Baggrunden for beslutningen var at ministeriet var blevet pålagt store besparelser på lønsommen.

En overenskomstansat jurist i ministeriet blev herefter afskediget på grund af alder godt et halvt år før hun fyldte 67 år. I brevet henviste ministeriet til ledelsesbeslutningen om at nedsætte afgangsalderen.

Juristen protesterede mod afskedigelsen og anførte blandt andet at ministeriet siden beslutningen om at nedsætte afgangsalderen havde ansat ca. 10 nye medarbejdere på overenskomstvilkår og påtænkte at foretage yderligere eksterne ansættelser. Hun mente derfor ikke at beslutningen bundede i besparelseshensyn, men at der var tale om at ændre personaleprofil for at få yngre medarbejdere. Dette mente hun stred mod EF's direktiv om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv. Juristen mente endvidere at afgørelsen var i strid med det forvaltningsretlige forbud mod at sætte skøn under regel.

Jeg gav udtryk for at fastsættelse af en generel pligtig afgangsalder ikke udgør et så byrdefuldt indgreb for de ansatte at en sær-

lig hjemmel – ud over i arbejdsgiverens ledelsesbeføjelser – er påkrævet. Det forudsættes dog at de forvaltningsretlige krav til saglighed og proportionalitet er opfyldt.

I almindelighed antages fastsættelse af aldersgrænser ikke at være i strid med forbudet mod at forvaltningen sætter sit skøn under en regel. Dette forhold skyldes den særlige historiske baggrund for sådanne aldersgrænser og behovet for en standardisering af myndighedernes sagsbehandling i forbindelse med aldersbetinget uegnet. Derimod forekom det mig betænkeligt også at anvende faste aldersgrænser i sager om afskedigelse på grund af besparelser. I sådanne sager skal arbejdsgiveren vælge dem der bedst kan undværes. Faste aldersgrænser anerkendes nok som et hensigtsmæssigt middel til at foretage abstrakte vurderinger af aldersbetinget uegnet, men udgør efter min opfattelse et aldeles utilstrækkeligt sammenligningsgrundlag i sager om afskedigelser på grund af besparelser fordi det fører til at yngre ansatte på forhånd holdes ude af overvejelserne om hvem der skal afskediges.

Jeg nævnte en dom fra 1945 (U 1945.1016) som anerkender at DSB sænkede den pligtige afgangsalder af besparelsesmæssige grunde. Dømmen ligger imidlertid lang tid før udviklingen af det forvaltningsretlige forbud mod "skøn under regel" i retspraksis. Dømmens præjudikatsmæssige betydning måtte derfor anses for beskeden.

Jeg havde ikke grundlag for at bestride ministeriets oplysning om at aldersgrænsen blev indført af besparelsesmæssige grunde. Jeg havde derfor ikke anledning til at tage stilling til om ønsket om en yngre personaleprofil kan anses for et sagligt hensyn. Jeg mente ikke at fastholdelsen af en højere afgangsalder for tjenestemænd kunne anses for usaglig forskelsbehandling idet afskedigelse af tjenestemænd generelt vil være forbundet med større omkostninger for ansættelsesmyndigheden end afskedigelse af overenskomstansatte. Hertil kommer at en

nedsættelse af afgangsalderen for tjenestemænd kun kan gennemføres ved aftale med centralorganisationerne. At gå ind i sådanne forhandlinger med de modkrav dette kunne give anledning til fra organisationernes side, kan yderligere vanskeliggøre opnåelse af de pålagte besparelser.

Nedsættelsen af afgangsalderen fik den umiddelbare virkning at en række personer med øjeblikkelig virkning blev opsagt med 6 måneders varsel. Der skete således en øjeblikkelig personalereduktion svarende til antallet af øjeblikkeligt berørte medarbejdere. Indgrebets efterfølgende opretholdelse medførte endvidere at en ansat der tidligere først ville blive afskediget som 70-årig, nu blev afskediget som 67-årig. På denne baggrund var jeg tilbøjelig til at mene at ministeriet ved nedsættelsen af aldersgrænsen havde tilsidesat det forvaltningsretlige forbud mod "skøn under regel". Jeg lagde herved vægt på beslutningens udtrykkelige begrundelse i besparelsesmæssige hensyn sammenholdt med at de herved foretagne afskedigelser i væsentligt omfang må antages at være trådt i stedet for individuelt begrundede afskedigelser foretaget ud fra et konkret skøn over hvem der bedst kan undværes.

Det forhold at ministeriet året efter havde en begrænset ny tilgang af akademiske medarbejdere samt genbesatte en række ledige stillinger, samtidig med at en række medarbejdere var overgået til pension som følge af den nedsatte afgangsalder, gav mig anledning til at bemærke at den pligtige afgangsalder let bliver et ufleksibelt redskab til gennemførelsen af løbende sparekrav. Ministeriet havde ikke påvist at de afskedigelser af ældre medarbejdere som må antages at have skabt plads for nyansættelserne, var nødvendige som følge af sparekravet. Dette rejste efter min mening alvorlig tvivl om afskedigelsesernes overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Jeg henstillede at ministeriet tog det hjemmelmæssige grundlag for afskedigelsen af den ansatte op til fornyet overvejelse.

Jeg bemærkede afslutningsvis om EF-direktivet om ligebehandling at dette som påpeget af ministeriet ikke var implementeret i dansk ret og heller ikke ifølge direktivet skulle være implementeret da afgørelsen blev truffet. Jeg henledte opmærksomheden på den såkaldte loyalitetspligt i EF-Domstolens praksis hvorefter medlemslandene i perioden frem til udløbet af gennemførelsesfristen for et direktiv skal afholde sig fra at træffe foranstaltninger der kan bringe det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare. Loyalitetspligtens betydning i den foreliggende sag måtte dog anses for tvivlsom idet direktivet senere er blevet implementeret ved en lov som ikke er til hinder for bestemmelser om ophør af ansættelsesforhold når lønmodtageren fylder 65 år. Ifølge forarbejderne til loven anses sådanne bestemmelser for at være i overensstemmelse med direktivet.

i) Elsparefonden imødekom i *sag 16-2* en ansøgning fra en boligejer om støtte til etablering af fjernvarme. Afgørelsen var betinget af at de tilskudsberettigede arbejder og installationer levede op til Elsparefondens tekniske minimumskrav. Disse fremgik af fondens ansøgningssekemaer med påtrykte vejledninger. Efterfølgende konstaterede fonden under en besigtigelse at ansøgeren ikke havde opsat en radiator i soveværelset hvilket fonden fandt var i strid med tilskudsbetingelserne. Fonden krævede herefter tilskuddet på ca. 20.000 kr. tilbage.

Afgørelsen blev truffet på grundlag af § 6, stk. 3, i lov om Elsparefonden hvorefter fonden kan træffe afgørelse om at tilskud bortfalder hvis ansøgeren "har afgivet urigtige eller vildledende oplysninger eller fortiet oplysninger af betydning for ansøgningen eller hvis betingelserne for at yde tilsagn ikke længere er til stede. Hvis tilskuddet er udbetalt kan fonden kræve det tilbagebetalt".

Kravet om at der skulle opstilles en radiator i hvert rum, byggede fonden på en be-

stemmelse i en bekendtgørelse udstedt i medfør af loven hvorefter tilskud gives til installation af centralvarmeanlæg i "hele bygningen". Jeg var ikke enig med Elsparefonden i at der af dette udtryk kunne udledes et krav om etablering af radiatorer i hvert beboelsesrum. Udtrykket måtte fortolkes i lyset af 2. pkt. i samme stykke hvorefter fonden kan træffe bestemmelse om at der gives tilskud til centralvarme "i de øvrige dele" af en bygning som delvis er opvarmet med centralvarme. Sammenfattende måtte bestemmelsen efter min mening forstås således at der ikke må være tale om en delvis omstilling hvor elopvarmning i et vist omfang bevares.

Herefter kunne det konstateres at afgørelsen om at give og udbetale tilskud selv om der ikke var opstillet radiator i soveværelset, ikke var i strid med retsgrundlaget og således ikke behæftet med en retlig mangel. Afgørelsen kunne derfor ikke annulleres som ugyldig efter almindelige forvaltningsretlige regler. Uanset om tilsidesættelse af det nævnte krav kunne karakteriseres som en retlig mangel, havde ansøgeren efter min opfattelse indrettet sig i tillid til afgørelsen idet han navnlig ikke måtte forvente efterfølgende at blive mødt med krav om afholdelse af yderligere udgifter ud over dem som fulgte af de arbejder som dannede grundlag for hans ansøgning om tilskud og efterfølgende udbetaling heraf.

Jeg mente endvidere at ansøgeren havde været uden skyld i at tilskuddet var blevet givet og udbetalt i strid med Elsparefondens eget internt fastsatte krav om etablering af radiatorer i samtlige beboelsesrum. Herefter mente jeg heller ikke at fonden havde haft grundlag for at lade tilskuddet bortfalde i medfør af § 6, stk. 1.

j) En borger bad i *sag 20-2* kommunen og det sociale nævn om tilladelse til at anvende båndoptager/diktafon under møder med myndighederne. Han henviste til at han var ordblind og derfor havde vanskeligt ved at

formulere sig og komme med bemærkninger til sagen hvis han ikke havde overblik over hvad der var sket på mødet.

Både kommunen og nævnet afslog. Nævnet henviste til at der ikke var regler i lovgivningen som gav ham ret til at anvende båndoptager under møderne. Nævnet mente endvidere at borgeren kunne varetage sine interesser under møderne dels ved at der af nævnet blev taget notat som han kunne få kopi af, dels ved at han kunne medbringe en besidder efter eget valg.

I min udtalelse om sagen henviste jeg til en højesteretsdom (U 1972.601 H) som fastslog at journalister og andre tilhørere ikke har ret til at optage kommunalbestyrelsesmøder på bånd. Det måtte være overladt til den enkelte kommunalbestyrelse at afgøre om og i bekræftende fald på hvilke vilkår den vil tillade brug af båndoptagere under sine møder. Dommen er efter min opfattelse udtryk for det princip at offentlige myndigheder, hvis ikke andet fremgår af de regler der gælder for myndighedens virksomhed, selv sætter rammerne for de møder som myndigheden holder. Jeg mente derfor ikke at en borger har krav på at optage sine møder med forvaltningen. Eventuelle begrænsninger i borgernes muligheder for at optage et møde skal dog selvfølgelig fastsættes på et sagligt grundlag.

Der kan således være situationer hvor det under hensyn til f.eks. borgerens personlige forhold vil være bedst stemmende med god forvaltningsskik at lade borgeren optage samtaler med myndigheden. Et afslag må derfor hvile på en konkret vurdering af borgerens personlige forhold.

Jeg havde ikke grundlag for at kritisere myndighedernes afslag på borgerens ansøgning. Jeg mente dog det var beklageligt at det ikke udtrykkeligt fremgik af kommunens afslag om kommunen havde foretaget en konkret vurdering af hans behov for at kunne optage møderne på bånd.

k) En landmand fik i *sag 20-7* meddelelse af et miljøcenter om at svineproduktionen på den landbrugsejendom han havde erhvervet, ikke kunne genoptages uden forhånds-anmeldelse og ny tilladelse efter husdyrbe-kendtøgørelsen. Produktionen havde været indstillet i 2 år og 4 måneder, og kommunen mente at der var tale om et brud på kontinuiteten i anvendelsen af ejendommen.

Jeg udtalte at afgørelsen af sager om kontinuitetsbrud må ske på grundlag af en konkret vurdering af hver enkelt sag. I vurderingen må indgå hensynet til om aktiviteten er påbegyndt inden der er indført regler der forudsætter tilladelse eller dispensation til aktiviteten, den tid anvendelsen har været indstillet, hensynet til om naboer og andre har indrettet sig i tillid til forholdene, om myndighederne ved tilkendegivelser har givet ejer eller bruger en berettiget forventning om retten til at anvende ejendommen, og om det skyldes myndighedernes eller ejerens forhold at den hidtidige anvendelse blev indstillet eller ændret.

Derimod mente jeg ikke det var lovligt at kommunen lagde vægt på at byrådet i 1997 havde besluttet at ejendommen skulle indtages under byzone, eller at den ønskede produktion ikke levede op til afstandskrav der var blevet indført i 2001, idet disse forhold måtte betragtes som mellemkommende forhold i forbindelse med bedømmelsen af om en tidligere erhvervet ret kunne anses for bortfaldet ved forældelse eller passivitet.

Jeg anså det for kritisabelt at disse to hensyn var indgået i vurderingen af om der forelå kontinuitetsbrud, men mente ikke at kommunens afgørelse kunne anses for ugyldig. Jeg lagde herved vægt på at kommunen også havde lagt vægt på produktionsstoppets længde, og på at omgivelserne havde disponeret i tillid til at virksomhedens drift var ophørt.

Jeg anså det for uheldigt at lovgivningen på dette område i modsætning til flere andre love på miljøområdet ikke indeholdt regler om kontinuitetsbrud. Jeg henstillede derfor

til Skov- og Naturstyrelsen at tage initiativ til at der blev indsat regler i miljøbeskyttelsesloven om kontinuitetsbrud i forbindelse med en kommende revision af loven.

1) Baggrunden for *sag 10-3* var en klage fra en organisation over at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration havde givet afslag på humanitær opholdstilladelse i en konkret sag selv om sagen havde mange lighedspunkter med en anden sag hvor der var givet opholdstilladelse. Organisationen mente at der var tale om usaglig forskelsbehandling, og at grunden til afslaget var at der i aviserne havde været fremsat kritik af at ministeriet gav opholdstilladelser i sager der havde været genstand for medieomtale.

Jeg gennemgik de to sager og mente ikke at de var sammenlignelige på en sådan måde at de burde få samme udfald. Jeg mente heller ikke at der var tilstrækkeligt grundlag for at antage at baggrunden for afvisningen måtte søges i omtale i aviserne af ministeriets påståede forskelsbehandling.

2. Ytringsfrihed

a) Baggrunden for *sag 12-2* var nogle uoverensstemmelser mellem en professor og lederen ved et institut på et universitet. På et tidspunkt underskrev parterne en fælleserklæring hvori de lovede at afholde sig fra yderligere intern og ekstern polemik og forpligtede sig til ikke at referere til navngivne personer i direkte eller indirekte form. Da uoverensstemmelserne fortsatte, blev det to år senere i en ny erklæring indskærpet at den gamle aftale fortsat var bindende. Fire måneder senere inviterede professoren erhvervsfolk som universitetet samarbejdede med, til et møde hvor erhvervsudviklingen i regionen skulle drøftes. Under mødet, som blev afholdt på instituttet, kritiserede professoren en rapport om emnet som tre kolleger på universitetet havde udarbejdet. I indkaldelsen lagde han op til at han stillede sig kritisk til rapporten. Inden mødet orienterede han de pågældende kolleger om at han ville for-

holde sig kritisk til rapporten på mødet, således at de havde mulighed for at forsvare sig.

Før mødet bragte en avis en kronik professoren havde skrevet, hvori han fremsatte kritik blandt andet af den nævnte rapport fra kollegerne. Kronikken var et sammendrag af fire artikler forfattet af professoren. Såvel kronikken som artiklerne blev med angivelse af hans navn og hans professortitel lagt på avisens hjemmeside. I indlæggen udtalte professoren kritik af kollegernes konklusioner og beskyldte dem for faglig udygtighed. Blandt andet anså han en række statistiske analyser for lige så useriøse som det ville være at forklare antallet af indgåede ægteskaber i Danmark ud fra antallet af skudte ræve i Finland.

I anledning af kronikken sendte rektor et brev til de personer der var blevet indbudt til mødet, og gjorde opmærksom på at der var tale om et privat møde som universitetet intet ansvar havde for. Samtidig sendte han et brev til professoren hvori han betegnede hans adfærd som "dybt illoyal" og en overtrædelse af de tidligere vedtagelser om at undgå polemik.

Professorens tre kolleger klagede over ham til rektor som blandt andet i et brev til professoren bebrejdede ham hans grove sprogbrug og at han som et led i sin tjeneste havde kritiseret kolleger uden at give dem mulighed for at imødegå kritikken. Rektor mente at professorens samarbejdsevner, sprogbrug og ikke mindst faglige respekt for kollegerne trængte til et eftersyn. Professoren klagede over rektor til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling. Ministeriet gav ham ikke medhold i klagen, og professoren skrev derpå om sagen til mig.

Jeg forstod på udformningen af mødeindkaldelserne og brevvekslingen mellem professoren og myndighederne at professorens kritik af kollegerne blev fremsat som et led i tjenstlige aktiviteter. Reglerne om hvad offentligt ansatte kan ytre sig om som privatpersoner, var herefter ikke relevante ved be-

dømmelsen af sagen. Jeg mente det var beklageligt at rektor ved sin sprogbrug i breve til dem som var inviteret til mødet, og til professoren havde været med til at skabe forvirring om hvorvidt der var tale om private eller tjenstlige aktiviteter.

Rektors reaktion over for professoren måtte som udgangspunkt bedømmes på grundlag af den ledelsesret eller arbejdsgiverkompetence der tilkommer ansættelsesmyndigheden som offentlig arbejdsgiver. Jeg mente at vedtagelserne af interne retningslinjer om forbud mod at omtale kolleger ikke var forenelige med reglerne i universitetsloven om forskningsfrihed og tilskyndelse til at deltage i den offentlige debat. Den del af rektors kritik der havde baggrund i overtrædelse af dette forbud, var derfor ikke berettiget.

Jeg gav endvidere udtryk for at ansatte har en almindelig forpligtelse til at udføre deres arbejde i overensstemmelse med ansættelsesmyndighedens interesser og til aktivt at medvirke til at realisere de opgaver, strategier og mål som ledelsen har fastlagt for sin virksomhed, selv om disse tiltag ikke er udmøntet i mere præcise tjenestebefalinger. På baggrund af denne loyalitetspligt ligger det inden for ledelsesrettens rammer at stille krav om loyal adfærd over for kolleger i forbindelse med faglig kritik, herunder krav til sprogbrug og til information, inden kritik fremsættes offentligt. Jeg mente også at der kunne stilles krav om at en professor underretter ledelsen inden der indkaldes til et møde, hvis det fremstår som om mødet er indkaldt på universitetets vegne, og som om professoren repræsenterer universitetets synspunkter.

I det omfang rektors kritik af professoren var baseret på disse forhold, kunne den ikke give mig anledning til bemærkninger. Derimod mente jeg ikke at rektor lovligt kunne lade det indgå i grundlaget for sin kritik at professoren havde ytret sig om navngivne personer. Rektor havde derfor ikke grundlag for at betegne hans adfærd som "dybt illoyal".

Det var endvidere min opfattelse at rektor som led i ledelsesretten kunne rette henvendelse til de inviterede for nærmere at redegøre for universitetets rolle, og at han også i den forbindelse kunne præcisere at de synspunkter som blev fremsat i mødeindkaldelsen, var professorens og ikke universitetets.

b) En administrerende overlæge på et amtsygehus medvirkede i *sag 20-1* i et dokumentarprogram i TV 2 om apopleksibehandling. Lægen udtalte at apopleksipatienter bør behandles på specialafdelinger, og at det medførte øget dødelighed hvis de blev indlagt og behandlet på andre afdelinger.

Lægen havde sygehusdirektionens tilladelse til at deltage i udsendelsen. Efter optagelserne, men inden programmet blev bragt i tv, underrettede han direktionen om at han havde deltaget i en del af udsendelsen som behandlede problemstillingen generelt. Samtidig oplyste han om at der i udsendelsen indgik en konkret patienthistorie fra hospitalet om en patient som på grund af overbelægning ikke var modtaget på neurologisk afdeling.

Direktionen ønskede i den anledning at have en pressemeddelelse om den konkrete sag liggende i beredskab. I pressemeddelelsen ville man citere lægen for at sige at den pågældende patient ikke var blevet behandlet fagligt uforsvarligt. Lægen svarede at han ikke kunne medvirke til pressemeddelelsen. Han mente ikke at han det ene øjeblik kunne sige at det var livsnødvendigt at apopleksipatienter blev indlagt på et apopleksiafsnit, og det andet sige at det alligevel ikke betød noget. Senere forsøgte direktionen på et møde at overtale lægen til at medvirke til pressemeddelelsen, men han opretholdt sin vægring. Herefter opgav direktionen at få ham med, og pressemeddelelsen blev aldrig lavet.

I et interview i TV 2-Nyhederne udtalte lægen bl.a. at sagen om pressemeddelelsen var udtryk for meningstyranni, og at han i

den anledning følte sin ytringsfrihed krænk-
ket.

Nogle dage senere blev dokumentarud-
sendelsen bragt med lægens deltagelse og
med hans bemærkninger om risikoen ved at
apopleksipatienter ikke indlægges på særlige
afsnit. Han oplyste blandt andet at ind-
læggelse på andre afdelinger af apopleksipa-
tients her i landet medførte 200-300 unødi-
ge dødsfald om året.

Amtets sygehusdirektorat gav lægen en
skriftlig irettesættelse i anledning af hans
mediehåndtering i sagen. Han havde ikke
"udvist tilfredsstillende loyalitet over for sy-
gehusets bestræbelser på at give patienter
med apopleksi en kvalificeret behandling".
Han havde endvidere overtrådt amtets in-
formationspolitik ved ikke at orientere syge-
husdirektionen efter at han var blevet inter-
viewet om forsøget på at få ham til at med-
virke i en pressemeddelelse. Direktøren bad
ham "fremover have skærpet opmærksom-
hed på din mediehåndtering for at forebygge
at der uretmæssigt skabes tvivl om kvali-
teten af sygehusets ydelser. Endvidere skal
jeg anmode dig om fremover at overholde ...
Amts informationspolitik". Lægen klagede
til mig over irettesættelsen.

Spørgsmålet om lægens medvirken i for-
bindelse med udarbejdelse af en pressemed-
delelse rejste efter min mening ikke spørgs-
mål om hans ytringsfrihed som privatper-
son, idet der var tale om information som led
i varetagelse af hans arbejde. Jeg mente ikke
at amtet kunne bebrejde lægen hans afvisen-
de reaktion. Når han mente at pressemedde-
lelsens indhold var fagligt uforsvarlig, hav-
de han både ret og pligt til at reagere. Som
sagen var oplyst, havde jeg ikke mulighed
for at udtale mig om hvorvidt lægen blev ud-
sat for utilbørligt pres for at medvirke. Da
pressemeddelelsen ikke blev udsendt, fore-
tog jeg mig ikke videre vedrørende denne
del af sagen.

Interviewet med lægen om omstændighe-
derne i forbindelse med pressemeddelelsen
fandt ikke sted som et led i tjenesten. Lægen

udtalte sig om sin personaleretlige situation,
og udtalelserne måtte derfor efter min opfat-
telse anses for fremsat af ham som privatper-
son. Jeg kunne på den baggrund ikke være
enig med amtet i at lægen havde overtrådt
informationspolitikken ved ikke efterfølgen-
de at have orienteret direktionen om inter-
viewet.

Lægens deltagelse i dokumentarudsen-
delsen måtte derimod opfattes som tjenstlig.
Jeg lagde vægt på at han i flere af ledelsens
breve betegnedes som den ansvarlige person
for projektet, at han orienterede ledelsen om
forløbet, at han gentagne gange under sagen
fremhævede at han havde ledelsens tilladel-
se til at medvirke, og at amtets retningslinjer
gav de enkelte ledere ret til at udtale sig på
amtets vegne om sager på eget ansvarsom-
råde.

Om amtet havde grundlag for kritik af læ-
gens mediehåndtering, måtte derfor vurde-
res på grundlag af amtets retningslinjer om
lederes ret til at udtale sig.

Efter min mening kan lægens generelle
udtalelser, selv om de kunne opfattes som
kritiske over for sundhedssystemet som så-
dan, ikke anses for at være i strid med de
rammer amtet havde fastsat. Det forhold at
det konkrete patientforløb der blev beskrevet,
stammede fra amtssygehuset, ændrede
efter min mening ikke herpå, idet lægen ikke
havde indflydelse på hvordan udsendelsen
blev redigeret, og idet sygehuset på forhånd
vidste hvad der var emnet for udsendelsen,
og alligevel gav tilladelse til optagelser på
sygehuset.

Herefter fandt jeg ikke at der var grundlag
for at tildele lægen en irettesættelse.

C. Kontrol med forvaltningen

1. Administrativ rekurs

a) Sag 4-3 angik en journalists ansøgning om
aktindsigt i Lægemiddelstyrelsens bivirk-
ningsindberetningssystem vedrørende et be-
stemt lægemiddel i perioden 2000-2003. Sty-
relsen sendte journalisten et anonymiseret

udtræk fra systemet over modtagne bivirkningsrapporter om det pågældende lægemiddel for den ansøgte periode. Journalisten bad derpå om at få oplyst hvilket hospital der havde foretaget en bestemt indberetning.

Styrelsen afslog og begrundede afslaget med at oplysningen om hvilket hospital der havde stået for indberetningen, ville kunne føre til identifikation af den behandlede patient, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Denne afgørelse blev stadfæstet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Det fremgik at ministeriet ved afgørelsen af sagen udelukkende var i besiddelse af styrelsens afslag og journalistens klage, men ikke havde indhentet det materiale fra Lægemiddelstyrelsen som journalisten havde bedt om aktindsigt i.

En stillingtagen til en klage over afslag på aktindsigt kræver at rekursmyndigheden indhenter og gennemgår samtlige akter, dvs. det grundlag som den påklagede afgørelser er truffet på. Jeg mente derfor det var beklageligt at ministeriet ikke havde indhentet samtlige akter i sagen.

b) *Sag 11-1*: I forbindelse med at en landmand havde købt et mindre jordstykke af naboen og fået det lagt sammen med sin ejendom, søgte han i 1998 om at hele ejendommen, som indtil 1960'erne havde været noteret som landbrugsejendom, blev genoprettet som landbrugsejendom. Jordbrugskommissionen imødekom ansøgningen i 1999.

I 2001 bad landmanden om at landbrugspligten på ny måtte blive ophævet mod at han afstod den jord han havde tilkøbt i 1998. Jordbrugskommissionen afslog med den begrundelse at landbrugspligten ikke burde ophæves til private rekreative formål.

Landmanden klagede over afslaget til Direktoratet for FødevarerErhverv. Direktoratet afviste at behandle klagen og henviste til at direktoratet ifølge landbrugsbekendtgørelsen kun kunne tage stilling til klager over

retlige spørgsmål. Jordbrugskommissionens afgørelser af skønsmæssige spørgsmål kunne derimod ikke behandles.

Jeg var uenig med direktoratet i at klagen ikke angik retlige spørgsmål, og henstillede til direktoratet at genoptage sagen og træffe ny afgørelse. Jeg pegede for det første på at der var usikkerhed med hensyn til hvilket retsgrundlag jordbrugskommissionen havde bedømt sagen efter. Jeg henviste i den forbindelse til at kommissionen blot havde henvist til § 4 i landbrugsloven, og til at denne bestemmelse omfattede syv stykker og flere undernumre uden at det i sagen var angivet hvilken del af bestemmelsen der havde været anset for relevant. Denne usikkerhed om grundlaget for den påklagede afgørelse var utvivlsomt et retligt spørgsmål som direktoratet som rekursinstans var forpligtet til at efterprøve.

I klagen havde landmanden gjort gældende at jordbrugskommissionens afgørelse ikke havde været tilstrækkeligt begrundet. Også dette spørgsmål er et retligt spørgsmål som direktoratet burde have taget stilling til.

Et centralt argument for landmanden var at ophævelsen af landbrugspligten i 1998 var sket på foranledning af den landinspektør som på hans vegne havde stået for sammenlægningen, og at hverken landinspektøren eller jordbrugskommissionen havde vejledt ham om at der senere kunne opstå problemer med på ny at få ophævet landbrugspligten. Landmanden anførte mange gange at han heller ikke havde fået oplyst hvilken betydning en notering som landbrugsejendom ville få. Han ville aldrig have ansøgt om sammenlægning med det pågældende stykke jord i 1998 hvis han havde vidst at det næppe senere ved et bortsalg ville være muligt at ophæve landbrugspligten. Kommissionens afgørelse måtte forstås således at kommissionen afviste at der blev begået vejledningsfejl. Om der blev begået en sådan fejl, og virkningerne heraf, hvis det måtte antages at der var begået fejl, mente jeg ligele-

des utvivlsomt var et retligt spørgsmål som direktoratet burde have taget stilling til.

Endelig havde landmanden påberåbt sig at det dyrkbare areal var under to hektar, og at kommissionen som følge heraf ikke burde have noteret ejendommen som landbrugs-ejendom. På den baggrund mente jeg det havde været naturligt om direktoratet havde foretaget en vurdering af det retlige spørgsmål om det var korrekt at jordbrugskommissionen i 1998 imødekom ansøgningen om notering af ejendommen som landbrugs-ejendom, og om dette forhold kunne tillægges nogen betydning i forbindelse med ansøgningen om ophævelse af landbrugspligten.

c) *Sag 14-3*: En kvinde som modtog kontanthjælp, fik meddelelse fra kommunen om at hendes kontanthjælp blev nedsat med 500 kr. månedligt. Hun modtog afgørelsen i form af en udbetalingsmeddelelse der blev udskrevet den 27. juni 2003. I meddelelsen stod bl.a.:

”Dispositionsdato 01.07.03 ... 25 forsørgelsespligt for børn 01.07.03-31.07.03: - 500 kr.”

Senere blev det oplyst at reduktionen skete i henhold til § 25, stk. 5, i lov om aktiv socialpolitik. Ifølge denne bestemmelse reduceres den månedlige hjælp med 500 kr. når en af ægtefællerne har modtaget kontanthjælp i 6 sammenhængende måneder. Meddelelsen indeholdt hverken begrundelse eller klagevejledning.

Kvinden klagede den 3. september 2003 til det sociale nævn som afviste at behandle klagen under henvisning til at klagefristen på 4 uger ikke var overholdt. Nævnet anførte at kvinden efter det oplyste havde modtaget korrekt klagevejledning. Da hun henvendte sig på ny og oplyste at hun ikke havde fået klagevejledning, ændrede nævnet afgørelsen og optog sagen til realitetsbehandling.

Ud fra det materiale jeg havde haft til rådighed, stod det mig ikke klart hvad grundlaget for det sociale nævns oplysning i første omgang om at kvinden havde modtaget kla-

gevejledning, havde været. Det stod mig heller ikke klart hvilket materiale nævnet havde haft til rådighed ved nævnets afgørelse om at afvise sagen.

Jeg mente på den baggrund det var meget kritisabelt at nævnet havde afvist kvindens klage.

d) En borger bad i *sag 20-8* kommunen om hjælp til medicin. Kommunen afslog i et brev af 28. marts 2003 og meddelte i samme brev at kommunen havde besluttet ikke at udbetale kontanthjælp til ham. I brevet skrev kommunen at den skønnede at borgeren selv kunne afholde udgifterne til medicin af sine indtægter. I brevet stod der videre at sagsbehandleren forgæves havde forsøgt at træffe ham på den bopæl han havde opgivet, og at sagsbehandleren havde bemærket at det pågældende hus var ubeboet. På denne baggrund havde kommunen besluttet at borgeren ikke var berettiget til at modtage hjælp. Brevet blev sendt til den adresse borgeren havde oplyst i sagen som sin bopæl.

I et brev af 22. april 2003 skrev et fagforbundet på vegne af borgeren til kommunen og gjorde indsigelse imod afgørelsen. I brevet forklarede forbundet at medlemmet boede i det pågældende hus. Han var klar over at det fremtrådte ubeboet og misligholdt, men taget var tæt, og der var rindende vand og brændeovn. Han brugte huset til at overnatte i. Afslutningsvis bad forbundet om en skriftlig begrundelse for afslaget på tilskud til medicin. Hvis kommunen ”fastholdt (...) de meddelte afgørelser”, bad forbundet om at anken blev videresendt til det sociale nævn.

Kommunen sendte brevet videre til det sociale nævn efter at have revurderet sagen om ”opholdskommune” og fastholdt afgørelserne. I et ankeskema angav kommunen retssikkerhedslovens § 9 som lovgrundlag og oplyste at begrundelsen for afgørelsen var at borgeren ikke havde bopæl i kommunen.

Nævnet skrev i et brev af 14. maj 2003 til borgeren og bekræftede modtagelsen af hans klage. Nævnet oplyste at det havde forstået brevet således at han klagede over "kommunens afslag på at yde økonomisk hjælp til medicin og plaster". Hvis brevet også skulle forstås som en klage over afslag på kontanthjælp, bad nævnet ham oplyse det til nævnet. Brevet blev sendt til borgerens adresse i kommunen.

Den 26. juni 2003 meddelte nævnet borgeren at han ikke fik medhold i sin klage over kommunens afgørelse. Han var således ikke berettiget til økonomisk hjælp til udgifter på ca. 1.000 kr. månedligt til medicin.

Fagforbundet skrev i et brev af 9. december 2003 på vegne af medlemmet til det sociale nævn og bemærkede at der ikke sås at være truffet afgørelse om medlemmets ret til kontanthjælp, og at spørgsmålet om hvor han havde opholdskommune, ikke var blevet afgjort.

Nævnet svarede dagen efter at det havde afgjort klagen af 22. april 2003 ved brevet af 26. juni 2003 og henviste til nævnets afgrænsning af klagetemaet i brevet af 14. maj 2003.

Forbundet klagede til mig over nævnets afgørelse af 26. juni 2003. Jeg bad om en udtalelse fra nævnet som svarede at det ikke havde yderligere kommentarer.

Efter min mening var der ikke rimelig tvivl om at forbundets brev af 22. april 2003 indeholdt klager både over kommunens afslag på hjælp til medicin og på kontanthjælp. Jeg forstod nævnets udtalelse til mig således at nævnet ikke yderligere kunne begrunde hvorfor nævnet ikke forstod klagen som en klage over afslag på kontanthjælp. Jeg mente det var kritisabelt at nævnet uden sikre holddepunkter havde præciserede klagetemaet således at klagen over afslaget på kontanthjælp ikke blev behandlet.

Under henvisning til at jeg mente at der i tilfælde af tvivl om klagetemaet må være en formodning for at klagen omfattede den indgribende afgørelse om afslag på kontant-

hjælp, og under henvisning til at der ikke var hensyn der talte imod at nævnet på baggrund af forbundets brev af 9. december 2003 realitetsbehandlede kontanthjælpssagen, henstillede jeg til nævnet at genoverveje sagen og i den forbindelse tage stilling til om det ville behandle sagen om kontanthjælp. Herefter besluttede nævnet at optage sagen vedrørende kontanthjælp til realitetsbehandling.

e) Også *sag 20-9* angik mulighederne for at påklage sociale afgørelser. En fraskilt mand havde ifølge en samværsresolution ret til samvær to weekender om måneden med sine to børn på 10 og 12 år. Manden blev ramt af en række hjerneblødninger der medførte væsentlige nedsættelser af hans funktionsevne, herunder udbredt lammelse. Efter et længerevarende genoptræningsophold blev han udskrevet til egen bolig. Han søgte kommunen om socialpædagogisk bistand til samvær med børnene og fik 10-12 timers støtte til et månedligt weekendsamvær. Bevillingen gjaldt indtil årets udgang og skulle revurderes i december det pågældende år. Denne støtte var mindre end den han havde fået under genoptræningsopholdet, mindre end han havde søgt om, og dækkede ikke alle perioder med samvær.

Afgørelsen skulle ses på baggrund af servicelovens § 73 hvorefter kommunen sørger for tilbud om hjælp, omsorg eller støtte og optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til personer der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige social problemer.

Bestemmelsen bygger blandt andet på et princip om kompensation for følgerne af nedsat funktionsevne (kompensationsprincippet). Dette princip tager udgangspunkt i at kompensationsbehovet er forskelligt fra menneske til menneske og fra funktionsnedsættelse til funktionsnedsættelse. Princippet nærmere indhold og udformning er be-

skrevet i en ministeriel vejledning og i en rapport fra et udvalg under ministeriet.

Manden klagede til det sociale nævn som stadfæstede kommunens afgørelse. Ankestyrelsen, hvortil han derpå klagede, afviste sagen idet den hverken ansås for at have principiel eller generel betydning, jf. § 63 i lov om social retssikkerhed. Derpå klagede manden til mig.

Jeg udtalte at kompensationsprincippet har karakter af et ligestillingsprincip der indebærer at den handicappede og dennes familie så vidt muligt fortsat skal kunne fungere som andre. Omfanget af støtten må derfor afpasses i forhold til den handicappedes konkrete behov og den pågældendes forhold inden handicapet.

I den konkrete sag havde kommunen ved udmålingen af hjælpen ikke taget udgangspunkt i mandens tidligere samvær med børnene, men i et skønnet behov ud fra børnenes tarv i forhold til at kunne opretholde kontakt med deres far. Nævnet havde lagt vægt på at kommunens afgørelse ikke var i strid med reglerne om samværsret, og havde henvist til risikoen for omgåelse hvis det antoges at en samværsresolution automatisk skulle udløse hjælp efter servicelovens § 73 i samværsperioden. Derudover havde nævnet ligesom kommunen lagt vægt på børnenes tarv.

Jeg gik ud fra at udtrykkene generel og principiel betydning i § 63 skal forstås bredt. Ankestyrelsen havde efter min mening i sin begrundelse for ikke at anse sagen for principiel eller generel undladt at redegøre for hvorfor sagen ikke kunne anvendes til at belyse navnlig kompensationsprincippets betydning. Jeg henviste til at Ankestyrelsen i en lignende sag havde lagt vægt på at der var tale om normalsamvær.

Jeg henstillede at Ankestyrelsen optog sagen til behandling. Ankestyrelsen optog derpå sagen til behandling og traf afgørelse om at manden var berettiget til nødvendig hjælp, herunder til socialpædagogisk støtte,

til samvær med børnene hver anden weekend.

2. Tilsyn

a) I *sag 1-1* klagede en fagforening til det regionale arbejdsmarkedsråd over at en kommune anvendte kontanthjælpsmodtagere i individuel jobtræning til rengøring hos pensionister. Foreningen mente at brugen af ansatte med løntilskud fra kommunen var i strid med bekendtgørelsen om aktivering af kontanthjælpsmodtagere. Arbejdsmarkedsrådet indhentede en udtalelse fra kommunen og afviste derpå klagen. Med henvisning til oplysninger fra kommunen om at kommunens anvendelse af aktiverede i individuel jobtræning ikke var konkurrenceforvridende, og at der var tale om arbejde der ellers ikke ville blive udført, mente rådet ikke at projektet kunne anses for ulovligt.

Aktiveringen af kontanthjælpsmodtagere med rengøringsarbejde skete efter en nu ophævet bekendtgørelse om kontanthjælpsmodtageres aktivering i henhold til lov om aktiv socialpolitik. Ifølge § 31 i bekendtgørelsen måtte individuel jobtræning kun omfatte "arbejde der ellers ikke blive udført som almindeligt lønnet arbejde", der skulle være tale om en "helt ny opgave", og ifølge § 33 måtte "etablering af individuel jobtræning ikke være konkurrenceforvridende". Ifølge § 32 måtte afsætning og produktion kun ske på "markedsvilkår".

Ved vurderingen af om der var tale om en ny opgave, havde det betydning at afklare om rengøring for pensionister var en opgave kommunen var forpligtet til at yde som hjemmehjælp i henhold til servicelovens § 71. Jeg gav utryk for at såvel hovedrengøring som almindelig rengøring måtte anses for omfattet af "praktiske opgave i hjemmet", og at kommunen måtte anses for forpligtet til at levere denne form for hjælp når kommunen havde besluttet at den indgik som en del af det kommunale serviceniveau.

Da rådets udtalelser under sagen kunne forstås således at blot projektet ikke havde

en konkurrenceforvridende virkning, var betingelserne opfyldt, præciserede jeg at betingelserne i §§ 31 og 33 var kumulative og således alle skulle være opfyldt for projektet var lovligt.

Efter min mening var det kritisabelt at rådet havde lagt en ukorrekt opfattelse af § 71 i serviceloven til grund ved vurderingen af om der var tale om en "helt ny opgave", og at rådet ikke havde undersøgt præcis hvilke aktiviteter de aktiverede udførte.

Det var efter min mening ikke i overensstemmelse med § 32 når rådet mente at kravet om at afsætning skulle ske på markedsvilkår, kunne fraviges hvis rådet skønnede at projektet ikke direkte kunne konverteres til en kommerciel forretning for en enkelt privat virksomhed. Det afgørende var efter min opfattelse om der var et marked for den pågældende ydelse. I den forbindelse henviste jeg til at der vedrørende hjemmehjælp efterfølgende er indført regler om frit leverandørvalg som blandt har til formål at sikre borgerne medbestemmelse og konkurrence vedrørende levering af serviceydelser.

Rådet havde tilrettelagt sine undersøgelser af sagen på en sådan måde at kommunens oplysninger og retsanvendelse tilsyneladende blev lagt oprøvet til grund. Dette havde resulteret i at rådets afgørelse byggede både på urigtige og/eller udokumenterede oplysninger om projektets indhold og meget begrænsede undersøgelser af sagens juridiske spørgsmål. Endelig indeholdt rådets afgørelse ikke en begrundelse der levede op til forvaltningslovens §§ 22 og 24.

Jeg pegede på at regionschefen for den statslige arbejdsformidling som sekretær for arbejdsmarkedsrådet skal påse at rådets beslutninger er lovlige. Hvis regionschefen finder at der er tvivl om lovligheden af rådets beslutninger, skal han straks underrette beskæftigelsesministeren herom. Jeg anså det for beklageligt at regionschefen ikke mente at der var tvivl om lovligheden af arbejdsmarkedsrådets beslutning og derfor ikke indberettede sagen til ministeriet. Ministeriet

et ville i så fald have haft pligt til at gennemføre en undersøgelse der kunne be- eller afkræfte om den indberettede beslutning var lovlig eller ej.

b) I *sag 4-1* rejste et medlem af bestyrelsen for en boligafdeling under en andelsboligforening forskellige spørgsmål over for kommunens borgmester. Blandt andet kritiserede bestyrelsesmedlemmet at kommunen havde godkendt at boligforeningens administration havde optaget en lån på 3.330.000 kr. i afdelingen til installation af vand- og varmemålere når der på et beboermøde kun var blevet bevilget et lån på 3 mio. kr. til formålet. Han rejste endvidere spørgsmål om at andelsboligforeningen havde opkrævet et tillægsbidrag fra afdelingen for at udarbejde afdelingens varme- og vandregnskab.

Bestyrelsesmedlemmet mente ikke borgmesterens svar var tilfredsstillende, og klagede til det kommunale tilsyn som efter at have indhentet en udtalelse fra kommunen og efter at have haft telefonisk kontakt med en medarbejder i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen svarede at kommunen ikke havde overtrådt gældende ret.

Jeg kritiserede at tilsynet havde behandlet bestyrelsesmedlemmets klage over optagelse af lån på grundlag af nogle afsnit i vejledningen om almennyttig boligvirksomhed som vedrørte gyldigheden af indkaldelse til og afvikling af afdelingsmøder og afholdelse af urafstemning mv., og som ikke kunne antages at have betydning for den foreliggende sag der angik spørgsmålet om hvorvidt afdelingsmødets beslutning var bindende for andelsboligforeningen.

Jeg kritiserede endvidere at tilsynet havde afgivet udtalelse på et utilstrækkeligt grundlag vedrørende spørgsmålet om tillægsbidrag. Jeg henviste til at dette spørgsmål var omfattet af lov om almene boliger, og at denne lovgivning administreres af Erhvervs- og Boligstyrelsen og før det af det nu nedlagte By- og Boligministerium. Inden tilsynet udtalte sig, burde det som udgangspunkt have

indhentet udtalelse fra den fagkyndige myndighed. De tilkendegivelser fra ministeriet der forelå i sagen, angik enten ikke det her rejste forhold eller belyste ikke det rejste problem tilstrækkeligt indgående. Herefter, og da tilsynet ikke kunne antages at besidde et tilstrækkeligt indgående kendskab til retsreglerne på dette område, anså jeg det for beklageligt at tilsynet tog stilling uden at have anmodet Erhvervs- og Boligstyrelsen om en udtalelse.

3. Genoptagelse og tilbagekaldelse

a) I *sag 1-1* klagede en fagforening til det regionale arbejdsmarkedsråd over at en kommune anvendte kontanthjælpsmodtagere i individuel jobtræning til rengøring hos pensionister. Foreningen mente at brugen af ansatte med løntilskud fra kommunen var i strid med bekendtgørelsen om aktivering af kontanthjælpsmodtagere. Arbejdsmarkedsrådet indhentede en udtalelse fra kommunen og med henvisning til kommunens oplysninger om at kommunens anvendelse af aktiverede i individuel jobtræning ikke var konkurrenceforvridende, og at der var tale om arbejde der ellers ikke ville blive udført, meddelte rådet at projektet ikke kunne anses for ulovligt.

Rådet erkendte i et brev til mig at dets retsopfattelse på nogle punkter havde været urigtig, men tilkendegav samtidig at dette forhold ikke skulle have konsekvenser for afgørelsen. I den anledning gav jeg udtryk for at rådets retsvildfarelse principielt indebærer at rådet var forpligtet til at genoptage sagen til ny behandling. Da retsgrundlaget i mellemtiden var blevet ophævet og Konkurrencerådet efterfølgende havde meddelt kommunen påbud efter konkurrenceloven, ville jeg dog ikke bede rådet om at genoptage sagen.

b) Elsparefonden imødekom i *sag 16-2* en ansøgning fra en boligejer om støtte til etablering af fjernvarme. Afgørelsen var betinget af at de tilskudsberettigede arbejder og in-

stallationer levede op til Elsparefondens tekniske minimumskrav. Disse fremgik af fondens ansøgningsskemaer med påtrykte vejledninger. Efterfølgende konstaterede fonden under en besigtigelse at ansøgeren ikke havde opsat en radiator i soveværelset hvilket fonden fandt var i strid med tilskudsbetingelserne. Fondens krævede herefter tilskuddet på ca. 20.000 kr. tilbage.

Afgørelsen blev truffet på grundlag af § 6, stk. 3, i lov om Elsparefonden hvorefter fonden kan træffe afgørelse om at tilskud bortfalder hvis ansøgeren "har afgivet urigtige eller vildledende oplysninger eller fortiet oplysninger af betydning for ansøgningen eller hvis betingelserne for at yde tilsagn ikke længere er til stede. Hvis tilskuddet er udbetalt kan fonden kræve det tilbagebetalt".

Kravet om at der skulle opstilles en radiator i hvert rum, byggede fonden på en bestemmelse i en bekendtgørelse udstedt i medfør af loven hvorefter tilskud gives til installation af centralvarmeanlæg i "hele bygningen". Jeg var ikke enig med Elsparefonden i at der af dette udtryk kunne udledes et krav om etablering af radiators i hvert beboelsesrum. Udtrykket måtte fortolkes i lyset af 2. pkt. i samme stykke hvorefter fonden kan træffe bestemmelse om at der gives tilskud til centralvarme "i de øvrige dele" af en bygning som delvis er opvarmet med centralvarme. Sammenfattende måtte bestemmelsen efter min mening forstås således at der ikke må være tale om en delvis omstilling hvor elopvarmning i et vist omfang bevarer.

Herefter kunne det konstateres at afgørelsen om at give og udbetale tilskud selv om der ikke var opstillet radiator i soveværelset, ikke var i strid med retsgrundlaget og således ikke behæftet med en retlig mangel. Afgørelsen kunne således ikke annulleres som ugyldig efter almindelige forvaltningsretlige regler. Uanset om tilsidesættelse af det nævnte krav kunne karakteriseres som en retlig mangel, havde ansøgeren efter min op-

fattelse indrettet sig i tillid til afgørelsen idet han navnlig ikke måtte forvente efterfølgende at blive mødt med krav om afholdelse af yderligere udgifter ud over dem som fulgte af de arbejder som dannede grundlag for hans ansøgning om tilskud og efterfølgende udbetaling heraf.

Jeg mente endvidere at boligejeren havde været uden skyld i at tilskuddet var givet og udbetalt i strid med Elsparefondens eget internt fastsatte krav om etablering af radiatorer i samtlige beboelsesrum. Herefter mente jeg heller ikke at fonden havde haft grundlag for at lade tilskuddet bortfalde i medfør af § 6, stk. 1.

4. Ugyldighed

a) I sag 5-2 søgte en restauratør bevillingsnævnet i kommunen om udvidelse af åbningstiden fra kl. 24.00 til kl. 2.00. Nævnet forelagde ansøgningen for politimesteren som svarede at han ikke kunne give samtykke til udvidelsen i henhold til restaurationslovens § 28, stk. 4, da politiet 2 gange inden for de sidste par år havde måttet lukke værtshuset på grund af uorden.

Herefter afslog nævnet restauratørens ansøgning. Nævnet henviste til at det var tvunget til at give afslag da politimesteren havde nægtet at give samtykke.

Jeg tilkendegav at politimestrens beslutning om at nægte samtykke var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg mente det var beklageligt at politimesteren ikke inden beslutningen blev truffet, partshørte restauratøren om de to episoder der havde ført til at han afslog at give samtykke. Det forhold at restauratøren kendte de to episoder, kunne ikke berettige politimesteren til at undlade partshøring efter § 19, stk. 1.

Den manglende partshøring kunne dog efter min mening ikke anses at have haft indflydelse på resultatet af politimestrens afgørelse, og jeg afstod derfor fra at henstille at sagen blev genoptaget.

5. Folketingets Ombudsmand

a) Sag 14-2 drejede sig om fortolkningen af § 28 i lov om social service. Efter denne bestemmelse yder kommunen dækning af "nødvendige udgifter ved forsørgelse i hjemmet af et barn under 18 år med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne". I den konkrete sag havde en forælder fået afslag på støtte til køb af en håndcykel til sin hjemmeboende søn der var lam fra den øverste del af ryggen. Han sad i kørestol og fik ikke motion nok. På den baggrund havde hans fysioterapeut anbefalet han fik en håndcykel til at spænde på sin kørestol så han ad denne vej kunne få motion. En håndcykel kostede 24.000 kr.

Afslaget blev begrundet med at udgifter til en håndcykel ikke kunne anses for nødvendige merudgifter ved forsørgelsen af sønnen, men at der i det væsentlige var tale om et træningsredskab/behandlingsredskab.

Ankestyrelsen oplyste i en udtalelse at der som en følge af princippet om sektoransvarlighed ikke ydes hjælp efter den sociale lovgivning til behandlingsudgifter og -redskaber. Denne praksis byggede på formålet med § 28 sammenholdt med de principper som var indeholdt i et cirkulære fra 1975 som Indenrigsministeriet havde udstedt, og som handlede om afgrænsningen begrebet behandlingsredskaber. Ankestyrelsen mente at hvis en genstand/udgift ud fra en vurdering af formålet og brug mv. hovedsagelig tager sigte på at forbedre/træne brugerens funktionsevne og ikke så meget at kompensere for funktionsnedsættelsen, er der tale om en genstand/udgift hvortil der ikke kan ydes hjælp efter § 28.

Jeg mente ikke at jeg kunne kritisere myndighedernes fortolkning af § 28. Jeg lagde herved vægt på at fortolkning byggede på en lang og fast praksis, og at der hverken i lovens ordlyd eller forarbejder var noget til hinder for denne praksis. Da det hverken fremgik af lovens ordlyd eller forarbejder om det fra Folketingets side havde været til-

sigtet at der ikke skulle være mulighed for støtte overhovedet i situationer hvor en udgift har et trænings- eller behandlingsmæssigt sigte, men hvor udgiften afholdes uafhængig af behandling på et sygehus, besluttede jeg i henhold til ombudsmandslovens § 12 at orientere Folketingets Retsudvalg, Socialudvalg, Sundhedsudvalg og socialministeren og indenrigs- og sundhedsministeren om sagen.

b) I *sag 18-1* traf Undervisningsministeriet ensidig ledelsesbeslutning om at nedsætte den pligtige afgangsalder for overenskomstansatte fra 70 år til 67 år. En medarbejder der herefter blev afskediget på grund af alder, klagede til mig. Blandt andet gjorde klageren gældende at afgangsalder er et væsentligt ansættelsesvilkår som var omfattet af lov om ansættelsesvilkår.

Jeg overvejede derfor om ministeriet havde haft pligt efter loven til at indsætte en oplysning om den pligtige afgangsalder i medarbejderens ansættelsesbrev. Lovens bestemmelser var imidlertid blevet erstattet af en kollektiv overenskomst mellem Finansministeriet og centralorganisationerne.

Spørgsmål om hvorvidt arbejdsgiveren har overholdt sin oplysningspligt, kan efter aftalen rejses efter de almindelige fagretlige regler. Aftalen er indgået mellem i princippet ligestillede parter hvoraf kun Finansministeriet er omfattet af min kompetence. Jeg mente herefter at det var mest korrekt at jeg ikke tog stilling til spørgsmålet.

c) En ansat i en kommune klagede over at han af sin arbejdsgiver havde fået en tjenestebefaling om at forbedre sin indsats, og at han havde set sig nødsaget til at indgå en fratrædelsesaftale med kommunen fordi kommunen havde tilkendegivet at alternativet var en afskedigelse. Ved aftalen blev den ansatte fritstillet og fik løn i 1½ år hvorefter han ville få tjenestemandspension. I aftalen stod der at den var "til fuld og endelig afgørelse af ethvert krav der vedrører

(...)'s ansættelsesforhold i (...) kommune". (*Sag 20-6*).

Jeg besluttede ikke at indlede en undersøgelse af sagen. Baggrunden for denne beslutning var at Højesteret i to domme (U 2005.616 og 622) har fastslået at offentlige ansættelsesforhold kan bringes til ophør ved fratrædelsesaftaler, uanset at det er myndigheden der starter med ensidigt at beslutte at man vil afskedige medarbejderen, og således at myndighederne fritages for ansvar for mulige fejl og mangler. Jeg havde i min hidtidige praksis ment at uagtet at der måtte være indgået en frivillig aftale mellem en afskediget medarbejder og den pågældende offentlige arbejdsgiver, kan den ansatte ikke fravælge retten til partshøring og til at få begrundelse for beslutningen. Denne praksis byggede først og fremmest på domstolenes hidtidige retssikkerhedsmæssigt prægede fortolkning af regelgrundlaget for ansættelse i det offentlige sammenholdt med forvaltningslovens ufravigelige karakter.

Med de to højesteretsdomme er retsstillingen ændret om end det nærmere anvendelsesområde for fratrædelsesaftaler ikke er klart. En afklaring af retstilstanden bør efter min mening ske ved domstolene eller eventuelt ved lovgivning.

Mine muligheder for at behandle afskedigelsessager der er afsluttet ved aftale, er, indtil der er sket en afklaring af retstilstanden, begrænsede. Dette gælder navnlig hvis der i aftalen er gjort op med enhver indsigelse i forhold til ansættelsesforholdet. Hvis et forlig gør op med enhver indsigelse, vil ombudsmanden formentlig i det hele være afskåret fra at prøve sagligheden. Hertil kommer at det efter dommene ikke længere er en opgave for ombudsmanden at påse at forvaltningslovens krav til sagsbehandlingen er overholdt i disse sager. De nævnte domme og det forhold at der i aftalen var gjort op med indsigelser i forhold til medarbejderens ansættelsesforhold, var således afgørende for min beslutning om ikke at indlede en undersøgelse af sagen.

Sager af almindelig interesse

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

Sagernes opdeling

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

Sagernes opbygning

Hver sag er tildelt et løbenummer, en overskrift og eventuelt et antal underoverskrifter der angiver sagens temaer. Herefter følger en eller flere henvisninger til de emner i hovedregistret, s. 971, 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 2005 til 31. december 2005 afsluttet 110 sager inden for Beskæftigelsesministeriets sagsområde. 78 af disse sager blev afvist.

De resterende 32 sager blev realitetsbehandlet: 27 sager handlede om afgørelser, 3 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 2 sager handlede om generelle spørgsmål. I alt 4 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 24, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	4	0	0	1
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	0	0	0
Generelle spørgsmål	2	0	0	0
<i>I alt</i>	7	0	0	1

Arbejdsskade-styrelsen

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

Arbejdsmarkedets Ankenævn

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	15	0	0	0
<i>I alt</i>	15	0	0	0

Arbejdsmarkedsråd

	Realitets sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	4	1	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	1	0	0
<i>I alt</i>	5	2	0	0

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 1-1: Arbejdsmarkedsråds afgørelse om konkurrenceforvridning ved en kommunes anvendelse af kontanthjælpsmodtagere til rengøring hos pensionister. Tilsynspligt for regionschefen for den statslige arbejdsformidling og Beskæftigelsesministeriet

Arbejdsformidlinger

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

Arbejdsdirektoratet

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

Lønmodtagernes Dyrtingsfond

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

1-1. Arbejdsmarkedsråds afgørelse om konkurrenceforvridning ved en kommunes anvendelse af kontanthjælpsmodtagere til rengøring hos pensionister

Tilsynspligt for regionschefen for den statslige arbejdsformidling og Beskæftigelsesministeriet

Forvaltningsret 1121.1 – 12.2 – 29.1.

En forening klagede til et arbejdsmarkedsråd over at en kommune anvendte kontanthjælpsmodtagere i individuel jobtræning til rengøring hos pensionister. Foreningen mente at der var tale om konkurrenceforvridning. Arbejdsmarkedsrådet skulle tage stilling til om aktiveringen var i strid med §§ 31-33 i bekendtgørelsen om kontanthjælpsmodtageres aktivering efter lov om aktiv socialpolitik.

Arbejdsmarkedsrådet afviste at der var tale om konkurrenceforvridning.

Ombudsmanden udtalte i forbindelse med sagen at officialprincippet indebærer at det er myndigheden der er ansvarlig for at sagen er fornødent oplyst. Oplysning af faktum kan oftest foregå i samarbejde med parterne, eventuelt ved at stille opklarende spørgsmål til parterne. Oplysning af jus kan myndigheden normalt selv forestå hvis myndigheden er i stand til at fortolke og udfylde de relevante regler. Myndigheden kan også indhente udtalelser fra relevante ressortministerier/myndigheder hvis der er behov for bistand i relation til afklaring af det juridiske grundlag.

Ombudsmanden kritiserede Arbejdsmarkedsrådets oplysningsgrundlag og begrundelse.

Samlet set anså ombudsmanden rådets konkrete sagsbehandling for yderst kritisabel.

Efter loven påser regionschefen for den statslige arbejdsformidling at arbejdsmarkedsrådets beslutninger er lovlige. Ombudsmanden anså det for meget beklageligt at regionschefen end ikke mente at der var tvivl om lovligheden af arbejdsmarkedsrådets beslutninger og derfor ikke indberettede sagen til Beskæftigelsesministeriet.

Ombudsmanden udtalte sig endvidere om indholdet af Beskæftigelsesministeriets lovbestemte tilsynspligt. En lovbestemt tilsynspligt må indebære en pligt for ministeriet til at konstatere over for rådet (og regionschefen) hvis ministeriet vurderer at arbejdsmarkedsrådets beslutning anses for ulovlig, og give ministeriet mulighed for at give arbejdsmarkedsrådet en henstilling.

(J.nr. 2003-3687-022).

Den 19. oktober 2001 klagede Forening A til Arbejdsmarkedsrådet for Nordjyllands Amt over Aalborg Kommunes anvendelse af kontanthjælpsmodtagere til rengøring hos pensionister. Forening A gjorde gældende at der var tale om konkurrenceforvridning.

Arbejdsmarkedsrådet indhentede udtalelser fra bl.a. Aalborg Kommune og Forening A.

Aalborg Kommune anførte i brev af 6. december 2001 til Arbejdsmarkedsrådet at det

var kommunens opfattelse at ordningen ikke var konkurrenceforvridende idet der var tale om arbejde der ellers ikke ville blive udført som almindeligt lønnet arbejde. Kommunen anførte at de ledige "især" udførte hovedrengøring, at der løbende var omkring 100 ledige (20 forsikrede og 80 kontanthjælpsmodtagere) i ordningen, og at der i øvrigt var 200 ordinært ansatte.

Forening A anførte i brev af 1. januar 2002 bl.a. at det ikke var korrekt at de ledige

”især” udførte hovedrengøring, men at Forening A’s medlemmer blev brugt til helt almindelig rengøring hos kommunens pensionister.

Kommunen skrev i brev af 5. april 2002 til arbejdsmarkedsrådet at det ikke kunne udelukkes at enkelte kontanthjælpsmodtagere der havde været i langvarig aktivering, også udførte almindelig rengøring. De ordinært ansatte udførte så i samme omfang hovedrengøring. Kommunen oplyste også at kommunens aktiveringsprojekt lå ud over det kommunen var forpligtet til at yde efter lov om social service § 71. De pensionister der fik tilbud om hovedrengøring, var i forvejen visiteret til almindelig rengøring, men da hovedrengøring efter kommunens opfattelse lå ud over servicelovens § 71, kunne pensionisterne ikke selv vælge hvem de i givet fald ville ansætte til hovedrengøring.

På et møde den 15. april 2002 mellem arbejdsmarkedsrådets sekretariat og Aalborg Kommune – og efterfølgende i brev af 17. april 2002 – anmodede kommunen rådet om at indhente en udtalelse fra Beskæftigelsesministeriet om retsgrundlaget. Kommunen oplyste at Arbejdsmarkedsrådet for Århus Amt havde anmodet ministeriet om en udtalelse i en tilsvarende sag.

Aalborg Kommune skrev i brev af 23. april 2002 til arbejdsmarkedsrådet at 29 % af personaleforbruget ved kommunens rengøringsordning var ledige, og 22 % af de præsterede rengørings timer blev ydet til hovedrengøring, hvorfor der efter kommunens opfattelse var god sammenhæng mellem de ekstraordinære opgaver og antallet af ledige.

Arbejdsmarkedsrådets sekretariat udarbejdede en indstilling til rådet. Sekretariatet indstillede at der var tale om konkurrenceforvridning.

Arbejdsmarkedsrådet for Nordjyllands Amt traf den 7. maj 2002 afgørelse om at Aalborg Kommunes anvendelse af aktiverede i individuel jobtræning til rengøring for pensionister ikke var konkurrenceforvridende.

Afgørelsen blev meddelt i brev af 8. maj 2002. Arbejdsmarkedsrådet henviste til § 31, stk. 2, og § 32 i bekendtgørelse nr. 291 af 25. april 2001 om kontanthjælpsmodtageres aktivering efter lov om aktiv socialpolitik. I begrundelsen for afgørelsen var der anført:

”Afgørelsen begrundes med, at arbejdet med hovedrengøring hos pensionister er arbejde, der ellers ikke ville blive udført. Udvalget vurderer, at en eventuel konkurrenceforvridning kun vil være af teoretisk karakter.”

Forening A klagede til mig den 10. maj 2002. Jeg indhentede udtalelser fra arbejdsmarkedsrådet, kommunen og Forening A. Jeg indhentede endvidere de udtalelser fra Arbejdsmarkedsstyrelsen og Beskæftigelsesministeriet som Arbejdsmarkedsrådet for Århus Amt havde indhentet til brug for en af deres sager. Beskæftigelsesministeriet havde bl.a. bekræftet at man ved vurderingen af om der var tale om en ”ny arbejdsplads” efter § 31, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 291 af 25. april 2001, skulle se på indholdet af arbejdet. Der skulle være tale om udførelse af arbejde der normalt ikke er lønnet arbejde. At man oprettede flere arbejdspladser end man havde i forvejen, var ikke nok til at opfylde betingelsen om en ”ny arbejdsplads”.

I min udtalelse af 10. juni 2003 henstillede jeg til Arbejdsmarkedsrådet for Nordjyllands Amt at genoptage sagen og meddele en begrundelse for afgørelsens resultat, herunder en redegørelse for hvilket faktum rådet havde lagt til grund. Jeg skrev bl.a.:

”Arbejdsmarkedsrådets afgørelse indeholder ikke nogen forklaring på hvorfor arbejdet med hovedrengøring hos pensionister er arbejde der ellers ikke vil blive udført. Begrundelsen indeholder således kun en angivelse af kriteriet i bekendtgørelsens § 31, stk. 1, 1. pkt. Rådet har i retsgrundlaget henvist til bekendtgørelsens § 31, stk. 2, og § 32, men det fremgår ikke på hvilken måde disse bestemmelser har indgået i rådets afgørelse.

Det er ikke oplyst om rådet anser en af betingelserne i § 31, stk. 2, for opfyldt – og hvilken.

Jeg bemærker samtidig at jeg går ud fra at det er uomtvisteligt at private firmaer i vidt omfang sælger rengøringsydelser, almindelig rengøring og storrengøring, til private, herunder pensionister og erhvervsvirksomheder. Det fremgår ikke om og i givet fald med hvilken begrundelse arbejdsmarkedsrådet mener at reglen i § 31, stk. 1, skal forstås sådan at det alene er den pågældende arbejdsgiver (her Aalborg Kommune) der ikke må udføre tilsvarende arbejde som lønnet arbejde.

Hertil kommer at det tyder på at Aalborg Kommunes almindeligt lønnede personale også udfører hovedrengøring, og at kontanthjælpsmodtagere mv. også udfører almindelig rengøring. Jeg henviser til at kommunen – på baggrund af Forening (A)'s oplysning om at deres ledige medlemmer har udført helt almindeligt rengøringsarbejde – har afgivet forskellige udtalelse om hvad kontanthjælpsmodtagere/ledige udfører. I brev af 5. april 2002 skrev kommunen at det ikke kunne udelukkes at enkelte kontanthjælpsmodtagere der havde været i langvarig aktivering, også udførte almindelig rengøring. De ordinært ansatte udførte så i samme omfang storrengøring. I brev af 23. april 2002 oplyste kommunen at 29 % af personaleforbruget ved kommunens rengøringsordninger var ledige og kontanthjælpsmodtagere, og 22 % af de præsterede timer var ydet til storrengøring.

Det fremgår ikke hvilket faktum arbejdsmarkedsrådet har lagt til grund ved vurderingen af hvilket arbejde de ledige og kontanthjælpsmodtagerne udfører. Det fremgår derfor ikke om rådet mener at det er tilstrækkeligt at en procentvis del af det udførte storrengøringsarbejde nogenlunde svarer til en procentvis del af de personer der er i individuel jobtræning, og hvordan rådet i givet fald mener det er foreneligt med ordlyden i § 31, stk. 1.

For så vidt angår henvisningen til § 32, fremgår det ikke hvordan rådet har vurderet at betingelserne i denne er opfyldt. Jeg bemærker at det fremgår at afsætning af ydelser kun må ske på markedsvilkår. Umiddelbart har jeg forstået på Aalborg Kommune at tilbuddet om storrengøring gives gratis til de pensionister der i forvejen er visiteret til hjælp efter servicelovens § 71, men at det er et tilbud der ligger ud over hvad kommunen er forpligtet til at yde efter § 71.

På den baggrund har jeg besluttet at henstille til rådet at genoptage sagen og meddele en begrundelse for afgørelsens resultat, herunder redegøre for hvilket faktum rådet lægger til grund for afgørelsen. Jeg vil tillige anmode rådet om at inddrage de udtalelser fra Arbejdsmarkedsstyrelsen og Beskæftigelsesministeriet som Arbejdsmarkedsrådet for Århus Amt har indhentet vedrørende fortolkning af reglerne."

Bekendtgørelse nr. 291 af 25. april 2001 om kontanthjælpsmodtageres aktivering efter lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik blev ophævet med virkning fra den 1. juli 2003. Reguleringen findes nu i bekendtgørelse nr. 577 af 19. juni 2003 om en aktiv beskæftigelsesindsats som ikke indeholder bestemmelser svarende til de hidtidige § 31 og § 32. Det er dog i den nye bekendtgørelse (§ 94) bestemt at virksomhedspraktik ikke må være konkurrenceforvridende.

Arbejdsmarkedsrådet fastholdt i brev af 24. september 2003 den tidligere afgørelse. I begrundelsen har arbejdsmarkedsrådet (forretningsudvalget) anført:

"...

Med henvisning til bekendtgørelse nr. 291 af 25. april 2001, § 31, stk. 2 har udvalget vurderet, at der er tale om et projekt, som må sidestilles med 'en helt ny opgave', selv om projektet har været etableret i flere år. Udvalget vurderer, at opgaven (primært hovedrengøring hos pensionister) var ny, da den startede, samt at den er en service, som kommunen ikke er forpligtet til at yde, og som ikke ville blive ydet, såfremt projektet

ikke var etableret. Udvalget vurderer, at projektet, selv om det har fungeret i flere år stadig i sin karakter var at betragte 'som en helt ny opgave'.

Udvalget tog i sin vurdering af sagen udgangspunkt i, at arbejdet principielt kunne gennemføres som almindeligt lønnet arbejde, men i udøvelsen af det konkrete skøn lagde udvalget i særlig grad den vurdering til grund, at det antal pensionister, som alternativt ville tage initiativ til at efterspørge ydelsen hos en privat udbyder, ikke ville have et omfang, som kunne danne grundlag for en kommerciel forretning. Derfor vurderer udvalget i henhold til § 31, stk. 1, at Aalborg Kommune ikke har kunnet gennemføre projektet som almindeligt lønnet arbejde.

Rådet har støttet sig til, at Aalborg Kommune med projektet yder en ekstra service over for kommunens pensionister udover forpligtelserne i serviceloven. Spørgsmålet drejer sig efter udvalgets opfattelse om, hvorvidt projektet 'hovedrengøring' må anses for at være konkurrenceforvridende og ikke om, hvordan kommunen gennemfører sin lovpligtige rengøring i henhold til serviceloven. Dog vurderer udvalget, at det må være rimeligt og naturligt, at kommunen lader ordinært ansatte varetage ledelsen og genoptræningen af kontanthjælpsmodtagerne i hovedrengøringsprojektet. Samtidig vurderer udvalget, at det er uheldigt, hvis der i vidt omfang sker en sammenblanding mellem medarbejdere, der gennemfører den lovpligtige rengøring og den ekstra rengøring, som gennemføres i hovedrengøringsprojektet.

Med henvisning til bekendtgørelsens § 32 har udvalget vurderet, at der er tale om et genoptræningsprojekt for kontanthjælpsmodtagere. Formålet med projektet har været at introducere de ledige til arbejdsmarkedet og om muligt give dem chance for med dette arbejde at vise, at de havde kvalifikationer til ordinær beskæftigelse. Rent faktisk har Aalborg Kommune dokumenteret, at en del af kontanthjælpsmodtagerne efterfø-

gende er ansat på ordinære ansættelsesvilkår. Udvalget støtter dette formål og er tilfreds med effekterne.

Når kommunen gennemfører et rengøringsprojekt, følger det i sagens natur, at der sker en produktion (= hovedrengøring) og en afsætning (= hos pensionister). Ligeledes vurderer udvalget, at afsætningen er en naturlig følge af produktionen (hovedrengøringen kan ikke med fornuft gennemføres værkstedsbaseret, idet en del af produktet også er den sociale kontakt, der ligger i at foretage rengøringen i pensionistens hjem).

Det fremgår endvidere af § 32, at afsætningen skal ske på markedsvilkår. Som udvalget oven for har argumenteret, vurderes der ikke at være et marked for det konkrete område (hovedrengøring hos pensionister), idet der efter udvalgets opfattelse ikke blandt de pensionister, som får tilbudt hovedrengøring af Aalborg Kommune vil være efterspørgsel efter andre virksomheder, som på markedsvilkår ville kunne udbyde hovedrengøringen.

Udvalget betragter sin opgave som at udøve et skøn, om det pågældende projekt ville være at betragte som konkurrenceforvridende. I sin afgørelse har udvalget vejret de forskellige elementer i forhold til hinanden. Udvalgets samlede vurdering er, at der ikke med Aalborg Kommunes projekt er tale om konkurrenceforvridning, men til gengæld tale om et projekt, som hjælper udsatte ledige til en fortsat tilknytning til arbejdsmarkedet forhåbentligt på ordinære vilkår.

..."

Forening A klagede på ny til mig i brev af 22. oktober 2003.

Konkurrencerådet traf den 17. december 2003 afgørelse om at Aalborg Kommunes fastsættelse af timepriser for personlig og praktisk pleje ikke var i overensstemmelse med konkurrencelovens § 11 a. Konkurrencerådets afgørelse er ikke en afgørelse i henhold til de bestemmelser som arbejdsmarkedetsrådets var forpligtet til at påse. Hertil kommer at Konkurrencerådets vurdering af

prisfastsættelsen bygger på regler der først trådte i kraft efter arbejdsmarkedsrådets afgørelse af 7. maj 2002. Konkurrencerådet anvendte reglerne om frit leverandørvalg som først blev indført i serviceloven (lov nr. 399 af 6. juni 2002) med ikrafttræden den 1. januar 2003, for så vidt angår §§ 75 c-75 e, og den 1. juli 2002 for de øvrige bestemmelser. Konkurrencerådet anvendte desuden de nugældende regler om en aktiv beskæftigelsesindsats (lov nr. 577 af 19. juni 2003) som trådte i kraft den 1. juli 2003.

Ikke desto mindre fremgår det af Konkurrencerådets undersøgelser at en del af de forudsætninger som arbejdsmarkedsrådet synes at have lagt til grund for sin afgørelse, ikke var korrekte.

Efter konkurrencelovens § 11 a, stk. 2, kan Konkurrencerådet udstede påbud om at en støtte skal bringes til ophør hvis støtten 1) direkte eller indirekte har til formål eller til følge at forvride konkurrencen og 2) ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering.

Konkurrencerådet har ved afgrænsningen af det relevante marked anført at det relevante marked var markedet for levering af ydelserne af praktisk hjælp og personlig pleje hos de borgere (i Aalborg Kommune) der var visiteret til modtagelsen heraf. Det var endvidere anført at Aalborg Kommune er den dominerende aktør på det relevante marked, men at der var en række private virksomheder som tilbød de pågældende ydelser.

I relation til kommunens prisberegning lagde Konkurrencerådet vægt på at reglerne om frit leverandørvalg forudsætter at prisen skal beregnes ud fra det timetal der faktisk leveres i hjemmet, i stedet for det visiterede antal timer der som oftest vil være større. Der anføres om beregningen af timeprisen bl.a. at hvis kommunen beregner timeprisen på basis af det højere antal visiterede timer i stedet for det faktisk leverede, vil timeprisen blive for lav. Den private virksomhed (og kommunen) vil derfor lide tab ved at skulle levere en ydelse der ikke modsvarer de fak-

tiske omkostninger. En privat virksomhed der slækker på arbejdet i hjemmene for at minimere tabet, overholder ikke kontrakten med kommunen med risiko for at miste kontrakten og investeringen. Da Aalborg Kommune ikke kunne fremlægge dokumentation for antallet af faktisk leverede timer i hjemmene, vurderede Konkurrencerådet at der var tale om konkurrenceforvridende støtte. Konkurrencerådet pålagde kommunen at bringe denne støtte til ophør inden 3 måneder, f.eks. ved at dokumentere antallet af faktisk leverede timer ved en stikprøveundersøgelse.

I relation til kommunens anvendelse af personer ansat med løntilskud tog Konkurrencerådet udgangspunkt i de nugældende aktiveringsregler. Rådet vurderede at kommunens prisberegningsmetode var konkurrenceforvridende idet private virksomheder ikke fik samme tilskud til dagpengemodtagere som offentlige arbejdsgivere, og private virksomheder ikke havde mulighed for at ansætte så mange med løntilskud som offentlige arbejdsgivere havde. Rådet meddelte kommunen påbud om at timeprisen straks skulle beregnes på baggrund af det antal personer med løntilskud som en privat virksomhed havde mulighed for at ansætte, og ud fra den størrelse af tilskud som en privat virksomhed ville kunne opnå.

Til brug for Konkurrencerådets afgørelse havde rådet bl.a. indhentet udtalelser fra Arbejdsmarkedsstyrelsen, Socialministeriet og Aalborg Kommune. I en indhentet udtalelse af 24. marts 2003 fra Arbejdsmarkedsstyrelsen udtalte styrelsen sig om kommunens projekt i forhold til de regler som var gældende på tidspunktet for Arbejdsmarkedsrådet for Nordjyllands Amts oprindelige afgørelse. Arbejdsmarkedsstyrelsen udtalte bl.a. at på grundlag af kommunens oplysninger om at der var tale om arbejde som lå ud over det som kommunen var forpligtet til at yde efter lov om social service, § 71, og fordi der var tale om arbejde der ikke ville blive udført uden tilskud, var det Arbejdsmarkedsstyrel-

sens opfattelse at ordningen var i overensstemmelse med reglerne på området. Socialministeriet skrev i sit høringssvar af 12. maj 2003 til Konkurrencerådet at hvis hovedrengøring tilbydes med hjemmel i servicelovens § 71, er kommunalbestyrelsen forpligtet til at sørge for at hjælpen leveres. Denne forpligtelse indebærer efter Socialministeriets opfattelse at hjælp til hovedrengøring der leveres med hjemmel i § 71, vil være at betragte som ordinært arbejde. Aalborg Kommune bekræftede i sit brev af 3. november 2003 til Konkurrencerådet at hovedrengøring var en ydelse der var tildelt i henhold til servicelovens § 71.

I brev af 21. januar 2004 bad jeg Arbejdsmarkedsrådet for Nordjyllands Amt om en udtalelse i sagen. Jeg bad om at få oplyst 1) hvilke konsekvenser det havde at Aalborg Kommune *nu* havde bekræftet til Konkurrencerådet at hovedrengøring var en ydelse i henhold til lov om social service, § 71, og 2) hvordan arbejdsmarkedsrådet havde afgrænset det omtalte marked i relation til vurderingen af om der var tale om konkurrenceforvridning, og hvilket faktum der lå til grund for rådets vurdering af at der ikke var et marked. Jeg henviste også til Konkurrencerådets afgørelse.

Arbejdsmarkedsrådet for Nordjyllands Amt anførte i udtalelse af 1. april 2004 bl.a.:

"Indledningsvis ønsker udvalget at fastholde, at afgørelsen af 7. maj 2002 om Forening (A)'s oprindelige klage baserede sig på – og kun kunne basere sig på – den viden, som udvalget havde til rådighed på daværende tidspunkt. Udvalget traf således sin afgørelse efter partshøring hos såvel Aalborg Kommune som Forening (A), og efter udvalgets skøn kunne der ikke i det foreliggende materiale lægges til grund, at der var tale om ordinært arbejde eller tale om, at arbejdet var konkurrenceforvridende.

Udvalget ønsker for god ordens skyld at tilkendegive, at det har handlet ud fra de forudsætninger, som er opstillet som Rådets opgave i lovgivningen. Rådet er et kollegialt

organ, som udover de oplysninger, som fremkommer i partshøringerne ikke har nogen opsøgende eller efterforskende rolle. Udvalget har så at sige ikke haft grund til at rejse tvivl ved de oplysninger, som parterne er fremkommet med.

Når udvalget den 24. september 2003 fastholder sin afgørelse, så er det først og fremmest med udgangspunkt i de oplysninger, som udvalget havde til rådighed ved sin første behandling. Udvalget er enig i, at begrundelserne i den oprindelige afgørelse kunne have været mere fyldige, men det ændrer ikke ved, at udvalget fortsat mener, som meddelt i skrivelse af 24. september 2003, at afgørelsen fastholdes. I skrivelsen forsøger udvalget at give de yderligere begrundelser for afgørelsen, som burde have været indeholdt i den oprindelige afgørelse.

I forhold til Forening (A)'s klage af 23. oktober 2003 vil udvalget, med henvisning til brevet af 24. september 2003 fastholde de vurderinger, som er fremført, og som var til udvalgets kendskab, da den oprindelige afgørelse blev truffet.

Ombudsmanden har desuden anmodet Arbejdsmarkedsrådet om særligt at udtale sig om, hvilke konsekvenser det har for Arbejdsmarkedsrådets afgørelse, at Aalborg Kommune nu mener, at hovedrengøringen til pensionister var en ydelse efter lov om social service § 71.

Hertil skal udvalget udtale:

Aalborg Kommune har over for Rådet gennem hele forløbet, blandt andet ved brev af 5. april 2002 gjort opmærksom på, at den ekstra hovedrengøring, var et tilbud, der udelukkende blev givet til de pensionister, der i forvejen var visiteret efter § 71.

Såfremt den nye oplysning om, at *selve* hovedrengøringen var en ydelse efter lov om social service, som kommunen var forpligtet til at udføre, var kendt for udvalget, da afgørelsen blev truffet, ville udvalget næppe kunne argumentere for, at der var tale om en 'helt ny opgave', idet kommunen så var forpligtet til at levere ydelsen. Til gengæld ville

udvalget kunne argumentere for, at opgaven under disse konditioner ikke kunne være konkurrenceforvridende, idet den blev gennemført i henhold til lov om social service. Imidlertid fortolker udvalget essensen af oplysningerne om § 71 således, at kommunen kan vælge, men ikke er forpligtet til, at tilbyde de pensionister, som visiteres efter § 71 mere end den grundydelse, som den er forpligtet til. Hvis kommunen vælger at supplere grundydelsen, kan det ske i henhold til § 71. Udvalget ville imidlertid fortolke forholdet således, at da der ikke er tale om en forpligtelse for kommunen, men en mulighed for at tilbyde hovedrengøring, kan det betragtes som en ekstra og ny opgave for kommunen.

Udvalget har i sin behandling af sagen fundet det positivt, at man via et beskæftigelsesprojekt på et område med efterfølgende gode beskæftigelsesmuligheder samtidig har kunnet give de visiterede efter § 71 et højere serviceniveau end det ellers ville være muligt.

Udvalget vil medgive, at med de nye oplysninger fra Socialministeriet, kan synspunktet – om der er tale om en 'helt ny opgave' – diskuteres.

Endelig anmoder Ombudsmanden Arbejdsmarkedsrådet om særligt at udtale sig om, hvordan Arbejdsmarkedsrådet har afgrænset det omtalte marked i relation til vurderingen af, at det ikke er konkurrenceforvridende.

Hertil skal udvalget supplerende til skriveisen af 24. september 2003 udtale:

Den hovedrengøring, som kommunen tilbød pensionister visiteret efter § 71, var normeret til 7 timer én gang om året. Den gruppe af ledige, som kommunen anvendte til hovedrengøringen, var kontanthjælpsmodtagere, som gennem den individuelle jobtræning skulle trænes for senere at kunne træde ind på det ordinære arbejdsmarked igen. Afledt heraf var der ikke tale om fuld effektiv eller kvalificeret arbejdsstyrke. Såfremt opgaven skulle løses af personer, som allerede

var på det ordinære arbejdsmarked, ville opgaven efter udvalgets opfattelse kunne løses på betydelig kortere tid og mere effektivt, i hvert fald på mindre end 50 % af den normerede tid i hovedrengøringsprojektet.

Hvis pensionisterne, som fik tilbudt hovedrengøring, i stedet ville have bestilt hovedrengøringen mod betaling af en privat virksomhed, er det udvalgets opfattelse, at kun et fåtal af pensionisterne ville have valgt denne prioritering. Udvalget har vurderet, at det er under 25 %, men det kan jo i sagens natur ikke dokumenteres.

For yderligere at anskueliggøre konkurrenceforvridningsaspektet med et regneeksempel, viser det sig, at hvis 4.000-5.000 pensionister har modtaget hovedrengøringen én dag pr. år, ville den opgave anslået være på under halvdelen af 4.000-5.000 'mand'dage, hvoraf ca. 25 % ville betale for det. I runde tal giver det højst 550 'mand'dage spredt ud over et helt år, som private virksomheder kunne byde på. Efter udvalgets opfattelse er den kommercielle forretning set i dette perspektiv forsvindende lille.

Som nævnt indledningsvis blev udvalgets oprindelige beslutning truffet ud fra de oplysninger, som var tilgængelige på det aktuelle tidspunkt."

Den 13. august 2004 sendte jeg min foreløbige opfattelse om Arbejdsmarkedsrådet for Nordjyllands Amts konkrete sagsbehandling og rådets udtalelse af 1. april 2004 om rådets rolle til arbejdsmarkedsrådet, regionschefen for Arbejdsformidlingen for Nordjyllands Amt og Beskæftigelsesministeriet med henblik på at myndighederne kunne fremkomme med eventuelle bemærkninger. Jeg anmodede også regionschefen og Beskæftigelsesministeriet om at redegøre for disse myndigheders tilsynsforpligtelser. De relevante uddrag af redegørelsen er gengivet nedenfor i pkt. 5.

Reglerne

Arbejdsmarkedsrådets afgørelse af 7. maj 2002, som senere blev fastholdt den 24. sep-

tember 2003, er truffet med henvisning til § 31 og § 32 i bekendtgørelse nr. 291 af 25. april 2001 om kontanthjælpsmodtageres aktivering efter lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Bekendtgørelsens §§ 31-33 havde følgende ordlyd:

”§ 31. Arbejde i offentlig eller privat individuel jobtræning må kun omfatte arbejde, der ellers ikke bliver udført som almindeligt lønnet arbejde. Herved forstås arbejde, der ikke ville blive udført uden tilskud. Ved afgørelsen heraf indgår en bedømmelse af, om arbejdet umiddelbart forud for etableringen af den individuelle jobtræning har været udført som ordinært arbejde.

Stk. 2. Betingelsen anses for opfyldt, når der er tale om en helt ny opgave eller når der skabes en ny arbejdsplads eller når der, hos offentlige arbejdsgivere, er tale om en væsentlig tidsmæssig fremrykning i forhold til vedtagne budgetter.

Stk. 3. Forud for ansættelse i individuel jobtræning skal arbejdsgiveren inddrage repræsentanter for de ansatte i vurderingen af, om betingelsen efter stk. 1, er opfyldt.

§ 32. Produktion og afsætning af produkter må kun ske, hvis produktionen er nødvendig for at forbedre beskæftigelsesmulighederne for kontanthjælpsmodtagerne, afsætningen er en naturlig følge af produktionen, og afsætningen sker på markedsvilkår.

§ 33. Etablering af individuel jobtræning må ikke være konkurrenceforvridende.”

Om klageadgangen var det i bekendtgørelsens § 45 bestemt:

”§ 45. Kommunens afgørelser efter §§ 20, 31, 32 og 33 om konkurrenceforvridning kan indbringes for Arbejdsmarkedsrådet, jf. § 62, stk. 3, i lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Arbejdsmarkedsrådets afgørelse kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.”

Bekendtgørelse nr. 291 af 25. april 2001 om kontanthjælpsmodtageres aktivering efter lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik blev op-

hævet med virkning fra den 1. juli 2003. Bestemmelserne i §§ 31 og 32 er ikke videreført i den nugældende bekendtgørelse nr. 577 af 19. juni 2003 om en aktiv beskæftigelsesindsats. Det er i den nye bekendtgørelses § 94 bestemt at virksomhedspraktik ikke må være konkurrenceforvridende.

Kompetencen som rekursinstans i sager om konkurrenceforvridning er enslydende videreført i lov nr. 419 af 10. juni 2003 om en aktiv beskæftigelsesindsats, § 128, stk. 3 (Arbejdsformidlingens afgørelser), og § 130, stk. 2 (kommunens afgørelser), og tilhørende bekendtgørelse nr. 577 af 19. juni 2003 om en aktiv beskæftigelsesindsats.

På tidspunktet for arbejdsmarkedsrådets afgørelse af 7. maj 2002 var arbejdsmarkedsrådets sammensætning og kompetence mv. bl.a. reguleret i lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik (senest bekendtgjort ved lov bekendtgørelse nr. 207 af 17. marts 2003). I loven var der bl.a. anført:

”Kapitel 20

Arbejdsmarkedsråd

§ 51. Det regionale arbejdsmarked (regionen) omfatter et amt. Til varetagelse af opgaver i forbindelse med styringen af arbejdsmarkedsindsatsen nedsætter beskæftigelsesministeren et arbejdsmarkedsråd i hver region. Beskæftigelsesministeren kan opdele amtet i flere regioner.

§ 52. Arbejdsmarkedsrådet består af 1 formand og 21 andre medlemmer.

Stk. 2. Beskæftigelsesministeren udpeger, bortset fra formanden, medlemmerne af Arbejdsmarkedsrådet efter indstilling fra de i rådet repræsenterede organisationer og myndigheder, jf. dog stk. 3 og stk. 4, således:

5 fra Dansk Arbejdsgiverforening,

5 fra Landsorganisationen i Danmark,

1 fra Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger,

1 fra Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd,

1 fra Akademikernes Centralorganisation,

1 fra Ledernes Hovedorganisation,

3 fra amtsrådet og

4 fra kommunerne i amtet i fællesskab.

...

Stk. 8. Arbejdsmarkedsrådet fastsætter selv sin forretningsorden.

Stk. 9. Regionschefen, jf. § 55, varetager Arbejdsmarkedsrådets sekretariatsforretninger.

Kapitel 21

Den statslige arbejdsformidling

§ 53. Den statslige arbejdsformidling varetager arbejdsmarkedsindsatsen.

Stk. 2. Beskæftigelsesministeren er øverste administrative myndighed for arbejdsformidlingen og bistås af Arbejdsmarkedsstyrelsen, der til daglig leder arbejdsformidlingen på landsplan.

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

Stk. 2. Arbejdsmarkedsrådet godkender efter indstilling fra regionschefen organisationen af arbejdsformidlingen i regionen.

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

Stk. 2. Regionschefen, der skal være uafhængig af arbejdsgiver- og lønmodtagerinteresser, ansættes af beskæftigelsesministeren.

Stk. 3. Arbejdsformidlingens øvrige personale ansættes af Arbejdsmarkedsstyrelsen efter indstilling fra regionschefen.

...

Kapitel 23

Samspillet mellem de kollegiale organer og statslige arbejdsmarkedsmyndigheder med flere på regionalt plan

§ 60. Arbejdsmarkedsrådet udarbejder forslag til budget for arbejdsmarkedsindsatsen i regionen og bidrager med forslag til budget for den del af bevillingen til driften af arbejdsformidlingen, der vedrører arbejdsformidlingens ordinære aktiviteter. Arbejdsmarkedsrådet træffer bestemmelse om anvendelse af bevillingen til arbejdsmarkedsindsatsen inden for de udmeldte bevillinger samt mål og resultatkrav.

...

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

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

I bemærkningerne til § 61 står følgende (Folketingstidende 1992-93, tillæg A, sp. 8849):

"Til § 61

Efter bestemmelsen i stk. 1 varetager regionschefen driften af Arbejdsformidlingen i regionen i overensstemmelse med den af Arbejdsmarkedsrådet tilrettede arbejdsmarkedsindsats. Regionschefen har efter stk. 2 ansvaret for iværksættelse af Arbejdsmarkedsrådets beslutninger. Det betyder, at Arbejdsformidlingen har ansvaret for at tilvejebringe og i en række tilfælde at gennemføre tilbudene i indsatsen. Finder regionschefen, at der er tvivl om lovligheden af rådets beslutninger, skal regionschefen straks underrette arbejdsministeren herom. Arbejdsministeren vil herefter tage stilling til, hvorledes spørgsmålet skal løses (...)"

I dag findes reglerne om arbejdsmarkedsrådets sammensætning mv. i lov nr. 416 af 10. juni 2003 om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats. Bestemmelserne er enslydende videreført, dog således at rådet nu også skal bestå af en repræsentant udpeget efter indstilling fra De Samvirkende Invalideorganisationer (jf. § 34, stk. 2). Daggældende § 61, stk. 2, er enslydende videreført i lovens § 9, stk. 2.

Det fremgår af Beskæftigelsesministeriets høringsvar af 1. marts 2005 (se nedenfor) at vurderingen af lovligheden af kommuners og statens anvendelse af løntilskud mv. ved vedtagelsen af den kommende kommunalreform skal overgå fra arbejdsmarkedsrådene til fem nye statslige beskæftigelsesanknævner.

Officialprincippet

Der gælder et grundlæggende princip i forvaltningsretten om at det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed at fremskaffe fornødne oplysninger om den foreliggende sag. Oplysninger skal ikke blot foreligge, men skal også være pålidelige. Hvis der således er tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, er det antaget at det hører med til sagsoplysningen at myndigheden skal søge denne tvivl afklaret, sådan at det ved en sædvanlig bevismæssig vurdering kan afgøres om den pågældende oplysning kan lægges til grund for afgørelsen. Dette princip kaldes official- eller undersøgelsesprincippet. Formålet med princippet er at sikre at forvaltningsmyndighedens afgørelser bliver materielt lovlige og rigtige. Officialprincippet er beskrevet udførligt i den forvaltningsretlige litteratur, se bl.a. Steen Rønsholdt, *Forvaltningsret, Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling* (2001), kapitel 11, Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, *Forvaltningsret, Sagsbehandling*, 4. udgave (1995), ved Jens Garde og Karsten Revsbech, kapitel V, og Kaj Larsen mfl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), kapitel 11.

Officialprincippet retter sig både mod det faktiske og det retlige grundlag for afgørelsen. Oplysningen af faktum og jus vil oftest foregå i et samspil sådan at myndigheden sideløbende med oplysning af faktum tager stilling til eventuelle uklarheder vedrørende retsgrundlaget, og omvendt.

Officialprincippet indebærer som anført at det er myndigheden der er ansvarlig for at sagen er fornødent oplyst. Oplysning af faktum kan oftest foregå i samarbejde med parterne. Oplysning af jus kan myndigheden normalt selv forestå hvis myndigheden er i stand til at fortolke og udfylde de relevante regler. Der vil dog altid være mulighed for at bede om en vejledende udtalelse om regelfortolkning fra f.eks. ressortministeriet, se f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 1987, s. 74 f*.

Et andet, men beslægtet krav er at forvaltningen også skal forstå og opfatte det tilvebragte grundlag for afgørelsen korrekt. Ved misforståelse af faktum tales om faktiske vildfarelser, ved misforståelser af jus tales om retlige vildfarelser. Sådanne vildfarelser kan forekomme selv om kravet til selve sagsoplysningen er opfyldt. Samtidig er det dog netop sagsoplysningens formål at undgå vildfarelser.

Hvis det senere viser sig at de oplysninger om faktum eller jus som myndigheden har lagt til grund for en afgørelse, ikke er korrekte, kan der bestå en pligt til at genoptage behandlingen af sagen. Det er almindeligt antaget at der består en pligt til at genoptage en sag hvis der fremkommer nye væsentlige faktiske oplysninger af så væsentlig betydning for sagen at der er en vis sandsynlighed for at sagen ville have fået et andet udfald hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med myndighedens oprindelige stillingtagen. Det samme gælder hvis der fremkommer væsentligt nye retlige forhold, dvs. en væsentlig ændring med tilbagevirkende kraft i det retsgrundlag der forelå på tidspunktet for den oprindelige afgørelse. Det kan f.eks. være hvis forvaltningens fortolkning eller praksis bliver underkendt, jf. Karsten Loiborg mfl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), s. 921 f. Om myndigheden – når den faktisk genoptager sagen – vil kunne ændre afgørelsen, er et andet spørgsmål som bl.a. afhænger af om fejlen bevirker at den oprindelige afgørelse må anses for ugyldig, eller om den oprindelige afgørelse må opretholdes som gyldig og derfor kun kan ændres inden for rammerne af tilbagekaldelseslæren.

Uddrag fra ombudsmandens foreløbige redegørelse

"5. Arbejdsmarkedsrådets generelle udtalelse af 1. april 2004 om rådets rolle som kollegialt organ

Arbejdsmarkedsrådet har i sin udtalelse af 1. april 2004 til mig bl.a. anført:

Indledningsvis ønsker udvalget at fastholde, at afgørelsen af 7. maj 2002 om Forening (A)'s oprindelige klage baserede sig på – og kun kunne basere sig på – den viden, som udvalget havde til rådighed på daværende tidspunkt. Udvalget traf således sin afgørelse efter partshøring hos såvel Aalborg Kommune som Forening (A), og efter udvalgets skøn kunne der ikke i det foreliggende materiale lægges til grund, at der var tale om ordinært arbejde eller tale om, at arbejdet var konkurrenceforvridende.

Udvalget ønsker for god ordens skyld at tilkendegive, at det har handlet ud fra de forudsætninger, som er opstillet som Rådets opgave i lovgivningen. Rådet er et kollegialt organ, som udover de oplysninger, som fremkommer i partshøringerne ikke har nogen opsøgende eller efterforskende rolle. Udvalget har så at sige ikke haft grund til at rejse tvivl ved de oplysninger, som parterne er fremkommet med.'

Når arbejdsmarkedsrådet skriver at det kun kunne lægge vægt på den viden som rådet havde på afgørelsestidspunktet, og at den viden kun kunne komme fra partshøring af parterne fordi rådet ikke har en 'opsøgende eller efterforskende rolle', forstår jeg umiddelbart at rådet ikke anser sig for omfattet af officialprincippet.

Det er min foreløbige opfattelse at det er urigtigt. Jeg henviser til at officialprincippet hviler på ulovbestemt grundlag, og princippet ses ikke at være fraveget i reglerne vedrørende arbejdsmarkedsrådet og rådets funktion som klageinstans. Tværtimod må bestemmelsen om at regionschefen skal påse at rådets afgørelser er lovlige, efter min foreløbige opfattelse som minimum indebære at arbejdsmarkedsrådet – som enhver anden offentlig instans – er forpligtet til at træffe lovlige afgørelser.

Det er derfor min foreløbige opfattelse at arbejdsmarkedsrådet – i forbindelse med at rådet skal træffe afgørelse – er for-

pligtet til at sørge for at der foreligger den fornødne sagsoplysning med henblik på at rådet kan træffe en lovlige afgørelse. Det understøttes også af at arbejdsmarkedsrådet bistås af et sekretariat. Det er regionschefen, som er leder af arbejdsformidlingen, der varetager sekretariatsfunktionen for arbejdsmarkedsrådet. Jeg bemærker samtidig at arbejdsmarkedsrådets sekretariat indstillede til rådet at der var tale om konkurrenceforvridning.

Officialprincippet indebærer en pligt til at undersøge sagen indtil oplysningsgrundlaget må anses for pålideligt. Officialprincippet er dog ikke altid ensbetydende med at det er myndigheden selv der skal fremskaffe oplysningerne; man kan i et vist omfang bede parterne om at tilvejebringe f.eks. oplysninger/dokumentation om faktum. Myndigheden kan også indhente udtalelser fra relevante ressortministerier/myndigheder hvis der er behov for bistand i relation til afklaring af det juridiske grundlag. Det er imidlertid den myndighed der skal træffe afgørelse i sagen der har ansvaret for at stille opklarende spørgsmål til f.eks. parterne. Det er derfor også min foreløbige opfattelse at det ikke korrekt – som anført af arbejdsmarkedsrådet – at det ikke har nogen 'opsøgende eller efterforskende rolle'.

En afgørelse af sagen må nødvendigvis forudsætte en selvstændig vurdering af foreliggende jus og faktum. I det tilfælde hvor der er modstridende oplysninger om faktum, vil afgørelsen derfor forudsætte at myndigheden foretager en bevisvurdering af det foreliggende faktum. I den foreliggende sag havde Forening (A) og Aalborg Kommune forskellige udlægninger af faktum (og jus), og jeg er derfor også umiddelbart uforstående over for rådets bemærkning om at det 'ikke [har] haft grund til at rejse tvivl ved de oplysninger, som parterne er fremkommet med'.

På den baggrund er det min foreløbige opfattelse at arbejdsmarkedsrådets gene-

relle udtalelse er meget beklagelig, og som det fremgår nedenfor (pkt. 6), synes arbejdsmarkedsrådets generelle udtalelse at svare til den sagsbehandling som har fundet sted ved behandlingen af den konkrete sag.

6. Arbejdsmarkedsrådets afgørelse af 7. maj 2002 som blev fastholdt i brev af 24. september 2003 og sagsoplysningen (jus og faktum) i forbindelse hermed

6.1. Som anført i pkt. 4 foregår sagsoplysningen af faktum og jus oftest sideløbende. En forudsætning for at man kan oplyse det faktum der skal indgå i sagen, er at man kender de retlige kriterier som en lovlig afgørelse skal bygge på.

Arbejdsmarkedsrådets afgørelse af 7. maj 2002 blev i brev af 8. maj 2002 begrundet med at 'arbejdet med hovedrengøring hos pensionister er arbejde, der ellers ikke ville blive udført. Udvalget vurderer, at en eventuel konkurrenceforvridning kun vil være af teoretisk karakter'. Vedrørende retsgrundlaget blev der henvist til § 31, stk. 2, og § 32 i bekendtgørelse nr. 291 af 25. april 2001 om kontanthjælpsmodtageres aktivering efter lov om aktiv socialpolitik.

I min udtalelse af 10. juni 2003 kritiserede jeg at arbejdsmarkedsrådets begrundelse for afgørelsen af 7. maj 2002 ikke opfyldte kravene i forvaltningslovens § 22, jf. § 24. Det var ikke muligt på baggrund af rådets begrundelse at forstå hvorfor rådet ikke anså kommunens projekt for at være konkurrenceforvridende, og hvilket faktum rådet havde lagt vægt på.

Det er min foreløbige opfattelse at arbejdsmarkedsrådets begrundelse i brev af 24. september 2003 fortsat ikke fremtræder som en forklaring på afgørelsens indhold. Det er i hvert fald stadig uklart for mig hvordan rådet præcist fortolker reglerne, og hvilket faktum rådet har lagt vægt på.

Jeg har imidlertid nedenfor forsøgt at gennemgå arbejdsmarkedsrådets afgørelse og sagsoplysningen i forhold til denne ved at se på de retlige kriterier i relation til bekendtgørelsens § 31 (pkt. 6.2) og § 32 (pkt. 6.3). Jeg har umiddelbart forstået at det er disse bestemmelser som rådet har lagt til grund for afgørelsen. Jeg har herefter sammenholdt dette med det foreliggende faktum.

6.2.1. Bekendtgørelse nr. 291 af 25. april 2001 om kontanthjælpsmodtageres aktivering efter lov om aktiv socialpolitik, § 31, havde følgende ordlyd:

'§ 31. Arbejde i offentlig eller privat individuel jobtræning må kun omfatte arbejde, der ellers ikke bliver udført som almindeligt lønnet arbejde. Herved forstås arbejde, der ikke ville blive udført uden tilskud. Ved afgørelsen heraf indgår en bedømmelse af, om arbejdet umiddelbart forud for etableringen af den individuelle jobtræning har været udført som ordinært arbejde.

Stk. 2. Betingelsen anses for opfyldt, når der er tale om en helt ny opgave eller når der skabes en ny arbejdsplads eller når der, hos offentlige arbejdsgivere, er tale om en væsentlig tidsmæssig fremrykning i forhold til vedtagne budgetter.

Stk. 3.

...'

6.2.2. I relation til § 31 anførte arbejdsmarkedsrådet i brev af 24. september 2003:

'Med henvisning til bekendtgørelse nr. 291 af 25. april 2001, § 31, stk. 2 har udvalget vurderet, at der er tale om et projekt, som må sidestilles med 'en helt ny opgave', selv om projektet har været etableret i flere år. Udvalget vurderer, at opgaven (primært hovedrengøring hos pensionister) var ny, da den startede, samt at den er en service, som kommunen ikke er forpligtet til at yde, og som ikke ville blive ydet, såfremt projektet ikke var etableret.

Udvalget vurderer, at projektet, selv om det har fungeret i flere år, stadig i sin karakter var at betragte 'som en helt ny opgave'.

Udvalget tog i sin vurdering af sagen udgangspunkt i, at arbejdet principielt kunne gennemføres som almindeligt lønnet arbejde, men i udøvelsen af det konkrete skøn lagde udvalget i særlig grad den vurdering til grund, at det antal pensionister, som alternativt ville tage initiativ til at efterspørge ydelsen hos en privat udbyder, ikke ville have et omfang, som kunne danne grundlag for en kommerciel forretning. Derfor vurderer udvalget i henhold til § 31, stk. 1, at Aalborg Kommune ikke har kunnet gennemføre projektet som almindeligt lønnet arbejde.

Rådet har støttet sig til, at Aalborg Kommune med projektet yder en ekstra service over for kommunens pensionister udover forpligtelserne i serviceloven. Spørgsmålet drejer sig efter udvalgets opfattelse om, hvorvidt projektet 'hovedrengøring' må anses for at være konkurrenceforvridende og ikke om, hvordan kommunen gennemfører sin lovpligtige rengøring i henhold til serviceloven. Dog vurderer udvalget, at det må være rimeligt og naturligt, at kommunen lader ordinært ansatte varetage ledelsen og genoptræningen af kontanthjælpsmodtagerne i hovedrengøringsprojektet. Samtidig vurderer udvalget, at det er uheldigt, hvis der i vidt omfang sker en sammenblanding mellem medarbejdere, der gennemfører den lovpligtige rengøring og den ekstra rengøring, som gennemføres i hovedrengøringsprojektet.'

Rådet svarede i sin udtalelse af 1. april 2004 på hvilken forskel det gjorde ved vurderingen af § 31, stk. 2, at kommunen *nu* mente der var tale om en ydelse der var omfattet af servicelovens § 71. Arbejdsmarkedsrådet anførte:

'Aalborg Kommune har over for Rådet gennem hele forløbet, blandt andet ved

brev af 5. april 2002 gjort opmærksom på, at den ekstra hovedrengøring, var et tilbud, der udelukkende blev givet til de pensionister, der i forvejen var visiteret efter § 71.

Såfremt den nye oplysning om, at *selve* hovedrengøringen var en ydelse efter lov om social service, som kommunen var forpligtet til at udføre, var kendt for udvalget, da afgørelsen blev truffet, ville udvalget næppe kunne argumentere for, at der var tale om en 'helt ny opgave', idet kommunen så var forpligtet til at levere ydelsen. Til gengæld ville udvalget kunne argumentere for, at opgaven under disse konditioner ikke kunne være konkurrenceforvridende, idet den blev gennemført i henhold til lov om social service. Imidlertid fortolker udvalget essensen af oplysningerne om § 71 således, at kommunen kan vælge, men ikke er forpligtet til, at tilbyde de pensionister, som visiteres efter § 71 mere end den grundydelse, som den er forpligtet til. Hvis kommunen vælger at supplere grundydelsen, kan det ske i henhold til § 71. Udvalget ville imidlertid fortolke forholdet således, at da der ikke er tale om en forpligtelse for kommunen, men en mulighed for at tilbyde hovedrengøring, kan det betragtes som en ekstra og ny opgave for kommunen.

Udvalget har i sin behandling af sagen fundet det positivt, at man via et beskæftigelsesprojekt på et område med efterfølgende gode beskæftigelsesmuligheder samtidig har kunnet give de visiterede efter § 71 et højere serviceniveau end det ellers ville være muligt.

Udvalget vil medgive, at med de nye oplysninger fra Socialministeriet, kan synspunktet – om der er tale om en 'helt ny opgave' diskuteres.'

6.2.3. Jeg har umiddelbart forstået at arbejdsmarkedsrådet mener at uanset om § 31 måske ikke kunne anses for opfyldt, var det afgørende at projektet ikke kunne an-

ses for konkurrenceforvridende. Jeg henviser bl.a. til at rådet i udtalelsen af 1. april 2004 skriver at selv om rådet næppe – efter de nye oplysninger – kunne argumentere for at der var tale om en "helt ny opgave", ville rådet kunne argumentere for at opgaven ikke var konkurrenceforvridende. Jeg har derfor forstået at arbejdsmarkedsrådet mener at man kan se bort fra bestemmelsen i § 31 hvis bestemmelsen i § 33 – efter hvilken individuel jobtræning ikke måtte være konkurrenceforvridende – var opfyldt.

Et kommunalt projekt skulle efter de hidtidige regler opfylde *både* § 31, § 32 og § 33. Jeg henviser til at der er tale om tre selvstændige paragraffer som hver især skulle efterleves.

Det er derfor min foreløbige opfattelse at arbejdsmarkedsrådet har forstået reglerne forkert hvis rådet anser §§ 31-33 som alternative betingelser.

6.2.4. Jeg har umiddelbart forstået at arbejdsmarkedsrådet ved vurderingen af om projektet opfyldte bekendtgørelsens § 31, stk. 2, om at der skulle være tale om en 'helt ny opgave', bl.a. lagde vægt på to kriterier:

1) at opgaven var en helt ny opgave for kommunen da kommunen startede med at aktivere kontanthjælpsmodtagere med dette, og

2) at det var en service som kommunen ikke var forpligtet til at yde.

Det er indlysende at det er en forudsætning for at man kan træffe afgørelse om hvorvidt der foreligger en 'helt ny opgave', at man kender indholdet af den opgave man træffer afgørelse om.

Det er lige så indlysende at rådets anvendelse af det andet kriterium – om det var en service som kommunen var forpligtet til at yde – også forudsætter at man kender det faktiske indhold af 'den service' som man træffer afgørelse om.

Nedenfor i afsnit 6.2.4.1 har jeg redegjort for mine foreløbige bemærkninger i forbindelse med arbejdsmarkedsrådets sagsoplysning af faktum i relation til den opgave (service) som rådet vurderede opfyldte betingelsen i § 31, stk. 2.

I afsnit 6.2.4.2 har jeg redegjort for mine foreløbige bemærkninger vedrørende arbejdsmarkedsrådets sagsoplysning af jus i relation til arbejdsmarkedsrådets forudsætning om at det var en service som kommunen ikke var forpligtet til at yde. Jeg har ved gennemgangen i pkt. 6.2.4.2 lagt til grund at den omtalte service vedrørte 'hovedrengøring'.

6.2.4.1. I arbejdsmarkedsrådets afgørelse meddelt i brev af 8. maj 2002 var det anført at der var tale om 'arbejdet med hovedrengøring'.

Allerede på tidspunktet for arbejdsmarkedsrådets første afgørelse tydede oplysningerne imidlertid på at kontanthjælpsmodtagere også udførte almindelig rengøring. Forening (A) og kommunen afgav forskellige oplysninger om i hvilket omfang kontanthjælpsmodtagerne også udførte almindelig rengøring.

Jeg henviser til at Forening (A) oplyste (brev af 1. januar 2002 til arbejdsmarkedsrådet) at organisationens medlemmer ikke 'især' – som anført af kommunen – udførte hovedrengøring. Aalborg Kommune havde bekræftet at det ikke kunne udelukkes at enkelte kontanthjælpsmodtagere der havde været i langvarig aktivering, udførte almindelig rengøring (brev af 5. april 2002 til arbejdsmarkedsrådet). Kommunen oplyste også at 29 pct. af kommunens personaleforbrug til rengøring var ledige, og at 22 pct. af de præsterede timer vedrørte hovedrengøring, hvorfor kommunen mente at der var god sammenhæng i projektet (brev af 23. april 2002). Jeg har i øvrigt noteret at kommunen i brev af 6. december 2001 oplyste at der løbende var 100 ledige (20 forsikrede og 80

kontanthjælpsmodtagere) i ordningen, og at der i øvrigt var 200 ordinært ansatte.

Arbejdsmarkedsrådet undersøgte efter det oplyste ikke disse oplysninger nærmere, men anførte blot i afgørelsen at det drejede sig om 'hovedrengøring'.

Det er min foreløbige opfattelse at det er kritisabelt hvis arbejdsmarkedsrådet traf 'afgørelse' om at hovedrengøring var en ny opgave, uden at undersøge om det var hovedrengøring som sagen drejede sig om.

I den følgende afgørelse af 24. september 2003 anførte rådet at det er 'primært hovedrengøring', og at 'det er uheldigt, hvis der i vidt omfang sker en sammenblanding mellem medarbejdere, der gennemfører den lovpligtige rengøring og den ekstra rengøring, som gennemføres i rengøringsprojektet'.

Det er ikke klart for mig om rådet nu har undersøgt om opgaven var 'hovedrengøring', eller om der (i vidt omfang) skete en 'sammenblanding' af ordinært ansatte og kontanthjælpsmodtagere, hvorved må forstås at kontanthjælpsmodtagere (i vidt omfang) udførte almindelig rengøring.

Jeg har imidlertid forstået at rådet mener at den omstændighed at kontanthjælpsmodtagere (eventuelt) udførte almindelig rengøringsarbejde, bare var 'uheldig'.

Arbejdsmarkedsrådet var som anført ovenfor allerede i forbindelse med den første afgørelse af 7. maj 2002 forpligtet til at undersøge om det rådet traf afgørelse om (hovedrengøring), var det som sagen drejede sig om. Hvis rådet efterfølgende måtte konstatere at sagen ikke kun drejede sig om hovedrengøring – men også almindelig rengøring – var rådet efter min foreløbige opfattelse forpligtet til at overveje om afgørelsen ville have fået et andet resultat i relation til de korrekte oplysninger, og i givet fald genoptage sagen.

Efter min opfattelse burde rådet derfor i det omfang det må lægges til grund at op-

gaven faktisk også vedrørte 'almindelig rengøring', have vurderet om 'almindelig rengøring' opfyldte bl.a. de to kriterier som rådet selv havde opstillet i relation til § 31, stk. 2. Det vil sige at rådet skulle have vurderet om 'almindelig rengøring' var en helt ny opgave, og om 'almindelig rengøring' var en service som kommunen var forpligtet til at yde. Hvis rådet fandt at 'almindelig rengøring' ikke kunne opfylde de af rådet opstillede betingelser i relation til § 31, stk. 2, og sagen dermed ville have fået et andet resultat, var rådet forpligtet til at genoptage sagen.

Det er derfor min foreløbige opfattelse at det er kritisabelt hvis rådet mener det er tilstrækkeligt blot at konstatere at et eventuelt forkert oplysningsgrundlag i forbindelse med den første afgørelse bare er 'uheldigt'.

6.2.4.2. Som anført i pkt. 6.2.4 har jeg forstået at arbejdsmarkedsrådet ved vurderingen af at der var tale om en helt ny opgave efter bekendtgørelsens § 31, stk. 2, bl.a. lagde vægt på at det (hovedrengøring) var en service som kommunen ikke var forpligtet til at yde efter lov om social service.

Til brug for arbejdsmarkedsrådets afgørelse af 7. maj 2002 havde Aalborg Kommune bl.a. oplyst (brev af 5. april 2002) at hovedrengøring lå ud over det som kommunen var forpligtet til at yde efter lov om social service, § 71, men at de pensionister som fik hovedrengøring, var dem der i forvejen var visiteret til almindelig rengøringshjælp efter § 71. Kommunen anførte også at pensionisterne ikke fik lov til selv at vælge at ansætte en person til at udføre hovedrengøringen fordi hovedrengøring lå uden for kommunens pligt efter servicelovens § 71.

Fortolkningen af servicelovens § 71 og de konsekvenser det har at en kommune beslutter at serviceniveauet skal omfatte hovedrengøring, indgik således i arbejds-

markedsrådets fortolkning af bekendtgørelsens § 31, stk. 2.

Det følger af officialprincippet at en myndighed er forpligtet til at oplyse (faktum og) jus i fornødent omfang. Det er således den myndighed som skal træffe afgørelse i sagen, der er ansvarlig for at anvende reglerne korrekt. Dette gælder også fortolkningen af regler som myndigheden normalt ikke har som en del af retsgrundlaget for sine afgørelser, men som inddrages i det regelgrundlag som myndigheden i den foreliggende sag skal træffe afgørelse efter.

På samme måde som ved oplysning af faktum kan myndigheden dog i et vist omfang bede andre om hjælp. I relation til oplysningen af jus vil det oftest være relevant at indhente udtalelser fra ressortministeriet hvis man er i tvivl om lovgrundlaget.

Arbejdsmarkedsrådet for Nordjyllands Amt indhentede ikke nogen udtalelse fra Socialministeriet vedrørende Aalborg Kommunes udlægning af servicelovens § 71 til brug for sin afgørelse. Jeg har i den forbindelse noteret mig at arbejdsmarkedsrådet i forbindelse med den første afgørelse af 7. maj 2002 flere gange af Aalborg Kommune blev opfordret til at indhente en udtalelse fra Beskæftigelsesministeriet – dog vedrørende et andet fortolkningsspørgsmål. Kommunen havde bl.a. anført at man var bekendt med at Arbejdsmarkedsrådet for Århus Amt havde en tilsvarende sag og havde bedt ministeriet om en udtalelse vedrørende denne. Jeg må således lægge til grund at Arbejdsmarkedsrådet for Nordjyllands Amt var bekendt med muligheden for at indhente vejledende udtalelser, men at man bevidst fravalgte dette.

Det er ikke klart for mig om arbejdsmarkedsrådet på daværende tidspunkt undlod at indhente udtalelser fra f.eks. Socialministeriet om udlægningen af servicelovens § 71 fordi rådet mente at man selv

kunne fortolke reglen og dermed (efter)prøve kommunens udlægning af denne, eller om arbejdsmarkedsrådet – i lyset af den generelle udtalelse af 1. april 2004 – ikke anså sig forpligtet til at prøve kommunens oplysninger om § 71.

En (korrekt) prøvelse af kommunens udlægning af reglen ville efter min foreløbige opfattelse have ført til at arbejdsmarkedsrådet måtte lægge til grund at kommunen var forpligtet til at yde hovedrengøring når kommunen – som oplyst – havde besluttet at dette var en del af serviceniveauet.

Jeg henviser til at selv hvis man lægger til grund at hovedrengøring er en ydelse der ikke nødvendigvis skal indgå i det kommunale serviceniveau, er det almindeligt antaget at når en myndighed har truffet en afgørelse om en bestemt ydelse, er myndigheden forpligtet til at opfylde denne afgørelse.

Ved lov nr. 399 af 6. juni 2002 om ændring af lov om social service mv., som trådte i kraft den 1. juli 2002 for så vidt angår nedenfor omtalte § 75 b, blev der indsat en bestemmelse i servicelovens § 75 b om at hjælp efter § 71 skal leveres i overensstemmelse med afgørelsen. Det fremgår af forarbejderne til § 75 b at borgerne også forud for denne bestemmelse havde et retskrav på at den hjælp som myndighederne havde truffet afgørelse om, blev leveret. Bestemmelsen blev således indsat for at indskærpe pligten til at efterleve afgørelserne (jf. Folketingstidende 2001-02, Tillæg A, s. 3542 og s. 3546).

Jeg bemærker desuden at det allerede forud for reglerne om frit leverandørvalg (lov nr. 399 af 6. juni 2002 om ændring af lov om social service mv.) var bestemt i den dagældende lov om social service, § 71, stk. 3 (lovbekendtgørelse nr. 844 af 24. september 2001), at en person der var visiteret til hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet, selv kun-

ne vælge en person til at udføre disse opgaver.

Også forud for den udtrykkelige bestemmelse i servicelovens § 75 b var Aalborg Kommune derfor – når kommunen havde besluttet at serviceniveauet skulle inkludere hovedrengøring og havde visiteret konkrete borgere hertil efter lov om social service, § 71 – forpligtet til at sørge for at disse afgørelser blev efterlevet, uanset om der var kontanthjælpsmodtagere til at udføre opgaven eller ej. Desuden kunne den visiterede selv vælge en person til at udføre opgaven, jf. den dagældende § 71, stk. 3.

På den baggrund er det min foreløbige opfattelse at det er beklageligt at arbejdsmarkedsrådet i afgørelsen af 24. september 2003 meddelte at rådet ved den oprindelige afgørelse af 7. maj 2002 havde lagt til grund at kommunen ikke var forpligtet til at levere hovedrengøring efter serviceloven, og at arbejdsmarkedsrådet fastholdt dette den 24. september 2003.

Efterfølgende har Aalborg Kommune – til brug for Konkurrencerådets sag – bekræftet at hovedrengøring var en ydelse der blev givet med hjemmel i servicelovens § 71. Socialministeriet har til brug for Konkurrencerådets sag tillige udtalt at kommunale myndigheder er forpligtet til at sørge for at alle afgørelser i henhold til servicelovens § 71 efterleves.

Jeg bad på den baggrund i brev af 21. januar 2004 arbejdsmarkedsrådet om at oplyse hvilke konsekvenser det havde for rådets afgørelse at kommunen *nu* havde bekræftet at det var en ydelse efter servicelovens § 71.

Det er uklart for mig hvad arbejdsmarkedsrådet mener det har af konsekvenser.

Først anfører rådet i udtalelsen af 1. april 2004 at selv om man næppe nu kunne argumentere for det var en 'helt ny opgave' fordi kommunen i givet fald var forpligtet til at levere ydelsen, kunne rådet til gengæld argumentere for at opgaven un-

der disse konditioner ikke kunne være konkurrenceforvridende. Som anført ovenfor (pkt. 6.2.3) skal et projekt ikke kun opfylde bekendtgørelsens § 31 *eller* § 33.

Efterfølgende anfører arbejdsmarkedsrådet imidlertid at rådet fortsat fortolker essensen af oplysningerne om § 71 sådan at kommunen kan vælge at tilbyde hovedrengøring, men ikke er forpligtet til dette, hvorfor det stadig kan betragtes som en ekstra og ny opgave. Arbejdsmarkedsrådet anfører afslutningsvis at det må medgives at synspunktet – om at der er tale om en 'helt ny opgave' – efter de nye oplysninger fra Socialministeriet kan diskuteres.

På samme måde som mangler i relation til oplysning af sagens faktum på afgørelsestidspunktet kan medføre en efterfølgende pligt for myndigheden til at genoptage sagen (jf. ovenfor, pkt. 6.2.4.1), kan en oprindeligt forkert retsopfattelse også medføre en pligt til at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse på baggrund af det korrigerede juridiske grundlag.

Når arbejdsmarkedsrådet i sin afgørelse af 24. september 2003 lagde vægt på at kommunen ikke var forpligtet til at yde hovedrengøring, og rådet derfor anså det som en helt ny opgave i henhold til bekendtgørelsens § 31, stk. 2, er det derfor min foreløbige opfattelse at det burde have som konsekvens – når rådet får oplyst at kommunen er forpligtet til at efterleve de visiterede afgørelser – at rådet tager stilling til hvilken betydning det har for den oprindelige afgørelse efter § 31, stk. 2.

Arbejdsmarkedsrådets udtalelse kan læses sådan at rådet ikke anser sig for forpligtet til at lægge de oplysninger/udtalelser som kommunen og Socialministeriet nu har givet, til grund. Arbejdsmarkedsrådet har ikke anført nogen juridiske overvejelser der kunne begrunde en anden udlægning af servicelovens § 71 end den der er skitseret ovenfor, og som efter

min opfattelse allerede var gældende ved rådets afgørelse af 7. maj 2002. Jeg har i den forbindelse også noteret mig at arbejdsmarkedsrådet tilsyneladende ikke i afgørelsen af 24. september 2003 har inddraget de udtalelser som jeg i forbindelse med min redegørelse af 10. juni 2003 indhentede fra Arbejdsmarkedsrådet for Århus Amt, og som jeg bad Arbejdsmarkedsrådet for Nordjyllands Amt om at inddrage i forbindelse med genoptagelsen af sagen.

Det er min foreløbige opfattelse at det er meget kritisabelt hvis rådet ikke mener at det har nogen konsekvenser for de trufne afgørelser at rådet har lagt en forkert retsopfattelse til grund; og det er efter min foreløbige opfattelse direkte forkert hvis rådet ikke anser sig for at være forpligtet til at genoptage en sag og træffe en afgørelse der er i overensstemmelse med lovgivningen.

6.3.1. Bekendtgørelse nr. 291 af 25. april 2001 om kontanthjælpsmodtagers aktivering efter lov om aktiv socialpolitik, § 32 og § 33, havde følgende ordlyd:

‘§ 32. Produktion og afsætning af produkter må kun ske, hvis produktionen er nødvendig for at forbedre beskæftigelsesmulighederne for kontanthjælpsmodtagerne, afsætningen er en naturlig følge af produktionen, og afsætningen sker på markedsvilkår.

§ 33. Etablering af individuel jobtræning må ikke være konkurrenceforvridende.’

6.3.2. Arbejdsmarkedsrådet anførte i afgørelsen af 24. september 2003 om § 32:

‘Med henvisning til bekendtgørelsens § 32 har udvalget vurderet, at der er tale om et genoptræningsprojekt for kontanthjælpsmodtagere. Formålet med projektet har været at introducere de ledige til arbejdsmarkedet og om muligt give dem chance for med dette arbejde at vise, at de

havde kvalifikationer til ordinær beskæftigelse. Rent faktisk har Aalborg Kommune dokumenteret, at en del af kontanthjælpsmodtagerne efterfølgende er ansat på ordinære ansættelsesvilkår. Udvalget støtter dette formål og er tilfreds med effekterne.

Når kommunen gennemfører et rengøringsprojekt, følger det i sagens natur, at der sker en produktion (= hovedrengøring) og en afsætning (= hos pensionister). Ligeledes vurderer udvalget, at afsætningen er en naturlig følge af produktionen (hovedrengøring kan ikke med fornuft gennemføres værkstedsbaseret, idet en del af produktet også er den sociale kontakt, der ligger i at foretage rengøringen i pensionistens hjem).

Det fremgår endvidere af § 32, at afsætningen skal ske på markedsvilkår. Som udvalget oven for har argumenteret, vurderes der ikke at være et marked for det konkrete område (hovedrengøring hos pensionister), idet der efter udvalgets opfattelse ikke blandt de pensionister, som får tilbudt hovedrengøring af Aalborg Kommune vil være efterspørgsel efter andre virksomheder, som på markedsvilkår ville kunne udbyde hovedrengøringen.

Udvalget betragter sin opgave som at udøve et skøn, om det pågældende projekt ville være at betragte som konkurrenceforvridende. I sin afgørelse har udvalget vejet de forskellige elementer i forhold til hinanden. Udvalgets samlede vurdering er, at der ikke med Aalborg Kommunes projekt er tale om konkurrenceforvridning, men til gengæld tale om et projekt, som hjælper udsatte ledige til en fortsat tilknytning til arbejdsmarkedet forhåbentligt på ordinære vilkår.’

Jeg bad i brev af 21. januar 2004 arbejdsmarkedsrådet om at oplyse nærmere om hvilket marked rådet havde lagt til grund for vurderingen af at der ikke var tale om konkurrenceforvridning. Arbejdsmarkedsrådet udtalte i brev af 1. april 2004:

'Den hovedrengøring, som kommunen tilbød pensionister visiteret efter § 71, var normeret til 7 timer én gang om året. Den gruppe af ledige, som kommunen anvendte til hovedrengøringen, var kontant-hjælpsmodtagere, som gennem den individuelle jobtræning skulle trænes for senere at kunne træde i ind på det ordinære arbejdsmarked igen. Afledt heraf var, der ikke tale om fuld effektiv eller kvalificeret arbejdsstyrke. Såfremt opgaven skulle løses af personer, som allerede var på det ordinære arbejdsmarked, ville opgaven efter udvalgets opfattelse kunne løses på betydelig kortere tid og mere effektivt, i hvert fald på mindre end 50 % af den normerede tid i hovedrengøringsprojektet.

Hvis pensionisterne, som fik tilbudt hovedrengøring, i stedet ville have bestilt hovedrengøringen mod betaling af en privat virksomhed, er det udvalgets opfattelse, at kun et fåtal af pensionisterne ville have valgt denne prioritering. Udvalget har vurderet, at det er under 25 %, men det kan jo i sagens natur ikke dokumenteres.

For yderligere at anskueliggøre konkurrenceforvridningsaspektet med et regneeksempel, viser det sig, at hvis 4.000-5.000 pensionister har modtaget hovedrengøringen én dag pr. år, ville den opgave anslået være på under halvdelen af 4.000-5.000 'mand'dage, hvoraf ca. 25 % ville betale for det. I runde tal giver det højst 550 'mand'dage spredt ud over et helt år, som private virksomheder kunne byde på. Efter udvalgets opfattelse er den kommercielle forretning set i dette perspektiv forsvindende lille.

Som nævnet indledningsvis blev udvalgets oprindelige beslutning truffet ud fra de oplysninger, som var tilgængelige på det aktuelle tidspunkt.'

6.3.3. Jeg har forstået at arbejdsmarkedsrådet mente at kravet i bekendtgørelsens § 32 om at afsætning skulle ske på markedsvilkår, kunne fraviges hvis rådet

skønnede at projektet ikke direkte kunne konverteres til en kommerciel forretning for en enkelt privat virksomhed. Jeg har også forstået at rådet mente at hvis det ikke skønnede at projektet kunne konverteres til en kommerciel forretning, var det heller ikke konkurrenceforvridende.

Det fremgår af ordlyden af § 32 at afsætning af en ydelse skulle ske på markedsvilkår. Det afgørende måtte derfor være om der var et marked for den pågældende ydelse.

Jeg mener ikke at ordlyden af § 32 gav mulighed for at man – som arbejdsmarkedsrådet har gjort – begrænsede bestemmelsen til de tilfælde hvor rådet skønnede at det pågældende projekt kunne konverteres direkte til en rentabel forretning for en enkelt privat virksomhed.

Det er derfor min foreløbige opfattelse at arbejdsmarkedsrådets retlige anvendelse af markedsbegrebet i bekendtgørelsens § 32 var forkert.

Jeg henviser også til at der vedrørende hjemmehjælp med virkning senest fra den 1. januar 2003 er indført det såkaldte frie leverandørvalg (lov nr. 399 af 6. juni 2002 om ændring af lov om social service mv.) som bl.a. havde til formål at sikre borgerne medbestemmelse og konkurrence vedrørende levering af serviceydelser (se Folketingstidende 2001-02, Tillæg A, s. 3539 f). Allerede forud for det frie leverandørvalg var der mulighed for at en person der var visiteret til hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet efter den dagældende § 71, stk. 1, nr. 2, selv kunne vælge en person til at udføre disse opgaver, jf. den dagældende § 71, stk. 3 (lovbekendtgørelse nr. 844 af 24. september 2001 om lov om social service). I øvrigt skal jeg bemærke at Konkurrencerådet (der traf afgørelse efter de fra 1. juli 2002/1. januar 2003 gældende regler) lagde til grund at markedet i relation til konkurrencelovens § 11 a skulle afgrænses til markedet for levering af ydelserne prak-

tisk hjælp og personlig pleje til borgere i Aalborg Kommune der var visiteret til modtagelse heraf. Det er oplyst i Konkurrencerådets afgørelse at der – trods den oprindelige prisfastsættelse som Konkurrencerådet vurderede som konkurrenceforvridende – var private aktører på området (Konkurrencerådets redegørelse, pkt. 41-42).

Selv hvis man lagde til grund at det var lovligt at afgrænse § 32 til de tilfælde hvor et projekt måtte antages at kunne konverteres direkte til en kommerciel forretning for en enkelt privat virksomhed, ville en sådan afgørelse forudsætte at rådet kunne angive hvad man havde lagt til grund for denne vurdering.

I afgørelsen af 24. september 2003 anførte arbejdsmarkedsrådet at man ikke mente at det antal pensionister som alternativt ville tage initiativ til at efterspørge ydelsen hos en privat udbyder, ville have et omfang som kunne danne grundlag for en kommerciel forretning. Det er ikke i afgørelsen oplyst hvad rådet lagde til grund for denne antagelse.

I udtalelsen af 1. april 2004 har arbejdsmarkedsrådet opstillet et regnestykke til anskueliggørelse af den (manglende) kommercielle forretning i projektet.

Jeg har således forstået at arbejdsmarkedsrådet har lagt til grund at en kontanthjælpsmodtager arbejder mere end dobbelt så langsomt – eller mindre end halvt så effektivt – som en ordinært ansat. Der er ikke henvist til på hvilket grundlag rådet har foretaget dette skøn, og om der er nogen dokumentation herfor.

Jeg har også forstået at arbejdsmarkedsrådet mener at grundlaget for en forretningsmæssig vurdering af projektet på baggrund af denne antagelse – om at kontanthjælpsmodtagere kun arbejder halvt så effektivt som ordinært ansatte – betyder at forretningsgrundlaget kun er halvdelen af den tid som kontanthjælpsmodtagerne skulle bruge på levering af 7 timers

hovedrengøring. Jeg har forstået at det bygger på den antagelse at kommunen efter § 71 kunne visitere en borger til hovedrengøring af henholdsvis 7 timers varighed leveret af en kontanthjælpsmodtager eller 3½ timers hovedrengøring leveret af en ordinær ansat, og at den visiterede borger ikke selv kunne vælge en person til at udføre arbejdet. Som anført i afsnit 6.2.4.2 var det imidlertid allerede forud for reglerne om frit leverandørvalg bestemt i den dagældende lov om social service, § 71, stk. 3, at en borger der var visiteret til hjælp til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet, selv kunne vælge en person til at udføre disse opgaver.

Endelig har jeg forstået at arbejdsmarkedsrådet har skønnet at rådet kun mener at 25 pct. af pensionisterne i Aalborg Kommune ville købe sig til hovedrengøring hvis de ikke fik den leveret gratis, og at rådet mener det følger af sagens natur at det ikke kan dokumenteres.

Arbejdsmarkedsrådet konkluderer her efter at det i runde tal højest giver 550 manddage spredt ud over et helt år, og at den kommercielle forretning derfor er forsvindende lille. De 550 manddage spredt ud over et helt år harmonerer imidlertid meget dårligt med at Aalborg Kommune i brev af 6. december 2001 til arbejdsmarkedsrådet oplyste at der løbende var 100 ledige – 20 forsikrede og 80 kontanthjælpsmodtagere – beskæftiget med rengøringsprojektet. På den baggrund er det min foreløbige opfattelse at arbejdsmarkedsrådets sagsoplysning i relation til det anførte markedsbegreb/konkurrenceforvridningssynspunkt er ganske utilstrækkelig.

6.4. Min samlede foreløbige vurdering af arbejdsmarkedsrådets afgørelse og sagsoplysningen i forbindelse hermed er følgende:

Som det fremgår af pkt. 6.1, er det min foreløbige opfattelse at arbejdsmarkedsrå-

dets begrundelse i brev af 24. september 2003 fortsat ikke fremtræder som en forklaring på afgørelsens indhold. Jeg har imidlertid forsøgt at gennemgå arbejdsmarkedsrådets afgørelse og sagsoplysningen i relation til bekendtgørelsens §§ 31-32.

Det er min foreløbige opfattelse at arbejdsmarkedsrådet har forstået reglerne forkert hvis rådet anser bekendtgørelsens §§ 31-33 som alternative bestemmelser (jf. pkt. 6.2.3).

I relation til arbejdsmarkedsrådets vurdering af om der var tale om en 'helt ny opgave' i henhold til bekendtgørelsens § 31, stk. 2, lagde arbejdsmarkedsrådet ved afgørelsen af 7. maj 2002, som sagen er oplyst for mig, uprøvet til grund at 'den helt ny opgave' var hovedrengøring selv om der var oplysninger der tydede på at kontanthjælpsmodtagere også foretog almindelig rengøring. Det er min foreløbige opfattelse at det er kritisabelt hvis arbejdsmarkedsrådet traf 'afgørelse' om at hovedrengøring var en ny opgave, uden at undersøge om det var hovedrengøring som sagen drejede sig om. Arbejdsmarkedsrådet har i brev af 24. september 2003 anført at det er 'uheldigt' hvis kontanthjælpsmodtagere udfører almindelig rengøring. Det er min foreløbige opfattelse at det er kritisabelt hvis rådet mener det er tilstrækkeligt blot at konstatere at et eventuelt forkert oplysningsgrundlag i forbindelse med den første afgørelse bare er 'uheldigt' (jf. pkt. 6.2.4.1).

I relation til arbejdsmarkedsrådets vurdering af om der var tale om en 'helt ny opgave' i henhold til bekendtgørelsens § 31, stk. 2, lagde rådet også vægt på at hovedrengøring var en service som kommunen ikke var forpligtet til at yde efter lov om social service. Selv hvis hovedrengøring er en ydelse der ikke nødvendigvis skal indgå i det kommunale serviceniveau, er det almindeligt antaget at når en myndighed har truffet afgørelse om en be-

stemt ydelse, er myndigheden forpligtet til at opfylde denne. Det er derfor min foreløbige opfattelse at det er beklageligt at arbejdsmarkedsrådet efter det oplyste ved afgørelserne af 7. maj 2002 og 24. september 2003 lagde til grund at kommunen ikke var forpligtet til at levere den visiterede hovedrengøring. Jeg bad i brev af 21. januar 2004 arbejdsmarkedsrådet om at oplyse hvilke konsekvenser det havde for rådets afgørelse at kommunen *nu* havde bekræftet at det var en ydelse efter lov om social service. Det er uklart for mig hvad arbejdsmarkedsrådet mener det har af konsekvenser. Det er min foreløbige opfattelse at det er meget kritisabelt hvis rådet ikke mener at det har nogen konsekvenser for de trufne afgørelser at rådet har lagt en forkert retsopfattelse til grund. Det er også min foreløbige opfattelse at det er direkte forkert hvis rådet ikke anser sig for at være forpligtet til genoptage en sag og træffe en afgørelse i overensstemmelse med lovgivningen (jf. pkt. 6.2.4.2).

Jeg har forstået at arbejdsmarkedsrådet mente at kravet i bekendtgørelsens § 32 om at afsætning skulle ske på markedsvilkår, kunne fraviges hvis rådet skønnede at projektet ikke direkte kunne konverteres til en kommerciel forretning for en enkelt privat virksomhed. Det er min foreløbige opfattelse at arbejdsmarkedsrådets retlige anvendelse af markedsbegrebet i § 32 er forkert. Selv hvis man lagde til grund at markedsbegrebet kunne afgrænses som arbejdsmarkedsrådet har gjort, ville en sådan afgørelse forudsætte at rådet kunne angive hvad det havde lagt til grund for afgørelsen. Det er min foreløbige opfattelse at arbejdsmarkedsrådets sagsoplysning i relation til markedsbegrebet/konkurrenceforvridningssynspunktet er ganske utilstrækkelig (jf. pkt. 6.3.3).

Samlet set er det derfor min foreløbige opfattelse at sagsforløbet og arbejdsmarkedsrådets udtalelse af 1. april 2004 tyder på at Arbejdsmarkedsrådet for Nordjyl-

lands Amt ikke har anset sig for forpligtet til selvstændigt at oplyse sagen og derved sikre sig at der blev truffet en afgørelse i overensstemmelse med lovgivningen.

Under hensyntagen til at de regler som arbejdsmarkedsrådet har truffet afgørelse efter, er ophævet, og at Konkurrencerådet efterfølgende har meddelt Aalborg Kommune et påbud i henhold til konkurrencelovens § 11 a, har jeg imidlertid besluttet at jeg ikke vil bede arbejdsmarkedsrådet om at genoptage sagen.

Min foreløbige opfattelse af Arbejdsmarkedsrådet for Nordjylland Amts sagsbehandling har imidlertid givet mig anledning til at inddrage regionschefen og Beskæftigelsesministeriet i sagen.

Som det fremgår nedenfor, pkt. 7, vil jeg – ud over at bede disse myndigheder om eventuelle bemærkninger til den foreløbige udtalelse – tillige bede om en udtalelse fra disse vedrørende deres tilsynsbeføjelser over for arbejdsmarkedsrådet i den konkrete sag og mere generelt.

7. Tilsyn med arbejdsmarkedsrådets afgørelser

Regionschefen for Arbejdsformidlingen var i medfør af den dagældende lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik, § 61, stk. 2, forpligtet til at påse at arbejdsmarkedsrådets beslutninger var lovlige, og skulle samtidig drage omsorg for deres iværksættelse. Bestemmelsen er enslydende videreført i den nugældende lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats, § 9, stk. 2.

Det er ikke nærmere reguleret hvad regionschefen kan og skal gøre i anledning af at arbejdsmarkedsrådet træffer en ulovlig beslutning.

Jeg beder om at regionschefen for Arbejdsformidlingen Nordjyllands Amt redegør for om regionschefen har foretaget sig noget i anledning af arbejdsmarkedsrådets afgørelse af 7. maj 2002 som blev fastholdt i brev af 24. september 2003, og i

givet fald hvilket. Jeg beder også om at regionschefen redegør for praksis for anvendelse af den dagældende lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik, § 61, stk. 2, og den nugældende lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats, § 9, stk. 2.

Jeg beder om at Beskæftigelsesministeriet kommenterer regionschefens redegørelse.

Endelig beder jeg om at Beskæftigelsesministeriet udtaler sig generelt om de kompetencer der må anses at følge af den dagældende § 61, stk. 2, i lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik og den nugældende § 9, stk. 2, i lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats og om Beskæftigelsesministeriets forpligtelser som ressortministerium. Jeg beder om at Beskæftigelsesministeriet i den forbindelse udtaler sig om et eventuelt samspil mellem regionschefens beføjelser og Beskæftigelsesministeriets tilsynsforpligtelser.”

Myndighedernes bemærkninger til ombudsmandens foreløbige redegørelse

Den 26. oktober 2004 udtalte arbejdsmarkedsrådet følgende:

”...

Arbejdsmarkedsrådet vil i det følgende alene forholde sig til de punkter, hvor der som en foreløbig opfattelse fra Ombudsmandens side gives udtryk for kritik.

I den foreløbige redegørelses pkt. 5, Arbejdsmarkedsrådets generelle udtalelse af 1. april 2004 om Rådets rolle som kollegialt organ, anføres det som Ombudsmandens umiddelbare forståelse, at Rådet ikke anser sig for omfattet af officialprincippet.

Denne forståelse er baseret på Rådets udtalelse af 1. april 2004 til Ombudsmanden, i hvilken blandt andet anføres, at Rådet ikke har en ’opsøgende eller efterforskende rolle’, jf. Ombudsmandens citat fra skrivelsen på side 13 i den foreløbige redegørelse.

Ombudsmandens umiddelbare forståelse er forkert, og har efter Rådets opfattelse i øvrigt ikke dækning i den refererede passus fra udtalelsen af 1. april 2004.

Arbejdsmarkedsrådet anser sig som forvaltningsmyndighed, som er omfattet af officialprincippet, såvel som andre forvaltningsretlige principper.

Arbejdsmarkedsrådet er dernæst i det væsentligste enig i Ombudsmandens redegørelse for indholdet af officialprincippet, herunder at en afgørelse af sagen forudsætter en selvstændig vurdering af foreliggende jus og faktum.

Der er derfor ikke grundlag for at karakterisere Arbejdsmarkedsrådets generelle udtalelse som beklagelig, om end formuleringen i udtalelsen af 1. april 2004 nok burde have været mere præcis.

I den foreliggende redegørelses pkt. 6 om afgørelsen af 7. maj 2004 (fastholdt i brev af 24. september 2003) og sagsoplysningen i den forbindelse er der forskellige konklusioner (pkt. 6.4), som kommenteres nedenfor.

Arbejdsmarkedsrådet er enig i Ombudsmandens forståelse af reglerne i bekendtgørelsens §§ 31-33.

Samtlige betingelser i §§ 31-33 skal være opfyldte for så vidt angår arbejde i offentlig eller privat individuel jobtræning.

Med hensyn til spørgsmålet om sagsoplysning, herunder spørgsmålet om, hvorvidt der var tale om en 'helt ny opgave' bemærkes følgende:

De oplysninger, som udgjorde grundlaget for, at Arbejdsmarkedsudvalget vurderede opgaven, beskrevet som primært hovedrengøring hos pensionister, jf. Rådets skrivelse af 24. september 2003 til Forening (A) som et projekt, som må sidestilles med en helt ny opgave, var indhentet hos Aalborg Kommune, som grundet ovenfor, Rådet i flere omgange, dels skriftligt og dels på møde har meddelt sine bemærkninger til sagen.

Klageren har fået forelagt samtlige oplysninger og har haft mulighed for at kommentere disse.

De oplysninger, der blev tilvejebragt på denne måde, godtgjorde, at det – om end i begrænset omfang – forekom, at de aktiverede (også) udførte almindelige rengøringsopgaver.

Dette karakteriseres som 'uheldigt' i Rådets skrivelse af 24. september 2003.

Rådet burde nok på baggrund af oplysningerne, om at der blev udført almindeligt rengøringsarbejde, klart have markeret, at noget sådant ikke var i overensstemmelse med lovgivningen og derfor skulle bringes til ophør, og Rådet tager derved den – foreløbigt – meddelte kritik til efterretning.

Med hensyn til betydningen af, om hovedrengøring er eller ikke er en service, som kommunen er forpligtet til at yde i henhold til lov om social service, er det Rådets opfattelse, at man har været berettiget til at lægge den af Aalborg Kommune i skrivelse af 5. april 2002 meddelte opfattelse til grund.

Som ovenfor anført indebærer officialprincippet også en stillingtagen fra Rådets side til de retsregler, der finder anvendelse i forbindelse med en konkret afgørelse, og Rådet mener ikke det med rimelighed kan kritiseres, at Rådet har lagt den af kommunen meddelte retsopfattelse til grund.

Da det senere viste sig, at Aalborg Kommunes fortolkning af servicelovens § 71 ikke var holdbar, burde Rådet imidlertid have genoptaget sagen med henblik på at træffe afgørelse på grundlag af en konkret retsopfattelse, idet Rådet kan tiltræde Ombudsmandens principielle udgangspunkt, hvorefter en sag, der er afgjort på en forkert forståelse af loven, bør genoptages, således at der kan træffes afgørelse i overensstemmelse med lovgivningen.

Arbejdsmarkedsrådet agter imidlertid, af de grunde, Ombudsmanden har anført i den foreløbige redegørelse s. 27, ikke at foretage yderligere i sagen.

For så vidt angår forståelsen af markedsbegrebet i bekendtgørelsens § 32 og Ombudsmandens bemærkninger hertil tager Rådet disse bemærkninger til efterretning i

betragtning af Konkurrencerådets efterfølgende afgørelse overfor Aalborg Kommune.

Med hensyn til Ombudsmandens samlede foreløbige vurdering gående på, at Arbejdsmarkedsrådet ikke har anset sig som forpligtet til selvstændigt at oplyse sagen og derved sikre en afgørelse i overensstemmelse med loven, er det Rådets opfattelse, at der ikke i det af Ombudsmanden anførte citat fra skrivelsen af 1. april 2004 er dækning for en så vidtrækkende slutning, som Ombudsmanden drager, og som fremhæves som Ombudsmandens samlet set foreløbige konklusion.

Som også anført ovenfor er der imidlertid en række af Ombudsmandens kritikpunkter, der må tages til efterretning som værende berettigede.

Rådet henviser i øvrigt til Rådets skrivelse af 1. april 2004 til Ombudsmanden.

..."

I brev af 29. oktober 2004 udtalte regionschefen bl.a. følgende:

"Med hensyn til praksis for anvendelse af den dagældende lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik § 61, stk. 2, svarende til den nugældende lovs § 9, stk. 2, bemærkes følgende.

Det fremgår af begge bestemmelser, at Regionschefen skal påse, at Arbejdsmarkedsrådets beslutninger er lovlige.

Hvorledes Regionschefen skal udføre denne opgave er ikke præciseret.

I henhold til Arbejdsmarkedsrådets forretningsorden deltager Regionschefen i Rådets møder, ligesom Regionschefen deltager i møderne i det i henhold til forretningsordenen nedsatte forretningsudvalg, der træffer beslutninger i klagesager.

Efter forretningsordenen er det ligeledes Regionschefen, der varetager Rådets sekretariatsforretninger.

Opfyldelsen af Regionschefens forpligtelser i henhold til lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik § 61, stk. 2 (nugældende lovs § 9, stk. 2) sker i praksis ved, at Regionschefen gennem det forberedende arbejde i sekreta-

riatet og gennem deltagelse i Rådets – og de af Rådet nedsatte udvalgs – møder følger med i sagerne, således at Regionschefen enten i den forberedende fase eller under møderne om fornødent har mulighed for at fremkomme med vejledning til Rådet (Udvalget).

Det bemærkes i den forbindelse, at Regionschefen, både ved Rådets og udvalgenes møder, har taleret.

I forhold til den konkrete sag – Arbejdsmarkedsrådets afgørelse af 7. maj 2002 som blev fastholdt i brev af 24. september 2003 – bemærkes følgende.

I indstillingen til forretningsudvalget havde sekretariatet foreslået, at Aalborg Kommunes anvendelse af aktiverede med udgangspunkt i den dagældende bekendtgørelses § 32, stk. 3 måtte betragtes som konkurrenceforvridende i forhold til rengøringsfirmaernes muligheder for at levere tilsvarende ydelse til Aalborg Kommunes pensionister.

Under drøftelsen i Arbejdsmarkedsrådets forretningsudvalgs møde forud for afgørelsen af 7. maj 2002, i hvilket Regionschefen deltog, skønnede et flertal, at Aalborg Kommunes rengøringsprojekt ikke kunne anses for at være konkurrenceforvridende.

Regionschefen vurderede, at da afgørelsen beroede på et skøn over konkurrenceforvridning, lå det inden for rammerne for dette skøn at nå til et andet resultat end det af sekretariatet indstillede, hvorfor der ikke var anledning for Regionschefen til at gribe ind.

Fastholdelsen af afgørelsen ved brev af 24. september 2003 gav ej heller anledning til indgriben, idet der efter Regionschefens vurdering stadig forelå en skønsræssig vurdering af, om der forelå konkurrenceforvridning eller ej."

Beskæftigelsesministeriet udtalte den 1. marts 2005 følgende:

"...

Beskæftigelsesministeriet har indhentet en udtalelse fra Arbejdsmarkedsstyrelsen,

som er indarbejdet i Beskæftigelsesministeriets svar.

Beskæftigelsesministeriets udtalelse om den foreløbige redegørelse

Beskæftigelsesministeriet vil i det følgende alene tage stilling til de aspekter af den foreløbige redegørelse og dennes konkrete spørgsmål, som ministeriet efter almindelige forvaltningsretlige regler har mulighed for, når det drejer sig om afgørelser, truffet af et uafhængigt nævn – et arbejdsmarkedsråd.

Baggrunden er, at lovgiver har henlagt kompetencen til at behandle klager over afgørelser efter § 22 i den dagældende lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik til arbejdsmarkedsrådet, jf. lovens § 62. Det fremgik endvidere af § 62, stk. 3, at rådets afgørelser ikke kunne indbringes for anden administrativ myndighed. Arbejdsmarkedsrådet var nedsat efter § 52 i lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Arbejdsmarkedsrådet er således et uafhængigt nævn, hvis afgørelser hverken beskæftigelsesministeren eller Beskæftigelsesministeriet kan omgøre eller gå ind i en konkret bedømmelse af afgørelsens indhold. Se dog nedenfor om regionschefens særligt lovfæstede kompetence til at påse lovligheden af rådets afgørelser.

Generelle bemærkninger

Beskæftigelsesministeriet har noteret sig, at Arbejdsmarkedsrådet i sin udtalelse af 26. oktober 2004 anser sig for en forvaltningsmyndighed, som er omfattet af officialprincippet og andre forvaltningsretlige principper. Arbejdsmarkedsrådet er samtidig af den opfattelse, at formuleringen i udtalelsen vedrørende officialprincippet af 1. april 2004 burde have været mere præcis. Arbejdsmarkedsrådet er endvidere enig i Folketingets Ombudsmands fortolkning af de dagældende regler i bekendtgørelse nr. 291 af 25. april 2000 [må være 2001; min rettelser].

Arbejdsmarkedsrådet er dog ikke enig med Ombudsmanden i anvendelsen af den konkrete fortolkning af de dagældende regler, idet rådet havde lagt Aalborg Kommunes udtalelse om karakteren af rengøringen

til grund for afgørelsen. Men rådet burde på baggrund af oplysningerne om, at der tillige blev udført almindelig rengøring, have erklæret denne del af aktiviteterne for værende i strid med lovgivningen.

Med hensyn til forståelsen af reglerne om hovedrengøring m.m. i lov om social service finder Arbejdsmarkedsrådet, at det har været berettiget at lægge kommunens fortolkning til grund, men da det efterfølgende viser sig at være en fejlagtig fortolkning, burde Arbejdsmarkedsrådet have genoptaget sagen.

Endelig tages fortolkningen af arbejdsmarkedsbegrebet i den dagældende § 32 til efterretning.

Det er således overvejende Arbejdsmarkedsrådets opfattelse, at en række af kritikpunkterne tages til efterretning, idet Arbejdsmarkedsrådet dog finder, at der ikke i rådets udtalelse af 1. april 2004 er grundlag for en så vidtgående slutning, som Ombudsmanden konkluderer for så vidt angår oplysningen af sagen.

Regionschefen udtaler den 26. oktober 2004, at sekretariatet for Arbejdsmarkedsrådet i sin indstilling havde anført, at ordningen med kommunens anvendelse af kon-tanthjælpsmodtagere til rengøring hos pensionister var konkurrenceforvridende, men at regionschefen vurderede, at afgørelsen herom beroede på et skøn, som lå inden for rammerne af det skøn, som rådet kunne anvende. Der var derfor ikke grund til at gribe ind.

Beskæftigelsesministeriet tager de to udtalelser til efterretning, idet man er enig med Folketingets Ombudsmand i, at der ikke er sket genoptagelse af sagen til fornyet afgørelse.

Beskæftigelsesministeriet er af den opfattelse, at den mangelfulde sagsbehandling har bevirket, at der er alvorlig tvivl om afgørelsens rigtighed. Ministeriet ville, hvis ministeriet havde haft kendskab til sagen, have henstillet til rådet, at sagen blev genoptaget.

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger til punkterne 5, 6 og 7 i den foreløbige redegørelse

Pkt. 5

Officialprincippet

Arbejdsmarkedsrådet er som kollegialt nævn, nedsat efter lovgivningen, en offentlig forvaltningsmyndighed, som følger de almindelige forvaltningsretlige regler, når der skal træffes afgørelse i forhold til borgerne. Det gælder også officialprincippet, dvs. at det som udgangspunkt er myndigheden, der skal fremskaffe de relevante oplysninger med henblik på at træffe den rigtige og lovlige afgørelse. Dette udelukker dog ikke, at forvaltningsmyndigheden i vidt omfang kan basere sine afgørelser på udtalelserne fra en eller flere parter.

Officialprincippet indebærer endvidere, at et råd eller nævn, der træffer konkrete afgørelser – enten som 1. eller som 2. instans – ikke alene er forpligtet til at anvende den lovgivning, der gælder for rådets/nævnets arbejdsområde, men tillige i nødvendigt omfang bør inddrage anden lovgivning, der har betydning for den enkelte afgørelse.

Pkt. 6

Oplysningsgrundlaget for afgørelsen

Der fremgår følgende af de dagældende regler i bekendtgørelse nr. 291 af 25. april 2001:

§ 31. Arbejde i offentlig eller privat individuel jobtræning må kun omfatte arbejde, der ellers ikke bliver udført som almindeligt lønnet arbejde. Herved forstås arbejde, der ikke ville blive udført uden tilskud. Ved afgørelsen heraf indgår en bedømmelse af, om arbejdet umiddelbart forud for etableringen af den individuelle jobtræning *har været udført som ordinært arbejde.*

Stk. 2. Betingelsen anses for opfyldt, når der er tale om en helt ny opgave eller når der skabes en ny arbejdsplads eller når der, hos offentlig arbejdsgivere, er tale om en væsentlig tidsmæssig fremrykning i forhold til vedtagne budgetter.

Stk. 3. Forud for ansættelse i individuel jobtræning skal arbejdsgiveren inddrage repræsentanter for de ansatte i vurderingen af, om betingelsen efter stk. 1 er opfyldt.

§ 32. Produktion og afsætning af produkter må kun ske, hvis produktionen er nødvendig for at forbedre beskæftigelsesmulighederne for kontanthjælpsmodtagerne, afsætningen er en naturlig følge af produktionen, og afsætningen sker på markedsvilkår.

§ 33. Etablering af individuel jobtræning må ikke være konkurrenceforvridende.'

Efter Beskæftigelsesministeriets opfattelse er der tale om tre selvstændige bestemmelser, hvis betingelser hver især skal være opfyldt. Arbejdsmarkedsrådet skal derfor ved behandling af en klage tage stilling til, hvorvidt samtlige bestemmelserne er overholdt.

Når en klagesag om overtrædelse af reglerne om individuel jobtræning er indbragt for rådet, har rådet pligt til at efterprøve, om den konkrete aktivering i individuel jobtræning holder sig inden for reglerne.

Rådet har således pligt til at belyse og efterprøve, om det arbejde, der udføres i individuel jobtræning, er konkurrenceforvridende. Tillige skal rådet undersøge, hvorvidt reglerne om individuel jobtræning i øvrigt er overholdt, dvs. om arbejdet, der udføres, ikke ville blive udført uden tilskud, og om produktionen og afsætningen sker, fordi produktionen er nødvendig for at forbedre beskæftigelsesmulighederne, afsætningen er en naturlig følge af produktionen og afsætningen sker på markedsvilkår.

En vurdering af, hvorvidt ydelsen alene omfatter arbejde, der ellers ikke ville blive udført, kræver både kendskab til det pågældende arbejdes konkrete indhold og til de regler, som arbejdet har hjemmel i.

Rådet er forpligtet til i afgørelsen at angive, hvilke hovedhensyn der har været bestemmende for afgørelserne, og for de elementer af skønudøvelse, der har ligget til grund.

Det fremgår af regionschefens udtalelse af 26. oktober 2004, at karakteren af Arbejds-

markedsrådets afgørelser efter regionschefens opfattelse efter de dagældende bestemmelser i §§ 31-33 beror på et skøn, og at regionschefen har vurderet, at skønnet har ligget inden for de rammer, som Arbejdsmarkedsrådet har haft for et (lovligt) skøn.

Efter Beskæftigelsesministeriets opfattelse er der i bestemmelserne ikke tale om afgørelser, der træffes efter et skøn. Der er derimod tale om lovbestemmelser, der angiver en række kriterier, der skal være opfyldt for, at der kan gives tilbud i form af individuel jobtræning, dvs. rimeligt klare retsregler. Der kan eventuelt blive tale om bevisbedømmelse af, hvorvidt de enkelte tilbud svarer til ordinært arbejde eller arbejde, som ellers ikke ville blive udført.

Arbejdsmarkedsrådene

Arbejdsmarkedsrådene er uafhængige administrative myndigheder ligesom andre statslige råd og nævn. Rådene er nedsat i medfør af § 33 i lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats og er i sager om tilbud m.v. til de forsikrede ledige sidste administrative klageinstans, jf. § 128 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Rekursadgangen til ministeren er således afskåret i loven.

Arbejdsmarkedsrådene er endvidere uafhængige af instruktioner i den enkelte sags afgørelse. Dette er dog ikke lovfæstet, som det er for de sociale nævns og Ankestyrelsens vedkommende i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, men følger af almindelige forvaltningsretlige regler om nævn og råd, som efter lovgivningen er sidste administrative klageinstanser.

Pkt. 7

Regionschefens tilsyn med lovligheden af Arbejdsmarkedsrådets afgørelse

Det fremgår af den dagældende § 61, stk. 2, i lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik, at regionschefen påser, at Arbejdsmarkedsrådets beslutninger er lovlige og drager omsorg for deres iværksættelse.

Bestemmelsen er videreført uændret i den nugældende § 9, stk. 2, i lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at regionschefen efter stk. 2 har ansvaret for iværksættelse af Arbejdsmarkedsrådets beslutninger. Det betyder, at arbejdsformidlingen har ansvaret for at gennemføre indsatsen. Finder regionschefen, at der er tvivl om lovligheden af rådets beslutninger, skal regionschefen straks underrette beskæftigelsesministeren herom. Beskæftigelsesministeren vil herefter tage stilling til, hvorledes spørgsmålet skal løses.

Bestemmelsen er generel og gælder for alle arbejdsmarkedsrådets beslutninger, herunder også afgørelser i klagesager. Bestemmelsen er tillige udtryk for et særligt lovfæstet tilsyn for regionschefen på Beskæftigelsesministeriets (og Arbejdsmarkedsstyrelsens) vegne. Det er beskæftigelsesministeren, der skal tage stilling til, hvorledes et spørgsmål om en eventuel ulovlig afgørelse skal løses. Dette må efter ministeriets opfattelse indebære, at Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsmarkedsstyrelsen som led i dette tilsyn kan gå ind og vurdere Arbejdsmarkedsrådets sagsbehandling.

Efter Beskæftigelsesministeriets opfattelse burde regionschefen have orienteret Arbejdsmarkedsstyrelsen om den konkrete sag, idet Arbejdsmarkedsstyrelsen ville kunne have bidraget til en fortolkning af de dagældende regler om konkurrenceforvridning.

Beskæftigelsesministeriets tilsyn

Ministerens tilsyn med Arbejdsmarkedsstyrelsen og arbejdsformidlingen tager udgangspunkt i det ansvar, som ministeren har for det pågældende område.

En minister kan normalt gå ud fra, at den enkelte styrelse udfører sine opgaver efter de forskrifter, som er fastsat i lovgivningen. Ministeren kan endvidere gå ud fra, at styrelsen vil orientere ministeren, hvis der opstår problemer. Hvis ministeren bliver gjort bekendt med disse problemer, skal ministe-

ren sørge for, at der tages de nødvendige forholdsregler, og at der om nødvendigt gribes ind i styrelsens administration.

Bliver ministeren i øvrigt opmærksom på, at der er problemer, skal ministeren straks søge problemerne afhjulpet, fx gennem styrkelsen af ledelsen i styrelsen.

Det antages, at problemerne skal have en vis intensitet eller styrke, før der påhviler ministeren en pligt til at gribe ind over for en underordnet myndighed. Det antages, at der skal være tale om egentlige overtrædelser af lovgivningen. Derimod er der ikke en pligt til at overvåge ned i detaljer.

Ved begrundet mistanke – fx gennem en klage fra en borger – om systematiske eller grove overtrædelser af forvaltningsretlige regler, bør Beskæftigelsesministeriet (ministeren) undersøge sagen.

Lovgiver har i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (og i den dagældende lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik) henlagt en række opgaver til Arbejdsmarkedsstyrelsen og arbejdsformidlingen. Der er således ikke tale om delegation, men om en egentlig overladelse af beføjelser til de nævnte underordnede myndigheder. Men også her har ministeren et overordnet ansvar, fordi ministeren fortsat er den øverst ansvarlige for området og må reagere i tilfælde af overtrædelse af lovgivningen.

Efter Beskæftigelsesministeriets opfattelse kan ministeriet (ministeren) – som øverste ansvarlige på det beskæftigelsesmæssige område, som følge af ressorttilsyn og som følge af den særlige bemyndigelse til regionschefen – vurdere lovligheden af Arbejdsmarkedsrådets sagsbehandling, hvis en afgørelse lider af væsentlige retlige mangler, og herunder henstille at rådet tager sagen op igen.

Det kan tilføjes, at hverken Beskæftigelsesministeriet eller Arbejdsmarkedsstyrelsen har modtaget underretning i henhold til § 9, stk. 2, fra regionschefen i forbindelse med Arbejdsmarkedsrådets afgørelse i klagesagen. Dette er samstemmende med regi-

onschefens oplysning til Ombudsmanden den 29. oktober 2004, hvoraf fremgår, at regionschefen vurderede, at der ikke var anledning til at gribe ind, fordi afgørelsen lå inden for rammerne af det skøn, som rådet var berettiget til at udøve.

Afsluttende bemærkninger

Beskæftigelsesministeriet bemærker, at reglerne om individuel jobtræning ikke er videreført i den nugældende beskæftigelseslovgivning. Det gælder dog fortsat, at der ikke må være konkurrenceforvridning i forbindelse med aktivering, jf. §§ 71, 94 og 125 i bekendtgørelse nr. 577 af 19. juni 2003 om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Beskæftigelsesministeriet bemærker endvidere, at vurderingen af lovligheden af kommunens eller statens anvendelse af løn-tilskud m.m. med vedtagelsen af Kommunalreformen vil overgå fra arbejdsmarkedsrådene til fem nye statslige beskæftigelsesankenævne.

I kapitel 8 i forslaget til lov om ansvaret for og styringen af den beskæftigelsesmæssige indsats (L 22, fremsat den 24. februar 2005) foreslås det, at der i hver region nedsættes et beskæftigelsesankenævn. Direktøren for statsforvaltningen er formand for nævnet. Regionsdirektøren eller dennes stedfortræder er fast medlem af nævnet. Nævnet består i øvrigt af medlemmer, der udpeges efter indstilling fra kommunerne i regionen i forening, Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd og Akademikernes Centralorganisation i fællesskab samt De Samvirkende Invalideorganisationer. Nævnet har sekretariat i statsforvaltningen i lighed med det sociale nævn.

Endvidere vil direktøren for statsforvaltningen som led i det almindelige kommunale tilsyn kunne gribe ind over for en kommune, der overtræder reglerne om konkurrenceforvridning.

(Forslaget kan ses på www.ft.dk).

Det vil endvidere efter forslaget til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelses-

indsats med flere love fremgå af de enkelte faglove, at kommunens og statens afgørelser i jobcentret indbringes for beskæftigelsesankenævnet efter reglerne i kapitel 10 lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Det vil i den forbindelse blive foreslået, at klager over afgørelse i spørgsmål om konkurrenceforvridning kan indbringes for beskæftigelsesankenævnet efter reglerne i kapitel 10 lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, hvilket indebærer, at Ankestyrelsen kan optage en sag til behandling, hvis styrelsen skønner, at sagen er principiel eller generel.

Efter Beskæftigelsesministeriets opfattelse vil de skitserede ændringer i klagestrukturen medvirke til, at der fremover i praksis lægges større vægt på de forvaltningsretlige regler i forbindelse med bl.a. vurderingen af kommunens og statens anvendelse af reglerne om beskæftigelsesfremmende foranstaltninger og tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Det bemærkes endvidere, at Arbejdsmarkedsstyrelsen arbejder på at gøre det lettere for kommunerne at undgå konkurrenceforvridning. Styrelsen har udarbejdet en vejledning om prisfastsættelse ved afsætning af produktion i forbindelse med særligt tilrettelagte kommunale projekter (vejledning nr. 9066 af 11. januar 2005). Styrelsen har tillige i samarbejde med KL foranlediget, at der i foråret 2005 afholdes kurser for kommuner og regionale arbejdsmarkedsråd i beregning af markedspriser i forbindelse med disse aktiveringsprojekter.

Endelig forventer styrelsen i den kommende måned at mødes med DA og LO for at drøfte, hvilke yderligere problemstillinger i forhold til konkurrenceforvridning der især er behov for at få belyst."

Ombudsmandens endelige udtalelse

"Arbejdsmarkedsrådets generelle udtalelse af 1. april 2004 om rådets rolle som kollegialt organ

Jeg anførte i min foreløbige redegørelse (redegørelsens pkt. 5) at jeg umiddelbart måtte forstå rådets udtalelse af 1. april 2004 – om at rådet kun kunne lægge vægt på partshøringerne fordi rådet ikke havde en opsøgende eller efterforskende rolle – sådan at rådet ikke anså sig for omfattet af officialprincippet. Jeg anførte at det var min foreløbige opfattelse at udtalelsen var meget beklagelig, og at udtalelsen syntes at svare til arbejdsmarkedsrådets sagsbehandling i den konkrete sag.

Rådet anfører i udtalelsen af 26. oktober 2004 at min umiddelbare forståelse af udtalelsen er forkert, om end formuleringen i udtalelsen af 1. april 2004 efter rådets opfattelse nok burde have været mere præcis. Rådet oplyser at rådet anser sig som en forvaltningsmyndighed der bl.a. er omfattet af officialprincippet.

Jeg har noteret mig at rådet anser sig som en forvaltningsmyndighed der bl.a. er omfattet af officialprincippet. Som det fremgår nedenfor, indebærer rådets udtalelse af 26. oktober 2004 at jeg ikke mener at sagen giver mig anledning til yderligere initiativer. Det er dog min opfattelse at selve formuleringen af udtalelsen af 1. april 2004 må anses for beklagelig. Jeg bemærker også at min umiddelbare forståelse af udtalelsen beklageligvis fortsat svarer til arbejdsmarkedsrådets konkrete sagsbehandling.

Arbejdsmarkedsrådets afgørelse af 7. maj 2002 som blev fastholdt i brev af 24. september 2003

I min foreløbige redegørelse (redegørelsens pkt. 6.1.) anførte jeg at rådets begrundelse i brev af 24. september 2003 fortsat ikke fremtrådte som en forklaring på ind-

holdet af rådets afgørelse. Det må jeg fortsat fastholde.

I min foreløbige redegørelse (redegørelsens pkt. 6.2.3.) anførte jeg at det var min foreløbige opfattelse at rådet havde anvendt reglerne i §§ 31-33 forkert hvis rådet mente det var alternative betingelser. Jeg henviste til at rådet i udtalelsen af 1. april 2004 skrev at selv om rådet næppe – efter de nye oplysninger – kunne argumentere for at der var tale om en 'helt ny opgave' (§ 31), ville rådet kunne argumentere for at opgaven ikke var konkurrenceforvridende (§ 33).

Arbejdsmarkedsrådet har i sin udtalelse af 26. oktober 2004 anført at rådet er enig med mig i at §§ 31-33 ikke er alternative betingelser. Det er ikke klart for mig om rådets udtalelse af 26. oktober 2004 skal forstås sådan at rådet er enig i at rådets tidligere anvendelse af reglerne var forkert, eller om rådet på afgørelsestidspunktet var bekendt med at §§ 31-33 ikke var alternative betingelser. I hvert fald må jeg fortsat lægge til grund at rådets udtalelse af 1. april 2004 tydede på at rådet på det tidspunkt (og ved de forudgående afgørelser) havde forstået reglerne forkert.

I min foreløbige redegørelse (redegørelsens pkt. 6.2.4.1.) anførte jeg at det var min foreløbige opfattelse at det var kritisabelt hvis arbejdsmarkedsrådet havde truffet afgørelse om 'hovedrengøring' uden at undersøge om det var hovedrengøring som sagen drejede sig om. Jeg anførte også at det var kritisabelt hvis arbejdsmarkedsrådet efterfølgende i brev af 24. september 2003 mente at det var tilstrækkeligt blot at konstatere at det var 'uheldigt' hvis sagen også drejede sig om almindelig rengøring.

Rådet har i sin udtalelse af 26. oktober 2004 anført at de oplysninger som rådet havde tilvejebragt via kommunen og klageren, godtgjorde at det – om end i begrænset omfang – forekom at de aktiverede også udførte almindelig rengøring. Rådet anfører at rådet i stedet for blot at ka-

rakterisere det som 'uheldigt' nok klart burde have markeret at kommunens anvendelse af kontanthjælpsmodtagere til almindelig rengøring ikke var i overensstemmelse med lovgivningen og derfor skulle have været bragt til ophør. Rådet tager den foreløbigt meddelte kritik til efterretning.

Jeg må på den baggrund forstå at rådet den 7. maj 2002 traf afgørelse om 'hovedrengøring' uden at undersøge om sagen drejede sig om hovedrengøring. Rådet forholdt sig således end ikke til de oplysninger som allerede forelå fra kommunen og Forening (A). Jeg må også forstå at rådet på genoptagelsestidspunktet den 24. september 2003 var af den opfattelse at det var tilstrækkeligt at konstatere at det var 'uheldigt' at det oprindelige afgørelsesgrundlag var forkert. Det er, som anført, kritisabelt.

Jeg anførte i min foreløbige redegørelse (redegørelsens pkt. 6.2.4.2.) at rådet i medfør af sagsoplysningsprincippet også var forpligtet til at oplyse jus i fornødent omfang sådan at rådet var i stand til at anvende reglerne korrekt. Jeg henviste også til at hvis rådet var i tvivl om reglerne (lov om social service § 71), kunne rådet have indhentet en udtalelse fra det relevante ressourceministerium. Allerede da rådet traf afgørelse den 7. maj 2002, ville en korrekt anvendelse af lov om social service § 71 have ført til at rådet skulle have tilsidesat kommunens fortolkning af reglen. Jeg udtalte derfor at det efter min foreløbige opfattelse var beklageligt at rådet i brev af 24. september 2003 anførte at rådet både ved afgørelsen af 7. maj 2002 og ved afgørelsen af 24. september 2003 havde lagt kommunens opfattelse til grund.

Arbejdsmarkedsrådet har i brev af 26. oktober 2004 anført at officialprincippet også medfører en stillingtagen til de anvendte retsregler, men at man ikke med rimelighed kan kritisere at rådet har lagt

den af kommunen meddelte opfattelse til grund.

Hvis rådets udtalelse af 26. oktober 2004 skal læses sådan at rådet har undersøgt kommunens retsopfattelse af servicelovens § 71 – dvs. at rådet selv har undersøgt og fortolket reglen – er det fortsat min opfattelse at det er beklageligt at resultatet af rådets undersøgelse endte med at rådet anvendte reglen forkert. Hvis rådets udtalelse af 26. oktober 2004 skal læses sådan at rådet mener at rådet var berettiget til at lægge kommunens retsanvendelse uprøvet til grund, er det efter min opfattelse ikke bare beklageligt, men igen en kritisabel manglende iagttagelse af sagsoplysningsprincippet.

Jeg anførte i min foreløbige redegørelse (redegørelsens pkt. 6.2.4.2.) at det var min foreløbige opfattelse at det var meget kritisabelt hvis rådets udtalelse af 1. april 2004 skulle forstås sådan at rådet ikke mente det havde nogen konsekvenser for den trufne afgørelse at rådet tidligere havde lagt en forkert retsopfattelse af servicelovens § 71 til grund. Jeg anførte også at det var direkte forkert hvis rådet ikke mente at være forpligtet til at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse i overensstemmelse med loven.

Rådet anfører i udtalelsen af 26. oktober 2004 at rådet burde have genoptaget sagen og truffet en afgørelse i overensstemmelse med lovgivningen.

Jeg må derfor fastholde at det er meget kritisabelt at rådet den 1. april 2004 ikke mente det havde nogen konsekvenser for afgørelsen at rådet tidligere havde lagt en forkert retsopfattelse til grund. Jeg må forstå at rådet tager det til efterretning og således nu ville have genoptaget sagen og truffet en afgørelse i overensstemmelse med lovgivningen hvis det havde givet mening.

Jeg anførte i min foreløbige redegørelse (redegørelsens pkt. 6.3.3.) at det var min foreløbige opfattelse at arbejdsmarkedsrå-

dets retlige anvendelse af markedsbegrebet i § 32 var forkert, og at rådets sagsoplysning i relation til markedsbegrebet/konkurrenceforvridningssynspunktet var ganske utilstrækkelig.

Rådet har i udtalelsen af 26. oktober 2004 taget mine bemærkninger til efterretning. Jeg må derfor fastholde at rådets anvendelse af § 32 var forkert, og at sagsoplysningen i relation til markedsbegrebet/konkurrenceforvridningssynspunktet var ganske utilstrækkelig.

Samlet set må jeg om arbejdsmarkedsrådets sagsbehandling konkludere:

Rådet traf første gang afgørelse i sagen den 7. maj 2002. Jeg kritiserede begrundelsen og henstillede den 10. juni 2003 at rådet skulle genoptage sagen. Rådet fastholdt afgørelsen i brev af 24. september 2003 med en begrundelse der stadig var uklar.

Rådets udtalelse af 1. april 2004 tyder på at rådet ved de tidligere afgørelser fejlagtigt har anvendt §§ 31-33 som alternative betingelser.

Rådet traf oprindeligt afgørelse om 'hovedrengøring' uden at undersøge om sagen drejede sig om hovedrengøring – eller i øvrigt forholde sig til de oplysninger som rådet havde herom. Ved rådets genoptagelse af sagen den 24. september 2003 var rådet af den opfattelse at det var tilstrækkeligt at konstatere at det var 'uheldigt' at sagen (muligvis) også drejede sig om almindelig rengøring.

I forbindelse med rådets afgørelse af 7. maj 2002 og ved genoptagelsen den 24. september 2003 lagde arbejdsmarkedsrådet Aalborg Kommunes forkerte fortolkning af lov om social service § 71 til grund. Det er fortsat uafklaret om rådet uprøvet lagde den forkerte retsopfattelse til grund, eller om rådet havde forsøgt at efterprøve kommunens retsopfattelse, men blot beklageligvis var kommet frem til det forkerte resultat. Direkte forespurgt hvad det havde af konsekvenser for rådets oprinde-

lige afgørelser at kommunen senere havde en anden (rigtig) fortolkning af § 71, må jeg forstå at rådet den 1. april 2004 ikke mente det havde nogen konsekvenser.

Ved rådets afgørelser af 7. maj 2002 og ved genoptagelsen af 24. september 2003 havde rådet forstået markedsbegrebet i bekendtgørelsens § 32 forkert, og rådets sagsoplysning i relation til dette og konkurrenceforvridningssynspunktet var ganske utilstrækkelig.

Samlet set er det derfor min opfattelse at rådets konkrete sagsbehandling er yderst kritisabel. Da det, som anført indledningsvis, ikke på nuværende tidspunkt giver mening at henstille til rådet at genoptage sagen, foretager jeg mig ikke yderligere vedrørende den konkrete sag.

Under hensyn til at rådet i udtalelse af 26. oktober 2004 anfører at rådet mener at rådet er en forvaltningsmyndighed som er forpligtet af sagsoplysningsprincippet – både i relation til faktum og jus – og at rådet i øvrigt mener at rådet er forpligtet til at træffe afgørelser i overensstemmelse med lovgivningen, giver sagen mig heller ikke anledning til yderligere initiativer i forhold til arbejdsmarkedsrådet. Jeg har i den forbindelse også lagt vægt på at Beskæftigelsesministeriet i sin udtalelse af 1. marts 2005 har oplyst at ministeriet – hvis regionschefen havde indberettet sagen – ville have henstillet til arbejdsmarkedsrådet at genoptage sagen.

Tilsyn med arbejdsmarkedsrådet

Regionschefens tilsyn

Regionschefen for den statslige arbejdsformidling varetager arbejdsmarkedsrådets sekretariatsfunktion, jf. den dagældende lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik § 52, stk. 9. Derudover skal regionschefen påse at arbejdsmarkedsrådets beslutninger er lovlige, og drage omsorg for deres iværksættelse, jf. § 61, stk. 2.

Bestemmelsen i § 61, stk. 2, er enslydende videreført i den nugældende § 9, stk. 2,

i lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats. I forarbejderne til § 61, stk. 2, var det anført at tilsynspligten betyder at hvis regionschefen finder at der er tvivl om lovligheden af rådets beslutninger, skal regionschefen straks underrette beskæftigelsesministeren herom. Beskæftigelsesministeren vil herefter tage stilling til hvorledes spørgsmålet skal løses.

Regionschefens lovbestemte tilsynspligt er derfor en pligt til at indberette tilfælde hvor der er tvivl om lovligheden, til Beskæftigelsesministeriet. Beskæftigelsesministeriets pligter omtaler jeg nedenfor.

Jeg bemærker at jeg ved mine undersøgelser af arbejdsmarkedsrådets afgørelser af 7. maj 2002 og 24. september 2003 ikke har sondret mellem arbejdsmarkedsrådet og arbejdsmarkedsrådets sekretariat. Jeg har lagt til grund at regionschefen, som sekretariat for arbejdsmarkedsrådet, handler på rådets vegne. Rådet er derfor ansvarlig for sekretariatets arbejde forud for rådets beslutninger. Samtidig er den lovbestemte ordning den at regionschefen skal påse at rådets beslutninger er lovlige. Det er alene regionschefens lovbestemte tilsynsfunktion som omtales i det følgende.

Regionschefen oplyser i udtalelsen af 29. oktober 2004 at det ikke er præciseret hvordan regionschefen skal udføre sin tilsynsforpligtelse.

Regionschefen oplyser også at det er fastsat i forretningsordenen for Arbejdsmarkedsrådet for Nordjyllands Amt at regionschefen deltager i rådets og forretningsudvalgets møder, og at regionschefen har taleret under disse. Desuden deltager regionschefen – via sekretariatsfunktionen – i forberedelsen af sagerne. Regionschefen har således kendskab til arbejdsmarkedsrådets afgørelser, herunder de to afgørelser som mine undersøgelser har vedrørt.

I forbindelse med arbejdsmarkedsrådets afgørelse af 7. maj 2002 havde sekretariatet udfærdiget en indstilling til arbejdsmarkedsrådet om at der var tale om konkurrenceforvridning. Regionschefen oplyser imidlertid i udtalelsen af 29. oktober 2004 at han deltog i rådets møde og vurderede at arbejdsmarkedsrådets afgørelse af 7. maj 2002 lå inden for rammerne af et lovligt skøn. Fastholdelsen af afgørelsen i brev af 24. september 2003 lå ifølge regionschefen fortsat inden for et lovligt skøn.

Beskæftigelsesministeriet anfører i udtalelsen af 1. marts 2005 til mig at ministeriet ikke mener at arbejdsmarkedsrådets afgørelser beror på et skøn. Desuden bekræfter ministeriet at arbejdsmarkedsrådet er en forvaltningsmyndighed som er forpligtet af bl.a. sagsoplysningsprincippet, dvs. at rådet skulle belyse og efterprøve om det arbejde der blev klaget over, var i strid med de rimeligt klare lovbestemmelser. Beskæftigelsesministeriet anfører også at regionschefen burde have orienteret ministeriet og/eller Arbejdsmarkedsstyrelsen om sagen.

På baggrund af min undersøgelse af arbejdsmarkedsrådets afgørelser i den konkrete sag er det efter min opfattelse meget beklageligt at regionschefen end ikke mente at der var tvivl om lovligheden af arbejdsmarkedsrådets beslutninger, og derfor ikke indberettede sagen til Beskæftigelsesministeriet.

Beskæftigelsesministeriets tilsyn

I forhold til arbejdsmarkedsrådet har ministeren – via regionschefen – et lovbestemt tilsyn. Jeg henviser til det ovenfor anførte hvorefter regionschefens tilsynspligt alene forstås som en pligt til at indberette tvivl om lovligheden af rådets beslutninger til beskæftigelsesministeren.

Desuden har beskæftigelsesministeren et ulovbestemt tilsyn med sit ressortområde; det almindelige sektortilsyn. I forhold

til myndigheder der ikke indgår i et underordningsforhold til ministeren, som f.eks. arbejdsmarkedsrådet, betyder den ulovbestemte tilsynsforpligtelse at ministeriet i visse tilfælde har pligt til at undersøge et forhold nærmere og konstatere om der er begået ulovligheder.

Beskæftigelsesministeriet beskriver tilsynsplikten – både den lovbestemte og den ulovbestemte – i udtalelse af 1. marts 2005. Jeg er opmærksom på at det skyldes min formulering af høringsen af 13. august 2004.

Da den lovbestemte tilsynspligt for regionschefen – via indberetninger – reelt påhviler Beskæftigelsesministeriet, har jeg imidlertid valgt at koncentrere mine følgende (få) bemærkninger til den lovbestemte tilsynsforpligtelse. Jeg har derfor ikke herved taget stilling til ministeriets beskrivelse af den ulovbestemte tilsynspligt. Jeg henviser blot til den beskrivelse af praksis som bl.a. findes i Forvaltningsret, Karsten Loiborg mfl., 2. udgave (2002), s. 1014-1021.

Det er for mig lidt uklart hvornår ministeriets beskrivelse vedrører den ulovbestemte tilsynspligt, henholdsvis den lovbestemte tilsynspligt. Jeg går imidlertid ud fra at ministeriet er enig med mig i at når regionschefens lovbestemte tilsynspligt består i at indberette til beskæftigelsesministeren hvis regionschefen finder at der er tvivl om lovligheden, må det følge heraf at Beskæftigelsesministeriet er forpligtet til at undersøge en sådan indberetning. Undersøgelsen må gennemføres indtil det kan af- eller bekræftes om den indberettede beslutning er lovlig eller ej. En lovbestemt tilsynspligt til at påse beslutningers lovlighed må tillige indebære en pligt for Beskæftigelsesministeriet til at konstatere over for rådet (og regionschefen) hvis ministeriet vurderer at arbejdsmarkedsrådets beslutning anses for ulovlig. Endvidere må det lovbestemte tilsyn give mulighed for Beskæftigelsesministe-

riety for at give arbejdsmarkedsrådet en henstilling.

Om den konkrete sag har jeg på baggrund af ministeriets udtalelse lagt til grund at Beskæftigelsesministeriet ville have undersøgt en eventuel indberetning fra regionschefen om sagen og dermed også have undersøgt om arbejdsmarkedsrådets beslutning var lovlig eller ej. Jeg har også lagt til grund at ministeriet ved denne vurdering ville have vurderet både rådets fortolkning af reglerne og rådets sagsbehandling i forbindelse med beslutningerne. Jeg har også lagt til grund at ministeriet – hvis regionschefen havde indberettet sagen – ville have henstillet til arbejdsmarkedsrådet at genoptage sagen.

På den baggrund må jeg lægge til grund at det alene er regionschefens manglende indberetning til ministeriet der er årsag til at ministeriet ikke greb ind over for Arbejdsmarkedsrådet for Nordjyllands Amts afgørelser.

Jeg har derfor ikke grundlag for at kritisere Beskæftigelsesministeriet.

Jeg har imidlertid overvejet om sagen kunne give anledning til at henstille til ministeriet at informere regionscheferne yderligere om det nærmere indhold af den lovbestemte tilsynsfunktion. Jeg henviser til at regionschefen i udtalelsen af 29. oktober 2004 anfører at det ikke nærmere er præciseret hvordan regionschefen skal udøve tilsynsfunktionen.

Da reglerne om arbejdsmarkedsrådene og sekretariatsfunktionen mv., som oplyst af ministeriet, forventes revideret ved den kommende kommunalreform, vil jeg nøjes med at henstille til ministeriet at overveje om der i lyset af denne sag er grundlag for – inden for begrænsede ressourcer – at informere regionscheferne yderligere om det nærmere indhold af den nugældende lovbestemte tilsynsforpligtelse.”

NOTER: (*) FOB 1987, s. 74.

Finansministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2005 afsluttet 20 sager inden for Finansministeriets sagsområde. 12 af disse sager blev afvist.

De resterende 8 sager blev realitetsbehandlet, og alle 8 sager handlede om afgørelser. I alt 3 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 24, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	5	2	1	0
<i>I alt</i>	5	2	1	0

1 sag fra departements sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 2-1: Afslag på aktindsigt i besvarede spørgeskemaer. Anonymitet

Personalestyrelsen

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

Økonomistyrelsen

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

2-1. Afslag på aktindsigt i besvarede spørgeskemaer Anonymitet

Forvaltningsret 11241.3.

En journalist bad Finansministeriet om aktindsigt i ministres og departementscheferes besvarelser af spørgeskemaer fra et udvalg nedsat af ministeriet om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Deltagerne i spørgeskemaundersøgelsen var lovet anonymitet. Finansministeriet begrundede dette med at der var tale om en undersøgelse af helt særlige samfundsforhold af en sådan karakter at ministeriet vurderede at anonymitet var en forudsætning for at materialet kunne indsamles. Ministeriet afslog derfor anmodningen om aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, idet ministeriet ikke ville bryde anonymiteten.

Ombudsmanden udtalte at offentlighedslovens bestemmelser er ufravigelige i den forstand at en myndighed ikke gyldigt kan træffe bestemmelse om eller give tilsagn om diskretion ud over hvad der følger af lovens regler. Dog kunne det ikke afvises at myndigheden, i sager som den foreliggende, på forhånd og med fornøden sikkerhed kan vurdere om de hensyn som taler mod aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, er tilstrækkeligt tungtvejende til at de i givet fald kan føre til afslag på aktindsigt. Myndigheden kan herefter også uden at krænke offentlighedsloven give tilsagn om anonymitet og i sin fremtidige administration af eventuelle ønsker om aktindsigt træffe afgørelse i overensstemmelse hermed hvis de hensyn som taler mod aktindsigt, ikke svækkes væsentligt med tiden.

Ombudsmanden mente ikke at de hensyn som Finansministeriet konkret havde peget på til støtte for sikring af anonymitet, kunne underkendes som usaglige eller uvæsentlige i forhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Ombudsmanden kritiserede derfor ikke at Finansministeriet afslog aktindsigt i de oplysninger i de udfyldte svarkemaer som kunne henføres til bestemte personer. Ombudsmanden mente derimod ikke at Finansministeriet kunne afslå aktindsigt i de øvrige oplysninger i svarkemaerne, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 2.

(J.nr. 2004-2237-201).

Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre blev nedsat af finansministeren i april 2003. Sekretariatet for udvalget blev varetaget af Finansministeriet i samarbejde med Justitsministeriet. Af kommissoriet for udvalget fremgik bl.a. følgende:

"1. Indledning

I forbindelse med forespørgselsdebatten den 16. januar 2003 vedtog et enigt Folketing, at der skal nedsættes et sagkyndigt udvalg med henblik på at analysere og vurdere behovet for en yderligere præcisering af reglerne for embedsmænd generelt og for em-

bedsmænd ansat som særlige rådgivere, herunder som pressemedarbejdere (vedtagelse nr. V 36).

...

Folketingets vedtagelse nr. V 36 har følgende ordlyd:

'Folketinget konstaterer, at flere embedsmænd de seneste år er ansat som særlige rådgivere. Folketinget konstaterer, at der har været eksempler på, at særlige rådgivere ikke har levet op til de almindelige regler og forpligtelser, som de er underlagt.

På den baggrund pålægger Folketinget regeringen at nedsætte et sagkyndigt udvalg,

der fortrinsvis skal bestå af uafhængige sagkyndige, og som i forlængelse af betænkning 1354 fra 1998 og R 2 fra den 4. oktober 2001 skal analysere og vurdere behovet for en yderligere præcisering af reglerne for embedsmænd generelt og for embedsmænd ansat som særlige rådgivere, herunder som pressemedarbejdere, hvor der bl.a. skal ske en inddragelse af erfaringer fra andre lande.

...'

Som led i udvalgsarbejdet blev der bl.a. gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige ministre og departementschefer. Om spørgeskemaundersøgelsens gennemførelse er anført følgende i betænkning 1443/2004 fra udvalget:

'Udvalget har endvidere bistået af sekretariatet gennemført fire spørgeskemaundersøgelser blandt ministre, departementschefer, særlige rådgivere og ministersekretariater. Spørgeskemaerne fremgår af bilag 4-7.

1.4. Metode og datagrundlag

Udvalget har indsamlet data om udviklingen i ministeriernes rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre gennem de senere år. Formålet med dataindsamlingen har været at danne grundlag for udvalgets beskrivelse og vurdering af den faktiske udvikling i embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre og dermed understøtte udvalgets overvejelser om præcisering af regler m.v.

Betænkningen indeholder en række undersøgelser af kvalitativ og kvantitativ karakter.

...

1.4.3.

...

Det kvantitative datagrundlag består af fire anonyme spørgeskemaundersøgelser, der blev gennemført i efteråret 2003:

- En spørgeskemaundersøgelse blandt ministrene i Regeringen Anders Fogh Rasmussen (bilag 4)

- En spørgeskemaundersøgelse blandt departementscheferne (bilag 5)

- En spørgeskemaundersøgelse blandt de særlige rådgivere (bilag 6)

- En spørgeskemaundersøgelse blandt ministersekretariaterne (bilag 7)

En række af spørgsmålene til ministre, departementschefer og ministersekretariater er identiske med spørgsmålene i tilsvarende undersøgelser gennemført i forbindelse med betænkning nr. 1354/1998, hvilket gør det muligt at vurdere, om der er sket en udvikling over tid. I 2003 blev der herudover gennemført en særskilt spørgeskemaundersøgelse blandt de særlige rådgivere, og de øvrige dele af spørgeskemaundersøgelsen blev udbygget med spørgsmål, der skulle belyse de særlige rådgiveres integration og funktion i ministerierne.

...

Spørgeskemaet blandt ministrene blev besvaret af 16 ud af de 18 ministre, svarende til 89 %. Blandt departementscheferne svarede 17 ud af 18 på spørgeskemaet, svarende til 94 %. For ministersekretariaternes vedkommende svarede 15 ud af 18 på spørgeskemaet, svarende til 83 %. Endelig svarede 11 af de daværende 13 særlige rådgivere på spørgeskemaet, svarende til 85 %."

Eksempler på udfyldte spørgeskemaer er optrykt som bilag til betænkningen. Spørgeskemaerne består af forskellige spørgsmål opstillet med svarmuligheder som kan markeres i afkrydsningsfelter. I flere af de udfyldte spørgeskemaer som jeg har modtaget fra Finansministeriet vedrørende denne sag, er der desuden tilføjet håndskrevne kommentarer. To af spørgeskemaerne er underskrevet, et fra en minister og et fra en departementschef.

Udvalgets betænkning blev offentliggjort i juni 2004.

Ved e-mail sendt den 11. juni 2004 anmodede journalist A Finansministeriet om aktindsigt i samtlige ministres og departementscheferes besvarelse af spørgeskemaer fra Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Finansministeriet afslog i brev af 25. juni 2004 til journalist A at imødekomme anmodningen ud fra følgende:

"Med henvisning til din anmodning af 11. juni 2004 om aktindsigt i materiale, der ligger til grund for udarbejdelsen af betænkning nr. 1443 om embedsmænds rådgivning og bistand, har Finansministeriet vurderet følgende.

...

I forbindelse med gennemførelsen af de nævnte spørgeskemaundersøgelser er de pågældende svarpersoner lovet anonymitet ved besvarelse af de udsendte spørgeskemaer. Samtidig er det Finansministeriets vurdering, at det har været nødvendigt at love anonymitet for at kunne tilvejebringe disse oplysninger, der blandt andet berører forholdet mellem individuelle ministre, deres departementschefer m.v. Hvis der ikke kunne være lovet fuld anonymitet, ville oplysningerne, som indgik som en væsentlig del af grundlaget for udarbejdelsen af betænkning nr. 1443, således ikke kunne være tilvebragt.

På denne baggrund er det Finansministeriets vurdering, at de pågældende dokumenter ikke er underlagt aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, vedr. private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Finansministeriet har vurderet muligheden for at udlevere de pågældende oplysninger efter reglerne om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. punktum. På denne baggrund har Finansministeriet besluttet at give aktindsigt i procentfordelingerne for de pågældende spørgeskemaundersøgelser, da oplysningerne her fremtræder i anonymiseret form."

Journalist A klagede i et brev, som jeg modtog den 30. juni 2004, over Finansministeriets afslag på aktindsigt i spørgeskemaerne. Journalist A gjorde i klagen til mig gældende at det ikke var muligt at love ministre og embedsmænd at de ikke skulle være underlagt

offentlighedsloven, samt at en udlevering af spørgeskemaerne ikke strider mod en væsentlig offentlig interesse der kan begrunde en undtagelse fra offentlighedsloven efter § 13.

Jeg anmodede i brev af 13. juli 2004 Finansministeriet om en udtalelse i anledning af klagen fra journalist A og om udlån af sagens akter.

Ved brev af 13. august 2004 fra Finansministeriet modtog jeg ministeriets udtalelse og de udfyldte spørgeskemaer fra ministre og departementschefer. Af ministeriets svar fremgår bl.a.:

"...

Spørgeskemaundersøgelserne blandt ministre, departementschefer, særlige rådgivere og ministersekretariater blev gennemført som anonyme undersøgelser, idet anonymitet vurderedes at være en forudsætning for at indsamle det pågældende datamateriale. Det bemærkes, at besvarelserne af spørgeskemaerne indgik til Finansministeriet i anonym form, og at Finansministeriet derfor i udgangspunktet ikke er vidende om, hvilke ministre og departementschefer der har besvaret de pågældende spørgeskemaer. For så vidt angår svarene vil man dog i mange tilfælde ud fra svarets indhold kunne konstatere, hvilke myndigheder og personer, der er tale om – og anonymiteten vil således blive kompromitteret ved udlevering.

Spørgeskemaundersøgelsen indgik som en central del af datamaterialet for udarbejdelsen af betænkning nr. 1443 om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Der er tale om en undersøgelse af helt særlige samfundsforhold – blandt andet om centrale forhold vedrørende nuværende ministres forhold til deres nærmeste medarbejdere, herunder departementschefen – af en sådan karakter, at det må lægges til grund, at det pågældende materiale ikke ville kunne være indsamlet eller være retvisende, hvis respondenterne ikke kunne sikres anonymitet. Det er væsentligt, at det i sådanne tilfælde kan loves respon-

denterne, at svarene på spørgeskemaerne ikke udleveres til offentligheden, hvad enten man umiddelbart kan slutte sig til den pågældendes identitet eller ej.

Som anført ovenfor har Finansministeriet udleveret procentfordelingerne af svarene på spørgeskemaundersøgelserne. Eftersom resultaterne af undersøgelsen fremgår klart af procentfordelingerne, kan formålet med at få udleveret selve spørgeskemaerne i stedet for sammentællinger af svarene alene være at forsøge – gennem spekulation, tyding af håndskrift, sammenstillinger af svar mv. – at bryde spørgeskemaernes anonymitet. Hvis en sådan omgåelse af spørgeskemaernes anonymitet var mulig, ville det reelt i fremtiden kunne umuliggøre anonyme spørgeskemaundersøgelser i ministerierne.

Det er Finansministeriets vurdering, at offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, vedr. private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet, finder anvendelse, idet der lægges vægt på, at materialet ikke havde kunnet tilvejebringes, hvis undersøgelsen ikke var blevet gennemført under løfte om anonymitet, og at tilsvarende fremtidige undersøgelser ikke vil kunne gennemføres, hvis løfterne om anonymitet ikke kan efterleves. Endvidere kan bestemmelsen anvendes, idet materialet vedrører centrale og personlige forhold vedrørende nuværende ministres forhold til deres nærmeste medarbejdere, herunder departementschefen. Ved undtagelse af oplysninger efter § 13, stk. 1, skal der gives aktindsigt i dokumentets øvrige indhold. Dette vurderes ikke at være aktuelt, idet undtagelsen må omfatte hele dokumentet af hensyn til at sikre anonymiteten.

Det bemærkes endvidere, at den beskyttelsesinteresse, som hermed er søgt tilgode, er anerkendt ved udformningen af offentlighedsloven, jf. offentlighedslovens § 10, stk. 1, nr. 6, der begrunder undtagelsen af materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelsen af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

Finansministeriet har vurderet, at der efter reglerne om meroffentlighed kan gives aktindsigt i oplysningerne i det omfang, anonymiteten er sikret. Anonymiteten prisgives ikke ved at give aktindsigt i procentfordelingerne af svarene. Det bemærkes herved tillige, at respondenterne ved besvarelsen måtte forvente, at procentfordelingerne kunne blive offentliggjort i betænkningen.

..."

I brev af 16. august 2004 anmodede jeg journalist A om at indsende eventuelle bemærkninger til Finansministeriets brev af 13. august 2004 til mig inden 4 uger.

En af mine medarbejdere bad den 23. februar 2005 ved telefonisk henvendelse til Finansministeriet om at måtte modtage eksemplere på følgebrev som var sendt til henholdsvis ministre og departementschefer i forbindelse med fremsendelsen af spørgeskemaerne.

Jeg modtog den 25. februar 2005 kopier af et følgebrev af 1. oktober 2003 til henholdsvis en minister og en departementschef. Finansministeriet oplyste i den forbindelse at enslydende følgebrev var udsendt til samtlige ministre og departementschefer. Af følgebrevene fremgik bl.a. følgende:

"Spørgeskemaet kan besvares anonymt og bedes returneret til udvalgets sekretariat i vedlagte svarkuvert seneste den 21. oktober."

Ombudsmandens udtalelse

"Retsgrundlaget

Finansministeriet har påberåbt sig offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, som 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.

...'

I betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision har udvalget bag betænkningen bl.a. skrevet således om bestemmelsens rækkevidde (s. 260 f):

'I det hele taget må det i overensstemmelse med forarbejderne lægges til grund, at undtagelse efter bestemmelsen kun kan gøres, hvor det er klart påkrævet (...).

En samlet vurdering af de tilfælde, hvor bestemmelsen efter de foreliggende oplysninger har været bragt i anvendelse i praksis, efterlader det indtryk, at den i betydelig udstrækning, (...) er blevet benyttet til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådanne er anerkendt ved udformningen af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig utilstrækkelige.'

Endvidere anførte udvalget bl.a. følgende om den generelle forståelse af bestemmelserne i den dagældende offentlighedslovs § 2, stk. 2 (s. 263):

'Indledningsvis bemærkes, at den i bestemmelserne forudsatte interesseafvejning på grundlag af et væsentlighedskriterium indebærer, at der skal foretages et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde, og der må herunder også foretages en konkret vurdering for hvert enkelt dokument for sig (...). At adgangen til aktindsigt kun kan begrænses af hensyn til væsentlige interesser må endvidere antages at indebære, at begæringer om at få oplysninger kun kan afslås, såfremt der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning (...).'

Udvalget skrev herefter bl.a. følgende om bestemmelsen (s. 285):

'Det er udvalgets opfattelse, at en sådan generalklausul bør opretholdes i forbindelse med offentlighedslovens revision. Udvalget har i så henseende navnlig lagt vægt på, at der ikke i den periode, offentlighedsloven har været i kraft, er indhøstet så udførlige erfaringer, at det er muligt med rimelig grad af sikkerhed at over-

skue 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.'

Bl.a. på denne baggrund blev bestemmelsen i den nuværende offentlighedslovs § 13 vedtaget. Det fremgår af forarbejderne (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 229) at det forudsættes at bestemmelsen som hidtil kun anvendes i begrænset omfang hvor der er et klart behov derfor, og i øvrigt henvises der til beskrivelsen i den nævnte betænkning.

Finansministeriet har i sit høringssvar peget på at den beskyttelsesinteresse som ministeriet lagde vægt på i sit afslag efter § 13, stk. 1, nr. 6, er anerkendt ved udformningen af § 10, stk. 1, nr. 5, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter 'materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser'. Om baggrunden for bestemmelsen siges det i betænkningen (s. 248) at det ofte er en væsentlig forudsætning for at kunne tilvejebringe det for en videnskabelig såvel som en statistisk undersøgelse nødvendige grundmateriale at den pågældende forsker er i stand til på forhånd at sikre den enkeltperson eller virksomhed der meddeler oplysninger, fuldstændig diskretion med hensyn til identiteten.

Offentlighedslovens § 13, stk. 2, indeholder følgende bestemmelse:

'§ 13.

...

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

Konkret vurdering efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6

Finansministeriet har anført at 'der er tale om en undersøgelse af helt særlige samfundsforhold – blandt andet om centrale forhold vedrørende nuværende ministres forhold til deres nærmeste medarbejdere, herunder departementschefen – af en sådan karakter at det må lægges til grund at det pågældende materiale ikke kunne være indsamlet eller være retvisende hvis respondenterne ikke kunne sikres anonymitet'.

Offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt er præceptive i den forstand at en myndighed ikke gyldigt kan træffe bestemmelse om eller tilsagn om diskretion ud over hvad der følger af lovens regler: Se f.eks. Jon Andersen m.fl., *Forvaltningsret*, (2002), 2. udgave, s. 424 f, Steen Rønsholdt, *Forvaltningsret*, (2001), 1. udgave, s. 314, og John Vogter, *Offentlighedsloven med kommentarer*, (1998), 2. udgave, s. 215, med henvisning til Justitsministeriets vejledning til aktindsigt i personalesager (1997), pkt. 9. Tilsagn om diskretion er således i sig selv uden betydning for retten til aktindsigt.

Spørgsmålet er imidlertid om det er udelukket at en myndighed på forhånd tilkendegiver over for en person at offentlighedslovens undtagelser i forhold til konkrete oplysninger afgivet af denne vil føre til afslag såfremt andre skulle anmode om aktindsigt – og sidenhen besvarer eventuelle anmodninger i overensstemmelse hermed. Det vil i denne sag sige om en myndighed på forhånd kan love en bestemt person anonymitet i forhold til andre når man med sikkerhed allerede på dette tidspunkt kan vurdere at betingelserne for afslag til sin tid vil være opfyldt.

I forhold til partsaktindsigt efter forvaltningsloven i afgørelsessager må sådanne forhåndstillkendegivelser nærmest anses for udelukket; i hvert fald hvis der er tale om vurderinger efter afvejningsreglen i forvaltningslovens § 15. Denne regel forudsætter en konkret og aktuel afvejning af karakteren og styrken af de modstående interesser, jf. f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 1987, s. 197*, for 1996, s. 105*, for 1999, s. 226* og s. 472*, og for 2003, s. 552*. De modstående hensyn til partsaktindsigt i identiteten skal være overordentlig tungtvejende for at de kan begrunde afslag. Anonymitet umulig eller vanskeliggør ofte partens mulighed for via aktindsigts- og partshøringsreglerne at varetage sine interesser.

Hensynene til parterets retssikkerhed i afgørelsessager mv. gør sig ikke gældende i sager som den foreliggende. Det er ikke en afgørelsessag, og der er ingen parter. Efter min opfattelse kan brugen af anonyme spørgeskemaer i det offentlige ikke generelt frakendes relevans, jf. også Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 105, og hensynene bag undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 10, stk. 1, nr. 5.

I en sag af denne karakter mener jeg derfor ikke det kan afvises at en myndighed på forhånd og med fornøden sikkerhed kan vurdere om de hensyn som taler imod aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, er tilstrækkeligt tungtvejende til at de i givet fald vil kunne føre til afslag på aktindsigt. Anerkendes dette, kan myndigheden også uden at krænke offentlighedsloven give tilsagn om anonymitet og i sin fremtidige administration af eventuelle aktindsigtsanmodninger træffe afgørelser i overensstemmelse hermed. Det forudsætter dog at myndigheden med rette kan lægge til grund at de hensyn som taler imod aktindsigt, ikke svækkes væsentligt med tiden.

Ved udformningen af spørgeskemaerne med angivne svarmuligheder og afkrydsningsfelter med vedlagt svarkuvert er der efter min opfattelse taget højde for det forhold at spørgeskemaundersøgelserne kunne gennemføres anonymt, jf. også ordlyden af Finansministeriets med spørgeskemaerne medsendte følgeskrivelser. Næppe nogen kan identificere de personer som har udfyldt afkrydsningsfelterne i svarskemaerne, selv om afkrydsningerne er foretaget med håndskrift.

Jeg er enig med Finansministeriet i at det i visse tilfælde alligevel ud fra spørgeskemaerne kan konstateres hvilke myndigheder og personer der er tale om. Dette gør sig efter min opfattelse gældende i forhold til (dele af) de af respondenterne tilføjede håndskrevne kommentarer. Et enkelt udfyldt spørgeskema indeholder dog også øverst på side 1 oplysninger om afsender. Endvidere har – som nævnt ovenfor – en minister og en departementschef returneret spørgeskemaerne i underskrevet form.

De hensyn som Finansministeriet har peget på til støtte for sikring af anonymitet og dermed afslag på aktindsigt – hensynet

til overhovedet at få svar fra de ønskede personer, og hensynet til at svar er retvisende – mener jeg ikke kan underkendes som usaglige eller uvæsentlige i forhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Her til kommer at styrken af disse modstående hensyn næppe nu kan anses for at være svækket i væsentlig karakter.

Jeg mener på den baggrund ikke at jeg kan kritisere at Finansministeriet afslog at meddele Dem aktindsigt i de oplysninger i de udfyldte svarskemaer som kan henføres til bestemte personer.

For så vidt angår de øvrige oplysninger i svarskemaerne mener jeg ikke at Finansministeriet kunne afslå aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 2.

Hvis De ønsker at Finansministeriet genoptager sagen i lyset heraf, anmoder jeg Dem om selv at rette henvendelse til ministeriet.

Jeg foretager mig ikke mere i anledning af Deres henvendelse og vedlægger de indsendte bilag.”

NOTER: (*) FOB 1987, s. 197, FOB 1996, s. 105, FOB 1999, s. 226 og s. 472, og FOB 2003, s. 552.

Forsvarsministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2005 afsluttet 12 sager inden for Forsvarsministeriets sagsområde. 11 af disse sager blev afvist.

Den resterende sag blev realitetsbehandlet. Denne sag handlede om en afgørelse og gav ikke 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>

Indenrigs- og Sundhedsministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2005 afsluttet 249 sager inden for Indenrigs- og Sundhedsministeriets sagsområde. 187 af disse sager blev afvist.

De resterende 62 sager blev realitetsbehandlet: 51 sager handlede om afgørelser, 4 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, 5 sager handlede om sagsbehandlingstid, og 2 sager handlede om generelle spørgsmål. I alt 9 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	11	0	0	2
Generelle spørgsmål	2	0	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	0	0	0
Sagsbehandlingstid	1	1	0	0
<i>I alt</i>	<i>15</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>2</i>

2 sager fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 4-2: Afslag på aktindsigt i elektronisk regneark. Internt dokument. Meraktindsigt

Sag nr. 4-3: Afslag på indsigt i oplysning om indberettende hospital ved bivirkning af lægemiddel

Statsamter

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	9	0	0	1
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>10</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

1 sag fra statsamternes sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 4-1: Tilsynsmyndighedernes sagsoplysning og kompetence i en sag om en andelsboligforening

Tilsynet med kommunerne

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	18	2	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	2	0	0	0
Sagsbehandlingstid	2	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>22</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Sundhedsvæsenets Patientklagenævnet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	12	1	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	0	0	0
Generelle spørgsmål	1	0	0	1
<i>I alt</i>	<i>14</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

Lægemiddelstyrelsen

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

1 sag fra Lægemiddelstyrelsens sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 4-4: Begrundelse for afslag på enkelttilskud til gigtlægemiddel

4-1. Tilsynsmyndighedernes sagsoplysning og kompetence i en sag om en andelsboligforening

Boligret 3.9. – Forvaltningsret 1121.1 – 1121.3 – 3.5.

En kommune og et tilsynsråd behandlede en sag der angik forskellige forhold i en andelsboligforening. Andelsboligforeningen opkrævede bl.a. et tillægsbidrag fra en af sine afdelinger for at udarbejde afdelingens varme- og vandregnskab. Desuden havde andelsboligforeningen optaget et lån til at gennemføre en række arbejder i den samme afdeling. Endelig havde andelsboligforeningen fået et påbud af kommunen om den regnskabsmæssige kontering af PBS-gebyr.

Ombudsmanden besluttede ikke at foretage en egentlig undersøgelse af den del af sagen som angik kontering af PBS-gebyr, men han afgav en foreløbig redegørelse om de øvrige dele af sagen. Det fremgik heraf at det var kritisabelt at tilsynsrådet havde taget stilling til spørgsmålet om udarbejdelse af varme- og vandregnskab uden først at bede Erhvervs- og Boligstyrelsen om en udtalelse. Desuden burde tilsynsrådet i sin behandling af spørgsmålet om lånoptagelsen have inddraget reglerne om beboerdemokrati.

Ombudsmanden mente der var grundlag for at henstille at statsamtet (som havde overtaget tilsynsrådets beføjelser) genoptog sagen. I sin endelige redegørelse fastholdt ombudsmanden denne opfattelse. Spørgsmålet om genoptagelse af sagen var dog faldet bort da statsamtet efter en indhentet udtalelse fra Socialministeriet (som havde overtaget sagsområdet fra Erhvervs- og Boligstyrelsen) havde besluttet at genoptage sagen. (J.nr. 2003-0273-163).

Det fremgik af sagen at Albertslund Kommunalbestyrelse den 13. april 1999 behandlede en sag om installation af vand- og varmemålere samt renovering af vinduer i X Andelsboligforening, afdeling Y. Som grundlag for kommunalbestyrelsens stillingtagen forelå bl.a. en indstilling fra kommunens økonomikontor hvori der bl.a. var anført følgende:

”Der er i (X)’s afdeling (Y) gennemført og afsluttet en række arbejder. Disse arbejder har bestået i installation af vand- og varmemålere samt renovering af vinduer. Arbejderne blev afsluttet i november 1995. Byggeregnskabet udviser en totaludgift på 3.329.797 kr. Finansieringen skal ske ved optagelse af realkreditlån på 3.330.000 kr., hvortil der er bevilget statstilskud efter lov om privat byfornyelse til ydelsen. Huslejestigningen som følge af lånoptagelsen er på ca. 14 kr/m², svarende til knap 4%, når der tages hensyn til tilskuddet.

Kommunen skal godkende udstedelse af pantebrev og hermed lånoptagelse (note 1) samt huslejestigningen, såfremt den overstiger 1% (note 2). (X) skulle derfor have ansøgt om kommunalbestyrelsens godkendelse af udstedelse af pantebrev/lånoptagelse samt huslejestigningen, hvilket (X) imidlertid ikke har gjort.”

Albertslund Kommunalbestyrelse godkendte installationen af vand- og varmemålere samt renoveringen af vinduer. Endvidere godkendte kommunalbestyrelsen at afdelingen optog et realkreditlån på 3.330.000 kr., og at de årlige kapitalomkostninger ved lånoptagelsen blev dækket ved en huslejestigning på 14 kr. pr. m². Kommunalbestyrelsen bemærkede over for X Andelsboligforening at der skulle have været søgt om godkendelse af arbejderne, lånoptagelsen og huslejestigningen inden arbejdet blev igangsat.

Kommunalbestyrelsen behandlede den 14. november 2000 andelsboligforeningens

regnskab for 1999. Kommunalbestyrelsen tog regnskabet til efterretning med en bemærkning om sikring af likviditeten for den enkelte afdeling i andelsboligforeningen. Som grundlag for beslutningen forelå bl.a. en indstilling fra kommunens økonomikontor, og i indstillingen var der om afdeling Y bl.a. anført følgende:

”Regnskaberne er med undtagelse af afdeling 3 (Y) godkendt på de respektive beboermøder og af boligforeningens bestyrelse.

Afdeling 3 (Y)’s afdelingsmøde har forkastet afdelingens årsregnskab for 1999. Efterfølgende har boligforeningens bestyrelse godkendt afdelingens regnskab. Boligorganisationens bestyrelse skal således indbringe tvisten om regnskabet for kommunalbestyrelsen som træffer den endelige administrative afgørelse (note 2).

...

I (Y) har der været en tilgang på yderligere låneomkostninger til byggesagen omkring vand- og varmemålere samt vinduesrenovering på ca. 61.000 kr. Lånet er dog blevet optaget på bedre vilkår end oprindeligt forudsat, og de ekstra udgifter har således ikke medført en større stigning i lejen, end forudsat da sagerne blev besluttet.”

En medarbejder i Albertslund Kommune talte den 23. november 2000 telefonisk med en ansat i By- og Boligministeriet om spørgsmålet om PBS-gebyrer. Af kommunens referat af samtalen fremgår følgende:

”(...) havde ringet angående vores henvendelse om PBS-gebyrer. Jeg kontaktede hende igen.

Hun skulle lige have afklaret problemstillingen. Hun mener at opkrævning af husleje er en del af boligorganisationens administration af afdelingerne, og at det derfor skal indgå som en del af administrationsbidraget. Der kan således ikke opkræves særskilt gebyr herfor. Hun laver en skriftlig besvarelse til mig.

Jeg spurgte til hvordan det så vil forholde sig med administrationen af et vaskerikort,

da det ikke er alle afdelinger der har vaskeri og dermed ikke udgifter til administration af vaskekort.

Det helt centrale oplyste hun, er at andre afdelinger ikke pålægges udgifter for ydelser de ikke modtager.

Hun mener det er ok at opkræve depositum for vaskekortet, men for administration er hun mere i tvivl om. Hun vil gerne have lov til at undersøge det før hun ’rigtig’ udtaler sig om det. Vi aftalte at jeg skriver til hende og redegør for situationen omkring vaskekortet.

Jeg spurgte om hun vidste noget om afsatte beløb. Om det er tilladt i regnskabet for de afsatte beløb at afsætte endnu et beløb til senere afholdelse. Hun henviste mig til (...), der måske kan svare på det.”

Den 10. september 2001 bad A (som var bestyrelsesmedlem i afdeling Y) Albertslund Kommunes borgmester om svar på nogle spørgsmål. I brevet anførte han bl.a. følgende:

”Som supplement til dine svar i AP nr. 34 vil jeg bede om følgende oplysninger:

1. Vedr. PBS spørgsmålet. Hvilken lov eller bekendtgørelse bygger du dit svar på, og hvilke paragraffer har fundet anvendelse?

2. Betaling for varme- og vandregnskab til (X) er en tillægsydelse. Hvilken lov/bekendtgørelse og paragraf danner juridisk grundlag for dit svar?

3. (Y)’s beboermøde vedtager at tage et byfornyelseslån på 3 millioner. Hvilken lov/bekendtgørelse og paragraf danner det juridiske grundlag for, at (X) først optager lån på 3,5 millioner. Kommunalbestyrelsen forlanger lånet nedskrevet til 3,3 millioner, de ekstra omkostninger må (Y) betale. Hvad er det juridiske grundlag for at tilsidesætte beboerdemokratiet? Kan (X) forhøje vore budgetterede lån vedtaget på beboermødet, uden at få (Y)’s godkendelse?”

Borgmesteren besvarede A’s henvendelse den 3. oktober 2001. Han svarede bl.a. følgende:

"PBS-gebyr

...

Tillægsydelse

I spørgsmålet om gebyret for udarbejdelse af vand- og varmeregnskaber som tillægsydelse vil jeg gerne redegøre for, hvordan kommunen efter samråd med By- og Boligministeriet har fortolket lovgivningen. Det er helt centralt ifølge By- og Boligministeriet, at afdelinger ikke pålægges udgifter for ydelser, som de ikke modtager. Der er afdelinger i (X), hvor lejerne og dermed afdelingen kan etablere et direkte kundeforhold til leverandøren. Derfor har (X) udskilt gebyret for udarbejdelse af varme- og vandregnskaber som en tillægsydelse. Det er rigtigt, at en tillægsydelse ifølge driftsbekendtgørelsen skal kunne vælges til og fra af afdelingen. (Y) kan derfor principielt og formelt fravælge ydelsen, kun i praksis har (Y) ikke denne mulighed, da der ikke kan etableres et direkte kundeforhold mellem (Y) og leverandøren. Kommunen har vurderet, at det er korrekt, at gebyret er opført som en tillægsydelse, og at (Y) i praksis ikke kan fravælge gebyret, ikke ændrer herpå. Gebyret er opkrævet for udgifter, som (X) har haft på afdelingens vegne, og der kan efter kommunens vurdering ikke blive tale om tilbagebetaling.

Byfornyelseslån

Kommunalbestyrelsen godkendte i april 1999 optagelsen af et realkreditlån på 3.330.000 kr. på baggrund af indsendt bygge-regnskab for installering af vand- og varmemålere. Det blev i denne forbindelse påtalt overfor (X), at de ikke havde indsendt ansøgningen inden projektet var igangsat. I forbindelse med godkendelsen af lånet og et for højt pantebrev blev låneoptagelsen forsinket. Der var desuden ved en fejl ikke afsat tilstrækkelige midler i byggeregnskabet. Det medførte yderligere udgifter for (Y), som dog blev opvejet af, at lånet blev optaget på bedre vilkår end det var forudsat. De yderligere udgifter til lånoptagelse gav anledning til, at (Y) forkastede regnskab 1999. Kommunalbestyrelsen behandlede tvisten om (Y)'s

regnskab i forbindelse med det samlede regnskab for (X) og afdelinger i november 2000. Det er beklageligt, at processen omkring optagelsen af byfornyelseslånet blev forsinket, men kommunen har taget (X)'s forklaringer på ekstraudgifterne til efterretning og har ikke haft bemærkninger hertil. (X)'s regnskab herunder (Y)'s blev godkendt af kommunalbestyrelsen den 14. november 2001 [skal være 2000; min bemærkning]. Som i de ovenstående tilfælde skal udgifter, som (X) har haft på vegne af afdelingen, dækkes af afdelingen."

Den 26. oktober 2001 klagede A til Tilsynsrådet for Københavns Amt. Han skrev bl.a. følgende:

"Tillægsydelse

Administrationsbidraget skal være ens for alle (X) afdelinger. Varmeregnskabet er en del af det regnskab administrationen laver og som afdelingen betaler via sit administrationsbidrag. Selve regnskabet har vi et firma (B) til at stå for. (X) står kun for opkrævning og udbetaling af pengene. Ved at godkende tillægsydelsen, tilsidesætter Albertslund kommune lovgivningen.

Byfornyelseslån

(X)'s afdeling 3 (Y). Beboermødet ansøger og får bevilget et byfornyelseslån på 3 millioner kr. Det endelige byggeregnskab for installation af vand- og varmemålere, udskiftning af sanitet (toiletter) samt maling af ejendommens vinduer blev 3.330.000 kr.

(X)'s administration optager et lån på 3,5 millioner, som kommunen nægter at godkende. (X) nedskriver efter krav fra kommunen lånet til 3.330.000 kr. Jeg mener, kommunen tilsidesætter lovgivningen omkring beboerdemokratiet ved at godkende et lån på 3.330.000 kr., når afdelingen havde godkendt 3 millioner. De 330.000 kr. skulle være taget fra henlæggelser, der på det tidspunkt var ca. 6 millioner kr.

Jeg mener ligeledes, at kommunen tilsidesætter lovgivningen, når man godkender, at (X) pålægger afd. 3, (Y) at betale de ekstra omkostninger i forbindelse med optagning

gen af lånet, som (X)'s administration er skyld i på grund af elendig administration. Vi har jo betalt byggesagshonorar."

Tilsynsrådet anmodede Albertslund Kommune om en udtalelse. I et brev af 18. december 2001 til tilsynsrådet skrev kommunen bl.a. følgende:

"Albertslund Kommune mener ikke at have tilsidesat lovgivningen i afgørelsen af (A)'s klagepunkter. Det har i løbet af sagen været nødvendigt at fortolke den gældende lovgivning. I de tilfælde hvor det har været nødvendigt at fortolke lovgivningen, er det sket efter høring af By- og Boligministeriet samt i henhold til de grundlæggende principper for den almene boliglovgivning. I forhold til de 3 indklagede punkter vil Albertslund Kommune gerne udtale følgende:

...

Varmeregnskab som tillægsydelse

Albertslund Kommune har efter samråd med By- og Boligministeriet fortolket lovgivningens bestemmelser om tillægsydelser. By- og Boligministeriet har den 23. november 2000 oplyst, at det er helt centralt, at afdelinger ikke pålægges udgifter for ydelser, som de ikke modtager.

Der er afdelinger i (X), hvor lejerne og dermed afdelingen kan etablere et direkte kundeforhold til leverandøren. Derfor har (X) udskilt gebyret for udarbejdelse af varme- og vandregnskaber som en tillægsydelse. En tillægsydelse skal ifølge driftsbekendtgørelsen (§ 28, stk. 2) kunne vælges til og fra af afdelingen. (Y) kan derfor principielt og formelt fravælge ydelsen. Men i praksis har (Y) ikke denne mulighed, da der med de installationer, som findes i bebyggelsen, ikke kan etableres et direkte kundeforhold mellem (Y) og leverandøren. Kommunen har vurderet, at det er korrekt, at gebyret er opført som en tillægsydelse, og at det forhold, at (Y) i praksis ikke kan fravælge gebyret, ikke ændrer herpå. Gebyret er opkrævet for udgifter, som (X) har haft på afdelingens vegne, og der kan efter kommunens vurdering derfor ikke blive tale om tilbagebetaling. Til ori-

entering vedlægges (X)'s redegørelse for opkrævning af gebyr for varmeregnskaber som bilag 6.

Lånoptagelse til vinduesrenovering og målerinstallering i (Y)

Kommunalbestyrelsen godkendte i april 1999 optagelsen af et realkreditlån på 3.330.000 kr. på baggrund af et indsendt byggeregnskab for installering af vand- og varmemålere og vinduesrenovering. Det blev i denne forbindelse påtalt overfor (X), at de ikke havde indsendt ansøgningen inden projektet var igangsat. Til orientering vedlægges kommunalbestyrelsens beslutning og tilhørende indstilling som bilag 7.

I forbindelse med denne godkendelse af lånet samt nedlysning af et for højt pantebrev blev lånoptagelsen forsinket. Der var desuden ved en fejl ikke afsat tilstrækkelige midler til lånoptagelse i byggeregnskabet. Det medførte yderligere udgifter for (Y), som dog blev opvejet af, at lånet blev optaget på bedre vilkår end det var forudsat.

De yderligere udgifter til lånoptagelse gav anledning til, at (Y) forkastede regnskab 1999. Kommunalbestyrelsen behandlede tvisten om (Y)'s regnskab i forbindelse med det samlede regnskab for (X) og afdelinger i november 2000. Kommunalbestyrelsen fandt det beklageligt, at processen omkring optagelsen af realkreditlånet blev forsinket, men tog (X)'s forklaringer på ekstraudgifterne til efterretning. Da de øgede udgifter til byggesagen ikke medførte en højere huslejestigning end forudsat ved godkendelsen af byggeregnskabet, havde kommunalbestyrelsen ikke yderligere bemærkninger hertil. (X)'s regnskab herunder (Y)'s blev godkendt af kommunalbestyrelsen den 14. november 2001 [rettelig 2000; min bemærkning]. Der vedlægges til orientering kopi af kommunalbestyrelsens beslutning og tilhørende indstilling som bilag 8.

Det er kommunens opfattelse i denne som i de ovenstående klagepunkter, at afdelingen skal dække udgifter, som (X) har haft på vegne af afdelingen."

A kommenterede kommunens udtalelse i et brev til Tilsynsrådet for Københavns Amt som var dateret den 27. januar 2001 [skal være 2002; min bemærkning]. Han anførte bl.a. følgende:

"2. Gebyrer for varme- og vandregnskab

Jeg fastholder, at en tillægsydelse kan vælges fra og til af afdelingen, og det kan kommunen ikke fortolke. Da jeg ikke har set bilag fra samrådet mellem Albertslund Kommune og By- og Boligministeriet med en konklusion, vil jeg se disse bilag, før jeg er overbevist om dets rigtighed.

Vand- og varmebudget laver vi selv i afdelingen. Vand- og varmeregnskab laves af (B) og konteres på konto 111,3. (X) opkræver vand- og varmebidrag over huslejen og udbetaler eller opkræver differencer. Dette er dækket ind af administrationsbidraget, så jeg fastholder mine krav på tilbagebetaling.

3. Låneoptagelse til vinduesrenovering og målerinstallationer i (Y)

Albertslund Kommunes redegørelse for låneoptagelse er temmelig unøjagtig, så jeg vil give den korrekte redegørelse.

Beboerne i (Y) søgte i 1995 og fik bevilget et byfornyelseslån på 3 mill. Arbejdet afsluttedes i november 1995, og regnskabet revideredes af (X)'s revisor, idet der afsætttes midler til at optage et realkreditlån på 3 mill. Det overskydende beløb kunne dækkes af vore henlagte midler, der på det tidspunkt udgjorde ca. 6 mill., eller stå som et under-skud, der skulle afdrages over 3 år.

Vi (afdelingsbestyrelsen) rykkede gennem vor inspektør for en afslutning på sagen i 1996 og 1997, da vi pludselig i 1998 fik besked om, at (X)'s administration havde optaget et realkreditlån på 3,5 mill, men at Albertslund Kommune nægtede at godkende lånet, der var for højt.

Efter forhandling mellem kommunens økonomiafd. og (X) (afdeling (Y) blev holdt uden for) blev det besluttet at nedskrive lånet fra 3,5 mill. til 3.33 mill. og nedskrive det optagne pantebrev tilsvarende. Dette kom til at koste (Y) mindst 60.000 kr. (at lånet blev

billigere ved at blive optaget så sent, kan jeg ikke se kan influere på sagen. Var lånet blevet dyrere, skulle vi jo også betale). Ud fra dette stillede jeg atter kommunen spørgsmålet, hvilken lovparagraf anvendte kommunen, da de tilsidesatte beboerdemokratiet og optog større lån, end beboermødet havde godkendt.

Er (X)'s administration, der har opkrævet byggehonorar på 2% af byggesummen, ikke forpligtet til selv at betale, når de administrerer forkert og påfører afdelingen nogle urimelige ekstra udgifter."

Den 27. maj 2002 talte en medarbejder i Statsamtet København, der fungerede som sekretariat for tilsynsrådet, telefonisk med en medarbejder i Erhvervs- og Boligstyrelsen. I et notat udfærdiget af statsamtet er anført følgende om samtalen:

"Taltes d.d. med (...) fra Erhvervs- og Boligstyrelsen og forespurgte om varmeregnskabet skal medtages som en del af grundydelsen eller om varmeregnskabet kan optages som en tillægsydelse, selv om nogle afdelinger inden for boligselskabet af tekniske årsager ikke kan etablere et direkte kundeforhold til leverandøren, jf. bekendtgørelse om drift af almene boliger § 28, stk. 2.

(...) meddelte – efter at have undersøgt praksis og lovgivning – at spørgsmålet ikke er reguleret ligesom der ikke findes praksis for netop dette spørgsmål.

Styrelsen har derfor ikke en holdning til spørgsmålet men finder, at det må være op til Tilsynsrådet at vurdere."

Tilsynsrådet for Københavns Amt afgav en udtalelse i sagen den 10. juni 2002. Tilsynsrådet anførte bl.a. følgende:

"Vedr. Tillægsydelse

Efter bekendtgørelse om drift af almene boliger § 28 kan administrationsbidraget fastsættes på tre måder.

Efter bestemmelsens stk. 2, der finder anvendelse i nærværende sag, kan administrationsgebyret fastsættes delt, således at der fastsættes et grundbidrag for en grundydelse

se og et tillægsbidrag for en tillægsydelse. Grundbidraget skal fastsættes til et beløb, der er lige stort pr. lejemålsenhed.

Vedrørende varmeregnskab som tillægsydelse udtalte kommunen, at der er afdelinger i (X), hvor lejerner og dermed afdelingen kan etablere et direkte kundeforhold til leverandøren. Derfor har (X) udskilt gebyret for udarbejdelse af varme- og vandregnskaber som en tillægsydelse.

En tillægsydelse skal ifølge driftsbekendtgørelsen § 28, stk. 2, kunne vælges til og fra af afdelingen. (Y) kan derfor principielt og formelt fravælge ydelsen. Men i praksis har (Y) – efter det af kommunen oplyste – ikke denne mulighed, da der med de installationer, som findes i bebyggelsen, ikke kan etableres et direkte kundeforhold mellem (Y) og leverandøren.

Det er ikke i lovgivningen nærmere reguleret, hvilke ydelser, der skal indgå i grundydelsen og hvilke der skal indgå i tillægsydelsen.

Det følger af vejledning om almennyttig boligvirksomhed, maj 1994 side 51, at grundydelsen som minimum skal omfatte betaling af de tunge administrationsområder som udlejnings, fraflytnings, inspektion, og regnskabsadministration.

Tilsynsrådet finder ikke, at kommunen har overtrådt lovgivningen ved at godkende (X)'s beslutning om at udtage varmeregnskabet som tillægsydelse.

Tilsynsrådet har lagt vægt på, at det forhold, at spørgsmålet ikke er nærmere reguleret i lovgivningen, medfører, at der tilkommer kommunen et vist skøn.

Tilsynsrådet finder ikke, at kommunen i forbindelse med udøvelsen af skønnet, har overtrådt skreven og uskreven ret.

Vedr. Byfornyelseslån

I åbent brev af 16. februar 2001 til borgmester (...) skrev De, at afd. 3, (Y) i 1994 fik bevilget et byfornyelseslån på 3 millioner kr., men da (X) hjemtog lånet i 1998 havde (X) egenhændigt hævet det til 3,5 millioner kr. Kommunen nægtede først at godkende lånet

men endte med at godkende et lån på 3.330.000 millioner kr. [skal være 3.330.000 kr.; min bemærkning].

De oplyser, at De mener, at kommunen tilsidesatte lovgivningen omkring beboerdemokratiet ved at godkende et lån på 3.330.000 kr., når afdelingen havde godkendt 3 millioner samt ved at godkende, at (X) pålægger (Y) at betale de ekstra omkostninger i forbindelse med optagningen af lånet, som (X)'s administration er skyld i på grund af dårlig administration.

Tilsynsrådet er – som ovenfor anført – alene kompetent til at udtale sig om de tilfælde, hvor der fra *kommunens side* foreligger en handling eller undladelse, der er i strid med offentligretlig lovgivning og offentligretlige retsgrundsætninger.

I vejledning om almennyttig boligvirksomhed fra maj 1994 fremgår det på side 25, at kommunalbestyrelsen normalt ikke har beføjelse til at afgøre en opstået uenighed med bindende virkning for parterne, d.v.s. selskaberne, afdelingsbestyrelserne og de enkelte lejere. I praksis er der ofte tale om problemer af almindelig selskabsretlig, foreningsretlig eller aftaleretlig karakter, hvis afgørelse, såfremt parterne ikke kan forhandle sig til rette, i givet fald henhører under domstolene.

Tilsynsrådet finder på den baggrund ikke, at kommunen har tilsidesat sin tilsynsforpligtelse, ved at godkende et lån på 3.330.000 kr.

Det ligger udenfor kommunens tilsynsforpligtelse at undersøge, hvad der konkret er besluttet i de enkelte afdelinger. Kommunen skal alene forholde sig til den ansøgning, der foreligger fra boligorganisationen.

Tilsynsrådet kan efter det ovenfor anførte ikke tage stilling til (X)'s eventuelle ansvar overfor de enkelte afdelinger. Dette henhører under domstolenes kompetence.

Tilsynsrådet finder på den baggrund ikke anledning til at foretage videre i anledning af Deres henvendelse."

Den 23. januar 2003 klagede A til mig. Jeg anmodede Tilsynsrådet for Københavns Amt om at låne mig sine akter i sagen. I brev af 3. april 2003 skrev jeg til A at jeg havde besluttet ikke at foretage en egentlig ombudsmandsundersøgelse af den del af hans henvendelse som angik kontering af PBS-gebyr, mens jeg havde indledt en undersøgelse af de øvrige dele af hans henvendelse.

Om baggrunden for min beslutning om ikke at foretage en egentlig ombudsmandsundersøgelse af den del af A's henvendelse som angik kontering af PBS-gebyr, skrev jeg bl.a. følgende i brevet:

"Albertslund Kommunes pålæg til (X) Andelsboligforening og (Z) Andelsboligforening om at kontere PBS-gebyret under konto 112 (administrationsbidrag) blev givet på baggrund af en udtalelse fra By- og Boligministeriet af 5. marts 2001. Det fremgår af denne udtalelse at udgifter til opkrævning af husleje – via PBS eller på anden måde – skal indgå i afdelingens administrationsbidrag til boligorganisationen. Tilsynsrådet har i brevet af 10. juni 2002 skrevet at tilsynsrådet finder at kommunen har opfyldt sin tilsynsforpligtelse ved at pålægge (X) Andelsboligforening at efterleve By- og Boligministeriets udtalelse.

...

Ved beslutningen om ikke at indlede en egentlig ombudsmandsundersøgelse af den del af Deres henvendelse som angår kontering af PBS-gebyr, har jeg lagt vægt på at der ikke er udsigt til at jeg efter en egentlig ombudsmandsundersøgelse af sagen vil kunne kritisere Tilsynsrådet for Københavns Amts beslutning i sagen. Det skyldes at de kommunale tilsynsmyndigheder normalt ikke har mulighed for – endsige pligt til – at foretage en nærmere efterprøvelse af udtalelser fra sektormyndigheden, altså den myndighed som har ansvaret for det pågældende forvaltningsområde. Tilsynsmyndigheden vil således normalt kunne lægge sektormyndighedens udtalelser til grund for sin afgørelse om hvorvidt der er grundlag for at skri-

de ind over for en kommune efter den kommunale styrelseslovs § 61.

I en tidligere sag, som er gengivet i Folketings Ombudsmands beretning for 1988, s. 81 ff*, har jeg givet udtryk for at den udtalelse fra sektormyndigheden som tilsynsmyndigheden baserer sin behandling af sagen på, bør være indhentet af tilsynsmyndigheden som led i den aktuelle tilsynssag. I den foreliggende sag blev udtalelsen fra By- og Boligministeriet ikke indhentet af tilsynsrådet, men af Albertslund Kommune. Der er dog ikke udsigt til at jeg efter en egentlig ombudsmandsundersøgelse af sagen vil kunne kritisere at tilsynsrådet ikke selv har indhentet en udtalelse fra By- og Boligministeriet, men har baseret sin behandling af sagen på ministeriets udtalelse til Albertslund Kommune. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at sagens faktiske omstændigheder var enkle og uomtvistede, at By- og Boligministeriets udtalelse var klar og utvetydig og at Albertslund Kommune gav de to andelsboligforeninger i kommunen pålæg om at følge ministeriets udtalelse."

I et brev af 3. april 2003 til Tilsynsrådet for Københavns Amt anmodede jeg om en udtalelse angående de dele af sagen som drejer sig om udarbejdelse af vand- og varmeregnskab som tillægsydelse og om Albertslund Kommunes godkendelse af et byfornyelseslån.

Tilsynsrådet afgav en udtalelse til mig den 23. april 2003 og oplyste i et brev af 19. juni 2003 at rådet ikke har yderligere bemærkninger til sagen.

Den 30. januar 2004 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen hvoraf følgende bl.a. fremgår:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

"Ombudsmanden behandler klager over den offentlige forvaltning (§ 7, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketings Ombudsmand). Ombudsmanden kan derimod ikke behandle klager over privates virk-

somhed. (X) Andelsboligforening kan ikke anses for at være en del af den offentlige forvaltning. Ved min gennemgang af sagen har jeg koncentreret mig om Tilsynsrådet for Københavns Amts behandling af sagen.

1. Udarbejdelse af vand- og varmeregnskab som tillægsydelse

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 parter i sagen, medvirker til sagens oplysning. Dette princip, der ofte kaldes official- eller undersøgelsesprincippet, fremgår ikke af forvaltningsloven, men gælder på ulovbestemt grundlag. Kravene til forvaltningens sagsoplysning angår både det faktiske og det retlige grundlag for behandlingen af sagen. Forvaltningsmyndigheden har således ansvaret for at der tilvejebringes fyldestgørende oplysninger både om sagens faktiske omstændigheder og om de retsregler som sagen skal bedømmes efter. Disse regler gælder også for de kommunale tilsynsmyndigheder som fører tilsyn med at kommunerne overholder lovgivningen.

De kommunale tilsynsmyndigheder vil normalt anmode om en udtalelse fra den pågældende kommune angående de sager som bliver realitetsbehandlet af tilsynsmyndigheden. Dette vil dog ofte ikke være tilstrækkeligt til at sikre en forsvarlig sagsoplysning. Det skyldes at kommunerne ved lovgivningen er tillagt opgaver vedrørende mange forskelligartede forhold, og at de kommunale tilsynsmyndigheder ikke har mulighed for at have et indgående kendskab til de retsregler som gælder for disse mange forskelligartede forhold. Desuden vil det på en del forvaltningsområder være nødvendigt at besidde en særlig fagkundskab for at kunne bedømme om kommunen har overholdt de

regler som gælder på det pågældende forvaltningsområde. For at kunne leve op til kravet om en forsvarlig sagsoplysning er det således ofte nødvendigt at tilsynsmyndigheden får den fornødne vejledning fra den myndighed, som regel et ministerium eller en styrelse, som har oparbejdet en særlig fagkundskab inden for det pågældende forvaltningsområde. Jeg henviser til Emil le Maire og Niels Preisler, Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 3. udgave (2000), s. 220, Morten Engberg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 764 ff, og Peter Bak Mortensen i Juristen, 1986, s. 179.

Lov om kommunernes styrelse har ikke hidtil indeholdt regler om dette spørgsmål, men ved lov nr. 381 af 28. maj 2003 om ændring af lov om kommunernes styrelse med flere love er der blevet indsat en bestemmelse i lovens § 49, stk. 6, som fastslår at statsamtmanden kan anmode andre offentlige myndigheder om inden for deres sagsområde at yde den vejledning og bistand der er nødvendig for tilsynets udøvelse. At bestemmelsen nævner statsamtmanden, skyldes at tilsynsrådene ved samme lovændring er blevet nedlagt og deres beføjelser overført til fem statsamtmand. Tilsynsrådet for Københavns Amts beføjelser er således overført til Statsamtmanden for Københavns Amt. De nye regler trådte i kraft den 1. januar 2004.

I denne sag tog Tilsynsrådet for Københavns Amt stilling til forhold der var omfattet af lovgivningen om almene boliger. Denne lovgivning blev tidligere administreret af By- og Boligministeriet, men efter at ministeriet blev nedlagt i 2001, administreres lovgivningen om almene boliger af Erhvervs- og Boligstyrelsen under Økonomi- og Erhvervsministeriet.

I den del af sagen som angik kontering af PBS-gebyr, forelå der en udtalelse fra By- og Boligministeriet som indgik i grundlaget for tilsynsrådets behandling af sagen. Som nævnt i mit brev af 3. april

2003 har jeg ikke indledt en egentlig ombudsmandsundersøgelse af denne del af sagen da der ikke er udsigt til at jeg vil kunne kritisere tilsynsrådets beslutning.

Reglerne om grundydelse og tillægsydelse fremgår af § 28, stk. 2, i By- og Boligministeriets bekendtgørelse nr. 1103 af 13. december 2000 om drift af almene boliger m.v. Bestemmelsen lyder således:

’§ 28.

...

Stk. 2. Administrationsbidraget kan fastsættes delt, således at der fastsættes et grundbidrag for en grundydelse og et tillægsbidrag for tillægsydelse. Grundydelsen skal omfatte en grundlæggende, forsvarelig administration. Tillægsydelse kan tilbydes til og vælges af afdelingerne. Grundbidraget skal fastsættes til et beløb, der er lige stort pr. lejemåsenhed.’

En bestemmelse med samme indhold fandtes tidligere i § 28, stk. 2, i Bolig- og Byministeriets bekendtgørelse nr. 372 af 19. juni 1998 om drift af almene boliger m.v.

Udtalelsen fra By- og Boligministeriet omfattede ikke spørgsmålet om udarbejdelse af varme- og vandregnskab som tillægsydelse, men inden tilsynsrådet tog stilling til denne del af sagen, talte en medarbejder i tilsynsrådets sekretariat telefonisk med en medarbejder i Erhvervs- og Boligstyrelsen. Under samtalen gav medarbejderen i Erhvervs- og Boligstyrelsen udtryk for at spørgsmålet om hvorvidt varmeregnskabet skulle medtages som en del af grundydelsen, eller om varmeregnskabet kunne optages som en tillægsydelse selv om nogle afdelinger inden for boligselskabet af tekniske årsager ikke kunne etablere et direkte kundeforhold til leverandøren, ikke var reguleret i lovgivningen, ligesom der ikke var taget stilling til det i praksis. Medarbejderen oplyste endvidere at Erhvervs- og Boligstyrelsen ikke havde en holdning til spørgsmålet, men mente at det måtte være op til tilsyns-

rådet at vurdere sagen. Herefter afgav tilsynsrådet en udtalelse om sagen.

Tilsynsrådets udtalelse indebar at andelsboligforeningens udarbejdelse af varme- og vandregnskab for afdeling (Y) skulle betragtes som en tillægsydelse, uanset at det i § 28, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1103 af 13. december 2000 om drift af almene boliger m.v. er fastsat at tillægsydelse kan tilbydes til og vælges af afdelingerne. Albertslund Kommunalbestyrelse havde tidligere givet udtryk for den samme opfattelse.

Albertslund Kommunalbestyrelse havde over for tilsynsrådet oplyst at kommunens fortolkning af lovgivningen var foretaget efter samråd med By- og Boligministeriet, og kommunen havde i den forbindelse henvist til den telefonsamtale som en ansat i kommunen førte med en ansat i ministeriet den 23. november 2000. Dette kan dog efter min foreløbige opfattelse ikke tillægges væsentlig betydning ved vurderingen af om tilsynsrådet havde et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at fastlægge forståelsen af lovgivningen på området. Jeg har lagt vægt på at efter det oplyste angik den nævnte telefonsamtale ikke den del af sagen som vedrører udarbejdelse af varme- og vandregnskab som tillægsydelse, men derimod den del af sagen som angår opkrævning af PBS-gebyr. Desuden har jeg lagt vægt på at samtalen ikke berørte spørgsmålet om hvorledes bestemmelsen i § 28, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 372 af 19. juni 1998 om drift af almene boliger m.v. skulle anvendes i et tilfælde hvor nogle afdelinger inden for boligselskabet af tekniske årsager ikke kunne etablere et direkte kundeforhold til leverandøren.

Herefter, og da Tilsynsrådet for Københavns Amt ikke kunne anses for at besidde et tilstrækkeligt indgående kendskab til retsreglerne på dette område, er det min foreløbige opfattelse at det er beklageligt at tilsynsrådet tog stilling til spørgs-

målet om hvorvidt andelsboligforeningens udarbejdelse af varme- og vandregnskab for afdeling (Y) skulle betragtes som en tillægsydelse, uden at have anmodet Erhvervs- og Boligstyrelsen om en udtalelse. Dette medførte at der ved sagens bedømmelse ikke forelå den fornødne sikkerhed om forståelsen af bekendtgørelsens § 28, stk. 2. At Erhvervs- og Boligstyrelsen under en telefonsamtale havde tilkendegivet at det måtte være op til tilsynsrådet at vurdere sagen, kan efter min foreløbige opfattelse ikke føre til et andet resultat. Jeg henviser til at det må antages at et fagministerium (eller en styrelse under et fagministerium) i et vist omfang er forpligtet til efter anmodning at afgive en generel udtalelse til en kommunal tilsynsmyndighed om retsspørgsmål vedrørende lovgivningen på det pågældende ministeriums område når dette har betydning for afgørelsen af en sag hos tilsynsmyndigheden. Jeg henviser i den forbindelse til betænkning nr. 1395/2000 om statens tilsyn med kommunerne, s. 200, og betænkning nr. 1425/2002 om indsigt i den kommunale administration, s. 163 f.

Som nævnt er Tilsynsrådet for Københavns Amt blevet nedlagt, og tilsynsrådets beføjelser er overtaget af Statsamtmanden for Københavns Amt. Det er min foreløbige opfattelse at der er grundlag for at henstille at statsamtmanden overvejer at genoptage behandlingen af sagen i lyset af det jeg har anført.

2. Albertslund Kommunes godkendelse af et byfornylseslån

(A) har oplyst at det på et afdelingsmøde i afdeling (Y) blev vedtaget at optage et byfornylseslån til dækning af udgifterne ved installation af vand- og varmemålere mv. Han har videre oplyst at det på afdelingsmødet blev besluttet at optage et lån på 3 mio. kr., men at (X) Andelsboligforening, som afdeling (Y) hører under, besluttede at optage et lån på 3,5 mio. kr., og

at lånets endelige størrelse efter forhandlinger mellem andelsboligforeningen og kommunen blev fastsat til 3.330.000 kr. Myndighederne har ikke bestridt disse oplysninger. Jeg forstår at dette hændelsesforløb er baggrunden for at afdelingsmødet i afdeling (Y) forkastede afdelingens årsregnskab for 1999, men at andelsboligforeningens bestyrelse efterfølgende godkendte regnskabet. Herefter tog Albertslund Kommunalbestyrelse stilling til sagen og godkendte andelsboligforeningens årsregnskab for 1999, herunder regnskabet for afdeling (Y).

Over for Tilsynsrådet for Københavns Amt har (A) gjort gældende at Albertslund Kommunalbestyrelse tilsidesatte reglerne om beboerdemokrati ved at godkende at lånet blev optaget med et beløb på 3.330.000 kr. Tilsynsrådet har imidlertid udtalt at Albertslund Kommunalbestyrelse ikke har tilsidesat sin tilsynsforpligtelse. Tilsynsrådet har i den forbindelse henvist til at det af vejledning om almennyttig boligvirksomhed fra maj 1994 fremgår at kommunalbestyrelsen normalt ikke har beføjelse til at afgøre en opstået uenighed med bindende virkning for parterne, dvs. selskaberne, afdelingsbestyrelserne og de enkelte lejere. Tilsynsrådet har desuden henvist til at det er anført i vejledningen at der i praksis ofte er tale om problemer af almindelig selskabsretlig, foreningsretlig eller aftaleretlig karakter hvis afgørelse, såfremt parterne ikke kan forhandle sig til rette, i givet fald henhører under domstolene.

Denne vejledning (Bygge- og Boligstyrelsens vejledning nr. 88 af 19. maj 1994 om almennyttig boligvirksomhed) må anses for ophævet og erstattet af Bygge- og Boligstyrelsens vejledning nr. 4130 af 27. december 1996 om drift af almene boliger m.v. De afsnit i vejledning nr. 88 af 19. maj 1994 om almennyttig boligvirksomhed som er gengivet ovenfor, er dog overført uforandret til vejledning nr. 4130 af 27. de-

ember 1996 om drift af almene boliger m.v.

At kommunalbestyrelsens adgang til at behandle sager om almene boligorganisationer er begrænset, er i øvrigt også omtalt et andet sted i vejledning nr. 88 af 19. maj 1994 om almenyttig boligvirksomhed. I vejledningens pkt. 2.2. er det således anført at afholdelse af afdelingsmøder, urafstemninger mv. i vidt omfang hviler på de almindelige foreningsretlige principper hvorfor kommunalbestyrelsen normalt ikke, bl.a. af bevismæssige grunde, kan gå ind i en endelig bedømmelse af om disse principper er overholdt i forbindelse med et mødes indkaldelse og afvikling og i forbindelse med udformning og afholdelse af en afstemning.

Som nævnt skulle kommunalbestyrelsen godkende udstedelsen af et pantebrev i forbindelse med optagelsen af byfornyelseslånet, og den skulle ligeledes godkende den huslejestigning som var en følge heraf. Dette fremgik af bestemmelserne i § 29, stk. 1, i lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v. (dengang lovebekendtgørelse nr. 102 af 17. februar 1999), samt § 75, stk. 5, og § 114, stk. 1, nr. 4 og 10, i bekendtgørelse nr. 372 af 19. juni 1998 om drift af almene boliger m.v.

Kommunalbestyrelsens kompetence i forbindelse med uenigheden om årsregnskabet for 1999 er fastlagt i § 42 i lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v. (dengang lovebekendtgørelse nr. 550 af 20. juni 2000). Bestemmelsen lyder således:

‘§ 42. Boligorganisationens bestyrelse indbringer eventuelle tvistigheder mellem bestyrelsen og afdelingsbestyrelsen eller afdelingsmødet om driftsbudget og årsregnskab for kommunalbestyrelsen, som træffer den endelige administrative afgørelse.’

Det fremgår herudover af lovens § 164 at kommunalbestyrelsen fører tilsyn med de almene boligorganisationer. Om denne

tilsynsforpligtelse var der fastsat følgende i § 107, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 372 af 19. juni 1998 om drift af almene boliger m.v.:

‘§ 107. Den kommunalbestyrelse, der fører tilsyn med henholdsvis boligorganisationen og afdelingerne, påser, at driften er i overensstemmelse med bestemmelserne herom i lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v., lov om leje af almene boliger, bestemmelser, der er udstedt i medfør af disse love, og boligorganisationens vedtægter.’

Denne bekendtgørelse er nu ophævet, men bestemmelsen i § 107, stk. 1, er overført uændret til § 107, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1103 af 13. december 2000 om drift af almene boliger m.v.

Reglerne om beboerdemokrati er fastsat i kapitel 2 i lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v. Mere udførlige regler om beboerdemokratiet var fastlagt i bekendtgørelse nr. 372 af 19. juni 1998 om drift af almene boliger m.v. der som nævnt er erstattet af bekendtgørelse nr. 1103 af 13. december 2000 om drift af almene boliger m.v. Disse regler fastlægger bl.a. fordelingen af kompetence mellem de styrende organer i en almen boligorganisation, herunder boligorganisationens bestyrelse, afdelingsbestyrelsen og afdelingsmødet.

Da Albertslund Kommunalbestyrelse tog stilling til sagen om udstedelse af et pantebrev og forhøjelse af huslejen i afdeling (Y), skulle den om fornødent påse at reglerne om beboerdemokrati var blevet overholdt da disse regler var omfattet af kommunalbestyrelsens tilsynsforpligtelse. Det samme gjaldt da kommunalbestyrelsen tog stilling til uenigheden angående regnskabet for 1999 for afdeling (Y).

Det er derfor min foreløbige opfattelse at Tilsynsrådet for Københavns Amt ikke burde have behandlet (A)'s klage over at reglerne om beboerdemokrati var blevet tilsidesat, på grundlag af det som er anført

i de afsnit i vejledningen om almennyttig boligvirksomhed som er gengivet ovenfor. Det som er anført i disse afsnit vedrørende begrænsning af kommunalbestyrelsens kompetence, må antages navnlig at sigte på spørgsmål om gyldigheden af indkaldelse og afvikling af afdelingsmøder, afholdelse af urafstemning mv., og det kan ikke antages at have betydning for den foreliggende sag der som nævnt angik spørgsmålet om eventuel tilsidesættelse af reglerne om beboerdemokrati.

Tilsynsrådet for Københavns Amt er som tidligere nævnt blevet nedlagt, og rådets beføjelser er overgået til Statsamtmanden for Københavns Amt. Det er min foreløbige opfattelse at der er grundlag for at henstille at statsamtmanden overvejer at genoptage behandlingen af sagen i lyset af det jeg har anført."

I brev af 30. januar 2004 bad jeg Indenrigs- og Sundhedsministeriet om bemærkninger til min foreløbige redegørelse. Jeg bad endvidere om at ministeriet indhentede bemærkninger fra Statsamtet København.

Statsamtet København har i brev af 7. januar 2005 bl.a. skrevet følgende:

"Socialministeriet har den 21. december 2004 fremsendt en vejledende udtalelse til Tilsynet vedrørende de ovenfor nævnte spørgsmål.

Vedrørende spørgsmålet om kommunernes tilsynspligt har Socialministeriet bl.a. anført, at kommunerne som led i sit tilsyn løbende bør sikre, at de i lovgivningen gældende regler for beslutninger (beboerdemokrati) overholdes. Ministeriet har endvidere anført, at ved boligorganisationens ansøgning om udstedelse af pantebreve må kommunalbestyrelsen som udgangspunkt efter ministeriets opfattelse kunne lægge til grund, at udgiften er optaget på den pågældende afdelings budget, og at afdelingsmø-

det har godkendt budgettet og dermed den omhandlede udgift.

Vedrørende udarbejdelse af varme- og vandregnskab har Socialministeriet bl.a. udtalt, at tillægsydelse efter ministeriets opfattelse kun kan omfatte poster, som ikke er nødvendige for en grundlæggende administration af afdelingen. Ministeriet anfører, at tillægsydelser er kendetegnet ved, at disse kan tilbydes og vælges af afdelinger, hvilket ikke synes tilfældet i den foreliggende sag.

På baggrund af Socialministeriets vejledende udtalelse af 21. december 2004 har Tilsynet besluttet at genoptage sagens behandling."

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i brev af 21. februar 2005 meddelt mig at ministeriet ikke foretager sig mere i sagen under henvisning til at statsamtet har besluttet at genoptage sagen.

Ombudsmandens endelige udtalelse

"Det er min endelige opfattelse at det er kritisabelt at Tilsynsrådet for Københavns Amt tog stilling til spørgsmålet om hvorvidt andelsboligforeningens udarbejdelse af varme- og vandregnskab for afdeling (Y) skulle betragtes som en grundydelse eller en tillægsydelse, uden at have anmodet Erhvervs- og Boligstyrelsen om en udtalelse. Det er desuden min opfattelse at tilsynsrådets behandling af (A)'s klage over at reglerne om beboerdemokrati var blevet tilsidesat, blev foretaget på et forkert grundlag. Da Statsamtet København har besluttet at genoptage sin behandling af sagen, har jeg ikke grundlag for at afgive en henstilling om genoptagelse af sagen.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen."

NOTER: (*) FOB 1988, s. 81.

4-2. Afslag på aktindsigt i elektronisk regneark Internt dokument. Meraktindsigt

Forvaltningsret 11241.2 – 1124.9.

En redaktør bad Sundhedsstyrelsen om aktindsigt i et elektronisk regneark som styrelsen havde udarbejdet på grundlag af indberetninger fra embedslæger i forbindelse med tilsyn med plejehjem.

Sundhedsstyrelsen afviste at give aktindsigt i regnearket med henvisning til at det var internt arbejdsmateriale. Styrelsen ville kun give aktindsigt i papirform i hver enkelt af de ca. 1.100 indberetninger.

Redaktøren klagede til Indenrigs- og Sundhedsministeriet over afslaget. Redaktøren anførte at udlevering af indberetningerne enkeltvis ville betyde et væsentligt arbejde for ham idet han i så fald selv ville skulle foretage en inddatering af oplysningerne i et regneark.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet mente at afslaget på aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 7 om undtagelse af interne dokumenter var berettiget. Ministeriet skrev at regnearket var oprettet til brug for tværgående analyse i Sundhedsstyrelsen og således blot var et værktøj til at behandle et stort antal oplysninger på en overskuelig måde.

Under ombudsmandens behandling af sagen oplyste Indenrigs- og Sundhedsministeriet at myndighederne havde overvejet, men afslået aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Ombudsmanden havde ingen indvendinger imod at myndighederne havde anset regnearket for at være internt arbejdsmateriale. Med hensyn til myndighedernes afslag på meraktindsigt udtalte ombudsmanden at varetagelsen af hensynet til beskyttelse af en myndigheds interne beslutningsproces i almindelighed måtte anses for sagligt. Efter en gennemgang af regnearket konstaterede ombudsmanden imidlertid at det kun indeholdt en sammenstilling af oplysningerne i de modtagne indberetninger. Der var ikke foretaget nogen nærmere intern bearbejdning eller analyse. Efter ombudsmandens mening ville indsigt i regnearket ikke røbe oplysninger om styrelsens interne overvejelser m.v.

På den baggrund mente ombudsmanden ikke at myndighederne med rette kunne afslå meraktindsigt i regnearket af hensyn til den interne beslutningsproces. Da myndighedernes afslag på meraktindsigt ikke var begrundet i andre forhold, henstillede ombudsmanden til Indenrigs- og Sundhedsministeriet at genoptage sagen.

(J.nr. 2004-0046-401).

Efter § 6a i lovebekendtgørelse nr. 805 af 13. september 2001 om embedslægeinstitutioner mv. fører embedslægeinstitutionerne tilsyn med bl.a. plejehjem. I tilsynet indgår en række konkrete forhold på det enkelte plejehjem, herunder forhold vedrørende medicinbehandling, personale, hygiejne, ernæring, bygninger mv. Efter hvert tilsynsbesøg indsendes et standardskema til Sundheds-

styrelsen indeholdende overordnede oplysninger om besøget.

Jeg har opfattet det sådan at redaktør A under en telefonsamtale i januar eller februar 2003 talte med en af Sundhedsstyrelsens medarbejdere om muligheden for at opnå aktindsigt i den digitale udgave af embedslægernes indberetning.

I fortsættelse af denne telefonsamtale bad

A i en e-mail af 18. februar 2003 om aktindsigt i det regneark som Sundhedsstyrelsen havde udarbejdet på grundlag af embedslægerens indberetninger.

A's anmodning blev af Sundhedsstyrelsen afslået i e-mail af 19. februar 2003 med den begrundelse at retten til aktindsigt ikke omfatter registre mv., jf. offentlighedslovens § 5, stk. 2.

Den 5. marts 2003 fremsatte A på ny anmodning om aktindsigt i det omtalte regneark.

A gjorde gældende at oplysninger fra registre hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, var omfattet af retten til aktindsigt såfremt oplysningerne indgår som led i forvaltningens sagsbehandling. A henviste til at han under en telefonsamtale med Sundhedsstyrelsen havde fået oplyst at formålet med indtastningen af oplysningerne var en analyse af tilsynet.

Sundhedsstyrelsen besvarede A's anmodning den 26. marts 2003 med følgende:

"9. Under henvisning til stedfunden korrespondance vedrørende ovennævnte skal Sundhedsstyrelsen meddele, at styrelsen kan imødekomme Deres anmodning om aktindsigt for så vidt angår kopi af udskrift af de enkelte indberetninger.

Det bemærkes, at der er tale om ca. 1.100 indberetninger.

...

For så vidt angår Deres anmodning om at få adgang til Sundhedsstyrelsens regneark vedrørende indberetningerne, skal Sundhedsstyrelsen meddele, at regnearket er at anse for internt arbejdsmateriale, som ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 7."

A klagede den 2. april 2003 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet over Sundhedsstyrelsens afslag på at meddele A aktindsigt i regnearket. I klagen anførte A bl.a. følgende:

"På opfordring uddyber (B) 1. 4. 2003 telefonisk Styrelsens afslag. Han understreger, at der intet er i den digitale udgave af indberet-

ningerne, som ikke findes i papirudgaven og angiver som eneste grund for afslaget, at styrelsen tidligere har sagt nej ved lignende forespørgsler. Han erkender, at det er ressourcekrævende at skulle kopiere 1100 indberetninger til mig, men styrelsen foretrækker dette frem for at sende mig den digitale udgave i en e-mail.

...

Ministeriet anmodes om at vurdere afslaget både i relation til de pligtmæssige krav om aktindsigt og i forhold til muligheden for meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1."

I anledning af A's klage indhentede Indenrigs- og Sundhedsministeriet en udtalelse af 23. maj 2003 fra Sundhedsstyrelsen hvori styrelsen bl.a. anførte følgende:

"Sundhedsstyrelsen skal oplyse, at styrelsen har revurderet sagen og herefter finder at kunne imødekomme redaktør (A)'s anmodning om aktindsigt i Embedslægeinstitutionernes elektroniske indberetninger/afrapporteringer vedrørende Plejehjemstilsynet 2002.

For så vidt angår aktindsigt i Sundhedsstyrelsens regneark fastholder styrelsen sit afslag med begrundelsen, at der er tale om internt materiale, der er omfattet af offentlighedslovens § 7."

Sundhedsstyrelsens udtalelse blev sendt til A med henblik på at han kunne fremkomme med bemærkninger hertil hvilket A gjorde i brev af 18. juli 2003. A anførte bl.a. at udlevering af indberetningerne enkeltvis ville betyde et væsentligt arbejde for ham idet han i så fald selv ville skulle foretage en inddatering af oplysningerne i et regneark. A anførte videre at hvis regnearket i modsætning til hvad han var blevet oplyst om, skulle indeholde oplysninger som ikke fremgik af indberetninger, så ville disse yderligere oplysninger formentlig kunne fjernes uden nævneværdigt besvær. A mente at Sundhedsstyrelsens afslag var udtryk for at styrelsen ønskede at gøre det så besværligt som

muligt at anvende oplysningerne journalistisk.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet traf den 2. september 2003 følgende afgørelse:

"...

Det er herefter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at De ikke hovedsageligt er interesseret i indholdet af embedslægeinstitutionernes indberetninger vedrørende plejehjemstilsynet 2002, men derimod primært i Sundhedsstyrelsens værktøj til behandling af oplysningerne; nemlig regnearket.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan til sagen oplyse, at det af offentlighedslovens § 4, stk. 1, fremgår, at enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14 kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Det følger imidlertid af § 7, at retten til aktindsigt ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug (...).

Det fremgår af pkt. 25 i Justitsministeriets vejledning fra 1986 til offentlighedsloven, at dokumenter betragtes som interne i det omfang, at de er udarbejdet af en myndighed til eget brug. Også administrative retsforskrifter og planer, der alene udarbejdes til en myndigheds eget brug vil typisk være interne arbejdsdokumenter.

Endvidere fremgår det af Offentlighedsloven med kommentarer af John Vogter, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1998, s. 165, at undtagelsesbestemmelsen i lovens § 7 vedrørende interne arbejdsdokumenter er begrundet i behovet for at kunne hemmeligholde dokumenter af mere foreløbig karakter, der tjener til forberedelse af en myndigheds interne beslutningsgrundlag, jf. betænkning 857/1978, s. 180.

På baggrund heraf er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Sund-

hedsstyrelsens regneark er oprettet til brug for tværgående analyse i styrelsen af de oplysninger, som er indeholdt i embedslægeinstitutionernes indberetninger vedrørende plejehjemstilsynet 2002. Regnearket er således blot et værktøj, hvormed et stort antal oplysninger på en overskuelig måde kan behandles med henblik på analyser til eget brug eller senere vurderinger og eventuelle udarbejdelser af redegørelser etc. Regnearket i sig selv indeholder således ingen oplysninger, som ikke også er indeholdt i embedslægeinstitutionernes indberetninger, ligesom de i regnearket indeholdte oplysninger kun er af foreløbig og forberedende karakter.

Denne opfattelse støttes af, at Sundhedsstyrelsen med sin afgørelse på Deres anmodning om aktindsigt ikke har afslået Dem aktindsigt i selve oplysningsgrundlaget, dvs. embedslægeinstitutionernes plejehjemsindberetninger, ligesom styrelsen i sin udtalelse af 23. maj 2003 til sagen henviser til, at indberetningerne har dannet grundlag for rapporten 'Plejehjemstilsynet 2002', som er tilgængelig på styrelsens hjemmeside.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder således efter en gennemgang af sagens akter, at Sundhedsstyrelsen har været berettiget til at meddele Dem afslag på Deres anmodning om aktindsigt i det regneark i styrelsens database, som vedrører embedslægeinstitutionernes elektroniske indberetninger, med henvisning til offentlighedslovens § 7.

Endelig skal det bemærkes, at pkt. 17 i Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven stiller pressen i en særlig gunstig position. Imidlertid vedrører punktet udelukkende kravet om ansøgers evne til at identificere den sag eller de dokumenter, der anmodes om aktindsigt i. Denne problematik ses ikke at være rejst i nærværende sag."

I brev af 5. januar 2004 klagede A til mig over Indenrigs- og Sundhedsministeriets afgørelse. A anførte i klagen at ministeriet trods hans anmodning herom ikke havde taget stilling til spørgsmålet om meroffentlighed.

Jeg har videre opfattet A's klage sådan at han ikke mener at der i realiteten er nogen saglig begrundelse for at afslå hans anmodning om aktindsigt i regnearket idet han kunne få aktindsigt i regnearkets indhold.

I anledning af A's klage modtog jeg udtalelser af 5. marts 2004 og 5. april 2004 fra henholdsvis Sundhedsstyrelsen og Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Sundhedsstyrelsen anførte bl.a. følgende i udtalelsen:

"Det er Sundhedsstyrelsens opfattelse, at redaktør (A) ved aktindsigt i embedslægeinstitutionens elektroniske indberetninger/afrapporteringer har adgang til samtlige foreliggende oplysninger vedrørende Plejehjemstilsynet 2002.

Sundhedsstyrelsens behandling af disse oplysninger ved hjælp af elektronisk regneark er alene styrelsens interne tværgående analyse af de indberettede oplysninger med henblik på dels opfølgning af problemer af mere generel karakter dels offentliggørelse af de samlede tal, som det er sket i Sundhedsstyrelsens rapport 'Plejehjemstilsynet 2002'.

Efter Sundhedsstyrelsens opfattelse er spørgsmålet om adgang til aktindsigt i Sundhedsstyrelsens regneark ikke et spørgsmål om meroffentlighed, da aktindsigt i omhandlede regneark ikke vil give (A) adgang til oplysninger i større omfang end via Embedslægeinstitutionernes elektroniske indberetninger/afrapporteringer til Sundhedsstyrelsen vedrørende Plejehjemstilsynet 2002."

Indenrigs- og Sundhedsministeriet henholdt sig til styrelsens udtalelse og til sin afgørelse af 2. september 2003. Ministeriet anførte for så vidt angår spørgsmålet om meroffentlighed, at ministeriet havde taget stilling hertil.

På min foranledning fremsendte Sundhedsstyrelsen ved brev af 29. april 2004 i papirform uddrag af regnearket til brug for min vurdering af sagen.

A fremkom i brev af 5. maj 2004 med sine bemærkninger til Sundhedsstyrelsens og Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalel-

ser. Han anførte i den forbindelse at Sundhedsstyrelsens udtalelse indeholdt forhold der viste at regnearket indeholder oplysninger som ikke fremgår af embedslægenes indberetninger idet oplysningerne ved behandlingen er blevet kvalificeret.

På min foranledning sendte Sundhedsstyrelsen i en e-mail som jeg modtog den 27. januar 2004, et elektronisk eksemplar af regnearket og eksempler på elektroniske indberetninger fra embedslæger.

Ombudsmandens udtalelse

"Sundhedsstyrelsen og senere Indenrigs- og Sundhedsministeriet har afvist at meddele Dem aktindsigt i regnearket med henvisning til offentlighedslovens § 7. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

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

1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,
...'

Adgangen til at undtage interne arbejdsdokumenter gælder i almindelighed kun så længe materialet er i den pågældende myndigheds besiddelse og udelukkende danner grundlag for myndighedens interne overvejelser, jf. s. 183 ff i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision og Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 219.

Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger at myndighederne har anset regnearket for at være omfattet af offentlighedslovens § 7 om internt arbejdsmateriale. Jeg henviser til at regnearket efter det oplyste er udarbejdet af Sundhedsstyrelsen til eget brug, og at det ikke har mistet sin interne karakter ved at have været afgivet til udenforstående.

Jeg har gennemgået indholdet af det omhandlede regneark. Der findes ikke heri oplysninger som ikke tillige findes i det materiale som styrelsen har tilbudt

Dem indsigt i. Myndighederne har derfor ikke haft pligt til at give Dem aktindsigt i regnearket på grundlag af bestemmelsen i offentlighedslovens § 11 om såkaldt ekstraheringspligt. Bestemmelsen forstås sådan at ekstraheringspligten ikke gælder i tilfælde hvor oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens offentligt tilgængelige oplysninger, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 211.

Efter det oplyste har myndighederne tillige overvejet, men afslået aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., om meroffentlighed.

Så vidt jeg forstår, er afslaget på meraktindsigt begrundet i hensynet til den interne beslutningsproces m.v. I afgørelsen af 2. september 2003 har Indenrigs- og Sundhedsministeriet anført at 'regnearket er (...) et værktøj, hvormed et stort antal oplysninger på en overskuelig måde kan behandles med henblik på analyser til eget brug eller senere vurderinger og eventuelle udarbejdelser af redegørelser etc.'.

Hensyn til beskyttelse af en myndigheds interne beslutningsproces må i almindelighed anses for sagligt. Jeg henviser i den forbindelse til at dette hensyn bl.a. er beskyttet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 om internt materiale.

Efter min gennemgang af regnearket må jeg imidlertid konstatere at regnearket alene indeholder en sammenstilling af oplysningerne i de modtagne indberetnin-

ger. Regnearket indeholder oplysninger om 1114 plejehjem, primært grupperet efter geografisk område. Oplysningerne fra hvert plejehjem er gengivet på en bestemt linje og fordelt på 30 kolonner med hver sit emne.

Efter min mening vil indsigt i regnearket ikke røbe oplysninger om styrelsens interne overvejelser m.v. Der er ikke i regnearket foretaget nogen nærmere intern bearbejdning eller analyse.

På den baggrund mener jeg ikke at myndighederne med rette har kunnet afslå meraktindsigt i regnearket af hensyn til den interne beslutningsproces.

Da myndighedernes afslag på meraktindsigt ikke er begrundet i andre forhold, har jeg samtidig hermed henstillet til Indenrigs- og Sundhedsministeriet at genoptage sagen og meddele Dem en fornyet afgørelse eller videresende Deres begæring om aktindsigt til Sundhedsstyrelsen med henblik på at styrelsen kan træffe ny afgørelse i første instans.

Jeg beder Dem afvente myndighedernes fornyede stillingtagen til sagen før De tager stilling til om der er grundlag for at klage til mig.

..."

Sundhedsstyrelsen orienterede mig herefter i en e-mail sendt den 24. maj 2005 om at styrelsen nu havde givet aktindsigt i de relevante data.

4-3. Afslag på indsigt i oplysning om indberettende hospital ved bivirkning af lægemiddel

Forvaltningsret 1121.1 – 112.2 – 11241.3 – 114.3 – 2.4.

En journalist fik hos Lægemiddelstyrelsen indsigt i styrelsens bivirkningsindberetningssystem om bivirkninger for et bestemt lægemiddel. Det fremgik heraf at der i 2000-2003 havde været 4 indberetninger om bivirkninger ved lægemidlet. I forbindelse med en af indberetningerne ønskede journalisten oplyst hvilket hospital der havde foretaget indberetningen. Lægemiddelstyrelsen afslog dette med henvisning til at oplysningen ville kunne føre til identifikation af den behandlede patient. Indenrigs- og Sundhedsministeriet stadfæstede afslaget. Journalisten klagede herefter til ombudsmanden.

Ombudsmanden udtalte at oplysninger om en persons helbredsforhold er fortrolige og underlagt tavshedspligt. Videregivelse af sådanne oplysninger vil imidlertid ikke indebære et brud på tavshedspligten hvis videregivelsen sker i helt anonymiseret form. Ombudsmanden havde vanskeligt ved at se at kendskab til det hospital der havde indberettet bivirkningen, indebærer at offentligheden kunne få kendskab til den pågældende patients identitet. Ombudsmanden bemærkede i den forbindelse at selv om offentliggørelse af hospitalets navn måtte føre til henvendelser til hospitalet fra offentlighedens side, var sundhedspersonalet undergivet tavshedspligt. Sådanne henvendelser kunne vel derfor ikke indebære en øget risiko for at patientens identitet blev røbet.

Ombudsmanden henstillede på denne baggrund til Indenrigs- og Sundhedsministeriet at genoptage sagen med henblik på at det blev vurderet om journalisten kunne oplyses om navnet på det indberettende hospital. Indenrigs- og Sundhedsministeriet meddelte den 24. februar 2006 at ministeriet havde givet journalisten indsigt i oplysningen om hvilket hospital der havde indberettet bivirkningen.

(J.nr. 2005-2911-401).

Det fremgik af sagens akter at journalist A i en e-mail af 8. januar 2004 bad Lægemiddelstyrelsen om aktindsigt idet hun skrev således:

"I henhold til lov om offentlighed i forvaltningen beder jeg hermed om aktindsigt i sager i bivirkningsrådet vedrørende uterusruptur som følge af brugen af lægemidlet (X) i perioden 2000-2003.

Jeg ønsker at få tilsendt fotokopi af sagsjournalerne og af samtlige akter i sagen.

Jeg anmoder samtidig om en snarlig tilbagemelding.

..."

I en fornyet aktindsigtsanmodning af 12. januar 2004 til Lægemiddelstyrelsen skrev A således:

"Tak for samtalen.

Hermed udvider jeg min anmodning om aktindsigt til at gælde samtlige bivirkninger ved lægemidlet (X) i perioden 2000-2003.

..."

Den 13. januar 2004 fremsendte Lægemiddelstyrelsen et udtræk til A fra Lægemiddelstyrelsens bivirkningsindberetningssystem over modtagne bivirkningsrapporter på lægemidlet X i den ønskede periode. Det fremgik af denne søgning at der forelå 4 indberetninger på lægemidlet hvoraf den ene var "uterine rupture".

A henvendte sig herefter den 14. januar 2004 til Lægemiddelstyrelsen for at få oplysninger om hvilket hospital der havde indberettet bivirkningen uterus ruptur.

Lægemiddelstyrelsen skrev i en afgørelse ligeledes af 14. januar 2004 således til A:

"Som svar på din telefoniske henvendelse d.d. hvori du udbad oplysninger om hvilket hospital der har indberettet bivirkningen 'uterus rupturet' på lægemidlet (X) kan jeg oplyse, at Lægemiddelstyrelsen ikke må oplyse andre end sagens parter om, hvor en bivirkningsindberetning er indsendt fra. Dette er begrundet i at en oplysning herom indirekte indeholder personhenførbare oplysninger der kan give oplysninger om enkelt personers sygdomsforhold. Denne undtagelse fra aktindsigt er hjemlet i offentlighedslovens § 12.

..."

Den 19. januar 2004 klagede A herover til Indenrigs- og Sundhedsministeriet idet hun anførte således:

"...

Jeg forstår godt, at der ikke må udleveres personhenførbare oplysninger, der kan give oplysninger om enkelt personers sygdomsforhold, jvf. offentlighedslovens § 12.

Imidlertid giver offentlighedslovens § 12, stk. 2 mulighed for delvis aktindsigt.

Derfor anmoder jeg om, at hvis indberetningen indeholder oplysninger, der er direkte eller indirekte personhenførbare, og dermed kan sige noget om patienten, så udleveres aktindsigten uden disse oplysninger om patienten. Men med oplysning om hospitalet."

Ministeriet stadfæstede den 3. marts 2004 Lægemiddelstyrelsens afgørelse. Ministeriet skrev således:

"...

I anledning af Deres klage har Indenrigs- og Sundhedsministeriet drøftet sagen med Lægemiddelstyrelsen. Styrelsen har i den forbindelse oplyst, at ovennævnte indberettede lægemiddelbivirkning er så specifik, at kendskab til det hospital, hvor bivirkningen er indtrådt, vil kunne føre frem til oplysninger om den patient, der har haft bivirkningen.

I henhold til offentlighedslovens § 12 omfatter adgangen til aktindsigt ikke særligt følsomme oplysninger, herunder oplysninger om personers helbredsforhold. Da den indberettede bivirkning i dette konkrete tilfælde er så specifik, at oplysning om hospitalet vil kunne føre til identifikation af den behandlede patient, er ministeriet enig med styrelsen i, at denne oplysning er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 12. På den baggrund stadfæster Indenrigs- og Sundhedsministeriet hermed Lægemiddelstyrelsens afgørelse."

Den 3. marts 2004 klagede A til mig over myndighedernes afslag. I sin klage skrev hun bl.a.:

"Sagen handler om et lægemiddel, som er godkendt til forebyggelse af mavesår som bruges off-label til igangsættelse af fødsler. Til off-label-brugen knytter sig et betydeligt mørketal m.h.t. indberetning af bivirkninger. Som jeg har fremført, er jeg på ingen måde interesseret i personhenførbare oplysninger, men blot navnet på det hospital, hvorfra indberetningen er foretaget, for at få bare et lidt bedre overblik over mørketallet."

Den 8. marts 2004 bad jeg Indenrigs- og Sundhedsministeriet om en udtalelse i sagen samt udlån af sagens akter. Jeg bad ministeriet om forinden at indhente en udtalelse fra Lægemiddelstyrelsen.

Ministeriet fremsendte herefter en udtalelse af 9. juli 2004 vedlagt sagens akter og en udtalelse fra Lægemiddelstyrelsen af 26. marts 2004.

I Lægemiddelstyrelsens udtalelse af 26. marts 2004 var anført følgende:

"...

Det følger af offentlighedslovens § 4, stk. 3, at en begæring om aktindsigt skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Grundbetingelsen er således, at den, der ønsker aktindsigt, må have i hvert fald et vist kendskab til sagens eller dokumentets ekssi-

stens før henvendelsen til vedkommende myndighed.

Dette krav medfører bl.a., at der ikke kan forlanges adgang til at gennemgå en forvaltningsmyndigheds registre eller andet tilsvarende materiale af generel karakter med henblik på herigennem at finde frem til sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode.

Klagerens oprindelige anmodning om aktindsigt vedrørte 'aktindsigt i sager vedrørende uterus ruptur som følge af brugen af lægemidlet (X) i perioden 2000-2003'. Anmodningen blev udvidet til at omfatte 'samtlige bivirkninger ved lægemidlet (X) i perioden 2000-2003'. Hver enkelt bivirkningsindberetning oprettes som en selvstændig sag i Lægemiddelstyrelsen.

Anmodningen om aktindsigt omfattede således en ubestemt flerhed af sager, og Lægemiddelstyrelsen var derfor som udgangspunkt ikke forpligtet til at give aktindsigt i de pågældende oplysninger.

Efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, kan en forvaltningsmyndighed imidlertid give aktindsigt i videre omfang (meroffentlighed), medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv.

Det følger af god forvaltningsskik, at der bør udvises tilbageholdenhed med at afslå pressens begæring om at få lejlighed til at gennemse alle sager af en bestemt art, eller sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt.

Lægemiddelstyrelsen fremsendte derfor et udtræk fra Lægemiddelstyrelsens bivirkningssystem over modtagne bivirkningsrapporter i den ønskede periode.

Bivirkningsindberetningerne var anonymiserede, da indberetningerne vedrører enkeltpersoners private forhold, jf. offentlighedslovens § 12.

Som led i anonymiseringen blev oplysningerne om indberetningsstederne fjernet, da oplysning om indberetningsstedet vil kunne

føre til identifikation af den behandlede patient.

På baggrund heraf gav vi ikke aktindsigt/meroffentlighed i den pågældende oplysning.

Vi har gennemgået sagen på ny, og vi finder fortsat, at den pågældende oplysning bør undtages fra meroffentlighed/aktindsigt, da der er tale om en så specifik bivirkning, at oplysning om indberetningsstedet vil kunne føre til identifikation af den behandlede patient.

..."

Ministeriet skrev i udtalelsen af 9. juli 2004 således:

"...

Om indberetning og offentliggørelse af oplysninger om lægemiddelbivirkninger efter lægemiddelloven

Bivirkninger ved lægemidler skal i henhold til lægemiddellovens §§ 19-19c indberettes til Lægemiddelstyrelsen som et led i styrelsens overvågning af sikkerheden ved lægemidler.

Indberetning skal både foretages af indehaveren af markedsføringstilladelsen til det pågældende lægemiddel samt af læger og andet sundhedspersonale. Desuden er der pr. 1. juli 2003 indført en ny adgang for patienter og pårørende til selv at indberette bivirkninger direkte til styrelsen.

Indberetningen sker på særskilt skema, hvor der bl.a. skal oplyses data om, hvem der har foretaget indberetningen. Denne oplysning ønskes for at Lægemiddelstyrelsen kan følge op på de indrapporterede bivirkninger, såfremt en indberetning medfører behov for supplerende informationer.

I medfør af lægemiddellovens § 19 b, stk. 3, kan Lægemiddelstyrelsen offentliggøre oplysninger om bivirkninger fremkaldt af lægemidler, dog ikke oplysninger, der kan henføres til enkeltpersoner.

Om udlevering af oplysninger om lægemiddelbivirkninger efter offentlighedsloven

I henhold til offentlighedslovens § 12, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke oplys-

ninger om enkeltpersoners private forhold. Af Offentlighedsloven med kommentarer af John Vogter, 3. udgave, 1998, s. 217 og 219, fremgår, at private forhold utvivlsomt omfatter bl.a. helbredsforhold.

Da bivirkninger ved lægemidler vedrører helbredsforhold, må oplysninger fra bivirkningsindberetninger, der kan føre frem til oplysninger om enkeltpersoners helbredsforhold, være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1.

Den konkrete sag

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder fortsat at måtte henholde sig til sin afgørelse af 3. marts 2004 om stadfæstelse af Lægemedelstyrelsens afslag på aktindsigt i oplysning om hvilket hospital, der har indberettet bivirkningen 'uterus ruptur' ved lægemidlet lægemidlet (X) til Lægemedelstyrelsen. Ministeriet kan således tilslutte sig, at ATV alene har modtaget bivirkningsindberetninger om dette lægemiddel i anonymiseret form.

Ved denne vurdering lægger ministeriet til grund:

- At bivirkningen 'uterus ruptur' er en specifik bivirkning ved lægemidlet lægemidlet (X), der ikke er indrapporteret til Lægemedelstyrelsen i stort omfang – hvilket i dette tilfælde skyldes, at bivirkningen er indtrådt ved anvendelse uden for produktets godkendte indikationsområde

- At videregivelse af oplysning om navnet på det hospital, der har indberettet en specifik/sjælden lægemiddelbivirkning til Lægemedelstyrelsen, vil give modtageren af oplysningen mulighed for at finde frem til den konkrete patient, der har haft bivirkningen, og dermed oplysning om dennes helbredsforhold

- At adgang til aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 12 ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners helbredsforhold.

..."

I forbindelse med min gennemgang af sagens akter blev jeg opmærksom på at de akter jeg havde modtaget fra ministeriet, alene

indeholdt korrespondance mellem myndighederne og A samt det materiale A havde fået aktindsigt i, dvs. det anonymiserede udtræk fra Lægemedelstyrelsens bivirkningssystem og et ikke udfyldt standardskema om indberetning af bivirkninger fra lægemidler. Det var således bl.a. ikke muligt for mig at se hvilket hospital der havde indberettet bivirkningens "uterus ruptur" ved lægemidlet X.

På den baggrund bad jeg telefonisk den 21. januar 2005 ministeriet om at måtte modtage alle sagens akter, dvs. det grundlag som aktindsigtsanmodningen var blevet afgjort på.

Ministeriet fremsendte på ny den 31. januar 2005 sagens akter. Der var imidlertid tale om de samme akter som jeg tidligere havde modtaget.

I et brev af 9. februar 2005 bad jeg derfor på ny ministeriet om at måtte modtage samtlige sagens akter, dvs. de akter som A havde søgt om aktindsigt i, og som således helt eller delvis var omfattet af hendes klage til mig. Jeg bad i samme brev ministeriet om at oplyse hvilke sagsakter ministeriet var i besiddelse af da ministeriet traf afgørelse i sagen. Jeg henviste herved til min udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 514 ff*, med omtale af det almindelige forvaltningsretlige sagsoplysningsprincip der indebærer at klagemyndigheden skal indhente og gennemgå samtlige de akter som helt eller delvis er omfattet af det påklagede afslag.

I breve af 15. april 2005 og 22. juni 2005 rykkede jeg ministeriet for svar i sagen.

Indenrigsministeriet fremsendte herefter en udtalelse af 1. juli 2005 der var vedlagt en udtalelse af 28. juni 2005 fra Lægemedelstyrelsen. Lægemedelstyrelsen skrev således i sin udtalelse:

"I overensstemmelse med telefonisk samtale d.d. fremsendes fuldt udtræk fra Lægemedelstyrelsens bivirkningssystem, samt kopi af den originale bivirkningsindberetning.

Det bemærkes i den forbindelse, at hver enkelt bivirkningsindberetning ved modtagelsen bliver indtastet i Lægemedelstyrelsens bivirkningssystem. Derefter bliver den originale indberetning oprettet som selvstændig sag og lagt på arkiv.

Anmodes Lægemedelstyrelsen om aktindsigt i bivirkningsindberetninger, foretager Lægemedelstyrelsen, efter en konkret vurdering, udtræk fra bivirkningssystemet til opfyldelse af forpligtelser efter offentlighedsloven mv. Følgelig vil der alene eksistere udtræk fra bivirkningssystemet på en eventuel aktindsigtssag.

Da Indenrigs- og Sundhedsministeriet, den 10. marts 2004, anmodede om at få fremsendt sagsmaterialet for ovennævnte sag, fremsendte Lægemedelstyrelsen, den 26. marts 2004, følgelig det udtræk, der lå på sagen, til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, sammen med det øvrige sagsmateriale.

..."

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skrev således i udtalelsen af 1. juli 2005:

"...

Indledningsvis skal Indenrigs- og Sundhedsministeriet beklage det sene svar i sagen. Det skyldes en ekstraordinær stor arbejds mængde samt sygdom i det kontor, der varetager denne sag.

Ministeriet skal samtidig beklage, at der først nu fremsendes det materiale fra Lægemedelstyrelsens anden sag med den originale bivirkningsindberetning, samt den fulde indtastning af indberetningen i Lægemedelstyrelsens bivirkningssystem.

Til spørgsmålet om hvilke sagsakter Indenrigs- og Sundhedsministeriet var i besiddelse af, da ministeriet traf afgørelse i sagen, kan oplyses, at ministeriet som grundlag for sin afgørelse havde e-mail af 19. januar 2004 fra (A), hvori denne påklagede Lægemedelstyrelsens afslag. Dette fremgik af den samme e-mail. Kopi heraf er tidligere fremsendt til ombudsmanden.

Som grundlag for afgørelsen havde ministeriet desuden telefonisk indhentet udtalel-

se fra chefkonsulent farmaceut (C) i Lægemedelstyrelsen, der oplyste, at styrelsen kun havde modtaget én indberetning af bivirkningen 'uterus ruptur' ved brug af lægemidlet '(X)' for den periode, som (A) havde anmodet om aktindsigt i. Indberetningen var foretaget af et hospital. (C) oplyste desuden, at lægemidlet (X) er godkendt til forebyggelse af mavesår, men at lægemidlet desuden anvendes uden for sit indikationsområde til igangsættelse af fødsler. Den indberettede bivirkning 'uterus ruptur' var indtruffet ved anvendelse af lægemidlet til igangsættelse af en fødsel. Da der alene var tale om én indberetning, som altid sker på standardskema, fandt ministeriet ikke anledning til at få en kopi af selve indberetningen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan fortsat henholde sig til sin vurdering af sagen, som meddelt i brev herfra af 9. juli 2004 til ombudsmanden. Da der som sagt kun var tale om én indberetning af en helt specifik bivirkning, var det uden betydning for ministeriets afgørelse i sagen at have kendskab til de konkrete navne i den pågældende bivirkningsindberetning, herunder hverken hospitalets, lægens eller patientens navn."

Jeg erfarede efterfølgende at A ikke længere var ansat på avisen D. Da avisen tilsyneladende ikke ønskede at opretholde klagen, meddelte jeg den 10. august 2005 over for avisen at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

Efter A's telefoniske henvendelse til en af mine medarbejdere den 11. august 2005 meddelte jeg imidlertid ved breve af 16. august 2005 til A og Indenrigs- og Sundhedsministeriet at jeg efter omstændighederne havde valgt at oprette en ny sag med samme klagetema, men med A som sagspart i stedet for avisen D. Jeg tilsendte A i den forbindelse en kopi af mit brev af 22. juni 2005 til ministeriet og en kopi af Lægemedelstyrelsens og ministeriets udtalelser af henholdsvis 28. juni 2005 og 1. juli 2005 med henblik på at modtage A's eventuelle bemærkninger. Jeg

modtog ikke bemærkninger fra A i den anledning.

Ombudsmandens udtalelse

”1. Undersøgelsestema

Oprindelig bad De den 8. januar 2004 Lægemedelstyrelsen om aktindsigt i ‘sager i bivirkningsrådet vedrørende uterus ruptur som følge af brugen af lægemidlet (X) i perioden 2000-2003’. De bad i den forbindelse om at få tilsendt kopi af sagsjournalerne og af samtlige akter i sagen. Efter en telefonsamtale med Lægemedelstyrelsen udvidede De den 12. januar 2004 Deres anmodning om aktindsigt til at omfatte ‘samtlige bivirkninger ved lægemidlet (X) i perioden 2000-2003’.

Lægemedelstyrelsen fremsendte herefter et anonymiseret udtræk fra styrelsens bivirkningssystem over samtlige bivirkninger (4 i alt) ved lægemidlet (X) i den omhandlede periode. I et enkelt tilfælde var der tale om ‘uterus ruptur’. Som led i anonymiseringen var bl.a. indberetningsstederne fjernet.

De bad herefter Lægemedelstyrelsen om at få oplyst hvilket hospital der havde indberettet bivirkningen ‘uterus ruptur’.

Under hensyn hertil og til Deres klage til mig, har jeg forstået sagen således at De alene klager over at myndighederne ikke har ment at kunne oplyse navnet på det hospital der har indberettet bivirkningen ‘uterus ruptur’ ved lægemidlet (X). Min undersøgelse vedrører derfor alene dette spørgsmål om hvorvidt myndighederne var berettigede til at videregive oplysningen til Dem.

2. Myndighedernes afvisning af at oplyse navnet på det indberettende hospital

Det fremgår af sagen at hver enkelt bivirkningsindberetning ved modtagelsen i Lægemedelstyrelsen bliver indtastet i Lægemedelstyrelsens bivirkningssystem, se også lægemiddellovens § 19 b, stk. 1 (lov-

bekendtgørelse nr. 656 af 28. juli 1995, som senest ændret ved lov nr. 1431 af 22. december 2004), hvorefter Lægemedelstyrelsen fører et register over indberettede bivirkninger. Efter indtastningen i det elektroniske register bliver den originale indberetning oprettet som en selvstændig sag og lagt på arkiv.

I forbindelse med min behandling af sagen har jeg fra myndighederne (se Lægemedelstyrelsens udtalelse af 28. juni 2005) modtaget et fuldt udtræk fra bivirkningssystemet vedrørende bivirkningen ‘uterus ruptur’ – hvoraf bl.a. navnet på indberetningsstedet fremgår – ligesom jeg har modtaget en kopi af den originale bivirkningsindberetning samt en udskrift af den pågældende patients journal.

Der foreligger således dels en (manuel) sag som i dette tilfælde består af det indsendte indberetningsskema og en udskrift af den pågældendes patientjournal, dels en indførsel i det elektroniske register over den pågældende indberetningssag. Sidstnævnte indførsel ses omfattet af offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, hvorefter retten til aktindsigt omfatter ‘indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter’.

Lægemedelstyrelsen og ministeriet har i deres afgørelser af henholdsvis 14. januar 2004 og 3. marts 2004 anført offentlighedslovens § 12 som begrundelse for ikke at meddele Dem hospitalets navn. Myndighederne må herved henvise til bestemmelsens stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Myndighederne har anført at oplysning om navnet på det indberettende hospital vil give modtageren mulighed for at finde frem til den konkrete patient der har haft bivirkningen, og dermed oplysning om dennes helbredsforhold.

Det fremgår af Lægemedelstyrelsens udtalelse af 26. marts 2004 at styrelsen har

valgt at give Dem aktindsigt ud fra overvejelser om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., hvorefter en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv.

Oplysning om en persons helbredsforhold er en fortrolig oplysning der er underlagt tavshedspligt, jf. straffelovens § 152, stk. 3, og forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6. Det er en forudsætning for anvendelsen af bestemmelsen i § 27, stk. 1, nr. 6, at oplysningerne angår bestemte personer, virksomheder eller foreninger mv. Videregivelse af oplysninger om f.eks. rent private forhold vil derfor ikke indebære et brud på tavshedspligten hvis videregivelsen sker i helt anonymiseret form, jf. f.eks. min udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 699 ff*. Også unavgivne personer kan imidlertid være genstand for en strafbar krænkelse af tavshedspligten idet det afgørende må være om de pågældende oplysninger kendeligt for en lidt videre kreds tager sigte på en bestemt persons privatliv, jf. f.eks. dommen i Ugeskrift for Retsvæsen 1960, s. 382, der anså betegnelsen 'en overretssagfører, der tidligere har spillet en vis rolle i det kommunale liv i ...' for tilstrækkelig præcis. Det er dog næppe nok at vedkommende kan genkende sig selv. Se betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 75, og John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 523.

Jeg har vanskeligt ved at se at kendskab til det hospital i sagen der har indberettet den omhandlede bivirkning, indebærer at offentligheden ('en videre kreds', jf. ovenfor) kan få kendskab til den pågældende patients identitet.

I den forbindelse bemærker jeg at selv om en offentliggørelse af hospitalets navn måtte føre til henvendelser til hospitalet fra offentlighedens side, er sundhedspersonalet undergivet tavshedspligt (jf. kapi-

tel 5 i lov om patienters retsstilling, lov nr. 482 af 1. juli 1998, og fra 1. januar 2007 kapitel 9 i sundhedsloven, lov nr. 546 af 24. juni 2005). Sådanne henvendelser ses derfor ikke at indebære en øget risiko for at patientens identitet røbes.

Jeg har gjort Lægemedelstyrelsen og Indenrigs- og Sundhedsministeriet bekendt med min opfattelse, og jeg har i dag henstillet til ministeriet at genoptage sagen med henblik på at det vurderes om De ud fra det ovenfor anførte kan oplyses om navnet på det indberettende hospital.

3. Indenrigs- og Sundhedsministeriets manglende indhentelse af akter

Det fremgår af sagen at ministeriet ved afgørelse af sagen alene var i besiddelse af Lægemedelstyrelsens afslag af 14. januar 2004 samt Deres klage til ministeriet af 19. januar 2004. Ministeriet har herved henvist til at ministeriet forud for afgørelsen indhentede en telefonisk udtalelse fra en chefkonsulent i Lægemedelstyrelsen, jf. ministeriets udtalelse af 1. juli 2005 citeret ovenfor. Da der kun var tale om én indberetning, som altid sker på standardskema, af en helt specifik bivirkning, var det efter ministeriets opfattelse uden betydning for ministeriets afgørelse i sagen at have kendskab til de konkrete navne i den pågældende bivirkningsindberetning, herunder hospitalets, lægens eller patientens navn.

Det er et grundlæggende princip i dansk forvaltningsret at det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed at sørge for at de fornødne oplysninger om de foreliggende sager foreligger. Princippet, der kaldes for official- eller undersøgelsesprincippet, gælder også i forbindelse med en rekursmyndigheds sagsbehandling. Det er således i forbindelse med behandlingen af en klagesag det klare udgangspunkt at det er rekursmyndighedens ansvar at sagen er tilstrækkeligt oplyst. Se

bl.a. Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 1000 f.

Der kan ikke opstilles en almindelig retningslinje for hvilke sagsoplysningskridt en rekursinstans skal foretage i lyset af officialprincippet. Rekursorganet har dog som minimum pligt til at skaffe det skriftlige grundlag som den påklagede afgørelse er truffet på grundlag af. Se herved Bent Christensen, Forvaltningsret, Prøvelse, 2. udgave (1994), s. 256, og ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1971, s. 41 ff*.

Efter min opfattelse kræver en stillingtagen til spørgsmål om aktindsigt at rekursmyndigheden i forbindelse med sin behandling af sagen indhenter og gennemgår samtlige akter i sagen, dvs. det grundlag som den underliggende myndighed har afgjort sagen på. Jeg henviser bl.a. til min udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 514 ff* (s. 524).

Jeg mener derfor det er beklageligt at Indenrigs- og Sundhedsministeriet ikke indhentede samtlige akter i sagen. Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse.

4. Begrundelse

Lægemedelstyrelsen og Indenrigs- og Sundhedsministeriet havde pligt til at be-

grunde deres afgørelser i sagen. Kravene til begrundelse fremgår af forvaltningslovens §§ 22-24 hvoraf bl.a. fremgår (§ 24, stk. 1, 1. pkt.) at en begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler i henhold til hvilke afgørelsen er truffet.

Myndighederne burde således i deres afgørelser af henholdsvis 14. januar 2004 og 3. marts 2004 have henvist til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, i stedet for blot at henvise til offentlighedslovens § 12.

Jeg har gjort Lægemedelstyrelsen og Indenrigs- og Sundhedsministeriet bekendt med min opfattelse.

Som det fremgår ovenfor, har jeg i dag henstillet til Indenrigs- og Sundhedsministeriet at genoptage sagen med henblik på at vurdere om De ud fra de betragtninger jeg har anført, kan oplyses om navnet på det indberettende hospital."

Indenrigs- og Sundhedsministeriet meddelte den 24. februar 2006 at ministeriet havde givet A indsigt i oplysningen om hvilket hospital der havde indberettet bivirkningen.

NOTER: (*) FOB 1971, s. 41, FOB 2001, s. 514, og FOB 2003, s. 699.

4-4. Begrundelse for afslag på enkelttilskud til gigtlægemediel

Forvaltningsret 1121.1 – 114.3 – 115.1.

En privatpraktiserende læge havde for en af sine patienter, der gennem 35 år havde haft svær slidgigt, søgt om tilskud til køb af et bestemt lægemiddel. Lægemedelstyrelsen afslog ansøgningen med en kortfattet begrundelse.

På grundlag af en klage fra patienten indledte ombudsmanden en undersøgelse af især styrelsens begrundelse for afslaget.

Ombudsmanden udtalte at en fyldestgørende begrundelse bør give en forklaring på hvorfor myndigheden er nået frem til det pågældende resultat. Ombudsmanden mente ikke at Lægemedelstyrelsen, hverken i sin afgørelse eller i sin udtalelse, havde levet op til dette krav, idet styrelsen ikke udtrykkeligt havde anført hvilke faktiske helbredsforhold og behandlingsmuligheder der var lagt til grund for afgørelsen. På den baggrund henstillede ombudsmanden at styrelsen genoptog sagen. Ombudsmanden fremkom i den forbindelse med nogle bemærkninger om myndighedernes vejledningsforpligtelse i tilfælde af at myndigheden pålægger en part at deltage i sagsoplysningen.

Lægemedelstyrelsen genoptog herefter sagen og gav patientens læge en uddybende begrundelse.

(J.nr. 2005-1639-421).

I ansøgningsskema af 17. november 2004 søgte A's læge, B, om at A måtte blive bevilget enkelttilskud til lægemidlet Celebra i kapselform. B anførte bl.a. følgende i ansøgningen:

"73-årig kvinde, som har udtalt slidgigt i alle led igennem 35 år, værst i begge hofter, går med krykke, selvhjulpen. Desuden osteoporose med flere lavenergibrud. Kan ikke tåle NSAID præparater, prøvet forskellige gennem flere år. Pt. er psykisk velbevaret, men skrøbelig i fysik, er overbevist om, at det er kun celebra, der holder hende i gang."

Lægemedelstyrelsen afslog den 9. december 2004 over for B ansøgningen og anførte i den forbindelse følgende:

"...

Begrundelsen for afslaget er, at ansøgningen ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger til, at Lægemedelstyrelsen kan vurdere, om behandlingen med præparatet er rationel i det givne tilfælde. Det er dermed ikke sandsynliggjort, at lægemidlet er af særlig behandlingsmæssig betydning for patienten,

jf. § 5, stk. 2, nr. 1, i bekendtgørelse om medicintilskud.

Efter anbefaling fra Medicintilskudsnettet har Lægemedelstyrelsen ikke fastsat vejledende kriterier for enkelttilskud til selektive COX-2 hæmmere, men nævnet har fastlagt en række elementer, som har betydning for tilskudsvurderingen, jf. nedenfor. Hvis De genansøger om enkelttilskud, skal vi derfor bede om oplysninger om de forhold, der er anført nedenfor.

*Vores vurdering vil desuden afspejle, at Medicintilskudsnettet – på baggrund af de nyligt udmeldte forsigtighedsregler ved brugen af selektive COX-2 hæmmere – finder, at lægerne bør være yderst tilbageholdende med at ordinere selektive COX-2 hæmmere. Vi henviser til Institut for Rationel Farmakoterapi's anbefalinger om brugen af selektive COX-2 hæmmere. Anbefalingerne findes også på instituttets netsted www.irf.dk. Her kan De også finde vores begrundelse for at tilbagekalde det generelle tilskud til de selektive COX-2 hæmmere. *Anbefalingerne står yderligere sidst i dette afslag.**

...

Hvis De vil genansøge om enkelttilskud, skal vi bede om samtlige disse oplysninger til brug for vores vurdering:

- a) Patientens diagnose.
- b) Patientens behov for kronisk, daglig analgetisk behandling.
- c) Begrundelse for hvorfor billigere smertebehandling ikke kan anvendes.
- d) Hvilke billigere analgetika patienten er forsøgt behandlet med og med hvilket resultat.
- e) Patientens risiko for gastro-intestinal blødning.
- f) Patientens risiko for kardiovaskulær sygdom.
- g) Patientens evt. co-medicinering med ASA profylaktisk mod iskæmisk hjertesygdom m.m. og /eller med prontonpump hæmmer.

IRF's anbefaling:
..."

Den 28. december 2004 indsendte A en genansøgning om enkelttilskud. A fremkom med en nærmere begrundelse for sin ansøgning om at modtage enkelttilskud til lægemidlet Celebra. A anførte endvidere at årsagen til at B's ansøgning havde været mangelfuld, muligvis skulle søges i det forhold at på ansøgningstidspunktet var det ca. en måned siden at B havde overtaget sin praksis fra A's læge gennem 31 år, og at hendes kendskab til A derfor var begrænset. Lægemiddelstyrelsen afviste den 28. januar 2005 A's ansøgning med den begrundelse at "det kun er læger, der kan søge om medicintilskud til deres patienter".

I ansøgningsskema af 16. februar 2005 genansøgte B om enkelttilskud til A. B anførte følgende i skemaet:

"Svær slidgigt og osteoporose igennem 35 år, invaliderende med svær funktionstab. Bruger krykkestokke og adskillige redskaber for at være næsten selvhjulpne, dog hjælp fra familien til indkøb og vask.

Patienten kan ikke tåle NSAID præparater. Ifølge journal oplysninger fra patientens tidligere læge (C) har der været forsøgt be-

handling med Panodil, Kodein, Abalgin Retard, Voltaren Rapid, Todolac i moderate og maksimale doser (patienten har meget skrøbelig fysik og er undervægtig) uden tilfredsstillende effekt på patientens smerter.

Patienten er i behandling med Nizax 150 mg x2 siden september 2004 og indtil nu. Patientens har ikke været i behandling med ASA.

Denne patient kan ikke behandles med et billigere smertestillende præparat, derfor søger undertegnede for 2. gang enkelttilskud til celecoxib."

Den 15. marts 2005 traf Lægemiddelstyrelsen afgørelse med følgende indhold:

"Deres ansøgning om individuelt tilskud til Celebra, Peroral til (A) kan ikke imødekommes.

Baggrunden herfor er den, at Lægemiddelstyrelsen ikke kan anbefale økonomisk at støtte forbrug af dette lægemiddel i det givne tilfælde.

Afgørelsen vedr. genansøgningen er truffet på baggrund af en indstilling fra Medicintilskuds-nævnet, der vurderer Lægemiddelstyrelsens sager vedrørende medicintilskud.

Lægemiddelstyrelsens afgørelse kan i henhold til § 7 i sygesikringsloven ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Til Deres orientering kan det oplyses, at patienten ikke modtager besked fra Lægemiddelstyrelsen om denne afgørelse."

I brev af 3. maj 2005 klagede A til mig over Lægemiddelstyrelsens afslag. A anførte som begrundelse for klagen at Celebra var det eneste gigtmiddel hun kunne tåle, og som hjalp hende, således at hun var i stand til med noget besvær at klare sig selv.

I anledning af A's klage bad jeg den 17. maj 2005 Lægemiddelstyrelsen om en udtalelse. Jeg bad særligt om at styrelsen forholdt sig til om der var meddelt en fyldestgørende begrundelse for afslaget. I sin udtalelse af 26. maj 2005 har Lægemiddelstyrelsen anført følgende:

"...

Lægemedelstyrelsen har gennemgået sagen og kan i den forbindelse oplyse følgende:

Afgørelse om enkelttilskud til medicin, træffes af Lægemedelstyrelsen efter ansøgning fra den behandlende læge. Ved vurdering heraf, skal vi lægge vægt på følgende kriterier i medicintilskudsbekendtgørelsen:

– Om lægemidlet er af særlig behandlingsmæssig betydning for patienten, herunder om det har vist effekt på patienten eller den forventede effekt må anses for overvejende sandsynlig, jf. § 5, stk. 2, nr. 1, og

– om andre relevante behandlingsmetoder i det konkrete tilfælde er fundet utilstrækkelige eller uhensigtsmæssige, jf. § 5, stk. 2, nr. 2.

I det foreliggende tilfælde, er der tale om en genansøgning. I ansøgning, af 17. november 2004, oplyste lægen, som grundlag for ansøgningen, at (A), ikke kan tåle NSAID præparater og forskellige præparater er prøvet gennem flere år. Med afgørelse af 9. december 2004 oplyste Lægemedelstyrelsen, at dette ikke udgjorde tilstrækkelige oplysninger til at vurdere, hvorvidt behandlingen med en selektiv COX-2 hæmmer var rationel i det konkrete tilfælde. Vi fandt det derfor ikke sandsynliggjort, at lægemidlet havde særlig behandlingsmæssig betydning for (A) og ansøgningen blev derfor, med henvisning til medicintilskudsbekendtgørelsens § 5, stk. 2, ikke imødekommet.

Det blev i den forbindelse ligeledes oplyst, at Institut for Rationel Farmakoterapi anbefaler, at selektive COX-2 hæmmere bør reserveres til patienter, der ikke kan behandles på anden måde, samt at disse patienter bør have en betydelig øget risiko for gastro-intestinal blødning og en samtidig ikke betyden- de risiko for kardiovaskulær sygdom.

I genansøgning af 16. februar 2005, der ligger til grund for Lægemedelstyrelsens afgørelse af 15. marts 2005, oplyste den ansøgende læge uddybende, at (A) var forsøgt behandlet med Panodil, Kodein, Abalgin Re-

tard, Voltaren Rapid og Todolac. Det var, ud fra en konkret vurdering, Lægemedelstyrelsens opfattelse, at dette fortsat ikke sandsynliggjorde, at behandlingen med en selektiv COX-2 hæmmer var af særlig behandlingsmæssig betydning for (A), og at andre behandlingsmetoder var fundet utilstrækkelige eller uhensigtsmæssige, jf. medicintilskudsbekendtgørelsens § 5, stk. 2. På baggrund heraf traf vi, den 15. marts 2005, afgørelse om, at Lægemedelstyrelsen fortsat ikke kunne anbefale økonomisk at støtte forbrug af lægemidlet i (A)'s tilfælde, hvorfor den ansøgende læge igen fik afslag på ansøgning om enkelttilskud.

I afgørelse af 17. november 2004 redegjorde Lægemedelstyrelsen uddybende for de kriterier og retningslinier, som Lægemedelstyrelsen lægger til grund ved vurdering af ansøgninger om enkelttilskud til selektive COX-2 hæmmere. Afgørelsen var begrundet og der var henvist til medicintilskudsbekendtgørelsens § 5, stk. 2.

Afgørelse af 15. marts 2005 på genansøgning var begrundet i ovennævnte konkrete vurdering og den hjemmelsbestemmelse, der var oplyst i afgørelse af 17. november 2004. Henvisning til hjemmelsbestemmelse og angivelse af begrundelse var imidlertid fejlagtigt ikke gentaget i afgørelse af 15. marts 2005. Lægemedelstyrelsen finder derfor ikke, at afgørelse af 15. marts 2005 lever op til de krav, der kan stilles til en forvaltningsmyndigheds afgørelser, jf. forvaltningslovens § 24. Lægemedelstyrelsen beklager sagsbehandlingsfejlen.

...

På baggrund af ovennævnte kriterier og retningslinier, og ud fra de på afgørelsestidspunktet foreliggende oplysninger, er det Lægemedelstyrelsens opfattelse, at indholdet af afgørelse af 15. marts 2005, om afslag på genansøgning om enkelttilskud til en selektiv COX-2 hæmmer, er lovligt og rigtigt. Det er derfor vores opfattelse at afgørelsen, trods sagsbehandlingsfejlen, fortsat er gyldig. Det bemærkes, at såfremt Folketingets Ombuds-

mand skulle tilkendegive at sagen, som følge af sagsbehandlingsfejlen, bør genoptages, vil vi imødekomme henstillingen.”

Ombudsmandens udtalelse

”Jeg har koncentreret min undersøgelse om Lægemiddelstyrelsens afgørelse af 15. marts 2005 som styrelsen, jf. udtalelsen af 26. maj 2005, traf efter § 5 i medicintilskudsbekendtgørelsen der har følgende indhold (dagældende bekendtgørelse nr. 63 af 24. januar 2000):

’§ 5. Efter ansøgning fra den behandlende læge eller tandlæge træffer Lægemiddelstyrelsen i henhold til sygesikringslovens § 7, stk. 4, afgørelse om, hvorvidt den offentlige sygesikring yder tilskud til køb af et ikke generelt tilskudsberettiget lægemiddel, der er ordineret til en bestemt patient (enkeltilskud).

Stk. 2. Ved vurderingen af, om der skal ydes enkelttilskud, lægger Lægemiddelstyrelsen vægt på,

- 1) om lægemidlet er af særlig behandlingsmæssig betydning for patienten, herunder om det har vist effekt på patienten eller den forventede effekt må anses for overvejende sandsynlig, og
- 2) om andre relevante behandlingsmetoder i det konkrete tilfælde er fundet utilstrækkelige eller uhensigtsmæssige.

Stk. 3. Med mindre ganske særlige forhold gør sig gældende, ydes der ikke enkelttilskud til køb af et lægemiddel, hvis

- 1) lægemidlet anvendes til formål, hvortil der ikke med rimelighed kan forventes tilskud fra den offentlige sygesikring,
- 2) lægemidlets effekt ikke er klinisk dokumenteret,
- 3) der er nærliggende risiko for, at lægemidlet gøres til genstand for misbrug, eller
- 4) lægemidlet anvendes som led i sygehusbehandling.’

Som jeg skrev til Dem i brev af 17. maj 2005, har jeg ikke forudsætninger for at tage stilling til spørgsmål som kræver læ-

gelig fagkundskab, og jeg har derfor koncentreret min undersøgelse om de juridiske aspekter af Lægemiddelstyrelsens afgørelse af 15. marts 2005, særligt for så vidt angår styrelsens begrundelse for afgørelsen.

Forvaltningslovens §§ 22 og 24 har følgende indhold:

’§ 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. Begrundelsen 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.’

En fyldestgørende begrundelse bør give en forklaring på hvorfor myndigheden er nået frem til det pågældende resultat, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer 3. udgave (2001), s. 442 f.

Samtidig med meddelelsen i brev af 15. marts 2005 af det negative resultat af Lægemiddelstyrelsens vurdering af (B)’s ansøgning af 16. februar 2005 skulle styrelsen have meddelt (B) en begrundelse der indeholdt en henvisning til de relevante retsregler, en angivelse af de hovedhensyn der havde været afgørende, og i for-

nødent omfang en kort redegørelse for sagens faktiske omstændigheder. Der burde have været redegjort for disse tre elementer på en sådan måde at de samlet fremtrådte som en forklaring på udfaldet af sagen.

Har myndighederne tidligere truffet afgørelse i samme sag, kan myndighederne i deres begrundelse henvise til den tidligere afgørelse hvis den nye afgørelse er begrundet i samme forhold. Det forudsætter dog at myndigheden udtrykkeligt henviser til den tidligere begrundelse, hvilket Lægemedelstyrelsen ikke gjorde i sin afgørelse af 15. marts 2005. Umiddelbart har jeg da også forstået at afgørelsen af 15. marts 2005 ikke er begrundet i samme forhold som afgørelsen af 9. december 2004 der ses at være begrundet i at ansøgningen ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger.

Jeg mener det er beklageligt at Lægemedelstyrelsens begrundelse ikke levede op til disse krav. Jeg har samtidig hermed gjort Lægemedelstyrelsen bekendt med min opfattelse.

Jeg har videre overvejet om jeg skal bede Lægemedelstyrelsen om at genoptage behandlingen af sagen, eller om sagen kan afsluttes med at jeg sender Dem en kopi af Lægemedelstyrelsens udtalelse af 26. maj 2005 således at De ad denne vej kan siges at have modtaget en begrundelse for afgørelsen. Af nedenstående årsager mener jeg imidlertid ikke at sidstnævnte mulighed kan anvendes i den konkrete situation.

For det første er der det rent formelle forhold at det ikke er Dem, men derimod Deres praktiserende læge, der af Lægemedelstyrelsen betragtes som part i sagen, og at det ligger forudsætningsvist i forvaltningslovens § 22 at det er parten der modtager begrundelsen for afgørelsen.

Dernæst fremgår det af sagen at Deres læge i ansøgningen af 16. februar 2005 har

oplyst at De ikke kan tåle NSAID præparater, som jeg forstår er alternativet, og at anvendelse af andre smertestillende præparater ikke har haft tilfredsstillende effekt, og at det ikke er muligt at behandle Dem med billigere smertestillende præparater.

Lægemedelstyrelsen har i udtalelsen af 26. maj 2005 anført at COX-2 hæmmere bør reserveres til patienter der ikke kan behandles på anden måde, og at oplysningerne om at Deres læge havde behandlet Dem med Panodil, Kodein, Abalgin Retard, Voltaren Rapid og Todolac ikke sandsynliggjorde at behandling med andre midler end COX-2 hæmmere var utilstrækkelige eller uhensigtsmæssige. Lægemedelstyrelsen anførte videre at patienter der behandles med COX-2 hæmmere, bør have en betydelig øget risiko for gastro-intestinal blødning og en samtidig ikke betydende risiko for kardiovaskulær sygdom.

Lægemedelstyrelsens udtalelse giver efter min opfattelse umiddelbart tvivl om hvorvidt afslaget er begrundet i at De ikke har en 'betydelig øget risiko for gastro-intestinal blødning samtidig med en ikke betydende risiko for kardiovaskulær sygdom', eller om det er fordi der findes andre præparater end dem som De allerede har forsøgt Dem med uden held. Denne tvivl skyldes efter min opfattelse at Lægemedelstyrelsen heller ikke i udtalelsen har redegjort for hvilke konkrete faktiske omstændigheder vedrørende Deres helbredsforhold og behandlingsmuligheder der er lagt til grund for styrelsens afgørelse.

På den baggrund mener jeg at jeg bør henstille til Lægemedelstyrelsen at genoptage sagens behandling. Jeg har i tilknytning hertil henledt Lægemedelstyrelsens opmærksom på det inden for forvaltningsretten gældende undersøgelsesprincip hvorefter det er den myndighed der træffer afgørelse i sagen, der har an-

svaret for at sagen er tilstrækkeligt oplyst til at der kan træffes en rigtig afgørelse, jf. bl.a. Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 447 ff. Myndigheden kan dog i et vist omfang bede parten om at fremkomme med oplysninger, men i det omfang myndighederne benytter sig heraf, følger det af forvaltningslovens § 7, stk. 1, og god forvaltningsskik at myndighederne vejleder parten om hvilke oplysninger myndigheden har brug for, og hvordan oplysningerne kan tilvejebringes.

Jeg har bedt Lægemiddelstyrelsen om at underrette mig om svaret til Deres læge som jeg sender en kopi af udtalelsen til orientering, men jeg foretager mig som udgangspunkt ikke mere i sagen medmindre enten De eller Deres læge efter at have modtaget Lægemiddelstyrelsens fornyede afgørelser klager til mig på ny.

Jeg har ikke taget stilling til om Lægemiddelstyrelsen burde have partshørt over Medicintilskudsnetts anbefalinger.”

Ved brev af 25. oktober 2005 orienterede Lægemiddelstyrelsen mig om at styrelsen havde fastholdt sin afgørelse med bl.a. følgende begrundelse:

”Som det fremgår af bilag 2 og 3 anbefaler Institut for Rationel Farmakoterapi, at anvendelse af selektive COX-2 hæmmere bør reserveres til patienter med osteoarthrose eller reumatoid artrit, der ikke kan behandles på anden måde. Ligeledes anbefales det, at anvendelse bør begrænses til patienter med betydelig øget risiko for gastro-intestinal blødning og en samtidig ikke betydelende risiko for kardiovaskulær sygdom.

Af Deres ansøgning af 16. februar fremgår det, at (A) er forsøgt behandlet med to forskellige non-selektive NSAID præparater: Voltaren Retard® og Todolac®. Der findes flere non-selektive NSAID præparater udover de to afprøvede, og der er ikke i kliniske studier påvist forskel i effekt mellem de for-

skellige NSAID præparater (herunder Celebra®). Der er derfor grund til at tro, at patienten vil have effekt af andre non-selektive NSAID præparater. Derfor er det ikke sandsynliggjort, at behandling med andre lægemidler er utilstrækkelig, jf. medicintilskudsbekendtgørelsen § 6, stk. 2, nr. 2.

Af ansøgningen fremgår det, at patienten ikke kan tåle NSAID præparater. Det er imidlertid ikke uddybet hvilke bivirkninger patienten får og det er derfor ikke muligt at vurdere, om behandlingen med non-selektive NSAID præparater er uhensigtsmæssig, jf. medicintilskudsbekendtgørelsen § 6, stk. 2, nr. 2.

Yderligere er det oplyst, at patienten er i behandling med Nizax®. Det er derfor sandsynligt, at der konkret er tale om gastrointestinale bivirkninger. Det fremgår dog ikke om patienten ved kombinationsbehandling med Nizax kan tåle NSAID præparater. Anbefalingen fra Institut for Rationel Farmakoterapi er, at patienter med øget risiko for gastrointestinal blødning behandles med en kombination af billigste NSAID og billigste protonpumpehæmmer i laveste dosis. Anbefalingerne findes i bilag 2 og på instituttets hjemmeside: www.irf.dk.

Ud fra ansøgningen er det ikke muligt at vurdere patientens risiko for kardiovaskulær sygdom, idet der ikke fremgår oplysninger herom. Det anbefales kun at anvende selektive COX-2 hæmmere til patienter med en ikke betydelende risiko for kardiovaskulær sygdom, jf. Institut for Rationel Farmakoterapi og Lægemiddelstyrelsens anbefalinger.

Til generel orientering skal det oplyses, at det anbefales, at behandling med COX-2 hæmmere bør finde sted med lavest mulige dosis i kortest mulig tid med løbende vurdering af effekt og eventuelle bivirkninger.

Under henvisning til ovennævnte er det Lægemiddelstyrelsens opfattelse, at enkelttilskud til behandling med Celecoxib (Celebra®) i det konkrete tilfælde ikke kan imødekommes.”

Den 18. november 2005 meddelte jeg Lægemiddelstyrelsen at jeg ikke foretog mig mere på det foreliggende grundlag.

Justitsministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2005 afsluttet 844 sager inden for Justitsministeriets sagsområde. 557 af disse sager blev afvist.

De resterende 287 sager blev realitetsbehandlet: 155 sager handlede om afgørelser, 32 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, 27 sager handlede om generelle spørgsmål, 50 sager handlede om faktisk forvaltningsvirksomhed og 23 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 69 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	9	1	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	1	0	0
Sagsbehandlingstid	3	2	0	1
<i>I alt</i>	<i>13</i>	<i>4</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

Civilstyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	45	0	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	2	1	0	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>48</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

1 sag fra Civilstyrelsens sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 5-4: Afslag på fri proces. Indhentelse af oplysninger uden betydning for sagens afgørelse

Datatilsynet

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

Direktoratet for
Kriminalforsorgen

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	52	11	0	1
Sagsbehandlingsspørgsmål	25	17	0	0
Sagsbehandlingstid	11	6	0	0
Generelle spørgsmål	2	0	0	0
Faktisk forvaltningsvirk- somhed	2	0	0	0
<i>I alt</i>	92	34	0	1

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

Sag nr. 5-3: *Tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2. Gode personlige forhold. Skøn under regel?*

Sag nr. 5-6: *Sagsbehandling og sagsbehandlingstid i Direktoratet for Kriminalforsorgen*

Statsfængsler

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Generelle spørgsmål	4	1	3	0
Faktisk forvaltningsvirk- somhed	16	0	0	0
Sagsbehandlingstid	2	1	0	0
<i>I alt</i>	22	2	3	0

1 sag fra statsfængslernes sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 5-1: *Stillingsansøgning i forbindelse med indførelse af ny administrativ struktur*

Arresthuse

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Generelle spørgsmål	3	0	0	3
Faktisk forvaltningsvirk- somhed	27	3	0	0
<i>I alt</i>	30	3	0	3

*Kriminalforsorgs-
pensioner*

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

Erstatningsnævnet

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

1 sag fra Erstatningsnævnets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 5-5: Afslag på voldsoffererstatning og myndighedens manglende oplysning af sagen. Officialprincippet, partshøring og vejledning

Rigsadvokaten

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	8	0	0	0
Faktisk forvaltningsvirk- somhed	1	0	0	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>10</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Politimestre

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	1	1	0	0
Generelle spørgsmål	17	2	2	8
Faktisk forvaltningsvirk- somhed	2	0	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	1	0	0
Sagsbehandlingstid	3	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>24</i>	<i>4</i>	<i>2</i>	<i>8</i>

1 sag fra politimestrenes sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 5-2: Nægtet samtykke til natbevilling

Statsadvokater

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	33	0	0	0
Faktisk forvaltningsvirk- somhed	2	1	0	0
Sagsbehandlingsspørgsmål	3	0	0	0
Sagsbehandlingstid	1	1	0	0
<i>I alt</i>	39	2	0	0

5-1. Stillingsansøgning i forbindelse med indførelse af ny administrativ struktur

Forvaltningsret 111.1.

Et statsfængsel indførte en ny struktur og opslog i den forbindelse internt et antal ledende stillinger. Stillingerne skulle fordeles mellem de allerede ansatte. En ansat der søgte en stilling i en højere lønramme, fik ikke stillingen, men blev tilbudt en anden stilling på uændrede vilkår.

Ombudsmanden mente som udgangspunkt at en forvaltningsmyndigheds beslutninger om besættelse af stillinger i en sådan situation ikke skal behandles som afgørelser omfattet af forvaltningsloven. Hvis der i forbindelse med en generel strukturændring opstår spørgsmål om afskedigelse, forflyttelse af tjenestemænd eller væsentlige ændringer af løn- og arbejdsvilkårene, herunder forfremmelse af en ansat, må ledelsens stillingtagen til disse spørgsmål dog anses for afgørelser omfattet af forvaltningsloven.

Da den ansatte havde søgt forfremmelse, burde statsfængslets afslag herpå have været ledsaget af en begrundelse og en klagevejledning. Ombudsmanden havde dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere statsfængslet da spørgsmålet ikke kunne anses for utvivlsomt.

(J.nr. 2003-3366-819).

Det følgende er en redigeret fremstilling af sagen. Dele af sagsfremstillingen i ombudsmandens afsluttende brev er således udeladt. Ombudsmandens udtalelse var opdelt i fire punkter hvoraf kun ét er medtaget i det følgende. De tre øvrige punkter angik forflyttelse, inhabilitet og compensation. Ombudsmanden behandlede denne sag samtidig med to sager angående to andre medarbejdere ved det pågældende statsfængsel der rejste de samme spørgsmål som denne sag. Den ene af disse sager indeholdt derudover visse problemstillinger i forbindelse med en individuel stillingsændring forud for indførelsen af den nye afdelingsstruktur.

Det fremgik af sagen at Statsfængslet i X-by i 2001 indførte en ny afdelingsstruktur.

A søgte i forbindelse med et lokalt opslag af 9. april 2001 stillingen som overvagtimester ved afdeling 1 i lønramme 25.

Statsfængslet meddelte i brev af 2. maj 2001 at A's ansøgning ikke kunne imødekommes, men han blev tilbudt ansættelse i en stilling som overvagtimester ved syge- og isolationsafdelingen på uændrede lønvilkår.

Foreningen Y ved Statsfængslet i X-by klagede i et brev af 4. maj 2001 til Fagforbund Z's afdeling for øvrige chargestillinger og Statsfængslet i X-by over proceduren i forbindelse med besættelse af ledende stillinger i statsfængslet. Foreningen klagede bl.a. over forhold i forbindelse med nedsættelse af bedømmelsesnævnet, sagsbehandlingen i nævnet, omplacering af to overvagtimestre til turnustjeneste og besættelsen af stillingen som sikkerhedsovervagtimester.

Fængselsinspektør B skrev den 13. juli 2001 en redegørelse for forløbet i forbindelse med strukturændringen til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Statsfængslet beskrev i en redegørelse af 12. september 2001 stillingsindholdet for overvagtimester/områdeleder ved syge- og isolationsafdelingen.

C klagede i brev af 3. september 2001 på vegne af blandt andre A til Direktoratet for Kriminalforsorgen over bl.a. forholdene i forbindelse med strukturændringen i 2001. C klagede bl.a. over forfremmelsesnævnets sammensætning, nævnets bedømmelse af ansøgerne, sagsbehandlingstiden i klagesagen og indholdet af de tilbudte stillinger.

Direktoratet for Kriminalforsorgen besvarede i et brev af 3. oktober 2001 en klage fra Fagforbund Z i forbindelse med besættelsen af stillinger i den nye afdelingsstruktur. Dette brev blev samme dag sendt til C som en besvarelse af nogle af de spørgsmål han havde rejst i brevet af 3. september 2001. Samtidig oplyste Direktoratet for Kriminalforsorgen over for C at direktoratet havde anmodet Statsfængslet i X-by om en udtalelse angående den resterende del af hans henvendelse.

I et brev af 6. oktober 2001 til Direktoratet for Kriminalforsorgen kommenterede Foreningen Y ved Statsfængslet i X-by v/D fængselsinspektør B's redegørelse af 13. juli 2001. Brevet af 6. oktober 2001 var desuden underskrevet af C. I brevet blev der bl.a. klaget over inhabilitet i forfremmelsesnævnet, at der ikke som lovet var afholdt møder mellem ansøgerne og fængselsledelsen, og at sagsbehandlingstiden i klagesagen var for lang. Desuden blev der i brevet bedt om en bedømmelse fra en uvildig instans af om de tilbudte stillinger var passende, at klagen fik opsættende virkning, og at der blev afholdt et møde mellem de berørte parter og direktoratet.

Foreningen Y kommenterede herefter fængselsinspektør B's breve af 13. juli og 12. september 2001. Jeg har modtaget en kopi af foreningens brev som er udateret. Direktoratet bekræftede i brev af 19. november 2001 til overvagtimester D modtagelsen af hans brev af 9. oktober 2001. Direktoratet henviste til besvarelsen af 3. oktober 2001.

I et brev af 18. november 2001 klagede C til mig. C's klage angik ikke alene hans egen sag, men også sagerne angående (...) og A. Jeg svarede C i et brev af 28. december 2001 at jeg anså det for mest korrekt at sende hans breve af 18. november og 5. december 2001 videre til direktoratet som en anmodning fra ham om at direktoratet uddybede begrundelsen for sin afgørelse af 3. oktober 2001 med inddragelse af synspunkterne i hans og foreningens brev af 6. oktober 2001. Endvi-

dere oversendte jeg brevene med bilag således at direktoratet kunne tage stilling til de nye klagepunkter som fremgik af brevene. Samtidig bad jeg C om at afvente direktoratets svar før han tog stilling til om han ville klage til mig på ny.

Statsfængslet i X-by sendte den 14. februar 2002 en udtalelse om sagen til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Den 22. februar 2002 sendte direktoratet C en kopi af statsfængslets udtalelse med henblik på hans eventuelle bemærkninger. C svarede direktoratet ved brev af 28. februar 2002.

I anledning af C's brev af 28. februar 2002 bad Direktoratet for Kriminalforsorgen den 18. marts 2002 Statsfængslet i X-by om ved en samtale med C at få præciseret hans klagepunkter. Statsfængslet blev samtidig anmodet om en udtalelse dels til de klagepunkter fra C som statsfængslet ikke tidligere havde forholdt sig til, dels til bl.a. mine breve til Direktoratet for Kriminalforsorgen af 28. december 2001.

Med henblik på at få præciseret C's klagepunkter blev han herefter den 26. marts 2002 anmodet om at komme til møde den 8. april 2002.

Den 15. april 2002 sendte statsfængslet C et udkast til referat fra mødet af 8. april 2002 med henblik på hans eventuelle bemærkninger, og i et brev af 22. april 2002 fremkom C med forslag til ændringer.

Statsfængslet i X-by kommenterede i et brev til C af 25. juni 2002 hans forslag til ændringer.

I et brev af 7. juli 2002 til Statsfængslet i X-by kommenterede C bl.a. statsfængslets brev af 25. juni 2002.

Den 11. november 2002 sendte Statsfængslet i X-by en udtalelse i sagen til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Statsfængslet sendte samme dag en kopi af udtalelsen til C med henblik på hans eventuelle bemærkninger.

Den 15. november 2002 sendte Direktoratet for Kriminalforsorgen C en kopi af statsfængslets udtalelse af 11. november 2002 og

anmodede ham samtidig om eventuelle bemærkninger.

I et brev dateret den 14. november 2002 sendte C herefter sine bemærkninger til Statsfængslet i X-by og til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Direktoratet kvitterede den 3. december 2002 for modtagelsen af C's bemærkninger.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i brev af 21. maj 2003 taget stilling til C's klage, og C har herefter klaget til mig igen i brev af 28. maj 2003. Den 27. oktober 2003 anmodede jeg Direktoratet for Kriminalforsorgen og Statsfængslet i X-by om en udtalelse i anledning af C's klage, og direktoratet afgav en udtalelse i et brev af 29. januar 2004 som var vedlagt en udtalelse af 4. december 2003 fra statsfængslet. Jeg anmodede C om hans eventuelle bemærkninger til udtalelserne, og C har kommenteret udtalelserne i brev modtaget her den 18. februar 2004. Med et brev af 29. marts 2004 har direktoratet sendt mig en udtalelse af 19. marts 2004 fra statsfængslet idet direktoratet anførte at direktoratet kunne tilslutte sig udtalelsen fra statsfængslet. Denne udtalelse var bilagt en udtalelse af 7. marts 2004 fra personale- og sikkerhedskonsulent (...). Jeg sendte en kopi af udtalelserne til C for at give ham mulighed for at fremkomme med sine eventuelle bemærkninger til udtalelserne, og C har i brev af 19. april 2004 fremsat bemærkninger til udtalelserne.

Ombudsmandens udtalelse

"...

3. Begrundelse og klagevejledning

Den 9. april 2001 foretog statsfængslet et lokalt opslag af øvrige ledende stillinger i forbindelse med den nye afdelingsstruktur i fængslet, i alt 13 stillinger. Det fremgik bl.a. af opslaget at alle ansøgninger skulle indsendes på sædvanligt ansøgningsskema, at der skulle indgives et skema for hver stilling man ønskede at søge, samt oplysning om prioritering mellem stillingerne, og at ansøgningerne skulle

indgives senest den 23. april 2001, kl. 12.00. Det fremgik af opslaget at 1 af stillingerne var indplaceret i lønramme 28, 5 stillinger var indplaceret i lønramme 25, 1 stilling i lønramme 24 og 4 stillinger i lønramme 21. Derudover var der opslået 2 stillinger hvis lønmæssige indplacering ikke fremgik af opslaget.

Det fremgår af statsfængslets redegørelse af 13. juli 2001 at der indkom i alt 37 ansøgninger, og efter mødet den 2. maj 2001 blev de personer som skulle have de nye stillinger, udnævnt samme dag.

(A) gjorde tjeneste som overvagtimester i en stilling i lønramme 24 og havde ansøgt om en stilling som overvagtimester (daglig leder af arrestafdelingen samt funktion som souschef for afdelingsleder ved afdeling 1). Denne stilling var ifølge oplysningerne i opslaget indplaceret i lønramme 25. I et brev af 2. maj 2001 meddelte statsfængslet (A) at hans ansøgning ikke kunne imødekommes, men at han blev tilbudt ansættelse i en af stillingerne som overvagtimester ved syge- og isolationsafdelingen på uændrede vilkår. Disse stillinger var ifølge oplysningerne i opslaget indplaceret i lønramme 21.

Sagen rejser spørgsmål om hvorvidt statsfængslet burde have behandlet (A)'s ansøgning i overensstemmelse med de sagsbehandlingsregler som fremgår af forvaltningsloven, herunder reglerne om begrundelse og klagevejledning.

Forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 som ændret ved lov nr. 347 af 6. juni 1991) indeholder bl.a. følgende regler:

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

...

§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse

regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

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

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

Som det fremgår, skal skriftlige afgørelser der ikke giver den pågældende part fuldt ud medhold, være ledsaget af en begrundelse, og begrundelsen skal opfylde de krav som fremgår af § 24.

Det er endvidere fastsat i forvaltningslovens § 25 at når en forvaltningsmyndighed træffer en afgørelse som kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, skal afgørelsen være ledsaget af en vejledning om denne klagemulighed. Det gælder dog kun hvis den pågældende part får afgørelsen meddelt skriftligt og ikke får fuldt ud medhold.

Disse regler gælder kun i sager hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Det antages i almindelighed at beslutninger om stillingsændringer der ikke overskrider grænserne for hvad en tjenestemand skal acceptere efter tjenestemandenslovens § 12, stk. 1, ikke kan anses for afgørelser i forvaltningslovens forstand. Disse beslutninger skal således ikke begrundes efter reglerne i forvaltningsloven. Efter omstændighederne vil stillingsændringer der ligger inden for de rammer som fremgår af tjenestemandenslovens § 12, stk. 1, dog kunne være så indgribende over for tjenestemanden, navnlig hvis ændringerne er begrundet i tjenestemandens forhold at sagsbe-

handlingen bør tilrettelægges i overensstemmelse med forvaltningslovens bestemmelser. Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udg. (2002), s. 213 f, og de sager som er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 348*, og for 1998, s. 423*.

De afgørelser som træffes af Statsfængslet i (X)-by, kan i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen medmindre denne klageadgang er afskåret med udtrykkelig lovhjemmel. Der er ikke fastsat regler som har betydning for denne sag, hvorved adgangen til at klage over statsfængslets afgørelser til direktoratet er blevet afskåret.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har anført at der i forbindelse med den nye afdelingsstruktur hverken skulle foretages nyansættelser eller afskedigelser, men at stillingerne skulle fordeles mellem de allerede ansatte. Stillingerne blev som led i denne proces opslået internt, og de ansatte kunne ved skriftlige eller mundtlige 'ansøgninger' tilkendegive hvilke stillinger de var interesserede i. Det er på den baggrund direktoratets opfattelse at beslutningerne om hvorledes stillingerne i den nye afdelingsstruktur skulle besættes, snarere har karakter af interne forvaltningsbeslutninger vedrørende fængslets organisation der ikke er omfattet af forvaltningslovens afgørelsesbegreb, end egentlige ansættelsesbeslutninger, og at de derfor ikke er omfattet af forvaltningslovens krav til begrundelse. Desuden har Direktoratet for Kriminalforsorgen anført at beslutningen om fordeling af stillingerne i den nye struktur var en del af arbejdsgiverens ledelsesret og derfor ikke kunne påklages til direktoratet.

Det er fast antaget i retspraksis og ombudsmandens praksis at beslutninger om ansættelse eller om afslag på ansøgning om ansættelse er afgørelser i forvaltningslovens forstand, jf. lovens § 2, stk. 1.

Spørgsmålet er om de særlige forhold i denne sag indebærer at Statsfængslet i (X)-by's afslag af 2. maj 2001 på (A)'s ansøgning uanset dette ikke skal betragtes som en afgørelse i lovens forstand.

Spørgsmålet giver anledning til en vis tvivl da der kan anføres argumenter for både det synspunkt at der i en situation som den foreliggende er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og det modsatte synspunkt. På den ene side kan det anføres at det normalt er uden betydning for spørgsmålet om hvorvidt forvaltningsloven skal anvendes, om en stilling er slået op samtidig med andre stillinger, og det kan heller ikke tillægges betydning om stillingen har været slået op offentligt. Årsagen til at en stilling er ledig, er ligeledes uden betydning i denne forbindelse. Endvidere kan der ikke lægges vægt på om en ansøger allerede har ansættelse i en anden stilling hos den pågældende myndighed. På den anden side kan det fremhæves at en forvaltningsmyndighed i en situation som den foreliggende kan besætte stillingerne i den nye struktur alene ved tjenestebefalinger uden at der på forhånd er indgivet ansøgninger fra de ansatte som bliver berørt af den nye struktur. Som nævnt ovenfor bliver en tjenestebefaling til en tjenestemand om en stillingsændring ikke anset for en afgørelse i forvaltningslovens forstand, medmindre der er tale om en stillingsændring som den pågældende tjenestemand ikke skal acceptere efter tjenestemandenslovens § 12, stk. 1.

Efter min opfattelse må det som udgangspunkt antages at en forvaltningsmyndigheds beslutninger om besættelse af stillinger i en situation som den foreliggende ikke skal betragtes som afgørelser i forvaltningslovens forstand. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at i en situation som denne er den nye administrative struktur indført ved en ledelsesbeslutning der ikke kan betragtes som en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Gennemfø-

relsen af den nye struktur gør det nødvendigt at træffe en række andre ledelsesbeslutninger af mere konkret karakter om arbejdets tilrettelæggelse, og disse beslutninger vil normalt heller ikke have karakter af afgørelser i forvaltningslovens forstand.

Den omstændighed at ledelsen af den pågældende myndighed giver de ansatte lejlighed til at tilkendegive deres ønsker inden der træffes beslutning om besættelsen af stillingerne i den nye struktur, er efter min opfattelse ikke tilstrækkeligt til at disse beslutninger herefter må betragtes som forvaltningsafgørelser. Imidlertid er der visse dispositioner i forhold til de ansatte som har en så væsentlig karakter at de efter fast praksis anses for afgørelser i forvaltningslovens forstand, også i tilfælde hvor der ikke foreligger en ansøgning. Det gælder bl.a. beslutninger om afskedigelse og – for tjenestemænds vedkommende – forflyttelse.

Det følger af den almindelige hovedregel i dansk ret at en arbejdsgiver i kraft af ledelsesretten ensidigt kan foretage ændringer af ansættelsesforholdets vilkår, men hvis der er tale om væsentlige ændringer af løn- og arbejdsvilkårene, betragtes ændringen dog som en misligholdelse af ansættelseskontrakten med den virkning at ændringen kun kan gennemføres efter reglerne om opsigelse af ansættelsesforholdet. Dette indebærer bl.a. at arbejdsgiveren skal varsle ændringen med en frist der svarer til den ansattes opsigelsesvarsel, og at varslingen skal indeholde oplysninger om at den ansatte er opsagt fra en bestemt dato, men at den ansatte samtidig tilbydes ansættelse på de ændrede vilkår. Grænsen mellem væsentlige og mindre væsentlige ændringer af løn- og arbejdsvilkårene er ikke altid skarp, men lønmæssig nedgang vil som udgangspunkt blive betragtet som en væsentlig ændring. Jeg henviser til Advokatfirmaet Norrbom & Vinding, Personaleju-

ridisk håndbog, s. 247 ff, Jens Kristiansen, Arbejdsretlig Lærebog, s. 311 ff, og Ruth Nielsen, Lærebog i Arbejdsret, 8. udgave (2001), s. 326 f. En beslutning om væsentlige ændringer af løn- og arbejdsvilkårene for en ansat, herunder en beslutning om lønnedgang, må på denne baggrund anses for omfattet af reglerne i forvaltningsloven, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 524*. Det anførte tager naturligvis især sigte på ændringer af løn- og arbejdsvilkårene der anses for en forringelse for den ansatte, eksempelvis en lønnedgang. Det er dog fast antaget at også en beslutning om forfremmelse må anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet, 2. udgave (2000), s. 73 f. Baggrunden herfor er antagelig at en beslutning om forfremmelse på samme måde som eksempelvis en beslutning om lønnedgang må anses for en væsentlig ændring af løn- og arbejdsvilkårene for den ansatte. Der bliver i den forbindelse ikke lagt vægt på om forfremmelsen har baggrund i en ansøgning fra medarbejderen, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 128*.

Hvis der i forbindelse med en generel strukturændring hos en myndighed opstår spørgsmål om afskedigelse, forflyttelse af en tjenestemand eller væsentlige æn-

dringer af løn- og arbejdsvilkårene for en ansat, herunder forfremmelse, må ledelsens stillingtagen til disse spørgsmål derfor anses for afgørelser som er omfattet af reglerne i forvaltningsloven, uanset om medarbejderne er blevet opfordret til forinden at tilkendegive deres ønsker angående deres placering i den nye struktur.

(A) beklædte som nævnt en stilling i lønramme 24, men havde søgt om ansættelse i en stilling som var indplaceret i lønramme 25. Derimod søgte han ikke en stilling i samme lønramme som den han hidtil havde beklædt, eller en stilling i en lavere lønramme. (A)'s ansøgning måtte således betragtes som en ansøgning om forfremmelse. Efter min opfattelse måtte Statsfængslet i (X)-by's stillingtagen hertil anses for en afgørelse som var omfattet af reglerne i forvaltningsloven.

Spørgsmålet kan dog som nævnt ikke anses for utvivlsomt, og jeg har derfor ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere Statsfængslet i (X)-by fordi afslaget på (A)'s ansøgning ikke blev ledsaget af en begrundelse og klagevejledning i overensstemmelse med forvaltningslovens regler."

NOTER: (*) FOB 1993, s. 348, FOB 1997, s. 128, FOB 1998, s. 423, og FOB 1999, s. 524.

5-2. Nægtet samtykke til natbevilling

Almindelige emner 1.2. – Forvaltningsret 1133.2 – 114.1.

En restauratør fik afslag af bevillingsnævnet på en ansøgning om tilladelse til at holde åbent i den almindelige lukketid efter restaurationslovens § 28, stk. 4. Begrundelsen var at politimesteren havde nægtet at give sit samtykke til tilladelsen.

Ombudsmanden udtalte at politimesterens beslutning om at nægte at give sit samtykke – i hvert fald i de tilfælde hvor politimesteren nægter at give samtykke til at der kan holdes åbent i den almindelige lukketid – er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Som følge heraf burde restauratøren have været partshørt over de to forhold som fik politimesteren til at nægte at give sit samtykke, og som var til ugunst for restauratøren. Eller politimesteren burde i hvert fald have taget stilling til om en af undtagelserne i forvaltningslovens § 19, stk. 2, kunne finde anvendelse.

Ombudsmanden havde ikke tilstrækkeligt grundlag for at henstille at sagen blev genoptaget. Ombudsmanden henviste til at den manglende partshøring ikke kunne antages at have haft indflydelse på resultatet af politimesterens skønsmæssige afgørelse, som ombudsmanden i øvrigt ikke mente der var grundlag for at kritisere.

(J.nr. 2004-2035-619).

Det fremgik af sagen at advokat A's klient, B, fra 1. januar eller 1. februar 2003 forpagtede restauration C.

B fik med brev af 6. februar 2003 fra bevillingsnævnet i X Kommune meddelelse om at nævnet på sit møde den 2. februar 2003 havde imødekommet hendes ansøgning om alkoholbevilling. B modtog denne med brev af 12. februar 2003 fra Politimesteren i X-by. B havde med brev af 19. december 2002 modtaget en midlertidig alkoholbevilling med gyldighed i tre måneder.

B ansøgte i brev af 10. februar 2004 til bevillingskontoret om udvidelse af sin bevilling således at hun kunne holde åbent til kl. 02.00. B anførte at hendes to nærmeste konkurrenter havde bevillinger til kl. 01.00 og kl. 02.00 hvorfor det var konkurrenceforvridning at hun allerede kl. 24.00 måtte sende sine gæster videre til konkurrenterne. Det fremgik af ansøgningen at B den 1. februar 2003 havde overtaget restaurant C.

I brev af 18. februar 2004 til bevillingsnævnet i X Kommune anførte Politimesteren i X-by bl.a.:

”I henhold til restaurationslovens § 28, stk. 4, kan jeg ikke give samtykke til, at restaurationen har åben i den almindelige lukketid, da politiet 2 gange inden for de sidste par år har måttet lukke værtshuset på grund af uorden, nemlig den 31. oktober 2002 på grund af handel med narkotiske stoffer i værtshuset og dels den 1. maj 2003 – i ansøgerens ejertid – hvor værtshuset blev lukket på grund af personalets manglende evne til at holde orden.”

Med brev af 18. marts 2004 meddelte bevillingsnævnet B at nævnet på sit møde den 16. marts 2004 havde afslået hendes ansøgning om nattilladelse til kl. 02.00 til restaurationen. Afslaget begrundedes med at politimesteren ikke kunne give samtykke til ansøgningen, jf. restaurationslovens § 28, stk. 4. Vedrørende klageadgang anførte bevillingsnævnet:

”Formelt set er der klageadgang til byrådet over bevillingsnævnets afgørelser. Byrådet kan dog ikke gøre andet end at give afslag ligesom bevillingsnævnet, idet politiet ikke har givet sit samtykke.

Det skal endvidere oplyses, at afgørelser, truffet af politimesteren i medfør af restaurationslovens § 28, stk. 4, ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed, jf. restaurationslovens § 35."

I brev af 5. april 2004 indbragte advokat A for B bevillingsnævnets afslag af 18. marts 2004 for X Byråd. A anførte at det var hans opfattelse at politimesterens afslag var givet på et forkert grundlag. A henviste til at politimesteren havde henvist til en episode (den 31. oktober 2002) fra før B havde overtaget restaurationen. A anførte endvidere at politimesteren med henvisning til episoden den 1. maj 2003 havde truffet sin afgørelse på et objektivt forkert grundlag idet det var B opfattelse at sagen vedrørende denne episode ikke var afsluttet, og at hun var bekendt med at Rigsadvokaten behandlede en sag om "i hvilket omfang, der har været problemer og med henblik på, at få konstateret et evt. ansvar for den episode der fandt sted". Det var således A's opfattelse at de to episoder ikke kunne få indflydelse på B's ansøgning. A anmodede byrådet om at afæske politimesteren en "redegørelse for baggrunden for at han afgiver en erklæring på et åbenbart urigtigt grundlag – i hvert fald for så vidt angår første episode – og hvor den anden episode ikke er omtalt som værende uafsluttet".

Byrådssekretariatet bekræftede den 6. april 2004 modtagelsen af A's klage og oplyste at sagen ville blive behandlet af byrådet den 3. maj 2004.

Herefter sendte byrådssekretariatet ved brev af 15. april 2004 A's klage af 5. april 2004 til politimesteren til videre behandling. Byrådssekretariatet anførte bl.a.:

"Bevillingsnævnets afslag er begrundet med, at politiet har nægtet samtykke efter restaurationslovens § 28, stk. 4. Bevillingsnævnet og byrådet har herefter ingen mulighed for at behandle ansøgningen.

...

I de sager, hvor politiet ikke giver samtykke til en nattilladelse, er der tale om en be-

byrdende afgørelse truffet af politiet, hvilket indebærer, at politiet foretager partshøring af ansøgeren, har begrundelsespligt mv."

I brev af 3. maj 2004 skrev politimesteren bl.a. således til A:

"I en skrivelse af 18. februar 2004 har jeg meddelt bevillingsnævnet, at jeg ikke kunne give samtykke til det ansøgte, da politiet 2 gange inden for de sidste par år har måtte lukke værtshuset på grund af uorden. Henholdsvis den 31. oktober 2002 på grund af handel med narkotiske stoffer i værtshuset og dels den 1. maj 2003, hvor værtshuset blev lukket på grund af personalets manglende evne til at holde orden. Begrundelsen er formuleret som den er af hensyn til, at bevillingsnævnet kan viderebringe begrundelsen til ansøgeren.

I henhold til restaurationslovens § 35, stk. 1, kan en afgørelse, som den nævnte truffet i henhold til restaurationslovens § 28, stk. 4, ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Byrådet har således ingen mulighed for at ændre min afgørelse, hvorfor jeg er enig med byrådssekretariatet i, at en behandling i byrådet vil være omsonst. For så vidt angår Deres bemærkninger om episoden den 1. maj 2003 skal jeg meddele, at sagen er endelig afgjort ved dom og den omstændighed, at en klager har indbragt Statsadvokatens afgørelse vedrørende politipersonalets adfærd/strafbart forhold for Rigsadvokaten, har efter min opfattelse ingen betydning for den afgjorte straffesag."

I brev af 11. maj 2004 til politimesteren fastholdt A at episoden den 31. oktober 2002 var fra før B's ejertid, og at den som følge heraf ikke kunne begrunde afslaget. A anførte at B ønskede politimesterens afgørelse indbragt for ombudsmanden, men at han inden ønskede at modtage politimesterens begrundelse for at medtage episoden den 31. oktober 2002.

Med brev af 26. maj 2004 erindrede A politimesteren om sit brev af 11. maj 2004.

Politimesteren svarede A ved brev af 27. maj 2004. Politimesteren anførte i dette brev bl.a.:

”Undladelse af at meddele samtykke til forlænget åbningstid har her i politikredsen sit grundlag i, om der tidligere har været politimæssig uorden forbundet med værtshuset. Som nævnt er det værtshuset og ikke ejerne, vi herfra forholder os til. Når det derfor skal overvejes, om man kan give samtykke til forlænget åbningstid ses der på, om der har været politiforretninger på grund af u hensigtsmæssig adfærd i den seneste tid forud for ansøgningen og derfor er episoden med handel med narkotiske stoffer den 31. oktober 2002 inde i billedet. Da der ydermere, efter at Deres klient har overtaget driften af værtshuset, har været en yderligere episode, hvor værtshuset måtte lukkes, har jeg skønnet, at der ikke på indeværende tidspunkt endnu var mulighed for at give samtykke til forlænget åbningstid, da det måtte berygtes, at yderligere uorden kunne opstå efter den normale åbningstids ophør, hvor gæsterne erfaringsmæssigt er mere påvirkede og urolige end i aftentimerne.”

Episoderne den 31. oktober 2002 og den 1. maj 2003 fremgår af de akter jeg har modtaget fra politimesteren.

Ved brev af 9. juni 2004 med bilag klagede A til mig over at politimesteren havde nægtet at give samtykke til nattilladelse efter restaurationslovens § 28, stk. 4. A anførte at politimesterens afslag efter hans opfattelse ikke var i ”overensstemmelse med de forvaltningsmæssige regler”. Til uddybning heraf anførte A:

”Dels er der ikke foretaget en afvejning af sagen, dels har politimesteren ladet indgå forhold i sine overvejelser, som er indtruffet før min klient har overtaget den pågældende restaurant.

’Nattilladelsen’ er en personlig bevilling, og når politimesteren derfor henholder sig til at det er værtshuset, han ser på, må det

derfor være en klar overfortolkning/misfortolkning af loven.

Når politimesteren optræder i forbindelse med forvaltning må der derfor være tale om, at der skal træffes de normale forvaltningsmæssige sikkerheder for at man træffer en rigtig afgørelse. Det findes ikke at være sket her.”

I brev af 24. juni 2004 bad jeg politimesteren om en udtalelse i anledning af A’s klage af 9. juni 2004. Jeg bad om at politimesterens udtalelse blev tilbagesendt gennem Økonomi- og Erhvervsministeriet med henblik på at ministeriet (som ressortministerium) fik lejlighed til at kommentere det som politimesteren anførte. Jeg bad samtidig politimesteren om udlån af sagens akter. I anmodningen anførte jeg bl.a.:

”Jeg har den 15. juni 2004 fra advokat (A) modtaget vedlagte klage af 9. juni 2004 med bilag hvori han klager over at Politimesteren i (X)-by har nægtet samtykke til nattilladelse efter restaurationslovens § 28, stk. 4.

Efter restaurationslovens § 35, stk. 1, kan politimesterens afgørelser i medfør af (bl.a.) § 28, stk. 4, ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Det fremgår af advokat (A)’s bilag at samtykket er nægtet ved skrivelse af 18. februar 2004 hvorefter bevillingsnævnet for (X) Kommune den 18. marts 2004 meddelte (A)’s klient afslag på ansøgning om forlænget åbningstid.

Politimesteren har senest den 27. maj 2004 overfor advokat (A) redegjort for begrundelsen for det nægtede samtykke. Politimesteren har heri bl.a. anført følgende:

”Undladelse af at meddele samtykke til forlænget åbningstid har her i politikredsen sit grundlag i, om der tidligere har været politimæssig uorden forbundet med værtshuset. Som nævnt er det værtshuset, og ikke ejerne, vi herfra forholder os til. Når der derfor skal overvejes, om man kan give samtykke til forlænget åbningstid ses der på, om der har været politiforretninger på grund af

uhensigtsmæssig adfærd i den seneste tid forud for ansøgningen ...'

Det fremgår af § 28 i cirkulære nr. 73 af 26. april 1978 at nattilladelser 'er personlige, og ved afhændelse af en restauration vil det følgende være nødvendigt at tage op til overvejelse, om tilladelse til forlænget åbningstid også bør meddeles den nye ejer'."

Med brev af 7. september 2004 erindrede jeg politimesteren om min anmodning af 24. juni 2004.

Den 8. september 2004 oplyste politimesteren telefonisk over for en af mine medarbejdere at en udtalelse var under udarbejdelse. Politimesteren beklagede at det ikke var sket tidligere. Han oplyste at dette skyldtes flere forhold, herunder at han havde forsøgt at fremskaffe nogle akter fra Landsarkivet, og at nogle akter beroede hos Rigsadvokaten.

I brev af 9. september 2004 til mig oplyste politimesteren at han samme dag havde oversendt sagen til Økonomi- og Erhvervsministeriet med henblik på ministeriets kommentarer inden sagens videresendelse til mig.

Politimesterens udtalelse af 9. september 2004 er sålydende:

"Fremsendes til Økonomi- og Erhvervsministeriet under henvisning til vedlagte skrivelse af 24. juni 2004 fra Folketingets Ombudsmand. Sagens akter vedlægges, idet jeg skal udtale, at der gennem mange år har været restauration med alkoholbevilling på adressen, tidligere under navnet '(...)', nu under navnet '(C)'. Såvidt det kan ses ud fra mangelfulde arkivoplysninger, blev der omkring 1980 af den daværende politimester her tildelt restaurationen en tilladelse til at holde åben til kl. 05.00 i henhold til den dagældende restaurationslov, hvorefter Byrådet fastsatte antallet af 'nattilladelser', mens politimesteren tildelte de enkelte tilladelser. Omkring 1984 inddrog jeg nattilladelsen i henhold til den dagældende lov på grund af uro og uorden på stedet. Siden da har restaurationen alene været åben inden for den ordi-

nære åbningstid i henhold også til den nu gældende lov indtil kl. 24.00.

Den nuværende bevillingshaver – klageren i denne sag – (B) overtog restaurationen den 1. februar 2003 og fik alkoholbevilling af bevillingsnævnet i (X) Kommune den 2. februar 2003.

Ved skrivelse af 10. februar 2004 til bevillingskontoret ansøgte (B) om tilladelse til at holde åben til kl. 02.00 og anførte konkurrenceforvridning som begrundelse, idet 2 restaurationer '(...)' i naboejendommen og '(...)' på (...) indenfor synsafstand havde nattilladelse til henholdsvis kl. 02.00 og kl. 01.00. I en skrivelse af 18. februar 2004 til bevillingsnævnet i (X) Kommune anførte jeg, at jeg ikke, i henhold til Restaurationslovens § 28, stk. 4, kunne give samtykke til det ansøgte 'da politiet 2 gange inden for de sidste par år har måttet lukke værtshuset på grund af uorden, nemlig den 31. oktober 2002 på grund af handel med narkotiske stoffer i værtshuset og dels den 1. maj 2003 – i ansøgerens ejertid – hvor værtshuset blev lukket på grund af personalets manglende evne til at holde orden'.

Bevillingsnævnet underrettede ved skrivelse af 18. marts 2004 klageren om, at nævnet den 16. marts 2004 på grund af mit manglende samtykke havde afslået ansøgningen, jf. vedlagte bilag. Klagerens advokat indbragte nævnets afgørelse for byrådet ved skrivelse af 5. april 2004. Byrådssekretariatet oversendte denne henvendelse til mig ved vedlagte brev af 15. april 2004. Den 3. maj 2004 besvarede jeg advokatens brev af 5. april 2004 jf. vedlagte kopi. Den 11. maj 2004 skrev advokaten til mig og anmodede om min begrundelse jf. vedlagte bilag. Ved skrivelse af 27. maj 2004 svarede jeg advokaten og anførte, at 'undladelse af at meddele samtykke til forlænget åbningstid har her i politikredsen sit grundlag i, om der tidligere har været politimæssig uorden forbundet med værtshuset. Som nævnt er det værtshuset og ikke ejeren, vi herfra forholder os til. Når det derfor skal overvejes, om man kan give sam-

tykke til forlænget åbningstid, ses der på, om der har været politiforretninger på grund af uhensigtsmæssig adfærd i den seneste tid forud for ansøgningen og derfor er episoden med handel med narkotiske stoffer den 31. oktober 2002 inde i billedet. Da der ydermere, efter at Deres klient har overtaget driften af værtshuset, har været en yderligere episode, hvor værtshuset måtte lukkes, har jeg skønnet, at der ikke på indeværende tidspunkt endnu var mulighed for at give samtykke til forlænget åbningstid, da det må befrygtes, at yderligere uorden kunne opstå efter den normale åbningstids ophør, hvor gæsterne erfaringsmæssigt er mere påvirkede og urolige end i aften timerne.'

Advokaten har herefter i et brev af 9. juni 2004 til Folketingets Ombudsmand gjort gældende, at 'dels er der ikke foretaget en afvejning af sagen, dels har politimesteren ladet indgå et forhold i sine overvejelser, som er indtruffet før, min klient har overtaget den pågældende restaurant'.

Det første anbringende forstår jeg ikke og kan derfor ikke svare på det. Hvad angår det næste anbringende, skal jeg først indledningsvis anføre, at klageren overtog restaurationen den 1. februar 2003 efter sin broder (...) og at hun forinden havde været ansat som servitrice siden den 1. juli 2001 i restaurationen ifølge hendes egne oplysninger til ansøgningsskema om alkoholbevilling og at hun siden den 1. februar 2002 har haft bopæl i lejligheden ovenpå restaurationen.

Ifølge den ansøgningen om alkoholbevilling vedlagte forpagtningsaftale mellem ejeren og klageren af 12. november 2002 § 11, stk. 2, er klageren (forpagteren) 'forpligtet til at overholde nedennævnte åbningstider i forretningen og må ikke fravige disse: mandag – søndag åbnes kl. 10.00 og lukkes kl. 24.00'.

Folketingets Ombudsmand anfører i sin skrivelse af 24. juni 2004, at § 28 i cirkulære nr. 73 af 26. april 1978 siger, at nattilladelser 'er personlige og ved afhændelse af en restauration vil det følgelig være nødvendig at

tage op til overvejelse, om tilladelse til forlænget åbningstid også bør meddeles den nye ejer'.

Den gældende lov om restauration og hotelvirksomhed med videre jf. lovbekendtgørelse nr. 163 af 11. marts 2003 har i § 32, stk. 2 ophævet lov nr. 121 af 25. marts 1970 om restaurations og hotelvirksomhed, hvorfor jeg er af den opfattelse, at cirkulære nr. 73 af 26. april 1978 om restaurations og hotelloven, der kommenterer den nu ophævede lov af 1970 med senere ændringer, her denne lovs § 28, hvorefter det var politimesterens kompetence at tildele nattilladelser, ikke længere har gyldighed.

Som anført i min skrivelse af 27. maj 2004 lægger jeg ved bedømmelsen af ansøgninger om nattilladelse vægt på, om der tidligere har været problemer med lovovertrædelser, uro og uorden i vedkommende virksomhed. Det er derfor ikke af afgørende betydning for mig, om der tiltræder en ny ejer, idet man politimæssigt må se på, om den nye ejer i en vis periode driver virksomheden på en anden og bedre måde end forgænger, inden der kan gives samtykke til nattilladelse.

Derfor er der lagt vægt på, at der har været en episode den 31. oktober 2002 og yderligere i klagerens ejertid en ny episode den 1. maj 2003, hvor politiet måtte lukke værtshuset for at bringe orden til stede. Når ydermere henses til klagerens beskæftigelsesforhold hos broderen og bopælsforhold, kan klageren næppe svæve i uvidenhed om dette forhold, inden hendes overtagelse af virksomheden. Yderligere skal anføres, at klageren ikke har tilvejebragt oplysninger om bortforpagters samtykke til ansøgning om ændring af åbningstider.

Der vedlægges de domme og sagsakter, der vedrører de nævnte perioder."

Økonomi- og Erhvervsministeriet oplyste ved brev af 28. september 2004 at ministeriet behandlede sagen og snarest ville vende tilbage denne.

Den 14. oktober 2004 oversendte ministeriet sagen til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

Den 3. november 2004 modtog jeg Erhvervs- og Selskabsstyrelsens brev af 1. november 2004 med styrelsens bemærkninger til politimesterens udtalelse af 9. september 2004. Jeg modtog samtidig sagens akter som politimesteren havde vedlagt til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen anførte i brevet af 1. november 2004 bl.a. følgende:

”Kompetencen til at træffe afgørelser om åbningstiden overgik fra politiet til den stedlige bevillingsmyndighed (kommunalbestyrelsen) med ikrafttrædelse af den gældende restaurationslov den 1. april 1993, senest lovbk. nr. 163 af 11. marts 2003. Dog skal den stedlige bevillingsmyndighed indhente politiets samtykke inden bevillingsmyndigheden udsteder en ’nattilladelse’, jf. restaurationslovens § 28, stk. 4.

Denne regel beror på, at ikke mindst politimæssige hensyn har betydning ved vurderingen og afgørelsen af, om tilladelse skal meddeles, således som det også fremgår af de specielle bemærkninger til restaurationslovforslagets § 28. Der skal hermed lægges vægt på, om det ud fra miljø- og samfundsmæssige samt ordens- og ædruelighedsmæssige hensyn sammenholdt med virksomhedens karakter og driftsform, skønnes forsvarligt at udstede en tilladelse, jf. restaurationslovens § 28, stk. 4.

Det fremgår af politimesterens indstilling af 18. februar 2004 til bevillingsnævnet i (X) kommune, at politiet på grund af ordensmæssige hensyn ikke gav samtykke til, at (B) skulle have ’natbevilling’ til restauration ’(C)’.

Politiets vurdering af, hvorvidt der bør gives samtykke eller ej efter § 28, stk. 4, må nødvendigvis bygge på politiets lokalkendskab til den konkrete restaurant og miljøet i og omkring den og i sidste ende bero på et skøn over hvorvidt de hensyn, som begrunder § 28, stk. 4, konkret er i fare, hvis en bevilling udstedes. Politiets skøn kan ikke omgøres af bevillingsmyndigheden, ligesom politiets indstilling ikke kan indbringes for

anden administrativ myndighed, jf. restaurationslovens § 35, stk. 1.

Det fremgår af det daværende cirkulære nr. 73 af 26. april 1978, at ’nattilladelser’ er personlige, hvorfor det ved afhændelse af en restauration vil være nødvendigt at overveje, om ’nattilladelse’ også bør meddeles den nye ejer.

De specielle bemærkninger til restaurationslovens § 12 nævner dog, at cirkulæret opheves ved ikrafttrædelsen af den gældende restaurationslov. Med loven skete en regelforenkling, og der skulle ikke længere udstedes nærmere retningslinjer for behandling af ansøgning om alkoholbevilling og ’nattilladelse’. Når der i forarbejderne er henvist til cirkulæret, er det udtryk for, at der kan hentes fortolkningsbidrag i cirkulæret. I den forbindelse kan det oplyses, at det fortsat er Erhvervs- og Selskabsstyrelsens opfattelse, at ’nattilladelser’ er personlige.

At ’nattilladelser’ er personlige, ændrer imidlertid ikke på, at det er styrelsens opfattelse, at politiet – både efter gældende lov og den daværende lovgivning – ved udøvelsen af deres skønsmæssige beføjelse har ret til at inddrage de forhold, som er kendetegnende for en given restauration, såsom fx restaurationens beliggenhed og klientel samt eventuelle tidligere ordensmæssige problemer, idet disse forhold bør indgå i den samlede vurdering af, om ’nattilladelse’ bør meddeles efter lovens § 28, stk. 4.”

Med brev af 5. november 2004 sendte jeg A en kopi af politimesterens udtalelse af 9. september 2004 og Erhvervs- og Selskabsstyrelsens brev af 1. november 2004.

I brev af 25. november 2004 oplyste A at han havde noteret sig politimesterens bemærkninger, men at B ikke havde bemærkninger ”på nuværende tidspunkt”, idet det var hendes opfattelse at det ”må være op til en vurdering af forholdene efter restaurationslovens bestemmelser”.

I brev af 13. april 2005 til A udtalte jeg følgende:

Ombudsmandens udtalelse

"Afgørelsen af Deres klients ansøgning om tilladelse til at holde åbent i den almindelige lukketid

Restaurationslovens § 28, stk. 1 og 4, har følgende ordlyd (lovbekendtgørelse nr. 163 af 11. marts 2003 med senere ændringer):

‘§ 28. Restaurationer og andre serveringssteder, hvortil der er offentlig adgang, skal være lukket i tiden fra kl. 24 til kl. 5. Kommunalbestyrelsen kan fastsætte, at den almindelige lukketid kan være kortere, dog skal der være lukket i tiden fra kl. 2 til kl. 5. Kommunalbestyrelsens beslutninger om ændring af den almindelige lukketid skal offentliggøres mindst 2 gange i et eller flere blade, der har almindelig udbredelse i kommunen. I lukketiden kan servering ske for overnattende gæster uden for de almindelige restaurationslokaler. Den almindelige lukketid gælder ikke for tog, busser, fly og skibe i fart, jf. § 11, stk. 2, nr. 3 og 4.

...

Stk. 4. Den stedlige bevillingsmyndighed kan med politiets samtykke tillade, at visse restaurationer har åbent i den almindelige lukketid, jf. stk. 1, såfremt det ud fra miljø- og samfundsmæssige samt ordens- og ædruelighedsmæssige hensyn sammenholdt med virksomhedens karakter og driftsform skønnes forsvarligt.’

Om klageadgangen indeholder restaurationsloven følgende bestemmelse i § 35, stk. 1:

‘§ 35. Afgørelser truffet af politimesteren, i København af politidirektøren eller kommunalbestyrelsen, i medfør af nedenstående bestemmelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed: § 7, stk. 2, 4 og stk. 5, 3. pkt., § 8, stk. 5, § 10, stk. 4, 1. pkt., § 15b, stk. 1, § 17, stk. 2, § 19, stk. 2, 2. pkt., § 23, stk. 3, § 24, stk. 3, § 27, stk. 2, § 28, stk. 3, 4, 6, 7 og 8, og § 32, stk. 3.’

Efter forvaltningslovens § 2, stk. 1, gælder loven for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Om forvaltningslovens afgørelsesbegreb har Hans Gammeltoft-Hansen mfl. i *Forvaltningsret*, 2. udgave (2003), s. 56 ff, bl.a. anført følgende:

‘En myndigheds indstilling eller udtalelse til en anden myndighed til brug for denne anden myndigheds behandling og afgørelse af en sag vil normalt ikke være en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Indholdet af sådanne indstillinger og udtalelser vil indgå i afgørelsesmyndighedens sag og dermed blive undergivet aktindsigt, partshøring mv. efter forvaltningslovens regler i samme omfang som det øvrige materiale i sagen.

Spørgsmålet om hvorvidt sådanne indstillinger og udtalelser undtagelsesvis alligevel bør anses for afgørelser, vil således i det væsentlige begrænse sig til i hvilken fase af sagsbehandlingen borgeren skal have mulighed for at udøve sine partsbeføjelser og forsøge at få indflydelse på sagens udfald. Dette forhold er imidlertid langtfra af blot teknisk-processuel karakter, i hvert fald ikke i de tilfælde hvor indstillingen eller udtalelsen formelt eller dog i realiteten er bestemmende for indholdet af den endelige afgørelse. Dette gælder typisk hvor der er tale om en bindende indstilling; men også i andre situationer vil en indstilling eller udtalelse i realiteten kunne afgøre sagens udfald.

...

Selv om lovforslagsbemærkningerne til forvaltningsloven massivt giver udtryk for noget andet – ‘en myndigheds indstilling eller udtalelse til en anden forvaltningsmyndighed (...) er ikke en afgørelse i lovens forstand, uanset om høringssvaret måtte være bindende’ (*Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 116*) – kommer man i praksis ikke uden om at overveje om sådanne indstillinger og udtalelse der be-

stemmer udfaldet, i særlige tilfælde må anses for selvstændige afgørelser (jf. herved ovenfor, afsnit II.C.4, s. 43). Dette gælder som anført ikke mindst de bindende indstillinger hvor den reelle afgørelse oftest ligger hos den indstillende myndighed. Det er herved illustrerende at det i forbindelse med forvaltningslovens afgørelsesbegreb ikke er draget i tvivl at de såkaldte 'godkendelsessager' – dvs. sager hvor en myndigheds afgørelse skal godkendes af en anden instans for at opnå gyldighed, jf. til eksempel ovenfor, afsnit II.E.6, s. 54, om tiltalefrafald – bevarer deres karakter at afgørelsessager uanset kravet om godkendelse; den rent formelle forskel mellem sådanne sager og de sager hvor en myndighed afgiver en bindende indstilling som den anden myndighed må lægge til grund for sin afgørelse, er således tillagt udslagsgivende betydning, uanset at den reelle forskel må forekomme ubetydelig.'

Hans Gammeltoft-Hansen har det anførte sted herefter henvist til Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, s. 298* f. Sagen vedrørte Sundhedsstyrelsens indstilling til Sundhedsministeriet om hvilke blandt et større antal ansøgere der kunne komme i betragtning ved tildeling af bevilling til at drive apotek. Styrelsen indstillede tre ansøgere, og efter apotekerloven var dermed alle andre ansøgere afskåret for at opnå bevillingen. På denne baggrund fandt ombudsmanden at Sundhedsstyrelsens indstilling i forhold til de vragede ansøgere måtte betragtes som en afgørelse.

Med henvisning til denne ombudsmandsudtalelse anfører John Vogter i Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), bl.a. følgende:

'I særlige tilfælde, hvor der i forbindelse med indstillingen sker en endelig frasortering, f.eks. af ansøgere, og denne frasortering er bindende for den hørende myndighed, er situationen den, at den indstillen-

de myndigheds beslutning i høringssagen indebærer den endelige afslutning af sagsbehandlingen for de pågældende, og beslutningen må nok under sådanne – specielle – omstændigheder uanset forarbejdernes noget bastante udformning anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. *FOB 1995, side 298 ff.*'

Som det fremgår, kan den stedlige bevillingsmyndighed med politiets samtykke efter restaurationslovens § 28, stk. 4, tillade en restauration at holde åbent i den almindelige lukketid.

Det fremgår af (X) Kommunes restaurationsplan for 2003 (der er tilgængelig på kommunens hjemmeside) at den almindelige åbningstid for restaurationer i (X) Kommune er fra kl. 05 til kl. 24 – svarende til restaurationslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Bevillingsnævnet meddelte den 18. marts 2004 Deres klient afslag på hendes ansøgning om nattilladelse med henvisning til at politimesteren ikke kunne give sit samtykke hertil. Bevillingsnævnet vejledte Deres klient om at der formelt set var klageadgang til byrådet, men oplyste samtidig at byrådet 'dog ikke [kan] gøre andet end at give afslag ligesom bevillingsnævnet'.

Byrådssekretariatet anførte ved oversendelsen af Deres klage af 5. april 2004 til politimesteren direkte at når 'politiet ikke giver samtykke til en nattilladelse, er der tale om en bebyrdende afgørelse truffet af politiet'.

I brev af 3. maj 2004 oplyste politimesteren Dem om at begrundelsen i brevet af 18. februar 2004 til bevillingsnævnet at begrundelsen for det nægtede samtykke var formuleret 'af hensyn til at bevillingsnævnet kunne viderebringe begrundelsen til ansøgeren'. Politimesteren har herefter med henvisning til restaurationslovens § 35, stk. 1, jf. § 28, stk. 4, anført at '[b]yrådet har således ingen mulighed for at ændre min afgørelse'.

Endelig har Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i udtalelsen af 1. november 2004 udtalt at politiets skøn ikke kan omgøres af bevillingsmyndigheden.

I hvert fald i de tilfælde hvor politimesteren nægter at give samtykke til at der kan holdes åbent i den almindelige lukketid, er politimesterens beslutning om at nægte at give samtykke efter min opfattelse en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Med henvisning til det ovenfor anførte forstår jeg at bevillingsnævnet i (X) Kommune, byrådssekretariatet, politimesteren og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen er enig i heri.

Bevillingsnævnet i (X) Kommune meddelte den 18. marts 2004 Deres klient afslag på hendes ansøgning efter Politimesteren i (X)-by's meddelelse om at han ikke kunne give sit samtykke til 'natbevillingen'.

Afgørelsen i sagen er som anført ovenfor truffet af Politimesteren i (X)-by i medfør af restaurationslovens § 28, stk. 4. Bestemmelsen er gengivet ovenfor.

Som anført af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen blev kompetencen til at træffe afgørelser om åbningstider i forbindelse med vedtagelsen af den gældende restaurationslov overført fra politiet til den stedlige bevillingsmyndighed, dog således at politiet skal give sit samtykke til at der kan holdes åbent i den almindelige lukketid. Efter den tidligere restaurationslovs § 28, stk. 3, havde politiet kompetencen til at meddele tilladelse til udvidet åbningstid (dog længst til et af kommunalbestyrelsen fastsat tidspunkt).

Betænkning nr. 1206 om Revision af restaurationsloven, Industriministeriet, juni 1990 s. 66 indeholder følgende (flertals)indstilling:

'Det fremgår af foranstående, at udvalget ønsker kompetencen til at meddele tilladelse til udvidet åbningstid overført til bevillingsmyndigheden, hvor den efter

den gældende lovs § 28 beror hos politiet. Udvalget finder, at disse afgørelser bør træffes af bevillingsmyndigheden, der træffer afgørelse om, hvorvidt alkoholbevilling kan gives, især fordi afgørelser om lukketid og om alkoholbevilling til dels træffes ud fra samme hensyn. Dette vil bl.a. have den praktiske konsekvens, at en ny bevillingsansøger samtidig kan få oplysning om muligheden for at få tilladelse til forlænget åbningstid. Da også politimæssige hensyn har betydning, foreslås, at afgørelser kun kan træffes med politiets samtykke.'

Af bemærkningerne til lovforslag nr. 7 af 7. oktober 1992 (Folketingstidende 1992-93, tillæg A, sp. 214 ff, jf. Folketingstidende 1969-70, Tillæg A, sp. 1665 ff) fremgår følgende:

'Ved lovforslaget tilstræbes, at restaurations- og hotelvirksomhed og dermed sidestillet virksomhed fortsat skal drives under iagttagelse af samfundsmæssige, ædruelighedsmæssige og ordensmæssige hensyn. Det tilsigtes endvidere generelt at lette administrationen af loven.

...

Kompetencen til at træffe afgørelsen om åbningstider foreslås overført fra politiet til den stedlige bevillingsmyndighed. Afgørelserne vil herefter ikke længere kunne indbringes for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Dette betyder en styrkelse af det lokale selvstyre og en forenkling af administrationen.'

Af bemærkningerne til bestemmelsen i § 28 fremgår samme sted sp. 237 f:

'Stk. 3 svarer til den gældende lovs § 28, stk. 2, bortset fra at kompetencen til at tillade længere åbningstid er flyttet fra politiet til den stedlige bevillingsmyndighed.

...

Efter stk. 4 kan den stedlige bevillingsmyndighed med politiets samtykke tillade, at et mindre antal restaurationer har åbent hele døgnet, men det fremgår af bestemmelsens udformning, at bevillings-

myndighedens kompetence hertil er mere snæver end den kompetence, der tilkommer kommunalbestyrelse og politi efter den gældende lovs § 28, stk. 3. Restaurationer omfattet af denne bestemmelse kan f.eks. være restaurationer med gode lokaleforhold, hvor der er mulighed for spisning eller en vis underholdning.

Tilladelse efter stk. 4 kan eventuelt begrænses til kun at gælde nætterne efter fredage og lørdage og før helligdage.

Da kompetencen til at meddele tilladelse i medfør af stk. 3 og 4 er tillagt den stedlige bevillingsmyndighed, kan den, der søger alkoholbevilling, i almindelighed søge tilladelse til forlænget åbningstid hos samme myndighed og få svar på begge ansøgninger samtidig, hvilket har betydning for en eventuel beslutning om køb af en restaurationsvirksomhed. Da også politimæssige hensyn har betydning, foreslås, at afgørelsen træffes med samtykke fra politiet.'

Og til bestemmelsen i § 35 er anført følgende (sp. 240):

'Bestemmelsen undtager fra klageadgang nogle af de afgørelser, som er truffet af politimesteren, politidirektøren eller Københavns magistrat. Det drejer sig bl.a. om afgørelser, der beror på et skøn over lokale forhold, som den lokale myndighed er bedre egnet til at udøve end den centrale myndighed. Indskrænkningen i klageadgangen medfører endvidere, at dobbelt-administration undgås, hvorved der opnås en administrativ forenkling.'

Om bestemmelsen i § 28, stk. 1, fremgår det af Folketingstidende 1992-93, Tillæg B, sp. 1282 ff.:

'Restaurationslovens nuværende almindelige lukketid fra kl. 24 til kl. 5 foreslås opretholdt. I forbindelse hermed foreslås det tillige, at kommunalbestyrelsen generelt skal kunne udvide åbningstiden, dog ikke længere end til kl. 2. Af hensyn til både restauratørerne og deres kunder skal såvel en udvidelse som en eventuel senere

indskrænkning af åbningstiden offentliggøres i de lokale blade.

Udnytter kommunalbestyrelsen sin beføjelse til generelt at udvide åbningstiden, vil dette medføre, at den stedlige bevillingsmyndighed må forventes kun at skulle meddele tilladelse til, at et mindre antal restauranter må holde åbent i den almindelige lukketid.'

Til § 28, stk. 4 (ændringsforslag nr. 13; ændring fra 'hele døgnet' til 'i den almindelige lukketid, jf. stk. 1'), er samme sted anført (sp. 1282):

'Det foreslås, at den stedlige bevillingsmyndighed, som det er tilfældet efter den gældende restaurationslov, skal kunne meddele tilladelser til længere åbningstid end kl. 24. Den foreslåede ændring er en følge af, at den almindelige lukketid foreslås at være tidsrummet fra kl. 24 til kl. 5. Der er herefter behov for, at bevillingsmyndigheden kan meddele nattilladelser af forskellig varighed, således at der fortsat kan meddeles tilladelse til restauranter til at holde åbent f.eks. til kl. 2 og kl. 5.'

Uanset at kompetencen til at tillade en udvidelse af åbningstiderne ved ændringen af restaurationsloven blev overført til den stedlige bevillingsmyndighed, blev det bestemt at sådanne tilladelser kun kunne træffes med politiets samtykke. På denne vis er det i loven fremhævet at også politimæssige hensyn har (stor) betydning for tildeling af sådanne tilladelser.

Om der i det enkelte tilfælde er tale om at 'det ud fra miljø- og samfundsmæssige samt ordens- og ædruelighedsmæssige hensyn sammenholdt med virksomhedens karakter og driftsform skønnes forsvarligt' at meddele tilladelse til at holde åbent i den almindelige lukketid, har jeg som ombudsmand ikke særlige forudsætninger for at vurdere på en anden og bedre måde end vedkommende politimester. Hertil kommer at der i restaurationslovens forarbejder som anført er tale om et skøn over lokale forhold som de lokale

myndigheder, herunder politimesteren, er bedre egnet til at udøve end den centrale myndighed, hvorfor klageadgangen over politimesterens samtykke er afskåret.

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.

De har til støtte for Deres klage anført at 'der ikke [er] foretaget en afvejning af sagen', og at episoden før Deres klients overtagelse af restaurationen er indgået i politimesterens behandling af sagen. De har endvidere anført at en tilladelse til udvidet åbningstid er 'personlig', og at der må være tale om en 'klar overfortolkning/misfortolkning af loven' når politimesteren ser på forhold forud for Deres klients overtagelse.

Som anført fremgår det af § 28 i cirkulære nr. 73 af 26. april 1978 at nattilladelser 'er personlige, og ved afhændelse af en restauration vil det følgelig være nødvendigt at tage op til overvejelse, om tilladelse til forlænget åbningstid også bør meddeles den nye ejer'.

Af forslaget til den gældende restaurationslovs § 39, stk. 2, fremgår at tidligere udstedte bekendtgørelser, cirkulærer mv. bortfalder ved lovens ikrafttræden (sp. 242). Om bestemmelsen i forslagets § 12 hedder det (sp. 224):

'Bestemmelsen angiver hvilke hensyn, bevillingsmyndigheden kan lægge vægt på ved afgørelsen af, om alkoholbevilling kan meddeles, og svarer til den gældende lovs § 14, stk. 3, bortset fra, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen ikke længere skal fastsætte retningslinjer herom. I medfør af den gældende lovs § 14, stk. 3, er givet retningslinjer i cirkulære nr. 73 af 26. april

1978, cirkulæreskrivelse nr. 66 af 5. april 1982 og vejledning nr. 64 af 24. juni 1986. Disse cirkulærer bortfalder ved lovens ikrafttræden. Det er herefter i forslaget nærmere konkretiseret, hvorledes disse hensyn kan tilgodeses.'

Om betydningen af det nu ophævede cirkulære har Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i udtalelsen af 1. november 2004 bl.a. anført at når der i forarbejderne er henvist til cirkulæret, er det udtryk for at der kan hentes fortolkningsbidrag heri. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen er således fortsat af den opfattelse, at 'nattilladelser' er personlige. Men dette forhold ændrer ikke på at det er styrelsens opfattelse at politiet – både efter gældende lov og den daværende lovgivning – ved udøvelsen af deres skønsmæssige beføjelse har ret til at inddrage de forhold, som er kendetegnende for en given restauration, såsom restaurationens beliggenhed og klientel samt eventuelle tidligere ordensmæssige problemer, idet disse forhold bør indgå i den samlede vurdering af, om 'nattilladelse' bør meddeles efter lovens § 28, stk. 4.

Jeg er enig med Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i disse betragtninger.

Uanset at politimesteren således i sin uddybende begrundelse til Dem af 27. maj 2004 anførte at det er 'værtshuset og ikke ejerne' han har forholdt sig til og dermed med sin formulering har givet Dem indtryk af at det modsatte var tilfældet. Politimesteren kunne efter min opfattelse have formuleret sin begrundelse mere hensigtsmæssigt, men jeg finder ikke grundlag for at udtale dette som en egentlig kritik af politimesterens afgørelse. Jeg har herved lagt vægt på at politimesteren i udtalelsen af 9. september 2004 til mig har anført at det ikke er af 'afgørende betydning' om der tiltræder en ny ejer, 'idet man politimæssigt må se på, om den nye ejer i en vis periode driver virksomheden på en anden og bedre måde end forgænger'. Det fremgår således at det forhold

at der er kommet en ny ejer, har betydning for politimesterens stillingtagen til om han kan meddele samtykke til længere åbningstid, men at dette forhold ikke alene kan begrunde at der gives samtykke. Jeg har endvidere lagt vægt på at politimesteren i brevet af 27. maj 2004 til Dem udtrykkeligt har anført at der 'ikke på indeværende tidspunkt endnu var mulighed for at give samtykke til forlænget åbningstid', og således har tilkendegivet at der er tale om en skønsmæssig afgørelse der alene er truffet på baggrund af de nuværende forhold.

Jeg har ved min gennemgang af sagen ikke fundet sådanne omstændigheder at jeg har grundlag for at kritisere politimesterens afgørelse af 18. februar 2004 med efterfølgende uddybninger af begrundelsen.

Politimesterens sagsbehandling – den manglende partshøring

Det fremgår af Deres klage til mig af 9. juni 2004 at politimesteren efter Deres opfattelse ikke har truffet sin afgørelse under iagttagelse af 'de normale forvaltningsmæssige sikkerheder for at man træffer en rigtig afgørelse'.

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, skal en part i en sag gøres bekendt med oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder og have lejlighed til at fremkomme med udtalelse når det må antages at parten ikke er bekendt med at myndigheden ikke er i besiddelse af disse oplysninger. Det gælder dog kun hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. § 19, stk. 2, indeholder visse undtagelser fra partshøringspligten. Der er bl.a. ikke pligt til at partshøre hvis det må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse på det foreliggende grundlag.

Formålet med partshøring efter forvaltningslovens § 19 er at parten får mulighed for at kommentere og supplere myndighe-

dens afgørelsesgrundlag før der træffes afgørelse i sagen.

Forvaltningsmyndigheden har ansvaret for at sagen oplyses i tilstrækkeligt omfang, og partshøringsreglerne skal bl.a. sikre at parten får tilstrækkelig lejlighed til at kontrollere beslutningsgrundlaget inden afgørelse træffes. Eventuelle fejl i beslutningsgrundlaget kan påpeges af parten, ligesom denne også på anden måde får mulighed for at tilføje sagen sine synspunkter. Partshøringsreglerne skal endvidere tjene til at styrke tilliden til forvaltningen i forbindelse med de berørte borgers opfattelse af den måde hvorpå myndighederne behandler deres sag.

I Kommenteret Forvaltningslov, John Vogter, 3. udgave (2001), s. 388, er bl.a. anført følgende:

'Der er pligt til at foretage partshøring, såfremt parten ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af de oplysninger, der er indgået i sagen. Høringspligten består altså, selv om parten kender de pågældende oplysninger. Herved opnås, at der gives parten mulighed for at kommentere, supplere eller korrigere oplysninger, som den pågældende ikke har haft anledning til at hæfte sig ved før høringen, fordi den pågældende ikke har været bekendt med, at oplysningerne indgik i myndighedens beslutningsgrundlag i denne sag, jf. F.T. 1985/86, tillæg A, sp. 151.'

Der må i almindelighed antages at bestå en vis formodning for, at parten ikke har kendskab til, at en bestemt oplysning indgår i afgørelsesgrundlaget for en sag, medmindre parten selv har givet oplysningen til brug for behandlingen af den pågældende sag, eller det i øvrigt klart fremgår af omstændighederne, at sådanne oplysninger indgår i afgørelsesgrundlaget, jf. F.T. 1985/86, tillæg A, sp. 151.'

Politimesteren har i sin udtalelse af 9. september 2004 ikke direkte udtalt sig om

partshøringsspørgsmålet, men han har dog afslutningsvist anført følgende:

'... Når ydermere henses til klagerens beskæftigelsesforhold hos broderen og bopælsforhold, kan klageren næppe svæve i uvidenhed om dette forhold, inden hendes overtagelse af virksomheden. Yderligere skal anføres, at klageren ikke har tilvejebragt oplysninger om bortforpagters samtykke til ansøgning om ændring af åbningstider.'

Det fremgår ikke af sagens akter at Deres klient blev partshørt om at episoderne den 31. oktober 2002 og den 1. maj 2003 indgik i politimesterens behandling af Deres klients anmodning om tilladelse til udvidelse af åbningstiden.

Jeg må derfor lægge til grund at politimesteren ikke partshørte Deres klient herom forud for sin afgørelse af 18. februar 2004 hvori politimesteren meddelte bevillingsnævnet at han ikke kunne give samtykke til at Deres klient holdt åbent i den almindelige lukketid.

Uanset om Deres klient – som anført af politimesteren – kendte til de to episoder der fik politimesteren til at nægte at give samtykke til den forlængede åbningstid, burde politimesteren efter min opfattelse have partshørt Deres klient over det for-

hold at de to episoder der var til ugunst for Deres klient, indgik i afgørelsesgrundlaget for hendes ansøgning om at holde åbent i den almindelige lukketid – eller i hvert fald have taget stilling til om en af undtagelserne i stk. 2 kunne finde anvendelse. Jeg finder det beklageligt at bestemmelsen i forvaltningslovens § 19 ikke blev iagttaget.

Jeg har gjort politimesteren bekendt med min opfattelse.

Jeg har – på baggrund af at Deres klient ikke blev partshørt i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19 – overvejet om jeg burde henstille til politimesteren at genoptage sagens behandling. Efter min gennemgang af sagen mener jeg imidlertid ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at henstille til genoptagelse. Jeg mener således at den manglende partshøring ikke kan antages at have haft indflydelse på resultatet af politimesterens afgørelse. Jeg henviser herved til at jeg som anført ovenfor ikke har grundlag for at kritisere politimesterens skønsmæssige afgørelse. Jeg har derfor besluttet at ikke at bede politimesteren genoptage sagen."

NOTER: (*) FOB 1995, s. 298.

5-3. Tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2 Gode personlige forhold. Skøn under regel?

Strafferet 3.7.

En 57-årig indsat klagede over at Direktoratet for Kriminalforsorgen som betingelse for prøveløsladelse efter halv tid havde stillet vilkår om at den indsatte havde et arbejde. Baggrunden for afgørelsen var direktoratets praksis hvorefter det er en forudsætning for at en indsat – der er rask og i den arbejdsdygtige alder – opfylder en betingelse om at have gode personlige forhold, at han/hun har et arbejde eller er i gang med en uddannelse. Dette blev meddelt den indsatte i et efterfølgende brev hvori direktoratet uddybede begrundelsen for afgørelsen. Direktoratet henviste i sin første udtalelse til ombudsmanden til den uddybende begrundelse.

I en foreløbig redegørelse udtalte ombudsmanden at ordlyden af straffelovens § 40 a og sammenhængen mellem de enkelte stykker i bestemmelsen klart taler imod at der kan opstilles ufravigelige betingelser for prøveløsladelse ud over dem som er nævnt i loven. Ombudsmanden gav endvidere udtryk for sin foreløbige opfattelse at direktoratets praksis savnede det fornødne hjemmelsmæssige grundlag og derfor var ulovlig.

Direktoratet beklagede at beskrivelsen af praksis i den uddybende begrundelse havde været formuleret for generelt og ufravigeligt, og skrev at det beror på en konkret vurdering af den enkelte sag om der skal stilles krav om arbejde mv.

Ombudsmanden udtalte herefter at det havde været ønskeligt om dette var kommet frem i forbindelse med direktoratets besvarelse af ombudsmandens høringskrivelse.

Ombudsmanden konkluderede at direktoratet delte ombudsmandens opfattelse af lovgrundlaget, og tilsluttede sig endvidere direktoratets beklagelse for så vidt angik direktoratets beskrivelse af praksis over for den indsatte. Da direktoratet indirekte havde tilkendegivet at direktoratet var indstillet på at genoptage behandlingen af den konkrete sag – og en række lignende sager – afstod ombudsmanden fra at afgive en henstilling på dette punkt til direktoratet.

Direktoratet traf en ny afgørelse i forhold til den indsatte. Direktoratet fastholdt i afgørelsen det stillede vilkår – nu med en konkret begrundelse. Den indsatte klagede igen til ombudsmanden der herefter iværksatte endnu en undersøgelse som endnu ikke er afsluttet.

(J.nr. 2004-3269-623).

Sagens nærmere omstændigheder er følgende:

Den 11. marts 2003 blev A i Østre Landsret idømt tre års fængsel.

Den 12. august 2004 indstillede Statsfængslet i Horserød til Direktoratet for Kriminalforsorgen at A blev prøveløsladt efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2, på nærmere angivne vilkår (herunder udførelse af samfundstjeneste). Statsadvokaten for København, Frederiksberg og Tårnby havde forin-

den ikke udtalt sig imod tidlig prøveløsladelse af A.

Hvad angår spørgsmålet om A's forsørgelse efter en eventuel prøveløsladelse efter den ovennævnte bestemmelse, havde hans familie – skriftligt – erklæret at indestå for hans forsørgelse frem til den 29. januar 2005 (tidspunktet for prøveløsladelse efter 2/3 tid).

Den 19. august 2004 bemyndigede Direktoratet for Kriminalforsorgen Statsfængslet

ved Horsørød til at løslade A på prøve. Direktoratets afgørelse var imidlertid betinget af at der – ud over et konkret samfundstjenestested – tillige forelå et konkret tilbud om arbejde til A.

Direktoratet anførte bl.a. følgende i brev af 22. september 2004 til A som svar på hans brev af 2. september 2004 (som jeg havde sendt videre til direktoratet til besvarelse):

”De har videre i Deres skrivelse oplyst følgende:

’(..) Det er lagt til grund at jeg opfylder betingelserne i straf. § 40 a, stk. 1, nr. 2, om gode personlige forhold, etc. Jeg er derfor af den opfattelse at direktoratet ikke derudover kan stille betingelsen under lovens stk. 1 nr. 2, om arbejde fordi Folketinget allerede i loven jf. stk. 6, har taget stilling vedrørende dette, hvor det fremgår at der er sikret den dømte passende ophold og arbejde eller andet underhold (...).’

Direktoratet skal hertil bemærke, at bestemmelsen i straffelovens § 40 a, stk. 6, er udtryk for en almindelig utilrådelighedsvurdering, og at det ifølge praksis er en forudsætning for, at man kan siges at have gode personlige forhold, jf. straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2, at man har et arbejde, eller at man skal til at påbegynde eller er i gang med en uddannelse ved løsladelsen. Dette krav stilles naturligvis ikke, såfremt man ikke er rask eller man har nået pensionsalderen.

Direktoratet skal således fastholde, at De alene kan siges at have gode personlige forhold, såfremt De har et konkret arbejdstilbud ved løsladelsen.

Direktoratet skal i forlængelse heraf bemærke, at direktoratet finder, at bestemmelsen i straffelovens § 40 a, stk. 6, er opfyldt i Deres tilfælde, idet De er sikret ophold og underhold.”

Direktoratet bemærkede afslutningsvis i brevet til A at direktoratet burde have præciseret at forudsætningen om gode personlige forhold, jf. straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2, efter praksis indebærer at der er sikret den dømte passende arbejde.

I en udtalelse af 9. november 2004 på baggrund af A’s klage til mig henholdt direktoratet på dette punkt sig til afgørelsen af 19. august 2004 og brevet af 22. september 2004 til A.

I en foreløbig redegørelse af 12. maj 2005 udtalte jeg følgende:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

”Den (yderligere) mulighed for tidlig løsladelse som straffelovens § 40 a åbner, blev indført ved Folketingets vedtagelse af forslag til lov om ændring af straffeloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Tidlig prøveløsladelse af dømte) – den senere lov nr. 219 af 31. marts 2004. Lovforslaget blev fremsat den 17. december 2003, og loven trådte i kraft den 1. april 2004. Loven supplerer den tidligere og fortsat gældende bestemmelse om tidlig prøveløsladelse i straffelovens § 38, stk. 2.

(A) har under sagens behandling i Direktoratet for Kriminalforsorgen og over for mig gjort gældende at direktoratet ikke som betingelse for prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2, kan stille krav om at den dømte har arbejde/arbejdstilbud. (A) har i den forbindelse bl.a. henvist til at ’arbejde’ i lovens § 40 a, stk. 6, er nævnt som alternativ til ’andet underhold’. (A) har endvidere henvist til forarbejderne til § 40 a.

1. Direktoratet for Kriminalforsorgens praksis

1. Efter § 30 i direktoratets bekendtgørelse nr. 380 af 19. maj 2004 (løsladelsesbekendtgørelsen) træffer Direktoratet for Kriminalforsorgen afgørelse i sager om løsladelse på prøve efter straffelovens § 40 a. Det er i lovbemærkningerne til § 40 a forudsat at afgørelseskompetencen i hvert fald i en opstartsperiode ligger hos direktoratet for at sikre en ensartet praksis.

Det fremgår af direktoratets brev af 22. september 2004 – som direktoratet i sin

udtalelse til mig som nævnt har henholdt sig til – at der efter praksis stilles vilkår om arbejde/arbejdstilbud (eller om uddannelse som alternativ hertil) over for alle dømte i den arbejdsdygtige alder (som er raske).

Kravet om arbejde (eller uddannelse) indgår i direktoratets praksis som et integreret element i vurderingen af om betingelserne i § 40 a, stk. 1, nr. 2, er opfyldt. I brevet af 22. september 2004 har direktoratet udtrykt dette således: '...det [er] ifølge praksis en forudsætning for, at man kan siges at have gode personlige forhold, jf. straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2, at man har et arbejde...'

2. Straffelovens § 40 a, stk. 1, lyder således:

'§ 40 a. Når halvdelen af straffetiden, dog mindst 4 måneder er udstået, kan justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, ud over de i § 38, stk. 2, nævnte tilfælde beslutte, at den dømte skal løslades på prøve, hvis hensynet til retshåndhævelsen skønnes ikke at tale imod det, og

- 1) den dømte har ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, herunder ved at deltage i behandlings- eller uddannelsesforløb, eller
- 2) den dømtes forhold taler derfor.'

Som det fremgår af bestemmelsen, er det en grundlæggende betingelse for begge muligheder for tidlig prøveløsladelse at hensynet til retshåndhævelsen ikke skønnes at tale herimod. Herudover kræves det (nr. 1) at den dømte har ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, eller (nr. 2) at den dømtes forhold taler derfor, (i forarbejderne benævnt som gode personlige forhold).

De øvrige stykker i § 40 a (stk. 2-6) indeholder bestemmelser om forskellige vilkår for prøveløsladelsen. Vilkårene er som udgangspunkt fakultative (dvs. at de kan, men ikke nødvendigvis stilles). Der skal dog altid fastsættes vilkår om tilsyn indtil to tredjedele af straffetiden er forlø-

bet, og – ved prøveløsladelse efter stk. 1, nr. 2 (gode personlige forhold) – om (ulønnet) samfundstjeneste.

I § 40 a, stk. 6, er det således forudsat

– at den dømtes forhold ikke gør løsladelse utilrådelig,

– at der er sikret den dømte passende ophold og arbejde eller andet underhold, samt

– at den dømte er egnet til og erklærer sig villig til at overholde de vilkår for løsladelsen som fastsættes efter stk. 3 og 4.

Efter § 40 a, stk. 3, kan der 'fastsættes et eller flere yderligere vilkår efter reglerne i § 57'.

I straffelovens § 57 der angår vilkår for udsættelse af straffastsættelsen (betingede domme), er opregnet en række forskellige forhold – herunder opholdssted, arbejde, uddannelse, afvænningsbehandling og betaling af erstatning – som kan indgå som vilkår for en afgørelse om udsættelse af straffastsættelsen.

Som det fremgår af det anførte, skal afgørelsen om tidlig prøveløsladelse træffes på baggrund af et forholdsvis frit skøn.

Efter min foreløbige opfattelse taler ordlyden af straffelovens § 40 a og sammenhængen mellem de enkelte stykker i bestemmelsen klart imod at der kan opstilles generelle ufravigelige betingelser for prøveløsladelse ud over dem som er nævnt i loven.

3. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget (LSF 122, Folketings Tidende 2003-2004, tillæg A, s. 4433 ff.) er anført følgende om formålet med § 40 a (i afsnit 3.1.):

'Efter Justitsministeriets opfattelse bør der i videre omfang skabes mulighed for tidlig prøveløsladelse af indsatte, (...) hvor det på grundlag af en samlet vurdering af den enkeltes personlige forhold, den begåede kriminalitet og afsoningsforløbet findes unødvendigt, at den pågældende afsoner resten af straffen i fængsel,

hvis der i stedet fastsættes vilkår om samfundstjeneste.'

Af lovforslagsbemærkningernes afsnit 3.3. fremgår følgende om bestemmelsen i § 40 a, stk. 1, nr. 2:

'Det foreslås for det andet, at åbne mulighed for at anvende tidlig prøveløsladelse i tilfælde, hvor den indsatte forhold samlet set taler for, at det er unødvendigt, at den pågældende afsoner resten af straffen i fængsel, hvis der i stedet kan fastsættes vilkår om samfundstjeneste.

Det vil dreje sig om indsatte, som typisk har gode og stabile personlige forhold og et godt socialt netværk samt er uden misbrugsproblemer, og hvis forbrydelse ikke er udtryk for et kriminelt mønster. Det er en forudsætning, at den pågældendes afsoningsforløb har været i det væsentlige problemfrit, (...)

...

Der foreslås derfor indsat en bestemmelse i straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2, hvorefter der kan træffes beslutning om prøveløsladelse på visse betingelser, når den indsatte har udstået mindst halvdelen af straffen, hvis den pågældendes forhold taler derfor.'

Om eventuelle vilkår for prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 2, fremgår følgende af afsnit 3.4.:

'Med hensyn til prøveløsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 2, af dømte, hvis forhold taler herfor, vil der ikke være anledning til at overveje vilkår om afvænningsbehandling ..., idet det er forudsat, at der er tale om personer med så gode personlige forhold mv., jf. ovenfor, at særlige vilkår af denne karakter ikke er nødvendige. Ligeledes vil der som regel være personer, hvor særlige vilkår om uddannelse vil være unødvendige. Det kan derimod ikke udelukkes, at der i visse tilfælde [min fremhævelse] vil være behov for at fastsætte andre vilkår efter reglerne i § 57, f.eks. vedrørende overholdelse af særlige forskrifter om opholdssted, arbejde, anvendelse af fritid eller samkvem med bestemte personer. Der foreslås derfor indført en adgang hertil.'

Der er efter min foreløbige opfattelse således heller ikke i lovens forarbejder dækning for – imod lovens ordlyd – at indlægge den generelle begrænsning i skønnet som direktoratets praksis er udtryk for. Forholdet er tværtimod det at lovforslagsbemærkningerne taler herimod. Jeg sigter herved navnlig til lovforslagsbemærkningernes afsnit 3.4.

På baggrund af min foreløbige gennemgang af lovgrundlaget er det min opfattelse at direktoratets praksis ikke er lovlig idet den savner det fornødne hjemmelsmæssige grundlag.

Jeg er indstillet på at henstille til Direktoratet for Kriminalforsorgen at ændre praksis. Jeg har imidlertid anset det for mest korrekt at afgive udtalelsen i foreløbig form således at Direktoratet for Kriminalforsorgen kan få lejlighed til at kommentere det som jeg har anført, inden jeg afgiver den endelige udtalelse.

A har under sagens forløb gjort gældende at det næppe har været hensigten med § 40 a, stk. 1, nr. 2, at udelukke bestemte aldersgrupper og/eller erhvervsgrupper fra muligheden for at opnå tidlig prøveløsladelse efter bestemmelsen. Dette er jeg enig med ham i.

2. Direktoratets afgørelse af 19. august 2004 og begrundelse i forhold til (A)

Det er i sagen ubestridt at forudsætningerne i straffelovens § 40 a, stk. 6, er opfyldt i (A)'s tilfælde.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har på baggrund af direktoratets praksis i sager efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2, ikke truffet afgørelse på baggrund af en individuel vurdering af (A)'s personlige forhold. Jeg er derfor indstillet på at henstille til direktoratet at træffe en ny afgørelse i forhold til (A) hvis han skulle ønske det, uanset at der er sket løsladelse.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i brevet af 22. september 2004 til (A) – som direktoratet i udtalelsen til mig har henholdt sig til – i tilknytning til (A)'s klage i brev af 2. september 2004 over direktoratets (mangelfulde) begrundelse bemærket at 'man burde have præciseret, at forudsætningen om gode personlige forhold, jf. straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2, efter praksis indebærer, at der er sikret den dømte passende arbejde'.

Jeg er enig med direktoratet heri. Jeg henviser herved også til at den ovennævnte hjemmelsmangel ville være fremtrådt tidligere end det skete, hvis direktoratet havde givet en nærmere forklaring på vilkåret om arbejde/arbejdstilbud. Jeg bemærker at jeg ikke herved har taget stilling til om direktoratet efter forvaltningslovens §§ 22 og 24 var forpligtet til at begrundede sin afgørelse af 19. august 2004 over for (A)."

Direktoratet for Kriminalforsorgen anførte følgende i en udtalelse af 13. juni 2005 i anledning af min foreløbige redegørelse:

"Direktoratet kan om praksis for prøveløsladelse i medfør af straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2 oplyse, at de dømte typisk opfylder følgende gennemgående træk:

- Førstegangsstraffet eller førstegangsafsoner
- Gode familiemæssige og sociale forhold
- Gode boligforhold
- Arbejde eller uddannelse ved løsladelse (medmindre den indsatte er helbredsbettinget uarbejdsdygtig eller er gået på pension/ efterløn)
- Ingen misbrugsproblemer
- Problemfri afsoning
- Ringe recidivrisiko
- Anklagemyndigheden er positiv.

For så vidt angår kriteriet om arbejde eller uddannelse skal direktoratet oplyse, at direktoratet som udgangspunkt finder, at den dømte skal have arbejde eller være i gang med en uddannelse, med mindre den dømte

er helbredsbettinget uarbejdsdygtig eller gået på pension/ efterløn.

Det vil således bero på en konkret vurdering af den enkelte sag, om dette moment skal være opfyldt.

Direktoratet kan i den forbindelse oplyse, at der er enkelte eksempler på, at der er sket prøveløsladelse, uanset at de dømte ikke aktuelt havde arbejde eller var under uddannelse. Direktoratets beskrivelse af praksis i direktoratets brev af 22. september 2004 er således formuleret for generelt/ufravigeligt, hvilket beklages.

Direktoratet har imidlertid på baggrund af den konkrete sag gennemgået alle sager, hvor der er søgt om prøveløsladelse i medfør af straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2, og som er behandlet af direktoratet i perioden fra den 1. april 2004 til den 31. maj 2005.

Der er tale om i alt 125 sager. Direktoratet har i 6 af disse sager stillet det som en forudsætning for løsladelse, at den dømte har et arbejde eller er i gang med en uddannelse. Direktoratet har herudover i en enkelt sag givet afslag på prøveløsladelse, da den pågældende ikke kunne dokumentere at have et arbejde.

Direktoratet vil nu gennemgå ovennævnte sager med henblik på en vurdering af, om momentet om arbejde/uddannelse er tillagt for stor vægt.

Såfremt dette måtte være tilfældet, vil direktoratet, såfremt de pågældende ønsker det, på ny træffe afgørelse i sagen.

Direktoratet kan afslutningsvis oplyse, at direktoratet har præciseret praksis for prøveløsladelse i medfør af straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2 over for institutionerne."

Jeg udtalte herefter – endeligt – følgende:

Ombudsmandens endelige udtalelse

"1. Jeg gav i den foreløbige redegørelse af 12. maj 2005 udtryk for den (foreløbige) opfattelse at ordlyden af straffelovens § 40 a – og sammenhængen mellem de enkelte stykker i bestemmelsen – klart taler imod at der kan opstilles ufravigelige betingel-

ser for prøveløsladelse ud over dem som er nævnt i loven, jf. også lovforslagsbemærkningernes afsnit 3.4.

Jeg har ikke grundlag for at ændre denne retsopfattelse.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i sin udtalelse af 13. juni 2005 anført at det efter direktoratets opfattelse beror på en konkret vurdering af den enkelte sag om der skal stilles krav om at den dømte har et arbejde eller er i gang med en uddannelse. Jeg lægger som sagen med direktoratets udtalelse af 13. juni 2005 er oplyst over for mig, til grund at direktoratet deler min retsopfattelse. Og jeg foretager mig ikke mere vedrørende de generelle og fremadrettede spørgsmål som (A)'s klage til mig har rejst.

2. Jeg gav i den foreløbige redegørelse endvidere udtryk for den (foreløbige) opfattelse at direktoratets praksis om tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2, er ulovlig idet den savner det fornødne hjemmelsmæssige grundlag, jf. det som jeg har anført ovenfor under pkt. 1.

Dette spørgsmål er knyttet til den beskrivelse af direktoratets praksis som er indeholdt i direktoratets brev af 22. september 2004 til (A) (begrundelsen for afgørelsen i forhold til (A) har direktoratet uddybet i brevet af 22. september 2004). Som det fremgår af citatet ovenfor – og sagsfremstillingen – har Direktoratet for Kriminalforsorgen i udtalelsen af 13. juni 2005 beskrevet sin praksis for tidlig prøveløsladelse efter den nævnte bestemmelse på en anden måde end i brevet af 22. september 2004 til (A), og direktoratet har i fortsættelse heraf beklaget over for mig at beskrivelsen af praksis i dette brev var formuleret 'for generelt/ufravigeligt'.

Jeg kan på ovenstående grundlag tilslutte mig direktoratets beklagelse.

Da direktoratets praksis efter det der er anført i udtalelsen af 13. juni 2005, må siges at ligge inden for rammerne af loven

om tidlig prøveløsladelse af dømte (lov 219/2004), finder jeg ikke at have tilstrækkelig anledning til nærmere at undersøge de sager ('enkelte eksempler') som direktoratet har henvist til i forbindelse med direktoratets aktuelle beskrivelse af praksis, men som direktoratet ikke har tidsfæstet nærmere.

Jeg har som følge af det som jeg har anført ovenfor, ikke grundlag for at opretholde min foreløbige opfattelse og foretager mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål. Jeg bemærker dog samtidig at det ville have været ønskeligt om oplysningerne i udtalelsen af 13. juni 2005 var kommet frem i forbindelse med direktoratets besvarelse af min høringskrivelse af 7. oktober 2004 (direktoratets brev af 9. november 2004).

3. Jeg lagde som nævnt – på baggrund af de oplysninger fra direktoratet som jeg havde på tidspunktet for den foreløbige redegørelse – (foreløbigt) til grund at direktoratet havde indlagt/indlægger en generel begrænsning i skønnet efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2, som der ikke er dækning for i lovgrundlaget, og at afgørelsen i forhold til (A) var udtryk for en sådan ulovlig praksis.

Direktoratet har i udtalelsen af 13. juni 2005 som allerede nævnt oplyst at der er enkelte eksempler på at der er sket prøveløsladelse uanset at de dømte ikke aktuelt havde arbejde eller var under uddannelse. Som det fremgår af citatet ovenfor fra udtalelsen, har direktoratet endvidere – efter gennemgangen af de sager om tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2, som direktoratet har truffet afgørelse i fra lovens ikrafttrædelse den 1. april 2004 og ind til udgangen af maj måned 2005 – oplyst at direktoratet i 'en enkelt sag [har] givet afslag på prøveløsladelse, da den pågældende ikke kunne dokumentere at have et arbejde.'

...

Om direktoratet i (A)'s sag – således som direktoratets praksis for tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2, nu er beskrevet – har truffet afgørelse i strid med den almindelige lighedsgrundsætning, har jeg ikke fundet grundlag for at undersøge. Jeg henviser herved til at direktoratet i udtalelsen af 13. juni 2005 har oplyst at direktoratet – såfremt de pågældende måtte ønske det – på ny vil træffe afgørelse i de af de nævnte 125 sager hvor direktoratet har lagt vægt på 'momentet om arbejde/uddannelse'. Jeg henviser endvidere til den (indirekte) tilkendegivelse herom som er indeholdt i direktoratets brev af 1. juni 2005 til (A).

På baggrund af den indstilling til spørgsmålet om genoptagelse som Direktoratet for Kriminalforsorgen allerede nu har givet udtryk for, har jeg ikke grundlag

for at afgive en henstilling på dette punkt til direktoratet.”

Den 6. september 2005 traf Direktoratet for Kriminalforsorgen på ny afgørelse i sagen. Direktoratet fastholdt at det var berettiget at direktoratet havde stillet krav om arbejde som forudsætning for tidlig prøveløsladelse. Direktoratet henviste i sin begrundelse til at dette var nødvendigt for at begrænse risikoen for den pågældende for tilbagefald til ny kriminalitet. Direktoratet fandt på den baggrund (heller) ikke grundlag for at yde A erstatning.

A indbragte herefter på ny sagen for mig, og med en høringsskrivelse af 28. november 2005 iværksatte jeg endnu en undersøgelse af sagen.

5-4. Afslag på fri proces Indhentelse af oplysninger uden betydning for sagens afgørelse

Forvaltningsret 1121.1. – Retspleje 22.4.

En skatteyder blev pålagt et skattetillæg på 3.000 kr. for at have indgivet sin selvangivelse for sent. Skatteyderen udtog stævning mod skattevæsenet og ansøgte i den forbindelse om fri proces.

Statsamtet afviste ansøgningen med den begrundelse at skatteyderen ikke havde rimelig grund til at føre proces idet sagens genstand – set i forhold til de mulige sagsomkostninger – måtte anses for bagatelagtig. Først havde statsamtet anmodet skatteyderen om at indsende dokumentation for sine indtægtsforhold de foregående tre måneder. Afslaget på fri proces blev imidlertid udelukkende truffet med henvisning til kravets størrelse. Civilstyrelsen stadfæstede senere statsamtets afgørelse.

Ombudsmanden mente ikke der var grundlag for at kritisere at myndighederne havde givet skatteyderen afslag på fri proces med henvisning til at sagens genstand måtte anses for bagatelagtig.

Ombudsmanden mente derimod det var beklageligt at statsamtet indhentede supplerende oplysninger om skatteyderens indkomstforhold, da det på baggrund af de oplysninger som allerede fandtes i sagen, måtte have stået statsamtet klart at ansøgningen ikke kunne imødekommes. Ombudsmanden mente endvidere at det var beklageligt at Civilstyrelsen ikke havde påtalt forholdet.

(J.nr. 2004-3295-630).

Det fremgår af sagen at en kommunes skatteforvaltning ved afgørelse af 1. juli 2002 pålagde A, der var advokat, at betale et tillæg på 3.000 kr. i henhold til skattekontrolloven idet A havde indgivet sin selvangivelse for 2001 for sent.

Ved afgørelse af 23. september 2002 afslog kommunens skatteforvaltning at fritage A for tillægget. ToldSkat København stadfæstede den 2. december 2002 afgørelsen.

Den 26. februar 2003 udtog A stævning mod ToldSkat København med påstand om at ToldSkat København tilpligtedes at anerkende at skattekontrolløstillægget på 3.000 kr. var pålagt uberettiget. Subsidiært nedlagde A påstand om "at afgørelse af 2. december 2002 om anmodning om fritagelse for skattekontrolløstillæg annulleres".

A afgav replik i sagen den 10. oktober 2003. Samme dag ansøgte han Københavns Overpræsidium om fri proces til at føre sagen. Som bilag til ansøgningen vedlagde A

bl.a. sine årsopgørelser fra skattevæsenet for 2001 og 2002.

Overpræsidiets videresendte A's ansøgning til Statsamtet København den 24. oktober 2003.

I et udateret brev bad Statsamtet København derefter A om til brug for behandlingen af hans ansøgning at indsende dokumentation for hans indtægtsforhold for de foregående tre måneder. A besvarede denne anmodning i brev af 1. december 2003 hvori han oplyste sin fakturering for august, september, oktober og november 2003.

Statsamtet traf afgørelse i sagen den 5. december 2003 og afslog derved A's ansøgning. Af statsamtets afgørelse fremgår bl.a. følgende:

"Statsamtet giver afslag på Deres ansøgning, fordi vi skønner, at De ikke har rimelig grund til at føre proces.

Det er blandt andet en betingelse for at give fri proces, at ansøgeren skønnes at have

rimelig grund til at føre proces. Dette følger af retsplejelovens § 330.

Vi har efter § 6, stk. 1, i bekendtgørelse om fri proces foretaget en samlet vurdering af sagsgenstandens størrelse og art, omkostningerne ved sagen (herunder eventuelt omkostninger til modparten) og udsigten til, at sagen kan vindes.

Vi finder på den baggrund at De ikke har rimelig grund til at føre proces, da det beløb, som sagen drejer sig om, er bagatelagtigt i forhold til de sagsomkostninger, som sagen kan medføre.

Vi har lagt vægt på, at sagen drejer sig om et beløb på 3000,- kr., og at der efter retspraksis som udgangspunkt kan forventes fastsat et proceduresalær på 4500,- kr. ekskl. moms i en sag af denne art.

Den nævnte bekendtgørelse er bekendtgørelse nr. 948 af 25. november 2002."

I brev af 5. februar 2004 til statsamtet klagede A til Civilstyrelsen over statsamtets afgørelse. A gjorde bl.a. gældende at der ikke var nogen grund til at statsamtet bad ham sende supplerende indtægtsoplysninger når statsamtet alligevel gav afslag på grund af kravets størrelse. Statsamtet sendte den 10. februar 2004 A's klage til Civilstyrelsen med oplysning om at statsamtet kunne henholde sig til sin afgørelse.

Civilstyrelsen traf afgørelse i sagen den 31. marts 2004 og stadfæstede derved statsamtets afgørelse. Af direktoratets afgørelse fremgår bl.a. følgende:

"Vi ændrer ikke statsamtets afgørelse, idet vi er enige i den begrundelse, som statsamtet har givet for afslaget.

Vi finder ikke, at Deres bemærkninger i brev af 5. februar 2004 kan føre til en ændret vurdering heraf.

De har gjort gældende, at sagsbehandlingen i statsamtet ikke har været korrekt, idet det efter Deres opfattelse var overflødigt, at statsamtet anmodede Dem om at fremsende oplysninger om Deres aktuelle indtægtsforhold.

Civilretsdirektoratet kan oplyse, at de afgørende betingelser for meddelelse af fri proces efter retsplejelovens § 330 er, at ansøgeren skønnes at have rimelig grund til at føre proces, jf. § 330, stk. 1, nr. 1, og at ansøgeren ikke uden at lide væsentlig afsavn kan betale de omkostninger, der er forbundet med sagen, jf. § 330, stk. 1, nr. 2.

I praksis tages der almindeligvis først stilling til, om ansøgeren opfylder de økonomiske betingelser.

Først når det konstateres, at de økonomiske betingelser for at få fri proces er til stede, tages der stilling til, om der er rimelig grund til at føre proces.

Det fremgår af sagen, at De ansøgte om fri proces den 10. oktober 2003.

På dette tidspunkt var bekendtgørelse om fri proces nr. 948 af 25. november 2002 gældende og det var således de økonomiske oplysninger i årsopgørelsen for 2001, der skulle lægges til grund ved vurderingen af Deres økonomiske forhold, jf. bekendtgørelsens § 9.

Ifølge bekendtgørelsens § 2, stk. 1, var indtægtsgrænsen for enlige på daværende tidspunkt 224.000 kr.

Det fremgår af sagen, at Deres indtægtsgrundlag ifølge årsopgørelsen for 2001 var 237.840 kr. og De oversteg således indtægtsgrænsen for at få fri proces.

Afviger en ansøgers aktuelle indkomstforhold ifølge de foreliggende oplysninger væsentligt fra det, der er lagt til grund ved opgørelsen af indtægtsgrundlaget efter § 2, stk. 1, kan en ansøgers aktuelle indkomstforhold imidlertid lægges til grund. Dette følger af bekendtgørelsens § 3. Der foretages således en vurdering af det aktuelle indtægtsgrundlag sammenholdt med indtægtsoplysningerne i årsopgørelsen.

På baggrund af oplysningerne i sagen, herunder oplysningerne i den af Dem fremsendte årsopgørelse for 2002, hvoraf fremgår at Deres indtægt i 2002 var væsentligt lavere end i 2001, finder Civilretsdirektoratet, at statsamtet handlede korrekt, da det bad

Dem om at fremsende oplysninger om Deres aktuelle oplysninger [her må menes 'indtægtsforhold' eller lignende; min bemærkning]. Anmodningen var med andre ord nødvendig for at kunne vurdere, hvorvidt De opfyldte de økonomiske betingelser for at få fri proces.

Civilretsdirektoratet finder således ikke grundlag for at kritisere statsamtets behandling af sagen."

I brev af 28. september 2004 klagede A til mig.

Den 6. oktober 2004 bad jeg Civilstyrelsen om en udtalelse i anledning af A's klage idet jeg samtidig bad styrelsen indhente en udtalelse om sagen fra Statsamtet København. I mit brev til Civilstyrelsen skrev jeg bl.a. følgende:

"Jeg beder myndighederne om så vidt muligt at gøre nærmere rede for praksis i tilfælde hvor sagsgenstanden af myndighederne anses for at være af bagatelagtig karakter.

Som jeg umiddelbart forstår sagen, indhentede Statsamtet København i forbindelse med sin behandling af (A)'s ansøgning om fri proces supplerende oplysninger om hans økonomiske forhold med henblik på at afklare hvorvidt han opfyldte de økonomiske betingelser for at få fri proces. Jeg lægger umiddelbart til grund at statsamtet efter modtagelsen af de supplerende økonomiske oplysninger vurderede at de økonomiske kriterier for at få fri proces herefter var opfyldt. Statsamtet København gav imidlertid afslag på fri proces med den begrundelse at sagsgenstanden var bagatelagtig.

Jeg beder Statsamtet København om at udtale sig nærmere om hvorvidt statsamtet altid tager stilling til om ansøgeren opfylder de økonomiske kriterier før der tages stilling til om der er rimelig grund til at føre proces, eller om statsamtet efter omstændighederne træffer afgørelse om at give afslag på fri proces i tilfælde hvor det efter praksis er klart at der ikke er rimelig grund til at føre proces.

Jeg beder om at Civilretsdirektoratet tillige udtaler sig om dette spørgsmål."

Statsamtet København udtalte den 11. oktober 2004 bl.a. følgende:

"Vedr. praksis i bagatelsager

...

Efter dagældende bekendtgørelse nr. 948 af 25. november 2002 (nu bekendtgørelse nr. 980 af 5. december 2003) § 6 kan der ikke meddeles fri proces, hvis det efter en samlet vurdering af sagsgenstandens størrelse og art, omkostninger ved sagen og udsigten til, at sagen kan vindes, ikke skønnes rimeligt at føre processen, eller omkostningerne ved sagen skønnes at være uvæsentligt i forhold til ansøgerens indtægtsforhold.

Da mindsteproceduresalæret på afgørelsestidspunktet var 4.500,00 kr. var det Civilretsdirektoratets og statsamternes faste praksis, at give afslag på ansøgninger om fri proces om sagsgenstande i størrelsesordenen 3.000,00 kr. eller derunder.

I lejesager samt i sager, hvor ansøger er sagsøgt, anlægges dog en mere konkret vurdering.

Vedr.: Økonomiske oplysninger

Det fremgår videre af Ombudsmandens brev af 6. oktober 2004, at der ønskes en udtalelse om, hvorvidt statsamtet altid undersøger, om de økonomiske betingelser for meddelelse af fri proces er opfyldt før sagens materielle indhold vurderes.

Statsamtet kan hertil oplyse, at der i praksis altid først tages stilling til, hvorvidt de økonomiske betingelser for at få fri proces er opfyldt.

Først når statsamtet har konstateret, at de økonomiske betingelser er opfyldt, vurderes sagens realitet, jf. Skarrildhusberetning fra 1987, side 29.

Statsamtet henviser endelig til Civilretsdirektoratets afgørelse af 31. marts 2004."

Civilstyrelsen udtalte bl.a. følgende den 16. november 2004:

"2. Civilstyrelsen kan henholde sig til sin afgørelse af den 31. marts 2004.

3. Det fremgår af forarbejderne til retsplejelovens regler om fri proces (betænkning nr.

406/1966 [her må menes betænkning nr. 404/1966; min bemærkning], s. 15), at der i almindelighed ikke gives fri proces til sager af bagatelagtig karakter. Baggrunden herfor er navnlig, at en retssag ikke bør finansieres af det offentlige, hvis ansøgeren ikke kan antages at ville have ofret penge på førelse af sagen, såfremt den pågældende selv havde haft de fornødne midler, ligesom der bør være et rimeligt forhold mellem de udgifter, som det offentlige afholder til finansiering af en retssag og den sagsgenstand, som sagen angår.

Dette synspunkt har blandt andet fundet udtryk i § 6, stk. 1, i bekendtgørelsen om fri proces (nr. 980 af 5. december 2003), hvorefter fri proces ikke kan meddeles, hvis det efter en samlet vurdering af sagsgenstandens størrelse og art, omkostningerne ved sagen og udsigten til, at sagen kan vindes, ikke skønnes rimeligt at føre proces.

Efter myndighedernes praksis foretages vurderingen efter § 6, stk. 1, normalt kun i sager, hvor sagsgenstanden har en værdi på 3.000 kr. eller mindre. Er sagsgenstanden under 'bagatelgrænsen' gives der ikke automatisk afslag på fri proces, men der foretages i hver enkelt sag en samlet konkret vurdering og afvejning af de momenter, der er nævnt i § 6, stk. 1. Det betyder, at der ved afgørelsen af, om der skal gives 'bagatelafslag' blandt andet indgår en vurdering af den konkrete sags karakter.

I lejesager, der vedrører lejerens krav på tilbagebetaling af depositum, meddeles der normalt ikke 'bagatelafslag'. Det skyldes, at de sociale hensyn, der ligger til grund for reglerne om fri proces, i særdeleshed gør sig gældende i sådanne sager. Der kan således gives fri proces til krav helt ned på nogle få hundrede kroner, såfremt kravet er rimeligt sikkert. I sager mod offentlige myndigheder, hvor der normalt anlægges en mere lempelig bedømmelse af, om fri proces skal meddeles, anvendes § 6, stk. 1, med varsomhed, og der lægges afgørende vægt på, om sagen kan vindes. Det samme gælder sager, hvori an-

søgeren er sagsøgt. Foreligger der sådanne særlige grunde som nævnt i retsplejelovens § 331, for eksempel at sagen er af principiel karakter, gives der heller ikke 'bagatelafslag'.

4. Efter retsplejelovens § 330, stk. 1, kan der meddeles fri proces, hvis ansøgeren skønnes at have rimelig grund til at føre proces og ikke uden at lide væsentlige afsavn kan betale de omkostninger, der er forbundet med sagen.

Der er i bekendtgørelse om fri proces fastsat nærmere regler for, hvornår de økonomiske betingelser i § 330, stk. 1, er opfyldt.

I praksis vurderer Civilstyrelsen – og statsamtterne – almindeligvis først om de økonomiske betingelser for at få fri proces er opfyldt, inden der foretages en vurdering af, om der er rimelig grund til at føre proces. Dette skyldes, at vurderingen af de økonomiske betingelser kan foretages på baggrund af objektive kriterier. Afgørelsen kan normalt træffes hurtigere end vurderingen af selve sagens realitet, og findes de økonomiske betingelser ikke at være opfyldt, vil der normalt ikke være grundlag for yderligere sagsbehandling. Denne fremgangsmåde følges ligeledes i sager, hvor der som følge af sagsgenstandens størrelse foretages en vurdering efter § 6, stk. 1, i bekendtgørelsen. Vurderingen af de økonomiske betingelser er som regel også i denne situation enklere end vurderingen af de forskellige momenter, der er anført i § 6, stk. 1, herunder udsigten til, om sagen kan vindes.

I fri processager, hvor det er åbenbart og let konstaterbart, at ansøgningen ikke kan imødekommes allerede som følge af andre forhold, vil der normalt ikke blive indhentet oplysninger om ansøgerens økonomiske forhold. Det gælder eksempelvis tilfælde, hvor ansøgningen om fri proces er indgivet efter, at sagen har været domsforhandlet, eller hvor rettidig anke ikke er foretaget, og ansøgeren derfor ikke har mulighed for at føre proces."

A kommenterede i brev af 29. november 2004 myndighedernes udtalelser og anførte at det efter hans opfattelse var "et ganske overflødig udtryk for nyfgenhed" at statsamtet spurgte ham om hans indtægter i de tre foregående måneder, når han alligevel ifølge statsamtets praksis ville få afslag på grund af sagsgenstandens ringe størrelse. Videre hæftede A sig ved Civilstyrelsens bemærkning om lempeligere bedømmelse af anmodninger om fri proces til sager mod offentlige myndigheder. Ydermere stillede A sig uforstående over for det som Civilstyrelsen havde anført om begrundelsen for bagatelgrænsen, nemlig at retssager ikke skal finansieres af det offentlige hvis ansøgeren ikke selv ville være villig til at betale for at føre sagen. A bemærkede hertil at han havde vist sin vilje til at føre sagen.

Med brev af 6. januar 2005 sendte A mig en kopi af Kammeradvokatens nota til Skatteministeriet for førelse af retssagen om A's skattekontrollovstillæg. I brevet anførte A at beløbet – 40.000 kr. + moms – var af en anden størrelse end omtalt af statsamtet og Civilstyrelsen. Jeg forstod A's brev således at han mente at dette indikerede at sagsøgte ikke havde anset sagen for bagatelagtig, men havde ført den af principielle grunde.

Ombudsmandens udtalelse

"Bagatelafslag

Retsplejelovens § 330, stk. 1 og stk. 3, har følgende ordlyd (jf. nu lovbekendtgørelse nr. 910 af 27. september 2005):

'§ 330. Der kan efter ansøgning meddeles en person fri proces, såfremt

- 1) han skønnes at have rimelig grund til at føre proces, og
- 2) han ikke uden at lide væsentlige afsavn kan betale de omkostninger, der er forbundet med sagen.

...

Stk. 3. Justitsministeren kan fastsætte regler om, hvornår betingelserne i stk. 1, nr. 1 og 2, er opfyldt.'

Regler som nævnt i § 330, stk. 3, var på tidspunktet for Civilstyrelsens afgørelse i Deres sag fastsat ved bekendtgørelse nr. 980 af 5. december 2003 om fri proces. Bekendtgørelsens § 6, stk. 1 – som er uændret i forhold til bekendtgørelse nr. 948 af 25. november 2002 som var gældende på tidspunktet for Statsamtet Københavns afgørelse i Deres sag – har følgende ordlyd:

'§ 6. Fri proces kan ikke meddeles, hvis det efter en samlet vurdering af sagsgenstandens størrelse og art, omkostningerne ved sagen og udsigten til, at sagen kan vindes, ikke skønnes rimeligt at føre proces.'

Retsplejelovens nugældende regler om fri proces bygger på betænkning nr. 404/1966. Betænkningens anbefalinger blev gennemført ved lov nr. 253 af 4. juni 1969. Af betænkningens s. 15 fremgår bl.a. følgende:

'Men dernæst kan andrageren ikke i alle tilfælde forvente at opnå fri proces, selv om det skønnes, at han er i stand til at gennemføre sagen med et for ham gunstigt resultat. (...) I sager, hvor de sociale hensyn, som ligger til grund for reglerne om fri proces, kun ganske undtagelsesvis gør sig gældende, f.eks. i sager angående forretningsmæssige forhold, køb eller leje af luksusprægede genstande og lign., vil fri proces kun ganske undtagelsesvis blive meddelt. Udenfor de her nævnte grupper af tilfælde kræves det, at retssagen efter en konkret helhedsvurdering – ikke må være af en sådan karakter, at det skønnes urimeligt at belaste det offentlige med udgifter til sagens førelse. Har ansøgeren således uden grund vægret sig ved at indgå på en forligsmæssig ordning, er hans krav af bagatelagtig karakter, eller udspringer det af rethaveri, vil fri proces i almindelighed ikke blive meddelt.'

Endvidere kan henvises til Frederik Chr. Schydt, Fri proces (1992), s. 258 ff, hvor der redegøres for den almindelige praksis vedrørende meddelelse af bagatel-

afslag, og til Kommenteret Retsplejelov, 7. udgave (2004), s. 560.

På den baggrund har jeg ikke grundlag for at kritisere at Statsamtet København og Civilstyrelsen har meddelt Dem afslag på fri proces med henvisning til at sagens genstand – set i forhold til de mulige sagsomkostninger – må anses for bagatelagtig.

Sagsoplysning

Det følger af det grundlæggende forvaltningsretlige princip om sagsoplysning – official- eller undersøgelsesprincippet – 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 fyldestgørende grundlag for at kunne vurdere om betingelserne for at nå til en bestemt retsfølge i overensstemmelse med det retsgrundlag hvorefter der skal træffes afgørelse, er opfyldt. Jeg henviser til Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986), pkt. 199.

Det kan ikke præcist og abstrakt angives hvor langt myndighedens undersøgelser skal udstrækkes. Hvilke sagsoplysningsskridt der skal foretages i den konkrete sag, beror på sagens karakter og på omstændighederne i sagen i øvrigt. Det følger dog af undersøgelsesprincippet sammenholdt med grundsætningen om saglighed i forvaltningen at sagsoplysningen skal udstrækkes så langt at der opnås et tilstrækkeligt sikkert grundlag til at træffe en fuldt forsvarlig og lovlig afgørelse, men på den anden side ikke længere end disse hensyn kan begrunde. En forvaltningsmyndighed må således ikke udstrække sagsoplysningen så vidt som til at indhente oplysninger som efter omstændighederne i den konkrete sag kendetligt ikke har betydning for sagens afgørelse. Jeg henviser i den forbindelse til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002),

s. 452 ff, til Carl Aage Nørgaard, Jens Garde og Karsten Revsbech, Forvaltningsret – Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 131 ff, til Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, Retsikkerhed, Proces, Sagsbehandling (2001), s. 348 ff, samt til Jon Andersen, Forvaltningsret, 5. udgave (2003), s. 51.

Det der følger af undersøgelsesprincippet, fremgår i øvrigt også af § 5, stk. 1-3, og § 6, stk. 1, nr. 6, i persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger). Bestemmelserne har følgende ordlyd:

‘§ 5. Oplysninger skal behandles i overensstemmelse med god databehandlings-skik.

Stk. 2. Indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling må ikke være uforenelig med disse formål.

...

Stk. 3. Oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles.

...

§ 6. Behandling af oplysninger må kun finde sted, hvis

...

6) behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt, eller
...’

Som nævnt indhentede Statsamtet København under sagens behandling supplerende oplysninger om Deres indtægtsforhold for de foregående tre måneder. Jeg lægger til grund at dette skete med henblik på at afklare om De opfyldte de økonomiske betingelser for at få fri proces, og at statsamtet efter modtagelsen af de ønskede oplysninger vurderede at dette var

tilfældet. Statsamtet indhentede ikke yderligere oplysninger til brug for sin vurdering af sagen.

Jeg lægger endvidere til grund at oplysningerne om Deres indtægtsforhold ikke er indgået ved myndighedernes vurdering af om sagsgenstanden var af en sådan bagatelagtig karakter at Deres ansøgning skulle afslås. Jeg må i forlængelse heraf slutte at Deres ansøgning om fri proces med henvisning til sagsgenstandens størrelse ville være blevet afslået selv om de oplysninger om Deres indtægtsforhold der var fremkommet som følge af statsamtets anmodning, klart havde vist at De opfyldte de økonomiske betingelser for at få fri proces.

Statsamtet København og Civilstyrelsen har i udtalelserne til mig oplyst at der ved behandlingen af ansøgninger om fri proces i almindelighed først tages stilling til om de økonomiske betingelser er opfyldt, mens der først derefter tages stilling til om der er rimelig grund til at føre proces. Civilstyrelsen har begrundet denne praksis med at vurderingen af de økonomiske betingelser kan ske på baggrund af objektivt konstaterbare forhold modsat vurderingen af den påtænkte retssags realitet. Civilstyrelsen har anført at dette fører til en hurtigere sagsbehandling i sager hvor de økonomiske betingelser ikke er opfyldt, idet det så vil være unødvendigt at tage stilling til sagens realitet. Civilstyrelsen har endvidere henvist til Skarrildhusberetningen for 1987, punkt G.2., s. 27-28. Heraf fremgår på baggrund af en konkret sag bl.a. følgende:

'a) Er dette udtryk for en fravigelse af princippet om, at statsamtet skal give økonomisk afslag, førend afslag p.g.a. sagens karakter overvejes?

...

Svar:

a) Et afslag på en ansøgning om fri proces fra en person, der ikke opfylder de økonomiske betingelser herfor, bør efter

Justitsministeriets opfattelse fortsat meddeles under henvisning hertil, uanset at det pågældende søgsmål tillige er af en sådan karakter, at dette i sig selv ville begrunde et afslag. Når Justitsministeriet i den konkrete sag afslog ansøgningen om fri proces under henvisning til, at der var tale om en ren incassosag, skyldtes dette, at Justitsministeriet ikke fandt, at ansøgningen med rette kunne afslås under henvisning til § 7 [vedrørende ansøgninger om fri proces indgivet af flere; min bemærkning] i bekendtgørelsen om fri proces. Justitsministeriet lagde herved vægt på, at det ikke var muligt at etablere det nødvendige samarbejde mellem de tidligere lejere af de klubværelser, for hvilke huslejenævnet havde nedsat lejen.'

Jeg er enig i den retsopfattelse som fremgår af det citerede, i den forstand at myndighederne i deres begrundelser for afslag på fri proces efter omstændighederne kan nøjes med at angive at afslaget gives *allerede fordi* én nødvendig betingelse – i det citerede den økonomiske – ikke er opfyldt, uden at skulle tage udtrykkelig stilling til de øvrige betingelser. Jeg henviser i den forbindelse til Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling (2001), s. 144 og 149, til Carl Aage Nørgaard, Jens Garde og Karsten Revsbech, Forvaltningsret Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 294 f, og til

Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 564, samt til sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1986, s. 68 ff*.

Det kan ligeledes ikke give mig anledning til bemærkninger at myndighederne i almindelighed indretter deres praksis således at afslag, hvor det er aktuelt, gives med henvisning til at de økonomiske betingelser for fri proces ikke er opfyldt, frem for med henvisning til forhold vedrørende den pågældende retssag. Jeg mener tillige at det generelt må anses for velbegrundet, bl.a. af de hensyn som Ci-

vilstyrelsen har anført i sin udtalelse til mig, at myndighedernes sagsgange tilpasses denne prioritering således at myndighederne normalt først vurderer retssagens realitet efter at det er konstateret at de økonomiske betingelser for fri proces er opfyldt. Jeg henviser herved tillige til Kommenteret Retsplejelov, 7. udgave (2004), s. 558 f.

Imidlertid mener jeg ikke at disse hensyn i sig selv kan begrunde en anmodning til en ansøger om at indsende yderligere og i realiteten overflødige oplysninger om indkomstforhold ud over de oplysninger som myndigheden i forvejen er i besiddelse af, hvis kravets størrelse fremgår af ansøgningen og det må stå myndigheden klart at kravet falder under bagatelgrænsen.

Jeg må som ovenfor omtalt lægge til grund at statsamtets afslag på fri proces udelukkende blev truffet med henvisning til kravets størrelse (som statsamtet anså for bagatelagtigt i forhold til sagsomkostningerne). Jeg lægger endvidere til grund

at Statsamtet København alene på baggrund af stævningen ville kunne konstatere de faktiske oplysninger som var relevante for afgørelsen i sagen. Derfor mener jeg det var klart uden betydning for sagens afgørelse og således overflødigt at statsamtet indhentede yderligere oplysninger om Deres økonomiske forhold før der blev truffet afgørelse.

Jeg henviser herved til undersøgelsesprincippet, herunder særligt til at sagsoplysningen ikke må udstrækkes så vidt som til at indhente oplysninger der kendeligt ikke har betydning for sagens afgørelse.

Jeg mener derfor at det er beklageligt at Statsamtet København under sagens behandling anmodede Dem om at indsende oplysninger om Deres indtægtsforhold for de foregående tre måneder, og at Civilstyrelsen ikke påtalte dette.

Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse og foretager mig herefter ikke mere i sagen."

NOTER: (*) FOB 1986, s. 68.

5-5. Afslag på voldsoffererstatning og myndighedens manglende oplysning af sagen

Officialprincippet, partshøring og vejledning

Forvaltningsret 1121.1 – 1121.3 – 1133.2 – 115.1. – Strafferet 1.1 – 1.2 – 1.3 – 21.2.

En 90-årig kvinde, der brugte rollator, blev i forbindelse med et tyveri på et apotek væltet omkuld og brækkede sin hofte. Erstatningsnævnet afslog at give erstatning idet nævnet ikke mente det med tilstrækkelig sikkerhed kunne antages at skaden var sket ved en overtrædelse af straffeloven. Nævnet henviste efterfølgende til at det fremgik af en videooptagelse – som nævnet kun havde politiets beskrivelse af – og af en vidneforklaring at kvinden var blevet skubbet omkuld ved et hændeligt uheld.

Ombudsmanden mente at nævnet nærmere burde have vurderet om hændelsen på apoteket kunne henføres under straffelovens § 249 om uagtsom legemsbeskadigelse.

Ombudsmanden kritiserede at nævnet ikke inden sin afgørelse havde søgt at få hændelsesforløbet belyst på en bedre måde end det skete. Nævnet havde i stedet fulgt en praksis hvorefter lydband, videobånd, besigtigelser eller mundtlige forklaringer ikke blev brugt i forbindelse med nævnets sagsbehandling. Nævnet havde ikke været afskåret fra selv at gennemse videobåndet eller indhente en erklæring fra den skadelidte eller vidnet.

Ombudsmanden tilsluttede sig nævnets beklagelse af at der ikke var foretaget partshøring inden afgørelsen blev truffet. Endelig kritiserede ombudsmanden at nævnet ikke efter anmodning herom havde vejledt den skadelidte om at hun kunne klage over nævnets afgørelse til ombudsmanden, og ikke tidligere end sket havde vejledt om at nævnets afgørelse kunne indbringes for domstolene.

Nævnet tog ombudsmandens foreløbige redegørelse til efterretning og mente at hændelsen var omfattet af offererstatningsloven. Den skadelidte blev tilkendt en erstatning på 30.000 kr.

Ombudsmanden henstillede i sin endelige redegørelse til nævnet at det fremover anvender de relevante midler til at oplyse sagerne tilstrækkeligt som lovgivningen og almindelige forvaltningretlige regler giver mulighed for.

(J.nr. 2004-0081-660).

A opholdt sig den 10. februar 2003 på X Apotek for at hente sin medicin. Hun var på det tidspunkt 90 år gammel og benyttede rollator. I forbindelse med et tyveri hvor tyven tog en indsamlingsbøsse fra Frelsens Hær og forlod apoteket, skubbede tyven til A hvorved hun faldt og pådrog sig forskellige skader. Hun brækkede bl.a. sit venstre lårben. Hun blev afhentet i ambulance og indlagt på hospitalet hvor hun under operation fik lårbenet sat sammen med 2 skruer. Hun var i den forbindelse indlagt indtil 25. februar 2003. Efterfølgende blev hun på ny opereret

og var som følge heraf indlagt fra den 24. april 2003 til den 15. maj 2003.

Den 4. marts 2003 anmeldte A's børn på hendes vegne sagen til politiet. I anmeldelsen blev opmærksomheden henledt på at apoteket var i besiddelse af et bånd fra et overvågningskamera der viste hændelsesforløbet. Det blev også anført at A ønskede skadevolder retsforfulgt, og der blev nedlagt krav om erstatning.

Af en politirapport dateret 7. marts 2003 fremgår bl.a. følgende:

"Undertegnede har torsdag den 06 03 03 foretaget gennemgang af det i sagen omhandlede videobånd.

Det skal anføres, at optagelserne på videobåndet er af ringe kvalitet. Klokkeren 09 00 19 ses apotekets døre blive åbnet, og en person med rygsæk går ind som første person. Han tager ekspeditionsnummer.

Klokkeren 09 00 38 en ældre kvinde med rullator kommer ind gennem døren sammen med andre kunder.

Klokkeren 09 00 43 ses en mand med rygsækken på vej ud gennem døråbningen, og han passerer kvinden til venstre for hende. Under passagen rammes kvinden tilsyneladende af mandens rygsæk og hun falder. Skråt bag kvinden til højre ses anden kunde på vej ind, ligesom der foran kvinden ses en ældre mand.

Manden ses dreje sig om for at se, hvad der skete med kvinden. Hun hjælpes op af flere personer, hvorefter manden forsvinder ud af billedet.

Kvinden sidder herefter på sin rullator og afventer frem til kl. 09 23, hvor ambulancefolk kommer ind på apoteket.

Ved gennemgangen er der ikke konstateret nogen form for bevidst vold."

A blev den 1. april 2003 ringet op af politiet som foretog en telefonisk afhøring af hende i tidsrummet fra kl. 16.22 til 16.27. Det blev i afhøringsrapporten anført at A ikke ønskede at gennemlæse afhøringen. Af afhøringsrapporten fremgår endvidere bl.a. følgende:

"Afhørte forklarede, at hun godt kunne huske hændelsen og fortsat havde efterveer derfra.

I forbindelse med hændelsen havde hun brækket sit venstre lårben, hvilket var sat sammen igen med 2 skruer. Hun havde af sin læge fået at vide, at det var vokset godt sammen, men at hun skulle regne med at holde sig i ro i ca. 2 måneder endnu.

Forespurgt oplyste hun, at hun pågældende dag stod i kø til (X) Apotek. Hun stod som nr. 1. i køen ude foran indgangen. Bagved hende stod en ung mand, som så ud til at

have travlt. Hun sagde derfor til ham, at han kunne gå foran hvis han ville, men den unge mand sagde at det ikke betød noget, han havde tid nok.

Idet hun vendte sig om igen fik hun pludselig et skub af en person der kom ud af apoteket. Hun bemærkede at han benyttede sine hænder til at skubbe hende væk med. Manden havde tydeligvis travlt.

I forbindelse med dette skub faldt afhørte ned på asfalten, hvorved hun pådrog sig lårbensbrud.

Hun ønskede erstatning for sine skader. Heriblandt tort og svie. Hun oplyste endvidere at hendes forsikringselskab var (...)."

Et vidne – en farmaceut på X Apotek – oplyste under en telefonisk politiafhøring den 10. marts 2003 at skadevolderen var en narkoman som hver dag kom på apoteket for at få udleveret sin metadon. Han kom ind som den første om morgenen den 10. februar 2003 og tog et nummer hvorefter han gik hen til en af ekspeditionsdiskene. Her stoppede han op og gik tilbage mod indgangsdøren. På sin vej forbi en anden disk tilegnede han sig en indsamlingsdåse fra Frelsens Hær. Herefter gik han normalt hen til indgangsdøren hvor andre kunder var på vej ind. Pludselig faldt en ældre kvinde med rullator på gulvet. Hun var tilsyneladende blevet væltet af den pågældende. På politiets forespørgsel var vidnet af den opfattelse at der var tale om et hændeligt uheld, og vidnet så ikke om det var den pågældendes krop eller rygsæk der ramte kvinden.

Efterfølgende afhørte politiet telefonisk på ny A. Hun oplyste i den forbindelse at hun ønskede skadevolderen straffet idet han havde skubbet til hende da han skulle hurtigt fra stedet. Den 11. april 2003 blev vidnet også afhørt på ny. På baggrund heraf konkluderede politiet at skadevolderen havde begået tyveri fra apoteket, og at han mens han var i færd med at sikre sig indsamlingsdåsen fra Frelsens Hær skubbede til A. Politiet oprettede en tyverianmeldelse og sigtede vedkommende.

Den 18. juni 2003 besluttede politiet i medfør af retsplejelovens § 749, stk. 2, at indstille efterforskningen i sagen vedrørende A's fald den 10. februar 2003 under henvisning til at der ikke var rimelig formodning om at der var begået et strafbart forhold der forfølges af det offentlige. Ved afgørelsen blev der navnlig lagt vægt på at der ud fra de fotos/videobånd der var optaget på stedet, ikke kunne skabes det nødvendige bevis til domfældelse i sagen. Samtidig fik A meddelelse om at hendes ansøgning indsendt den 13. maj 2003 til Københavns Politi om erstatning var sendt videre til Nævnet vedrørende Erstatning til Ofre for Forbrydelser (nu: Erstatningsnævnet).

Erstatningsnævnet afslog i afgørelse af 23. september 2003 A's ansøgning om erstatning. Nævnet anførte følgende:

"Efter § 1 i lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser kan nævnet kun betale erstatning og godtgørelse for personskade, der er sket ved overtrædelse af straffeloven.

Nævnets afslag skyldes, at det efter de oplysninger, som nævnet har, ikke med tilstrækkelig sikkerhed kan antages, at skaden er sket ved en overtrædelse af straffeloven.

Nævnet har herved lagt vægt på, at det af vidneforklaring samt videooptagelse fremgår, at De formentlig ved et hændeligt uheld er blevet skubbet omkuld."

I brev af 2. oktober 2003 rettede A henvendelse til Erstatningsnævnet og bad nævnet revurdere sagen. Hun anførte bl.a. følgende:

"Jeg blev skubbet omkuld, den pågældende morgen på (X) Apotek, af en butikstyv, idet han skulle ud med sine tyvekoster. Derom bør der ikke herske tvivl, thi det er fakta, og ingen har da til nu rejst tvivl herom. Butikstyveri er mig bekendt en overtrædelse af straffeloven.

Af Deres ovennævnte brev fremgår jo også, at jeg er blevet skubbet omkuld. De skriver om vidneforklaring, jeg er på intet tidspunkt hørt, der er afgivet en vidneforkla-

ring, jeg kan således ikke forholde mig til denne.

Butikstyvets handling har kostet mig store smerter og ulemper, herunder 2 operationer, et langt genoptræningsforløb og et nyligt afsluttet rekreationsophold. Hertil kommer så de kontante udgifter til medicin og leje af rullestol kr. 2.500,00 i en måned. Angående rullestolen, forespurgte jeg netop Nævnet, om det var en udgift, jeg kunne forvente at få dækket. Deres svar til dette spørgsmål var positivt, men naturligvis ikke bindende.

For det tilfælde Deres fornyede gennemgang af denne på ny skulle ende med et afslag, skal jeg høfligst anmode Dem orientere mig om, hvorledes og til hvem Deres afgørelse ankes."

Med brev af 8. oktober 2003 sendte nævnet A med henvisning til forvaltningslovens § 19 en afhøringsrapport af 10. marts 2003 fra vidnet på apoteket og bad hende om at fremkomme med hendes eventuelle udtalelse herom inden 14 dage.

I brev af 20. oktober 2003 skrev A bl.a. følgende til nævnet:

"Jeg har gennemgået den fremsendte vidneafhøringsrapport.

Af rapportens 5. afsnit på side 2 fremgår jo at vidnet slet ikke har set, hvad der foregik.

Tillad mig at foreslå, at De aflægger mig et besøg, jeg kan kun dårligt komme til Dem, for at høre, hvad der egentlig foregik på apoteket den morgen.

Jeg finder at det er en meget stor fejl, at ikke politi eller anden myndighed endnu har afhørt mig. Jeg er dog hovedpersonen."

Den 4. november 2003 skrev Erstatningsnævnet bl.a. følgende til A:

"Ved skrivelse 23-09-2003 afslog nævnet i medfør af § 1 i lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser Deres ansøgning om erstatning. Nævnet oplyste samtidig, at afslaget skyldtes, at det efter de oplysninger, som nævnet var i besiddelse af, ikke med til-

strækkelig sikkerhed kunne antages, at skaden skyldtes en overtrædelse af straffeloven.

I skrivelser af 02-10-2003 og 20-10-2003 har De anmodet nævnet om at tage afgørelsen op til nyvurdering.

I den anledning skal man meddele, at nævnet efter en fornyet gennemgang af sagen må fastholde sin afgørelse af 23-09-2003 med den i afgørelsen anførte begrundelse, idet det af videoptagelse fremgår, at De ved et hændeligt uheld blev skubbet omkuld samt til vidneforklaringen hvoraf det fremgår, at vidnet har set Dem blive skubbet omkuld, men om det var med skadevolderens krop eller hans rygsæk der ramte Dem så vidnet ikke.

Med hensyn til Deres oplysning om, at De ikke har været afhørt i sagen fremgår det af det materiale nævnet har været i besiddelse af, at De blev afhørt af Københavns Politiden 01-04-2003."

Med brev af 12. november 2003 rettede A på ny henvendelse til Erstatningsnævnet. Hun skrev bl.a. følgende:

"For at starte med Deres sidste afsnit, vil jeg nævne, at det er korrekt, at politiet har stillet nogle spørgsmål pr. telefon den nævnte dato, men nogen afhøring af mig som part har aldrig fundet sted. Jeg må vel være nærmeste til at vide.

Jeg vil på ny hermed opfordre Dem til at høre min udlægning af hændelsesforløbet.

Har De forestillet Dem, hvor meget kraft, der skal til for at vælte en person om på gulvet? I mit tilfælde røg jeg hen ad gulvet med rollator og det hele. Min pointe her er naturligvis, at der skal meget mere kraft til at vælte en person med rollator end uden, for personer med rollator har jo noget at støtte sig til. Som overfor anført røg jeg hen ad gulvet, hvilket fik en herre bag mig til at udbryde: 'det var et ordentligt skub, du fik va.' Denne herre skulle have afgivet vidneforklaring, for han så hvad der foregik.

Af Deres brev fremgår, at De fastholder Deres afgørelse af 23. september dette år. I så

fald beder jeg Dem venligst orientere mig om, hvorledes jeg anker Deres afgørelse."

Nævnet fastholdt i brev af 18. november 2003 til A sin afgørelse af 23. september 2003 med den deri nævnte begrundelse. Samtidig oplyste nævnet at det i medfør af § 16 i lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser træffer den endelige administrative afgørelse i sager omfattet af loven, og at nævnets afgørelse ikke kan indbringes for en højere administrativ myndighed. Nævnet oplyste samtidig at A efter grundlovens § 63 har mulighed for at indbringe nævnets afgørelse for domstolene.

Med brev af 2. december 2003 spurgte A på ny nævnet hvorfor nævnet tilsyneladende absolut ikke ville afhøre hende, men nævnet henholdt sig i brev af 4. december 2003 til sine afgørelser af 23. september 2003, 4. november 2003 og 18. november 2003.

Den 8. januar 2004 rettede A's søn personlig henvendelse til ombudsmandsinstitutionen og klagede på vegne af A over at hun ikke havde haft lejlighed til at se og kommentere den videobåndoptagelse som nævnet har henvist til. A's søn klagede endvidere over at hun ikke havde fået lejlighed til at komme med sin forklaring om hændelsesforløbet idet hun ikke havde opfattet telefonsamtalen med politiet som en egentlig afhøring.

Den 26. januar 2004 bad jeg Erstatningsnævnet om en udtalelse i anledning af A's klage samt om udlån af sagens akter.

Den 20. februar 2004 modtog jeg Erstatningsnævnets udtalelse af 19. februar 2004 hvori nævnet bl.a. anførte:

"Nævnet skal i den anledning beklage, at nævnet ikke sendte politiets akter i høring hos ansøger, inden nævnet meddelte afslag på erstatning den 23-09-2003. Nævnet skal ligeledes beklage, at (A) ikke allerede ved nævnets brev af 04-11-2003 modtog oplysning om, at nævnet i medfør af offererstatningslovens § 16 træffer den endelige administrative afgørelse i sager omfattet af loven,

men at nævnets afgørelser kan indbringes for domstolene.

Nævnet kan supplerende oplyse, at Københavns Politi den 18-06-2003 besluttede at indstille efterforskningen, jf. retsplejelovens § 749, stk. 2. Politiet begrundede sin afgørelse med, at der ikke var rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, var begået. Ved afgørelsen lagde politiet vægt på, at der ud fra de fotos/video, der blev optaget på stedet, ikke kunne skabes et til domfældelse nødvendigt bevis i sagen. Afgørelsen blev sendt til ansøger.

Det fremgår i øvrigt af sagen, at den påståede gerningsmands identitet er kendt af politiet.

(A) har gjort gældende, at hun ikke har haft lejlighed til at se og kommentere den videooptagelse, som nævnet henviser til.

Nævnet har ikke selv haft videooptagelsen til gennemsyn, men har ved sin afgørelse lagt vægt på politiets oplysninger herom som gengivet i politirapporten af 07-03-2003.

(A) har gjort gældende at hun ikke har haft lejlighed til at fremkomme med sin forklaring af hændelsesforløbet, idet hun ikke opfattede telefonsamtalen med politiet som en egentlig afhøring.

Nævnet kan oplyse, at nævnet ikke foretager selvstændig efterforskning i de sager, der indbringes for nævnet. Nævnet træffer afgørelse på grundlag af det efterforskningsmateriale, som nævnet modtager fra politiet.

I den forbindelse skal det bemærkes, at det fremgår af politiets afhøringsrapport af 01-04-2003, at (A) blev afhørt telefonisk, og at hun ikke ønskede at gennemlæse sin forklaring.

Nævnet finder derfor ikke, at der i den konkrete sag var grundlag for at antage, at sagen ikke var færdigbehandlet hos politiet."

I brev af 1. marts 2004 til mig fremkom A med sine bemærkninger til Erstatningsnævnets udtalelse af 19. februar 2004. Hun anførte bl.a.:

"For mig er det uantageligt at Erstatningsnævnet har afgjort min sag på baggrund af vidneforklaring, hvoraf det fremgår, at vidnet ikke har set noget som helst og en videooptagelse som Erstatningsnævnet ikke selv har set.

Som tidligere anført, føler jeg ikke, jeg har afgivet forklaring. Det er imidlertid korrekt at politiet pr. telefon har stillet mig spørgsmål, som jeg naturligvis har svaret på, men min forklaring er der ingen, der har interesseret sig for.

Politiet har overfor mig anført, at de ikke ville gå videre med en voldssag mod gerningsmanden, men at jeg kunne få erstatning alligevel, idet hændelsen skete i forbindelse med en forbrydelse (tyveri fra apoteket). Jeg blev skubbet omkuld den dag på apoteket, fordi jeg stod tyven i vejen, da han skulle ud."

Med brev af 12. marts 2004 bad jeg Erstatningsnævnet om dets bemærkninger til A's brev af 1. marts 2004. På baggrund af oplysningerne fra nævnet om at nævnet ikke selv havde haft videooptagelsen fra hændelsen til gennemsyn, men ved afgørelsen havde lagt vægt på politiets oplysninger om videoens indhold, samt på baggrund af oplysningerne om at nævnet træffer afgørelse på grundlag af det efterforskningsmateriale som nævnet modtager fra politiet, bad jeg nævnet nærmere redegøre for i hvilket omfang nævnet er forpligtet til at foretage en selvstændig oplysning af sagen, herunder en selvstændig vurdering af indholdet og betydningen af de oplysninger som foreligger i sagen.

Med brev af 17. marts 2004 udtalte Erstatningsnævnet bl.a. følgende:

"Efterforskning af mulige overtrædelser af straffeloven foretages af politiet. Det er nævnets opfattelse, at det ligger uden for nævnets opgaver og kompetencer at foretage oplysning af sagerne, der har karakter af efterforskning. I henhold til offererstatningslovens § 14, stk. 2, kan nævnet forlange retsligt forhør optaget. Hjemlen til at foranledige in-

denretlige afhøringer i nævnets sager udnyttes ikke i praksis. Ligeledes udnyttes hjemlen i nævnets forretningsorden, bekendtgørelse nr. 808 af 19-11-1998, § 3 til at indkalde ansøgeren eller andre, der har kendskab til forholdene, til at afgive forklaring for nævnet ikke i praksis.

Nævnets arbejde bygger på den forudsætning, at sagen i strafferetlig henseende er færdigbehandlet af politi, anklagemyndighed eller domstolene, inden sagen fremsendes til nævnet. Det følger således af nævnets forretningsorden § 6, stk. 2, 1 pkt., at politiet normalt først sender ansøgningen til nævnet ved sagens afslutning hos politiet, anklagemyndigheden eller ved domstolene.

Nævnet betaler erstatning og godtgørelse for personskade, der forvoldes ved overtrædelse af straffeloven, jf. offererstatningsloven § 1. Af samme lovs § 6 følger, at erstatning ydes, selv om skadevolderen er ukendt eller ikke kan findes.

Af forarbejderne til loven fremgår, at nævnet også kan betale erstatning i mindre voldssager, hvor der kun er rejst tiltale for overtrædelse af politivedtægten eller restaurationslovgivningen. Det afgørende er, om nævnet finder, at der foreligger en straffelovsovertrædelse. Nævnet er ikke bundet af anklagemyndighedens påtale. Der henvises til betænkning nr. 751/1975, s. 19, om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser.

Det fremgår af samme betænkning, s. 34., vedr. lovens § 6, at nævnet, i de tilfælde hvor gerningsmanden er ukendt, må tage stilling til, om skaden må antages at skyldes en strafbar handling på baggrund af de foreliggende oplysninger.

Nævnet foretager således i en lang række tilfælde en selvstændig vurdering af, hvorvidt en anmeldt skade er forårsaget ved en straffelovsovertrædelse, herunder hvorvidt der foreligger en straffelovsovertrædelse over for ansøgeren.

Da egentlig strafferetlig efterforskning som nævnt ovenfor henhører under politiet, må denne vurdering imidlertid foretages på

grundlag af de sagsakter, nævnet modtager fra politiet. Det bemærkes i den forbindelse, at nævnet ikke har nogen instruktionsbeføjelser i forhold til politiet, og at nævnet derfor ikke har mulighed for at pålægge politiet at efterforske en sag yderligere.

Ved sin vurdering af de foreliggende oplysninger i en sag er nævnet naturligvis ikke bundet af politiets eller anklagemyndighedens vurdering af sagen. Politiet og anklagemyndighedens vurdering vil dog ofte blive tillagt betydelig vægt, idet vurderingen ofte er foretaget på grundlag af drøftelser med det personale, der har forestået efterforskningen af sagen og således har førstehåndskendskab til det foreliggende materiale, herunder troværdigheden af de forklaringer, der er afgivet under efterforskningen og de nærmere omstændigheder umiddelbart i forbindelse med det anmeldte forhold.

I visse sager må nævnet konstatere, at politiet har indstillet efterforskningen i en sag, hvor yderligere efterforskningsskridt måske kunne have bestyrket eller afsvækket ansøgerens oplysninger. I disse tilfælde træffer nævnet afgørelse på grundlag af samtlige foreliggende oplysninger, det vil sige navnlig ansøgerens oplysninger, politiets materiale og eventuelle lægelige oplysninger om skaden. Nævnet er i sådanne sager opmærksom på, at undladt efterforskning – hvis omstændighederne tilsiger det – ikke kommer ansøgeren til skade ved nævnets vurdering af, om der har været tale om en straffelovsovertrædelse.

Det bemærkes dog, at nævnet i sager, hvor nævnet finder, at der foreligger en overtrædelse af straffeloven i det omfang, der er en kendt skadevolder, som altovervejende hovedregel indstiller til politiet, at der gøres regres mod skadevolderen, jf. offererstatningslovens § 17. Afgørelse om regresspørgsmålet træffes af politiet med klageadgang til Justitsministeriets politikontor. Afgørelsen kan endvidere indbringes for domstolene. Det er nævnets opfattelse, at adgangen til at gøre regres mod skadevolderen må medfø-

re, at nævnet, i sager hvor der er en kendt skadevolder, må være tilbageholdende med at tilsidesætte politiets vurdering af de nærmere omstændigheder ved et anmeldt forhold."

På baggrund af Erstatningsnævnets brev af 17. marts 2004 præciserede jeg i brev af 22. marts 2004 over for nævnet baggrunden for mit brev af 12. marts 2004 til nævnet og bad nævnet om dets bemærkninger til A's brev af 1. marts 2004.

Nævnet fremkom derefter i brev af 29. marts 2004 bl.a. med følgende bemærkninger:

"I den anledning kan det oplyses, at nævnets sager behandles alene på skriftligt grundlag, hvori fotografier dog kan indgå. Lydbånd, videobånd, besigtigelser o.l. samt mundtlig forklaring for nævnet anvendes ikke i sagsbehandlingen, idet brug af sådanne midler i forbindelse med nævnets stillingtagen til, om der foreligger en straffelovsovertrædelse, let ville få karakter af efterforskning. Som anført i nævnets brev til Ombudsmanden af 17-03-2004 er det nævnets opfattelse, at politimæssig efterforskning henhører under politiet alene. Det bemærkes videre, at anvendelse af lydbånd, m.v. formentlig ville medføre en forøgelse af sagsbehandlingstiden, idet dette ville medføre, at en større andel af sagerne skulle behandles på nævnsmøde frem for ved skriftlig cirkulation blandt nævnets medlemmer.

(A) anfører, at vidnet i sagen ikke har set noget som helst.

Af [vidnet på apoteket; min bemærkning] forklaring, som nævnet har lagt til grund, fremgår: 'Han [skadevolderen; min bemærkning] gik herefter normalt hen til indgangsdøren, hvor andre kunder var på vej ind. Pludselig faldt en ældre kvinde med rollator på gulvet. Hun var tilsyneladende blevet væltet af [skadevolderen], da han i det samme gik ud fra apoteket. Forespurgt forklarede afhørte, at hun var af den opfattelse, at der var tale om et hændeligt uheld. Hun så

ikke om det var [skadevolderens] krop eller hans rygsæk, der ramte damen ...'

Det må derfor lægges til grund, at dette vidne overværede hændelsen. Vidnet så blot ikke om (A) blev ramt af [gerningsmandens] krop eller hans rygsæk.

(A) oplyser videre, at politiet har anført, at politiet ikke vil gå videre med en voldssag mod gerningsmanden, men at (A) alligevel kunne få erstatning, idet hændelsen skete i forbindelse med en forbrydelse. (A) blev skubbet omkuld, fordi hun stod i vejen for tyven, da han skulle ud.

Det bemærkes, at nævnet kan betale erstatning og godtgørelse for personskade der forvoldes ved overtrædelse af straffeloven. Det følger af § 1, stk. 1, 1 pkt., i offererstatningsloven.

Derudover kan nævnet betale erstatning og godtgørelse for personskade, der indtræder i forbindelse med hjælp til politiet under anholdelse eller i forbindelse med handlinger, der foretages med henblik på lovlig privat anholdelse eller forhindring af strafbare handlinger. Det følger af samme lovs § 1, stk. 1, sidste pkt.

(A) er ikke omfattet af bestemmelsen i 1. pkt., idet hun ikke kan anses for direkte skadelidit i forbindelse med tyveriet.

Efter nævnets praksis er kun personer, der er direkte skadelidte i forbindelse med en straffelovsovertrædelse omfattet af offererstatningsloven. For eksempel er personer, der som kunde har oplevet et bankrøveri, ikke omfattet af loven, medmindre de er blevet direkte truet i forbindelse med røveriet. Om nævnets praksis på dette område i øvrigt henvises til nævnets årsberetninger, bl.a. årsberetning 2002, afsnit 6.2, og årsberetning 1998, afsnit 5.1 (N. j. nr. 3007/97).

(A) er efter nævnets opfattelse heller ikke omfattet af personkredsen nævnt i offererstatningslovens § 1, stk. 1, sidste pkt.

(A) stod i kø på apoteket, da gerningsmanden, der netop havde forøvet tyveri, hændeligt ramte hende, da han var på vej ud.

(A) kan herefter ikke siges, at have hjulpet politiet under en anholdelse eller at have foretaget en handling med henblik på lovlig privat anholdelse eller forhindring af en strafbar handling.”

Erstatningsnævnet sendte A en kopi af nævnets brev af 29. marts 2004.

Med brev af 5. april 2004 bad jeg om A's eventuelle bemærkninger til Erstatningsnævnets breve af 17. og 29. marts 2004.

Jeg modtog herefter den 5. april 2004 en kopi af et brev fra Erstatningsnævnet dateret den 2. april 2004 til A. I brevet skrev nævnet bl.a.:

”Nævnet har imidlertid den 26-03-2004 modtaget sagens akter på ny fra Københavns Politi. Der er tale om de samme akter, ser nævnet sendte til Folketingets Ombudsmand den 19-02-2004, dog er der også fremsendt fotoserie af båndoptagelse. Der er tale om nogle meget utydelige billeder. Kopi vedlægges.

Det bemærkes, at nævnet ikke tidligere har modtaget disse billeder.

Hvis De ønsker at fremkomme med en udtalelse i anledning af det fremsendte, skal De inden 14 dage rette henvendelse til nævnet herom.”

Ligeledes den 5. april 2004 modtog jeg A's brev af 4. april 2004. Heri skrev hun at hun i sit brev af 12. november 2003 til nævnet (i afsnit 4) havde beskrevet det skub hun fik. Hun anførte videre at det afgørende for hende ikke var om gerningsmanden var blevet straffet, men at gerningsmandens skub havde medført svære skader på hende. Endelig anførte hun at hun ikke kunne acceptere at det skulle komme hende til skade hvorvidt sagen var ordentlig belyst over for Erstatningsnævnet. Hun sendte nævnet en kopi af sit brev af 4. april 2004.

Erstatningsnævnet meddelte mig i brev af 6. april 2004 at nævnet ikke havde bemærkninger i anledning af A's brev af 4. april 2004.

Den 6. april 2004 skrev A bl.a. følgende til Erstatningsnævnet med kopi til mig:

”Kopien af de medfølgende billeder siger mig heller ikke meget. Jeg vil dog nedenfor vende tilbage til billede nummer 3.

Tillad at jeg mener, at Deres fremsendelse af disse billeder endelig giver mig mulighed for at referere, hvad jeg kan huske fra den pågældende morgen på (X) Apotek.

Jeg havde indfundet mig ved apoteket et par minutter før åbningstid. Vi var en 5-6 mennesker, der stod og ventede, to før mig og to efter. Da døren blev åbnet, gik først en herre ind, derefter [skadevolderen; min bemærkning] ..., han trækker ikke nummer. Som nævnt er jeg inde som nummer tre. Inden jeg når at trække nummer er [skadevolderen; min bemærkning] på vej ud. Jeg står ved nummerautomaten og [skadevolderen; min bemærkning] skubber mig med skulderen. Det er et ordentligt skub jeg får. Jeg tror, at det er det billede nummer tre viser, og så ses den voldsomme kropskontakt jo.”

Nævnet meddelte mig i brev af 13. april 2004, med kopi til A, at A's brev af 6. april 2004 ikke gav nævnet anledning til bemærkninger.

Den 29. april 2005 afgav jeg en foreløbig udtalelse om sagen. Jeg anførte følgende i min foreløbige udtalelse:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

”Retsgrundlaget

§ 1, stk. 1, i lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser har (jf. nu lovbekendtgørelse nr. 688 af 28. juni 2004) følgende ordlyd:

’§ 1. Staten yder erstatning og godtgørelse for personskade, der forvoldes ved overtrædelse af borgerlig straffelov, hvis overtrædelsen er begået i den danske stat. Det samme gælder personskade, der indtræder i forbindelse med hjælp til politiet under anholdelse eller i forbindelse med handlinger, der foretages med henblik på

lovlig privat anholdelse eller forhindring af strafbare handlinger.'

1. Erstatningsnævnets afgørelse af 23. september 2003

Som nævnt ovenfor ydes der kun erstatning for skader der er sket som følge af overtrædelse af straffeloven. Hvis dette spørgsmål ikke er afgjort ved dom, skal Erstatningsnævnet foretage en selvstændig vurdering af hvorvidt den anmeldte hændelse falder inden for straffelovens område både for så vidt angår det *objektive gerningsindhold* og den *subjektive tilregnelse*.

Som udgangspunkt skal det kunne godtgøres at skadevolderen har handlet forsættigt. Imidlertid indeholder straffeloven i § 249 en bestemmelse hvorefter det ved skyldsspørgsmålet er tilstrækkeligt at skadevolderen har handlet uagtsomt.

§ 249 i straffeloven (jf. nu lovbekendtgørelse nr. 960 af 21. september 2004) har følgende ordlyd:

'§ 249. Den, som uagtsomt tilføjer nogen betydelig skade på legeme eller helbred, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 4 måneder eller under særligt skærpende omstændigheder med fængsel indtil 8 år.'

Hverken i afgørelsen af 23. september 2003 eller i de efterfølgende breve af 4. og 18. november 2003 hvor afgørelsen fastholdes, ses Erstatningsnævnet at have vurderet nærmere hvorvidt den skade skadevolderen påførte (A), må anses for omfattet af straffelovens § 249, og hvorvidt skadevolderen i forhold til hende kan anses for at have handlet med en grad af uagtsomhed som er omfattet af straffelovens § 249. Heller ikke i udtalelserne til mig ses nævnet nærmere at have overvejet bestemmelsen i straffelovens § 249.

Den objektive afgrænsning af bestemmelsen i straffelovens § 249 beror på forståelsen af 'betydelig skade'. Lårbensbrud vil ofte være en betydelig skade, jf. kom-

menteret straffelov, speciel del, kommenteret af Vagn Greve, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen (8. omarbejdede udgave, 2005), s. 338 ff, og bl.a. UfR 1956.173Ø, UfR 1958.1075H, UfR 1979.522/3H og UfR 1996.312V.

Af Erstatningsnævnets årsberetning for 1999, afsnit 5.26. Særligt om straffelovens § 249, er følgende beskrevet om nævnets praksis på dette område:

'Sagen, N. j.nr. 2775/98, vedrørte en 67-årig kvinde, der i december 1996 om eftermiddagen på gaden pludselig var blevet ramt på venstre skulder af en mand, der var kommet løbende med høj fart, tæt forfulgt af indehaveren af den butik, hvorfra manden netop havde stjålet en vare. Kvinden var herved væltet omkuld og var landet delvist i nogle cykler ved et cykelstativ.

Kvinden pådrog sig brud på venstre lårben og fik indsat et kunstigt hofleed. Hun måtte gennemgå flere operationer, havde i lange perioder kun med besvær kunnet færdes udendørs ved hjælp af 2 krykker, og havde været meget plaget af stærke smerter. Arbejdsskadestyrelsen vurderede méngraden til 10 % og fastsatte stationærtidspunktet til marts 1999, på hvilket tidspunkt den lægelige behandling ophørte i forbindelse med en afsluttende kontrol.

Nævnet havde efter de foreliggende oplysninger intet belæg for at kunne fastslå, at skadevolderen havde handlet forsættigt over for skadelidte. Da skadevolderen imidlertid havde handlet uagtsomt, anså nævnet herefter – som følge af skadens betydelige omfang – tilskadekomsten for omfattet af straffelovens § 249 og dermed af offererstatningsloven.

Nævnet tilkendte skadelidte ca. 21.000 kr. (aldersreduceret i medfør af erstatningsansvarslovens § 4, stk. 2) i godtgørelse for varigt mén og et skønsmæssigt samlet beløb på ca. 38.000 kr. (hvilket oversteg

fravigelsesbeløbet) i godtgørelse for svie og smerte.’

Af Erstatningsnævnets afgørelse af 23. september 2003 fremgår at nævnet har været af den opfattelse at ‘... De formentlig ved et hændeligt uheld er blevet skubbet omkuld’.

Ud fra de foreliggende oplysninger må det lægges til grund at (A) blev skubbet omkuld af en person som umiddelbart forinden havde begået tyveri, og som var i færd med at forlade gerningsstedet med udbyttet fra tyveriet. Det fremgår ikke entydigt af de oplysninger som er tilvejebragt i sagen, hvorledes (A) nærmere blev skubbet. Et vidne har ifølge politiets rapport telefonisk forklaret at hun ikke så om (A) blev ramt af skadevolderens krop eller af hans rygsæk. (A) selv har ifølge en politirapport af 1. april 2003 telefonisk over for politiet forklaret at skadevolder skubbede hende med hænderne, mens hun den 6. april 2004 skrev til Erstatningsnævnet at hun nu – efter at have set billederne fra apotekets overvågningskamera – kunne huske at skadevolderen gav hende et ordentligt skub med skulderen. Politiet har i forbindelse med gennemgangen af apotekets overvågningsvideo (i politirapport dateret 7. marts 2003) beskrevet hændelsen således at skadevolder passerede (A) til venstre for hende, og at hun under pas-sagen ‘tilsyneladende’ blev ramt af skadevolders rygsæk.

Det er min foreløbige opfattelse at Erstatningsnævnet ikke udtrykkeligt har taget stilling til *om* omstændighederne i forbindelse med hændelsen kan oplyses nærmere, og *om* skadevolder må antages at have udvist en grad af uagtsomhed som må anses for omfattet af straffelovens § 249, herunder hvilken betydning det må have for uagtsomhedsvurderingen *at* skadevolder umiddelbart forinden havde begået tyveri og var på vej væk med udbyttet, *samt* – i lyset heraf og på baggrund af placeringen og antallet af tilstedeværende

kunder i apoteket – hvilken betydning den hastighed skadevolderen bevægede sig væk med, og den kraft hvormed han stødte ind i (A), må have for uagtsomhedsvurderingen.

For så vidt angår spørgsmålet om årsagssammenhæng og adækvans henviser jeg til bemærkningerne til straffelovens § 241 i den kommenterede straffelov, speciel del, kommenteret af Vagn Greve, Asbjørn Jens og Gorm Toftegaard Nielsen (8. omarbejdede udgave, 2005), s. 315 ff (særligt s. 317 ff). Jeg henviser også til Højesterets dom i UfR 1994.827 H.

For så vidt angår nævnets praksis om *direkte* og *indirekte skadelidte*, har nævnet i sin udtalelse af 29. marts 2004 til mig bl.a. anført følgende:

‘Det bemærkes, at nævnet kan betale erstatning og godtgørelse for personskade der forvoldes ved overtrædelse af straffeloven. Det følger af § 1, stk. 1, 1 pkt. i offererstatningsloven.

...

(A) er ikke omfattet af bestemmelsen i 1. pkt., idet hun ikke kan anses som direkte skadelidt i forbindelse med tyveriet.

Efter nævnets praksis er kun personer, der er direkte skadelidte i forbindelse med en straffelovsovertrædelse omfattet af offererstatningsloven. For eksempel er personer, der som kunde har oplevet et bankrøveri, ikke omfattet af loven, medmindre de er blevet direkte truet i forbindelse med røveriet. Om nævnets praksis på dette område i øvrigt henvises til nævnets årsberetninger, bl.a. årsberetning 2002, afsnit 6.2, og årsberetning 1998, afsnit 5.1 (N. j.nr. 3007/97).’

Den sag som nævnet refererer til i nævnets årsberetning 2002, afsnit 6.2, er også refereret i nævnets årsberetning 1998, afsnit 5.1 (N. j.nr. 3007/97), og sagen drejer sig især om spørgsmålet om direkte og indirekte skadelidte. Sagen handlede om en bilist der i forbindelse med et rockerdrab i Liseleje i juni 1997 ikke selv havde været

direkte involveret i skudepisoden, men som tilskuer havde været tæt på. Nævnet afslog ansøgningen om erstatning i medfør af offererstatningslovens § 1 da det ikke med tilstrækkelig sikkerhed kunne antages at ansøgeren selv havde været udsat for nogen straffelovsovertrædelse i forbindelse med skudepisoden. Nævnet fandt det således ikke godtgjort at gerningsmanden havde forsæt til at true eller på anden måde udsætte ansøgeren for en straffelovsovertrædelse.

Nævnet har ikke i sine udtalelser til mig berørt den sag som er omtalt i nævnets årsberetning for 2003, afsnit 7.1.3. Her anføres følgende om nævnets praksis i forbindelse med sager om direkte og indirekte skadelidte:

'Nævnet betaler som udgangspunkt kun erstatning til ansøgere, der er direkte forurettede ved en straffelovsovertrædelse. Man kan dog have været så tæt på begivenhedernes centrum, at man er erstatningsberettiget.

Dette var tilfældet i *N.j.nr.2623/2002*. En 90-årig ansøger kom den 31-03-2002 gående arm i arm med en 88-årig veninde, da en ukendt gerningsmand pludselig greb fat i venindens taske. Som følge heraf faldt veninden og trak i den forbindelse ansøger med ned, så han slog hovedet ned i jorden. Ansøger blev indlagt på sygehuset og fik der konstateret hjernerystelse, brækket næse samt 3 flænger i ansigtet. Nævnet besluttede at anse ansøgers skader for omfattet af loven. Nævnet lagde ved afgørelsen vægt på, at selv om ansøger som sådan ikke var direkte skadelidt, havde han været så tæt på begivenhederne, at han måtte anses som værende omfattet af loven.

Se tillige årsberetningen for 2002, afsnit 6.2.'

Erstatningsnævnet afslog i afgørelse af 23. september 2003 (A)'s ansøgning om erstatning med henvisning til at det ikke med tilstrækkelig sikkerhed kunne antages at skaden var sket ved en overtrædelse

af straffeloven. Under henvisning til nævnets egen praksis gengivet i nævnets årsberetning for 1999, afsnit 5.26 om uagtsomhed samt nævnets praksis gengivet i årsberetningen for 2003, afsnit 7.1.3 om direkte og indirekte skadelidte, er det min foreløbige opfattelse at nævnet i afgørelsen af 23. september 2003 nærmere burde have vurderet hvorvidt skaden skete som en følge af en uagtsom handling omfattet af straffelovens § 249.

Det er min foreløbige opfattelse at nævnet i afgørelsen også burde have inddraget aspektet om direkte og indirekte skadelidte.

2. Erstatningsnævnets oplysning af sagen

Erstatningsnævnet varetager behandlingen af ansøgninger om erstatning i henhold til lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser. Erstatningsnævnets sagsbehandling er reguleret i § 11, stk. 3, og § 14 i lovbekendtgørelse nr. 688 af 28. juni 2004 om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser. Bestemmelserne har følgende ordlyd:

'§ 11. Afgørelse om erstatning træffes af et nævn, der nedsættes af justitsministeren.

...

Stk. 3. Justitsministeren fastsætter nævnets forretningsorden og regler om indgivelse af ansøgning.

...

§ 14. Nævnet kan opfordre ansøgeren til at medvirke til sagens oplysning, herunder ved personligt fremmøde for nævnet, ved i tilfælde af personskade at lade sig undersøge af en læge og om fornødent, eventuelt ved indlæggelse, at lade sig undergive observation og behandling. Nævnet kan endvidere afkræve andre, der har kendskab til forholdene, oplysninger, der må anses for nødvendige. Nævnet kan herunder indhente sygehusjournaler eller udskrifter heraf.

Stk. 2. Nævnet kan forlange optaget retsligt forhør.

Stk. 3. Efterkommer ansøgeren ikke inden en fastsat frist en opfordring fra nævnet om at medvirke til sagens oplysning, kan sagen afgøres på det i øvrigt foreliggende grundlag.'

Bekendtgørelse nr. 808 af 19. november 1998 indeholder forretningsordenen for Erstatningsnævnet. Kapitel 3 i forretningsordenen har følgende ordlyd:

'Kapitel 3

Sagens forberedelse

§ 5. Ansøgningen til nævnet om erstatning skal indgives skriftligt ved

- udfyldelse af et af nævnet udarbejdet ansøgningsskema, eller ved
- udarbejdelse af anden tilsvarende erstatningsansøgning med de i skemaet nævnte oplysninger.

§ 6. Ansøgningen skal indleveres til politimesteren (politidirektøren) i den politikreds, hvor anmeldelsen af lovovertrædelsen har fundet sted. Ansøgningen indsendes til Erstatningsnævnet bilagt politiets akter, herunder politirapporter, politiattester, udskrift af dombog og retsbog m.v.

Stk. 2. Er den sag, som begrunder erstatningskravet, fortsat under behandling hos politiet, anklagemyndigheden eller ved domstolene, sender politiet normalt først ansøgningen til nævnet ved sagens afslutning. Fremsætter ansøgeren anmodning om forskudsvis udbetaling af erstatning, fremsender politiet dog ansøgningen til nævnet, selv om sagen ikke er færdigbehandlet.

Stk. 3. Er gerningsmanden ikke identificeret inden for en måned, indsender politiet ligeledes ansøgningen til nævnet.

§ 7. Sekretariatschefen afgør, hvilke oplysninger der skal indhentes til brug for sekretariatets forberedelse af sagerne, herunder

- 1) om der skal indhentes sygehusjournaler eller udskrifter heraf,

- 2) om skadelidte skal opfordres til at lade sig undersøge af en læge og eventuelt ved indlæggelse at lade sig undergive observation og behandling, og

- 3) om der skal indhentes udtalelse i sagen fra Arbejdsskadestyrelsen, jf. erstatningsansvarslovens § 10.

Stk. 2. Sekretariatschefen gennemgår sagerne og indstiller til formanden, om sagerne skal forelægges medlemmerne eller behandles af formanden alene.'

Af det grundlæggende princip i forvaltningsretten official- eller undersøgelsesprincippet følger 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. En forvaltningsmyndighed har således pligt til at tilvejebringe et tilstrækkeligt fyldestgørende – 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 (2001), s. 128 ff, Steen Rønsholdt, *Forvaltningsret – Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling*, 1. udgave (2001), s. 348 ff, og Jon

Andersen, Forvaltningsret, 5. udgave (2003), s. 50 ff.

Om oplysningerne om hændelsesforløbet den 10. februar 2003 var tilstrækkelige til at Erstatningsnævnet den 23. september 2003 kunne træffe afgørelse i sagen, må efter min opfattelse desuden vurderes i lyset af almindelige grundsætninger om bevis, herunder 'princippet om det bedste bevis'. Dette princip kan beskrives på den måde at en myndighed i forbindelse med tilvejebringelsen af bevisfakta til bedømmelse af væsentlige bevistemaer er forpligtet til at anvende det bedste blandt de tilgængelige oplysningsmidler, i hvert fald hvis der ikke er tale om ganske konkrete og umisforståelige oplysninger. Jeg henviser herved også til den sag som er omtalt i min beretning for 2000, s. 310* ff (særligt s. 315 ff).

Spørgsmålet om hvordan Erstatningsnævnet i praksis har oplyst sagen, er nærmere belyst i bl.a. Erstatningsnævnets udtalelser til mig af henholdsvis 17. og 29. marts 2004. Nævnet har i sin udtalelse af 17. marts 2004 anført at nævnet ved sin vurdering af sagen naturligvis ikke er bundet af politiets eller anklagemyndighedens vurdering af sagen. Endvidere oplyser nævnet at det er opmærksom på at undladt efterforskning – hvis omstændighederne tilsiger det ikke skal komme ansøgeren til skade ved nævnets vurdering af om der har været tale om en straffelovsovertrædelse.

I sin udtalelse af 29. marts 2004 anfører nævnet at nævnets sager alene behandles på skriftligt grundlag, hvori fotografier dog kan indgå. Lydbånd, videobånd, besigtigelser og lignende samt mundtlig forklaring for nævnet anvendes ikke i sagsbehandlingen idet brug af sådanne midler i forbindelse med nævnets stillingtagen til om der foreligger en straffelovsovertrædelse, let ville få karakter af efterforskning. Endvidere bemærker nævnet at anvendelsen af lydbånd mv. formentlig vil

medføre en forøgelse af sagsbehandlingstiden idet en større andel af sagerne herved vil skulle behandles på et nævnsmøde frem for ved skriftlig cirkulation blandt nævnets medlemmer.

Jeg må forstå Erstatningsnævnets udtalelse således at nævnet generelt i praksis har indskrænket de midler nævnet anvender i sin oplysning af sagerne, således at nogle af de oplysningsmidler som almindelige forvaltningsretlige regler og voldsoffererstatningslovens § 14 giver nævnet hjemmel til at anvende, ikke anvendes i praksis. Som det fremgår ovenfor, følger det af officialprincippet og de bevisregler som gælder for forvaltningsmyndigheder, at en forvaltningsmyndighed er forpligtet til at anvende det eller de lovlige sagsoplysningsmidler som i den konkrete sag er relevante for at oplyse sagen tilstrækkeligt. En generel begrænsning af Erstatningsnævnets sagsoplysning som anført er efter min foreløbige opfattelse i strid med officialprincippet og som sådan uholdbar.

Erstatningsnævnet har anført den betragtning at anvendelsen af lydbånd mv. i forbindelse med nævnets oplysning af sagerne vil medføre at en større andel af sagerne herved vil skulle behandles på et nævnsmøde. Det er min foreløbige opfattelse at dette hensyn ikke kan anses for sagligt relevant.

I den konkrete sag er det omtvistede bevistema hændelsesforløbet på apoteket den 10. februar 2003 mellem kl. 9.00 og kl. 9.23. Modsat mange andre sager er forløbet dokumenteret på video. Hændelsen er desuden overværet ikke blot af (A), men også af flere vidner: apoteksassistenten og de 2 kunder som det er beskrevet var omkring hende da hun blev skubbet.

Jeg er enig med nævnet i at udgangspunktet for nævnets sagsbehandling er den politimæssige efterforskning. Men under henvisning til det ovenfor anførte om officialprincippet og om retsgrundla-

get for nævnets sagsbehandling er det min foreløbige opfattelse at nævnet har en selvstændig pligt til i forbindelse med sin behandling af sagerne at fremskaffe det fornødne fyldestgørende oplysningsgrundlag for at kunne træffe en lovlig og rigtig afgørelse. Det er på den baggrund min foreløbige opfattelse at nævnet i denne sag ikke har været afskåret fra ved selvsyn at gennemse videobåndet fra hændelsen i stedet for at henholde sig til en andenhåndsvurdering heraf. Nævnet har heller ikke været afskåret fra at indhente en egentlig erklæring fra (A) eller at have forsøgt at få oplyst identiteten på de kunder som stod omkring hende for at få deres vurdering af hvad der var sket. Henset til at politiet i denne sag kun har afhørt (A) telefonisk, og at det i forbindelse med den efterfølgende partshøring blev tydeliggjort at hun ikke havde fået fyldestgørende mulighed for – i forbindelse med politiets efterforskning af sagen – at referere hvad der egentlig var foregået, er det min foreløbige opfattelse at nævnets oplysningsgrundlag i sagen er utilstrækkeligt.

Jeg henviser herved til UfR 1994.827 H, hvoraf fremgår at Højesteret ikke blot indtog oplysninger fra politiets efterforskning i sagen, men også andre oplysninger. På grundlag heraf ansås et forhold for omfattet af straffelovens § 138 om at den som forsætligt eller ved grov uagtsomhed bringer sig i beruset tilstand kan straffes hvis han i denne tilstand udsætter andres person eller betydeligere formueværdier for fare.

I denne forbindelse bemærker jeg også at Erstatningsnævnet ved sin vurdering af sagen efter det oplyste i første omgang modtog et materiale fra politiet som ikke var fuldstændigt, idet der manglede en fotoserie fra videooptagelsen af hændelsen. I brev af 18. juni 2003 fra politiet til (A) hvor det blev meddelt at politiet havde indstillet efterforskningen i sagen, henviste politiet til de fotos/video der var opta-

get på stedet. Dette brev må jeg efter det oplyste gå ud fra forelå for nævnet da det den 23. september 2003 traf afgørelse om at afslå (A)'s ansøgning om erstatning. Nævnet henviste også til politiets afgørelse af 18. juni 2003 i sin udtalelse af 19. februar 2004 til mig. Først da nævnet efterfølgende (den 26. marts 2004) på ny modtog materialet fra politiet, blev nævnet bekendt med indholdet af den fotoserie fra båndoptagelsen som forelå i politiets sag. Jeg henviser i den forbindelse til nævnets brev af 2. april 2004 til (A).

3. Partshøring

Efter § 19, stk. 1, i forvaltningsloven (jf. lov nr. 571 af 19. december 1985) har en myndighed som hovedregel pligt til at foretage partshøring når parten ikke kan antages at være bekendt med at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, hvis oplysningerne er til ugunst for parten og af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Når disse betingelser er opfyldt, har myndigheden pligt til at gøre parten bekendt med oplysningerne og give denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Reglerne om partshøring skal også ses i sammenhæng med officialprincippet idet partshøring kan bidrage til at sagen oplyses bedst muligt.

Erstatningsnævnet lagde i sin afgørelse af 23. september 2003 om at afslå (A)'s ansøgning om erstatning bl.a. vægt på at det af vidneforklaringen fremgik at hun formentlig ved et hændeligt uheld var blevet skubbet omkuld.

Da (A) i brev af 2. oktober 2003 henledte nævnets opmærksomhed på at hun ikke var bekendt med at der forelå nogen vidneforklaring, sendte nævnet hende den 8. oktober 2003 en kopi af afhøringsrapport af 10. marts 2003 af vidnet som arbejdede som farmaceut på (X) Apotek. Efter at have modtaget (A)'s bemærkninger hertil i brev af 20. oktober 2003 fastholdt nævnet

den 4. november 2003 sit afslag på erstatning.

Det fremgår ikke af sagen at (A) efterfølgende er blevet bekendt med resten af politirapporten, herunder politiets skriftlige gennemgang af overvågningsvideoen.

Nævnet har i sin udtalelse af 19. februar 2004 hertil beklaget at nævnet ikke sendte politiets akter i høring hos (A) inden nævnet meddelte afslag på erstatning den 23. september 2003.

Jeg er enig med nævnet i at (A) burde have været partshørt, og mener således det er beklageligt at nævnet ikke forud for afgørelsen partshørte hende over politiets akter.

4. Erstatningsnævnets vejledning

Efter voldsoffererstatningslovens § 16 har Erstatningsnævnet den endelige administrative afgørelse i de sager der indbringes for nævnet. Nævnets afgørelse kan således ikke indbringes for en højere administrativ myndighed. Dette fremgik ikke af Erstatningsnævnets afgørelse af 23. september 2003, hvilket imidlertid heller ikke er et krav efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 25 om klagevejledning.

(A) bad i sit brev af 2. oktober 2003 nævnet om at vejlede sig om ankemulighederne, men nævnet svarede ikke herpå i nævnets breve til hende af 8. oktober 2003 og 4. november 2003. Først da (A) i brev af 12. november 2003 på ny bad om ankevejledning, orienterede nævnet hende i brev af 18. november 2003 om at nævnet traf den endelige administrative afgørelse i sager omfattet af loven, og at afgørelsen ikke kunne indbringes for en højere administrativ myndighed. Samtidig vejledte nævnet (A) om at hun efter grundlovens § 63 har mulighed for at indbringe nævnets afgørelse for domstolene.

I sin udtalelse til mig af 19. februar 2004 har Erstatningsnævnet beklaget at (A) ikke allerede ved nævnets brev af 4. no-

vember 2003 modtog oplysning om at nævnet træffer den endelige administrative afgørelse i sager omfattet af loven, men at nævnets afgørelse kan indbringes for domstolene.

De særlige bestemmelser i forvaltningslovens §§ 25 og 26 om klagevejledning og vejledning om indbringelse for domstolene inden for en lovbestemt frist suppleres af den almindelige vejledningsbestemmelse i forvaltningslovens § 7, stk. 1. Denne bestemmelse 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.’

Når en borger beder en forvaltningsmyndighed som træffer den endelige administrative afgørelse, om vejledning om ankemulighederne, følger det efter min foreløbige opfattelse klart af den almindelige vejledningspligt i forvaltningslovens § 7, stk. 1, at myndigheden bør vejlede borgeren om de muligheder borgeren har for at få prøvet afgørelsen, og vejledningen bør omfatte såvel adgangen til at klage til Folketingets Ombudsmand som adgangen til at indbringe sagen for domstolene. Jeg henviser i denne forbindelse til Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter, 3. udgave, 2. oplag (2001), s. 221, Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 1. udgave (2001), s. 263, og Jon Andersen, Forvaltningsret, 5. udgave (2003), s. 76.

Efter min foreløbige opfattelse er det beklageligt at Erstatningsnævnet ikke allerede i nævnets svar af 8. oktober 2003 vejledte (A) om hendes muligheder for at få prøvet nævnets behandling og afgørelse af hendes sag. Det er ligeledes min foreløbige opfattelse at det er beklageligt at Erstatningsnævnet – da nævnet i brevet af 18. november 2003 besvarede (A)’s gentagne anmodning om vejledning – kun vejledte hende om muligheden for at indbringe sa-

gen for domstolene, men ikke om muligheden for at klage til Folketingets Ombudsmand.

5. Afsluttende bemærkninger

Samlet er det min foreløbige opfattelse at Erstatningsnævnets behandling af (A)'s sag er meget beklagelig.

På baggrund af det jeg har anført under pkt. 1-3 ovenfor, er jeg indstillet på at henstille til Erstatningsnævnet at genoptage sagen i lyset af det jeg har anført, med henblik på at nævnet foretager en ny vurdering af hvorvidt hændelsen den 10. februar 2003 vil kunne anerkendes som omfattet af § 1, stk. 1, 1 pkt., i lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser."

Min foreløbige udtalelse blev den 29. april 2005 sendt til A og Erstatningsnævnet med henblik på at de kunne få lejlighed til at komme med bemærkninger til min foreløbige vurdering af sagen.

Erstatningsnævnet oplyste i brev af 3. juni 2005 at nævnet på baggrund af redegørelsen havde besluttet at genoptage A's sag og efterfølgende ville komme med bemærkninger til min foreløbige redegørelse.

Erstatningsnævnet har i brev af 30. august 2005 til mig oplyst at nævnet har taget min foreløbige redegørelse til efterretning. Nævnet har i brev af samme dato til A oplyst at nævnet har anset hendes tilskadekomst for omfattet af offererstatningsloven, og har som følge af hændelsen den 10. februar 2003 tilkendt hende en erstatning på 30.000 kr. til fuld og endelig afgørelse. Erstatningsnævnet vedlagde endvidere til min orientering kopi af nævnets korrespondance med Københavns Politi og A i perioden efter afgivelsen af min foreløbige redegørelse.

Det fremgår bl.a. heraf at nævnet den 3. juni 2005 bad Københavns Politi om at få tilsendt det videobånd fra X Apoteks overvågningskamera som politiet havde brugt i forbindelse med efterforskningen af hændelsen den 10. februar 2003. Såfremt båndet ikke

længere eksisterede, bad nævnet om at få belyst hvilken dato båndet var blevet slettet eller destrueret.

Københavns Politi oplyste den 13. juli 2005 telefonisk over for Erstatningsnævnet at videobåndet ikke eksisterede mere. Apotekeren på X Apotek havde over for politiet oplyst at videobåndet blev destrueret for 6-8 måneder siden – formentlig i oktober/november måned 2004 – da apoteket destruerede alle videobånd i forbindelse med apotekets overgang til digital overvågning. Den 4. august 2005 orienterede Københavns Politi skriftligt Erstatningsnævnet om det passerede.

Forinden havde A i breve af 13. juni 2005 og 27. juli 2005 rykket Erstatningsnævnet for en afgørelse i sagen. Nævnet orienterede i breve af 30. juni 2005 og 4. august 2005 A om at afgørelsen afventede oplysninger fra politiet, og at nævnet ville gennemgå sagen igen og vende tilbage når det havde modtaget de ønskede oplysninger fra politiet.

Den 6. september 2005 sendte jeg en kopi af Erstatningsnævnets brev af 30. august 2005 til mig til A til orientering. Jeg skrev videre at jeg ville vende tilbage til sagen når jeg havde haft lejlighed til at udarbejde min endelige redegørelse.

Ombudsmandens endelige udtalelse

"Idet jeg i det hele henholder mig til det jeg har anført i den foreløbige redegørelse af 29. april 2005, skal jeg udtale følgende:

Det er min opfattelse med henvisning til nævnets egen praksis gengivet i nævnets årsberetning for 1999, afsnit 5.26 om uagtsomhed, samt nævnets praksis gengivet i årsberetningen for 2003, afsnit 7.1.3 om direkte og indirekte skadelidte at nævnet i afgørelsen af 23. september 2003 nærmere burde have vurderet hvorvidt hændelsen den 10. februar 2003 kunne antages at henhøre under straffelovens § 249 om uagtsom legemsbeskadigelse. Endvidere mener jeg at nævnet i afgørelsen burde have

inddraget aspektet om direkte og indirekte skadelidte.

Det er min opfattelse at Erstatningsnævnet forud for nævnets afgørelse af 23. september 2003 i sagen og nævnets senere afgørelser, hvor nævnet fastholdt denne afgørelse, ikke udtrykkeligt havde taget stilling til *om* omstændighederne i forbindelse med hændelsen den 10. februar 2003 kunne oplyses nærmere, og *om* skadevolder må antages at have udvist en grad af uagtsomhed som må anses for omfattet af straffelovens § 249, herunder hvilken betydning det må have for uagtsomhedsvurderingen at skadevolder umiddelbart forinden havde begået tyveri og var på vej væk med udbyttet, *samt* – i lyset heraf og på baggrund af placeringen og antallet af tilstedeværende kunder i apoteket – hvilken betydning den hastighed skadevolderen bevægede sig væk med, og den kraft hvormed han stødte ind i (A), må have for uagtsomhedsvurderingen.

På baggrund af Erstatningsnævnets udtalelser til mig i sagen mener jeg generelt at det er i strid med officialprincippet og som sådant uholdbart at Erstatningsnævnet i praksis har afskåret visse sagsoplysningsmidler som står til nævnets rådighed.

Spørgsmålet om hvordan Erstatningsnævnet i praksis har oplyst sagen, er nærmere belyst i bl.a. Erstatningsnævnets udtalelser til mig af henholdsvis 17. og 29. marts 2004. Nævnet har i sin udtalelse af 17. marts 2004 anført at nævnet ved sin vurdering af sagen naturligvis ikke er bundet af politiets eller anklagemyndighedens vurdering af sagen. Endvidere oplyser nævnet at det er opmærksom på at undladt efterforskning – hvis omstændighederne tilsiger det – ikke skal komme ansøgeren til skade ved nævnets vurdering af om der har været tale om en straffelovsovertrædelse.

I sin udtalelse af 29. marts 2004 anfører nævnet at nævnets sager alene behandles

på skriftligt grundlag, hvori fotografier dog kan indgå. Lydbånd, videobånd, besigtigelser og lignende samt mundtlig forklaring for nævnet anvendes ikke i sagsfremstillingen idet brug af sådanne midler i forbindelse med nævnets stillingtagen til om der foreligger en straffelovsovertrædelse, let ville få karakter af efterforskning. Endvidere bemærker nævnet at anvendelsen af lydbånd mv. formentlig vil medføre en forøgelse af sagsbehandlingstiden idet en større andel af sagerne herved vil skulle behandles på et nævnsmøde frem for ved skriftlig cirkulation blandt nævnets medlemmer.

Jeg må forstå Erstatningsnævnets udtalelse således at nævnet generelt i praksis har indskrænket de midler nævnet anvender i sin oplysning af sagerne, således at nogle af de oplysningsmidler som almindelige forvaltningsretlige regler og voldsoffererstatningslovens § 14 giver nævnet hjemmel til at anvende, ikke anvendes i praksis. Som det fremgår, følger det af officialprincippet og de bevisregler som gælder for forvaltningsmyndigheder at en forvaltningsmyndighed er forpligtet til at anvende det eller de lovlige sagsoplysningsmidler som i den konkrete sag er relevante for at oplyse sagen tilstrækkeligt. En generel begrænsning af Erstatningsnævnets sagsoplysning som anført mener jeg derfor er i strid med officialprincippet og som sådan uholdbar.

Hvad angår Erstatningsnævnets betragtning om at anvendelsen af lydbånd mv. i forbindelse med nævnets oplysning af sagerne vil medføre at en større andel af sagerne derved vil skulle behandles på et nævnsmøde, bemærker jeg at dette hensyn ikke kan anses for sagligt relevant.

Jeg er enig med nævnet i at udgangspunktet for nævnets sagsbehandling er den politimæssige efterforskning. Men under henvisning til det anførte om officialprincippet og om retsgrundlaget for nævnets sagsbehandling mener jeg at

nævnet har en selvstændig pligt til – i sin behandling af sagerne – at fremskaffe det fornødne fyldestgørende oplysningsgrundlag for at kunne træffe en lovlig og rigtig afgørelse. Jeg mener på den baggrund ikke at nævnet i denne sag har været afskåret fra ved selvsyn at gennemse videobåndet fra hændelsen i stedet for at henholde sig til en andenhåndsvurdering heraf. Nævnet har heller ikke været afskåret fra at indhente en egentlig erklæring fra (A) eller at have forsøgt at få oplyst identiteten på de kunder som stod omkring (A), for at få deres vurdering af hvad der var sket. Henset til at politiet i denne sag kun har afhørt (A) telefonisk, og at det i forbindelse med den efterfølgende parts-høring blev tydeliggjort at (A) ikke havde fået fyldestgørende mulighed for – i forbindelse med politiets efterforskning af sagen – at referere hvad der egentlig var foregået, anser jeg nævnets oplysningsgrundlag i sagen for utilstrækkeligt.

I denne forbindelse bemærker jeg også at Erstatningsnævnet ved sin vurdering af sagen efter det oplyste i første omgang modtog et materiale fra politiet som ikke var fuldstændigt, idet der manglede en fotoserie fra videooptagelsen af hændelsen.

Erstatningsnævnet har i sin udtalelse af 19. februar 2004 beklaget at nævnet ikke sendte politiets akter i høring til (A) inden nævnet meddelte afslag på erstatning den 23. september 2003.

Jeg er enig med nævnet i at (A) burde have været partshørt, og mener således det er beklageligt at nævnet ikke forud for afgørelsen partshørte (A) over politiets akter.

Endelig mener jeg at det er beklageligt at Erstatningsnævnet ikke allerede i nævnets svar af 8. oktober 2003 vejledte (A) om hendes muligheder for at få prøvet nævnets behandling og afgørelse af hendes sag. Jeg mener ligeledes det er beklageligt at Erstatningsnævnet – da nævnet i brevet af 18. november 2003 besvarede (A)'s gentagne anmodning om vejledning – kun vejledte hende om muligheden for at indbringe sagen for domstolene, men ikke om muligheden for at klage til Folketingets Ombudsmand.

Samlet er det min endelige opfattelse at Erstatningsnævnets behandling af (A)'s sag har været meget beklagelig.

Da Erstatningsnævnet har genoptaget (A)'s sag og har besluttet at anse hendes tilskadekomst den 10. februar 2003 for omfattet af offererstatningsloven og som følge heraf har tilkendt hende en erstatning på 30.000 kr. til fuld og endelig afgørelse, har jeg ikke grundlag for at afgive en henstilling om genoptagelse af den konkrete sag.

På baggrund af den generelle praksis med hensyn til sagsoplysning som er fremgået af den konkrete sag, henstiller jeg at nævnet fremover ikke indskrænker de midler nævnet anvender i sin oplysning af sagerne, således at nogle af de oplysningsmidler som almindelige forvaltningsretlige regler og voldsoffererstatningslovens § 14 giver nævnet hjemmet til at anvende, ikke anvendes i praksis."

NOTER: (*) FOB 2000, s. 310.

5-6. Sagsbehandling og sagsbehandlingstid i Direktoratet for Kriminalforsorgen

Forvaltningsret 115.2.

En indsat i et statsfængsel klagede den 23. januar 2005 over Direktoratet for Kriminalforsorgens sagsbehandlingstid i forbindelse med en henvendelse til direktoratet den 27. februar 2004.

Den 11. marts 2005 traf direktoratet afgørelse i sagen. I det år som forløb til behandlingen af sagen, blev der givet 12 meddelelser fra Direktoratet for Kriminalforsorgen til den pågældende om den forventede resterende sagsbehandlingstid. I samtlige meddelelser var restsagsbehandlingstiden angivet som få uger.

Ombudsmanden udtalte at han samlet set mente at direktoratets sagsbehandling i den foreliggende sag havde været meget kritisabel. Ombudsmanden lagde herved vægt på at direktoratet igen og igen stillede restbehandlingstider i udsigt over for klageren som direktoratet ikke overholdt, og at der ikke konsekvent blev fulgt op på de tilfælde hvor de lovede sagsbehandlingstider ikke kunne overholdes. Ombudsmanden bemærkede i den forbindelse at han tidligere havde udtalt at en myndighed i de tilfælde hvor en bebudet sagsbehandlingstid ikke kan overholdes, skal give den pågældende underretning herom allerede på det tidspunkt da det må stå klart for myndigheden at den bebudede sagsbehandlingstid ikke kan overholdes. Ombudsmanden bemærkede at han fra andre sager fra direktoratet var stødt på lignende tilfælde.

Ombudsmanden henstillede til Direktoratet for Kriminalforsorgen at undergive spørgsmålet om direktoratets sagsbehandlingstider – særligt spørgsmålet om underretning af klagere og spørgsmålet om besvarelse af rykkere – en samlet overvejelse. Ombudsmanden meddelte samtidig direktoratet at en løsning af spørgsmålet efter hans opfattelse var påtrængende, og at der efter hans opfattelse burde sættes – eventuelt foreløbige – initiativer i værk så vidt muligt omgående.

Specielt om besvarelsen af to konkrete rykkere fra henholdsvis den indsatte og retshjælpen – som tillige havde klaget på den indsattes vegne – udtalte ombudsmanden at det var beklageligt at rykkerne ikke blev besvaret snarest muligt. Ombudsmanden bemærkede i den forbindelse at det i betragtning af sagens samlede forløb på det pågældende tidspunkt ikke fritog direktoratet for at besvare rykkerne at direktoratet forud for rykkerne havde oplyst en forventet sagsbehandlingstid der lå ud over rykkertidspunktet.

Ombudsmanden modtog efterfølgende underretning fra direktoratet om at direktoratet – efter ombudsmandens henstilling – havde påbegyndt en nøjere granskning og revision af det pågældende kontors sagsbehandling som helhed. Direktoratet angav i den forbindelse en række konkrete initiativer som direktoratet påtænkte at iværksætte.

(J.nr. 2005-2877-600).

A, der var indsat som afsoner i Statsfængslet i Nyborg, klagede over Direktoratet for Kriminalforsorgens sagsbehandlingstid i forbindelse med en konkret henvendelse til direktoratet. Ved henvendelsen havde A klaget over at fængselsledelsen – efter hans op-

fattelse – havde overtrådt en række af straffuldbyrdelseslovens bestemmelser i forbindelse med isolationsfængsling af de indsatte efter en hærværksepisode i fængslet i foråret 2004.

Sagens nærmere omstændigheder var følgende:

I brev af 23. januar 2005 klagede den indsatte, A, til ombudsmanden over den tid der indtil da var medgået til behandlingen i Direktoratet for Kriminalforsorgen af hans henvendelse dertil af 27. februar 2004. A henviste til at direktoratet adskillige gange havde stillet i udsigt "at nu var svaret lige på trapperne".

Ved gennemgang af sagens akter kunne det konstateres at der var sket følgende ekspeditioner i sagen:

2004

27. februar: A klagede til Direktoratet for Kriminalforsorgen over nogle forhold i Statsfængslet i Nyborg som var en følge af nogle uroligheder i statsfængslet den 15. februar 2004. Klagen angik det forhold at A ikke havde fået udbetalt arbejdsvederlag for uge 8 og 9, at A var blevet nægtet fællesskab siden den 15. februar 2004, at A var blevet nægtet gårdtur siden den 15. februar 2004, at A siden den 15. februar 2004 var blevet nægtet at handle hos købmanden, og at A siden den 15. februar 2004 var blevet nægtet at få besøg af sin familie.

3. marts: Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte A at direktoratet havde anmodet Statsfængslet i Nyborg om en udtalelse. Der kunne derfor gå ca. 4-6 uger (1) før han ville få svar.

9. marts: Statsfængslet i Nyborg afgav udtalelse til Direktoratet for Kriminalforsorgen. A modtog en genpart af udtalelsen.

10. marts: A afgav sine bemærkninger til Direktoratet for Kriminalforsorgen til udtalelsen fra statsfængslet.

19. marts: X Retshjælp fremkom i brev til Direktoratet for Kriminalforsorgen med nogle uddybende bemærkninger til A's klage.

24. marts: Direktoratet for Kriminalforsorgen anmodede Statsfængslet i Nyborg om en udtalelse i anledning af brevet af 19. marts 2004. Direktoratet underrettede samtidig X

Retshjælp om at svar kunne forventes om 4-6 uger (2).

6. april: X Retshjælp klagede til Statsfængslet i Nyborg over en handling under gårdtur den 3. april 2004 i Statsfængslet i Nyborg.

14. april: Direktoratet for Kriminalforsorgen rykkede Statsfængslet i Nyborg for svar på brevet af 24. marts 2004.

28. april: Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte X Retshjælp at svar kunne forventes inden ca. 3-4 uger (3).

4. maj: A rykkede direktoratet for svar på klagen af 27. februar 2004.

24. maj: Direktoratet for Kriminalforsorgen oplyste X Retshjælp om at svar kunne forventes om ca. 3 uger (4). Direktoratet for Kriminalforsorgen oplyste A om at svar kunne forventes om ca. 3 uger (4).

9. juni: Direktoratet for Kriminalforsorgen oplyste A om at svar forventedes om ca. 2 uger (5).

15. juni: Direktoratet for Kriminalforsorgen oplyste X Retshjælp om at svar kunne forventes om ca. 2 uger (6).

21. juni: Statsfængslet i Nyborg afgav udtalelse til Direktoratet for Kriminalforsorgen. X Retshjælp modtog dele af udtalelsen med henblik på at retshjælpen kunne fremsætte bemærkninger inden 7 dage.

6. juli: X Retshjælp klagede til Direktoratet for Kriminalforsorgen over begrænsningen i partshøringen. Retshjælpen bemærkede at den frist der var fastsat af statsfængslet var "urimelig kort henset til Nyborg Statsfængsels lange sagsbehandlings periode".

26. juli: A rykkede Direktoratet for Kriminalforsorgen for svar og henviste til at direktoratet den 9. juni 2004 havde stillet et svar i udsigt inden for 2 uger.

2. august: Direktoratet for Kriminalforsorgen oplyste A om at han kunne forvente at modtage svar inden ca. 4-6 uger (7) i sagen om forholdene i Statsfængslet i Nyborg, og at A kunne forvente at modtage svar i en sag om overførsel og tilbageholdt udgang inden 4-6 uger.

10. august: Statsfængslet afgav udtalelse til direktoratet i sagen om begrænsning af partshøringen.

19. august: Direktoratet for Kriminalforsorgen tog i brev til X Retshjælp stilling til klagen over begrænsningen i partshøringen.

27. august: Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte X Retshjælp at svar i sagen vedrørende forholdene i Nyborg Statsfængsel kunne forventes om ca. 3 uger (8).

14. september: Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte X Retshjælp at svar kunne forventes om ca. 4-6 uger (9).

26. oktober: Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte X Retshjælp at svar kunne forventes om ca. 4-6 uger (10).

28. oktober: X Retshjælp klagede til Direktoratet for Kriminalforsorgen over den lange sagsbehandlingstid.

7. december: Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte X Retshjælp at svar kunne forventes om ca. 4-6 uger (11).

30. december: X Retshjælp klagede til Direktoratet for Kriminalforsorgen over den langvarige sagsbehandling.

2005

23. januar: A klagede til mig over Direktoratet for Kriminalforsorgens sagsbehandlingstid.

26. januar: Jeg anmodede Direktoratet for Kriminalforsorgen om en udtalelse i anledning af A's klage idet jeg anmodede direktoratet om udtrykkeligt at komme ind på fire nærmere angivne forhold, jf. nærmere nedenfor.

9. februar: Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte mig at jeg kunne forvente at modtage svar på min anmodning om en udtalelse inden 2 uger (12). X Retshjælp blev orienteret herom.

14. februar: Direktoratet for Kriminalforsorgen afgav udtalelse til mig.

1. marts: Jeg gjorde A bekendt med udtalelsen af 14. februar 2005.

3. marts: A fremsatte bemærkninger til udtalelsen.

9. marts: Jeg sendte A's bemærkninger til Direktoratet for Kriminalforsorgen til eventuelle bemærkninger og orienterede A herom.

11. marts: Direktoratet for Kriminalforsorgen traf afgørelse i forhold til X Retshjælp. Direktoratet beklagede den meget lange sagsbehandlingstid.

9. maj: Direktoratet for Kriminalforsorgen afgav udtalelse til mig i anledning af mit brev af 9. marts 2005 til direktoratet.

I brevet af 26. januar 2005 til Direktoratet for Kriminalforsorgen hvor jeg anmodede om en udtalelse i anledning af A's klage anførte jeg bl.a. følgende:

" ...

1. Det fremgår af sagen således som den med klagers bilag er forelagt mig, at direktoratet den 23. juni 2004 modtog den supplerende udtalelse fra Statsfængslet i Nyborg som direktoratet havde udbedt sig på baggrund af en uddybende klage i brev af 19. marts 2004 fra (X) Retshjælp. På det foreliggende grundlag synes sagen siden den 23. juni 2004 udelukkende at have beroet på direktoratet.

2. Direktoratet har i talrige tilfælde under sagens hidtidige forløb underrettet A (og/eller (X) Retshjælp) om at behandlingen af sagen trak (yderligere) ud – således også i breve af 24. marts (4-6 uger), 28. april (3-4 uger), 24. maj (3 uger), 9. juni (2 uger), 2. august (4-6 uger), 27. august (3 uger), 14. september (4-6 uger), 26. oktober (4-6 uger) og 7. december 2004 (4-6 uger). Direktoratet har i enkelte tilfælde også beklaget dette.

På det foreliggende grundlag kan der rejses spørgsmål om hvorvidt de tidsterminer som direktoratet har angivet i forhold til A (og/eller (X) Retshjælp), på de pågældende tidspunkter har været udtryk for en realistisk vurdering af den resterende del af den samlede sagsbehandlingstid.

3. Jeg beder direktoratet om at udtale sig om i hvilket omfang den grund for at sagens behandling er trukket ud som direktoratet i de ovenfor opregnede ni breve har angivet, på

de pågældende tidspunkter har haft grundlag i sagens konkrete forhold. Jeg sigter hermed bl.a. til at direktoratet i brev af 28. april 2004 har oplyst at det forhold at sagsbehandlingen trak (yderligere) ud skyldtes at direktoratet afventede en udtalelse fra Statsfængslet i Nyborg. En tilsvarende oplysning foreligger ikke i direktoratets breve af 24. maj og 9. juni 2004 uanset at den supplerende udtalelse fra statsfængslet først blev modtaget i direktoratet den 23. juni 2004 (jf. direktoratets brev af 2. august 2004). Jeg sigter endvidere (bl.a.) til at direktoratet i brevene af 24. maj, 9. juni 2004 og 2. august 2004 har henvist til 'sagens karakter samt travlhed i direktoratet', mens direktoratet i de efterfølgende breve af 14. september, 26. oktober og 7. december 2004 alene har henvist til 'sagens særlige karakter' (direktoratet har i brev af 27. august 2004 ikke angivet nogen grund).

4. Det fremgår af klagers bilag at (X) Rets hjælp i brev af 28. oktober 2004 til Direktoratet for Kriminalforsorgen klagede over direktoratets 'langsommelige sagsbehandlingstid'. I den forbindelse anførte retshjælpen bl.a. følgende:

'Retshjælpen stiller sig uforstående overfor den lange sagsbehandlingstid, og vi ønsker derfor en bedre begrundelse herfor end en generel henvisning til 'sagens særlige karakter'.'

Direktoratet har i sit brev af 7. december 2004 henvist til direktoratets brev af 26. oktober 2004 hvorved direktoratet meddelte retshjælpen at direktoratet forventede at kunne afslutte sagen inden for 4 – 6 uger. Jeg går derfor umiddelbart ud fra at (X) Rets hjælp ikke har modtaget svar på sin klage/forespørgsel af 28. oktober 2004.

... ''.

Direktoratet for Kriminalforsorgen anførte i udtalelse af 14. februar 2005 til mig bl.a. følgende:

" ...

Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen har nu behandlet Deres henvendelse af 26. januar 2005, hvor De anmoder om en udtalelse i anledning af ovennævnte klage vedrørende den lange sagsbehandlingstid. Ombudsmanden har anmodet om, at direktoratet i sin besvarelse udtrykkeligt kommer ind på 4 konkrete spørgsmål.

Indledningsvis kan direktoratet oplyse følgende om sagsforløbet i den konkrete sag:

Indsatte A klagede den 27. februar 2004 over forskellige forhold i Statsfængslet i Nyborg, herunder tiltag fra statsfængslets side som følge af urolighederne i statsfængslet den 15. februar 2004.

Direktoratet sendte indsattes klage til udtalelse i Statsfængslet i Nyborg og modtog den 15. marts 2004 udtalelsen, ligesom direktoratet samme dag modtog indsattes bemærkninger til udtalelsen.

Den 22. marts 2004 modtog direktoratet uddybende klage fra (X) Retshjælp, i forlængelse af den tidligere indsendte klage fra indsatte. Direktoratet fremsendte den uddybende klage til Statsfængslet i Nyborg til udtalelse den 24. marts 2004.

Den 14. april 2004 erindrede direktoratet skriftligt Statsfængslet i Nyborg om brevet af 24. marts 2004 og anmodningen om en udtalelse. Den 28. april 2004 sendte direktoratet et brev til indsatte, hvor det blev oplyst, at sagen fortsat var under behandling, og at der ville gå længere tid end først antaget, før der forelå en afgørelse, ca. 3-4 uger.

Den 5. maj 2004 modtog direktoratet en henvendelse fra indsatte, hvor han erindrede om sin klage. Ved brev af 24. maj 2004 blev indsatte oplyst om, at sagen fortsat var under behandling, og at der på grund af 'sagens karakter og travlhed i kontoret' desværre kunne gå længere tid end beregnet. Direktoratet oplyste, at man regnede med, at indsatte kunne få svar inden 3 uger. Den 9. juni 2004 blev en tilsvarende skrivelse sendt til indsatte og den 15. juni 2004 til (X) Retshjælp, dog med en frist på 2 uger.

Den 23. juni 2004 modtog direktoratet en supplerende udtalelse fra Statsfængslet i Nyborg. Dele af udtalelsen var sendt til partshøring og (X) Retshjælp fik 7 dage til at fremsætte bemærkninger direkte over for direktoratet. Den 6. juli 2004 klagede (X) Retshjælp over, at der ikke var fuld aktindsigt.

Den 26. juli 2004 erindrede A om sin klage over forholdene i Statsfængslet i Nyborg. Den 2. august 2004 blev (X) Retshjælp orienteret om, at sagen vedrørende aktindsigt og forholdene i Statsfængslet i Nyborg fortsat var under behandling.

Direktoratet oplyste, at der kunne forventes et svar inden 4-6 uger, og at sagsbehandlingstiden skyldtes 'sagens karakter og travlhed i direktoratet'. Den 27. august og den 14. september 2004 blev der fremsendt brev til indsatte(X) Retshjælp, hvoraf det fremgik, at klagesagen fortsat var under behandling, og at svar måtte påregnes inden for 3 uger.

Den 19. august 2004 blev der truffet afgørelse vedrørende klagen om begrænsningen af aktindsigt.

Den 27. august 2004 blev indsatte og (X) Retshjælp igen orienteret om at sagen fortsat var under behandling. Der var ikke anført nogen begrundelse, men det blev anslået, at der på daværende tidspunkt kun ville gå 3 uger før der forelå en afgørelse. Lignende breve blev sendt den 14. september, 26. oktober og 7. december 2004. Sidstnævnte skrivelser dog med længere frister på 4-6 uger og med den begrundelse, at sagsbehandlingstiden skyldtes 'sagens særlige karakter'.

I perioden efter urolighederne blev blandt andet spørgsmålet om udbetaling af arbejdsvederlag, som var et gennemgående klagepunkt fra flere indsatte, drøftet på et mere generelt plan. Således blev der udfærdiget udtalelse fra direktoratets juridiske kontor den 24. maj 2004. Udtalelsen vedrørte statsfængslets udtalelse af 9. marts 2004 om blandt andet forpligtelsen til at udbetale arbejdsvederlag. Udtalelsen fra Juridisk Kontor blev sendt til udtalelse hos Statsfængslet i Nyborg. Statsfængslet afgav herefter en ud-

talelse af 29. juni 2004, og denne gav anledning til, at Juridisk Kontor igen den 2. august 2004 afgav endnu en udtalelse.

Den 7. september 2004 fandt direktoratet det nødvendigt at anmode om yderligere oplysninger fra Statsfængslet i Nyborg. Direktoratet modtog herefter to notater dateret den 5. oktober 2004. Den 24. november 2004 udfærdigede Juridisk Kontor et internt notat på baggrund af de indhentede oplysninger fra Klientkontoret og Statsfængslet i Nyborg. Først på dette tidspunkt var blandt andet jus fastlagt, og det var muligt at få igangsat sagsbehandlingen i alle klagesagerne.

I januar 2005 blev sagsbehandlingen tilendebragt. På baggrund af sagens særlige karakter, herunder at den vedrører urolighederne i Statsfængslet i Nyborg, var det direktoratets hensigt at orientere Justitsministeren om sagen, før alle afgørelser blev sendt ud. Direktoratet nåede ikke dette forud for udskrivning af valget, og det var derfor direktoratets beslutning, at udsendelsen af afgørelserne måtte afvente valgets afslutning med henblik på herefter at orientere Justitsministeren.

Ad 1.

Folketingets Ombudsmand har i sin henvendelse af 26. januar 2004 [2005] blandt andet anført, at på det foreliggende grundlag synes sagen siden den 23. juni 2004 udelukkende at have beroet på direktoratet.

Under henvisning til ovennævnte gennemgang af sagsforløbet, ses sagen således ikke at have været klar til afgørelse efter at direktoratet modtog udtalelsen fra Statsfængslet i Nyborg den 23. juni 2004.

Ad 2.

Folketingets Ombudsmand har blandt andet anført, at der på det foreliggende grundlag kan rejses spørgsmål om, hvorvidt de tidsterminer som direktoratet har angivet i forhold til A (og/eller retshjælpen), på de pågældende tidspunkter har været udtryk for en realistisk vurdering af den resterende del af den samlede sagsbehandlingstid.

Direktoratet finder under henvisning til gennemgangen af sagsforløbet, at vurderingen, som blev foretaget af den enkelte sagsbehandler, forekommer realistisk. Begrundelse herfor fremgår nedenfor.

I forbindelse med fremsendelserne af brevene den 24. marts, 28. april, 24. maj og 9. juni 2004 kan der have været en forventning om, indenfor kortere tid, at modtage den for afgørelsen nødvendige udtalelse fra Statsfængslet i Nyborg.

Da det må have stået klart, at udtalelsen gav anledning til (igen) at høre Juridisk Kontor, blev tidsterminen atter sat op til 4-6 uger. Udtalelsen fra Juridisk Kontor blev udfærdiget den 2. august 2004 og den 27. august 2004 blev tidsterminen igen nedsat, idet der må have været en forventning om, at det herefter inden for kortere tid ville være muligt at træffe en afgørelse.

Det fremgår ovenfor, at direktoratet den 7. september 2004 fandt det nødvendigt at indhente yderligere oplysninger. Det synes derfor ikke at være urealistisk, at der den 14. september 2004 blev sendt et brev, hvor den anslåede tidstermin igen blev sat op.

Den 26. oktober blev tidsterminen igen fastsat til 4-6 uger. Henset til, at der på daværende tidspunkt var blevet udfærdiget notater den 5. oktober 2004 og disse indgik som grundlag for det notat Juridisk Kontor udfærdigede den 24. november 2004, synes tidsterminen på daværende tidspunkt at have været rimelig.

Ved afsendelsen af brevet den 7. december 2004, hvor tidsterminen blev anslået til at være 4-6 uger, var det muligt at afgøre sagerne. Det var imidlertid hensigten at orientere Justitsministeren før afsendelse af afgørelserne, ligesom det var hensigten, at der skulle afholdes et møde mellem Statsfængslet i Nyborg og direktoratet, for der at orientere nærmere om de afgørelser, som direktoratet var kommet frem til. På baggrund heraf samt det forhold, at der lå en ferieperiode indenfor tidsterminen, synes vurderingen af tidsterminen at have været rimelig.

Ad 3.

Ombudsmanden har bedt direktoratet om at udtale sig om, i hvilket omfang den grund for at sagens behandling er trukket ud, som direktoratet i de ovenfor nævnte opregnede ni breve har angivet, på de pågældende tidspunkter har haft grundlag i sagens konkrete forhold.

Direktoratet finder efter en gennemgang af sagsforløbet mv., at begrundelsen for sagsbehandlingstiden i flere breve har været for kortfattet og upræcis, hvilket beklages.

Ad 4.

Ombudsmanden har, under henvisning til (X) Retshjælp brev af 28. oktober 2004 til direktoratet, anført at man går ud fra, at (X) Retshjælp ikke har modtaget svar på klage/forespørgsel af 28. oktober 2004.

Dette er direktoratet enig i. Direktoratet har derfor ved skrivelse af 8. februar 2005 ganske kort redegjort for, hvorpå sagen har beroet, samt hvorpå sagen fortsat beror."

Jeg udtalte herefter følgende:

Ombudsmandens udtalelse

"Fra det tidspunkt da (A) klagede til Direktoratet for Kriminalforsorgen den 27. februar 2004, til Direktoratet for Kriminalforsorgen traf afgørelse den 11. marts 2005, gik der mere end 1 år.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i brevet til (A) af 11. marts 2005 beklaget den meget lange sagsbehandlingstid. En tilsvarende beklagelse er ikke – direkte – indeholdt i udtalelsen af 14. februar 2005 til mig.

Jeg finder at det er meget beklageligt at der gik så lang tid til behandlingen af sagen som det var tilfældet (jf. også nærmere nedenfor).

Jeg har samtidig hermed gjort Direktoratet for Kriminalforsorgen bekendt med min opfattelse.

Efter punkt 206 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (i Retsinformation nr. 11740 af 4. december 1986) bør en forvaltningsmyndighed hvis myndig-

heden 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 en myndighed 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. Besvarelsen bør indeholde oplysning om hvorpå sagen beror, og så vidt mulig oplysning om hvornår myndigheden regner med at afgørelsen kan foreligge. Dette følger af vejledningens punkt 208.

Som det fremgår af oversigten ovenfor af ekspeditionerne i sagen, har der i det år som forløb til behandlingen af sagen været givet 12 meddelelser fra Direktoratet for Kriminalforsorgen om den forventede resterende behandlingstid. Alle de restsagsbehandlingstider der har været angivet, har været i få uger.

Det er naturligvis ganske utilfredsstillende at der således igen og igen af direktoratet stilles restsagsbehandlingstider i udsigt over for klageren som direktoratet så ikke overholder.

Hertil kommer at direktoratet end ikke konsekvent har fulgt op på de tilfælde hvor de lovede restsagsbehandlingstider ikke har kunnet overholdes.

Jeg har tidligere udtalt at en myndighed i de tilfælde hvor en bebudet sagsbehandlingstid ikke kan overholdes, skal gives den pågældende underretning herom – ikke først ved fristens udløb – men allerede på det tidspunkt da det må stå klart for myndigheden at den bebudede sagsbehandlingstid ikke kan overholdes.

Den næstsidste meddelelse (nr. 11) om den (nu) forventede restsagsbehandlingstid blev givet den 7. december 2004 (ca. 4-6 uger) og først den 9. februar 2005, og efter at (A) havde klaget til mig, og efter at jeg havde hørt Direktoratet for Kriminalforsorgen, gav direktoratet en ny meddelelse – den 9. februar 2005 (nr. 12), dvs. næsten 3 uger efter at den angivne frist i brevet af 7. december 2004 var udløbet.

Samlet må jeg finde sagsbehandlingen i den foreliggende sag meget kritisabel hvor jeg navnlig lægger vægt på de gentagne løfter der ikke er blevet overholdt.

Jeg har samtidig hermed gjort Direktoratet for Kriminalforsorgen bekendt med min opfattelse.

Fra andre sager som jeg har behandlet i forhold til Direktoratet for Kriminalforsorgen, er jeg stødt på lignende – dog ikke helt så grelle tilfælde. Og også i forhold til udtalelser som jeg har anmodet direktoratet om i konkrete sager, har jeg måttet konstatere gentagne tilfælde af løfter om forventelige sagsbehandlingstider som ikke er blevet holdt, men erstattet af nye meddelelser.

Jeg har samtidig hermed henstillet til Direktoratet for Kriminalforsorgen at undergive spørgsmålet om direktoratets sagsbehandlingstider – herunder navnlig spørgsmålet om underretning når sagen behandling trækker længere ud end klageren med rimelighed kan regne med, samt spørgsmålet om besvarelse af rykker (se herom nedenfor) – en samlet overvejelse.

Jeg har udbedt mig underretning om resultatet af direktoratets overvejelser, og jeg har meddelt direktoratet at jeg gerne bistår direktoratet med overvejelserne. Endelig har jeg meddelt direktoratet at en løsning af spørgsmålet efter min opfattelse er påtrængende, og der efter min opfattelse bør sættes initiativer – eventuelt foreløbige – i værk så vidt muligt omgående.

Specielt om besvarelse af (A)'s og (X) Retshjælps rykkere bemærker jeg:

(A) rykkede ved brev af 4. maj 2004 Direktoratet for Kriminalforsorgen for svar.

Ved brev af 24. maj 2004 til (X) Retshjælp oplyste Direktoratet for Kriminalforsorgen at svar kunne forventes at foreligge om ca. 3 uger (nr. 4).

Meddelelsen blev givet – ikke til (A) – men til (X) Retshjælp, og meddelelsen blev ikke givet snarest muligt efter (A)'s rykker.

Dette er beklageligt. Jeg bemærker det forhold – sagens samlede forløb på det tidspunkt taget i betragtning – at der var angivet en forventet (rest)sagsbehandling den 28. april 2004 på 3-4 uger (nr. 3) ikke fritager Direktoratet for Kriminalforsorgen for at besvare (A)'s rykker.

(X) Retshjælp rykkede Direktoratet for Kriminalforsorgen for svar ved brev af 28. oktober 2004.

Først den 7. december 2004 gav Direktoratet for Kriminalforsorgen en (ny) meddelelse til (X) Retshjælp om den forventede restsagsbehandlingstid.

Dette er ikke snarest muligt. Jeg har samtidig hermed meddelt Direktoratet for Kriminalforsorgen at det er beklageligt at rykkeren af 28. oktober 2004 ikke blev besvaret snarest muligt. Jeg bemærker at det forhold – sagens samlede forløb taget i betragtning – at der var angivet en forventet sagsbehandlingstid den 26. oktober 2004 på ca. 4-6 uger (nr. 10) ikke fritager direktoratet fra at besvare rykkeren.

...”

Den 1. november 2005 modtog jeg underretning fra direktoratet. Heri anførte direktoratet bl.a. følgende:

”De har den 13. juli 2005 henstillet til direktoratet for Kriminalforsorgen at undergive spørgsmålet om direktoratets sagsbehandlingstider – herunder navnlig spørgsmålet om besvarelse af rykkere – en samlet overvejelse. De bad ved samme lejlighed om under-

retning om resultatet af direktoratets overvejelser.

...

Direktoratet kan oplyse, at overvejelserne endnu ikke er fuldt tilendebragt.

Dette skyldes, at det findes mest hensigtsmæssigt, hvis Klientkontorets sagsbehandling – og dermed ikke blot besvarelse af rykkere og angivelse af forventet sagsbehandlingstid – som helhed underkastes en nøjere granskning og revision, så det i større omfang end nu bliver muligt blandt andet at inddrage elektroniske redskaber, som er blevet implementeret i Kriminalforsorgen.

Alle standardkoncepter skal derfor gennemgås og revideres, og det overvejes for eksempel at opdele klage typerne i 3-4 typer med forskellige koncepter for meddelelse af forventet sagsbehandlingstid.

Ligeledes overvejes det at lave flere forskellige standardkoncepter for underretningsskrivelser med forskellige 'grader' af forklaringer og beklagelser, ligesom indførelse af graduerede underretningsskrivelser overvejes med henblik på at få foretaget en nærmere vurdering af den realistiske sagsbehandlingstid.

Det kan dog oplyses, at Klientkontoret allerede i maj 2005 ændrede standardkoncepterne, således at den forventede sagsbehandlingstid som minimum blev oplyst at være 6-8 uger mod hidtil 4-6 uger, idet man i Klientkontoret var opmærksom på, at der var et stort antal sager til ekspedition, hvorfor sagsbehandlingstiden trak ud.

Efter Deres henstilling den 13. juli 2005 er Klientkontorets medarbejdere blev instrueret i, at der skal foretages en meget nøje vurdering af hver enkelt sag, før der overfor klienten tilkendegives en estimeret sagsbehandlingstid, således at tilkendegivelsen bliver så realistisk som mulig.

Klientkontoret har derudover gennemført nogle dage, hvor husets øvrige sagsbehandlere deltog i kontorets arbejde med henblik på at nedbringe antallet af sager, der var til ekspedition.

Endvidere gøres der en indsats for at fastholde medarbejdere i Klientkontoret i længere tid, idet der hidtil har været en meget stor personaleudskiftning på sagsbehandlersiden, et forhold, som naturligvis har stor betydning for kontorets kapacitet og sagsflowet.

Ligeledes vil ledelsessiden i klientkontoret blive styrket det næste halve år blandt andet med henblik på den ovenfor nævnte gennemgang af sagsbehandlingen og strukturerne i Klientkontoret, således at ressourcerne kan blive anvendt bedst muligt, herunder skal det vurderes, om der kan anvendes nye

metoder for arbejdstilrettelæggelsen, som for eksempel LEAN management.

De vil modtage underretning om resultatet af overvejelserne, når de er tilendebragt, hvilket imidlertid tidligst forventes at ske efter årsskiftet, da der sandsynligvis vil være tale om grundlæggende ændringer i sagsgangen, som vil kræve inddragelse af alle medarbejdergrupper i Klientkontoret og bistand fra andre ressortkontorer.”

Herefter fandt jeg ikke grundlag for at foretage mig yderligere i sagen ud over at afvente den endelige underretning.

Kirkeministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2005 afsluttet 35 sager inden for Kirkeministeriets sagsområde. 28 af disse sager blev afvist.

De resterende 7 sager blev realitetsbehandlet. Alle 7 sager handlede om afgørelser. I alt gav 5 af sagerne anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 27, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	7	1	1	3
<i>I alt</i>	<i>7</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>3</i>

2 sager fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 6-1: Meraktindsigt i personalesag

Sag nr. 6-2: Sognepræst frataget hvervet som begravelsesmyndighed

6-1. Meraktindsigt i personalesag

Forvaltningsret 112.2 – 11241.1 – 11241.3.

Et medlem af en menighed spurgte biskoppen om status i en klagesag som nogle lokale menighedsråd havde rejst vedrørende en sognepræsts varetagelse af sine opgaver. Biskoppen afviste at udtale sig om spørgsmålet da der var tale om en personsag. Kirkeministeriet tiltrådte biskoppens afgørelse med den bemærkning at de ønskede oplysninger var omfattet af tavshedspligt. Ministeriet anførte senere over for ombudsmanden at oplysningerne indgik i en personalesag der som sådan var undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt., og at oplysningerne i sagen derfor måtte anses for omfattet af tavshedspligt.

Ombudsmanden var enig i at den pågældende sag var undtaget fra aktindsigt. Ministeriets henvisning til tavshedspligten og det forhold at ministeriet ikke havde taget stilling til om menighedsmedlemmet burde gives aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, gav imidlertid ombudsmanden anledning til nogle generelle bemærkninger om forholdet mellem tavshedspligtsreglerne og undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt.

Ombudsmanden udtalte at der som udgangspunkt ikke er noget til hinder for at give meroffentlighed i oplysninger der kun undtages fra aktindsigt fordi de indgår i sager omfattet af offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt. Ombudsmanden henstillede til ministeriet at genoptage behandlingen af sagen.

(J.nr. 2005-0241-701).

Det fremgik af sagen at A i brev af 6. september 2004 rettede henvendelse til Biskoppen over B Stift om status i en klagesag rejst af nogle lokale menighedsråd over for biskoppen vedrørende sognepræst C's varetagelse af sine opgaver. A bad biskoppen om at oplyse om han havde afvist klagen, om de pågældende menighedsråd havde trukket klagen tilbage, eller om klagesagen fortsat var til behandling hos biskoppen.

I sit svar af 29. september 2004 afviste biskoppen at udtale sig om de stillede spørgsmål med henvisning til at der var tale om en personsag. Biskoppen tilføjede at dette beskyttelseshensyn skyldtes den berørte sognepræst.

Den 22. oktober 2004 indbragte A biskoppens afgørelse for Kirkeministeriet. A gjorde gældende at afgørelsen var udtryk for en klar overfortolkning af tavshedspligten, idet han udelukkende spurgte til status i sagen og ikke om selve sagens indhold.

Ministeriet stadfæstede afgørelsen ved brev af 3. november 2004. Som begrundelse anførte ministeriet følgende med henvisning til biskoppens brev af 29. september 2004:

” ...

I anledning heraf anmoder De om en bekræftelse fra Kirkeministeriet på, at tavshedspligt ikke er aktuel i relation til et spørgsmål om status i denne konkrete sag.

Hertil skal det oplyses, at forvaltningslovens § 27 foreskriver, at den, der virker indenfor den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, når det er nødvendigt for at varetage væsentlige hensyn til private interesser, herunder navnlig til: nr. 6) enkeltpersoners interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne forhold.

Oplysninger om en persons arbejds- og ansættelsesforhold vil efter omstændighederne også være fortrolige, og dermed være omfattet af reglen om tavshedspligt.

Henset til at der er tale om en klagesag rejst mod vedkommende præst, må det antages, at oplysning om status på sagen vil være omfattet af forvaltningslovens § 27 om tavshedspligt, hvorfor ministeriet finder, at biskoppen med henvisning til reglen om tavshedspligt har været berettiget til at afvise en besvarelse af Deres spørgsmål.”

Den 20. december 2004 skrev A til ministeriet på ny. Han anførte at de stillede spørgsmål hverken vedrørte sognepræstens personlige eller arbejdsmæssige forhold, men udelukkende selve klagesagens fortsatte eksistens, og derfor ikke var omfattet af tavshedspligten.

Ministeriet svarede i brev af 12. januar 2005 at det henholdt sig til sin tidligere besvarelse af 3. november 2004.

Den 17. januar 2005 klagede A til mig over ministeriets afgørelser af 3. november 2004 og 12. januar 2005. A oplyste at han ikke havde nogen direkte interesse i sagen, men at han som ”medklager” via sit menighedsråd anså sig for principielt berettiget til at blive gjort bekendt med klagesagens forløb.

I brev af 21. januar 2005 bad jeg Kirkeministeriet og Biskoppen over B Stift om en udtalelse. Jeg bad endvidere om udlån dels af ministeriets og biskoppens akter vedrørende A's anmodning om aktindsigt, dels af akterne på den sag som A havde bedt om aktindsigt i.

Jeg modtog udtalelserne og akterne med brev fra ministeriet af 19. maj 2005.

Biskoppen anførte i sin udtalelse af 31. marts 2005 at han af de grunde han tidligere havde anført over for A, ikke fandt at der kunne gives aktindsigt i sagen. Der var tale om en personsag vedrørende en sognepræst.

I sit brev af 19. maj 2005 udtalte Kirkeministeriet følgende:

”...

Da (A) ikke er part i sagen, skal anmodningen om aktindsigt vurderes efter offentlighedsloven.

Sagen, der anmodes om aktindsigt i, er en personsag, som ifølge § 2, stk. 2, i lov om of-

fentlighed i forvaltningen er undtaget fra loven og undtaget aktindsigt. Undtaget fra loven er herunder også klagesager over den ansatte (sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste).

Hensigten med at undtage visse oplysninger (sager) fra aktindsigt må være, at disse (oftest meget personfølsomme) oplysninger skal være underlagt tavshedspligt og dermed ikke skal komme andre end de til den pågældende sags berørte parter til kendskab – et beskyttelseshensyn til sagsparterne.

Der er, som det fremgår af sagens akter, tale om en så omfattende, meget personrelateret og følsom klagesag vedrørende sognepræsten, at både oplysninger om selve indholdet, men også *status* på klagesagen vedr. sognepræsten må antages at være undtaget aktindsigt.

Ministeriet er derfor af den opfattelse, at biskoppen retteligt har fastholdt beskyttelseshensynet til sognepræsten og med henvisning til, at der er tale om en personsag, der (efter offentlighedsloven) er undtaget aktindsigt, retteligt har afvist en besvarelse af spørgsmål fra (A) til såvel selve indholdet som status på klagesagen.”

Ombudsmandens udtalelse

”Oplysninger om en sags aktuelle status – herunder om på hvilken myndighed eller part sagens videre behandling beror, og om sagen fortsat verserer eller tværtimod må anses for afsluttet – vil normalt fremgå af sagens akter.

En person der ikke er part i sagen, har i dette omfang ret til at blive gjort bekendt med sådanne oplysninger gennem aktindsigt i henhold til offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer). Selv oplysninger som fremgår af dokumenter der på grund af deres interne karakter eller af andre årsager måtte være undtaget fra adgangen til aktindsigt, skal myndigheden således gøre tilgængelige for aktindsigt. Det følger af

den såkaldte ekstraheringspligt i lovens § 11, stk. 1.

Ud over den ved offentlighedsloven lovfæstede adgang til aktindsigt findes der imidlertid ikke nogen almindelig pligt for myndighederne til at gøre offentligheden bekendt med oplysninger som fremgår af dokumenterne i en konkret sag, eller med oplysninger vedrørende sagen i øvrigt. Før lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen som nu er afløst af offentlighedsloven fra 1985, gjaldt der i dansk ret således ingen almindelig regel om offentlighed inden for forvaltningen. Jeg henviser til Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 223.

Som anden end part i klagesagen vedrørende sognepræst (C) har De således kun ret til at blive gjort bekendt med sagens oplysninger i det omfang det følger af offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt.

Kirkeministeriet har i sin udtalelse af 19. maj 2005 som begrundelse for at afslå aktindsigt i sagen over for Dem peget på offentlighedslovens § 2, stk. 2. Denne bestemmelse og den tilhørende bestemmelse i § 2, stk. 3, har følgende ordlyd:

’§ 2.

...

Stk. 2. Bortset fra bestemmelsen i § 6 gælder loven endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste. Det samme gælder for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste, jf. dog stk. 3 og § 4, stk. 2.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2, 2. pkt., gælder loven for oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder loven endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover. Det gælder dog kun

for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.’

Undtagelsen i § 2, stk. 2, 2. pkt., blev indført ved lov nr. 276 af 13. maj 1998 og har baggrund i betænkning nr. 1349/1997 som blev afgivet af en arbejdsgruppe under Justitsministeriet. Sager om tjenstlige forhold var som sådan tidligere kun undtaget fra aktindsigt i det omfang de vedrørte ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, jf. den stadigvæk gældende bestemmelse i 1. pkt.

Med den udvidede undtagelse i 2. pkt. er enhver sag om tjenstlige forhold som udgangspunkt nu undtaget fra aktindsigt i det hele. Det gælder bl.a. klagesager over den enkelte ansattes adfærd eller udførelsen af den pågældendes hverv, uanset om klagesagen behandles af ansættelsesmyndigheden eller et særligt klageorgan. Der vil alene være adgang til aktindsigt i visse oplysninger i sådanne sager for så vidt det følger af § 2, stk. 3. Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 94 ff.

Ved min gennemgang af Kirkeministeriets og Biskoppen over (B) Stifts akter i klagesagen vedrørende (C) har jeg måtte konstatere at sagen, som den foreligger for begge myndigheder, i realiteten drejer sig om tjenstlige forhold som ovenfor anført. Sagen er som sådan derfor undtaget fra aktindsigt efter § 2, stk. 2, 2. pkt.

Samtlige dokumenter og oplysninger i sagen er som udgangspunkt således også undtaget fra aktindsigt. Jeg bemærker herved at ekstraheringspligten i § 11, stk. 1, alene gælder i forhold til undtagne dokumenter og ikke i forhold til sager der undtages fra lovens anvendelsesområde i det hele. De ønskede oplysninger om klagesagens aktuelle status vedrører endvidere hverken (C)’s navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold eller tjenesterejser, jf. § 2, stk. 3.

De har derfor ikke krav på aktindsigt i disse oplysninger, idet jeg endvidere be-

mærker at bestemmelserne i § 6 og § 4, stk. 2, som der henvises til i § 2, stk. 2, ikke finder anvendelse i den konkrete sag.

Derfor er jeg for så vidt også enig i ministeriets udtalelse af 19. maj 2005 hvorefter De ikke har adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven. Det havde dog været ønskeligt om disse overvejelser allerede var fremgået af ministeriets oprindelige afgørelse i sagen. Det var således først i sin udtalelse til mig at ministeriet bedømte Deres forespørgsel som en anmodning om aktindsigt i henhold til offentlighedsloven.

Som følge heraf har ministeriet i sin afgørelse af 3. november 2004 desuden ikke taget stilling til om oplysningerne – uagtet at selve sagen er undtaget fra aktindsigt efter § 2, stk. 2, 2. pkt. – kan udleveres i henhold til bestemmelsen om meroffentlighed i § 4, stk. 1, 2. pkt. Ministeriet har heller ikke forholdt sig til dette spørgsmål i sin udtalelse af 19. maj 2005.

Efter den nævnte bestemmelse i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., begrænses adgangen til at give meroffentlighed imidlertid af reglerne om tavshedspligt mv. Da ministeriet netop har anført at oplysningerne om klagesagens aktuelle status er omfattet af tavshedspligten i forvaltningslovens § 27, stk. 1, må jeg herefter gå ud fra at ministeriet på det foreliggende grundlag ikke vil være indstillet på at meddele Dem meroffentlighed.

Tavshedspligten efter forvaltningslovens § 27, stk. 1, omfatter bl.a. oplysninger hvis hemmeligholdelse er nødvendig for at varetage væsentlige hensyn til enkeltpersoners interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige forhold.

I sin afgørelse af 19. maj 2005 har ministeriet til støtte for sin opfattelse hvorefter oplysningerne må anses for tavshedsbelagt, imidlertid alene anført at der er tale om en 'omfattende, meget personrelateret og følsom klagesag', og har ikke i øvrigt peget på nogen hensyn der kunne begrun-

de hemmeligholdelse, ud over det generelle forhold at sagen er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 2.

Ministeriets begrundelse giver mig anledning til overvejelser om hvorvidt oplysninger der indgår i sager som er undtaget fra aktindsigt efter § 2, stk. 2, nr. 2, generelt må anses for tavshedsbelagte og dermed unddraget meroffentlighed. I betænkning nr. 1349/1997, s.72, anføres herom følgende:

'...

Arbejdsgruppens lovudkast indebærer en begrænsning af adgangen til aktindsigt i personalesager, således at en række oplysninger, der i dag er undergivet aktindsigt, efter lovudkastet ikke er omfattet af loven.

Der kan på den baggrund være anledning til at understrege, at der ikke fra arbejdsgruppens side tilsigtes nogen ændringer for så vidt angår spørgsmålet om meroffentlighed. Der vil således – i det omfang, reglerne om tavshedspligt tillader det – ikke være noget til hinder for at give aktindsigt i oplysninger, som efter lovudkastet ikke er omfattet af loven, eller i oplysninger, som er omfattet af loven, men som kan undtages efter de almindelige bestemmelser i §§ 7-14.

...

Bliver der spørgsmål om at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, er det samtidig arbejdsgruppens opfattelse, at der altid bør gives den ansatte lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger, således at disse kan indgå i afvejningen af de hensyn, der taler henholdsvis for og imod meroffentlighed.'

Som det fremgår, berøres adgangen til meraktindsigt og dermed omfanget af tavshedspligten efter forvaltningslovens § 27, stk. 1, ikke af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 2. Der kan således ikke uden videre drages den slutning, som ministeriet synes at

være inde på, at hvis en oplysning indgår i en sag der er omfattet af undtagelsesbestemmelsen, er denne oplysning tavshedsbelagt. Jeg henviser endvidere til Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 263, note 153, som bl.a. anfører følgende:

‘Således er en række (tjenstlige) oplysninger om enkeltpersoner i den offentlige forvaltning, der i medfør af offentlighedslovens § 2 ikke er omfattet af adgangen til aktindsigt, ikke nødvendigvis omfattet af tavshedspligten.’

De hensyn der varetages ved de almindelige tavshedspligtsregler, vil i sager om aktindsigt efter offentlighedsloven i stedet typisk være reguleret i lovens §§ 12 og 13 som vedrører undtagelse af konkrete oplysninger. Jeg henviser til Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 438.

Jeg mener på denne baggrund ikke at der efter § 4, stk. 1, 2. pkt., som udgangspunkt er noget til hinder for at meddele meroffentlighed i oplysninger der alene undtages fra aktindsigt fordi de indgår i sager omfattet af § 2, stk. 2, 2. pkt.

I den forbindelse bemærker jeg at eksempelvis oplysninger vedrørende påståede eller konstaterede disciplinærforsøelser som udgangspunkt ikke er undtaget fra aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 1. Denne bestemmelse, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold, antages således ikke at omfatte oplysninger om disciplinærforsøelser, medmindre disse udspringer af den ansattes privatliv eller af strafbare forhold. Jeg henviser til betænkning nr. 1349/1997, s. 34 f, og Jon Andersen, Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 424.

Adgangen til at undtage sådanne oplysninger efter undtagelsesbestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige

hensyn til private og offentlige interesser hvor hemmeligholdelse efter forholdets karakter er særligt påkrævet, er herefter ganske snæver. Af forarbejderne til denne bestemmelse følger det således at aktindsigt kun kan afslås med hjemmel heri hvor der er nærliggende fare for at de nævnte interesser vil lide skade af betydning. Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 233, med henvisning til forarbejderne.

Når der bortses fra undtagelsen i § 2, stk. 2, vil de her eksempelvis nævnte oplysninger som udgangspunkt derfor ikke være undtaget fra aktindsigt; der synes for så vidt heller ikke at være noget til hinder for at overveje meroffentlighed i sådanne oplysninger.

Jeg har imidlertid ikke grundlag for at vurdere om de personrelaterede og følsomme forhold ministeriet nævner i sin udtalelse af 19. maj 2005, må antages at vedrøre disciplinærforsøelser af den ovenfor nævnte karakter eller andre forhold som alene er undtaget fra aktindsigt fordi den sag de indgår i, er omfattet af § 2, stk. 2.

Jeg har derfor henstillet over for ministeriet at det i lyset af det ovenfor anførte og efter en konkret vurdering af hvilke hensyn der eventuelt kunne begrunde hemmeligholdelse af de ønskede oplysninger efter bl.a. forvaltningslovens § 27, stk. 1, tager stilling til om der overhovedet kan meddeles Dem meroffentlighed i oplysningerne efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Endvidere har jeg henstillet over for ministeriet at det, inden det tager endelig stilling til spørgsmålet om meroffentlighed, giver (C) lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger således at disse kan indgå i afvejningen af de hensyn der taler henholdsvis for og imod meroffentlighed.”

6-2. Sognepræst frataget hvervet som begravelsesmyndighed

Ansættelses- og arbejdsret 1.9. – Forvaltningsret 1133.1 – 1133.2 – 114.3 – 11.9 – 12.1 – 123.4.

Kirkeministeriet fratog en sognepræst hvervet som begravelsesmyndighed og gav samtidig præsten en kraftig påtale for at have medvirket til at skabe tvivl om sin varetagelse af dette hverv. Det måtte trods nogen uklarhed lægges til grund at beslutningen ikke var en disciplinær reaktion omfattet af tjenestemandslovens regler om disciplinærfølgning – som det oprindelig havde været Kirkeministeriets tanke – men en diskretionær (skønsmæssig) reaktion.

Ombudsmanden mente ikke der var hjemmel til at give påtalen idet en påtale som diskretionær reaktion forudsætter at den er fremadrettet, dvs. at den gives med henblik på at ændre den ansattes fremtidige adfærd. Ombudsmanden mente endvidere at der var betydelig tvivl om hvorvidt der var et tilstrækkelig sikkert grundlag for afgørelsen om at fratage sognepræsten hvervet som begravelsesmyndighed.

Kirkeministeriet burde have partshørt sognepræsten da det stod klart at der ikke ville blive tale om en disciplinærsag, men om en diskretionær afgørelse. Desuden var reglerne om begrundelse tilsidesat.

Ombudsmanden udtalte at den uklarhed hvormed to breve fra Kirkeministeriet til sognepræsten var formuleret, var meget beklagelig på grund af de pågældende personaleretlige beslutningers alvorlige karakter.

Ombudsmanden henstillede at sagen blev genoptaget, og at der blev truffet en ny afgørelse i lyset af det ombudsmanden havde anført.

Ministeriet tog ombudsmandens udtalelse til efterretning og overlod det til biskoppen at beslutte hvornår hvervet som begravelsesmyndighed skulle føres tilbage til sognepræsten.

(J.nr. 2003-2993-812).

Det fremgik at biskoppen over X Stift i en indberetning af 7. januar 2002 til Kirkeministeriet orienterede ministeriet om at biskoppen havde besluttet at sognepræst A – som den 25. januar 2001 af biskoppen var blevet sat under skærpet tilsyn i et år – skulle være under skærpet tilsyn i endnu et år.

Ved brev af 8. januar 2002 meddelte biskoppen over X Stift A at han fortsat skulle være under skærpet tilsyn. Biskoppen skrev bl.a. følgende:

”Siden du blev sat under skærpet tilsyn den 25. januar 2001 er der indkommet flere berettede klager over dig. Under et møde den 8. oktober 2001 blev sagerne gennemgået med dig, herunder også sagerne om din kirkebogsførelse.

Jeg har foretaget en indberetning til Kirkeministeriet om de sager, der har været, jf. vedlagte skrivelse af 7. ds.

Jeg har også anordnet ekstraordinært kirkebogseftersyn for perioden fra din ansættelse og indtil der blev ansat kordegn i sognet i 1988.

Jeg har under møder den 18. august 2000, 25. januar 2001 og 8. oktober 2001 foreholdt dig, at din adfærd og omgangstone giver anledning til klage fra menighed og ansatte i sognet. Jeg har foreholdt dig, og givet dig pålæg om at omgås andre mennesker med respekt og på en sådan måde at de ikke føler sig forulempede,

jeg har pålagt dig at medvirke til at bedre samarbejdsforholdene i sognet,

jeg har pålagt dig at undlade at tiltage dig kompetencer som rettelig henhører under menighedsrådet og

jeg har pålagt dig at overholde den lovgivning, der vedrører din embedsførelse.

Med baggrund i ovenstående har jeg besluttet at forlænge det skærpede tilsyn med dig i endnu et år, d.v.s. til udløbet af januar måned 2003."

Ifølge et referat af 3. april 2002 blev der den 2. april 2002 holdt et møde hos biskoppen hvor A deltog. På mødet blev resultatet af et ekstraordinært eftersyn af A's tilførsler til kirkebøger i Y Sogn i perioden 1978-1988 gennemgået.

I anledning af en indstilling fra biskoppen meddelte Kirkeministeriet ved brev af 4. juli 2002 biskoppen at han skulle udpege en anden præst til at påtage sig opgaven som ansvarlig for kirkebogsførelsen i Y Sogn indtil A havde kvalificeret sig til at løse opgaven. A modtog en kopi af Kirkeministeriets brev af 4. juli 2002.

Den 30. december 2002 klagede sognepræst B til biskoppen over A vedrørende A's funktion som begravelsesmyndighed i en konkret sag. I klagen blev bl.a. følgende anført:

"Lørdag den 28. december var der anmeldt bisættelse i (Z) kirke kl 11.00, som undertegnede var bedt om at forestå. Det drejede sig om en beboer fra en af afdelingerne på (...).

Jeg har altid krævet at have en underskrevet dødsanmeldelse i hånden (til præsten) – før jeg forestod en bisættelse eller begravelse.

Da jeg mødte frem i (Z) kirke – nævnte dato – havde jeg endnu ikke modtaget en underskrevet dødsanmeldelse.

Jeg forventede derfor, at anmeldelsen ville ligge i præsteværelset eller at jeg ville få den overrakt af bedemanden, der ofte medbringer anmeldelsen til mine højtideligheder – efter aftale med undertegnede.

Der forelå ingen underskrevet anmeldelse i præsteværelset og jeg blev spurgt af kirketjeneren om jeg havde modtaget den i mit

hjem, hvortil jeg kunne svare benægtende.

Jeg taler derefter med bedemand (C), fra (D)'s begravelsesforretning, (Æ)-by i våbenhuset.

Han fortæller, at han telefonisk har aftalt med sognepræst (A), at hvis han kunne være i (Y) præstegård inden kl. 14.00, fredag den 27. – ville han kunne få stemplet og underskrevet anmeldelsen af (A) og derefter få de relevante papirer med.

Hvis det ikke var muligt for bedemanden at nå frem inden fredag kl 14.00 – skulle han bare lægge anmeldelsen i postkassen, hvorefter (A) selv ville ordne det fornødne og lægge anmeldelsen til præsten i præsteværelset i (Z) kirke.

Jeg siger, at egentlig har jeg ikke lov at gennemføre en bisættelse uden en underskrevet dødsanmeldelse.

(C) henter en kopi af 'anmelderens' dødsanmeldelse til mig i rustvognen – og jeg konstaterer, at (E) har underskrevet på vegne af sognepræsten.

Jeg studser og siger – jamen, det er jo ikke tilladt og giver udtryk for, at hvis nogen skulle skrive under i begravelsesmyndighedens fravær – må det vel egentlig være den kirkebogsførende sognepræst eller undertegnede.

Jeg gennemfører bisættelsen – uden original dødsanmeldelse 'til præsten' – og efterfølgende undersøger jeg sagen nærmere.

(F), medhjælper hos begravelsesforretningen – er i (Y) præstegård efter kl. 14.00 fredag, men ringer på og træffer (E), som skriver under og lover (F), at (A) sørger for resten."

Ved brev af 7. januar 2003 indstillede provsten over Æ Provsti, G, til biskoppen at A blev frataget sin funktion som begravelsesmyndighed. I indstillingen blev bl.a. følgende anført:

"Fredag den 3. marts var jeg på (Y) kirkekontor i forbindelse med kirkebogskonferering. I døren til kirkekontoret møder jeg en repræsentant fra et af egnens bedemandsfirmaer. Denne fortæller mig uopfordret, at han af

den kirkebogsførende sognepræst er blevet bedt om at gå over i (Y) præstegård for at få en underskrift af hans hustru på en dødsanmeldelse. Bedemanden havde dødsanmeldelsen med og insisterede på, at sognepræsten skulle underskrive. Det skete, hvorefter bedemanden tog på kirkekontoret og fik embedsstempel på dødsanmeldelsen.

Adskillelsen i eftersommeren af ansvaret for kirkebøgerne fra begravelsesmyndigheden har medført, at sognepræsten har insisteret på ikke at bemyndige fung. kordegn til at skrive under på begravelsesmyndighedens vegne.

Imidlertid blev der herfra 2. januar videre sendt en klage fra sognepræst (B), hvoraf det fremgår, at han den 28. december 2002 har haft en bisættelse, hvor der ikke forelå en dødsanmeldelse med begravelsesmyndighedens underskrift. Efter at have set en anmeldelse underskrevet af sognepræst (A)'s hustru indvilgede (B) angiveligt under protest i at gennemføre højtideligheden, men fremsendte efterfølgende klagen over hændelsesforløbet.

Som tilsynsmyndighed finder undertegnede det utilstedeligt, at sognepræst (A)

1. nægter at bemyndige kordegn til at underskrive på begravelsesmyndighedens vegne.

2. tilsyneladende ikke har en fast træffetid, hvor man kan få hans underskrift på de nødvendige papirer.

3. uden hjemmel lader sin kone skrive under på begravelsesmyndighedens vegne.

På baggrund heraf indstiller jeg til de kirkelige myndigheder, at begravelsesmyndigheden i (Y) sogn fratages sognepræst (A)."

Det fremgår af brev af 19. december 2003 fra provsten over Æ Provsti at episoden på Y Kirkekontor ikke fandt sted fredag den 3. marts 2003, men fredag den 3. januar 2003.

Biskoppen fremsendte den 8. januar 2003 provstens indstilling af 7. januar 2003 til Kirkeministeriet og bemærkede at indstillingen om at fratage A funktionen som begravelsesmyndighed i det hele kunne tiltrædes. Bi-

skoppen henviste i øvrigt til at A ved Kirkeministeriets afgørelse af 4. juli 2002 var blevet frataget hvervet som kirkebogsfører.

Kirkeministeriet orienterede A den 13. februar 2003 om biskoppens indstilling af 8. januar 2003. Samtidig anmodede ministeriet A om en udtalelse og vedlagde sagens akter. Ministeriet bemærkede at ministeriets foreløbige opfattelse var at man var indstillet på at følge biskoppens indstilling.

A kommenterede i brev af 2. marts 2003 til Kirkeministeriet indstillingen om at fratage ham funktionen som begravelsesmyndighed. A anførte bl.a. følgende:

"1. Hvad er facts i den situation, han henviser til i indledningen til indberetningen?

Facts er, at begravelsespapirerne ER STEMPLER, da jeg ankommer til kirken før bisættelsen. Hvad er det (G) skriver? De blev først stemplet bagefter. Det er direkte usandfærdigt. Vidner på, at de var stemplet er ikke alene undertegnede, men bedemand, kirketjener og fungerende kordegn (H), som havde stemplet dem. Det eneste der manglede var min underskrift. Det er derfor helt absurd, at jeg skulle have bedt bedemanden om at køre hen og få min kones underskrift, når jeg står med kuglepen og papirer i hånden. Da jeg ankom til kirken var jeg usikker på om bedemanden havde fået dem stemplet, hvorfor jeg spørger ham, før jeg ser papirerne, om han ikke kan køre hen i præstegården for at hente stemplerne. Men de var som sagt stemplet, så jeg skrev straks under. (G)'s fremstilling er usand. Jeg har aldrig nogen sinde bedt nogen bedemand om at få min kone til at skrive under på eller stemple nogen som helst embedspapirer. Det er foruroligende, at (G) rejser en alvorlig sag på et fuldstændigt løst og udokumenteret grundlag og i en form, som får mig til at fremstå som en tosse. Indirekte rejser (G) yderligere en falsk anklage mod mig for at have gennemført en bisættelse uden stemplede papirer og insinuerer dermed, at det er helt galt fat.

2. 'nægter at bemyndige kordegn til at underskrive på begravelsesmyndighedens vegne'.

Det er yderst betegnende for (G)'s lemfældige behandling af sagen, at han undlader at oplyse, at den fungerende kordegn (H) ikke er uddannet kordegn og er tiltrådt i september måned 2002 uden nogen form for kordegneuddannelse. (H) har fulgt kordegnkursen i (...) i efteråret og oplyser, at han først er færdiguddannet i juni 2003. (H) er selv gået ud fra, at han ikke må underskrive, før han er klar til det rent uddannelsesmæssigt, hvilket han har givet udtryk for både overfor kontaktpersonen (...) og undertegnede. (G)'s påstand er usand. Jeg har aldrig nægtet den fungerende kordegn at skrive under. Han har aldrig bedt om det. (Se bekræftelse fra (H) vedlagt som bilag). Vores kontaktperson i menighedsrådet, (...), har bedt landsforeningen af menighedsrådsmedlemmer om svar på, hvornår man må bemyndige en til at underskrive. I (G)'s indberetning kommer undertegnede til at fremstå som en tosse, der hellere lader konen underskrive i stedet for den der er ansat til at være kordegn. Det er forrykt, det her.

3. 'tilsynladende ikke har fast træffetid'.

Det er virkelig groft, hvad man skal lade sig byde af (G). For det første er det helt uhørt at rejse en anklage på noget der er 'tilsynladende' og i hvert fald udokumenteret. For det andet taler (G) mod bedre vidende, idet mine træffetider kan læses i telefonbogen og i kirkebladet og sådan har det stået i de knap 25 år jeg har været her. Det er en fuldstændig opdigtet anklage. Det er ligeledes helt uanstændigt at fremkomme med en påstand om, at folk ikke kan få en underskrift på de nødvendige papirer. (G) kunne ved en opringning til samtlige bedemandsfirmaer i (Æ)-by og (...) -området få bekræftet, at de aldrig nogensinde har haft problemer med at træffe mig og få underskrifter. En opringning til (D)'s begravelsesfirma, (Æ)-by (...) til (...) Bedemandsforretning (...) eller til (...) begravelsesforretning (...) kan

bekræfte at jeg har stået til rådighed på alle tider af døgnet, i ferier, søndage, fridage foruden på mine officielle træffetider. Enhver borger i dette sogn ved, at jeg er nem at få kontakt med. Telefonen omstilles til min mobiltelefon.

4. 'uden hjemmel lader sin kone skrive under på begravelsesmyndighedens vegne'.

Hvorfor griber en embedsmand, der er underlagt forvaltningsmæssige regler om at skulle søge sandheden til udokumenterede, injurierende, ærekrænkende og løbsagtige beskyldninger? Det gør han med henblik på med desto større kraft at kunne kriminalisere mig yderligere med påstanden om, at jeg lader min kone underskrive embedspapirer. Han gør det uden belæg, uden at undersøge sagen nærmere, uden at spørge. Som det fremgår af min kones redegørelse (se vedlagte bilag) har jeg ikke på noget tidspunkt bemyndiget hende til at skrive under på mine vegne. Jeg vil ikke og kan ikke anklages for noget, en anden har gjort."

For så vidt angik det konkrete tilfælde hvor A's hustru havde underskrevet en dødsanmeldelse, henviste A i brevet af 2. marts 2003 til en redegørelse fra sin hustru. I denne redegørelse erkendte A's hustru at hun i det konkrete tilfælde den 27. december 2002 havde underskrevet en dødsanmeldelse da A ikke var hjemme, men bemærkede samtidig at det var sket på eget initiativ og ikke efter bemyndigelse eller lignende fra A. Hun skrev således bl.a. følgende:

"Den 27/12 2002 hen på eftermiddagen kommer der en bedemand til præstegården for at få attesteret en dødsanmeldelse. Min mand er ikke hjemme. Efter nogle – åbenbart ikke særlig dybe – overvejelser beslutter jeg mig for at skrive under på dødsanmeldelsen for min mand og således spare bedemanden for en ekstra tur herud. Begravelsen skal finde sted den følgende dag. Jeg er selvfølgelig klar over, at jeg ikke har den formelle kompetence, men jeg har dog taget et kursus i kirkebogsføring på pastoralseminariet, så jeg ved, hvad det er jeg skal kontrollere.

Min mand bliver ærlig talt ret opbragt, da jeg senere fortæller ham, hvad jeg har gjort. Der er altså på ingen måde tale om, at han har givet mig 'bemyndigelse til at træffe afgørelser og underskrive på embeds vegne'. Denne enkeltstående handling er helt på mit eget initiativ og ansvar. Jeg erkender, at jeg i situationen har handlet for pragmatisk, lige så pragmatisk som klageren, (B), der gennemførte bisættelsen på trods af at dødsanmeldelsen efter hans eget udsagn ikke havde gyldighed."

Den 8. april 2003 fremsendte biskoppen en erklæring af 4. april 2003 underskrevet af bedemand I til Kirkeministeriet. I erklæringen af 4. april 2003 var følgende anført om episoden hvor A skulle have bedt en bedemand om at henvende sig til A's hustru for at få en underskrift på en dødsanmeldelse:

"Undertegnede bedemand (I) bekræfter, at jeg er den pågældende medarbejder, der uopfordret fortalte provsten uden for (Y) kirkekontor, at jeg af sognepræst (A) var blevet bedt om at tage i (Y) præstegård for at få ordnet papirerne hos sognepræstens kone. Jeg kan bekræfte provstens fremstilling i notatet dog med den korrektion, at stemplerne var på dødsanmeldelsen, hvilket yderligere er med til at understrege, at jeg alene måtte få det indtryk, at det at få ordnet papirerne i præstegården af hans kone måtte betyde at hun skulle skrive under på papirerne. Det var jo alene underskriften, der manglede."

Ved brev af 23. april 2003 meddelte Kirkeministeriet A at ministeriet havde til hensigt dels at give ham en advarsel i henhold til tjenstemandslovens § 24, dels at følge biskoppens indstilling om at fratage ham funktionen som begravelsesmyndighed. Kirkeministeriet anførte bl.a. følgende:

"Ved brev af henholdsvis 8. januar og 8. april 2003 har biskoppen over (X) Stift indstillet, at De fratages hvervet som begravelsesmyndighed for (Y) Sogn.

Biskoppens brev af 8. januar 2003 var vedlagt en indberetning af 7. januar 2003 fra

provsten for (Æ) provsti, hvoraf det fremgår, at De har bedt en lokal bedemand om at gå over til præstegården for at få en underskrift fra Deres hustru på en dødsanmeldelse.

Til dette punkt har De i Deres udtalelse af 2. marts 2003 benægtet, at De nogensinde skulle have bedt nogen bedemand eller andre om at få Deres hustru til at skrive under på eller stemple nogen som helst embedspapirer.

Stiftet har med sit brev af 8. april 2003 fremsendt en erklæring fra bedemand (I),(Æ)-by, hvoraf det fremgår, at bedemanden bekræfter provstens fremstilling i ovennævnte indberetning af 7. januar 2003, dog således at papirerne allerede var stemplede, hvorfor bedemanden alene måtte få det indtryk, at det at få ordnet papirerne i præstegården af Deres kone måtte betyde, at hun skulle skrive under på papirerne, fordi det alene var underskriften, der manglede.

Der vedlægges kopi af stiftets brev af 8. april 2003 med bilag.

Ministeriet har samtidig hermed lagt vægt på, at biskoppen over (X) Stift har sat Dem under skærpet tilsyn.

Det er ministeriets foreløbige opfattelse, at De har gjort Dem skyldig i en alvorlig tjensteforseelse. Samtidig finder ministeriet, at Deres handlemåde er i strid med tjenstemandslovens § 10, hvorefter en tjenstemand samvittighedsfuldt skal overholde de regler, der gælder for hans stilling og såvel i som udenfor tjenesten skal vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.

På den baggrund har ministeriet i henhold til tjenstemandslovens § 24 til hensigt at give Dem en advarsel.

Samtidig har ministeriet også til hensigt at følge biskoppens indstilling og fratage Dem hvervet som begravelsesmyndighed for (Y) Sogn.

Forinden videre foretages skal ministeriet i henhold til tjenstemandslovens § 20, stk. 1 hermed give Dem lejlighed til at udtale Dem om sagen. Ministeriet skal gøre Dem opmærksom på, at De i henhold til tjeneste-

mandslovens § 20, stk. 1, ikke har pligt til at udtale Dem.

Såfremt De ønsker at udtale Dem, skal man gøre Dem opmærksom på, at udtalelsen skal være ministeriet i hænde *inden 3 uger fra dette brevets dato.*"

A fastholdt i brev af 11. maj 2003 til Kirkeministeriet at han ikke havde bedt en bedemand om at henvende sig til A's hustru for at få en underskrift på en dødsanmeldelse. A anførte bl.a. følgende:

"Jeg står fuldstændig uforstående overfor, at en bemærkning fra min side til en bedemand om at hente embedsstemplerne i præstegården kan blive til en tjenesteforseelse. Jeg har som sagt ikke på noget tidspunkt bedt ham om at få ordnet papirerne i præstegården. Jeg har hverken sagt eller gjort noget som er i modstrid med mine beføjelser som begravelsesmyndighed. Det er min underskrift, der står på den pågældende dødsanmeldelse.

Jeg står også fuldstændig uforstående overfor, at man uden bevismæssigt holdpunkt ensidigt lægger provstens sagsfremstilling til grund for anklagen og dermed i det hele ignorerer min og min kones forklaringer."

På A's vegne sendte foreningen (...) den 13. maj 2003 Kirkeministeriet sine indsigelser til ministeriets brev af 23. april 2003.

Kirkeministeriet meddelte A den 20. august 2003 at han blev frataget funktionen som begravelsesmyndighed, men at der ikke var det fornødne bevisgrundlag for at give ham en advarsel i henhold til tjenestemandslovens § 24. Ministeriet skrev bl.a. følgende:

"På grundlag af det i ministeriets brev af 23. april 2003 anførte, finder ministeriet fortsat, at der er grundlag for at følge biskoppens indstilling om, at De fritages for hvervet som begravelsesmyndighed for (Y) Sogn. Ministeriet har herved lagt vægt på, at der ikke ved Deres indsigelser i brev af 11. maj 2003 er fremkommet sådanne oplysninger i sagen, som har kunnet føre til et andet resultat.

I anledning heraf skal man derfor meddele, at ministeriet fratager Dem hvervet som begravelsesmyndighed for (Y) Sogn, og ministeriet har samtidig hermed anmodet biskoppen om at overlade hvervet til en anden præst i provstiet og fastsætte tidspunktet for fratagelsen.

Ministeriet har på grund af bevisets stilling ikke fundet det fornødne grundlag for at give Dem en advarsel i henhold til tjenestemandslovens § 24, som anført i ministeriets brev af 23. april 2003, men ministeriet skal i denne forbindelse kraftigt påtale, at De har været medvirkende til at skabe en sådan tvivl om Deres varetælgelse af hvervet som begravelsesmyndighed, at dette har givet anledning til klager."

Kopi af Kirkeministeriets afgørelse af 20. august 2003 blev sendt til foreningen (...).

Ved brev af 20. august 2003 til foreningen (...), som A modtog i kopi, tog Kirkeministeriet stilling til de konkrete indsigelser som foreningen på A's vegne var fremkommet med den 13. maj 2003.

A klagede herefter til mig over Kirkeministeriets afgørelse af 20. august 2003, og i den anledning anmodede jeg den 21. november 2003 Kirkeministeriet, biskoppen over (X) Stift og provsten over (Æ) Provsti om en udtalelse. Jeg skrev bl.a. følgende:

"Som det fremgår, fandt Kirkeministeriet ikke grundlag for at give (A) en advarsel i henhold til tjenestemandslovens § 24, men fratog ham hvervet som begravelsesmyndighed for (Y) Sogn. Jeg beder Kirkeministeriet om i udtalelsen at redegøre nærmere for grundlaget for at fratage (A) hvervet som begravelsesmyndighed. Jeg bemærker i den forbindelse at ministeriet ikke fandt det fornødne bevismæssige grundlag for at tildele (A) en advarsel, og at (A) i sin udtalelse af 2. marts 2003 bestred det som (Æ) Provsti havde anført i indberetningen af 7. januar 2003 til biskoppen. Jeg beder endvidere Kirkeministeriet om i udtalelsen at komme ind på om afgørelsen havde karakter af en disciplinær sanktion, og i bekræftende fald om de i

tjenestemandsløven fastsatte regler for tilde-
ling af disciplinære sanktioner blev fulgt.
Hvis afgørelsen ikke havde karakter af en di-
sciplinær sanktion, beder jeg Kirkeministeri-
et om i udtalelsen at komme ind på spørgs-
målet om hvorvidt der burde have været
foretaget partshøring på det tidspunkt hvor
det stod klart at sagen måtte forventes af-
gjort på et andet hjemmelsgrundlag end det i
høringsbrevet af 23. april 2003 anførte. Des-
uden beder jeg ministeriet komme ind på om
forvaltningslovens regler om begrundelse
blev fulgt. Endvidere anmoder jeg ministeri-
et om at redegøre nærmere for det generelle
grundlag, herunder eventuelle regler, for til-
deling og fratagelse af hvervet som begravels-
sesmyndighed.

I afgørelsen af 20. august 2003 meddelte
Kirkeministeriet afslutningsvis (A) en kraf-
tig påtale for at have været medvirkende til
at skabe en sådan tvivl om varetagelsen af
hvervet som begravelsesmyndighed at det
havde givet anledning til klager. Jeg beder
Kirkeministeriet om i udtalelsen at redegøre
nærmere for denne påtale, herunder om bag-
grunden herfor."

I en udtalelse af 19. december 2003 anførte
provsten over (Æ) Provsti bl.a. følgende:

"I punkt 3 i min indberetning af 7. januar
2003 skriver jeg 'at sognepræst (A) uden
hjemmel lader sin kone skrive under på be-
gravelsesmyndighedens vegne.'

a) Jeg henviser til sognepræst (B)'s klage af
30. december 2002, som blev fremsendt her-
fra den 2. januar 2003 med følgende påteg-
ning:

'Vedlagte klage fremsendes til videre for-
anstaltning. Jeg har ikke foretaget mig andet
i sagen.'

b) Det er således først, da jeg 3. januar i dø-
ren til kirkekontoret i (Y) møder bedemand
(I), der fortæller mig om hændelsen i kirken,
at jeg bliver foruroliget over tingenes til-
stand. Bedemanden fortæller mig at han 'af
den kirkebogsførende sognepræst er blevet
bedt om at gå over i (Y) præstegård for at få
en underskrift af hans (dvs. sognepræstens)

hustru på en dødsanmeldelse. (Her citeres
fra min indberetning 7. januar 2003. Jeg hen-
viser til denne og bedemand (I)'s præcise-
ring i erklæring af 4. april 2003).

To sager af denne karakter på så få dage
kan jeg kun opfatte som en ikke acceptabel
sløset omgang med embedsforpligtelsen og
opgaverne som begravelsesmyndighed. Ef-
ter nøje at have overvejet sagen, vurderer jeg
da, at det er min embedspligt som tilsyns-
myndighed at indstille, at begravelsesmyn-
digheden fratages sognepræst (A).

I denne forbindelse skal det nævnes, at jeg
lagde betydelig vægt på, at sognepræst (A)
var under skærpet tilsyn. Allerede i juli må-
ned 2002 blev ansvaret for kirkebogsførin-
gen frataget sognepræst (A) da sognepræ-
sten ikke på daværende tidspunkt havde vist
interesse for at komme på DNK-kursus til
trods for, at sognet ifølge planen skulle over-
gå til elektronisk kirkebogsføring i august
2002. Forinden da havde det ekstraordinært
kirkebogseftersyn, der var iværksat på bi-
skoppens foranledning, påvist en lang ræk-
ke fejl i sognepræstens håndtering af kirke-
bogsføringen og i mindst et enkelt tilfælde
ved udstedning af attester.

I en tilføjelse af 31.8.03 til sognepræst (A)'s
henvendelse til ombudsmanden (27.08.03)
skriver (A), at

'bedemanden har nu fortalt og afsløret
overfor to menighedsrådsmedlemmer at
provst (G) er forfatteren til bedemandens
vidneforklaring. Alt hvad der står er provs-
stens opfindelse (formuleringer). Bedeman-
den fik præsenteret teksten og bedt om un-
derskrift.'

Jeg henviser her til mit notat af forskellige
telefonsamtaler af 20. februar, som tidligere
er fremsendt til ministeriet. (Det vedlægges
denne udtalelse til orientering. Heraf frem-
går, at jeg allerede søndag den 16. februar
kontaktes af bedemand (J). (J) fortæller mig,
at sognepræst (A) har kontaktet hende for at
bede hende om en skriftlig tilkendegivelse
af, at (A) ikke på noget tidspunkt har bedt
medarbejdere fra hendes firma om at køre i

præstegården for at få (E)'s underskrift på en dødsanmeldelse. Det vil hun ikke, da hun 'vidste, at en af hendes medarbejdere mindst ved en given lejlighed havde fået det indtryk, at han kunne tage i præstegården og få ordnet papirerne.'

Det var netop den medarbejder, (I), jeg mødte på kirkekontoret i (Y) fredag den 3. januar. Den episode, som førte til min indberetning. Samtalen med (J) var baggrunden for, at jeg 18. februar telefonisk kontakter bedemand (I), der på dette tidspunkt er sygemeldt. I telefonsamtalen bekræfter bedemanden hændelsesforløbet den 3. januar i (Y):

'at (A) havde bedt ham om at tage i præstegården for at få ordnet papirerne.'

Den 3. eller 4. april 2003 får jeg tilsendt (A) og fru (E)'s kommentarer til min indberetning.

Den 4. april tidligt på formiddagen taler jeg i telefon med bedemand (I), som fortæller mig, at han flere gange har prøvet at komme i kontakt med mig. Han kan nemlig se på sin telefons nummerviser, at (A) mange gange har ringet til ham privat. Som det fremgår af mit notat, som jeg refererer fra ovenfor, er det et ofte set reaktionsmønster hos (A), at han kontakter folk og forsøger at afæske dem skriftlige forklaringer på den virkelighed, der lige nu er hans. Bedemand (I) fortæller mig, at han ikke har lyst til at blive verbalt overfaldet af (A). Jeg spørger (I), om han vil komme på provstikontoret for enten at bekræfte min sagsfremstilling på baggrund af mit notat om sagen eller berigtige denne. Det indvilger han i, og vi har derpå endnu engang en drøftelse af sagen.

På denne baggrund udfærdiges (I)'s erklæring af 4. april 2003 med de anførte rettelser i forhold til min indberetning af 7. januar 2003. Erklæringen blev udfærdiget på stedet efter (I)'s formuleringer.

Jeg må således afvise (A)'s formulering i henvendelsen til ombudsmanden, at

'alt hvad der står er provstens opfindelse. Bedemanden fik præsenteret teksten og bedt om en underskrift.'

Denne formulering dækker således ikke beskrivelsen af virkeligheden."

I en udtalelse af 23. december 2003 anførte biskoppen over X Stift bl.a. følgende:

"Den 3. januar 2003 modtager jeg en klage fra sognepræst (B) over en episode ultimo december 2002, hvor sognepræst (A)'s hustru, (E), har underskrevet en dødsanmeldelse på sognepræst (A)'s vegne.

Umiddelbart herefter den 8. januar 2003 modtager jeg en indberetning fra provsten over (Æ) Provsti vedrørende en anden episode den 3. januar hvor sognepræst (A), efter bedemandens udsagn, har anmodet bedemanden om at få ordnet dødsanmeldelsen af præstens hustru i præstegården.

Den indkomne klage og den modtagne indberetning fra provsten over (Æ) Provsti har en sådan karakter, at jeg umiddelbart vurderer at sognepræst (A) er uskikket til at varetage embedet som begravelsesmyndighed i sognet.

Det er efter min opfattelse klart i strid med en forsvarlig udførelse af begravelsesmyndighedsembetet at lade sin hustru underskrive dødsanmeldelser på sognepræstens vegne. Det er endvidere efter min opfattelse i strid med en forsvarlig udførelse af begravelsesmyndighedsembetet at forvalte embedet på en sådan måde, at der såvel hos sognepræstens hustru som hos en udenforstående bedemand opstår tvivl om sognepræstens hustrus kompetence i relation til embedet.

Under henvisning til karakteren af den indkomne klage og den modtagne indberetning vedrørende sognepræst (A)'s bestridelse af begravelsesmyndighedsembetet, som ligger i forlængelse af sognepræstens, efter min opfattelse, tilsidesættelse af gældende regler som kirkebogsførende sognepræst og sognepræstens generelle forholden sig til skrevne og uskrevne regler, vurderer jeg, at det er nødvendigt tillige at fratage sogne-

præst (A) hvervet som begravelsesmyndighed, idet denne vurderes at være uskikket til at varetage funktionen. Som tilsynsmyndighed kan jeg ikke påtage mig et fortsat ansvar for, at sognepræsten fungerer som begravelsesmyndighed.

Disse overvejelser ligger bag min indstilling til ministeriet af den 8. januar 2003.”

I en udtalelse af 17. februar 2004 anførte Kirkeministeriet bl.a. følgende:

”Som begravelsesmyndighed skal en sognepræst på grundlag af dødsanmeldelsen træffe afgørelse af, om afdøde skal begraves eller kremeres, om der skal medvirke en præst ved begravelseshandlingen (kirkelig begravelse), eller om denne skal foregå uden medvirken af en præst (borgerlig begravelse).

Begravelsesmyndigheden skal blandt andet herudover – efter henstilling fra Justitsministeriet – have opmærksomheden henledt på de tilfælde, hvor det af dødsattesten eller i øvrigt af de for begravelsesmyndigheden foreliggende oplysninger fremgår, at den læge, der har udstedt dødsattest, er inhabil af de grunde, der er nævnt i § 1 i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 474 af 22. juni 1990 om lægers adgang til at foretage ligsyn, udstede dødsattest og foretage obduktion, jf. herved Kirkeministeriets vejledning af 14. september 1990 om de af læger udstedte dødsattester. Vejledningen vedlægges til orientering.

Den kirkebogsførende præst kan bemyndige kordegnen til på begravelsesmyndighedens vegne at underskrive dødsanmeldelse, således at det ved kordegnens underskrift anføres ’efter sognepræstens bemyndigelse’, jf. herved Kirkeministeriets brev af 22. december 1975 om at kordegne kan bemyndiges til at underskrive dødsanmeldelser. Brevet vedlægges til orientering.

Overførelse af myndighedsudøvelsen til kordegnen, som er den eneste, der kan varetage myndighedsudøvelsen udover sognepræsten, kan således kun ske med udtrykkelig hjemmel i ministeriets ovennævnte brev.

Selve myndighedsudøvelsen som begra-

velsesmyndighed er herudover også knyttet tæt sammen med den tavshedspligt, som er gældende for folkekirkens præster, og som præsterne har en tjenstlig pligt til at overholde og værne om, også overfor andre medlemmer af præstens husstand som fx ægtefælle.

De kirkelige myndigheder ser derfor med stor alvor på uregelmæssigheder, der måtte forekomme ved varetagelse af udøvelsen af hvervet som begravelsesmyndighed, også under hensyntagen til de komplikationer en mangelfuld eller sjuasket udøvelse af dette hverv kan medføre for den enkelte borger, jf. herved det af provsten for (Æ) Provsti i sin redegørelse af 19. december 2003 anførte.

Ministeriet er derfor enig i det af biskoppen over (X) Stift i redegørelsen af 23. december 2003 anførte, at det efter hans opfattelse er klart i strid med en forsvarlig udførelse af begravelsesmyndighedseembedet at forvalte embedet på en sådan måde, at der såvel hos sognepræstens hustru som hos en udenforstående bedemand opstår tvivl om sognepræstens hustrus kompetence i relation til embedet.

Dette er tillige udtrykkeligt anført i ministeriets brev af 20. august 2003, hvoraf det fremgår, at (A) havde været medvirkende til at skabe en sådan tvivl om hans varetagelse af hvervet som begravelsesmyndighed, at dette gav anledning til klager.

Efter ministeriets opfattelse er den opståede tvivl om, hvorvidt varetagelsen af myndighedsudøvelsen er sket på en omhyggelig eller lemfældig måde, i sig selv nok til at udløse en reaktion fra tilsynsmyndighedens side, og dette har netop givet sig udslag i biskoppens udtalelse i sin redegørelse ’at han ikke som tilsynsmyndighed kan påtage sig et fortsat ansvar for, at sognepræsten fungerer som begravelsesmyndighed’.

Ministeriet er således på ingen måde enig med (A)’s anbringende om, at sagen alene drejer sig om embedsstemplerne.

Endvidere har (A) henvist til det medsendte bilag 8, hvorefter stiftskontorchef

(...), oplyser, at hun har konfereret med afdelingschef (...) og specialkonsulent (...) fra Kirkeministeriet, inden bedemanden er blevet bedt om at afgive en forklaring.

Under henvisning til ovenstående var der som nævnt ikke tale om, at der blev konfereret med ministeriet, men alene tale om et møde hvor også denne sag blandt andre sager blev drøftet.

I henhold til § 11 i lov nr. 310 af 16. maj 1990 om ansættelse i stillinger i folkekirken m.v. er Kirkeministeriet ansættelsesmyndighed for folkekirkens præster, men biskopperne udøver i vidt omfang ledelsesretten i forhold til stiftets præster med provsten som den, der på biskoppens vegne fører tilsyn med provstiets præster.

Det er derfor et naturligt led i kompetencen som ansættelsesmyndighed, at ministeriet med jævnlige mellemrum afholder møder med provster og biskopper om den stedlige anvendelse af ledelsesretten.

I brev af 31. august 2003 har (A) endelig anført, at bedemanden nu har fortalt og afsløret overfor to menighedsrådsmedlemmer, at provsten (G) er forfatteren til bedemandens forklaring, idet alt hvad der står, er provstens formuleringer, og at bedemanden fik præsenteret teksten og bedt om en underskrift.

Som det fremgår af provstens redegørelse af 19. december 2003 er der på ingen måde tale om nogen afsløringer, og ministeriet skal i det hele henholde sig til provstens redegørelse af 19. december 2003.

Udover det som sognepræsten har anført i sin klage, har De bedt ministeriet om i dets udtalelse at komme ind på følgende forhold:

a. at redegøre nærmere for grundlaget for at fratage (A) hvervet som begravelsesmyndighed, idet De anfører, at Kirkeministeriet ikke fandt det fornødne bevismæssige grundlag for at tildele (A) en advarsel, og at (A) i sin udtalelse af 2. marts 2003 havde bestridt det, som provsten over (Æ) Provsti havde anført i sin indberetning af 7. januar 2003 til biskoppen.

b. at ministeriet bedes komme ind på, om afgørelsen havde karakter af en disciplinær sanktion, og i bekræftende fald om de i tjenstemandsloven fastsatte regler for tildeling af disciplinære sanktioner blev fulgt.

c. at ministeriet – hvis afgørelsen ikke havde karakter af en tjenstlig sanktion – bedes komme ind på spørgsmålet om hvorvidt der burde have været foretaget partshøring på det tidspunkt, hvor det stod klart at sagen måtte forventes afgjort på et andet hjemmelsgrundlag end det i høringsbrevet af 23. april 2003 anførte.

d. at redegøre nærmere for om forvaltningslovens regler om begrundelse blev fulgt.

e. at redegøre for det generelle grundlag, herunder eventuelle regler for tildeling og fratagelse af hvervet som begravelsesmyndighed.

f. at redegøre nærmere for den kraftige påtale for at have været medvirkende til at skabe en sådan tvivl om varetagelsen af hvervet som begravelsesmyndighed, at det har givet anledning til klager, som ministeriet meddelte (A) i afgørelsen af 20. august 2003, samt om baggrunden herfor.

Ad a. Ministeriet skal vedrørende spørgsmålet om at fratage (A) hvervet som begravelsesmyndighed henvise til foranstående.

Vedrørende spørgsmålet om, hvorfor ministeriet ikke tildelte (A) en advarsel, som anført i brev herfra af 23. april 2003 skal man oplyse, at ministeriet ikke kan foranstalte vidneførsel i tilfælde, hvor der er strid mellem anbringender fra to sider, som var tilfældet i de udsagn, der kom fra henholdsvis (A) og bedemand (I), (Æ)-by. Da (A) i sit brev af 11. maj 2003 fastholdt sin tidligere udtalelse, var der efter ministeriets opfattelse ikke grundlag for at tildele (A) en advarsel, hvilket blev meddelt ham i ministeriets brev af 20. august 2003, at ministeriet på grund af bevisets stilling ikke fandt grundlag for at meddele en advarsel.

Men efter ministeriets opfattelse var der grundlag for at meddele en påtale, idet han

som ovenfor anført havde skabt tvivl om sin måde at varetage myndighedsudøvelsen på.

Ad b. Afgørelsen har som anført under ad a. ikke karakter af en tjenstlig sanktion efter tjenestemandslovens regler, idet der ikke blev givet (A) en advarsel, og fratagelse af hvervet som begravelsesmyndighed har ikke karakter af en forflyttelseslignende sanktion eller en degradering.

Hvervet som kirkebogsfører og begravelsesmyndighed er tilknyttet hver sognepræststilling, dog således at hvis der er flere sognepræster i et pastorat, er det kun en af disse, der har dette hverv knyttet til stillingen.

Der er ikke knyttet en speciel højere klassificering til de stillinger, hvortil hvervet er knyttet, og derved ikke nogen lønmæssige konsekvenser af at være ansat i den ene eller anden type stilling. Der er heller ikke tale om en forfremmelse, hvis man udnævnes i sognepræststilling med hvervet tilknyttet i forhold til udnævnelse i en stilling uden dette hverv.

Ad c. Det er ikke ministeriets opfattelse, at der burde have været foretaget en fornyet partshøring af (A), da ministeriet fandt, at der ikke var grundlag for at tildele ham en advarsel. Ministeriet begrunder dette med, at afgørelsen om ikke at tildele en advarsel faldt ud til sognepræstens fordel, og der var derfor ikke nogen grund til at indhente yderligere udtalelser.

Ad d. Ministeriet skal i denne forbindelse henvise til det ovenfor anførte, herunder til afsnittene vedrørende myndighedsudøvelsen i forbindelse med varetagelsen af hvervet som begravelsesmyndighed, og ministeriets begrundelse for tildeling af påtalen i brev herfra af 20. august 2003.

Ad e. Ministeriet skal henvise til det under ad b. anførte. Der er ikke nogen specielle regler for at fratage en kirkebogsførende sognepræst hvervene som kirkebogsfører eller begravelsesmyndighed.

Ad f. Ministeriet skal henvise til det ovenfor anførte."

Jeg sendte den 24. februar 2004 kopi af provsten over Æ Provstis udtalelse af 19. december 2003, biskoppen over X Stifts udtalelse af 23. december 2003 og Kirkeministeriets udtalelse af 17. februar 2004 til A med henblik på hans eventuelle bemærkninger.

I forlængelse heraf kommenterede A i brev til mig af 21. marts 2004 de tre udtalelser og anførte bl.a. følgende:

"1. 'hente underskrift af hans hustru'. Det har jeg aldrig bedt om. Jeg spurgte om han ville hente stemplerne. Hvorfor skulle jeg sende en bedemand efter min kones underskrift, når jeg står med de – viser det sig – stemplede papirer og kuglepennen lige ved hånden. Det er uhyrligt.

2. 'går over i præstegården'. Provsten ved godt, at der er langt over til præstegården. Jeg spurgte ikke om han ville gå, men om han ville køre derhen. Hvorfor fordrejer provsten på denne måde virkeligheden. Selvfølgelig for at give ministeriet indtryk af, at det var min kone, der skulle underskrive – hun var jo lige i nærheden. Det er vildledning. Han taler mod bedre vidende.

3. 'bedemanden ... fik stempler på ...' Også det er forkert. Han havde fået dem stemplet før begravelsen, hvorfor jeg omgående skrev under, da det gik op for mig. Provsten vildleder bevidst ministeriet, som efterfølgende beder bedemanden om en vidneerklæring et par måneder efter, vel at mærke en erklæring, som helt er provstens værk, hvilket er bevidnet af to medlemmer fra menighedsrådet. Provsten må nu krybe til korset og korrigere sin egen indberetning. Han skriver nu, at papirerne var stemplede. Bedemanden (og provsten) ved også, at det var mig der skrev under og ikke min kone og så ved de altså, at der ikke er nogen sag. Men på det tidspunkt er sagen så langt fremme, at det vil være pinligt, hvis sagen mod mig bliver droppet, hvorfor man fremsætter en falsk anklage: 'bedemanden (provsten) får *det indtryk ...*' at min kone skulle underskrive. Rent juridisk er denne vidneerklæring meget betændt.

a) Hvordan kan bedemanden (provsten) få indtryk af noget, der ikke har fundet sted? Hvordan kan en bedemand fortælle provsten, at han fik indtryk af at min kone skulle skrive under, når det vitterlig var mig, der skrev under. Det er at tale mod bedre vidende og ifølge straffelovens § 268: bagvaskelse.

b) I sig selv er det yderst betænkeligt at bruge, hvad folk sådan får *indtryk af* til noget som helst.

4. I sit svar til ombudsmanden lader provsten bedemanden sige, at han blev sendt hen i præstegården (underforstået: for at få min kones underskrift). Det er virkelig for latterligt, især på baggrund af, at jeg bor i præstegården og at bedemændene kommer her for at få min underskrift. Igen et udtryk for at han taler mod bedre vidende. Selvfølgelig skal bedemændene komme i præstegården for at få min underskrift og ikke min kones.

5. Når både provst og biskop giver udtryk for, at min kone sådan i flæng underskriver, har det ikke på nogen måde hold i virkeligheden. Min kone underviser på et seminarium 110 km. herfra og er normalt ikke hjemme om dagen. Hun er ikke til stede i huset, hvorfor det alene af den grund ville være absurd at lade hende have den rolle. Desuden har jeg aldrig bedt hende om det."

Ligeledes i et brev af 21. marts 2004 skrev A's hustru, E, følgende til mig:

"Som den egentligt skyldige i denne sag, der desværre har fået vidtrækkende konsekvenser for min mand, føler jeg trang til at reagere på de kirkelige myndigheders udtalelser til ombudsmanden.

I redegørelserne fra biskop og kirkeministerium anføres det, at det er i strid med begravelsesmyndighedsembetet at lade sin hustru underskrive dødsanmeldelser. Der bruges rigtig mange ord på at forklare det, men det er jo ikke det springende punkt i denne sag. Det, det handler om, er hvorvidt min mand faktisk har bedt mig om at underskrive en dødsanmeldelse.

Jeg har i min første redegørelse for hændelsesforløbet gjort klart, at min mand aldrig

nogen sinde har bedt mig om noget sådant, og at jeg påtager mig det fulde ansvar for det skete. Derfor fører ovennævnte myndigheder det argument på banen, at det må have ligget i luften, at det var i orden, at jeg underskrev dødsanmeldelser. Jeg kan heraf slutte, at de ikke anser mig for at være i stand til at handle på egen hånd. En anden mulighed kan være, at de tror jeg lyver om hændelsesforløbet. Begge muligheder finder jeg utålelige.

Fra mit daglige arbejde som (...) er jeg vant til at træffe hurtige beslutninger i komplekse sammenhænge. At jeg har anvendt denne færdighed uden for mit eget virkefelt kan jeg naturligvis kun beklage og undskylde, men jeg må insistere på, at der vises mig så megen respekt, at jeg selv må stå til ansvar for min handling."

Jeg anmodede den 26. marts 2004 Kirkeministeriet, biskoppen over X Stift og provsten over Æ Provsti om deres eventuelle bemærkninger til A's og hans hustrus breve af 21. marts 2004.

Jeg modtog herefter provsten over Æ Provstis bemærkninger af 28. april 2004, biskoppen over X Stifts bemærkninger af 30. april 2004 og Kirkeministeriets bemærkninger af 4. maj 2004, som jeg den 10. maj 2004 sendte til A i kopi med henblik på hans eventuelle bemærkninger. A sendte mig herefter sine bemærkninger ved brev af 6. juni 2004.

Ombudsmandens udtalelse

"Min gennemgang af sagen har givet mig anledning til at udtale mig dels om Kirkeministeriets beslutning af 20. august 2003, hvor Kirkeministeriet fratog Dem hvervet som begravelsesmyndighed for (Y) Sogn og gav Dem en påtale, dels om Kirkeministeriets sagsbehandling (partshøring og begrundelse).

1. Kirkeministeriets beslutning af 20. august 2003

1.1. Det fremgår af sagen at De er tjenestemandsansat som sognepræst i folkekirken, og De er således omfattet af reglerne i tjenestemandsløven (lovbekendtgørelse nr. 531 af 11. juni 2004 med senere ændring).

De fungerer som sognepræst i (Y) Sogn, og indtil Kirkeministeriets beslutning af 20. august 2003 var De ligeledes begravelsesmyndighed for sognet. Ved beslutningen af 20. august 2003 fratog Kirkeministeriet Dem hvervet som begravelsesmyndighed.

I § 6, stk. 1, i lov nr. 346 af 26. juni 1975 om begravelse og ligbrænding (begravelsesloven) er der fastsat nærmere regler om hvem der er begravelsesmyndighed. Det følger heraf at sognepræsten på afdødes bopælssted er begravelsesmyndighed, og hvis afdøde ikke havde bopæl her i landet, er sognepræsten på dødsstedet begravelsesmyndighed.

I Kirkeministeriets udtalelse af 17. februar 2004 til mig bemærker ministeriet at hvervet som begravelsesmyndighed er tilknyttet hver sognepræstestilling, dog således at hvis der er flere sognepræster i et pastorat, er det kun en af disse der har hvervet tilknyttet stillingen. Ministeriet bemærker endvidere at der ikke er knyttet en speciel højere klassificering til de stillinger som hvervet er knyttet til, og at der derfor ikke er nogen lønmæssige konsekvenser af at være ansat i den ene eller anden type stilling. Der er heller ikke tale om en forfremmelse hvis man udnævnes i en sognepræstestilling med hvervet tilknyttet sammenlignet med udnævnelse i en stilling uden dette hverv.

I tjenestemandsløvens § 12, stk. 1, 1. pkt., er det bestemt at '[i]nden for sit ansættelsesområde har en tjenestemand pligt til at underkaste sig sådanne forandringer i sine tjenesteforretningers omfang og beskaffenhed, der ikke ændrer tje-

nestens karakter, og som ikke medfører, at stillingen ikke længere kan anses for passende for ham'. En tjenestemand har således pligt til inden for visse grænser at acceptere ændringer i sin stilling.

I tjenestemandsløvens § 24, 1. pkt., er det bestemt at '[s]om disciplinær straf for tjenstlig forseelse kan anvendes advarsel eller irettesættelse, bøde, der dog ikke må overstige ½ måneds løn, overførsel til andet arbejde eller andet tjenestested eller til anden stilling inden eller uden for ansættelsesområdet, degradation – herunder helt eller delvist bortfald af anciennitetsbestemte løndele – eller afsked'. I § 24, 3. pkt., er det bestemt at '[o]verførelse til andet arbejdssted eller til anden stilling inden eller uden for ansættelsesområdet, degradation eller afsked som straf for tjensteforseelser kan, når forholdet ikke er fastslået ved dom, aldrig finde sted uden efter afholdt tjenstlig forhør'.

I tjenestemandsløvens §§ 20-22 er der fastsat nærmere regler for den procedure der skal følges forud for ikendelse af en disciplinær straf i henhold til lovens § 24.

Det fremgår at Kirkeministeriet ved brev af 13. februar 2003 orienterede Dem om at det var ministeriets foreløbige opfattelse at der var grundlag for at følge indstillingen af 8. januar 2003 fra biskoppen om at fratage Dem hvervet som begravelsesmyndighed, og på den baggrund anmodede ministeriet Dem om en udtalelse.

Endvidere fremgår det at Kirkeministeriet ved brev af 23. april 2003 meddelte Dem at ministeriet havde til hensigt at give Dem en advarsel i henhold til tjenestemandsløvens § 24 og fratage Dem hvervet som begravelsesmyndighed for (Y) Sogn, og at ministeriet inden der blev foretaget videre, gav Dem lejlighed til at udtale Dem om sagen i henhold til tjenestemandsløvens § 20, stk. 1. Endvidere fremgår det at Kirkeministeriet ved brev af 20. august 2003 meddelte Dem at De blev fri-

taget for hvervet som begravelsesmyndighed. På grund af bevisets stilling havde ministeriet imidlertid ikke fundet at der forelå det fornødne grundlag for at give Dem en advarsel i henhold til tjenestemandslovens § 24, men De fik en kraftig påtale for at have været medvirkende til at skabe en sådan tvivl om Deres varetagelse af hvervet som begravelsesmyndighed at dette havde givet anledning til klager.

I Kirkeministeriets udtalelse af 17. februar 2004 til mig bemærker ministeriet bl.a. at beslutningen af 20. august 2003 ikke havde 'karakter af en forflyttelseslignende sanktion eller degradering'. Jeg forstår dette sådan at beslutningen om at fratage Dem hvervet som begravelsesmyndighed efter Kirkeministeriets opfattelse var en beslutning truffet på diskretionært (skønsmæssigt) grundlag og ikke en disciplinær sanktion. Jeg lægger endvidere til grund at der efter Kirkeministeriets opfattelse var tale om en ændring af Deres stilling som lå inden for grænsen af det De i henhold til tjenestemandslovens § 12, stk. 1, 1. pkt., måtte acceptere. For så vidt angår den påtale De fik den 20. august 2003, bemærker Kirkeministeriet i udtalelsen af 17. februar 2004 at der efter ministeriets opfattelse var grundlag for at give Dem en påtale idet De havde skabt tvivl om Deres måde at varetage myndighedsudøvelsen på. Jeg forstår dette sådan at påtalen efter Kirkeministeriets opfattelse blev givet på diskretionært grundlag med hjemmel i den almindelige ledelsesret og ikke var en disciplinær sanktion.

Sagen rejser spørgsmålet om hvorvidt beslutningen om at fratage Dem hvervet som begravelsesmyndighed var en disciplinær sanktion (stillingsændring eller degradation) i tjenestemandslovens forstand. I givet fald er der tale om en sanktion der efter lovens § 24, 3. pkt., ikke må anvendes uden forudgående tjenstligt forhør.

Spørgsmålet om hvorvidt der er tale om en disciplinær sanktion, opstår ligeledes vedrørende den påtale som Kirkeministeriet gav Dem i brevet af 20. august 2003, og som i givet fald må betragtes som en irettesættelse eller advarsel efter tjenestemandslovens § 24, 1. pkt.

Afgørende for vurderingen af om fratagelsen af Deres hverv som begravelsesmyndighed og påtalen skal opfattes som en disciplinær sanktion, er – på samme måde som i sager om afskedigelse – om der i begrundelsen for Kirkeministeriets beslutning sigtes til begåede tjenstlige forseelser til forskel fra forhold som f.eks. uegnet i tjenesten der ikke kan bebrejdes Dem som en forseelse, herunder eventuelt forhold der er helt uden forbindelse med Deres embedsførelse.

En myndighed der fratager en tjenestemand en del af den pågældendes hverv og giver den pågældende en påtale, kan således ikke frit vælge mellem en disciplinær og en diskretionær afgørelse. Hvis myndigheden ved afgørelsen reelt lægger vægt på forhold der fremtræder som tjenesteforseelser, er fratagelsen og påtalen disciplinær, og reglerne i tjenestemandslovens §§ 20-22 skal iagttages. Grænsen mellem forhold der er tjenesteforseelser, og forhold som ikke har forseelsespræg, men som eventuelt kan føre til en diskretionær afgørelse, er dog ikke skarp. Hvis en myndighed ved bedømmelsen af forhold der for så vidt kan betragtes som tjenesteforseelser, finder at det afgørende ved de pågældende forhold ikke er om de kan tilregnes tjenestemanden, men derimod at de – også selv om de ikke kan bebrejdes den pågældende – gør den pågældende uegnet til fortsat at udøve en del af sit hverv, kan sagen behandles som en diskretionær sag og uden overholdelse af reglerne i tjenestemandslovens §§ 20-22.

Uanset vanskeligheder ved i enkelttilfælde at gennemføre denne sondring finder jeg det væsentligt og i bedst overens-

stemmelse med de retssikkerhedshensyn som ligger til grund for tjenestemandslovens ordning, at sondringen søges fastholdt i videst muligt omfang.

Jeg bemærker herved at der principielt ikke er noget til hinder for at en bestemt adfærd hos en person der isoleret set kan betragtes som en tjenesteforseelse, i stedet indgår som et (udløsende) element i en mere generelt præget egnethedsvurdering der i hovedsagen bygger på andre forhold uden forseelsespreg. Afgørende er ansættelsesmyndighedens vurderingsgrundlag.

For en nærmere gennemgang af dette spørgsmål om procesfordrejning henviser jeg til Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet, 2. udgave (2000), s. 228 ff, og den dér omtalte praksis.

I brevet af 13. februar 2003 orienterede Kirkeministeriet Dem om at det var ministeriets foreløbige opfattelse at der var grundlag for at følge indstillingen fra biskoppen om at fratage Dem hvervet som begravelsesmyndighed, og på den baggrund anmodede ministeriet Dem om en udtalelse. Det anførtes ikke i brevet om den påtænkte fratagelse af hvervet som begravelsesmyndighed skulle anses for en disciplinær reaktion i anledning af tjenesteforseelser eller en beslutning som hvilede på et diskretionært grundlag. Der henvistes imidlertid i ministeriets brev til biskoppens vedlagte brev af 8. januar 2003, hvoraf det fremgår at biskoppen tiltrådte provstens indstilling af 7. januar 2003 af de grunde som provsten havde anført. I indberetningen af 7. januar 2003 omtalte provsten dels en episode hvor De skulle have bedt en bedemand om at gå over i (Y) præstegård for at få Deres hustrus underskrift på en dødsanmeldelse, dels en episode hvor Deres hustru havde underskrevet en dødsanmeldelse. Provsten anførte at han fandt det utilstedeligt at De nægtede at bemyndige kordegnen til at underskrive på begravelsesmyndighedens vegne, at De tilsyneladende ikke

havde nogen fast træffetid hvor det var muligt at få Deres underskrift som begravelsesmyndighed, og at De uden hjemmel lod Deres hustru skrive under på begravelsesmyndighedens vegne.

De nævnte forhold må efter deres karakter – i hvert fald for så vidt angår det at De skulle have overladt det til Deres hustru at underskrive dødsattester – betragtes som (påstande om) tjenesteforseelser. Den omstændighed at forholdene betegnedes som utilstedelige, taler i samme retning.

I brevet af 23. april 2003 til Dem anførte Kirkeministeriet at det var ministeriets foreløbige opfattelse at De havde gjort Dem skyldig i en alvorlig tjenesteforseelse, og at ministeriet samtidig fandt at Deres handlemåde var i strid med tjenestemandslovens § 10. På den baggrund havde ministeriet til hensigt at give Dem en advarsel efter tjenestemandslovens § 24. Samtidig havde ministeriet til hensigt at fratage Dem hvervet som begravelsesmyndighed. Ministeriet orienterede Dem om at De efter tjenestemandslovens § 20, stk. 1, havde ret til at udtale Dem om sagen, men ikke var forpligtet til at udtale Dem.

Det fremgår ikke udtrykkeligt af brevet hvorvidt den påtænkte fratagelse af hvervet som begravelsesmyndighed skulle betragtes som en disciplinær reaktion. Men da denne reaktion blev nævnt i umiddelbar forlængelse af den påtænkte advarsel og må anses for omfattet af henvisningen til tjenestemandslovens § 20, stk. 1, som angår disciplinære reaktioner, må brevet forstås sådan at både den påtænkte advarsel og den påtænkte fratagelse af hvervet som begravelsesmyndighed var disciplinære reaktioner.

I brevet af 20. august 2003 meddelte Kirkeministeriet Dem sin beslutning om ikke at tildele Dem en disciplinær sanktion i form af en advarsel. Som begrundelse henviste ministeriet til bevisets stilling.

Samtidig meddelte ministeriet at det var blevet besluttet at fratage Dem hvervet som begravelsesmyndighed og at give Dem en kraftig påtale. Det fremgår ikke af Kirkeministeriets brev om denne beslutning skulle anses for en disciplinær reaktion i anledning af tjenesteforseelser, eller om den hvilede på et diskretionært grundlag.

Den omstændighed at ministeriets breve af 13. februar og 23. april 2003 begge må forstås sådan at den påtænkte beslutning om at fratage Dem hvervet som begravelsesmyndighed skyldtes at De havde begået tjenesteforseelser, taler med betydelig styrke for at afgørelsen af 20. august 2003, hvor man udtrykkeligt afviste de indsigelser som De havde fremsat, skal forstås på samme måde. Ved fortolkningen af afgørelsen må det dog samtidig tillægges væsentlig betydning at ministeriet på grund af bevisets stilling ikke fandt at der var grundlag for at tildele Dem en disciplinær reaktion i form af en advarsel. Da en disciplinær reaktion i form af en stillingsændring eller degradation forudsætter et bevismæssigt grundlag som ikke er mindre sikkert end ved en advarsel, har det næppe været ministeriets opfattelse at der var det fornødne grundlag for at ikende Dem en disciplinær straf i form af en stillingsændring eller degradation. Jeg kan herfter ikke lægge til grund at denne afgørelse skal anses for en disciplinær reaktion.

Det samme gør sig gældende for den kraftige påtale De blev meddelt ved afgørelsen af 20. august 2003. Jeg kan derfor heller ikke lægge til grund at påtalen skal anses for en disciplinær reaktion i form af en irettesættelse. En påtale som diskretionær reaktion i medfør af ledelsesretten forudsætter imidlertid at den er fremadrettet, dvs. at den gives med henblik på at ændre den ansattes fremtidige adfærd. Da De i den foreliggende sag efter afgørelsen af 20. august 2003 ikke længere skulle ud-

føre hvervet som begravelsesmyndighed, er denne forudsætning ikke opfyldt, og påtalen er efter min opfattelse uhjemlet. Jeg har gjort Kirkeministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg finder endvidere at burde bemærke at den uklarhed hvormed Kirkeministeriets breve af 13. februar og 20. august 2003 til Dem er formuleret, er meget beklagelig på grund af de pågældende personaleretlige beslutningers alvorlige karakter. Jeg har gjort Kirkeministeriet bekendt med min opfattelse.

1.2. En beslutning på diskretionært grundlag om at fratage Dem hvervet som begravelsesmyndighed er undergivet de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger for udøvelse af administrativt skøn, herunder kravet om at forvaltningen udelukkende må varetage saglige hensyn.

Det følger af det almindelige forvaltningsretlige officialprincip at det er den enkelte forvaltningsmyndighed der har ansvaret for at en sag er tilstrækkelig oplyst før der træffes afgørelse. I forbindelse med personaleretlige beslutninger er sagsoplysningen underlagt dette almindelige princip. Personaleretlige beslutninger som de her omhandlede må i almindelighed anses for indgribende, og kravene til undersøgelsens udstrækning og til sikkerheden for de relevante oplysningers rigtighed må derfor være relativt høje.

Det følger heraf at problemerne skal være konkretiseret og sandsynliggjort, hvilket indebærer at der efter omstændighederne skal angives faktiske begivenheder som kan tids- og stedfæstes, og som viser hvilke problemer der er tale om.

Inden for disse rammer bygger beslutningen om at fratage Dem hvervet som begravelsesmyndighed på vurderinger og afvejninger af forskellige hensyn og omstændigheder. Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at afveje disse forskellige hensyn og omstændigheder på en anden og bedre måde end den

pågældende myndighed. Normalt kan jeg derfor ikke gå ind i en nærmere efterprøvelse af disse vurderinger og afvejninger. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere myndighedens afgørelse. Det kan f.eks. være tilfældet hvis sagen er mangelfuldt oplyst.

Det fremgår at provsten ved brev af 7. januar 2003 indstillede til biskoppen at De blev frataget Deres funktion som begravelsesmyndighed. I indstillingen blev to konkrete episoder omtalt nærmere. Der blev således omtalt en episode hvor De skulle have bedt en bedemand om at gå over i (Y) præstegård for at få Deres hustrus underskrift på en dødsanmeldelse. Endvidere blev der omtalt en episode hvor Deres hustru havde underskrevet en dødsanmeldelse. Kirkeministeriet har ikke nævnt andre konkrete forhold som indgik i grundlaget for ministeriets afgørelse.

Biskoppen fremsendte den 8. januar 2003 provstens indstilling af 7. januar 2003 til Kirkeministeriet og bemærkede at indstillingen om at fratage Dem funktionen som begravelsesmyndighed i det hele kunne tiltrædes.

Kirkeministeriet orienterede Dem den 13. februar 2003 om biskoppens indstilling af 8. januar 2003. Samtidig anmodede ministeriet Dem om en udtalelse og vedlagde sagens akter. Kirkeministeriet bemærkede at ministeriets foreløbige opfattelse var at biskoppens indstilling skulle følges.

De kommenterede i brev af 2. marts 2003 til Kirkeministeriet indstillingen om at fratage Dem funktionen som begravelsesmyndighed. For så vidt angik episoden hvor De skulle have bedt en bedemand om at gå over i (Y) præstegård for at få Deres hustrus underskrift på en dødsanmeldelse, anførte De at da De ankom til kirken, var De usikker på om bedemanden havde fået dødsanmeldelsen stemplet, hvorfor De – før De havde set papirerne – havde spurgt ham om han ikke kunne

køre hen i præstegården for at hente stemplerne. Men da De opdagede at papirerne var stemplede, skrev De straks under. For så vidt angik episoden hvor Deres hustru havde underskrevet en dødsanmeldelse, anførte De at De ikke på noget tidspunkt havde bemyndiget hende til at skrive under på Deres vegne. De henviste i den forbindelse til en vedlagt redegørelse fra Deres hustru. I denne redegørelse erkendte Deres hustru at hun i det konkrete tilfælde den 27. december 2002 havde underskrevet en dødsanmeldelse da De ikke var hjemme, men bemærkede samtidig at det var sket på eget initiativ og ikke efter bemyndigelse eller lignende fra Dem.

Den 8. april 2003 fremsendte biskoppen en erklæring af 4. april 2003 underskrevet af bedemand (I) til Kirkeministeriet. I erklæringen af 4. april 2003 bekræftede bedemand (I) at han var den medarbejder som De havde bedt om at 'tage i (Y) præstegård for at få ordnet papirerne' hos Deres hustru. Han bemærkede at stemplerne allerede var på dødsanmeldelsen da han rettede henvendelse til Dem, hvorfor han 'måtte få det indtryk, at det at få ordnet papirerne i præstegården af hans kone måtte betyde at hun skulle skrive under på papirerne' da det kun var underskriften der manglede.

Ved brev af 23. april 2003 meddelte Kirkeministeriet Dem at ministeriet havde til hensigt at give Dem en advarsel i henhold til tjenestemandenslovens § 24 og at følge biskoppens indstilling om at fratage Dem funktionen som begravelsesmyndighed. Kirkeministeriet omtalte i brevet igen den episode hvor De skulle have bedt en bedemand om at få Deres hustrus underskrift på en dødsanmeldelse.

De fastholdt i brev af 11. maj 2003 til Kirkeministeriet at De ikke havde bedt en bedemand om at rette henvendelse til Deres hustru for at få en underskrift på en dødsanmeldelse. De havde alene bedt den pågældende bedemand om at hente

stemplerne i præstegården og havde ikke på noget tidspunkt bedt ham om at 'få ordnet papirerne i præstegården'.

Kirkeministeriet meddelte Dem herefter den 20. august 2003 at De blev frataget funktionen som begravelsesmyndighed idet ministeriet på grundlag af det som var anført i ministeriets brev af 23. april 2003, fortsat fandt at der var grundlag for at følge biskoppens indstilling om at fratage Dem funktionen som begravelsesmyndighed. Kirkeministeriet fandt derimod 'på grund af bevisets stilling' ikke det fornødne grundlag for at give Dem en advarsel i henhold til tjenstemandslovens § 24, men gav Dem samtidig en kraftig påtale for at have været medvirkende til at skabe en sådan tvivl om Deres varetagelse af hvervet som begravelsesmyndighed at dette havde givet anledning til klager.

Som svar på min anmodning til Kirkeministeriet om at redegøre nærmere for grundlaget for at fratage Dem hvervet som begravelsesmyndighed bemærkede Kirkeministeriet i udtalelsen af 17. februar 2004 til mig bl.a. at ministeriet ikke tildelte Dem en advarsel idet 'ministeriet ikke kan foranstalte vidneførsel i tilfælde, hvor der er strid mellem anbringender fra to sider, som det var tilfældet i de udsagn, der kom fra henholdsvis (A) og bedemand (I), (Æ)-by'. Da De i brev af 11. maj 2003 havde fastholdt Deres tidligere udtalelse, var der efter ministeriets opfattelse ikke grundlag for at tildele Dem en advarsel. Men efter ministeriets opfattelse var der grundlag for at give Dem en påtale da De havde skabt tvivl om Deres måde at varetage myndighedsudøvelsen på.

Som nævnt fremgår det af en erklæring af 4. april 2003 fra den pågældende bedemand at han havde fået det indtryk at det at få ordnet papirerne i præstegården af Deres hustru måtte betyde at hun skulle skrive under på papirerne. De har vedvarende nægtet at skulle have sagt til den pågældende bedemand at han skulle få pa-

pirerne underskrevet af Deres hustru. I brev af 2. marts 2003 til Kirkeministeriet bemærkede De at da De ankom til kirken den pågældende dag, var De usikker på om bedemanden havde fået papirerne stemplet, hvorfor De – før De havde set papirerne – spurgte ham om han ville køre hen i præstegården for at hente stemplerne. Men da De blev opmærksom på at papirerne allerede var stemplede og derfor kun manglede en underskrift, skrev De dem under. De bemærkede i brevet af 2. marts 2003 at det var helt absurd at De skulle have bedt bedemanden om at køre hen til Deres hustru og få hendes underskrift når De stod med en kuglepen i hånden.

Som det fremgår, har hverken De eller den pågældende bedemand givet udtryk for at De direkte skulle have sagt til ham at Deres hustru skulle underskrive papirerne. De og bedemanden har imidlertid forskellige opfattelser af hvordan det som De sagde, skulle forstås. Efter bedemandens opfattelse skulle det forstås sådan at papirerne skulle underskrives af Deres hustru, mens det efter Deres opfattelse skulle forstås sådan at bedemanden skulle hente stemplerne. Der er tale om en situation der efter min opfattelse kan have haft baggrund i en misforståelse mellem bedemanden og Dem i den konkrete situation. Efter min opfattelse er der efter det foreliggende ikke grundlag for at anse en enkelt person som (hoved)årsagen til denne eventuelle misforståelse.

På denne baggrund er det min opfattelse at der i forbindelse med Kirkeministeriets afgørelse ikke var tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag for at antage at De skulle have bedt bedemanden om at gå over i (Y) præstegård for at få Deres hustrus underskrift på en dødsanmeldelse. Jeg bemærker i den forbindelse at efter min opfattelse var der efter det foreliggende ikke tilstrækkeligt grundlag for at anse Dem som (hoved)årsagen til den eventuelle

misforståelse som opstod i situationen. Derudover bemærker jeg at selv om det måtte antages at der skal være større bevismæssig sikkerhed for at lade et forhold indgå i grundlaget for at tildele en disciplinær advarsel end for at lade forholdet indgå i grundlaget for en diskretionær personaleretlig beslutning, var der efter min opfattelse heller ikke tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag for at lade forholdet indgå i grundlaget for beslutningen i denne sag.

Endelig bemærker jeg at jeg ikke kan være enig i det af Kirkeministeriet anførte i ministeriets brev til mig af 17. februar 2004 ifølge hvilket ministeriet i forbindelse med afgørelsen om tildeling af en advarsel ikke kan foranstalte vidneførsel i tilfælde hvor der er strid mellem anbringender fra to sider, som det var tilfældet i de udsagn der kom fra henholdsvis Dem og den pågældende bedemand. I tjenestemandenslovens §§ 20-21 er der således hjemmel til at forhørslederen under et tjenstligt forhør kan foranstalte vidneførsel. Det er kun ansatte som har pligt til at give møde og afgive forklaring, men også andre end ansatte kan indkaldes til at afgive forklaring under et tjenstligt forhør. Efter tjenestemandenslovens § 24 er der ikke pligt til at afholde tjenstligt forhør i en sag om tildeling af en advarsel, men ansættelsesmyndigheden er berettiget til at afholde et sådant forhør hvis den anser det for nødvendigt, og er forpligtet til det hvis en begæring om en tjenstlig undersøgelse fremsættes af den pågældende tjenestemand og anbefales af vedkommende centralorganisation, jf. lovens § 22, stk. 4.

For så vidt angår episoden hvor Deres hustru havde underskrevet en dødsanmeldelse, anførte De i brev af 2. marts 2003 til Kirkeministeriet at De ikke på noget tidspunkt havde bemyndiget Deres hustru til at skrive under på dødsanmeldelser på Deres vegne. Ligeledes erklærede Deres hustru i en redegørelse at De ikke

på noget tidspunkt havde bemyndiget hende til at underskrive dødsanmeldelser på Deres vegne, og at der i det konkrete tilfælde var tale om at hun på eget initiativ havde underskrevet dødsanmeldelsen.

Det fremgår endvidere at den nævnte episode med Deres hustrus underskrift ikke blev omtalt i Kirkeministeriets parts-høringsbrev af 23. april 2003 eller i ministeriets beslutning af 20. august 2003. Jeg går herefter ud fra at der ikke efter Kirkeministeriets opfattelse var grundlag for at antage at De havde bemyndiget Deres hustru til at underskrive dødsanmeldelser på Deres vegne, hverken i det konkrete tilfælde eller i øvrigt. Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Det er således kun den ene af de to konkrete episoder som er omtalt i provstens brev af 7. januar 2003, der er indgået i grundlaget for Kirkeministeriets afgørelse. Som det fremgår, kan denne episode have baggrund i en misforståelse mellem Dem og den pågældende bedemand, og efter det foreliggende er det min opfattelse at der ikke er grundlag for at anse en enkelt person som (hoved)årsagen til denne misforståelse. Dette rejser betydelig tvivl om hvorvidt der er et tilstrækkeligt sikkert grundlag for afgørelsen om at fratage Dem hvervet som begravelsesmyndighed.

Jeg har gjort Kirkeministeriet bekendt med min opfattelse.

2. Kirkeministeriets sagsbehandling

Ved min bedømmelse af Kirkeministeriets sagsbehandling har jeg koncentreret mig dels om hvorvidt ministeriet burde have foretaget fornyet partshøring på det tidspunkt hvor det stod klart at sagen måtte forventes afgjort på et andet hjemmelsgrundlag end det som var anført i høringsbrevet af 23. april 2003, dels om hvorvidt forvaltningslovens regler om begrundelse blev fulgt.

Jeg bemærker at Kirkeministeriet i sin behandling af sagen, herunder i udtalel-

sen af 17. februar 2004 til mig, har betragtet beslutningen af 20. august 2003 om at fratage Dem hvervet som begravelsesmyndighed og give Dem en påtale som en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg er enig i at Kirkeministeriets beslutning af 20. august 2003 under de i sagen foreliggende omstændigheder må anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand, bl.a. fordi beslutningen blev truffet under henvisning til bebrejdelseværdige forhold hos Dem. Som følge heraf fandt forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse anvendelse.

2.1. Partshøring

De almindelige regler om offentlige myndigheders pligt til at foretage partshøring inden en afgørelse træffes, er fastlagt i forvaltningslovens § 19, der har følgende ordlyd:

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

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,
- 2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,

4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,

5) den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller

6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne sagsområder, hvor bestemmelserne i stk. 2, nr. 1 eller 5, i almindelighed vil finde anvendelse, ikke skal være omfattet af bestemmelsen i stk. 1.’

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

I rets- og ombudsmandspraksis er det antaget at bestemmelsen i forvaltningslovens § 19 i visse sager om uansøgt afskedigelse, herunder sager om diskretionær afskedigelse som følge af samarbejdsvanskeligheder og uegnethed mv., og i sager om anvendelse af disciplinære sanktioner over for en offentligt ansat suppleres af en ulovbestemt videregående regel om partshøring ikke blot om sagens faktum, men også om sagens retlige grundlag. Den ulovbestemte pligt indebærer en pligt for myndigheden til – inden der træffes afgørelse i sagen – i almindelighed at give den ansatte en redegørelse, der efter omstæn-

dighederne bør være skriftlig, for myndighedens egen (foreløbige) opfattelse af sagen, herunder den retlige kvalifikation af faktum og, for så vidt der er bevismæssige spørgsmål i sagen, myndighedens bevismæssige vurderinger. 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 henvises til Højesterets dom refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 1999, s. 1337, Højesterets dom refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 2002, s. 1269, Jon Andersen og Elizabeth Bøggild Nielsen, Ugeskrift for Retsvæsen 1999 B, s. 29, og Kaj Larsen og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 235 f og 532 ff.

I visse sager hvor der ikke er tale om anvendelse af disciplinære sanktioner over for en offentligt ansat, men der dog er tale om en foranstaltning som begrundes med forhold der bebrejdes den pågældende, vil afgørelsen have væsentlige lighedspunkter med de sager der er omfattet af den ovenfor omtalte ulovbestemte videregående regel om partshøring. I disse tilfælde bør den ulovbestemte videregående partshøringsregel efter min opfattelse finde anvendelse efter god forvaltningsskik.

Formålet med den udvidede partshøringspligt er at give parten mulighed for at kommentere, korrigere og supplere ikke bare sagens faktuelle grundlag, men også myndighedens vurdering heraf, herunder den bevismæssige vurdering, samt myndighedens retlige vurdering af sagen.

Det følger af formålet med reglerne om partshøringspligt at i en sag som den foreliggende skulle De have haft lejlighed til at udtale Dem inden der blev taget stilling til om hvervet som begravelsesmyndighed skulle fratages Dem, og De skulle have en påtale.

I visse tilfælde må det forhold at retsgrundlaget for en myndigheds afgørelse undervejs skifter karakter, sidestilles med

at myndigheden inddrager nye faktiske oplysninger idet andre af sagens oplysninger får relevans. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 375 ff, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 517, og Vestre Landsrets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2000, s. 2088.

Det fremgår at Kirkeministeriet i partshøringsbrevene af 13. februar og 23. april 2003 meddelte Dem at ministeriet påtænkte at fratage Dem hvervet som begravelsesmyndighed. Ved afgørelsen af 20. august 2003 fratog Kirkeministeriet Dem hvervet som begravelsesmyndighed.

Som nævnt ovenfor må Kirkeministeriets breve af 13. februar og 23. april 2003 forstås sådan at den påtænkte fratagelse af hvervet som begravelsesmyndighed var en disciplinær reaktion. Som ligeledes nævnt har det i forbindelse med brevet af 20. august 2003 næppe været ministeriets opfattelse at der var det fornødne grundlag for at ikende Dem en disciplinær straf i form af en stillingsændring eller degradering. Jeg lægger derfor til grund at afgørelsen af 20. august 2003 om at fratage Dem hvervet som begravelsesmyndighed ikke skal anses som en disciplinær reaktion.

Der skete således efter brevet af 23. april 2003 en ændring af det retsgrundlag der blev fremdraget i brevene af 13. februar og 23. april 2003, og dermed aktualiseredes spørgsmålet om hvorvidt Kirkeministeriet burde have foretaget fornyet partshøring på det tidspunkt hvor det stod klart at sagen måtte forventes afgjort på et andet retsgrundlag end det som var anført i brevene af 13. februar og 23. april 2003.

En afgørelse om en disciplinærstraf bygger på at tjenestemanden i bestemte tilfælde har begået en tjenesteforseelse som kan tilregnes den pågældende som forsætlig eller uagtsom. En personaleretlig afgørelse af diskretionær karakter byg-

ger på andre forhold, eksempelvis at den pågældende har vist sig uegnet til at udføre sine arbejdsfunktioner. En afgørelse af denne karakter bygger ikke alene på en vurdering af enkelte hændelser, men på en samlet vurdering af tjenesten. I forbindelse med partshøringen i en sag om disciplinærstraf vil tjenestemanden derfor have anledning til at fremhæve omstændigheder der kan belyse om der i bestemte tilfælde er blevet begået en tjenesteforseelse, og om denne kan tilregnes tjenestemanden som forsætlig eller uagtsom, mens tjenestemanden i forbindelse med partshøringen i en sag om en personale-retlig afgørelse af diskretionær karakter har anledning til at fremhæve andre forhold.

Det kan således efter min opfattelse ikke udelukkes at De ville være fremkommet med andre indvendinger vedrørende det faktiske grundlag i sagen såfremt De var blevet gjort opmærksom på at Kirkeministeriet i stedet for en disciplinær straf påtænkte en afgørelse truffet på et diskretionært grundlag. Kirkeministeriet orienterede Dem ikke inden afgørelsen af 20. august 2003 om at ministeriet i stedet for at fratage Dem hvervet som begravelsesmyndighed som en disciplinær straf nu ville træffe en afgørelse herom på et diskretionært grundlag, og gav Dem således heller ikke lejlighed til inden afgørelsen at fremsætte bemærkninger hertil. Dette må jeg anse for en fejl.

Jeg har gjort Kirkeministeriet bekendt med min opfattelse.

2.2. Begrundelse

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

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

‘§ 24. En grundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de rets-

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

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

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

Som nævnt ovenfor forstår jeg Kirkeministeriets afgørelse af 20. august 2003 om at fratage Dem hvervet som begravelsesmyndighed således at der efter ministeriets opfattelse var tale om en beslutning truffet på diskretionært grundlag, og at der var tale om en ændring af Deres stilling som lå inden for grænsen af det De i henhold til tjenstemandslovens § 12, stk. 1, 1. pkt., måtte acceptere.

Begrundelsen indeholdt ikke en henvisning til tjenstemandslovens § 12, stk. 1, 1. pkt., hvorfor begrundelsen ikke opfyldte kravet i forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt. Jeg har gjort Kirkeministeriet bekendt med min opfattelse.

Afgørelsen af 20. august 2003 om at fratage Dem hvervet som begravelsesmyndighed beroede på Kirkeministeriets administrative skøn. Begrundelsen skulle således i henhold til forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt., angive de hovedhensyn der havde været bestemmende for skønsudøvelsen. Endvidere skulle begrundelsen i henhold til forvaltningslovens § 24, stk. 2, om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder som var tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Vedrørende beslutningen om at fratage Dem hvervet som begravelsesmyndighed indeholdt brevet af 20. august 2003 ikke en angivelse af de hovedhensyn der havde været bestemmende for skønsudøvelsen. Brevet indeholdt heller ikke en kort redegørelse vedrørende sagens faktiske omstændigheder. Selve brevet af 20. august 2003 opfyldte således efter min opfattelse ikke i sig selv forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2.

Derimod indeholdt brevet af 20. august 2003 en henvisning til Kirkeministeriets brev af 23. april 2003, hvori provsten over (Æ) Provstis brev af 7. januar 2003 samt biskoppen over (X) Stifts breve af 8. januar og 8. april 2003 blev omtalt. Spørgsmålet er derfor om forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, kan anses for opfyldt ved disse henvisninger.

Det skal i den forbindelse bemærkes at det ikke kræves at begrundelsen direkte fremgår af selve afgørelsesbrevet, men at der dog i afgørelsesbrevet i det mindste skal være en præcis henvisning til andre dokumenter som indeholder en fyldestgørende og korrekt begrundelse. En henvisning til begrundelsen i høringsbrevet er ikke tilstrækkelig i de tilfælde hvor en fyldestgørende begrundelse kræver at myndigheden forholder sig nærmere til de indsigelser som den ansatte har fremsat i anledning af høringsbrevet. Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 239.

I partshøringsbrevet af 23. april 2003 blev den episode hvor De skulle have bedt en bedemand om at få en underskrift på en dødsanmeldelse hos Deres hustru, omtalt. Herudover omtalte partshøringsbrevet et brev fra provsten der også omhandlede andre forhold. De har i breve af 2. marts og 11. maj 2003 til Kirkeministeriet på forskellig vis bestridt de forskellige forhold, men Kirkeministeriet har ikke i partshøringsbrevet af 23. april 2003 eller i afgørelsen af 20. august 2003 redegjort

nærmere for hvilke af de forhold som var omtalt i de breve der blev henvist til, der indgik i det endelige grundlag for afgørelsen af 20. august 2003.

Det er på den baggrund min opfattelse at der i det foreliggende tilfælde – hvor angivelsen af hovedhensyn mv. ikke fremgik af afgørelsen af 20. august 2003, men derimod skal udledes af dokumenter som der blev henvist direkte og indirekte til – ikke er en tilstrækkelig præcis henvisning i afgørelsen af 20. august 2003 til andre dokumenter som indeholder en fyldestgørende og korrekt begrundelse. Kirkeministeriet har således efter min opfattelse ikke opfyldt forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, ved afgørelsen af 20. august 2003.

Jeg anser Kirkeministeriets mangelfulde begrundelse for beklagelig, og jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse.

3. Konklusion

Efter min opfattelse var der ikke hjemmel til at give Dem den påtale som Kirkeministeriet gav Dem ved afgørelsen af 20. august 2003, idet en påtale som diskretionær (skønsmæssig) reaktion i medfør af ledelsesretten forudsætter at den er fremadrettet, dvs. at den gives med henblik på at ændre den ansattes fremtidige adfærd. Da De i den foreliggende sag efter afgørelsen af 20. august 2003 ikke længere skulle udføre hvervet som begravelsesmyndighed, er påtalen efter min opfattelse uhjemlet.

Det er endvidere min opfattelse at der er betydelig tvivl om hvorvidt der var et tilstrækkelig sikkert grundlag for afgørelsen om at fratage Dem hvervet som begravelsesmyndighed.

Efter min opfattelse var det en fejl at Kirkeministeriet ikke inden afgørelsen af 20. august 2003 orienterede Dem om at ministeriet i stedet for at fratage Dem hvervet som begravelsesmyndighed som en disciplinær straf nu ville træffe afgørel-

se herom på et diskretionært grundlag, og samtidig gav Dem lejlighed til inden afgørelsen at fremsætte bemærkninger hertil.

Endvidere opfyldte Kirkeministeriets afgørelse af 20. august 2003 efter min opfattelse ikke reglerne i forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2, om begrundelse.

Jeg finder endvidere at burde bemærke at den uklarhed hvormed Kirkeministeriets breve til Dem af 13. februar 2003 og 20. august 2003 er formuleret, jf. det ovenfor anførte, er meget beklagelig på grund af de pågældende personaleretlige beslutningers alvorlige karakter.

Navnlig under henvisning til det anførte om at der ikke var hjemmel til at give Dem den påtale som Kirkeministeriet meddelte Dem ved afgørelsen af 20. august 2003, og at der er betydelig tvivl om hvorvidt der var et tilstrækkelig sikkert grundlag for afgørelsen om at fratage

Dem hvervet som begravelsesmyndighed, har jeg henstillet til Kirkeministeriet at sagen genoptages, og at der træffes en ny afgørelse i lyset af det jeg har anført.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.”

Jeg modtog herefter Kirkeministeriets brev af 19. januar 2006 hvor ministeriet fremsatte nogle synspunkter i anledning af min udtalelse af 1. september 2005. Under henvisning til drøftelser med biskoppen over X Stift og provsten over Ø Provsti og til den almindelige udvikling i sognet tog ministeriet min udtalelse til efterretning og ville overlade det til biskoppen at beslutte tidspunktet for hvornår hvervet som begravelsesmyndighed skulle tilbageføres til sognepræsten.

Ved brev af 2. februar 2006 meddelte jeg Kirkeministeriet at jeg på den baggrund ikke foretog mig mere i sagen.

Kulturministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2005 afsluttet 36 sager inden for Kulturministeriets sagsområde. 27 af disse sager blev afvist.

De resterende 9 sager blev realitetsbehandlet. 8 sager handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om generelle spørgsmål. I alt 3 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 27, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Danmarks Radio

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	6	0	0	2
Generelle spørgsmål	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>7</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2</i>

1 sag fra Danmarks Radios sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 7-2: Afslag på aktindsigt i rapport udarbejdet som led i intern revision

TV 2 regional station

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

1 sag fra TV 2 regional stations sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 7-1: Aktindsigt i oplysninger om lokal tv-station

Det Danske Institut i Rom

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

7-1. Aktindsigt i oplysninger om lokal tv-station

Forvaltningsret 11241.3 – 1114.1 – 114.3.

En journalist klagede over at en lokal tv-station havde afslået hans anmodning om aktindsigt i en række oplysninger om tv-stationen og dens seerklub. Anmodningen omfattede blandt andet oplysninger om stationens repræsentationsudgifter og lønoplysninger om stationens direktør.

For så vidt angik de repræsentationsbilag der var knyttet til medarbejderes restaurationsbesøg med gæster, mente ombudsmanden ikke at han kunne kritisere afslaget på aktindsigt.

Derimod mente ombudsmanden at bilag der vedrørte udgifter til indkøb af vin og gaver og blomster til brug ved receptioner eller som gaver til samarbejdspartnere eller medarbejdere på fødselsdage, i forbindelse med afsked og lignende, som udgangspunkt var omfattet af adgangen til aktindsigt, medmindre det enkelte bilag kunne anses for omfattet af en af undtagelsesmulighederne i offentlighedsloven. Ombudsmanden henstillede derfor at tv-stationen genoptog behandlingen af denne del af sagen.

Endvidere henstillede ombudsmanden at stationen genoptog behandlingen af den del af sagen der drejede sig om aktindsigt i oplysninger om direktørens lønforhold, med henblik på at tage stilling til om bestemmelserne i offentlighedslovens § 13 kunne begrunde et afslag på aktindsigt i oplysningerne. Ombudsmanden rejste desuden spørgsmålet om hvorvidt stationens direktør eventuelt måtte være inhabil ved behandlingen af sagen for så vidt angik arrangementer som direktøren selv havde deltaget i, og lønoplysninger vedrørende direktøren selv.

Endelig udtalte ombudsmanden kritik af den begrundelse som tv-stationen havde givet for afslaget over for journalisten.

(J.nr. 2004-2311-501).

Det fremgik af sagens akter at en journalist (A) i brev af 9. juni 2004 anmodede TV2/Lorry om aktindsigt. Journalisten skrev således:

"I forbindelse med en påtænkt artikel har vi fra Kulturministeriet modtaget TV2/Lorrys seneste regnskab for 2003 godkendt af rigsrevisor (...) den 13. april 2004.

Af ledelsesberetningen fremgår det, at TV stationens seerklub, Club Lorry, nu – i modsætning til tidligere – helt administreres af den licensfinansierede TV-station. Seerklubens regnskab som er en del af TV2/Lorry, vil vi gerne bede om et eksemplar af og søge aktindsigt i klubbens honorering og repræsentationsudgifter til de ansatte og ledelsen på TV2/Lorry.

Af TV2/Lorrys regnskab side 18 fremgår det, at den samlede udgift til løn og vederlag

for direktion og bestyrelse er 1.430.262 kr.

Vi beder specifikt om at få oplyst, hvad TV2/Lorrys direktør får i gage.

Vi anmoder ligeledes om aktindsigt vedrørende stigning i TV2/Lorrys udgifter til repræsentation, der fra 2002 til 2003 steg fra 31.000 til 56.359 kr. og TV-stationens rejse- og kørselsudgifter, der i samme periode steg fra 286.000 til 388.749 kr."

Den 10. juni 2004 svarede TV2/Lorry A således:

"I brev af 9.6.04 har du bedt om aktindsigt i Club Lorrys forhold og andre forhold vedrørende denne station.

Bl.a. fordi det vedrører forretningsmæssige aspekter af vor virksomhed kan aktindsigt udover det, der fremgår af årsregnskabet ikke gives."

Ved brev af 18. juni 2004 rettede A på ny henvendelse til TV2/Lorry. Han anførte følgende:

”Tak for dit brev den 10. juni, hvori du afslår aktindsigt i Club Lorrays regnskab og andre regnskabsmæssige forhold vedrørende TV Lorry, herunder TV-stationens repræsentationsudgifter, rejse- og kørselsudgifter samt fordelingen af honorar til bestyrelse og direktion.

Jeg henviser i den forbindelse til, at min anmodning ikke vedrører programmæssige regnskaber eller forhold vedrørende programvirksomheden og dermed jeres udsendelsesmæssige relation til konkurrerende medier.

Af hensyn til det videre forløb beder jeg derfor om en begrundelse for afslaget.

Jeg henviser til, at TV2 og DR overfor Of-fentlighedskommissionen selv har tilkendegivet, at paragraf 86 i Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed alene er tænkt anvendt som beskyttelse i programvirksomheden og ikke som dække over TV-stationernes øvrige økonomiske forhold.”

I brev af 24. juni 2004 svarede TV2/Lorry således:

”I dit brev af 18.6.04 beder du om en begrundelse på afslaget i forb. m. din anmodning om aktindsigt i forskellige af denne stations anliggender.

Som du selv er opmærksom på undtager § 86 os fra at give aktindsigt i sådanne forhold.

For god ordens skyld skal jeg nævne at TV2/Lorry ikke er en del af hverken DR eller TV2/Danmark A/S. Vi er en selvstændig virksomhed.”

A klagede til mig i brev af 2. juli 2004:

”...

TV Lorry har afvist aktindsigten med henvisning til paragraf 86 i loven om radio og TV. Den aktindsigt, jeg har bedt om, handler imidlertid ikke om TV Lorrays udgifter til programvirksomhed eller programmæssige konkurrenceforhold i øvrigt.

Anmodningen handler om indsigt i den indtægtsgivende virksomhed, Club Lorry er ud over licensindtægten samt nogle løn- og udgiftsforhold til ledelse og repræsentation i selve TV Lorrays regnskab.

I den forbindelse finder jeg det påfaldende, at Kulturministeriet tilsyneladende ikke reviderer Club Lorrays regnskab, hvorfor netop dette påkalder sig særlig interesse i dele af en public service-virksomhed.

...”

I anledning af klagen bad jeg den 13. juli 2004 TV2/Lorry om en udtalelse og om udlån af sagens akter, herunder de akter som var omfattet af TV2/Lorrays afslag på aktindsigt.

Jeg modtog på den baggrund udtalelse af 9. august 2004 fra TV2/Lorry hvoraf følgende fremgik:

”...

Journalist (A) har anmodet om aktindsigt i følgende:

- Club Lorrays regnskab
- Club Lorrays fordeling af honorarer og udgifter til de ansatte og ledelsen i TV2/Lorry

- TV2/Lorrays repræsentationsudgifter, herunder rejse- og kørselsudgifter

- TV2/Lorrays direktør (B)'s personlige gage

Ad Club Lorrays regnskab

Indledningsvis skal det bemærkes, at Club Lorry ikke er en uafhængig virksomhed. Club Lorry er TV2/Lorrays seerklub – en støtteforening etableret som forudsat i forbindelse med vedtagelsen af den første TV2-lov.

Indtil for nogle år siden lod TV2/Lorry seerklubben administrere af fremmede virksomheder. Men efter, at Arte (der var den seneste administrator) gik fallit og efterlod sig en større gæld til TV2/Lorry har stationen selv varetaget driften af klubben.

Klubbens indtægter og udgifter er en del af stationens almindelige drift. Der foreligger ikke særskilt regnskab for Club Lorry. Alene derfor, er det ikke muligt at fremlægge et særskilt regnskab for Club Lorry.

Herudover skal bemærkes følgende:

(A) bemærker i sit brev til Dem (2. juli) at 'Kulturministeriet tilsyneladende ikke reviderer Club Lorry'. Det er min opfattelse, at (A) har misforstået den rette sammenhæng.

TV2/Lorrys opfyldelse af public service-forpligtelserne er fastsat i en public service-kontrakt mellem kulturministeren og TV2/Lorry, jf. Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed § 31, stk. 4. TV2/Lorry udarbejder herefter årligt en redegørelse om opfyldelsen af public service kontrakten til kulturministeren, jf. Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed § 31, stk. 5.

For så vidt angår alle økonomiske forhold – heriblandt dem der vedrører driften af Club Lorry, er forholdene underkastet revidering af Rigsrevisionen, jf. Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed § 37, stk. 2. Regnskabet for det enkelte år forelægges med revisionens bemærkninger kulturministeren til godkendelse og sendes derefter til Folketinget til orientering. Der er offentlig adgang til dette regnskab, og journalist (A) er også i besiddelse af kopi heraf.

Som det fremgår af diverse årsregnskaber har Rigsrevisionen ikke noget at udsætte på den måde TV2/Lorry og herunder Club Lorry drives, ligesom kulturministeren har godkendt forholdene.

Det bemærkes i øvrigt, at Club Lorry var en af Danmarks første loyalitetsklubber. I dag er der mange, der har efterlignet konceptet og der er mange, der ønsker at skabe konkurrerende klubber. Der er derfor også mange, der af konkurrencemæssige årsager ønsker indsigt i detaljer vedrørende Club Lorry. I (...) findes eksempelvis en læserklub, der ville få uberettiget konkurrencefordel af at kende til interne forhold i Club Lorry.

Der henvises til Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den virksomhed, oplysningen angår, at be-

gæringen ikke imødekommes. Det gøres på baggrund af det ovenfor anførte gældende, at indrømmelse af aktindsigt i detaljerede oplysninger om Club Lorry ville medføre en nærliggende risiko for, at TV2/Lorry ville lide konkurrencemæssig og økonomisk skade.

Ad Club Lorrys fordeling af honorarer og udgifter til de ansatte og ledelsen i TV2/Lorry

Da Club Lorry som anført ovenfor er en integreret del af TV2/Lorry, sker der ikke uddeling af honorarer eller dækning af udgifter fra Club Lorry til de ansatte og ledelsen på TV2/Lorry. Der forefindes derfor heller ikke materiale om en sådan påstået fordeling.

Det bemærkes atter, at Rigsrevisionen løbende reviderer TV2/Lorrys regnskaber, og at Rigsrevisionen ikke har fundet anledning til at kritisere TV2/Lorrys økonomiske forhold.

Der henvises i øvrigt til det ovenfor anførte.

Ad TV2/Lorrys repræsentationsudgifter, herunder rejse- og kørselsudgifter

(A) har yderligere anmodet om indsigt i TV2/Lorrys brug af repræsentationsmidler. Han konstaterer, at forbruget er steget både på den konto og hvad angår rejse- og kørselsudgifter. Det bemærkes i den forbindelse, at Rigsrevisionen ikke har haft bemærkninger til størrelsen eller arten af TV2/Lorrys repræsentationsudgifter.

Udgifter i denne henseende hænger sammen med nogle projekter TV2/Lorry undersøger, forbereder eller gennemfører. Repræsentationsudgifterne er direkte knyttet til nogle tiltag, som TV2/Lorry ikke ønsker at konkurrere i den danske medieverden får kendskab til før de evt. kommer til udtryk i egne programmer.

Såfremt (A) får indsigt i de pågældende bilag vil han blandt meget andet kunne se, hvem der er kilder til diverse historier eller slutte sig til, hvad det er for projekter TV2/Lorry forbereder. Såfremt bilagene anonymiseres vil kun stederne repræsentationen

har været afholdt samt beløbene fremgår – hvad der i visse tilfælde også vil kunne fortælle noget om det konkrete arbejdsmæssige formål. M.h.t. beløbene kan dette, som journalist (A) også har bemærket, læses i årsregnskabet. Aktindsigten i disse økonomiske forhold vil derfor kunne være til overmåde stor skade for stationen.

Der henvises i den forbindelse til Radio- og fjernsynslovens § 86, stk. 1. Som det fremgår heraf, er:

‘Sager og dokumenter vedrørende ... de regionale TV 2-virksomheders programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen’.

Denne bestemmelse er, som det følger af forarbejderne indført for at sikre informations- og ytringsfriheden i programvirksomheden. Det følger endvidere af forarbejderne, at denne undtagelse til aktindsigten omfatter materiale, der direkte eller indirekte angår programplanlægningen og den redaktionelle proces. Herunder hører f.eks. rejseregnskaber, repræsentationsudgifter samt andre økonomiske og strategiske oplysninger, der kan afsløre noget om den journalistiske research, jf. Folketingstidende 1993/94, tillæg A, s. 659-660.

I øvrigt bemærkes Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

I den sammenhæng citeres Ombudsmanden kommentarer i Udtalelse, j.nr. 1997-1124-522, side 12. 5. afsnit, hvor det er anført, at:

‘Hensynet til at beskytte en kildes identitet er utvivlsomt omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, og kan begrunde at oplysninger nægtes udleveret. Jeg må forstå ... således at dokumenter, der indeholder denne type oplysninger, efter omstændighederne må betragtes som dokumenter vedrøren-

de programvirksomheden og derfor undtaget fra aktindsigt i henhold til denne bestemmelse.’

På dette grundlag gøres det gældende, at anmodningen om aktindsigt vedrørende TV2/Lorry's repræsentationsudgifter skal afslås, jf. Radio- og fjernsynslovens § 86, stk. 1 og Offentlighedslovens §§ 12, stk. 1, nr. 2, § 12, stk. 2, og § 13, stk. 1, nr. 6.

Ad TV2/Lorrys direktør (B)'s (undertegnede)s gage

Endelig ønsker (A) oplyst hvor meget undertegnede modtager i individuel gage.

Det bemærkes, at stationens samlede udgift til løn og vederlag for direktionen og bestyrelsen fremgår af TV2/Lorrys årsregnskab. Der er således ikke tale om afslag på aktindsigt i en generel oplysning.

Det gøres gældende, at det i den nuværende konkurrencemæssige situation på medieområdet vil være uhyre skadeligt, såfremt TV2/Lorry tvinges til at offentliggøre individuelle cheflønninger. TV2/Lorry har ikke selv adgang til tilsvarende lønninger i andre medievirksomheder som f.eks. BT, TV3, TV-Danmark, magasinpressen eller andre steder i den private sektor.

Det er en nærliggende risiko for, at en offentliggørelse af TV2/Lorrys individuelle cheflønninger vil kunne forvrænge konkurrencen på markedet, og for at et offentligt kendskab til TV2/Lorrys lønninger vil blotlægge stationen i forbindelse med konkurrenternes jagt på kvalificerede redaktionelle medarbejdere eller ledere, som der generelt er mangel på.

Offentliggørelsen af den individuelle direktørgage vil derfor indebære en nærliggende risiko for, at der påføres TV2/Lorry et økonomisk tab af væsentlig betydning, ligesom det ville skade TV2/Lorrys konkurrenceevne.

Der henvises i denne forbindelse også til Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, hvorefter oplysninger om forretningsforhold er undtaget fra retten til aktindsigt, såfremt det er af væsentlig økonomisk betydning for

virksomheden, at begæringen om aktindsigt ikke imødekommes.

Desuden bemærkes det, at en sådan oplysning vedrører undertegnedes private forhold. Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, bemærkes, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private og økonomiske forhold.

Herudover gøres det afsluttende gældende, at beskyttelsesbehovet for både TV2/Lorry og TV2/Lorrys direktør i nærværende situation overstiger behovet for offentliggørelse af den individuelle direktørgage. Det bemærkes atter, at stationens samlede løn-udgifter er tilgængelige for offentligheden via de reviderede og godkendte årsregnskaber.

På dette samlede grundlag gøres det gældende, at begæringen om aktindsigt i undertegnedes personlige gage afslås.

..."

Med brev af 3. september 2004 sendte jeg (A) kopi af TV2/Lorrys udtalelse og bad om hans eventuelle bemærkninger. Jeg hørte ikke fra (A) i den anledning.

Ombudsmandens udtalelse

"1. Club Lorrys regnskab

I forbindelse med Deres anmodning om aktindsigt bad De bl.a. om at modtage et eksemplar af Club Lorrys regnskab.

TV2/Lorry har vedrørende dette punkt oplyst at indtægter og udgifter vedrørende seerklubben Club Lorry er en del af TV2/Lorrys almindelige drift, og at der derfor ikke foreligger et særskilt regnskab for Club Lorry som det er muligt at fremlægge. Det fremgår af sagen at De har modtaget et eksemplar af TV2/Lorrys samlede regnskab for 2003.

Offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. punktum (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer), har følgende ordlyd:

'§ 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive

gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.'

Som det fremgår af bestemmelsen, omfatter retten til aktindsigt alene dokumenter der er *indgået til eller oprettet* af den myndighed som anmodningen om aktindsigt er stilet til.

Offentlighedsloven giver således kun ret til aktindsigt i dokumenter der eksisterer i forbindelse med den pågældende sag på tidspunktet for begæringens fremsættelse; myndigheden er derimod ikke forpligtet til at tilvejebringe oplysninger som ikke allerede foreligger i sagen, jf. herved John Vogter, *Offentlighedsloven med kommentarer* (1998), s. 118. Myndigheden er i den forbindelse heller ikke forpligtet til at sammenfatte oplysninger i flere sager, udarbejde sagsoversigter eller lignende, jf. Jon Andersen mfl., *Forvaltningsret* (2003), s. 391.

På baggrund af det oplyste om at der ikke eksisterer særskilte regnskaber for Club Lorry, har jeg herefter ikke grundlag for at kritisere TV2/Lorrys afgørelse på dette punkt.

2. Club Lorrys honorering og repræsentationsudgifter til medarbejdere på TV2/Lorry

De anmodede endvidere om aktindsigt i 'klubbens honorering og repræsentationsudgifter til de ansatte og ledelsen på TV2/Lorry'.

TV2/Lorry har herom oplyst at der – da Club Lorry er en integreret del af TV2/Lorry – ikke sker særskilt uddeling af honorarer eller dækning af udgifter fra Club Lorry til de ansatte og ledelsen på TV2/Lorry, og at der derfor heller ikke forefindes materiale om en sådan påstået fordeling.

Jeg har ikke grundlag for at tvivle på TV2/Lorrys oplysninger, og jeg foretager

mig herefter ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

3. TV2/Lorrys repræsentationsudgifter mv.

TV2/Lorry har desuden afvist at give Dem aktindsigt i oplysninger om stationens repræsentationsudgifter. TV2/Lorry har i den forbindelse i afgørelsen henvist til § 86, stk. 1, i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed.

Bestemmelsen i radio- og fjernsynslovens § 86, stk. 1, har følgende indhold (lovbekendtgørelse nr. 506 af 10. juni 2004):

‘§ 86. Sager og dokumenter vedrørende DR’s og de regionale TV 2-virksomheders programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil er undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen.’

Bestemmelsen blev oprindelig indført som § 73 a, stk. 1, ved lov nr. 1101 af 22. december 1993 om ændring af bl.a. lov om radio- og fjernsynsvirksomhed. I bemærkningerne til lovforslaget er bl.a. anført følgende (Folketingstidende 1993-94, tillæg A, sp. 659 ff):

‘Almindelige bemærkninger

...

Danmarks Radios og TV 2’s forhold til lov om offentlighed i forvaltningen m.v.

Lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven har som anvendelsesområde den offentlige forvaltning. Dette begreb omfatter som udgangspunkt alle dele af den offentlige forvaltning, herunder også særlige forvaltningenheder som DR og TV 2.

DR’s og TV 2’s virksomhed er imidlertid forskellig fra forvaltningsvirksomhed i traditionel forstand.

Hensynet til informations- og ytringsfriheden og den kunstneriske frihed generelt tilsiger, at der gives DR og TV 2 en så fri og uafhængig stilling som muligt, herunder særlig vedrørende programlæg-

ning og programudøvelse, samt vedrørende de øvrige dispositioner, der indirekte vil påvirke programvirksomheden.

Praksis har imidlertid vist, at det er muligt med henvisning til offentlighedsloven at få aktindsigt i baggrundsmateriale til en tv-udsendelse. I henhold til gældende lov kan et sådant materiale ikke blot kræves udleveret, efter at en udsendelse er sendt, men principielt også før udsendelsen er sendt. Med henblik på at sikre informations- og ytringsfriheden anses det derfor for rigtigst generelt at undtage sager og dokumenter, som har tilknytning til DR’s og TV 2’s programvirksomhed. Herved lægges DR og TV 2 for så vidt angår deres udsendelser med den trykte presse.

DR og TV 2 befinder sig desuden i en konkurrencesituation i forhold til andre danske og udenlandske radio- og tv-føretagender, for hvilke der ikke gælder bestemmelser om, at offentligheden har adgang til interne forhold, og som heller ikke er pålagt de særlige bånd, som offentlighedsloven og forvaltningsloven pålægger DR og TV 2. Denne konkurrencesituation skærpes løbende af medieudviklingen, herunder ikke mindst på satellitområdet.

På baggrund heraf vil det være naturligt at gennemføre en vis begrænsning med hensyn til de offentligretlige regler, der skal gælde for DR og TV 2, også for så vidt angår forretningsmæssige forhold.

Den foreslåede lovændring berører ikke Ombudsmandens kompetence i forhold til DR og TV 2. Ombudsmanden vil således fortsat være kompetent i forhold til DR og TV 2, også for så vidt angår afgrænsningen af de sagstyper, der foreslås undtaget fra offentlighedsloven og dele af forvaltningsloven.

...

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

...

Ad § 73 a, stk. 1:

Offentlighedsloven indeholder de nær-

mere regler om den adgang til aktindsigt i en konkret sag i den offentlige forvaltning, der som udgangspunkt tilkommer enhver, eksempelvis journalister. Følgende dele af DR's og TV 2's virksomhed foreslås undtaget fra offentlighedsloven:

1) Sager og dokumenter vedrørende programvirksomheden, herunder programlægningen og den redaktionelle virksomhed, samt alle aftaler indgået i tilknytning hertil.

2) Sager og dokumenter vedrørende forretningsmæssige forhold, herunder kontrakter om varer og tjenesteydelser af enhver art.

Det bemærkes, at dokumenter vedrørende programvirksomheden omfatter alle dokumenter, som direkte eller indirekte har relation til programvirksomheden eller den redaktionelle proces. Rejseregnskaber, der vil kunne afsløre noget om den research, en journalist har foretaget, vil således f.eks. være omfattet af undtagelsen.'

Bestemmelsen blev i forbindelse med TV2's omdannelse til statsligt aktieselskab ændret til ikke længere at omfatte TV2, men alene de regionale TV2-virksomheder, herunder TV2/Lorry. Der blev ikke herved tilsigtet indholdsmæssige ændringer af bestemmelsen, jf. bemærkningerne til lovforslag nr. L 40 til lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, fremsat den 31. oktober 2002 af kulturministeren.

Baggrunden for undtagelsen fra offentlighedslovens regler af sager og dokumenter vedrørende programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil er, jf. de ovenfor citerede forarbejder, at sikre de omfattede tv-stationer en stilling der for så vidt angår 'programlægning og programudøvelse, samt vedrørende de øvrige dispositioner, der indirekte vil påvirke programvirksomheden', i videst mulig udstrækning sidestiller dem med andre danske og udenlandske radio- og tv-foretagender som ikke er omfattet af

de almindelige regler om aktindsigt, blandt andet af konkurrencemæssige årsager. Det fremgår af forarbejderne at radio- og fjernsynslovens § 86, stk. 1, også omfatter dokumenter der alene har indirekte relation til programvirksomheden eller den redaktionelle proces. Som eksempel nævnes rejseregnskaber i det omfang offentliggørelse heraf vil kunne afsløre noget om den research der har fundet sted.

Det følger således direkte af forarbejderne at det har været hensigten at i hvert fald rejseregnskaber efter omstændighederne kan undtages fra aktindsigt med hjemmel i § 86, stk. 1, nemlig i det omfang offentliggørelse af oplysningerne vil kunne afsløre den journalistiske research og dermed (indirekte) har relation til programvirksomheden eller den redaktionelle proces. Efter min opfattelse kan de hensyn som er nævnt i forarbejderne, i samme omfang gøre sig gældende vedrørende virksomhedens repræsentationsudgifter, og jeg er derfor enig med TV2/Lorry i at sådanne udgifter efter deres art kan være omfattet af § 86, stk. 1.

TV2/Lorry har i udtalelsen af 9. august 2004 nærmere oplyst at TV2/Lorrys repræsentationsudgifter har sammenhæng med projekter som stationen undersøger, forbereder eller gennemfører. Udgifterne er efter det oplyste direkte knyttet til tiltag som stationen ikke ønsker at konkurrenterne i den danske medieverden får kendskab til før de eventuelt kommer til udtryk i stationens programmer. Videre gør stationen gældende at De af de pågældende bilag blandt meget andet vil kunne identificere kilderne til diverse indslag eller slutte Dem til hvilke programmer TV2/Lorry forbereder. Vedrørende eventuel anonymisering af bilagene har TV2/Lorry anført at alene oplysninger om de steder hvor repræsentationen har været afholdt, i visse tilfælde vil kunne fortælle noget om det konkrete arbejdsmæssige formål.

Jeg har i forbindelse med min gennemgang af sagen haft stationens repræsentationsbilag til gennemsyn. Bilagene er opdelt i tre kategorier af kvitteringer og fakturaer: 'restaurationsbesøg', 'vinindkøb' og 'gaver, blomster'.

For så vidt angår de bilag der knytter sig til medarbejderes restaurationsbesøg med gæster, mener jeg ikke – i lyset af de bagvedliggende hensyn der er beskrevet i forarbejderne sammenholdt med de oplysninger som TV2/Lorry er fremkommet med om karakteren af de tilbageholdte oplysninger – at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at kritisere stationens afslag på aktindsigt. Jeg bemærker i den forbindelse at jeg som ombudsmand ikke har mulighed for nærmere at vurdere i hvilket omfang de enkelte bilag dækker over udgifter til repræsentation som er afholdt under vilkår der falder inden for anvendelsesområdet af § 86, stk. 1.

Herudover består de bilag som jeg har haft til gennemsyn, som nævnt af kvitteringer og fakturaer for vinindkøb samt gaver og blomster. Jeg forstår materialet sådan at disse indkøb er foretaget dels til brug for afholdelse af receptioner og lignende på stationen, dels som gaver til samarbejdspartnere eller medarbejdere på fødselsdage, i forbindelse med afsked og lignende. I situationer af den karakter har afholdelsen af udgifterne imidlertid efter min opfattelse ikke en sådan sammenhæng med programvirksomheden eller den redaktionelle proces at det mere generelt med denne begrundelse kan bevirke undtagelse fra aktindsigt i bilagene efter radio- og fjernsynslovens § 86, stk. 1. De synspunkter som TV2/Lorry har anført til støtte for afslaget på aktindsigt, kan således efter min opfattelse ikke udstrækkes til også at begrunde afslag på aktindsigt efter § 86, stk. 1, i sådanne situationer.

Bilag der vedrører disse udgifter, er således efter min mening som udgangspunkt omfattet af adgangen til aktindsigt

medmindre det enkelte bilag kan anses for omfattet af en af undtagelsesmulighederne i offentlighedsloven.

TV2/Lorry burde derfor ved behandlingen af Deres anmodning om aktindsigt have vurderet hvert enkelt af disse bilag på baggrund af offentlighedslovens bestemmelser. Som sagen foreligger oplyst, må jeg – uanset at TV2/Lorry i udtalelsen til mig også har henvist til offentlighedslovens § 12 og § 13, stk. 1, nr. 6 – lægge til grund at en sådan vurdering ikke har fundet sted. Det mener jeg er beklageligt. Jeg har gjort TV2/Lorry bekendt med min opfattelse og henstillet at stationen genoptager behandlingen af denne del af sagen og træffer ny afgørelse over for Dem i lyset af det som jeg har anført.

De anmodede ud over repræsentationsudgifter om aktindsigt i oplysninger om TV2/Lorrys rejse- og kørselsudgifter. De sagsakter som jeg har modtaget fra stationen til brug for min behandling af sagen, omfatter imidlertid ikke bilag vedrørende rejse- og kørselsudgifter. Det er uklart for mig om dette forhold er udtryk for at stationen ikke er i besiddelse af bilag vedrørende sådanne udgifter, eller om stationen ikke har taget stilling til Deres anmodning om aktindsigt i bilagene. I forbindelse med stationens genoptagelse af behandlingen af sagen får stationen samtidig lejlighed til over for Dem nærmere at forholde sig til dette spørgsmål.

4. TV2/Lorrys direktørs gage

Endelig har De bedt om aktindsigt i lønoplysninger vedrørende direktør i TV2/Lorry (B).

TV2/Lorry har som begrundelse for at afslå begæringen i udtalelsen til mig henvist til at en offentliggørelse af individuelle cheflønninger på grund af den konkurrencemæssige situation på medieområdet vil være uhyre skadelig for stationen idet der er en nærliggende risiko for at en sådan offentliggørelse vil kunne forvrænge

konkurrencen på markedet og blotlægge stationen i forbindelse med konkurrenternes jagt på kvalificerede medarbejdere eller ledere som der generelt er mangel på. Offentliggørelse af den individuelle direktørgage vil derfor indebære en nærliggende risiko for at der påføres TV2/Lorry et økonomisk tab af væsentlig betydning, ligesom det vil skade stationens konkurrenceevne. TV2/Lorry har i den forbindelse henvist til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Der er endvidere henvist til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, med henvisning til at oplysningen vedrører direktørens private forhold. Det er gjort gældende at beskyttelsesbehovet for både TV2/Lorry og direktøren overstiger behovet for offentliggørelse af direktørgagen; det påpeges i den forbindelse at stationens samlede lønudgifter er tilgængelige for offentligheden via de reviderede og godkendte årsregnskaber.

Offentlighedslovens § 2, stk. 2, har følgende indhold:

‘§ 2.

...

Stk. 2. Bortset fra bestemmelsen i § 6 gælder loven endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste. Det samme gælder for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, jf. dog stk. 3 og § 4, stk. 2.’

Lovens § 2, stk. 3, 1. punktum, har følgende indhold:

‘§ 2.

...

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2, 2. pkt., gælder loven for oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser.’

Efter lovens § 4, stk. 1, 1. punktum (citeret ovenfor under pkt. 1), kan enhver, 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 en administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Oplysninger om offentligt ansattes lønmæssige forhold er således som udgangspunkt omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven; udgangspunktet fraviges hvis det følger af bestemmelserne i lovens §§ 7-14.

TV2/Lorry har i den forbindelse henvist til bestemmelserne i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1 og 2. Offentlighedslovens § 12 har følgende ordlyd:

‘§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

- 1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold,
- 2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Stk. 2. Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelsen i stk. 1, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.’

Hvad en offentligt ansat tjener, kan ikke betragtes som oplysninger om ‘private forhold’ efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Jeg henviser herved til lovens § 2, stk. 2, 2. punktum, jf. stk. 3, hvorved det netop er forudsat at oplysninger om den ansattes lønmæssige forhold som udgangspunkt er omfattet af retten til aktindsigt. Jeg henviser endvidere til det som jeg har anført i sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1998, s. 431*, særligt s. 451. Lønsedler kan dog kun anses for delvis omfattet af adgangen til aktindsigt idet f.eks. oplysninger om skattefradrag og løntræk kan undtages med hjemmel i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, som værende private, jf. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (2003), s. 424. TV2/Lorry har ikke i forbindelse med sa-

gen gjort gældende at sådanne eller lignende forhold har indgået ved vurderingen af spørgsmålet om aktindsigt.

TV2/Lorry har endvidere henvist til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Jeg er ikke enig med stationen i at denne bestemmelse kan anvendes i den foreliggende situation. Formålet med § 12, stk. 1, nr. 2, er at beskytte virksomheder eller tredjemand hvis forhold er omtalt i dokumenter der beror hos den pågældende forvaltningsmyndighed; derimod kan oplysninger vedrørende myndighedens egne forhold ikke antages at være omfattet af bestemmelsen. Sådanne oplysninger kan imidlertid efter omstændighederne være omfattet af bestemmelserne i offentlighedslovens § 13, særligt § 13, stk. 1, nr. 5, som vedrører beskyttelsen af offentlige økonomiske interesser, herunder udøvelsen af offentlig forretningsvirksomhed. Jeg henviser i den forbindelse til John Vøgtter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), s. 244 ff, særligt s. 249.

TV2/Lorry har ikke i forbindelse med behandlingen af Deres anmodning om aktindsigt taget stilling til om oplysningerne vedrørende direktørens lønforhold ville kunne undtages fra aktindsigt under henvisning til bestemmelserne i lovens § 13. Jeg har derfor henstillet til TV2/Lorry at stationen også genoptager behandlingen af denne del af sagen med henblik på over for Dem at tage stilling til om bestemmelserne i offentlighedslovens § 13 kan begrunde et afslag på aktindsigt i oplysningerne.

5. Habilitet

TV2/Lorry traf afgørelse i sagen den 10. juni 2004 og uddybede i brev af 24. juni 2004 over for Dem begrundelsen for afgørelsen. Begge breve fra stationen er underskrevet af direktør (B). Det er efter min opfattelse relevant på den baggrund at overveje hvorvidt direktør (B) eventuelt måtte være inhabil til at medvirke ved behandlingen af aktindsigtssagen for så vidt an-

går anmodningen om aktindsigt i repræsentationsudgifter i forbindelse med arrangementer som direktøren selv har deltaget i, og lønoplysninger vedrørende direktøren selv.

Forvaltningsloven indeholder i § 3 følgende bestemmelser:

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

1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,

...

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

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket at uvedkommende hensyn.

Stk. 3. Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.

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

.../

Jeg har bedt TV2/Lorry om – i forbindelse med behandlingen af min anmodning om genoptagelse af sagen på flere punkter, jf. ovenfor – at overveje den eventuelle betydning af ovennævnte bestemmelser mv. for behandlingen af Deres anmodning om aktindsigt. Jeg har anført at jeg går ud fra at stationen i fornødent omfang vil inddrage bestyrelsen for TV2/

Lorry der efter radio- og fjernsynslovens § 36, stk. 5, har ansat direktøren.

6. TV2/Lorrys begrundelse for afgørelsen

Efter forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Lovens § 24 indeholder følgende bestemmelser om kravene til begrundelsen:

‘§ 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.’

Begrundelsen skal således for at være fyldestgørende fremstå som en forklaring på hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.

TV2/Lorry henviste i afgørelsen af 10. juni 2004 udelukkende til at aktindsigt ud over det der fremgik af årsregnskabet, ikke kunne gives ‘Bl.a. fordi det vedrører forretningsmæssige aspekter af vor virksomhed’. I brev af 24. juni 2004 hvor stationen besvarede Deres anmodning om en begrundelse for afslaget, henvistes til at ‘Som du selv er opmærksom på undtager

§ 86 os fra at give aktindsigt i sådanne forhold’.

Stationen har således som begrundelse for afslaget på aktindsigt alene henvist til radio- og fjernsynslovens § 86. Det er ikke i den forbindelse nærmere præciseret at der sigtes til bestemmelsens stk. 1.

Der er endvidere ikke i afgørelsen og den efterfølgende uddybelse af begrundelsen nærmere redegjort for de hovedhensyn der for hvert enkelt del af afslaget har været bestemmende for TV2/Lorrys vurdering af at de pågældende dokumenter/oplysninger var omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

Det er på den baggrund min opfattelse at den begrundelse som TV2/Lorry gav for at afslå Deres anmodning om aktindsigt, var mangelfuld i forhold til begrundelsespligten i forvaltningslovens § 24. Det mener jeg er beklageligt.

Jeg har gjort TV2/Lorry bekendt med min opfattelse. På baggrund af den (yderligere) uddybelse af begrundelsen som stationen er fremkommet med i forbindelse med min behandling af sagen, foretager jeg mig herudover ikke mere vedrørende spørgsmålet.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen. Jeg bemærker dog at jeg har bedt TV2/Lorry om at underrette mig om stationens fornyede afgørelse over for Dem og herunder udfaldet af stationens overvejelser vedrørende habilitetsspørgsmålet.

...”

Med brev 26. januar 2005 fremsendte TV2/Lorry stationens fornyede afgørelse i sagen af samme dato. Afgørelsen var underskrevet af stationens bestyrelsesformand. Den fornyede afgørelse til journalisten havde følgende indhold:

”TV2/Lorrys bestyrelse har modtaget Deres e-mail af 21. januar og Ombudsmandens svar på Deres klage over denne stations afslag på aktindsigt i forskellige aspekter af

vor virksomhed. TV2/Lorrys bestyrelse har diskuteret Deres begæring samt Ombudsmandens svar på sit ordinære bestyrelsesmøde den 26. januar 2005.

For så vidt angår Club Lorrys regnskab og Club Lorrys fordeling af honorarer og udgifter til de ansatte og ledelsen i TV2/Lorry har Ombudsmanden ikke fundet anledning til at betvivle vores oplysning om, at der ikke eksisterer sådant materiale, hvorfor der heller ikke kan tildeles aktindsigt heri.

M.h.t. Deres ønske om aktindsigt i stationens repræsentationsudgifter har stationen foretaget en sortering, således som Ombudsmanden angiver. Der udleveres ikke materiale, der kan røbe kilder eller forretningshemmeligheder. Bilag, der ikke kan afsløre hvilke programmer TV2/Lorry arbejder på eller kilder til programmer, vedlægges til aktindsigt.

Efter opfordring fra Ombudsmanden, har TV2/Lorrys bestyrelse genoptaget behandlingen af Deres ansøgning om aktindsigt i direktør (B)'s lønforhold, herunder med henblik på at vurdere om disse lønoplysninger kan undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 13.

For så vidt angår oplysninger, der vedrører direktør (B)'s private forhold, såsom personlige skatteoplysninger m.v., er det fortsat TV2/Lorrys opfattelse, at disse er undtaget fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Dette synspunkt er støttet af Ombudsmanden.

Under genoptagelsen af Deres ansøgning om aktindsigt i direktør (B)'s lønforhold, er der derfor alene taget stilling til, om der kan gives aktindsigt i oplysningen om selve lønsummens størrelse. Ombudsmanden har opfordret TV2/Lorry til at vurdere Deres ansøgning om aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, især offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5.

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, lyder som følger:

'...

Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, kan en begæring om aktindsigt afslås, hvis retten til at blive gjort bekendt med en oplysning efter et konkret skøn findes at burde vige for væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser, herunder væsentlige hensyn til udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

I offentlighedskommissionens betænkning (325/1963) s. 63 anførte bl.a. at:

'Også med hensyn til dokumenter vedrørende forhandlinger, som det offentlige fører om løn- og personaleforhold m.v. må offentlighedsprincippet undergives begrænsninger.'

I den kommenterede offentlighedslov (3. udgave fra 1998) anføres det af John Vogter, at undtagelsesbestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 5, navnlig er tænkt anvendt for at sikre det offentliges forhandlingsposition i forbindelse med kontraktindgåelser, herunder også ved forhandlinger om løn- og personaleforhold.

Justitsministeriet har i en udtalelse (L.A. 1975-543-71) (refereret i ovennævnte bog) bl.a. angivet:

'I overensstemmelse med de synspunkter, der i øvrigt må anlægges på fortolkningen af denne bestemmelse, kan det ikke antages, at bestemmelsen kun giver adgang til at tilgode det offentliges umiddelbare økonomiske interesser i forbindelse med den eller de forhandlinger, de aktuelle dokumenter vedrører, også det offentliges økonomiske interesser i forbindelse med senere forhandlinger må anses for omfattet af bestemmelsen ...

Efter Justitsministeriets opfattelse må det imidlertid endvidere antages, at der med hjemmel i bestemmelsen også kan meddeles afslag på begæring om aktindsigt, hvis dette er nødvendigt af hensyn til at sikre den offentlige interesse i, at aktuelle eller fremtidige forhandlinger om løn- og ansættelsesvilkår kan foregå på et så fyldestgørende grundlag som muligt, selvom dette hensyn kunne hævdes kun mere indirekte at vedrø-

re 'det offentliges økonomiske interesser'.

Det er på dette grundlag TV2/Lorrys bestyrelses opfattelse, at bestemmelsen ikke alene undtager mødereferater og andre dokumenter brugt ved kontraktindgåelser og lønforhandlinger fra aktindsigten, men også den konkret aftalte lønsum, hvis offentliggørelse af sådan oplysning i øvrigt kan være til væsentlig skade for det offentlige forretningsvirksomhed.

Det er bestyrelsen for TV2/Lorrys opfattelse, at en offentliggørelse af størrelsen af den lønsum, der udbetales til direktør (B) som vederlag for det arbejde han udfører, vil kunne have væsentlig skadevirkning på TV2/Lorry.

TV2/Lorry udøver en egentlig forretningsvirksomhed, der er i fuldstændig og konstant konkurrence med andre (herunder private) udbydere på medieområdet, og den anførte skadevirkning er især en trussel henset til den nuværende konkurrencemæssige situation på medieområdet. Herunder, ikke mindst, kan det have en væsentlig skadevirkning for TV2/Lorry at skulle offentliggøre direktør (B)'s individuelt aftalte lønsum, fordi der er tale om en direktørlønning.

Det er bestyrelsen for TV2/Lorrys opfattelse, at en offentliggørelse af TV2/Lorrys individuelle direktørlønninger vil kunne forvrænge konkurrencen på markedet. Herunder vil et offentligt kendskab til direktør (B)'s lønsum ikke mindst blotlægge TV2/Lorry i forbindelse med konkurrenternes jagt på kvalificerede redaktionelle medarbejdere eller ledere, som der generelt er mangel på, men det vil også forvrænge TV2/Lorrys forhandlingssituation ved fremtidige ansættelser af nye redaktionelle medarbejdere og ledere.

Det er derfor bestyrelsen for TV2/Lorrys opfattelse, at offentliggørelsen af direktør (B)'s individuelle lønsum vil indebære en væsentlig risiko for, at der påføres TV2/Lorry et økonomisk tab af væsentlig betydning, ligesom det vil kunne skade TV2/Lorrys

konkurrenceevne og forretningsvirksomhed.

Det er endvidere bestyrelsen for TV2/Lorrys opfattelse, at beskyttelsesbehovet for TV2/Lorrys økonomiske interesser og forretningsmæssige forhold i nærværende situation overstiger behovet for offentliggørelse af den individuelle direktørgage. I den forbindelse bemærkes det atter, at TV2/Lorrys samlede lønudgifter (herunder udgifter til direktion og bestyrelse) er tilgængelig for offentligheden via TV2/Lorrys reviderede og godkendte årsregnskaber.

På det samlede anførte grundlag afslås begæringen om aktindsigt i oplysningen om direktør (B)'s lønsum.

For så vidt angår Ombudsmandens bemærkninger om inhabilitet, er det bestyrelsen for TV2/Lorrys opfattelse, at direktør (B) ikke for stationens behandling af ansøgningen om aktindsigt var inhabil. Der henvises i den forbindelse især til forvaltningslovens § 3, stk. 2, der angiver, at der ikke foreligger inhabilitet, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Direktør (B) er naturligvis bemyndiget til i et vist omfang at træffe beslutning om stationens omfang af repræsentationsudgifter. Direktør (B)'s beslutninger vedrørende sådanne repræsentationsudgifter, ikke mindst repræsentationsudgifter afholdt af direktør (B) selv, er dog på sædvanlig vis underlagt bestyrelsen for TV2/Lorrys vurdering heraf. (B) har alene rådet over sådant udgiftsforbrug i stationens interesse, og har således ikke en personlig interesse, hverken i repræsentationsudgifternes omfang eller hvorvidt oplysninger herom offentliggøres. Det er således bestyrelsen for TV2/Lorrys opfattelse, at der ved direktør (B)'s behandling af ansøgningen om aktindsigt ikke har været fare for, at afgørelsen kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn. Det kan i øvrigt op-

lyses, at bestyrelsen for TV2/Lorry løbende har været orienteret om ansøgningen om aktindsigt og behandlingen heraf.

..."

Jeg meddelte i brev af 17. februar 2005 TV2/Lorry at jeg ikke havde hørt fra journalisten i anledning af stationens afgang af 26. janu-

ar 2005, og at jeg på det foreliggende grundlag ikke foretog mig mere i sagen. Jeg bemærkede at jeg således ikke havde taget stilling til indholdet af TV2/Lorrys fornyede afgang.

NOTER: (*) FOB 1998, s. 431.

7-2. Afslag på aktindsigt i rapport udarbejdet som led i intern revision

Forvaltningsret 11241.2.

DR gav en journalist afslag på aktindsigt i en rapport udarbejdet af et revisionsfirma der udførte DR's interne revision. DR begrundede afslaget med at det var tale om et internt dokument.

Ombudsmanden udtalte at revisionsfirmaet var en selvstændig juridisk enhed og ikke en del af DR. På den baggrund var ombudsmanden ikke enig med DR i at de dokumenter der blev udvekslet mellem DR og revisionsfirmaet som led i firmaets varetagelse af den interne revision, kunne anses for intern brevveksling i offentlighedslovens forstand. Ombudsmanden henstillede på den baggrund til DR at genoptage sagen og på ny tage stilling til journalistens anmodning om aktindsigt.

(J.nr. 2005-2371-501).

Det fremgik af sagens akter at journalist A i e-mail af 15. juni 2005 anmodede DR om aktindsigt i "den særskilte rapport fra revisionsfirma (B) til DR vedrørende gennemgang af forretningsgange og gældende retningslinier for bl.a. B&U, som er omtalt i internt revisionsprotokollat af 31. marts 2005". Endvidere anmodede A om aktindsigt i alle dokumenter der måtte være oprettet på baggrund af denne særskilte rapport.

DR svarede A ved e-mail den 20. juni 2005 og afslog hans aktindsigtsanmodning. DR gav følgende begrundelse for afslaget:

"...

Med henvisning til offentlighedslovens § 7 skal DR hermed afslå din begæring om aktindsigt.

Begrundelsen herfor er, at den omhandlede rapport mv. er udarbejdet af (B), der igennem en årrække fast reviderer DR's regnskaber mv. Denne tilknytning til DR medfører at de omhandlede dokumenter er 'interne arbejdsdokumenter' og dermed undtaget fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 7.

DR har overvejet om det var muligt at give meraktindsigt, men dette kan ikke efterkommes, da det er DR's vurdering at materialet er af fortrolig karakter."

Den 24. juni 2005 klagede A til mig over DR's afslag på anmodningen om aktindsigt. Han skrev bl.a. følgende i sin klage:

"...

Efter at have konsulteret afdelingsleder ved Danmarks Journalisthøjskole Oluf Jørgensen, der er ekspert i forvaltningsret og offentlighedsloven, klager jeg hermed over denne afgørelse, da jeg umuligt mener, at den omtalte rapport kan være et internt arbejdsdokument. (B) er en ekstern institution, og DR kan ikke bruge begrundelsen, at der er tale om intern revision og interne dokumenter, når det er foretaget af en ekstern institution.

Desuden skal det nævnes, at Rigsrevisionen i sit revisionsprotokollat for DR 2004 på side 253 henviser til, at man løbende er blevet orienteret om sagen, hvorfor en anden ekstern myndighed altså må have kendskab til den omtalte rapport.

Endelig skal det også påpeges at DR tidligere har givet mig aktindsigt i det afsnit i internt revisionsprotokollat for DR 2004, hvor rapporten omtales, og at dette protokollat også er udarbejdet af (B), hvorfor det synes mærkeligt, at (B) pludselig udarbejder interne dokumenter, som ikke må udleveres.

Der er tale om en rapport som gennemgår økonomisk rod i en afdeling, der er finansie-

ret af licensbetalere, hvorfor de faktiske forhold må siges at have endog meget stor interesse for offentligheden. Jeg kan gå med til, at DR anonymiserer evt. DR-medarbejdere, som måtte være nævnt i rapporten fra (B), men jeg kan ikke acceptere, at DR vil tilbageholde selve rapporten under henvisning til, at det er et internt dokument.

..."

Den 29. juni 2005 anmodede jeg DR om en udtalelse i anledning af A's klage – herunder en udtalelse om hvilken ansættelsesmæssig tilknytning firmaet B har til DR.

DR svarede mig ved brev af 19. august 2005 og skrev bl.a. følgende:

"...

Med hensyn til (B)'s ansættelsesmæssige tilknytning til DR kan det oplyses, at der i december 1999 blev indgået en aftale/kontrakt om, at (B) skulle fungere som intern revision for DR. En aftale der blev fornyet november 2003 med udløb pr. 31. december 2004.

Kontrakten, der omhandler omfang, ansvar og betingelser for funktionen som intern revision, blev udarbejdet med udgangspunkt i rigsrevisorlovens § 9, hvor Rigsrevisionen og DR har aftalt rammerne for den interne revision i DR og dennes samarbejde med Rigsrevisionen.

Gennem de 5 år hvor (B) har fungeret som DR's interne revision, har DR betragtet revisionen som intern, således at materiale udarbejdet som led i revisionen er interne arbejdsdokumenter. Først på det tidspunkt hvor dokumenterne videregives til Rigsrevisionen eller (andre) udenforstående, kan dokumenter evt. omfattes af aktindsigt, eller hvis dokumenterne omfattes af offentlighedslovens § 8 og/eller § 11.

Den konkrete undersøgelse er udarbejdet af en medarbejder i DR sammen med (B) iht. den samarbejdsaftale, der er indgået om revisionsopgaver. DR skal derfor fastholde, at undersøgelsen er et internt dokument, som blev udarbejdet for at danne grundlag for interne overvejelser om, hvorvidt DR's forret-

ningsgange og retningslinier var klare og tydelige beskrevet. Da undersøgelsen forelå i efteråret 2004 havde DR allerede revideret forretningsgange og retningslinier i juni 2004, og rapporten gav ikke anledning til yderligere revision.

..."

A fremsatte ikke yderligere bemærkninger til sagen.

Ombudsmandens udtalelse

"1. Offentlighedslovens § 7 – genstanden for min undersøgelse

DR har afvist Deres anmodning om aktindsigt i rapporten med henvisning til at der er tale om et internt arbejdsdokument omfattet af offentlighedslovens § 7. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

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

1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,

2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og

3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes.'

Efter bestemmelsen i § 7, stk. 1, nr. 1, er interne arbejdsdokumenter bl.a. dokumenter der udarbejdes til myndighedens eget brug.

Bestemmelsen omfatter kun dokumenter udarbejdet inden for den pågældende myndighed. Notater, udtalelser og vurderinger eller lignende der indhentes fra andre offentlige myndigheder eller fra private der virker som konsulenter, er som udgangspunkt ikke internt arbejdsmateriale, jf. Folketingstidende 1969-70, tillæg B, sp. 2151-2155, og betænkning 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 221, 222, 237-239 og s. 245 ff.

Genstanden for min undersøgelse er derfor først og fremmest om revisionsfir-

maet (B) i relation til udarbejdelse af rapporten må betragtes som eksterne konsulenter eller som knyttet til DR i et egentligt ansættelsesforhold. Se nærmere nedenfor under pkt. 4.

2. Nærmere om rapporten

Jeg har i forbindelse med behandlingen af sagen modtaget en kopi af rapporten. Der er tale om en rapport dateret den 10. november 2004 med revisionsmæssig gennemgang af to projekter og af to medarbejders rejseafregninger. Rapporten er stilet til en sekretariatschef i DR der også er anført som opdragsgiver. Den er udarbejdet på (B)'s brevpapir og underskrevet af to revisorer fra (B). DR har i sin udtalelse til mig af 19. august 2005 imidlertid oplyst at rapporten er udarbejdet af en medarbejder i DR sammen med (B).

Jeg kan forstå at rapporten er omtalt i revisionsprotokollat for DR for 2004 på s. 253. Dette protokollat har De fået (delvis) aktindsigt i.

Det fremgår også af de bilag som De har indsendt, at Rigsrevisionen har foretaget en undersøgelse af rejseafregninger mv. i DR. Denne undersøgelse er også omtalt i revisionsprotokollatet.

3. Grundlaget for den interne revision i DR

Ifølge § 15 i lovbekendtgørelse nr. 506 af 10. juni 2004 om radio- og fjernsynsvirksomhed er DR en selvstændig offentlig institution. Institutionens regnskab udarbejdes af bestyrelsen og revideres af Rigsrevisionen, jf. lovens § 19, stk. 2.

Rigsrevisors revision i henhold til rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997) omfatter ifølge § 2, stk. 1, nr. 3, selvstændige forvaltningssubjekter som DR. Efter § 2, stk. 2, kan revisionen af regnskaber for selvstændige forvaltningssubjekter udføres i samarbejde med andre revisorer såfremt dette er fastsat ved lov. Dette er ikke tilfældet for DR. Efter lovens

§ 9, stk. 2, er der imidlertid åbnet mulighed for at der kan indgås aftale med Rigsrevisor om at revisionsopgaverne varetages i et samarbejde med et organ for intern revision. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

'§ 9.

...

Stk. 2. Rigsrevisor kan aftale med vedkommende minister eller, såfremt ministeren ikke har beføjelse hertil, med ledelsen af de i § 2, stk. 1, nr. 3, nævnte selvstændige forvaltningssubjekter og en anden revisor, jf. § 2, stk. 2, at revisionsopgaver varetages i et nærmere fastlagt samarbejde mellem rigsrevisor, en anden revisor og et organ for intern revision.'

Ifølge DR's udtalelse til mig af 19. august 2005 har DR efter bestemmelsen i rigsrevisorlovens § 9 indgået en aftale med Rigsrevisionen om den interne revision i DR. DR har medsendt aftalen som bilag. Det fremgår bl.a. af aftalen at den interne revision i DR bistår Rigsrevisionen i dennes finansielle revision af DR's regnskab, at den interne revision rapporterer til DR's bestyrelse og Rigsrevision om den udførte revision, at den interne revisionschef og medarbejderstab skal have en sådan faglig baggrund og erfaring at revisionsopgaverne kan løses tilfredsstillende, at den interne revision har adgang til alle oplysninger og dokumenter som er nødvendige for løsning af dens opgaver, at samarbejdet og koordineringen af den samlede revisionsindsats tilrettelægges ved periodiske møder mellem Rigsrevisionen og den interne revision, at den interne revisions arbejdsrapporter mv. efter nærmere aftale skal stilles til rådighed for Rigsrevisionen, og at den interne revisions rapporter senest på tidspunkt for fremsendelsen til DR skal sendes til Rigsrevisionen.

DR har i sin udtalelse til mig af 19. august 2005 desuden oplyst at DR med udgangspunkt i aftalen med Rigsrevisor

har indgået en aftale med revisionsfirmaet (B) om at (B) skal fungere som intern revision for DR. Også denne aftale er vedlagt som bilag til DR's udtalelse. Af aftalen fremgår bl.a. følgende:

'3. Formål

3.1. Den interne revision er et led i Danmarks Radios overordnede interne kontrolsystemer og varetager de i *bilag 1* anførte opgaver.

Del 2 – Ansvar og opgaver

4. Danmarks Radios forpligtelser

4.1. Bestyrelse og ledelse i Danmarks Radio.

4.1.1. Det er bestyrelsens og ledelsens ansvar at etablere og opretholde et efter forholdene tilpasset system af interne kontroller med henblik på at sikre, at der ikke opstår utilsigtede eller tilsigtede fejl i bogføring og regnskabsaflæggelse, ligesom det er bestyrelsen og ledelsens ansvar, at forvaltningen sker i overensstemmelse med de retningslinier, der er fastlagt i Bekendtgørelse om Vedtægter for Danmarks Radio samt de af bestyrelsen godkendte retningslinier herunder investerings- og pengepolitik i Danmarks Radio.

4.1.2. I relation til den interne revision er det bestyrelsens og ledelsens ansvar at sikre, at den interne revision har fuld adgang til at foretage de undersøgelser, herunder adgang til beholdninger, registreringer, bilagsmateriale, forretningsgangsbeskrivelser, systembeskrivelser, interview af medarbejdere i Danmarks Radio m.v., som skønnes nødvendige for at varetage funktionen som intern revision.

4.1.3. Den interne revision skal holdes underrettet om alle bestemmelser vedrørende regnskabsforhold og andre forhold, der har betydning for revisionens gennemførelse.

4.1.4. Den interne revision skal på det tidligst mulige tidspunkt inddrages i planlægningen og ændring af regnskabs-systemer samt ved tilrettelæggelse af for-

retningsgange, der må skønnes at have betydning for revisionsarbejdet.

4.2. Faciliteter

(B) kan på lige fod med Danmarks Radios ansatte få stillet et lokale til rådighed, efter nærmere aftale med driftsledelsen.

...

Del 4 – Fortrolighed

9. Fortrolighed

...

9.2. Som interne revisorer har (B) adgang til alt materiale, jf. pkt. 4.1.2. i denne kontrakt.

Denne adgang er begrænset til de medarbejdere hos (B), der er tilknyttet opgaven. I relation til særligt fortrolige/føl-somme dokumenter har Danmarks Radios ledelse derudover mulighed for at begrænse adgang til materialet til senior-medarbejdere hos (B).

10. Ansvar over for 3. mand

Arten og omfanget af (B)'s arbejde som interne revisorer i Danmarks Radio udføres efter aftale med Danmarks Radios bestyrelse. (B)'s rapportering er således alene til bestyrelsens, driftsledelsens og Rigsrevisionens brug. (B) kan således ikke tage ansvar i relation til 3. mand, som måtte få forevist vore rapporter uden (B)'s samtykke. Dette gælder dog ikke påtegninger afgivet på årsregnskaber eller andre påtegninger beregnet på offentligheden.'

(B) modtager et nærmere bestemt årligt vederlag for sin funktion som intern revision.

4. (B)'s tilknytning til DR

Revisionsfirmaet (B) er en selvstændig juridisk enhed – et aktieselskab – og er naturligtvis som sådan ikke en del af DR.

(B) udfører i henhold til den indgåede kontrakt en nærmere bestemt opgave for DR, nemlig den interne revision. Den opgave udføres for så vidt ikke af ansatte i DR, men af ansatte i (B). De revisorer fra (B) som udfører opgaven, indgår ikke i et ansættelsesforhold i DR. DR har således

ingen personaleretlig ledelsesret over for disse medarbejdere og kan f.eks. ikke afskedige dem i tilfælde af at opgaverne ikke bliver løst tilfredsstillende.

På den baggrund kan jeg ikke være enig med DR i at de dokumenter der udveksles mellem DR og (B) som led i selskabets varetagelse af den interne revision, kan anses for intern brevveksling i offentlighedslovens forstand. Tværtimod er der tale om ekstern brevveksling mellem to selvstændige juridiske enheder. Jeg henviser til de sager der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1984, s. 67 ff*, for 1990, s. 216 ff*, og for 1998, s. 409 ff*. Jeg henviser desuden til Kaj Larsen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 487 ff.

Den omhandlede rapport kan således ikke anses for omfattet af offentlighedslovens § 7, stk. 1, nr. 1. Jeg har i denne forbindelse ikke taget stilling til om (oplysninger i) rapporten kan undtages efter andre bestemmelser i offentlighedsloven.

Jeg har gjort DR bekendt med min opfattelse og har samtidig henstillet til DR at genoptage sagen for – i lyset af det jeg har anført – på ny at tage stilling til Deres aktindsigtsanmodning.”

DR meddelte efterfølgende at journalist A havde fået aktindsigt i rapporten.

NOTER: (*) FOB 1984, s. 67, FOB 1990, s. 216, og FOB 1998, s. 409.

Miljøministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2005 afsluttet 69 sager inden for Miljøministeriets sagsområde. 51 af disse sager blev afvist.

De resterende 18 sager blev realitetsbehandlet. Alle 18 sager handlede om afgørelser. I alt 2 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 28, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Naturklagenævnet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	16	0	0	2
<i>I alt</i>	<i>16</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2</i>

Skov- og Naturstyrelsen

	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>

Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2005 afsluttet 128 sager inden for Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes sagsområde. 86 af disse sager blev afvist.

De resterende 42 sager blev realitetsbehandlet: 33 sager handlede om afgørelser, 1 sag handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 8 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 5 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 28, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

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

Familiestyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	27	2	0	1
Sagsbehandlingsspørgsmål	1	1	0	0
Sagsbehandlingstid	7	1	0	0
<i>I alt</i>	35	4	0	1

Forbrugerombudsmanden

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

1 sag fra Forbrugerombudsmandens sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 9-1: Myndigheders offentliggørelse af sager på eget initiativ. Det forvaltningsretlige saglighedsprincip

Adoptionsnævnet

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

9-1. Myndigheders offentliggørelse af sager på eget initiativ Det forvaltningsretlige saglighedsprincip

Forvaltningsret 112.2 – 1124.9 – 115.3 – 11.9. – Markedsret 1.9 – 2. – Personspørgsmål 1.

Et luftfartsselskab klagede over at Forbrugerombudsmanden via Forbrugerstyrelsens hjemmeside havde offentliggjort en sag hvori Forbrugerombudsmanden havde meldt selskabet til politiet. Offentliggørelsen af sagen var sket med angivelse af selskabets navn.

Ombudsmanden fastslog at reglerne om tavshedspligt ikke i sig selv var til hinder for offentliggørelsen. Ombudsmanden udtalte imidlertid at det følger af det almindelige forvaltningsretlige saglighedsprincip at en myndighed ikke uden hjemmel i lovgivningen eller (anden) saglig grund offentliggør oplysninger om en virksomhed som må anses for belastende for virksomheden.

Ombudsmanden henviste i den forbindelse til principperne i persondatalovens § 5. Herudover må det antages at en myndighed i disse situationer også er undergivet visse begrænsninger som følge af principperne om god forvaltningsskik.

Under hensyn til at Forbrugerombudsmanden har hjemmel til i et vist omfang at offentliggøre sager, og til at offentliggørelsen var sket efter en konkret vurdering med inddragelse af relevante hensyn, mente ombudsmanden ikke at der var grundlag for kritik af Forbrugerombudsmanden.

(J.nr. 2005-0061-303).

Et luftfartsselskab, B, klagede den 7. marts 2003 til Forbrugerombudsmanden over et selskab A i samme branche idet det var B's opfattelse at A overtrådte markedsføringslovens § 2 a om sammenlignende reklame i forbindelse med sammenligning af B's og A's priser i A's e-mail-service. Den 6. juni 2003 udvidede B klagen til også at omfatte sammenlignende reklame trykt i danske dagblade.

Ved breve af 16. juni 2003 og 21. juli 2003 bad Forbrugerombudsmanden A's advokat om bemærkninger til sagen. Forbrugerombudsmanden henledte advokatens opmærksomhed på at A ikke havde pligt til at udtale sig i sagen da forholdet kunne føre til en politianmeldelse.

Forbrugerombudsmanden anmeldte 16. september 2003 A til politiet for overtrædelse af markedsføringslovens § 2 a. Forbrugerombudsmanden underrettede A's advokat herom i et brev af samme dato. Forbrugerombudsmanden orienterede samtidig advo-

katen om at en kort notits om anmeldelsen ville blive lagt på Forbrugerstyrelsens hjemmeside på internettet et par dage senere.

A's advokat skrev den 17. september 2003 bl.a. følgende til Forbrugerombudsmanden:

“ ...

Jeg skal derfor på det kraftigste henstille, at De ikke bringer notitsen på Deres hjemmeside. Som bekendt er gabestokken afskaffet for flere hundrede år siden.”

Af en meddelelse dateret 19. september 2003 på Forbrugerstyrelsens hjemmeside fremgik følgende:

“Forbrugerombudsmanden har den 16. september 2003 anmeldt (A) til politiet for overtrædelse af markedsføringslovens § 2a om sammenlignende reklame.

Forbrugerombudsmanden gik ind i sagen efter at (A) i en reklamekampagne i maj måned oplyste, at flyrejsende kunne opnå en besparelse på 98 % ved at flyve med (A) til London og Frankfurt i forhold til (B)'s lave-

ste priser. Selskabet kørte samtidig reklamekampagner i Norge og Sverige, hvorfor forbrugerombudsmandene også her tog sagerne op.

Da reklamen efter Forbrugerombudsmandens opfattelse er vildledende og sammenligner ydelser, der ikke er sammenlignelige, er sagen foreløbig resulteret i en politianmeldelse.”

A's advokat skrev i den anledning til Forbrugerombudsmanden idet advokaten bl.a. henstillede at Forbrugerombudsmanden tilbagekaldte politianmeldelsen. I et brev af 25. september 2003 svarede Forbrugerombudsmanden bl.a. følgende:

”Endelig skal vi i relation til meddelelsen på hjemmesiden henvise til § 2 i bekendtgørelse nr. 890 af 26. oktober 1994 om Forbrugerombudsmandens virksomhed, hvoraf det fremgår at Forbrugerombudsmanden skal orientere offentligheden om sager, som han har behandlet og som er af almen interesse eller af betydning for forståelsen af markedsføringslovens bestemmelser.”

A's advokat klagede den 5. marts 2004 til mig over Forbrugerombudsmanden/Forbrugerstyrelsen. Han gjorde gældende at Forbrugerstyrelsen i sin egenskab af sekretariat for Forbrugerombudsmanden havde handlet i strid med god forvaltningsskik ved at politianmelde A og ved at offentliggøre politianmeldelsen på Forbrugerstyrelsens hjemmeside. Han begrundede klagen således:

”...

Det gøres (...) gældende, at offentliggørelse af politianmeldelsen er krænkende for min klient, idet styrelsen dermed har udstillet min klient som lovbruder. (...) Offentliggørelse af en politianmeldelse er en gabe-stokmetode, der bør anvendes med en langt større tilbageholdenhed end Forbrugerstyrelsen har demonstreret her.

Sammenfattende har Forbrugerstyrelsen handlet i strid med god forvaltningsskik, idet styrelsen med politianmeldelsen samt

offentliggørelsen heraf er gået langt videre end håndhævelsen af markedsføringsloven har nødvendiggjort. Dermed har Forbrugerstyrelsen krænknet min klient samt lagt en urimelig og utilbørlig pression på denne.”

Den 19. april 2004 meddelte jeg A's advokat at jeg havde anset det for mest korrekt at sende en kopi af advokatens klage med bilag til Økonomi- og Erhvervsministeriet for at ministeriet kunne få lejlighed til at tage stilling til om ministeriet kunne hjælpe A – som tilsynsmyndighed eller på andet grundlag. Jeg bad advokaten afvente ministeriets svar før han tog stilling til om der var grundlag for at klage til mig igen.

I anledning af sagen indhentede ministeriet en udtalelse fra Forbrugerombudsmanden der den 26. maj 2004 bemærkede følgende:

”...

På baggrund af det i sagen foreliggende materiale og den stedfundne skriftveksling finder Forbrugerombudsmanden, at der var et fuldt tilstrækkeligt grundlag for at sende sagen til politimæssig efterforskning med henblik på evt. tiltalerejsning for overtrædelse af strafbelagte bestemmelser i markedsføringsloven. Det er anklagemyndigheden, der afgør, om der skal rejses tiltale. Den endelige afgørelse i sagen træffes af domstolene.

I forbindelse med indgivelse af politianmeldelse orienterer Forbrugerombudsmanden almindeligvis offentligheden på Forbrugerstyrelsens hjemmeside om, at sagen er anmeldt til politiet, ligesom Forbrugerombudsmanden orienterer om sit øvrige arbejde på internettet. Der henvises til § 2 i bekendtgørelse om Forbrugerombudsmandens virksomhed, hvorefter Forbrugerombudsmanden skal lægge vægt på at orientere offentligheden om sager, som er behandlet af Forbrugerombudsmanden og domstolene, og som er af almen interesse eller betydning for forståelsen af markedsføringslovens grænser.

Klagen over (A) er behandlet af Forbrugerombudsmanden i overensstemmelse med denne faste fremgangsmåde.”

I en følgeskrivelse – også af 26. maj 2004 – skrev Forbrugerstyrelsen følgende til Økonomi- og Erhvervsministeriet:

”...

Forbrugerstyrelsen kan supplerende oplyse, at det efter styrelsens opfattelse er et naturligt led i Forbrugerombudsmandens virksomhed, at Forbrugerombudsmanden anmoder politiet om at foretage en politimæssig efterforskning med henblik på, at der rejses tiltale i sager vedrørende overtrædelse af markedsføringslovens strafbelagte bestemmelser. Indgivelse af politianmeldelse forudsætter, at den anmeldte virksomhed har været hørt, og at Forbrugerombudsmanden har et tilstrækkeligt grundlag for at antage, at der foreligger en overtrædelse. Disse betingelser er efter styrelsens opfattelse opfyldt i den konkrete sag.

Forbrugerstyrelsen er endvidere af den opfattelse, at Forbrugerombudsmandens praksis vedrørende offentliggørelse af politianmeldelser ligger inden for rammerne af forvaltningslovens regler om offentlighed samt den særlige bestemmelse i bekendtgørelsen om Forbrugerombudsmandens virksomhed, hvorefter Forbrugerombudsmanden skal lægge vægt på at orientere offentligheden om sager, som er behandlet af Forbrugerombudsmanden og domstolene, og som er af almen interesse eller af betydning for forståelsen af markedsføringslovens bestemmelser.

...”

I medfør af en ressortomlægning overgik sagen herefter til Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender. I et brev af 5. januar 2005 til A’s advokat redegjorde ministeriet for at ministeriet ikke kunne behandle klager over Forbrugerombudsmanden – grundlaget for ministeriets behandling af sagen var således at ministeriet førte et overordnet tilsyn med at Forbrugerombudsmanden for-

valtede sine beføjelser inden for lovens rammer. I brevet anførte ministeriet:

”...

På baggrund af en gennemgang af sagens akter, herunder Deres henvendelser og Forbrugerombudsmandens redegørelse, er det Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggenders vurdering, at Forbrugerombudsmandens sagsbehandling, herunder politianmeldelsen og offentliggørelsen af denne, har været i overensstemmelse med både lovgivningen og god forvaltningsskik.

...

I forbindelse med offentliggørelsen tillægger ministeriet særligt det forhold betydning, at det i bekendtgørelse om regler for forbrugerombudsmandens virksomhed² [note 2: Bekendtgørelse nr. 890 af 26. oktober 1994 om regler for ombudsmandens virksomhed] er pålagt Forbrugerombudsmanden at lægge vægt på at orientere offentligheden om sager ‘af almen interesse eller af betydning for forståelsen af markedsføringslovens bestemmelser’. Sammenlignende reklame må siges at falde inden for begge disse kategorier, da det er et betydningsfuldt område inden for markedsføringslovgivningen.

Sammenfattende finder Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender derfor ikke anledning til at foretage sig yderligere i sagen.”

A’s advokat klagede samme dag – den 5. januar 2005 – på ny til mig og bad mig om at realitetsbehandle sagen i det han henviste til det han havde anført i klagen af 5. marts 2004.

Den 31. januar 2005 bad jeg Forbrugerombudsmanden om en udtalelse i anledning af klagen og om udlån af sagens akter. Jeg bad bl.a. om at Forbrugerombudsmanden i udtalelsen nærmere redegjorde for retsgrundlaget og praksis vedrørende politianmeldelse og offentliggørelse på Forbrugerstyrelsens hjemmeside i sager af den omhandlede karakter. Jeg anmodede om at udtalelsen blev sendt til mig gennem Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender for at ministeriet

kunne få lejlighed til at fremkomme med bemærkninger til det som Forbrugerombudsmanden måtte anføre.

Forbrugerombudsmanden henviste først og fremmest til sin tidligere udtalelse i sagen til Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forbrugerstyrelsens fremsendelsesskrivelse hertil. Forbrugerombudsmanden uddybede dog sin tidligere udtalelse og anførte følgende:

"...

1. *Retsgrundlaget og praksis for Forbrugerombudsmandens politianmeldelse og offentliggørelse af sin beslutning herom.*

Af markedsføringslovens § 15, stk. 1, fremgår, at Forbrugerombudsmanden fører tilsyn med, at loven overholdes, navnlig ud fra hensynet til forbrugerne. Forbrugerombudsmanden kan i den forbindelse på eget initiativ eller på baggrund af klager fra andre optage sager til behandling, jf. § 1, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 890 af 26. oktober 1994 om regler om Forbrugerombudsmandens virke.

Af markedsføringslovens § 14, stk. 2, fremgår, at offentlige straffesager om overtrædelse af loven behandles ved Sø- og Handelsretten, medmindre nærmere kendskab til markedsføringsforhold skønnes at være af uvæsentlig betydning for sagens afgørelse. Rejses der tiltale for overtrædelse af loven, overlades udførelsen af tiltalen til Forbrugerombudsmanden, såfremt Forbrugerombudsmanden fremsætter begæring herom, jf. markedsføringslovens § 19, stk. 6.

Når Forbrugerombudsmanden bliver bekendt med markedsføringsmæssige foranstaltninger, der formodes at udgøre en overtrædelse af markedsføringslovens regler, vurderes det om Forbrugerombudsmanden skal gå ind i sagen. Såfremt Forbrugerombudsmanden ønsker at gå ind i sagen, foretages en høring af den involverede erhvervsdrivende med henblik på at få afdækket eventuelle misforståelser. Såfremt sagen vedrører strafbelagte bestemmelser i markedsføringsloven, bliver den erhvervsdrivende

altid informeret om, at den erhvervsdrivende ikke er forpligtet til at udtale sig i sagen, da det ikke kan udelukkes, at sagen vil blive oversendt til politiet med henblik på efterforskning og tiltalerejsning. Det bemærkes, at det er politiet, der forestår den egentlige efterforskning af sagen og har ansvaret for anklageskriftets endelige udformning.

Efter høring af den erhvervsdrivende vurderes det, om der er grundlag for at indgive politianmeldelse. Såfremt sagen anmeldes til politiet, orienteres den erhvervsdrivende herom, medmindre der vurderes at være risiko for, at øjemedet med efterforskningen herved vil forspildes.

For så vidt angår Forbrugerombudsmandens offentliggørelse af politianmeldelser på Forbrugerstyrelsens hjemmeside, følger det af § 2 i bekendtgørelse nr. 890 af 26. oktober 1994 om regler for Forbrugerombudsmandens virke, at:

'Forbrugerombudsmanden skal lægge vægt på at orientere offentligheden om sager, som er behandlet af Forbrugerombudsmanden og domstolene, og som er af almen interesse eller af betydning for forståelsen af markedsføringslovens bestemmelser.'

Til opfyldelse af denne forpligtelse offentliggør Forbrugerombudsmanden i overensstemmelse med en mangeårig praksis – efter konkret vurdering – sin beslutning om politianmeldelse af en virksomhed på Forbrugerstyrelsens hjemmeside. I vurderingen, af om der i det konkrete tilfælde skal laves en pressemeddelelse med angivelse af virksomhedens navn, indgår blandt andet, hvor mange forbrugere der er berørt af sagen. Såfremt der udarbejdes en pressemeddelelse om anmeldelsen, bliver den erhvervsdrivende informeret herom et par dage forinden. Pressemeddelelsen vil typisk indeholde vores vurdering af, om der er tale om en overtrædelse af markedsføringsloven, samt oplysning om, at sagen er anmeldt til politiet til videre behandling.

Mens sagen efterforskes, orienterer vi efter forespørgsel om, at sagen er oversendt til

politiet og henviser pressen til at rette henvendelse dertil. Anmodninger om aktindsigt henvises ligeledes til politiet i denne periode.

..."

Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender udtalte i et brev af 29. marts 2005 at ministeriet efter at have vurderet sagen fandt at Forbrugerombudsmanden i forbindelse med indgivelse af politianmeldelse af A havde handlet i god overensstemmelse med lovgivningen og forvaltningsretlige principper. Ministeriet bemærkede at ministeriet herudover ikke havde bemærkninger til sagen, men kunne henholde sig til det af Forbrugerombudsmanden anførte.

A's advokat havde ikke yderligere kommentarer til sagen.

Via telefonisk kontakt den 25. august 2005 med A's advokat blev jeg bekendt med at der var afholdt et retsmøde i sagen. Jeg bad derfor Forbrugerombudsmanden om at få anklageskriftet i sagen tilsendt. Af anklageskriftet fremgik det at Københavns Politi havde nedlagt påstand om bødestraf for overtrædelse af

"...

markedsføringslovens § 2 a, stk. 2, nr. 1, nr. 3 og nr. 5, jf. § 22, stk. 6, jf. stk. 3, ved den 18. og 19. maj 2003 at have indrykket annoncer i henholdsvis Berlingske Tidende og Jyllandsposten indeholdende prissammenligninger med (B) uden at iagttage betingelserne herfor, herunder uden at angive alle væsentlige forskelle på de sammenlignede flyrejser i annoncerne, ved ikke at dokumentere de relevante prisegenskaber og ved at mis kreditere (B) ved brug af følgende tekst:

'(B) hævder at de har de laveste flypriser i Europa??? Få mig ikke til at le – opnå mindst 98% besparelse i forhold til (B)'s såkaldte, laveste priser''.

(A)'s advokat gjorde under sagen gældende at den indledende undersøgelse af sagen var mangelfuld.

Ombudsmandens udtalelse

"...

2. Forbrugerombudsmandens offentliggørelse af sagen på Forbrugerstyrelsens hjemmeside

...

Straffelovens og forvaltningslovens bestemmelser om tavshedspligt omfatter fortrolige oplysninger, jf. straffelovens §§ 152 ff og forvaltningslovens kapitel 8. Det antages at en oplysning om at en virksomhed der drives i selskabsform, eventuelt har begået en strafbar overtrædelse af særlovgivningen, normalt ikke anses for fortrolig. Bestemmelserne om tavshedspligt er derfor normalt ikke i sig selv til hinder for at en myndighed kan offentliggøre en sådan oplysning. Se hertil John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 498 ff.

Af det almindelige forvaltningsretlige saglighedsprincip følger imidlertid efter min opfattelse at en myndighed ikke uden hjemmel i lovgivningen eller (anden) saglig grund kan offentliggøre oplysninger om en virksomhed som må anses for belastende for virksomheden. Jeg henviser i den forbindelse til de almindelige principper for behandling af personoplysninger som er fastsat i persondatalovens § 5 (lov nr. 429 af 31. maj 2000), herunder bestemmelsen om at behandling af oplysninger ikke må være uforenelig med 'udtrykkeligt angivne og saglige formål'. Da den foreliggende sag angår oplysninger om en virksomhed, finder persondataloven ikke anvendelse; men principperne i lovens § 5 er efter min mening af en så almen karakter at de i et vist omfang også finder anvendelse uden for persondatalovens anvendelsesområde.

Forbrugerombudsmanden har i et vist omfang hjemmel til at offentliggøre sager, jf. § 2 i bekendtgørelsen om regler for Forbrugerombudsmandens virke (bekendtgørelse nr. 890 af 26. oktober 1994). Af be-

stemmelsen fremgår det at 'Forbrugerombudsmanden skal lægge vægt på at orientere offentligheden om sager, som er behandlet af Forbrugerombudsmanden og domstolene, og som er af almen interesse eller af betydning for forståelsen af markedsføringslovens bestemmelser'. Bestemmelsen er stort set identisk med indholdet af § 7 i tidligere gældende bekendtgørelser om Forbrugerombudsmandens virke (senest bekendtgørelse nr. 542 af 10. august 1989).

Den netop nævnte bestemmelse i bekendtgørelsens § 2 må sammenholdes med hjemmelsbestemmelsen i markedsføringslovens § 15 hvoraf det fremgår at Forbrugerombudsmandens tilsyn navnlig skal ske ud fra hensynet til forbrugerne, jf. lovens § 15, stk. 1 (lov nr. 699 af 17. juli 2000). Forbrugerombudsmanden har således pligt til at inddrage hensynet til forbrugerne hvilket også må gøre sig gældende ved offentliggørelse af sager.

Forbrugerombudsmandens hjemmel til i et vist omfang at offentliggøre sager må ses i lyset af det omtalte almindelige saglighedsprincip. Offentliggørelse af en sag er ofte af indgribende betydning for den berørte borger eller virksomhed, og offentliggørelsen kan være forbundet med retssikkerhedsmæssige problemer. Dette gør sig især gældende når offentliggørelsen omfatter oplysninger om enkeltpersoner og virksomheders forhold, og når oplysningerne samtidig – som det var tilfældet i denne sag – må opfattes som belastende for de pågældende. Ud over at myndighedernes brug af pressen kan være undergivet visse retlige begrænsninger, antages det således at myndighederne i denne relation også er undergivet visse begrænsninger som følge af principper

om god forvaltningsskik. Jeg henviser i den forbindelse til min udtalelse i sagen der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 51* (særligt s. 58-59, pkt. 2, i udtalelsen).

Det er på den baggrund min opfattelse at Forbrugerombudsmandens offentliggørelse af en sag bør være baseret på en konkret vurdering der – i hvert fald – omfatter en afvejning af behovet for at informere offentligheden om sagen over for de betænkeligheder, herunder af retssikkerhedsmæssig karakter, som udleveringen af oplysningerne giver anledning til.

Forbrugerombudsmanden har i udtalelsen af 18. februar 2005 oplyst at offentliggørelsen af sagen om (A) skete i overensstemmelse med en mangeårig praksis. Om denne praksis er det oplyst at offentliggørelse af sager hvori der er sket politianmeldelse af en virksomhed, sker efter en konkret vurdering, og at der ved afgørelsen af om offentliggørelsen skal ske med angivelse af virksomhedens navn, bl.a. tages hensyn til hvor mange forbrugere der er berørt af sagen.

Efter min gennemgang af sagen mener jeg at det kan lægges til grund at Forbrugerombudsmanden – som anført – fulgte den ovenfor skitserede praksis ved offentliggørelsen af sagen. Det vil sige at offentliggørelsen skete efter en konkret vurdering med inddragelse af relevante hensyn.

Det er på den baggrund min opfattelse at Forbrugerombudsmandens vurdering hvorefter sagen om (A) skulle offentliggøres – med angivelse af virksomhedens navn – ikke kan give anledning til kritik. Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen."

NOTER: (*) FOB 1996, s. 51.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2005 afsluttet 446 sager inden for Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations sagsområde. 329 af disse sager blev afvist.

De resterende 117 sager blev realitetsbehandlet: 96 sager handlede om afgørelser, 8 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, og 13 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 18 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	73	0	0	2
Sagsbehandlingsspørgsmål	6	5	0	0
Sagsbehandlingstid	13	6	0	1
<i>I alt</i>	92	11	0	3

5 sager fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 10-1: Aktindsigt i sag om opholdstilladelse

Sag nr. 10-2: Afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, og § 9, stk. 2, nr. 5

Sag nr. 10-3: Opholdstilladelse. Spørgsmål om usaglig forskelsbehandling. Notatpligt

Sag nr. 10-4: Afslag på opholdstilladelse på grund af manglende forsørgelsessevne

Sag nr. 10-5: Opholdstilladelse til forældre til herboende

Udlændingestyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	23	0	0	2
Sagsbehandlingsspørgsmål	2	2	0	0
<i>I alt</i>	25	2	0	2

10-1. Aktindsigt i sag om opholdstilladelse

Forvaltningsret 1121.1.

En mand bad om aktindsigt i sin ægtefælles sag om opholdstilladelse. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration afslog at give manden aktindsigt i oplysninger der ville sætte ham i stand til at identificere personer der havde givet oplysninger til udlændingemyndighederne til brug for behandlingen af ægtefællens sag. Ministeriet henviste til at den ene af de personer der havde givet oplysninger, havde ønsket anonymitet, idet vedkommende frygtede repressalier fra mandens side. Ministeriet bemærkede desuden at ægtefællen havde fået opholdstilladelse.

Ombudsmanden udtalte at en undtagelse af oplysninger over for parten af hensyn til andre private interesser forudsatte kendskab til de skadevirkninger en videregivelse ville have. I den konkrete sag hvor ministeriet ikke havde nærmere oplysninger om karakteren af de frygtede repressalier eller om grundlaget for denne frygt, mente ombudsmanden ikke at ministeriet havde haft tilstrækkeligt grundlag for at undtage oplysninger. Ombudsmanden henstillede derfor til ministeriet at genoptage sagen.

Efter på ny at have vurderet spørgsmålet gav ministeriet manden aktindsigt i de oprindeligt undtagne oplysninger.

(J.nr. 2003-3404-601).

Det fremgår af sagens akter at A den 22. juli 2002 indgav ansøgning til Den Danske Ambassade i X-land om opholdstilladelse på grundlag af sit kommende ægteskab med B. A og B indgik den 18. oktober 2002 ægteskab. I telefax af 17. december 2002 bad B om aktindsigt i sagen. Udlændingestyrelsen meddelte i brev af 23. januar 2003 B delvis aktindsigt. Styrelsen undtog to akter fra aktindsigt og anførte som begrundelse herfor følgende:

"Efter forvaltningslovens § 9, stk. 1, kan den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Begæringen skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv, eller til andre private eller offentlige interesser.

Efter forvaltningslovens § 15, stk. 2, skal parten, hvis hensyn som nævnt i § 15, kun gør sig gældende for en del af et dokument, gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Styrelsen har i henhold til forvaltningslovens § 15, stk. 1, begrænset din ret til aktindsigt.

Styrelsen har ved afgørelsen lagt vægt på, at din interesse i at kunne benytte kendskab til enkelte af sagens dokumenter til varetagelse af din ægtefælles sag vedrørende opholdstilladelse, findes at burde vige for afgørende hensyn til andre private interesser i sagen, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 1."

Den 17. februar 2003 klagede B over Udlændingestyrelsens delvise afslag på aktindsigt. Den 12. marts 2003 meddelte Udlændingestyrelsen A opholdstilladelse.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration ændrede den 9. april 2003 Udlændingestyrelsens afgørelse og meddelte B delvis aktindsigt i de to dokumenter som Udlændingestyrelsen havde undtaget. Ministeriet anførte bl.a. følgende i sin afgørelse:

"Ministeriet finder efter en gennemgang af sagens akter, at Udlændingestyrelsen med rette har undtaget visse oplysninger i henvendelserne til Udlændingestyrelsen af 1. november og 5. november 2002.

Ministeriet har ved vurderingen af undtagelsen af hovedparten af oplysningerne lagt vægt på, at oplysningerne navnlig vedrører de pågældende personers relation til (B).

Ministeriet har endvidere, for så vidt angår den resterende del af de undtagne oplysninger, lagt vægt på, at det efter ministeriets opfattelse ikke kan udelukkes, at oplysningerne vil tydeliggøre relationen mellem de pågældende personer og (B).

Ministeriet finder på den baggrund, at en udlevering af oplysningerne efter det oplyste vil kunne medføre repressalier imod de pågældende. Ministeriet finder således, at der foreligger det fornødne afgørende hensyn til andre private, til at begrunde en undtagelse af oplysningerne fra aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 1.

Idet de øvrige oplysninger, der er fremkommet ved de pågældende henvendelser til Udlændingestyrelsen ikke efter ministeriets opfattelse kan undtages under henvisning til afgørende hensyn til andre private interesser, meddeler ministeriet derfor aktindsigt i disse oplysninger i medfør af forvaltningslovens § 15, stk. 2."

Den 15. april 2003 klagede B til mig over Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations delvise afslag på aktindsigt. B anførte bl.a. at han ikke mente at begrundelsen for det delvise afslag var i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24, stk. 1. B anførte i den forbindelse at det ikke var angivet på hvilket grundlag ministeriet havde bygget sin opfattelse af at en fuld imødekommelse af hans anmodning ville kunne medføre repressalier mod de to anmeldere. I brev af 29. april 2003 bad jeg Udlændingestyrelsen og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration om en udtalelse til sagen. Den 30. juni 2003 besluttede Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration at genoptage

sagens behandling, og den 9. juli 2003 meddelte jeg B og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration at jeg indstillede min undersøgelse af sagen.

I sin fornyede afgørelse af 29. september 2003 anførte Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration følgende:

"...

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations afgørelse

Brev af 1. november 2002 modtaget i Udlændingestyrelsen den 4. november 2002

For så vidt angår brevet modtaget i Udlændingestyrelsen den 4. november 2002 finder ministeriet efter en fornyet afvejning af hensynet til offentlige eller private interesser efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, over for hensynet til (B)'s interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af (B)'s tarv, ikke, at ministeriet burde have undtaget følgende i citationstegn anførte oplysninger fra aktindsigt ved afgørelsen af 9. april 2003, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 2:

...

– Oplysninger om baggrunden for den pågældendes ønske om anonymitet: 'Da jeg som så mange andre er bange for (B)'s usædvanligt store og uforudsigelige temperament vil jeg meget gerne have lov til at anmode omkring anonymitet i denne sag' samt

...

Ministeriet finder, for så vidt angår de resterende oplysninger i brevet, fortsat ikke, at (B) bør meddeles aktindsigt i disse oplysninger.

Ministeriet skal bemærke, at de undtagne oplysninger vedrører den pågældende brevskrivers navn, et telefonnummer, hvor den pågældende kan kontaktes, samt en redegørelse for, hvorledes (B) og den pågældende brevskriver kender hinanden.

Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at (B)'s interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv, må antages at være opfyldt ved meddelelsen af aktindsigt i brevetts materielle indhold, at

brevskrivers ønske om anonymitet ikke har påvirket (B)'s mulighed for at varetage sine interesser i denne sag, samt at ministeriet fortsat finder, at den pågældendes baggrund for ønske om anonymitet afgørende taler imod at meddele (B) aktindsigt i de pågældende oplysninger.

Ministeriet bemærker i den forbindelse, at (B)'s ægtefælle blev meddelt opholdstilladelse her i landet den 12. marts 2003.

Telefonisk henvendelse af 5. november 2002 til Udlændingestyrelsen:

For så vidt angår den telefoniske henvendelse til Udlændingestyrelsen den 5. november 2002 finder ministeriet efter en fornyet afvejning af hensynet til offentlige eller private interesser efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, over for hensynet til (B)'s interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv, ikke, at ministeriet burde have undtaget følgende i citationstegn anførte oplysninger fra aktindsigt ved afgørelsen af 9. april 2003, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 2:

...

Ministeriet finder for så vidt angår de resterende oplysninger i brevet, fortsat ikke, at (B) bør meddeles aktindsigt i disse oplysninger, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 1.

Ministeriet skal bemærke, at de undtagne oplysninger vedrører den pågældendes relation til (B) samt oplysninger om to andre identificerede personer, der ifølge brevskriver deler den pågældendes bekymring for (B)'s ægtefælle.

Ministeriet har ved undtagelsen af disse oplysninger lagt vægt på, at (B)'s interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv, må antages at være opfyldt ved meddelelsen af aktindsigt i brevets materielle indhold, samt at den pågældendes ønske om anonymitet for sig selv og de øvrige to personer ikke har påvirket (B)'s mulighed for at varetage sine interesser i denne sag.

Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at der, uanset der ikke ved den telefoniske hen-

vendelse af 5. november 2002 til Udlændingestyrelsen blev oplyst om sådanne forhold, om den pågældendes baggrund for at ønske anonymitet, der afgørende taler imod at meddele (B) aktindsigt i de pågældende oplysninger, på samme måde som ved brevet modtaget i Udlændingestyrelsen den 4. november 2002, findes at være en sådan sammenhæng mellem de to henvendelser, og et på visse punkter tilsvarende indhold, at dette afgørende taler imod meddelelse af aktindsigt i de resterende oplysninger i telefonreferat af 5. november 2002.

Ministeriet bemærker i den forbindelse at (B)'s ægtefælle blev meddelt opholdstilladelse her i landet den 12. marts 2003.

Det er på denne baggrund ministeriets opfattelse, at (B) ved ministeriets meddelelse af aktindsigt efter forvaltningslovens § 15, stk. 2, nu har modtaget alle relevante oplysninger i de to henvendelser.

Det er endvidere ministeriets opfattelse, at (B) allerede ved ministeriets meddelelse af aktindsigt i afgørelsen af 9. april 2003 havde modtaget alle relevante oplysninger i de to henvendelser, der var fornødne for (B)'s varetagelse af sine interesser i sin ægtefælles sag."

Den 30. september 2003 klagede B til mig over Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations fornyede afgørelse. B anførte i klagen at han fastholdt de synspunkter som han havde anført i sin klage af 15. april 2003, og at han videre bl.a. mente at det ikke havde nogen relevans for spørgsmålet om aktindsigt at A var blevet meddelt opholdstilladelse. I telefax af 3. oktober 2003 anførte B supplerende at ministeriet ikke havde dokumenteret at de modstående interesser havde en sådan styrke og karakter at der ville være fare for at private interesser ville lide væsentlig skade ved en imødekommelse af hans anmodning. B henviste herved til den sag der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 169*.

I et brev af 13. januar 2005 til B udtalte jeg bl.a. følgende:

Ombudsmandens udtalelse

”Udlændingestyrelsen og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations afgørelse er truffet efter forvaltningslovens § 15 der har følgende indhold:

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

...

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.’

I bemærkningerne til bestemmelsen (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 140-142) er bl.a. følgende anført:

’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.’

Efter forvaltningslovens § 9 har den der er part i en afgørelsessag, ret til aktindsigt. Retten til aktindsigt kan dog som nævnt ovenfor efter forvaltningslovens § 15 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.

Der kan således kun ske en begrænsning i en parts ret til aktindsigt når afgørende hensyn til offentlige eller private interesser – set over for partens interesser i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv – taler imod at meddele aktindsigt. Der skal således foretages en konkret afvejning af de modstående hensyn, og der skal være særligt tungtvejende grunde for at afslå aktindsigt, jf. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, s. 503.

Jeg vil i min udtalelse tage udgangspunkt i Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations afgørelse af 29. september 2003. Ved sin afgørelse undtog ministeriet oplysninger der ville sætte Dem i stand til at identificere den eller de personer der havde afgivet oplysninger om Dem til Udlændingestyrelsen.

Jeg må på grundlag af min gennemgang af sagen lægge til grund at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har undtaget oplysningerne om de pågældendes identitet på grundlag af de pågældendes ønske om anonymitet og følgende passus i brevet af 1. november 2002: ’Da jeg som så mange andre er bange for (B)’s usædvanligt store og uforudsigelige temperament.’

En nærmere vurdering af de modstående hensyn som kan begrunde afslag på aktindsigt, forudsætter kendskab til de skadevirkninger som oplysningernes videregivelse til parten kan have for de pågældende. Det kan derfor være nødvendigt at indhente udtalelser om skadevirkningen fra de personer som myndigheden mener kan have behov for at blive beskyttet ved at aktindsigt afslås, jf. det almindelige forvaltningsretlige sagsoplysningsprincip.

De oplysninger som Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration havde som grundlag for sin afgørelse, tyder på at den eller de personer der har afgivet oplysninger til Udlændingestyrel-

sen, er bange for at blive mødt med en eller anden form for repressalier fra Dem, men siger ikke noget om hvilken form for repressalier eller noget om grundlaget herfor. Hverken Udlændingestyrelsen eller Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har ved henvendelse til pågældende forsøgt nærmere at få klarlagt styrken af vedkommendes interesser der på afgørende vis skulle tale mod at De blev meddelt aktindsigt i oplysningerne.

Det er derfor min opfattelse at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration ikke har haft det fornødne grundlag for at afslå at meddele aktindsigt i oplysninger der kunne afsløre pågældendes identitet.

Jeg har gjort Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration at genoptage behandlingen af sagen med henblik på at indhente oplysninger til belysning af styrken af de modstående interesser og i givet fald foretage en afvejning af de modstående interesser over for Deres interesse.

I tilknytning hertil bemærker jeg at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og

Integration ses at have vurderet at De ikke havde behov for at kende oplysningerne for at De kunne varetage Deres interesser, og at have lagt en vis vægt på at (A) på tidspunktet for ministeriets vurdering af sagen var meddelt opholdstilladelse. Jeg har derfor henledt ministeriets opmærksomhed på at jeg bl.a. i de sager der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 93 ff* (særligt s. 101), og s. 169 ff* (særligt s. 171), har udtalt mig om betydningen af at sagen er afsluttet, og at oplysningerne konkret må anses for at være uden betydning.

..."

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration meddelte mig i brev af 14. juni 2005 at ministeriet efter en fornyet vurdering af sagen havde meddelt B aktindsigt i de oplysninger der tidligere var blevet undtaget fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15, stk. 1.

I brev af 21. juni 2005 meddelte jeg ministeriet at jeg herefter ikke foretog mig mere i sagen.

NOTER: (*) FOB 1996, s. 93 og s. 169.

10-2. Afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, og § 9, stk. 2, nr. 5

Forvaltningsret 1121.1 – 1133.2

En bosnisk-hercegovinsk statsborger indrejste i Danmark i februar 2000 sammen med sin 5-årige søn. Månedene efter indrejste hendes ægtefælle.

Kvinden indgav på grundlag af sine oplevelser i Eksjugoslavien og sine helbredsforhold ansøgning om opholdstilladelse efter de særlige regler for personer fra Eksjugoslavien (udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5) hvorefter blandt andre enlige kvinder med børn kan opnå opholdstilladelse og humanitær opholdstilladelse (udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2). Ansøgningerne blev afslået idet hverken Udlændingestyrelsen eller Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration mente at kvindens helbredsforhold var af en sådan karakter at hun var omfattet af de nævnte bestemmelser.

Kvinden, der i tiden fra indgivelsen af ansøgningerne til afgørelsestidspunktet var blevet skilt, bad efterfølgende om at sagerne blev genoptaget. Udlændingestyrelsen afsløgte at genoptage sagen om opholdstilladelse med den begrundelse at der ikke var fremkommet nye oplysninger. I sin udtalelse til ombudsmanden anførte styrelsen at kvindens skilsmisse ikke havde nogen betydning, idet hun efter det oplyste havde familie i Bosnien. Ved sin vurdering af sagen lagde ombudsmanden til grund at kvindens sociale netværk i hjemlandet først havde fået betydning efter hendes skilsmisse, og at hun ikke over for myndighederne havde givet oplysninger om sit sociale netværk i hjemlandet siden sin asylansøgning mere end tre et halvt år tidligere. Derimod havde hun i samtaler med psykologer afgivet ændrede oplysninger om hvor hendes familiemedlemmer havde opholdt sig i den mellemliggende periode.

Ombudsmanden udtalte som sin opfattelse at det relevante faktum i sagen var blevet ændret som følge af kvindens skilsmisse, og at myndighederne ikke kunne lægge oplysninger mere end tre et halvt år gamle til grund, men måtte foretage en aktuel undersøgelse af kvindens sociale netværk i hjemlandet. Ombudsmanden udtalte endvidere at inddragelsen af oplysninger fra asylsagen der talte imod genoptagelsesansøgningen, krævede partshøring. Ombudsmanden henstillede til myndighederne at genoptage sagen.

For så vidt angik spørgsmålet om genoptagelse af sagen om humanitær opholdstilladelse, blev sagens behandling indstillet på grund af kvindens forsvinden. Standsningen blev meddelt hendes advokat. Da Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration blev bekendt med kvindens opholdssted, traf ministeriet afgørelse uden først at orientere kvinden eller hendes advokat om at sagens behandling blev genoptaget. Ombudsmanden udtalte at ministeriet burde have underrettet kvindens advokat om genoptagelse af sagsbehandlingen med henblik på at advokaten fik mulighed for at sende aktuelle oplysninger til brug for ministeriets vurdering af sagen.

(J.nr. 2004-4326-643).

Det fremgår af sagsakterne at A er bosnisk-hercegovinsk statsborger, født i 1975. I februar 2000 indrejste hun her i landet sammen med sin søn, som er født i 1994, og søgte

asyl. Det fremgår endvidere af akterne at A's daværende ægtefælle der ligeledes er bosnisk-hercegovinsk statsborger, indrejste i Danmark i marts 2000 og søgte asyl.

Af asylansøgningsskema dateret 12. februar 2000 fremgår at A's egen og hendes søns helbredstilstand var "ok". I et skema af samme dato vedrørende A's familieforhold oplyste hun at hendes mor, bror og to søstre boede i (...), Bosnien.

Af et (udateret) samtalerferat fra Udlændingestyrelsen fremgår bl.a. følgende:

"Forespurgt om ansøger har modtaget lægehjælp i Danmark, svarer hun, at hun tager nervemedicin, og at hun glemmer. Ansøger tager Natur-Drogeriets Baldrian/Humle tabletter, det er sygeplejersken på centret i (X)-by, der har givet ansøgeren disse tabletter. Ansøger oplyser, at de ikke virker. Hun har tidligere haft nogle meget stærkere tabletter, de havde bivirkninger som uro i kroppen, rystelser og ansøger tager dem ikke mere. Der er ingen læge der har kigget på ansøger i forbindelse med disse tabletter hun nu tager.

Ansøger oplyser, at hun gik til psykiater. Ansøger spurgte sygeplejersken hvorfor hun ikke går til psykiater mere, hun fik det svar, at de afventede ansøgers reaktion på de nye tabletter, som ansøger startede med for ca. 20 dage siden.

Ansøger startede ved psykiater da hun flyttede til (X)-by, hun gik til 4 samtaler. Ansøger oplyser, at hun vidste det var sidste gang, for der skulle søges Røde Kors i (...) om yderligere betaling. Ansøger oplyser, at det endnu ikke er besluttet om hun skal have flere samtaler."

Af boligplaceringsskema dateret 9. april 2001 fremgår at der ikke forelå særlige helbredsforhold som burde tages i betragtning ved afgørelse om boligplacering.

Den 3. august 2001 meddelte Udlændingestyrelsen A afslag på asyl. Under asylsagens behandling i Flygtningenævnet oplyste A over for nævnet at hun havde modtaget psykologbehandling i ca. seks måneder under sit ophold i (...). Flygtningenævnet stadfæstede den 2. oktober 2001 styrelsens afgørelse og udtalte i den anledning bl.a. følgende:

"Flygtningenævnet kan i det væsentlige lægge ansøgernes forklaringer til grund for sagen. Det følger heraf, at den kvindelige ansøger i 1992 var udsat for et seksuelt overgreb af meget grov karakter forøvet af serbiske soldater.

...

Et flertal af Flygtningenævnets medlemmer finder ikke, at overgrebet i 1992 mod den kvindelige ansøger er asylbegrundende. Flertallet lægger vægt på, at overgrebet er sket for ni år siden. Det forhold, at den kvindelige ansøger efter det oplyste er traumatiseret i anledning af overgrebet, giver efter flertallets opfattelse ikke tilstrækkeligt grundlag for at antage, at den kvindelige ansøger som følge af mulig subjektiv frygt ikke kan vende tilbage til Føderationsområdet."

Der blev ikke ved Flygtningenævnets afgørelse fastsat udrejsefrist idet Udlændingestyrelsen efterfølgende ville tage stilling til opholdstilladelse efter jugoslaverlovens § 15 og udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5.

Ved brev af 5. oktober 2001 til Indenrigsministeriet anmodede A's daværende advokat om humanitær opholdstilladelse; advokaten anførte i den forbindelse bl.a. at A var traumatiseret i voldsom grad, og vedlagde til støtte herfor Dansk Røde Kors' kontinuationsrapport for perioden februar 2000 til september 2001 og medicinordinationsskema. Brevet var endvidere vedlagt en psykologudtalelse af 4. juli 2000 udarbejdet af cand. psyk. B med bl.a. følgende oplysninger:

"(A), der er 25 år er ankommet til Danmark sammen med sin mand og parrets søn på 5 år. Pt. oplyser om sig selv, at hun har mor og 2 søskende i sit hjemland. Pt.'s far forsvandt ved krigens begyndelse i 1992. Pt. fortæller endvidere, at hun er uddannet lærer og tidligere har arbejdet som lærer indenfor humanitært arbejde.

Pt. oplyser, at hun har været udsat for voldelige overgreb da hun var 17 år. Hun har i relation hertil ofte haft selvmordstanker, men har aldrig forsøgt selvmord.

Pt. har haft i alt 3 samtaler (...) Pt. er nu afsluttet herfra, men er selvfølgelig velkommen til at henvende sig hertil igen såfremt hun senere får behov for dette."

Den 25. oktober 2001 meddelte Indenrigsministeriet afslag på humanitær opholdstilladelse med denne begrundelse:

"Det forhold, at (A) har det meget dårligt psykisk og sover meget lidt, (...) kan ikke begrunde meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2.

Det forhold, at (A)'s psykiske problemer blandt andet skyldes, at hun i 1992 har været udsat for voldtægt, kan ikke føre til et andet resultat.

Indenrigsministeriet skal, for så vidt angår oplysningen om, at (A) har selvmordstanker, bemærke, at efter ministeriets praksis er det ikke i sig selv tilstrækkeligt til meddelelse af humanitær opholdstilladelse, at en ansøger oplyser, at han eller hun agter at begå selvmord. Psykisk sygdom, der efter en konkret lægelig vurdering indebærer en overvejende risiko for selvmord eller forsøg herpå, vil dog kunne danne grundlag for meddelelse af humanitær opholdstilladelse."

Efter det oplyste blev A skilt fra sin daværende ægtefælle den 11. januar 2002.

Udlændingestyrelsen traf den 3. juni 2002 afgørelse om opholdstilladelse efter jugoslaverlovens § 15 og udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5, og skrev i den anledning bl.a. således til A:

"Udlændingestyrelsen skal meddele dig, at du ikke opfylder betingelserne for at få opholdstilladelse i medfør af § 15 i lovbekendtgørelse nr. 563 af 30. juni 1995 om lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. (jugoslaverloven) og i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5.

Denne afgørelse omfatter tillige dit barn: (...), født (...) 1994.

...

Du skal udrejse af Danmark senest 15 dage efter forkyndelsen af denne afgørelse,

jf. udlændingelovens § 33, stk. 2, jf. stk. 1.

...

Sagsfremstilling og begrundelse

Den 2. oktober 2001 stadfæstede Flygtningegenævnet styrelsens afslag på asyl.

I medfør af § 15 i jugoslaverloven kan der gives midlertidig opholdstilladelse til personer, der pga. krigshandlinger eller lignende uroligheder i hjemlandet må antages at have behov for midlertidig beskyttelse her i landet.

Det fremgår af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5, at opholdstilladelse kan gives til udlændinge med opholdstilladelse i medfør af § 15 i jugoslaverloven, og som må antages at have behov for midlertidig beskyttelse her i landet.

Styrelsen finder ikke, at du har behov for midlertidig beskyttelse her i landet.

Styrelsen har ved afgørelsen lagt vægt på, at der ikke længere pågår krigshandlinger eller lignende uroligheder i Bosnien-Hercegovina, og at der i marts 1994 blev indgået en freds- og føderationsaftale mellem muslimer og etniske kroater i Bosnien-Hercegovina. Føderationsaftalen er senest blevet bekræftet ved fredsftale indgået i Dayton den 21.11.1995.

Endvidere har styrelsen lagt vægt på den generelt positive udvikling af forholdene i Bosnien-Hercegovina siden fredsftalen.

Styrelsen har også lagt vægt på, at du er etnisk muslim oprindeligt fra (...) i Republika Srpska, og at du har opholdt dig i (...) bebyggende i føderationsområdet i Bosnien-Hercegovina fra 1992 indtil udrejsen til Danmark den 5. februar 2002 [rettelig 2000; min bemærkning]. Styrelsen finder på den baggrund, at du kan henvises til at tage ophold i føderationsområdet i Bosnien-Hercegovina.

Det forhold, at du har modtaget medicin mod depressioner og har talt om muligheden for at begå selvmord, finder styrelsen ikke er af en sådan karakter, at det kan begrunde at du meddeles opholdstilladelse i medfør af jugoslaverlovens § 15 og udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5.

Styrelsen finder ikke, at der i øvrigt er særlige forhold, som kan begrunde, at du meddeles opholdstilladelse i medfør af jugosla-verlovens § 15 og udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5."

Ved telefax af 17. juli 2002 søgte A's advokat om humanitær opholdstilladelse under henvisning til at A fra 1992 og i en lang periode derefter havde været udsat for alvorlig og livstruende forfølgelse. Brevet var vedlagt kopi af en udtalelse af 12. juli 2002 udarbejdet af C, Psykologisk Klinik, Y-by, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

"(A) er nu fraskilt og dermed eneforsørger for en dreng på ca. 8 år.

...

Før ægteskabet var (A) udsat for fuldbyrdet voldtægt, hvor hun var bange for at det ikke alene psykisk, men også fysisk havde ødelagt hende, således, at hun ikke kunne få børn. Seksuelle problemer har der været hele vejen. Voldtægt er en hårdere straf end døden.

Voldtægten og de oplevelser hun var vidne til under krigen har ødelagt hendes menneskelige selvværd, således at hun ikke mener hun har nogen eksistensberettigelse som selvstændig person, men alene i kraft af at være mor.

Hun er meget præget af angst, skyldfølelse, søvnproblemer med mareridt og kroniske smerter. Hendes symptomer er tiltaget i forbindelse med at hendes broder, som også boede på flygtningecentret, og som sønnen var meget knyttet til, pludselig forsvandt. Hun føler et stort ansvar for at bearbejde hans tabsoplevelse, og det kommer let til at overskygge hendes egen tilstand.

De psykiske problemer (A) har kompromitterer i høj grad hendes muligheder for at leve et almindeligt liv."

I telefax af 9. december 2002 til Udlændingestyrelsen anførte A's advokat at A ikke kunne udsendes, idet hun ikke kunne opnå den nødvendige behandling for sine traumer i sit hjemland.

A anmodede ved to enslydende breve af 13. december 2002 til Udlændingestyrelsen og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration om opholdstilladelse efter henholdsvis udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5, og udlændingelovens § 9 b, stk. 1. Til støtte herfor anførte A at hun var under medicinsk og psykologisk behandling og behøvede længere tid dertil, og at hendes søn trængte til normale og sikre omgivelser. A's etniske oprindelse gjorde det særligt farligt for hende at vende tilbage til hjemlandet, og hun henviste i den forbindelse til forholdene dér og til psykologudtalelsen af 12. juli 2002. A bemærkede endvidere at der i sagen forelå flere omstændigheder som begrundede humanitær opholdstilladelse: Hun var alene med en mindreårig søn, og ved en udvisning ville hun ingen muligheder have for at skaffe bolig, arbejde eller den nødvendige lægelige hjælp hvilket ville forværre hendes sygdom. Endvidere henviste A til principperne i UN-HCR's håndbog pkt. 206-212 og CPT vedrørende reglerne om udsendelse af psykisk syge asylansøgere.

Til ministeriet vedlagde A bl.a. et samtale-referat udarbejdet af speciallæge i psykiatri D hvoraf bl.a. følgende fremgår vedrørende en samtale den 21. januar 2002:

"Jeg har sagt til pt., at jeg ikke finder hende psykisk syg, men derimod følelsesmæssigt svært belastet af såvel fortidige traumatiserende oplevelser og nuv. svært belastende social situation med såvel en uafklaret fremtid og et i realiteten opløst ægteskab.

Jeg har opfordret pt. til at få aftalt en tid med psykologen igen.

Fra psykiatrisk side er der ingen behandlingsindikation, men det må understreges, at den fortsatte venten er både uacceptabel og umenneskelig, hvorfor jeg stærkt skal opfordre til, at der tages kontakt til myndighederne for at få afklaret pt.s status hurtigst muligt.

Obj. psyk.: Vågen og bevidsthedsklar. Alderssvarende udseende. Stemningslejet ikke depressiv forsænket. Pt. giver et noget dys-

forisk, mut og utilnærmeligt indtryk, men bag denne facade fornemmer man tydeligt, hvor ulykkelig hun er. Frembyder intet psykotisk. Kontakten skeptisk afventende.”

A's advokat anmodede ved brev af 12. februar 2003 til Flygtningenævnet om genoptagelse af A's asylsag og bad nævnet tilbagesende sagen til Udlændingestyrelsen for så vidt angik A's søn, under henvisning til at der ikke var foretaget en konkret og individuel undersøgelse af den risiko han ville udsættes for ved en tilbagevenden til hjemlandet, og til hans subjektive frygt herfor. For A's vedkommende anførte advokaten bl.a. at der var risiko for at hun ved en hjemvenden ville miste forældremyndigheden til sin tidligere ægtefælle.

Ved brev af samme dato – 12. februar 2003 – til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration bad advokaten ministeriet genoverveje ”opholdstilladelse, efter alle relevante bestemmelser” idet A ved en hjemsendelse ikke længere var beskyttet mod de personer der havde begået overgreb mod hende, og mod hendes barns far. Brevet var vedlagt kopi af advokatens brev til Flygtningenævnet.

Ved brev af 22. maj 2003 til ministeriet fremsendte advokaten kopi af Dansk Røde Kors' lister over medicinordination for perioden marts 2000 til april 2003 samt en psykologudtalelse af 15. maj 2003 udarbejdet af aut. psykolog C hvoraf bl.a. følgende fremgår:

”(A) har været her til en række samtaler for at få bearbejdet de traumer, hun har.

Hun har i den forbindelse fortalt mere i detaljer om sin historie, hvilket understreger, at hun siden hun var ganske ung, har været plaget af følger af voldtægt og angst.

...

(A) blev voldtaget første gang som skolepige, familien undskyldte det med at der var krig, hun var siden plaget af angst med selvdestruktive tanker, og i tilknytning lavede hun et selvmordsforsøg. Hun har siden forsøgt selvmord flere gange.

Familien boede ved en sø som ofte var farvet rød af blod, fordi folk der blev lemlæstede og skudt blev smidt deri. (A) vidste, at det var almindelig praksis, at kvinder der var voldtaget, blev smidt i søen, og hun gik derfor med tanker om, hvornår det blev hendes tur.

Under familiens flugt mod Srebreniza blev de beskydt og taget til fange. Hun blev der igen udsat for voldtægt og trussel om mord, samtidig med at hun var vidne til andre fik den behandling.

...

Flugten var foranlediget af ægtefællen, der nu er tilbage i Bosnien, og der truer den resterende del af (A)'s familie med at han tager deres fælles dreng, (...), når (A) bliver sendt til Bosnien. Denne aktuelle trussel er med til at intensivere (A)'s angst. Drengen (...) er meget knyttet til sin mor, og lider af nogle somatiske, behandlingskrævende lidelser. (A)'s angst intensiveres også ved at hun ved at hun i lokalsamfundet altid vil være stemplet dels fordi hun er fraskilt, dels fordi hun har været udsat for voldtægt. Hendes livsmuligheder i Bosnien vil derfor være svært reduceret.

Ud over de psykiske følger af voldtægten og de oplevelser (A) har været igennem lider hun også af somatiske problemer, som hun har brug for undersøgelse og behandling for. Men de psykiske følger af voldtægten gør, at hun viger tilbage for undersøgelse.”

I et internt notat af 12. december 2003 vurderede asylafdelingen på baggrund af asylsagens akter at A havde et tilstrækkeligt netværk i Bosnien-Hercegovina til at hun kunne klare sig, uanset at hun var eneforsørger. Af notatet fremgår at A ifølge sin asylsag havde en mor og tre søskende, heriblandt en bror i Bosnien-Hercegovina.

Ved brev af 15. december 2003 til A's advokat afslog Udlændingestyrelsen at genoptage sagen om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5, med følgende begrundelse:

”Styrelsen har ved afgørelsen lagt vægt på, at der ikke er fremkommet væsentlige nye oplysninger om din klients helbrestilstand.

Således har styrelsen allerede ved afgørelsen af 3. juni 2002 taget stilling til de forhold, at din klient lider af traumer og har talt om selvmord.

Styrelsen finder ikke, at der i øvrigt er oplyst om forhold, der kan føre til en ændret vurdering af, hvorvidt din klient opfylder betingelserne for meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2. nr. 5.

Således kan din klients oplysninger om hendes status som eneforsørger, de generelle forhold i Bosnien-Hercegovina, herunder i Republika Srpska, samt forholdene for internt fordrevne i Bosnien-Hercegovina, ikke føre til en ændret vurdering.”

Ved e-mail af 3. februar 2004 til ministeriet fremsendte A's advokat en udateret psykologudtalelse udarbejdet af aut. psykolog C hvoraf følgende fremgår:

”Undertegnede har afsluttet en samtalerække på ti samtaler med (A) og jeg kan konstatere, at den psykiske problematik, der tidligere har gjort sig gældende for (A) stadig er til stede, og nu må betragtes som en kronisk tilstand. De tidligere udtalelser står således stadig ved magt, og kan ikke tilbagevises. (A)'s psykiske tilstand er tværtimod nu mere fastlåst.

(A) lider af en kronisk angsttilstand, der medfører, at hun skal bruge mange ressourcer på at klare helt almindelige hverdags ting. Den lange uvished om hendes livsvilkår har undermineret hendes psykiske tilstand yderligere og hun bevæger sig på kanten af et psykisk sammenbrud hvilket kan fremkaldes ved at hun udsættes for bare en lille yderligere belastning. Hun er således på ingen måde i besiddelse af normale psykiske ressourcer.

(A) må således stadig vurderes som behandlingskrævende.”

Flygtningenævnet afviste den 5. marts 2004 at genoptage asylsagen og at hjemvise sagen vedrørende A's søn til Udlændingestyrelsen under henvisning til at der ikke var tilført sagen væsentlige nye oplysninger, og at sønnen fortsat var mindreårig.

I brev af 1. juni 2004 til A's advokat skrev ministeriet bl.a. følgende:

”Ministeriet kan oplyse, at Deres klient samt et barn ifølge Udlændingeregistret er registreret som forsvundet og skønnet udrejst den 8. marts 2004.

En ansøgning om genoptagelse af en afgørelse efter udlændingelovens § 9 b, kan ikke behandles, hvis den myndighed, der har truffet afgørelsen, ikke er bekendt med udlændingens opholdsted, jf. § 33, stk. 8, i udlændingeloven, jf. lov nr. 365 af 6. juni 2002. Bestemmelsen trådte i kraft den 1. juli 2002 og finder anvendelse fra og med den 1. juli 2002, uanset om udlændingen inden denne dato har indgivet ansøgningen om opholdstilladelse efter de på daværende tidspunkt gældende regler i udlændingeloven. Der kan herved henvises til Lovforslag nr. 152 af 28. februar 2002 om bl.a. ændring af udlændingeloven (Folketingstidende 2001/2002 Tillæg A, s. 3952 ff.).

Udlændingemyndighederne skal alene meddele den person, der har formidlet udlændingens genoptagelsesansøgning overfor udlændingemyndighederne, at genoptagelsesansøgningen ikke kan behandles, før udlændingen giver sig til kende overfor myndighederne på en sådan måde, at myndighederne er bekendt med den pågældendes opholdsted, og den pågældende står til rådighed for udlændingemyndighedernes behandling af sagen. Der kan herved henvises til Lovforslag nr. 152 af 28. februar 2002 om bl.a. ændring af udlændingeloven (Folketingstidende 2001/2002 Tillæg A, s. 3952 ff.).

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration foretager på den baggrund ikke videre i anledning af Deres breve af 12. februar 2003 og 22. maj 2003 samt Deres klients

brev af 13. december 2002 til ministeriet, idet Deres klient er registreret som forsvundet og skønnet udrejst, og ministeriet således ikke er bekendt med Deres klients opholdssted.

Ministeriet skal i den forbindelse bemærke, at hvis Deres klients opholdssted tilkendegives overfor ministeriet, vil ansøgningen om genoptagelse af sagen blive behandlet."

Den 8. juni 2004 bad Migrationsverket i Sverige Danmark om efter Dublinkonventionen at tage A og hendes søn tilbage, hvilket Udlændingestyrelsen indvilligede i den 29. juni 2004.

Den 16. november 2004 skrev ministeriet bl.a. følgende til A's advokat:

"Ved telefax af 2. september 2004 til ministeriet meddelte Rigspolitiet, at Deres klient var indkvarteret på Center (...).

Det fremgår af Udlændingeregistret, at Deres klient siden den 3. september 2004 har været indkvarteret på asylcentret (...).

På den baggrund har ministeriet besluttet at realitetsbehandle anmodningen om at genoptage ansøgning om humanitær opholdstilladelse.

Af de seneste helbredsmæssige oplysninger fremgår det bl.a., at Deres klient lider af psykiske problemer som følge af voldtægt, at hun lider af en kronisk angsttilstand, og af somatiske problemer, at den lange uvished om hendes livsvilkår har undermineret hendes psykiske tilstand yderligere, således at hun bevæger sig på kanten af et psykisk sammenbrud, at hun fortsat må vurderes som behandlingstrængende, samt at hun modtager medicinsk behandling mod angst og uro (Lexotan) samt medicinsk behandling mod søvnløshed (Zolpidem). Det fremgår endvidere, at Deres klients søn lider af nogle somatiske behandlingskrævende lidelser.

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 op-

rindelige afgørelse i sagen. Der kan herved nærmere henvises til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 921f.

Begrundelse

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har efter en gennemgang af sagen ikke fundet, at genoptagelsesansøgningerne af 17. september 2002 [rettelig 17. juli 2002; min bemærkning], 13. december 2002, 12. februar 2003 og 22. maj 2003 indeholder nye væsentlige oplysninger af betydning for ministeriets behandling af sagen.

Det oplyste om, at Deres klient lider af psykiske problemer som følge af voldtægt, at hun lider af en kronisk angsttilstand, og af somatiske problemer, at den lange uvished om hendes livsvilkår har undermineret hendes psykiske tilstand yderligere, således at hun bevæger sig på kanten af et psykisk sammenbrud, at hun fortsat må vurderes som behandlingstrængende, samt at hun modtager medicinsk behandling mod angst, uro og søvnløshed, kan ikke begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse.

Endvidere kan det oplyste om, at Deres klients søn lider af nogle somatiske behandlingskrævende lidelser, heller ikke begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at der uanset det oplyste om Deres klients fysiske og psykiske helbredstilstand, samt det oplyste om Deres klients søns helbredstilstand, ikke er tale om sådanne fysiske eller psykiske sygdomme af meget alvorlig karakter, der efter ministeriets praksis kan begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse.

Ministeriet har endvidere henset til, at det fremgår af sagen, at forværringen af Deres klients psykiske tilstand er begrundet i den lange uvished om hendes livsvilkår.

For så vidt angår det anførte om, at Deres klient ikke kan modtage den relevante behandling i hjemlandet, skal ministeriet oplyse, at muligheden for behandling i hjemlandet alene inddrages i vurderingen af sagen, hvis den pågældende lider af en sygdom,

der vil kunne begrunde opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1.

Vedrørende oplysningerne om, at Deres klient har været udsat for et seksuelt overgreb, skal ministeriet bemærke, at den omstændighed, at en person har været udsat for voldtægt eller lignende seksuelle overgreb, ikke i sig selv kan begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1.

Det beror således på en konkret vurdering af samtlige oplysninger i sagen, om det seksuelle overgreb i kombination med sagens øvrige omstændigheder kan begrunde meddelelse af opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9 b, stk. 1.

Ministeriet har foretaget en konkret vurdering af oplysningerne i sagen og har ikke fundet, at oplysningerne om seksuelle overgreb sammenholdt med de øvrige oplysninger i sagen, herunder oplysningerne om Deres klients helbredstilstand, kan begrunde meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, stk. 1.

Det anførte om, at Deres klient på baggrund af voldtægten risikerer at blive udsat for diskrimination, samt at Deres klient frygter at blive udsat for forfølgelse ved en tilbagevenden til hjemlandet, kan endvidere ikke begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse.

Det bemærkes i den forbindelse, at Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet ved behandlingen af Deres klients asylsag har taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt Deres klient risikerer forfølgelse ved en tilbagevenden til hjemlandet. En eventuel opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9 b, stk. 1, skal således være begrundet i andre humanitære hensyn.

For så vidt angår henvisningen til principperne i UNHCR håndbog pkt. 206-212 vedrørende proceduren for asylsagsbehandling af psykisk syge asylansøgere, skal ministeriet bemærke, at Flygtningenævnet har taget stilling hertil under nævnets behandling af Deres klients asylsag.

Det oplyste om, at Deres klient er fraskilt og eneforsørger for en mindreårig dreng, samt at hun ikke har mulighed for at skabe sig en tålelig tilværelse i hjemlandet, er ikke omstændigheder, der kan begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse.

Endelig kan generelt vanskelige økonomiske eller politiske forhold i hjemlandet ikke i sig selv begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse.

Ministeriet kan således henholde sig til afgørelsen af 25. oktober 2001."

Den 30. november 2004 modtog jeg et brev fra A skrevet på hendes modersmål. På grundlag af oversættelsen deraf opfattede jeg A's henvendelse som en anmodning om hjælp til at opnå ret til at opholde sig sammen med sin søn i Danmark.

I brev af 16. december 2004 oplyste jeg A bl.a. om at en klage til ombudsmanden skal være indgivet inden et år efter at forholdet er begået, og at hendes klage over afslagene på humanitær opholdstilladelse af 25. oktober 2001 og afslaget af 3. juni 2002 på opholdstilladelse efter jugoslaverlovens § 15 og udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5, således var forældet. Jeg havde derimod samme dag bedt udlændingemyndighederne om udtalelser for så vidt angik afslagene på genoptagelse af sagerne og ministeriets afvisning af anmodningen om genoptagelse af sagen om humanitær opholdstilladelse, og bedt om udlån af sagernes akter.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration skrev i sin udtalelse af 26. januar 2005 bl.a. således:

"Ministeriet kan oplyse, at ministeriet ved brev af 1. juni 2004 til advokat (...) oplyste, at ministeriet ikke foretog sig yderligere i anledning af ansøgningen om genoptagelse af ansøgningen om humanitær opholdstilladelse, idet (A) ifølge Udlændingeregistret den 8. marts 2004 blev registreret som forsvundet og skønnet udrejst. Ministeriet oplyste endvidere, at ansøgningen om humanitær opholdstilladelse således først kunne behandles, når (A) gav sig til kende over for

udlændingemyndighederne på en sådan måde, at ministeriet blev bekendt med (A)'s opholdssted, jf. Lovforslag nr. 152 af 28. februar 2002 om bl.a. ændring af udlændingeloven (Folketingstidende 2001/2002 Tillæg A, s. 3952 ff.).

På baggrund af Rigspolitiets telefax af 2. september 2004 til ministeriet, hvoraf det fremgik, at (A) var indkvarteret på Center (...), besluttede ministeriet at realitetsbehandle anmodningen om genoptagelse af ansøgningen om humanitær opholdstilladelse. Ved brev af 16. november 2004 til advokat (...) meddelte ministeriet (A) afslag på genoptagelse af ansøgningen om humanitær opholdstilladelse, idet ministeriet ikke fandt, at der forelå nye væsentlige oplysninger af betydning for ministeriets behandling af sagen.

Den generelle henvisning til Børnekonventionen, som Danmark tiltrådte den 5. juli 1991, og som (A) har gjort gældende i sin klage af 30. november 2004 til Dem, finder ministeriet ikke kan føre til, at der meddeles (A) samt hendes barn humanitær opholdstilladelse. Ministeriet finder således ikke, at det er i strid med Børnekonventionen at udsende (A) samt hendes barn til Bosnien-Hercegovina. Ministeriet har herved lagt vægt på, at generelt dårlige sociale og økonomiske forhold i hjemlandet ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at begrunde meddelelse af humanitær opholdstilladelse. Ministeriet kan i den forbindelse endvidere henvise til, at Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet har taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende risikerer forfølgelse ved en tilbagevenden til hjemlandet.

Vedrørende det anførte om, at (A) samt hendes barn har opholdt sig i Danmark i fem år, skal ministeriet bemærke, at opholdets varighed her i landet kan indgå som et af de kriterier, som skal medtages i afgørelsen af, hvorvidt der skal meddeles opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2. Efter praksis skal opholdets varighed i almindelighed være på ca. 5-6 år, førend der

alene under henvisning til dette kriterium kan meddeles humanitær opholdstilladelse. Varigheden af en ansøgers ophold her i landet vil dog som udgangspunkt alene kunne tillægges vægt, hvis opholdet i hele perioden uafbrudt har været lovligt i form af processuelt ophold. Det skal i den forbindelse bemærkes, at en asylansøger, som opholder sig her i landet, efter at en fastsat udrejsefrist er overskredet, ikke har lovligt ophold i form af processuelt ophold.

(A) samt hendes barn har opholdt sig i Danmark siden den 9. februar 2000, men har siden den 23. juli 2002 været i udsendelsesposition. De pågældende har således siden den 23. juli 2002 ikke opholdt sig lovligt i form af processuelt ophold, og der kan således ikke med henvisning til kriteriet langvarigt ophold meddeles humanitær opholdstilladelse i den konkrete sag.

Ministeriet kan endvidere oplyse, at henset til, at (A) samt hendes barn har været i udsendelsesposition siden den 23. juli 2002, og at det af Udlændingeregisteret fremgår, at Udlændingestyrelsen ikke har truffet afgørelse om, hvorvidt der kan meddeles opholdstilladelse som udsendeshindrede, har ministeriet dags dato fremsendt (A)'s henvendelse af 30. november 2004 til Dem til Udlændingestyrelsen med henblik på, at Udlændingestyrelsen vurderer, om de pågældende kan meddeles opholdstilladelse som udsendeshindrede, jf. udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4 – nu § 9 c, stk. 2.

Ministeriet har herudover ikke yderligere bemærkninger til sagen og kan fortsat henholde sig til sine afgørelser af henholdsvis den 1. juni 2004 og den 16. november 2004 og de heri anførte begrundelser."

Af Udlændingestyrelsens udtalelse af 4. februar 2005 fremgår bl.a. følgende:

"Den 30. november 2004 påklagede (A) bl.a. styrelsens afgørelse af 15. december 2003 til Ombudsmanden, under henvisning til, at hun selv er i terapeutisk behandling, samt at hendes søn, (...), bør meddeles opholdstilladelse."

delse udfra bestemmelserne i FN's børnekonvention.

...

Styrelsen kan henholde sig til afgørelsen af 15. december 2003.

Styrelsen finder således ikke, at (A) opfylder betingelserne for at blive meddelt opholdstilladelse i medfør af jugoslaverlovens § 15 og udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5.

Det forhold, at (A) ikke længere samlever med sin ægteemand, finder styrelsen ikke kan føre til et andet resultat.

Styrelsen bemærker i den forbindelse, at ansøgeren efter det oplyste har familie i Bosnien-Hercegovina."

Jeg bad den 15. februar 2005 om A's eventuelle bemærkninger til udlændingemyndighedernes udtalelser. Jeg har ikke modtaget bemærkninger fra A.

Ombudsmandens udtalelse

"...

Udlændingestyrelsens afslag af 15. december 2003

Som ministeriet har anført i sin afgørelse af 16. november 2004, genoptages en sag – efter almindelige retsgrundsætninger – 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 udfald hvis oplysningerne havde været myndigheden bekendt på afgørelsestidspunktet.

Jeg har på grundlag af min gennemgang af sagen opfattet det sådan at Udlændingestyrelsen da styrelsen den 3. juni 2002 afslog Deres ansøgning om opholdstilladelse efter jugoslaverlovens § 15 og udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5, ikke var bekendt med at De var blevet skilt fra Deres ægtefælle den 11. januar 2002, men at styrelsen var bekendt hermed da styrelsen den 15. december 2003 afslog at genoptage sagen.

Af bemærkningerne til lov nr. 1044 af 17. december 2002 (Lovforslag nr. L 22 af

2. oktober 2002, almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.) fremgår bl.a. følgende:

'Udlændingestyrelsen har på baggrund af UNHCR's seneste tilkendegivelser efter en konkret og individuel vurdering typisk meddelt opholdstilladelse efter jugoslaverlovens § 15 og udlændingelovens § 9 e, stk. 1 (eller § 9, stk. 2, nr. 5) i følgende tilfælde, hvor personer fra Bosnien-Hercegovina er meddelt endeligt afslag på asyl:

...

Personen har ud fra en humanitær synsvinkel fortsat behov for midlertidig beskyttelse, idet en reintegration i det bosniske samfund ses som særdeles vanskelig. Der kan f.eks. være tale om ældre personer og enlige kvinder med børn uden familie eller andet socialt netværk i hjemlandet.'

Som det fremgår af ovennævnte, vil det for bl.a. enlige kvinder med børn være relevant for myndighederne at undersøge om disse er uden familie eller andet socialt netværk i hjemlandet.

Efter min gennemgang af sagen må jeg gå ud fra at Udlændingestyrelsen også var af den opfattelse at Deres sociale netværk i Bosnien efter Deres skilsmisse kunne være relevant for vurderingen af om De kunne meddeles opholdstilladelse efter jugoslaverlovens § 15 og udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5. Jeg kan i den forbindelse henviser til, at styrelsens asylafdeling i et internt notat på baggrund af asylsagens akter foretog en vurdering af Deres netværk i Bosnien-Hercegovina.

Udlændingestyrelsen fandt imidlertid ikke at Deres status som eneforsørger kunne føre til en opholdstilladelse efter jugoslaverlovens § 15 og udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5. Også i Udlændingestyrelsens udtalelse til mig anførte styrelsen at det forhold at De ikke længere samlever med Deres ægtefælle, ikke kunne føre til en ændret vurdering af sagen. Styrelsen bemærkede i den forbindelse at De efter det oplyste havde familie i Bosnien.

De faktiske omstændigheder der eventuelt kunne have ført til meddelelse af opholdstilladelse, havde således i forhold til den oprindelige sag ændret sig fra alene at vedrøre Deres (og Deres ægtefælles) helbredsforhold til også at omfatte forholdene vedrørende Deres sociale netværk i Bosnien.

Efter min gennemgang af sagen må jeg lægge til grund at Udlændingestyrelsen ikke i forbindelse med den nye afgørelse foretog nogen aktuel undersøgelse af hvilket familiemæssigt eller andet socialt netværk De eventuelt havde tilbage i Bosnien. Forholdet blev vurderet på baggrund af de oplysninger De havde givet i forbindelse med asylsagens behandling fra begyndelsen af 2000. Dengang oplyste De at Deres mor, Deres bror og Deres to søstre boede i (...).

De har imidlertid i andre sammenhænge givet oplysninger om Deres søskendes opholdssteder. Under en samtale i juli måned 2000 med (B) oplyste De således at De havde to søskende i Bosnien, og i samtale i juli måned 2002 med (C) oplyste De at Deres bror havde boet samtidig med Dem i flygtningecentret, men at han nu var forsvundet hvilket var et tab for Deres søn.

På grundlag af ovenstående mener jeg at Udlændingestyrelsen inden styrelsen traf afgørelse den 15. december 2003, burde have undersøgt hvilket socialt netværk i Bosnien De aktuelt havde, og ikke blot have lagt mere end tre et halvt år gamle oplysninger til grund. Jeg henviser herved til den sag der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, side 139 ff*, hvori jeg kritiserede Udlændingestyrelsen (dengang Direktoratet for Udlændinge) for at have truffet afgørelse på grundlag af oplysninger der var mere end et halvt år gamle. Jeg bemærker videre at en undersøgelse af Deres aktuelle sociale netværk i Bosnien ville have været bedre i overensstemmelse med pligten til at ajourføre personoplysninger omfattet af

lov om behandling af personoplysninger, jf. lovens § 5, stk. 4.

Det følger endvidere af forvaltningslovens § 19 at myndighederne i visse tilfælde har pligt til at inddrage parten i oplysningen af sagen. Der er således pligt til at foretage partshøring vedrørende sagens faktiske omstændigheder hvis parten ikke kan antages at være bekendt med at myndigheden er i besiddelse af oplysningerne. Dette gælder dog kun hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Til brug for sagens afgørelse om genoptagelse af sagen om opholdstilladelse blev der som nævnt ovenfor inddraget faktiske oplysninger om Deres familieforhold i Bosnien-Hercegovina fra Deres asylsag. Disse oplysninger er efter min opfattelse omfattet af partshøringspligten i forvaltningslovens § 19, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 1999, s. 370.

Jeg mener derfor at Udlændingestyrelsen inden styrelsen den 15. december 2003 afslog at genoptage sagen, burde have partshørt Dem over disse oplysninger fra asylsagen.

Samlet set er det således min opfattelse at Udlændingestyrelsen traf afgørelse på et utilstrækkeligt grundlag. Styrelsen burde efter min opfattelse have undersøgt hvilket socialt netværk i Bosnien-Hercegovina De aktuelt havde, og ikke blot have lagt mere end tre et halvt år gamle oplysninger til grund. Udlændingestyrelsen burde endvidere have partshørt Dem over oplysningerne fra asylsagen (om Deres familie og sociale netværk) og i den forbindelse have bedt Dem om at fremkomme med aktuelle oplysninger om Deres sociale netværk i Bosnien-Hercegovina inden styrelsen afslog at genoptage sagen.

Jeg har gjort Udlændingestyrelsen bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til styrelsen at genoptage behandlin-

gen af Deres sag med henblik på at fremskaffe aktuelle oplysninger om Deres sociale netværk i Bosnien og foretage parts-høring af Dem.

Jeg har bedt Udlændingestyrelsen underrette mig om den videre udvikling i sagen, men jeg foretager mig som udgangspunkt ikke mere medmindre De efter at have modtaget styrelsens fornyede svar klager til mig på ny. Jeg bemærker at jeg ikke har taget stilling til om der var andre oplysninger i sagen, herunder asylsagen, som også ville være omfattet af partshøringspligten i forvaltningslovens § 19.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations afgørelser

1. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations afvisning af 1. juni 2004

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations afvisning er sket efter udlændingelovens § 33, stk. 8, der har følgende indhold:

'§ 33.

...

Stk. 8. En ansøgning om opholdstilladelse efter § 9 b, efter § 9 c, når ansøgningen vedrører en udlænding, der har indgivet ansøgning om opholdstilladelse efter § 7, eller efter § 9 e behandles ikke, hvis den myndighed, der skal træffe afgørelsen, ikke er bekendt med udlændingens opholdssted. 1. pkt. finder tilsvarende anvendelse ved en ansøgning om genoptagelse af en afgørelse efter § 7, efter § 9 b, efter § 9 c, når afgørelsen vedrører en udlænding, der har indgivet ansøgning om opholdstilladelse efter § 7, eller efter § 9 e.'

Jeg må ved min vurdering af sagen lægge til grund at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration ikke var bekendt med Deres opholdssted. Det frem-

går af sagens akter at Migrationsverket i Sverige den 8. juni 2004 bad Danmark om efter Dublinkonventionen at tage Dem tilbage.

Jeg kan derfor ikke kritisere at ministeriet den 1. juni 2004 afviste at behandle genoptagelsesansøgningen.

2. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations afslag af 16. november 2004

Sådan som sagen er oplyst for mig, var der ingen kontakt mellem Dem eller Deres advokat og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration i perioden mellem ministeriets afvisning af 1. juni 2004 og ministeriets afgørelse af 16. november 2004.

Ved min vurdering af sagen må jeg således lægge til grund at hverken De eller Deres advokat var bekendt med at ministeriet havde genoptaget behandlingen af Deres genoptagelsesansøgning.

Jeg mener at ministeriet i forbindelse med at ministeriet på ny indledte sin vurdering af genoptagelsesansøgningen, burde have underrettet Deres advokat herom og have givet ham mulighed for at komme med eventuelle nye oplysninger om f.eks. Deres helbredsforhold.

Jeg har gjort Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration bekendt med min opfattelse, men jeg foretager mig ikke mere i sagen. Ved min vurdering heraf har jeg lagt vægt på at De efterfølgende i forbindelse med klagen til mig har kommenteret sagen. Jeg går endvidere ud fra at ministeriet vil være indstillet på at overveje en eventuel ny genoptagelsesansøgning fra Dem hvis De indsender nye helbredsoplysninger af væsentlig betydning.

..."

NOTER: (*) FOB 1995, s. 139.

10-3. Opholdstilladelse

Spørgsmål om usaglig forskelsbehandling. Notatpligt

Forvaltningsret 1124.1 – 296.1.

En organisation klagede på vegne af en bruger over at den pågældende havde fået afslag på genoptagelse af en sag om humanitær opholdstilladelse og på indgivelse og behandling af en anden ansøgning om opholdstilladelse. Organisationen gjorde gældende at afvisningen af ansøgningen var udtryk for usaglig forskelsbehandling i forhold til en anden sag som efter klagerens opfattelse var sammenlignelig med den foreliggende. Baggrunden for forskelsbehandlingen skulle være at medierne i mellemtiden havde kritiseret Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration for at udøve usaglig, positiv forskelsbehandling af medieomtalte sager. Organisationen klagede i den forbindelse også over ministeriets pressesekretærs indflydelse på behandlingen af den foreliggende sag og andre konkrete sager.

Ombudsmanden mente efter gennemgang af de to sager ikke at der var grundlag for at kritisere ministeriets vurdering af at sagerne ikke var sammenlignelige på en sådan måde at de burde få samme udfald. Ombudsmanden mente heller ikke der var tilstrækkeligt grundlag for at antage at baggrunden for afvisningen af ansøgningen om opholdstilladelse måtte søges i avisomtalen af ministeriets angivelige forskelsbehandling. Ombudsmanden fremkom samtidig med følgende mere generelle bemærkninger om notatpligtens omfang i relation til den virksomhed der udøves af ministeriets pressesekretær:

(J.nr. 2005-1116-642).

Ombudsmandens udtalelse

"...

Jeg har i øvrigt noteret mig at ministeriet i sin udtalelse af 19. maj 2005 har oplyst at ministeriets pressesekretærs funktion er koordinering af ministerens og ministeriets kontakt til pressen, og at pressesekretæren ikke – uanset om en sag har været omtalt i pressen eller ej – deltager i ministeriets behandling og afgørelse af konkrete udlændingesager. Pressesekretæren kan anmode ministeriets sagsbehandlende kontorer om oplysninger om konkrete sager til brug for ministerens kontakt med pressen, men pressesekretæren har ingen ledelsesret i forhold til medarbejdere i ministeriet.

Jeg har dog forstået det således at pressesekretæren i det omfang vedkommende i kraft af sin stilling bliver bekendt med nye oplysninger der kan være af betyd-

ning for en konkret sag, vil formidle sådanne oplysninger til den medarbejder der er ansvarlig for sagen. Ministeriet tager herefter stilling til betydningen af sådanne nye oplysninger.

Disse oplysninger giver mig anledning til følgende mere generelle bemærkninger omkring notatpligt:

Det fremgår af offentlighedslovens § 6, stk. 1, at en forvaltningsmyndighed der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, skal gøre notat om indholdet af oplysningerne medmindre disse i øvrigt fremgår af sagens dokumenter. Det antages endvidere at følge af en almindelig retsgrundsætning at en myndighed skal sørge for at der også ud over de tilfælde som følger af offentlighedslovens § 6, foretages notat om ekspeditioner af

væsentlig betydning for behandlingen af en sag hvis de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt.

Oplysninger af den karakter som er nævnt ovenfor, og som er modtaget af en pressemedarbejder eller andre medarbejdere, er – selvom de pågældende ikke deltager i behandlingen af konkrete sager i den pågældende myndighed – omfattet af myndighedens notatpligt. I denne forbindelse henviser jeg bl.a. til den sag som er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 452 ff*, særligt s. 456 f, om notatpligt. Sagen vedrører en pressemedarbejders betjening af pressen og er desuden omtalt i betænkning nr. 1443 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 217 ff. Se endvidere Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 412 f.

Det kan imidlertid efter min opfattelse være vanskeligt for ministeriets pressesekretær at vurdere hvorvidt en oplysning som den pågældende modtager mundtligt (telefonisk), vedrørende en konkret sag,

må antages at være af betydning for behandlingen af sagen (som pressesekretæren ikke deltager i behandlingen af) – og hvorvidt der i givet fald er tale om en ny oplysning som sagsbehandleren ikke er bekendt med.

Det må derfor påhvile pressesekretæren i vidt omfang at notere indholdet af de oplysninger som vedkommende modtager om konkrete sager, og at sikre sig at oplysningerne videregives til den medarbejder i ministeriet som er ansvarlig for den pågældende sag. Denne medarbejder må herefter vurdere oplysningernes eventuelle betydning for sagen og sagsbehandlingen.

Jeg har gjort ministeriet bekendt med min retsopfattelse vedrørende notatpligt. Herudover foretager jeg mig ikke mere i sagen.

...”

NOTER: (*) FOB 2004, s. 452.

10-4. Afslag på opholdstilladelse på grund af manglende forsørgelsesevne

Forvaltningsret 1121.1 – 12.1 – 123.1.

Efter at have arbejdet i udlandet i en årrække besluttede en dansk mand der nærmede sig pensionsalderen, sig for at vende tilbage til Danmark. I 2002 rejste han derfor til Danmark sammen med sin filippinske hustru som han havde kendt i ca. 8 år.

Manden mente at han bl.a. på grund af sygdom ikke kunne bo i Filippinerne, og hustruen indgav ansøgning om opholdstilladelse på grundlag af ægteskabet. Manden, der ikke længere arbejdede, oplyste under behandlingen af sagen at han kunne forsørge sin hustru med de dagpenge han modtog, og sin formue.

Udlændingemyndighederne afslog at give hustruen opholdstilladelse med den begrundelse at hendes mand ikke havde godtgjort at være i stand til at forsørge hende, idet hverken dagpenge eller formue kunne indgå i grundlaget for vurderingen af forsørgelsesevnen. Udlændingemyndighederne mente endvidere ikke at de foreliggende oplysninger om mandens helbredsforhold og muligheder for at tage ophold i Filippinerne kunne begrunde en fravigelse af kravet om godtgørelse af forsørgelsesevne i udlændingelovens § 9, stk. 3.

Ombudsmanden bad udlændingemyndighederne om i en udtalelse dels at komme med oplysninger om hjemlen til at se bort fra formueforhold ved vurderingen af forsørgelsesevnen, dels at redegøre for undersøgelsesprincippet og den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 8's betydning i sagen.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration meddelte herefter ombudsmanden at ministeriet havde besluttet at ændre principperne for inddragelse af formue og at genoptage den konkrete sag for nærmere at undersøge betydningen af mandens helbredsforhold og mulighed for at tage ophold i Filippinerne. Ombudsmanden meddelte herefter at han standsede sin undersøgelse af sagen.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration meddelte efterfølgende at ministeriet på grund af oplysninger om mandens helbredsforhold havde besluttet at fravige bl.a. kravet om godtgørelse af forsørgelsesevne.

(J.nr. 2004-2040-643).

En dansk statsborger, A, havde i en årrække arbejdet i Kina. I 1997 indgik han ægteskab med B der er filippinsk statsborger. Parret havde levet sammen i Hong Kong siden 1997.

A og B indrejste her i landet den 15. oktober 2002, og den 17. marts 2003 indgav B ansøgning om familiesammenføring på baggrund af ægteskabet. Ansøgningen var vedlagt vielsesattest af 23. maj 1997, samlivserklæring, specifikation fra A's A-kasse for udbetaling af dagpenge til A for perioden 23. september 2002 til 16. februar 2003 og et brev af 2. januar 2003 fra International Health In-

surance Danmark a/s hvoraf fremgik at forsikringselskabet på baggrund af A's helbredsoplysninger ikke kunne optage ham i dets internationale sygeforsikring.

Af et spørgeskema dateret 12. maj 2003 fremgik blandt andet at A og B havde mødt hinanden i Hongkong i 1994, og at de talte engelsk og dansk sammen. Det fremgik endvidere at A har voksne børn og børnebørn samt søskende i Danmark. B havde flere gange været på besøg i Danmark. Om sine indtægtsforhold oplyste A at han håbede at få arbejde, og skemaet var vedlagt specifikation for udbetaling af dagpenge samt en ga-

rantierklæring hvorved A påtog sig den fulde forsørgelse af sin ægtefælle. A oplyste endvidere at han i løbet af det næste halve år ville bringe sine boligforhold i orden, og tilføjede at:

"... et afslag som vil betyde at jeg i givet fald må tage ophold i udlandet, vil have katastrofale følger for mig personlig, eftersom jeg på grund af sukkersyge type II vil være afskåret fra at tegne en sygeforsikring.

..."

Ved brev af 20. juni 2003 til Udlændingestyrelsen fremsendte A købsaftale for en grund og oplyste at et hus på grunden ville være indflytningsklart i oktober 2003.

Den 14. august 2003 meddelte Udlændingestyrelsen B afslag på opholdstilladelse og skrev i den anledning bl.a.:

"Konsekvenser

Du skal derfor udrejse af Danmark senest 15 dage fra din modtagelse af dette brev.

...

Retsgrundlag

Efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding over 24 år, som lever i ægteskab eller i fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person over 24 år. De to personer skal leve sammen på en fælles adresse i Danmark.

Efter udlændingelovens § 9, stk. 3, skal opholdstilladelse efter stk. 1, nr. 1, betinges af, at den herboende person kan forsørge ansøgeren, medmindre ganske særlige grunde taler derimod.

Der skal som udgangspunkt stilles krav om godtgørelse af forsørgelsesevnen i alle tilfælde af familiesammenføring. Det er således kun i situationer, hvor ganske særlige grunde taler derfor, at kravet om godtgørelse af forsørgelsesevnen kan fraviges.

Sådanne ganske særlige grunde kan foreligge i tilfælde

– hvor den herboende person har opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8, og inden flugten fra hjemlandet har indgå-

et ægteskab med ansøgeren, som stammer fra samme hjemland, hvor den herboende person fortsat risikerer forfølgelse, eller

– hvor den herboende har forældremyndighed over eller samværsret med herboende børn af tidligere ægteskaber eller samlivsforhold, eller

– hvor det på grund af høj alder, alvorlig sygdom eller alvorligt handicap vil være humanitært uforsvarligt at henvise den herboende person til at tage ophold i et andet land, hvor den pågældende ikke kan tilbydes pasnings- eller behandlingsmuligheder, eller

– hvor den herboende person er studerende på en erhvervskompetencegivende uddannelse i form af en videregående uddannelse eller en erhvervsfaglig ungdomsuddannelse.

Begrundelse

Styrelsen har gennemgået din sag. Styrelsen finder ikke, at særlige grunde taler imod, at din ægtefælle skal godtgøre at være i stand til at forsørge dig.

Styrelsen har herved lagt vægt på, at din ægtefælle ikke har forældremyndighed over eller samværsret med herboende mindreårige børn.

Endvidere har styrelsen lagt vægt på, at der ikke til sagen er oplyst om høj alder, alvorlig sygdom eller alvorligt handicap, der vil gøre det humanitært uansvarligt at henvise din ægtefælle til at tage ophold i et andet land, hvor han ikke kan tilbydes pasnings- eller behandlingsmuligheder.

Det forhold, at din ægtefælle lider af diabetes type II og på denne baggrund ikke kan tegne sygeforsikring, kan ikke føre til en ændret vurdering af sagen.

Ifølge Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations bekendtgørelse om beregning af forsørgelsesevnen i familiesammenførings-sager og om kommunalbestyrelsens udtalelse om referencens forsørgelsesevne nr. 580 af 10. juli 2002, skal vurderingen af, om forsørgelseskravet kan ventes opfyldt, ske ved de sociale myndigheder, jf. Bekendtgørelsens § 21.

Styrelsen kan dog undlade at anmode de sociale myndigheder om udtalelse i tilfælde, hvor det er åbenbart, at referencen er i stand til at forsørge ansøgeren, eller hvis det er åbenbart, at referencen ikke er i stand til at forsørge ansøgeren, jf. § 22, stk. 1.

Styrelsen har gennemgået sagen, og i forbindelse hermed undladt at anmode de sociale myndigheder om en udtalelse.

Styrelsen har herved lagt vægt på, at din ægtefælle til styrelsen har oplyst at han modtager dagpenge. Denne ydelse kan ikke medregnes ved opgørelsen af, om forsørgelsesevnen er opfyldt, idet der er tale om en ydelse, som ikke er medregnet i bekendtgørelsens § 12, som en ydelse, der kan indgå i forsørgelsesvurderingen. Det følger derfor, at din ægtefælle ikke er i stand til at forsørge dig.

Da din ægtefælle således ikke har godtgjort at være i stand til at forsørge dig, kan styrelsen ikke give dig opholdstilladelse.

Det bemærkes, at styrelsen ikke ved afgørelsen har taget stilling til, hvorvidt de øvrige betingelser for at meddele dig opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, er opfyldt."

A henvendte sig samme dag – 14. august 2003 – personligt i Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration for at klage over Udlændingestyrelsens afgørelse. Af ministeriets notits fremgik at han til støtte for klagen anførte at han på grund af sukkersyge ikke turde bosætte sig i Filippinerne hvor der ikke findes en sygesikringsordning; A frygtede at han ville blive ruineret hvis han efter at have bosat sig dér skulle falde om på gaden. Han anførte endvidere at han led af frossen skulder, og at B havde smerter i brystet og samme dag skulle til en mammografisk undersøgelse. A oplyste videre at han modtog dagpenge og havde et bankindestående på (...), og at han på et tidspunkt ville modtage pension.

Ved personlig henvendelse til ministeriet den 18. august 2003 oplyste A at det efter scanning var blevet konstateret at B ikke fej-

lede noget. Samtidig indleverede han et brev til ministeriet hvori han uddybede sin klage. A anførte blandt andet at den filippinske stat krævede "a clean health bill" og forsikring for at udstede et "resident visa". Han oplyste at han i oktober 2005 ville få udbetalt et engangsbeløb samt livslang pension. Han skrev i den forbindelse at han og B havde boet i 10 måneder i Danmark uden offentlig hjælp. Han anførte endvidere at han i tilfælde af at B blev udvist til sit hjemland, stadig ville have forsørgerpligt; hun var 47 år, havde ingen bolig og kunne ikke regne med hjælp fra familie, og hvis han skulle føre husholdning i to lande, ville det blive belastende for hans økonomi. A tilføjede at hans læge ville fremsende helbredsmæssige oplysninger.

Den 21. august 2003 modtog ministeriet en udtalelse fra A's praktiserende læge; det fremgår heraf at A led af type II diabetes der trods behandling endnu ikke var velreguleret. Desuden led han af forhøjet blodtryk og havde det sidste års tid haft symptomer på en frossen skulder; trods undersøgelse og behandling hos speciallæger og på reumatologisk afdeling, X Hospital, havde han fortsat smerter døgnet rundt, og hans bevægelighed var indskrænket.

Den 22. august 2003 fremsendte A til ministeriet en række helbredsoplysninger fra en speciallæge i reumatologi, en røntgenklinik, en fysioterapeutisk klinik og reumatologisk afdeling på X Hospital med diagnosen frossen skulder. Han oplyste i den forbindelse blandt andet at hans diabetes var blevet opdaget i Kina i juli 2002 i forbindelse med en operation for årebetændelse i benene, og at han ligeledes var blevet opereret her i landet i marts 2003 for årebetændelse.

Ved personlig henvendelse i ministeriet den 26. august 2003 forespurgte A til sagen. Af ministeriets notits fremgår at han – med henblik på at ministeriet kunne tage fornyet stilling til hans anmodning om opsættende virkning – blev bedt om at fremlægge en fuldstændig journaludskrift fra sin praktise-

rende læge og hospital her i Danmark samt dokumentation fra det kinesiske hospital der havde konstateret hans diabetes.

Herefter var der forskellige former for kontakt mellem A og ministeriet vedrørende sagen og spørgsmål om opsættende virkning.

Den 9. september 2003 anmodede A ministeriet om i en notits af 29. august 2003 at anføre at ministeriet over for ham havde tilkendegivet blandt andet at ville indhente oplysninger om priser på medicinsk behandling og hospitalsophold i Filippinerne.

Den 15. september 2003 skrev ministeriet således til A:

"...

Ministeriet kan i den forbindelse oplyse, at ministeriet ved Deres personlige henvendelse i ministeriet den 29. august 2003 redegjorde for ministeriets praksis for oplysninger om, at den herboende reference lider af sygdom, der kan medføre, at den pågældende ikke kan henvises til at tage ophold i et tredjeland.

Ministeriet redegjorde således for, at der i sager efter omstændighederne kan være behov for, at udlændingemyndighederne indhenter oplysninger om behandlingsmuligheder i tredjelande.

I forhold til Deres og Deres ægtefælles sag ville dette hypotetisk set dreje sig om indhentelse af oplysninger om muligheden for hospitalsbehandling samt betalingen herfor under ophold i Filippinerne. Ministeriet har på det foreliggende grundlag ikke fundet anledning til at indhente sådanne oplysninger i Deres sag.

Det bemærkes endelig, at ministeriets notits af 29. august 2003 ikke er udtryk for et fuldstændigt referat af samtalen, men alene indeholder en angivelse af hovedpunkterne i samtalen.

..."

Ved brev af 4. november 2003 fremsendte ministeriet en udtalelse af 2. oktober 2003 fra Udlændingestyrelsen der henviste til styrel-

sens afgørelse af 14. august 2003, og skrev blandt andet således:

"Styrelsen har vurderet, at klageren i forbindelse med personlig henvendelse hos Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration den 14. august 2003 ikke har fremført forhold, der ændrer styrelsens stillingtagen til sagen.

Det forhold, at klageren ifølge erklæring af 20. august 2003 fra læge (C) har forhøjet blodtryk og vedvarende symptomer fra en frossen venstre skulder, kan ikke føre til en ændret vurdering af sagen."

Ved brev af 6. november 2003 til ministeriet bemærkede A at Udlændingestyrelsen øjensynlig ikke havde taget hans "uncontrollable diabetic 2 sickness" i betragtning. Lidelsen var i mellemtiden blevet forværret trods en ny form for behandling. Han oplyste at det ikke havde været muligt at indhente journaloplysninger fra Beijing; men han havde nu i et år været i behandling her i Danmark, og det var svært at forstå hvorfor ministeriet fandt en journal fra fortiden mere vigtig end den journal han kunne fremvise for sit ophold her i landet. A føjede til at hans lidelse ifølge speciallæger ville blive forværret ved separationen fra hans ægtefælle og usikkerheden om det videre forløb af hans ægteskab.

Den 8. marts 2004 bad ministeriet A oplyse om han var berettiget til efterløn, og i givet fald bekræfte dette over for ministeriet.

Ved brev af 10. marts 2004 til ministeriet oplyste A at han i perioden fra 1. april 1999 og indtil 17. juli 2001 havde betalt efterlønsbidrag indtil hans fagforening informerede ham om at udlandsdanskere ikke var berettigede til efterløn, medmindre de havde været ansat i et dansk firma.

Den 8. juni 2004 stadfæstede ministeriet Udlændingestyrelsens afgørelse og skrev blandt andet således:

"Vurdering

Ministeriet finder, at der ikke foreligger særlige grunde til at fravige kravet om godt-

gørelse af forsørgelsesevnen, jf. herved udlændingelovens § 9, stk. 3.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at der ikke i sagen er oplyst om personlige herunder helbredsmæssige forhold, der kan begrunde en fravigelse af forsørgelseskravet.

Det er indgået i grundlaget for ministeriets afgørelse, at De har anført, at De ikke ønsker at bo på Filippinerne på grund af, at De lider af sukkersyge og ikke kan få en sygesikringsordning, at de filippinske sundhedsmyndigheder ikke vil give Dem opholdstilladelse på grund af Deres manglende sygeforsikring, at De lider af en frossen venstre skulder, som gør det besværligt for Dem at bevæge venstre arm, at De lider af forhøjet blodtryk, at adskillelsen fra Deres ægtefælle ifølge læger forværrer Deres diabetes, samt at De er indkaldt til forundersøgelse på grund af blødninger i mave og tarme, men ministeriet finder ikke, at dette kan føre til et andet resultat.

Ministeriet finder, at de foreliggende oplysninger om Deres helbredsforhold ikke er af en sådan karakter, at de kan begrunde en fravigelse af forsørgelseskravet. Ministeriet har i den forbindelse ligeledes lagt vægt på, at De ikke har dokumenteret, at De ikke vil kunne modtage nødvendig behandling på Filippinerne. Ministeriet finder på den baggrund ikke, at det vil være humanitært uforvarsomt at henvise Dem til at tage ophold i Deres ægtefælles hjemland.

Ministeriet har i den forbindelse ligeledes lagt vægt på, at De ikke har dokumenteret, at De ikke kan få indrejse- og opholdstilladelse på Filippinerne på grund af Deres helbredsforhold.

De har ikke godtgjort at kunne forsørge Deres ægtefælle. Betingelsen i udlændingelovens § 9, stk. 3, er derfor ikke opfyldt, og Deres ægtefælle kan ikke gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at De til sagen har oplyst, at De modtager dagpenge, hvilket ikke kan indgå ved opgørelsen af

den månedlige bruttoindkomst, jf. § 12, stk. 1, nr. 3, i bekendtgørelse nr. 580 af 10. juli 2002 modsætningsvis.

Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at De har oplyst, at De ifølge oplysninger fra (...) a-kasse ikke er berettiget til at modtage efterløn.

Det forhold, at De har købt en grund i Danmark og har opført et hus, og at De har oplyst, at De har en betydelig opsparing og kan forsørge Deres ægtefælle, kan ikke føre til en ændret vurdering, da opsparede midler ligeledes ikke kan indgå i grundlaget for beregningen af forsørgelsesevnen, jf. bekendtgørelsens § 12, stk. 1."

Den 13. juni 2004 klagede A til mig over udlændingemyndighedernes afslag på opholdstilladelse. Til støtte for klagen anførte han at han ikke i den tid han havde boet her, havde anmodet det offentlige om bistand til trods for at han havde fået meget store udgifter til rejser og dobbelt husførelse. Han havde hjemtaget opsparede penge fra Hongkong og ladet et hus opføre, og i 2005 ville en privat pension træde i kraft. A tilføjede at det efter hans opfattelse var yderst kritisabelt at Udlændingestyrelsen havde følt sig kompetent til at tilsidesætte lægelige udtalelser om hans helbredstilstand. Hans klage gjaldt ikke blot styrelsens afgørelse; men "hele den ydmygende og kyniske behandling, der er blevet [ham] til del, og som nævnt har påført [ham] store udgifter".

Den 22. juni 2004 bad jeg ministeriet og Udlændingestyrelsen om en udtalelse og om udlån af sagens akter.

I udtalelser af henholdsvis 5. juli og 23. juli 2004 henholdt styrelsen og ministeriet sig til de trufne afgørelser.

I brev af 4. oktober 2004 bad jeg Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration og Udlændingestyrelsen om en supplerende udtalelse. Jeg anførte bl.a. følgende i brevet til ministeriet:

"Udlændingemyndighedernes afgørelse er truffet under henvisning til udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, litra a, jf. § 9, stk. 3, jf.

stk. 16 (lovbekendtgørelse nr. 685 af 24. juli 2003).

Efter disse bestemmelser kan der gives opholdstilladelse til en udlænding over 24 år som samlever på fælles bopæl i ægteskab med en i Danmark fastboende person over 24 år der har dansk indfødsret. Medmindre ganske særlige grunde taler derimod, skal opholdstilladelsen betinges af at den herboende som det påhviler at forsørge ansøgeren, godtgør at være i stand hertil.

I bemærkningerne til udlændingelovens § 9, stk. 3 (lovforslag nr. L 152, fremsat den 28. februar 2002, s. 52), er blandt andet anført som eksempler på hvad der kan anses for ganske særlige grunde til at undlade at kræve forsørgelsesevnen for godtgjort:

'Ganske særlige grunde vil først og fremmest foreligge i den situation, hvor 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 (...)

...

Ganske særlige grunde vil endvidere kunne foreligge, hvis det på grund af høj alder, alvorlig sygdom eller alvorligt handicap vil være humanitært uforvarsligt at henvise den herboende ægtefælle til at tage ophold i et andet land, hvor den pågældende ikke kan tilbydes pasnings- eller behandlingsmuligheder (...)

Hverken Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration eller Udlændingestyrelsen har ment at der i (B)'s sag foreligger særlige grunde til at fravige kravet om godtgørelse af forsørgelsesevnen, jf. udlændingelovens § 9, stk. 3.

Ministeriet har henvist til, at der – trods de foreliggende oplysninger om (A)'s helbreds-mæssige forhold – ikke i sagen er oplysninger om personlige herunder helbreds-mæssige forhold der kan begrunde en fravigelse af forsørgelseskravet. Ministeriet har i den forbindelse lagt vægt på at (A) *ikke har dokumenteret* at han ikke kan få indrejse- og opholds-

tilladelse på Filippinerne på grund af hans helbredsforhold. Ministeriet har ligeledes lagt vægt på at (A) *ikke har dokumenteret* at han ikke vil kunne modtage den nødvendige behandling på Filippinerne.

Ministeriet har endvidere anført at opsparede midler ikke kan indgå i grundlaget for beregningen af forsørgelsesevnen, jf. § 12, stk. 1 i bekendtgørelse om beregning af forsørgelsesevnen (nr. 580 af 10. juli 2002).

1. Til brug for min videre behandling af sagen beder jeg Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration om at redegøre for hjemlen til i bekendtgørelse nr. 580 af 10. juli 2002 at fastsætte at der ved vurderingen af om den herboende reference er i stand til at forsørge ansøgeren helt kan ses bort fra den pågældendes økonomiske midler i form af formue.

2. Jeg beder endvidere Udlændingestyrelsen og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration om nærmere at redegøre for praksis for hvornår der foreligger særlige grunde til at fravige kravet om godtgørelse af forsørgelsesevnen. I det omfang ministeriet mener at der er fornøden hjemmel til at bortse fra den herboendes formue, jf. spørgsmål 1, beder jeg ministeriet om at oplyse om der efter praksis vil kunne meddeles dispensation i de tilfælde hvor herboende har tilstrækkelige midler i form af formue til at forsørge ansøgeren, men ikke har en løbende indkomst der er tilstrækkelig hertil.

3. Jeg må forstå Ministeriets afgørelse således at det kan have afgørende betydning for spørgsmålet om hvorvidt der er grundlag for at fravige kravet om godtgørelse af forsørgelsesevnen hvis (A) ikke har mulighed for at få opholdstilladelse på Filippinerne på grund af sine helbredsforhold, eller hvis (A) ikke har mulighed for at få den nødvendige behandling for sine lidelser på Filippinerne.

Jeg beder ministeriet om at oplyse om ministeriet inden der blev truffet afgørelse, havde noget konkret kendskab til (A)'s muligheder for dels at få opholdstilladelse på

Filippinerne, dels at få behandling på Filippinerne for sine lidelser. Hvis ministeriet ikke har haft noget kendskab til disse forhold, synes hele ansvaret for at sagen var tilstrækkeligt oplyst, at være pålagt (A) og (B). Jeg bemærker at ministeriet tilsyneladende ikke har bedt (A) og (B) om at dokumentere de pågældende oplysninger.

Jeg skal på den baggrund bede ministeriet om en redegørelse for hvem det efter udlændingeloven og officialprincippet i en situation som den foreliggende påhviler at sikre at sagen er oplyst tilstrækkeligt, og en redegørelse for – selv om det tilsyneladende ikke var aktuelt i denne sag – i hvilket omfang myndighederne kan pålægge parten at fremskaffe oplysningerne og i givet fald hvilken vejledningspligt myndighederne i så fald har med hensyn til at oplyse hvilken form for dokumentation myndighederne vil anerkende.

4. Endelig skal jeg bede om oplysninger om hvorvidt der har været overvejelser omkring artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention i forbindelse med de trufne afgørelser – og i givet fald hvilke. Jeg henviser i den forbindelse til lovforslag L 152, s. 33 f.”

I en udtalelse af 1. marts 2005 anførte Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration bl.a. følgende:

”Det følger af udlændingelovens dagældende § 9, stk. 16, 2. pkt., jf. lovbekendtgørelse nr. 711 af 1. august 2001 som ændret ved § 1 i lov nr. 365 af 6. juni 2002, at ministeren for flygtninge, indvandrere og integration fastsætter nærmere regler om, hvornår det kan anses for godtgjort, at den herboende person, som det påhviler at forsørge ansøgeren, er i stand hertil, jf. stk. 3, stk. 10, 1. pkt., og stk. 11, 1. pkt., og om kommunalbestyrelsens udtalelse efter 1. pkt.

Der er i forarbejderne til bestemmelsen (oprindeligt udlændingelovens § 9, stk. 10, 2. pkt.) – jf. lovforslag nr. L 59 af 16. april 1998, s. 21 og 22, om ændring af udlændingeloven,

straffeloven og ægteskabsloven – anført følgende om bemyndigelsesbestemmelsen:

”I § 9, stk. 10, 2. pkt., foreslås det, at indenrigsministeren fastsætter nærmere regler om, hvornår det kan anses for godtgjort, at den person, der bor i Danmark, er i stand til at forsørge ansøgeren, og om kommunalbestyrelsens udtalelse efter 1. pkt. Herved sikres, at de enkelte kommunalbestyrelser anvender et ensartet beregningsgrundlag.

Den foreslåede bemyndigelse giver adgang til at fastsætte regler for såvel Udlændingestyrelsens afgørelser efter § 9, stk. 3 og 4, samt for kommunalbestyrelsens udtalelser om, hvorvidt forsørgelsesevnen kan godtgøres.

Det er hensigten at fastsætte regler om, at det beløb, som den herboende skal have rådighed over, for at forsørgelsesevnen kan anses for at være godtgjort, skal overstige eller være lig med summen af det beløb, som efter sociallovgivningen ville kunne udmåles i kontanthjælp til den herboende, og det beløb, som ville kunne udmåles i kontanthjælp til ansøgeren. Der vil bl.a. blive fastsat nærmere regler for, i hvilket omfang den herboendes og ansøgerens indtægter, herunder offentlige ydelser, og formue skal medregnes i det krævede rådighedsbeløb, samt hvilke former for kontanthjælp der skal medregnes ved beregningen af summen af de beløb, som efter sociallovgivningen ville kunne udmåles i kontanthjælp til den herboende og ansøgeren.”

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har i medfør af blandt andet bestemmelsen i udlændingelovens § 9, stk. 16, 2. pkt., udstedt den ovennævnte bekendtgørelse. Bekendtgørelsen regulerer spørgsmålet om, hvornår den herboende person på baggrund af sine indkomstforhold kan anses for at være i stand til at forsørge ansøgeren. Det følger således af bekendtgørelsens § 5, at det anses for godtgjort, at den herboende person er i stand til at forsørge ansøgeren, når den herboende person har en vis månedlig bruttoindkomst. Det fremgår af bekendt-

gørelsens § 12, hvilke former for indkomst, der kan medtages i beregningen af den herboende persons månedlige bruttoindkomst. Formueafkast i form af aktieudbytte og positiv renteindkomst medtages således i beregningen.

Det blev i forbindelse med udarbejdelsen af bekendtgørelsen af ministeriet overvejet, hvorvidt og i givet fald hvordan formue skulle medregnes ved vurderingen af, om forsørgelsesevnen er godtgjort. Det blev besluttet, at hverken formue eller gæld skulle inddrages ved opgørelsen af den herboende ægtefælles bruttoindkomst. Baggrunden herfor var et ønske om at lette administrationen i kommunerne, og at der ville være en række tvivlsspørgsmål om, hvilken form for formue og gæld, der i givet fald ville skulle medregnes samt spørgsmål om, hvordan formue skulle medregnes.

Ministeriet var i den forbindelse af den opfattelse, at det ikke ville være i strid med de ovennævnte lovbemærkninger helt at udelade formue ved beregningen, og dette er fortsat ministeriets opfattelse.

Forsørgelsesevnebekendtgørelsen regulerer således den normale situation, hvor den herboende ægtefælle godtgør forsørgelsesevnen gennem sine indkomstforhold, og ministeriet har hidtil været af den opfattelse, at den herboende ægtefælles formue uanset størrelse ikke skulle tillægges betydning ved vurderingen af kravet om godtgørelse af forsørgelsesevnen. Denne opfattelse er også kommet til udtryk i den af ministeriet udstedte vejledning nr. 107 af 10. maj 1999 om beregningen af forsørgelsesevnen i familiesammenføringsager og om kommunalbestyrelsens udtalelse om referencens forsørgelsesevne, hvori det s. 7 er anført: 'Formue og gæld medregnes ikke ved opgørelsen af bruttoindkomsten.'

Ministeriet har imidlertid på baggrund af Deres henvendelse på ny overvejet, om formue bør kunne tillægges betydning ved vurderingen af, om kravet om godtgørelse af forsørgelsesevnen må anses for opfyldt, og

ministeriet er nu af den opfattelse, at dette bør være muligt. Ministeriet finder derfor, at der med henvisning til de ovenfor anførte forarbejder bør fastsættes nærmere regler for, i hvilke tilfælde den herboendes formueforhold kan begrunde, at kravet om godtgørelse af forsørgelsesevnen anses for opfyldt.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslag nr. L 152 af 28. februar 2002, s. 30-32, at formålet med bestemmelsen i udlændingelovens § 9, stk. 3, er, at de udlændinge, der kommer her til landet, som udgangspunkt skal være selvforsørgende, hvilket efter regeringens opfattelse vil sikre det bedst mulige grundlag for en vellykket integration i det danske samfund, ligesom det derved sikres, at de pågældende ikke ligger det offentlige til byrde, hvilket samtidig vil bidrage til en generelt større velvilje og forståelse over for udlændinge i befolkningen.

Ministeriet finder under henvisning til dette, at kravet om godtgørelse af forsørgelsesevnen må anses for godtgjort i tilfælde, hvor den herboende dokumenterer at have faktisk råden over en nettoformue af en sådan størrelse, at det må anses for åbenbart, at parret vedvarende vil være selvforsørgende. Dette vil ved førstkomende revision af forsørgelsesevnebekendtgørelsen blive inarbejdet deri, og ministeriet vil orientere Dem, når den reviderede forsørgelsesevnebekendtgørelse foreligger.

...

3. De har anmodet ministeriet om at oplyse, om ministeriet på tidspunktet for afgørelsen havde noget konkret kendskab til (A)'s muligheder for at få opholdstilladelse på Filippinerne eller at få behandling på Filippinerne for sine sygdomme.

De har desuden bedt ministeriet redegøre for, hvem det efter udlændingeloven og officierprincippet i en situation som den foreliggende påhviler at sikre, at sagen er oplyst tilstrækkeligt, og en redegørelse for – selv om det tilsyneladende ikke var aktuelt i denne sag – i hvilket omfang myndighederne kan pålægge parten at fremskaffe oplysning

gerne og i givet fald hvilken vejledningspligt myndighederne har med hensyn til at oplyse, hvilken form for dokumentation myndighederne vil anerkende.

Ministeriet skal udtale, at det i den konkrete sag kunne føre til fravigelse af kravet om godtgørelse af forsørgelsesevnen, hvis det på grund af (A)'s helbredsforhold og de deraf følgende pasnings- eller behandlingsbehov måtte anses for humanitært uforvarsligt at henvise ham til at tage ophold på Filippinerne. På samme måde kunne det føre til fravigelse af kravet, hvis (A) ikke havde mulighed for sammen med (B) at indrejse og tage ophold på Filippinerne.

Ministeriet indhentede ikke af egen drift oplysninger om (A)'s konkrete muligheder for at få opholdstilladelse på Filippinerne eller at få behandling på Filippinerne for sine sygdomme, inden ministeriet traf afgørelsen af 8. juni 2004.

Det bemærkes, at (A) ved sin henvendelse den 14. august 2003 henviste til, at han ikke turde bosætte sig på Filippinerne grundet den manglende mulighed for at få sygeforsikring, og at han den 26. august 2003 fremviste sit pas isat filippinsk visum, og at (A) i sit brev af 14. august 2003 anførte, at han ikke kan få tilladelse til at indrejse og opholde sig på Filippinerne, fordi han ikke har 'a clean Health Bill'.

Ministeriet fandt ikke, at (A) herved havde fremlagt dokumentation for, at han havde ansøgt om, men fået afslag på at kunne indrejse og opholde sig på Filippinerne.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at (A) ikke har fremlagt dokumentation for, at han ikke kan få opnå 'a clean Health Bill', men at han alene har henvist til, at han har fået afslag på sygeforsikring fra Health Insurance Danmark A/S. Ministeriet fandt på denne baggrund ikke, at der ud fra sagens konkrete oplysninger var grundlag for at antage, at der var noget til hinder for, at (A) kunne indrejse og tage ophold på Filippinerne.

Ministeriet fandt under henvisning til, at (A) ikke havde dokumenteret, at han ikke kunne opnå 'a clean Health Bill' ikke grundlag for af egen drift at undersøge, om der er et generelt krav om 'a clean Health Bill' eller andre helt generelle betingelser for, at en dansk statsborger, der er gift med en filippinsk statsborger, kan opnå ret til indrejse og ophold på Filippinerne.

Det bemærkes i relation til (A)'s muligheder for at få behandling på Filippinerne for sine sygdomme, at der til sagen ikke er fremlagt oplysninger om særlige behandlingsbehov, ligesom der ikke er oplysninger fra henværende læger eller andre om, at der er særligt behov for, at (A) grundet behandlingen af sine sygdomme ikke forlader landet.

På baggrund af (A)'s oplysninger om sine helbredsforhold anmodede ministeriet under sagens behandling løbende (A) om at fremlægge dokumentation for eventuel behandling og behandlingsbehov, blandt andet gennem fremlæggelse af lægejournaler fra Danmark og Kina. Der henvises til vedlagte bilag, hvori kommunikationen mellem (A) og ministeriet om (B)'s og (A)'s personlige forhold er beskrevet.

Ministeriet fandt på baggrund af det ovennævnte ikke grundlag for af egen drift at undersøge, om der på Filippinerne skulle være særlige problemer forbundet med at få behandling, herunder eventuel medicinsk behandling, for type II diabetes.

Der er efter ministeriets opfattelse ikke tale om, at ministeriet herved har pålagt (B) og (A) hele ansvaret for, at sagen var tilstrækkeligt oplyst, men derimod om, at ministeriet ud fra de foreliggende oplysninger ikke har fundet grundlag for, inden ministeriet traf afgørelse, at søge disse forhold nærmere oplyst, hverken gennem henvendelse til parret eller ved egen drift at indhente oplysninger herom.

Ministeriet lagde ved denne vurdering vægt på, at (A) – uanset ministeriets opfordringer hertil – ikke havde fremlagt oplysninger om særlige behandlingsbehov i rela-

tion til sine sygdomme, samt at der ikke var fremlagt oplysninger, der dokumenterede eller sandsynliggjorde, at (A) var forhindret i, hvis han ansøgte herom, at få opholdstilladelse på Filippinerne, ligesom han ikke havde fremlagt dokumentation for forgæves forsøg på at opnå en sådan opholdstilladelse.

Ministeriet skal i den forbindelse bemærke, at det følger af udlændingelovens § 40, stk. 1, at en udlænding skal meddele de oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til udlændingeloven kan gives, inddrages eller bortfalde, eller om udlændingen lovligt opholder sig her i landet, og at andre personer, dersom de skønnes at kunne bidrage med oplysninger til brug for sagens behandling, ligeledes kan pålægges at meddele de nævnte oplysninger.

Det følger samtidig af officialprincippet, 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. Der henvises til 'Forvaltningsret', Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., 2. udgave, s. 447 ff.

Ministeriet er således opmærksomt på, at der i en række tilfælde kan påhvile ministeriet en pligt til selv at følge op på oplysninger, som en ansøger eller dennes herboende ægtefælle fremkommer med under sagens behandling, og som eventuelt vil kunne være af betydning for sagen. Dette gælder såvel i sager om ansøgning om opholdstilladelse eller forlængelse heraf som i sager om inddragelse af opholdstilladelse eller bortfald heraf.

Ved afgørelsen af, om ansøgeren må anses for at være nærmest til at fremskaffe oplysningerne lægger ministeriet vægt på, om ministeriet overhovedet vil være i stand til af egen drift at fremskaffe oplysningerne, eller om det for den enkelte ansøger må anses for uoverkommeligt eller forbundet med store

tidsmæssige, økonomiske eller lignende vanskeligheder selv at skulle fremskaffe oplysningerne.

Ministeriet er i den forbindelse opmærksomt på, at der i tilfælde, hvor der efter regler eller praksis er mulighed for at opnå opholdstilladelse eller at fravige betingelser for opnåelse af opholdstilladelse, hvis særlige forhold gør sig gældende, påhviler ministeriet en pligt til – i sager, hvor det må anses for relevant – at vejlede herom eller til af egen drift at undersøge, om sådanne særlige forhold foreligger i den konkrete sag.

Det påhviler således udlændingemyndighederne at sikre, at en sag om opholdstilladelse er tilstrækkeligt oplyst, eller – i de tilfælde, hvor ansøgeren må anses for nærmest til at fremskaffe oplysninger, der kan have relevans for afgørelsen – at ansøgeren er gjort bekendt med, at oplysningerne kan have relevans, og at ansøgeren har haft mulighed for at fremskaffe og for ministeriet at fremlægge sådanne eventuelle oplysninger eller har haft mulighed for at tilkendegive sin opfattelse herom.

Ministeriet kan oplyse, at Deres henvendelse har givet ministeriet anledning til at genoptage den konkrete sag, da ministeriet under henvisning til det ovenstående finder, at ministeriet bør indhente yderligere oplysninger om (A)'s eventuelle aktuelle behandlings- eller plejebehov som følge af hans sygdomme. Kopi af ministeriets brev af 22. februar 2005 til (A) vedlægges.

Ministeriet har ved telefonsamtale med (A) den 22. februar 2005 nærmere redegjort for baggrunden for beslutningen om genoptagelse af sagen, herunder at de oplysninger, som ministeriet har anmodet om i brevet af 22. februar 2005, er af betydning for ministeriets vurdering af, om der bør ske fravigelse af forsørgelseskravet, da kravet vil kunne fraviges, hvis det på grund af (A)'s sygdomme og de deraf følgende pasnings- eller behandlingsbehov må anses for humanitært uforsvarligt at henvise ham til at tage ophold på Filippinerne, eller hvis (A) ikke har mu-

lighed for sammen med (B) at indrejse og tage ophold på Filippinerne.

Ministeriet har desuden tilkendegivet, at ministeriet nu på ny vil vurdere sagen i relation til parrets rettigheder efter EMRK art. 8, herunder eventuelt nærmere undersøge og vurdere (A)'s konkrete muligheder for at få opholdstilladelse på Filippinerne eller at få behandling på Filippinerne for sine sygdomme.

Ministeriet har – henset til det ovennævnte om ny praksis for inddragelse af formue ved vurderingen af kravet om godtgørelse af forsørgelsesevnen – i forbindelse med genoptagelsen af sagen samtidigt anmodet (A) om oplysninger om hans formueforhold, således at disse oplysninger foreligger for ministeriet, såfremt det senere måtte vise sig relevant at vurdere disse oplysninger.”

Jeg meddelte herefter i brev af 15. marts 2005 A at jeg ikke mente at have grundlag for at fortsætte min undersøgelse. Jeg bad samtidig ministeriet om at underrette mig om ministeriets nye afgørelse i sagen.

Med brev af 17. marts 2005 orienterede Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration mig om at ministeriet den 11. marts 2005 havde truffet afgørelse om at fravige kravet om godtgørelse af forsørgelsesevne. Ministeriet havde samtidig fraveget en række andre krav og havde hjemvist sagen til Udlændingestyrelsen med henblik på vurdering af om de resterende betingelser for meddelelse af opholdstilladelse var opfyldt. Ministeriet anførte bl.a. følgende i brevet:

”Ministeriet finder efter en samlet vurdering af sagen, herunder de nu foreliggende oplysninger om Deres helbredsforhold, at der foreligger sådanne ganske særlige grunde, at kravet om godtgørelse af Deres forsørgelsesevne bør fraviges.

Ministeriet finder således, at det må anses for forbundet med så væsentlig ulempe for Dem og Deres ægtefælle at skulle fortsætte familielivet på Filippinerne, at det vil være bedst stemmende med respekten for Deres og Deres ægtefælles familieliv – og dermed bedst stemmende med Danmarks internationale forpligtelser – at Deres ægtefælle ikke med henvisning til bestemmelserne i udlændingelovens § 9, stk. 3, gives afslag på opholdstilladelse i Danmark.

...

Ministeriet finder, at samme ganske særlige grunde taler for, at kravene i udlændingelovens § 9, stk. 4-6 – boligkrav, krav om i en periode ikke at have modtaget offentlige ydelser efter aktivloven og kravet om anfordringsgaranti – ligeledes bør fraviges.

Deres ægtefælle opfylder således som udgangspunkt betingelserne for at få opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, som led i ægtefællesammenføring med Dem.

Ministeriet har derfor tilbagesendt sagen til Udlændingestyrelsen, der vil fastsætte de nærmere betingelser for Deres ægtefælles opholdstilladelse og udstede opholdstilladelsen, medmindre Deres ægtefælle ikke opfylder de grundlæggende betingelser for at få opholdstilladelse her i landet.

Udlændingestyrelsen vil således, inden opholdstilladelsen kan udstedes, helt standardmæssigt undersøge, om Deres ægtefælle er indberettet i SIS-registeret som uønsket i Schengenområdet, om Deres ægtefælle har indrejseforbud eller om lignende omstændigheder forhindrer, at Deres ægtefælle kan gives opholdstilladelse. Ministeriet bemærker i den forbindelse, at der i sagen ikke er oplysninger, der indikerer, at Deres ægtefælle ikke skulle opfylde de nævnte almindelige betingelser for at få opholdstilladelse.”

10-5. Opholdstilladelse til forældre til herboende

Forvaltningsret 1121.1 – 13.1 – 296.1.

En 72-årig kvinde var blevet lam i væsentligt omfang efter en blodprop i hjernen. Mindre end halvanden måned efter rejste hun til Danmark for at besøge sin herboende søn. Kvinden søgte kort efter opholdstilladelse med den begrundelse at hun var afhængig af den hjælp hun modtog fra sin herboende familie. I sagen indgik lægeerklæringer hvoraf det bl.a. fremgik at kvinden som følge af sin helbredstilstand var afhængig af hjælp fra andre til almindelige dagligdags gøremål.

Udlændingestyrelsen afslog ansøgningen. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration stadfæstede afgørelsen med den begrundelse at kvinden havde klaret sig i hjemlandet efter at hun var blevet udskrevet fra hospitalet. I en udtalelse til ombudsmanden oplyste ministeriet at det var afgørende for sagens udfald om kvinden kunne opnå den fornødne pleje og behandling i sit hjemland.

Da sagen ikke indeholdt nærmere oplysninger om i hvilket omfang den pleje og behandling som kvinden havde modtaget i sit hjemland efter blodproppen, byggede på midlertidige eller varige foranstaltninger, udtalte ombudsmanden at det ikke på det foreliggende grundlag var muligt at konkludere at kvinden ved en tilbagevenden til sit hjemland på ny kunne opnå den fornødne pleje og behandling.

Ombudsmanden kritiserede endvidere at ministeriet i en notits til Udlændingestyrelsen havde kritiseret styrelsens begrundelse uden at meddele dette til kvindens advokat.

(J.nr. 2005-0465-643).

En udenlandsk statsborger, A, født i 1931, indrejste her i Danmark den 22. november 2003 på et visum gyldigt for 90 dage med det formål at besøge sin herboende søn, B, og dennes familie.

Den 19. januar 2004 søgte A om opholdstilladelse. Af ansøgningsskemaet fremgår at hendes ægtefælle opholdt sig i hjemlandet. Af et spørgeskema som A's herboende søn B udfyldte den 19. januar 2005, fremgår at A har i alt fem børn, alle bosat i Europa uden for hendes hjemland. Som begrundelse for ansøgningen anførte B følgende:

"Ansøger familiesammenføring med min mor da hun ikke kan blive passet af andre i (X)-land, min mor bor alene og har haft blodprop i hjernen derfor har hun brug for hjælp til daglig, mine andre søskende bor i udlandet som beskrevet i ansøgning.

Jeg vil ikke laste staten økonomisk da vi (...) forsørger min mor.

Der er vedlagt diverse lægeattester.

Jeg skal forsørge min mor da hun skal bo med mig iflg. traditionen med den mindste af børnene. Hun kan ikke få hjælp af staten i (X)-land min mor har brug for hjælp i DK."

Blandt de vedlagte dokumenter var udskrivningspapirer fra Medical Centre, Y-by, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

"The fore mentioned person is at the moment under treatment for the period from 03.10.2003 to 14.10.2003.

Diagnosis:

Hemiparesis lat sin. Gra. Mediorum pp brachialis post Ictum apoplecticum haemorrhagicum haemorrhagie cerebri. 161.

Cardiomyopathia chr. ather HTA. Cataracta incipiens senilis bill.

Struma nodosum euthyreocidica. Polyarthralgia rheumatica. Incontinentio urina.

Home therapy:

Tabl. Vitamin C1x, tabl. Ranital 150 mg 1x in the evening, tabl. Enap 10 mg 1x, tabl. Dilcoran 80 mg 2x½, tabl. Lanicor 1x with pausing on weekends, tabl. Cerson 5 mg 1x in the evening before bed.

The fore mentioned patient is dismissed after getting better. Massage and exercises according home to conditions. Check-up in two weeks."

Endvidere var ansøgningen vedlagt udtalelse af 14. januar 2004 fra en dansk læge; det fremgår heraf at denne læge kunne tilslutte sig lægeoplysningerne fra X-land, og at A havde behov for hjælp til daglige gøremål hvilket hendes herboende familie varetog på tilfredsstillende vis. Derudover var der bl.a. vedlagt et dokument benævnt certifikat der skulle være udstedt af lokale myndigheder i X-land. Certifikatet indeholdt oplysning om at A levede alene og var lammet.

Udlændingestyrelsen meddelte den 19. januar 2004 afslag og skrev i den anledning bl.a. følgende:

"Afslaget er meddelt allerede fordi styrelsen ikke finder, at der i din ansøgning foreligger ganske særlige grunde.

...

Sagsfremstilling

...

Du har dags dato indgivet ansøgning om opholdstilladelse i Danmark med henblik på at bosætte dig hos din herboende søn, (B). Det fremgår af din søns sagsakter i styrelsen, at han har boet i Danmark siden 1999, og den 17. marts 2003 blev meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse.

Din søn oplyser til ansøgningen, at du er alene i (X)-land og ikke kan blive passet af andre, at du har haft en blodprop og derfor har brug for hjælp i det daglige, at udover det barn du har i Danmark, bor dine øvrige 4 børn i (Z)-land, at du ifølge jeres tradition, skal hjælpe med at passe dit mindste barnebarn, at din søn og hans familie vil forsørge dig, således at du ikke [ligger] det offentlige til last.

Der vedlægges til ansøgningen en udtalelse fra din læge i (X)-land hvoraf bl.a. fremgår, at du har været under behandling fra den 3. oktober til den 14. oktober 2004 med henvisning til en latinsk diagnose. Lægen anfører videre, at du er udskrevet efter at have fået det bedre og det anbefales, at du udover indtagelse af medicin motionerer, samt at du skal til check 2 uger senere.

Derudover forevises brev af 14. januar 2004 fra en dansk læge, (C), at han kan tilslutte sig lægeoplysningerne fra (X)-land. Han tilføjer, at du på grund af et slagtilfælde, har behov for hjælp af din familie i Danmark. Familien i Danmark varetager dette tilfredsstillende, afslutter lægen.

Lovgrundlag og begrundelse

Det fremgår af udlændingelovens § 9 c, stk. 1, at der efter ansøgning kan gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ganske særlige forhold taler derfor.

Afgørelsen heraf beror på en skønsmæssig præget vurdering, og opholdstilladelse meddeles efter praksis kun, når der foreligger ganske særlige omstændigheder.

Styrelsen har efter en gennemgang af din ansøgning ikke fundet, at der foreligger sådanne ganske særlige omstændigheder, at der bør meddeles dig opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9 c, stk. 1."

Advokat D påklagede den 5. februar 2004 Udlændingestyrelsens afgørelse til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Til støtte for klagen henviste D til at A var 72 år gammel og betydeligt fysisk svækket som følge af at hun i september 2003 havde fået en blodprop i hjernen, at hun ingen tilbageværende familiemedlemmer havde i hjemlandet, og at hun ved en hjemvenden ville være uden mulighed for at klare sig, og D anførte i den forbindelse at A's herboende familie ville være i stand til at forsørge hende. D's klage var bl.a. vedlagt en udtalelse af 21. januar 2004 fra læge C hvoraf følgende fremgår:

"Patienten har haft blodprop i hjernen og har efterfølgende lammelse med betydelig ned-

sat kraft i venstre side. Hun skal have hjælp til af- og påklædning, toiletbesøg og personlig hygiejne samt madlavning og delvis til fødeindtagelse etc., og er således afhængig af sine pårørende til næsten alle daglige gøremål. Det er oplyst mig, at hun ingen pårørende har i (X)-land.

Hun er i øvrigt velbehandlet medicinsk, men der er ikke udsigt til bedring i hendes fysiske formåen og hendes behov [for] pårørendes omsorg er således varigt."

I en udtalelse af 10. marts 2004 til ministeriet henholdt Udlændingestyrelsen sig til sin afgørelse af 19. januar 2004.

Ved brev af 14. januar 2005 til ministeriet oplyste D bl.a. at A ikke var sygeforsikret i hjemlandet. Brevet var vedlagt en udtalelse af 13. januar 2005 fra læge C hvoraf følgende fremgår:

"...

Der er følger efter blodprop i hjernen september 2003, med generelt nedsat kraft mest udtalt i venstre. Der er lettere styringsbesvær.

Blodtryk 140/70. St P + C: rene toner.

Kan kun flytte sig ved hjælp af en støtteperson, skal have hjælp til toiletbesøg, personlig hygiejne og bliver madet.

Det er mit indtryk, at hun er mentalt påvirket efter blodproppen. Har således svært ved at udtrykke sig og huske samt påvirket af følelsesmæssig inkontinens (inadækvat gråd eller latter i 'upassende' situationer.)

Tilstanden skønnes stationær med forventelig forværring som følge af alderspåvirkning.

Hun er i behandling med følgende medicin:

Dilcoran 80 x 1 (calcium antagonist fra (X)-land, hjertemedicin)

Digoxin 0,25 mg x 1 (hjertemedicin)

Enap 10 mg x 3 (betablokker fra (X)-land, hjertemedicin)

Bromasepam 3 mg x 2 (beroligende)

Diazepam 5 mg til natten (beroligende)"

Ministeriet stadfæstede den 20. januar 2005 Udlændingestyrelsens afslag på opholdstilladelse med følgende begrundelse:

"Ministeriet finder, at Deres klient ikke kan gives opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at der ikke ses at foreligge en helt særlig tilknytning mellem Deres klient og dennes herboende søn, der ligger udover, hvad der normalt følger af slægtskabet i sig selv.

Ministeriet bemærker hertil, at Deres klients søn udrejste af hjemlandet og indrejste i Danmark, i hvilken forbindelse Deres klient blev boende i (X)-land og først i 2003 indrejste i Danmark, og Deres klient og dennes søn har således kun haft personlig kontakt i forbindelse med Deres klients søns besøg i (X)-land.

Ministeriet finder, at der ikke i øvrigt foreligger oplysninger om Deres klients personlige forhold, herunder helbredsmæssige forhold, der kan begrunde, at Deres klient gives opholdstilladelse.

Det er indgået i grundlaget for ministeriets afgørelse, at Deres klient i september 2003 fik en blodprop, og at hun som følge heraf lider af komplikationer og har brug for hjælp og omsorg. Ministeriet finder imidlertid ikke, at dette kan føre til et andet udfald af sagen, da Deres klient efter det oplyste var syg før sin indrejse i Danmark. Hun fik således en blodprop i september 2003, og først godt en måned senere indrejste hun i Danmark.

Ministeriet kan således lægge til grund, at hun i denne periode har fået relevant hjælp og støtte fra familie og venner i (X)-land, herunder blandt andet i forbindelse med flyrejsen til Danmark. Deres klient var efter det oplyste tillige indlagt på et hospital i (X)-land, som hun blev udskrevet fra, hvorefter hun klarede sig ved egen og ved andres hjælp i cirka en måned, før hun udrejste til Danmark.

Det bemærkes i den anledning, at Deres klients medicinering i Danmark er den sam-

me som den, hun blev ordineret i (X)-land, hvorfor det må antages, at Deres klient i (X)-land vil have adgang til relevant behandling og medicinering.

Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at Deres klients nuværende situation til dels også skyldes almindelig alderssvækkelse, og idet det forhold, at Deres klient efter det oplyste ikke er sygeforsikret i (X)-land, ikke kan føre til et andet resultat, stadfæster ministeriet Udlændingestyrelsens afgørelse."

I en samtidig notice til Udlændingestyrelsen anførte ministeriet bl.a. følgende:

"Ministeriet finder, at Udlændingestyrelsens begrundelse i sagen må anses for særdeles mangelfuld, jf. forvaltningslovens § 24.

Ministeriet skal hertil bemærke, at Udlændingestyrelsen i begrundelsen burde have redegjort for hvilke kriterier, der lå til grund for det skøn, som Udlændingestyrelsen har udøvet, herunder taget uddybende stilling til de i sagen foreliggende helbredsoplysninger."

Den 4. februar 2005 klagede D til mig over udlændingemyndighedernes afgørelser. Til støtte for klagen henviste D til de anbringender han ved brev af 5. februar 2004 havde gjort gældende over for ministeriet.

Den 15. februar 2005 bad jeg udlændingemyndighederne om en udtalelse og om udlån af sagens akter.

I udtalelser af henholdsvis 2. marts og 1. april 2005 henholdt Udlændingestyrelsen og ministeriet sig til afgørelserne af 19. januar 2004 og 20. januar 2005.

Ved brev af 10. maj 2005 bad jeg ministeriet om en udtalelse om hvilke oplysninger der lå til grund for ministeriets vurdering af at A kunne opnå den fornødne hjælp i hjemlandet, og skrev i den anledning bl.a. følgende:

"Jeg har forstået Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations afgørelse sådan at det ved vurderingen af om (A) kan meddeles opholdstilladelse efter udlændingelo-

vens § 9 c, stk. 1, er afgørende om (A) kan opnå den fornødne hjælp i (X)-land.

Læge (C) har i flere erklæringer udtalt at (A)'s helbred er af en sådan karakter at hun skal have hjælp til daglige gøremål, senest i erklæring af 13. januar 2005: 'skal have hjælp til toiletbesøg, personlig hygiejne og bliver madet.'

Ved vurderingen af om hun kan opnå fornøden hjælp i (X)-land, ses ministeriet at have lagt afgørende vægt på at (A) har opholdt sig i (X)-land efter at hun havde en blodprop i hjernen.

Det fremgår af sagen at (A) blev udskrevet fra hospitalet i (X)-land den 14. oktober 2003, og at hun indrejste i Danmark den 22. november 2003. (A) har – efter at have haft en blodprop i hjernen – således opholdt sig i (X)-land uden for hospitalsvæsenet i en måned og otte dage. Sagen indeholder sådan som den er oplyst for mig, ingen oplysninger om hvem der har ydet (A) den fornødne hjælp i det pågældende tidsrum.

På den baggrund beder jeg ministeriet om en udtalelse om hvilke oplysninger om socialt netværk og/eller offentligt beredskab der ligger til grund for ministeriets vurdering af at (A) vil kunne modtage den fornødne hjælp ved en tilbagevenden til (X)-land.

Jeg beder endvidere ministeriet om at oplyse om ministeriet har gjort advokat (D) bekendt med at ministeriet har kritiseret Udlændingestyrelsens begrundelse."

Af ministeriets supplerende udtalelse af 10. juni 2005 fremgår bl.a. følgende:

"Ministeriet skal udtale, at (A) indrejste her i landet lidt over en måned efter, at hun blev udskrevet fra et hospital i (X)-land, hvor hun havde været indlagt i 11 dage efter at have fået en blodprop i hjernen. Ved ansøgningen om opholdstilladelse den 19. januar 2004 vedlagde (A) en række lægelige dokumenter, herunder udskrivningspapirer fra (X)-land fra oktober 2003.

I denne sag er det efter ministeriets opfattelse af afgørende betydning for sagens udfald, om (A) kan anses for at kunne opnå den

fornødne pleje og behandling – herunder medicinering – i hjemlandet.

Parterne har under sagens behandling påberåbt sig, at (A) bor alene og har behov for daglig hjælp, samt at hun ikke er sygeforsikret i (X)-land.

Af udtalelsen af 21. januar 2004 fra læge (C) fremgår det således, at (A) er afhængig af sine pårørende til næsten alle daglige gøremål. Der er ikke anført nærmere om, hvorfor (A) skulle være afhængig af hjælp fra netop sine pårørende i Danmark.

Ministeriets vurdering af, at (A) kan opnå den fornødne hjælp i (X)-land, bygger på de foreliggende oplysninger om (A)'s helbred, hendes hidtidige ophold i hjemlandet, herunder hospitalsopholdet i oktober 2003 og opholdet efter udskrivningen. Ministeriet har på denne baggrund fundet – uden nærmere undersøgelser – at kunne lægge til grund, at (A) vil kunne få fornøden hjælp i (X)-land i forhold til at undgå en forværring af hendes helbredstilstand.

Hvem der yder hjælpen og den nærmere karakter heraf, er ikke tillagt betydning ved sagens afgørelse.

De har endvidere anmodet om at få oplyst, om ministeriet har gjort advokat (D) bekendt med, at ministeriet har kritiseret Udlændingestyrelsens begrundelse for styrelsens afgørelse i sagen.

Ministeriet kan herom oplyse, at dette ikke er sket, hvilket ministeriet skal beklage.

Ministeriet finder således, at ministeriet i afgørelsen, der blev fremsendt til advokat (D), burde have konstateret og udtrykt ministeriets kritik af Udlændingestyrelsens begrundelse for afgørelsen.

Ministeriet finder ikke anledning til nu at underrette advokat (D), da advokaten allerede ved kopi af Deres brev af 10. maj 2005 til ministeriet er blevet orienteret om indholdet af ministeriets notice til Udlændingestyrelsen."

I et brev af 18. juli 2005 til D udtalte jeg bl.a. følgende:

Ombudsmandens udtalelse

"Udlændingemyndighedernes afgørelse er truffet efter bestemmelsen i udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt. (lovbekendtgørelse nr. 808 af 14. juli 2004) der har følgende ordlyd:

'§ 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 familiemæssig tilknytning til en herboende person af, at de i § 9, stk. 2-17, nævnte betingelser er opfyldt. Bestemmelserne i § 9, stk. 19-25, finder tilsvarende anvendelse.'

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har – som det fremgår af ovenstående citat – i sin udtalelse anført at det er af afgørende betydning for sagens udfald om (A) kan opnå den fornødne pleje og behandling i sit hjemland.

Jeg har opfattet Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations udtalelse sådan at ministeriet har vurderet at (A) efter ministeriets praksis på grund af sin helbredstilstand vil kunne opnå opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, hvis hun ikke kan opnå fornøden pleje og behandling i sit hjemland. Det er herefter alene afgørende hvilke faktiske forhold der kan lægges til grund med hensyn til (A)'s muligheder for at opnå hjælp i (X)-land.

Det fremgår af sagen at (A)'s herboende familie over for Udlændingestyrelsen og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration gentagne gange har anført at (A) er alene og ikke kan blive passet af andre i (X)-land.

Det følger af undersøgelsesprincippet at ansvaret for at de nødvendige oplysninger om bl.a. sagens faktiske forhold foreligger, påhviler den forvaltningsmyndighed der skal træffe afgørelse, jf. bl.a. Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, s. 447 ff. Undersøgelsesprincippet

bliver suppleret af udlændingelovens § 40 hvorefter en udlænding skal meddele de oplysninger som er nødvendige til bedømmelse af om en opholdstilladelse skal gives.

Ministeriet har i sin udtalelse om (A)'s pleje- og behandlingsmuligheder anført at det ikke nærmere er angivet hvorfor (A) er afhængig af netop sine pårørende i Danmark, og at ministeriet ved sin vurdering af sagen på grundlag af (A)'s helbred og hidtidige ophold i hjemlandet, herunder hospitalsopholdet og efterfølgende, uden nærmere undersøgelser har lagt til grund at (A) kan opnå fornøden hjælp i (X)-land. Ministeriet har videre anført at det ikke har betydning for sagens afgørelse hvem der yder hjælpen eller den nærmere karakter deraf.

Jeg kan kun opfatte ministeriets udtalelse sådan at ministeriet har lagt afgørende vægt på det forhold at (A) har klaret sig uden for hospitalsvæsenet i (X)-land i en periode, uden at ministeriet har anset det for nødvendigt at have oplysninger om i hvilket omfang hjælpen i den omhandlede periode byggede på foranstaltninger af midlertidig eller varig karakter.

Det fremgår af sagen at (A) blev udskrevet fra hospitalet den 14. oktober 2003, og at hun indrejste i Danmark den 22. november 2003. (A) har således klaret sig i (X)-land uden for hospitalsvæsenet i en periode på en måned og otte dage. Jeg mener ikke at det – uden at have kendskab til de konkrete vilkår for den pleje og behandling (A) modtog i en periode af denne varighed – er muligt at konkludere at plejen byggede på mere varige foranstaltninger, og at (A) derfor ved en tilbagevenden til (X)-land må forventes på ny at kunne opnå den fornødne pleje og behandling.

Jeg har gjort Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til ministeriet at genoptage sagens behandling

med henblik på at undersøge de konkrete vilkår for den pleje og behandling som (A) modtog i den omhandlede periode, og på grundlag heraf foretage en vurdering af om det må forventes at (A) kan opnå den fornødne hjælp ved en tilbagevenden til (X)-land.

Jeg bemærker i tilknytning hertil at ministeriet efter både princippet om procesuel skadevirkning inden for den uskrevede retsgrundsætning om undersøgelsesprincippet og udlændingelovens § 40 kan bede (A) om at fremkomme med oplysninger til belysning af forholdet. I det omfang ministeriet ønsker at benytte sig heraf, følger det af forvaltningslovens § 7, stk. 1, at ministeriet må vejlede om hvilke oplysninger ministeriet har brug for for at kunne afgøre sagen, og om konsekvenserne hvis (A) ikke medvirker.

Jeg har bedt ministeriet om at underrette mig om ministeriets nye svar til Dem.

For så vidt angår ministeriets behandling af sagen i øvrigt, bemærker jeg at resultatet af ministeriets prøvelse skal meddeles parten, og at jeg derfor er enig med ministeriet i at det er beklageligt at ministeriet ikke orienterede Dem om den del af ministeriets prøvelse der vedrørte Udlændingestyrelsens begrundelse. Jeg har samtidig hermed gjort ministeriet bekendt med min opfattelse, men jeg foretager mig ikke mere i sagen idet De under min behandling af sagen er blevet bekendt med ministeriets kritik af Udlændingestyrelsens begrundelse.”

I et brev af 9. november 2005 til D anførte Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration bl.a. følgende:

”Ved brev af 2. august 2005 til Dem meddelte Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, at ministeriet på baggrund af Folketingets Ombudsmands udtalelse af 18. juli 2005 vedrørende Deres klient (A) havde besluttet at genoptage sagen.

Ministeriet har nu færdigbehandlet sagen.

Ved behandlingen af sagen har ministeriet gennemgået sagens akter samt vurderet det, som De har oplyst ved Deres breve af 19. august og 19. september 2005 med bilag.

Ministeriet finder ud fra en samlet konkret vurdering af sagens omstændigheder, herunder Deres klients tilknytning til sin herboende familie, Deres klients helbredstilstand, længden af Deres klients ophold her i landet samt de til sagen fremsendte oplysninger om Deres klients forhold i (X)-land, at der er

grundlag for at give Deres klient opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Ministeriet har på denne baggrund sendt sagen tilbage til Udlændingestyrelsen med henblik på styrelsens vurdering af, om Deres klient i øvrigt opfylder betingelserne for at kunne få opholdstilladelse.”

Ministeriet underrettede mig samtidig herom, og jeg meddelte på den baggrund i brev af 21. november 2005 ministeriet at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2005 afsluttet 28 sager inden for Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris sagsområde. 21 af disse sager blev afvist.

De resterende 7 sager blev realitetsbehandlet: 5 sager handlede om afgørelser, 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. 29, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	3	1	0	0
Sagsbehandlingstid	1	1	0	0
<i>I alt</i>	4	2	0	0

Direktoratet for Fødevareerhverv

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

1 sag fra Direktoratet for Fødevareerhvervs sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 11-1: Ophævelse af landbrugspligt

11-1. Ophævelse af landbrugspligt

Forvaltningsret 123.1 – 13.1

Et ægtepar havde i 1999 efter tilkøb af et mindre ekstra stykke jord fået noteret deres ejendom som landbrugsejendom. I 2001 søgte parret om at få ophævet landbrugspligten hvilket jordbrugskommissionen afslog. Parret klagede herefter til Direktoratet for FødevareErhverv der afviste klagen.

Ægteparret klagede til ombudsmanden der koncentrerede sin undersøgelse om direktoratets behandling af jordbrugskommissionens afgørelse. Direktoratet havde kun hjemmel til at kontrollere "retlige spørgsmål".

Ombudsmanden udtalte at "retlige spørgsmål" såvel kunne handle om spørgsmål i forbindelse med sagens behandling som sagens afgørelse. Ombudsmanden kritiserede herefter konkret at direktoratet ikke havde efterprøvet om jordbrugskommissionen havde truffet sin afgørelse på det rigtige retlige grundlag og med den korrekte forståelse heraf, om jordbrugskommissionens begrundelse for afgørelsen levede op til kravene i forvaltningslovens § 24, og om jordbrugskommissionens afvisning af at der var begået retlige fejl ved noteringen af ejendommen som landbrugsejendom i 1999, var korrekt.

Ombudsmanden henstillede at direktoratet genoptog behandlingen af sagen og foretog en efterprøvelse af ovennævnte tre retlige forhold.

(J.nr. 2003-0220-340).

Det fremgik af sagens akter at ægteparret A i 1998 af deres nabo købte 0,686 hektar jord beliggende parallelt med deres ejendom. I forbindelse med handlen havde A engageret en landinspektør der indgav ansøgning om at A's samlede ejendom på nu ca. 17,3 hektar blev genoprettet som landbrugsejendom idet ejendommen siden 1960'erne havde været uden landbrugspligt. Af de ca. 17,3 hektar er ca. 15,4 hektar omfattet af fredningen af naturområdet X. Efter det oplyste meddelte Jordbrugskommissionen for Y Amt i januar 1999 tilladelse til genoprettelse som landbrugsejendom.

I brev af 6. september 2001 bad A om at landbrugspligten på ny måtte blive ophævet mod afståelse af de tilkøbte 0,686 hektar jord. I brevet redegjorde A for at de ikke havde været bekendt med at der senere kunne opstå problemer med på ny at få ophævet landbrugspligten, og at hverken jordbrugskommissionen eller landinspektøren havde vejledt dem herom.

Jordbrugskommissionen for Y Amt afslog den 13. november 2001 at imødekomme an-

søgningen om at ophæve landbrugspligten. Jordbrugskommissionen anførte bl.a. følgende i afgørelsen:

"Afgørelsen begrundes med, at landbrugspligten efter Jordbrugskommissionens vurdering ikke bør ophæves til private rekreative formål.

Det er Jordbrugskommissionens vurdering, at ansøgningen i 1999 om genoprettelse af landbrugsejendommen var entydig og er blevet behandlet som ansøgt.

Afgørelsen er truffet efter landbrugslovens § 4."

I brev af 4. december 2001 bad A på ny jordbrugskommissionen om at ophæve landbrugspligten. A anførte bl.a. i ansøgningen at landinspektøren efter bemyndigelse, men uden deres vidende havde ansøgt om genoprettelse af ejendommen som landbrugsejendom, at ejendommens jorde uden det fredede areal udgør under 2 hektar som var grænsen for notering af en landbrugsejendom, og at de ikke havde været bekendt med konsekvenserne af at notere ejendommen

som landbrugsejendom, herunder de skattemæssige konsekvenser. A anførte videre at der ikke var tale om "private rekreative formål" som anført af jordbrugskommissionen idet området bliver besøgt af mange, og at der således også måtte være tale om offentlige rekreative formål der blev tilgodeset. A anførte endvidere bl.a. følgende:

"Kommissionens afgørelse er truffet efter landbrugslovens § 4. Dette kan jeg ikke forstå, synes tværtimod, at § 4, spec. stk. 4 netop understøtter ansøgningen om ophævelse af landbrugspligten. Den 'rigtige' landbrugsjord er af tidligere ejere for længst frasolgt til naboen. Forholdene for ejendommen svarer nøje til de der angives i landbrugslovens § 4, stk. 4 – se venligst vedlagte kopi.

Man må dertil se i øjnene, at det fredede område er uegnet som landsbrugsjord. Den mindre del der kan afgræsses, må ikke pløjes, gødskes eller behandles. Den væsentlige del er dækket af skov, vildnis, meget stejle bakker, enebær og sump. Det er derfor svært at se, at der kan tales om 'genoprettelse' af landbrug.

Jeg er helt klar over, at Jordbrugskommissionen har behandlet den i 1998 fremsendte ansøgning som ansøgt, men håber desuagtet, at den på grundlag af ovenstående igen kan ophæves."

Jordbrugskommissionen afslog den 28. december 2001 ansøgningen og anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

"Afgørelsen begrundes med, at der ikke er tale om specielle samfundsmæssige hensyn, men primært om private rekreative hensyn.

De gøres samtidig opmærksom på, at de beskatningsmæssige ulemper ved en landbrugsnotering ikke kan danne baggrund for en tilladelse til ophævelse af landbrugspligten.

Afgørelsen er truffet efter landbrugslovens § 4."

A klagede i brev af 14. januar 2002 til Direktoratet for FødevarerErhverv over jordbrugskommissionens afgørelse og anførte i den

forbindelse bl.a. at jordbrugskommissionen ikke besvarede de i ansøgningen anførte relevante forhold. A anførte videre bl.a. følgende:

"Jordbrugskommissionen henholder sig – som den skal ifølge reglerne – til en lovparagraf, her til landbrugslovens § 4, idet der ikke findes andre paragraffer, at 'hænge sin hat på'. Dog uden at give ansøgeren oplysninger om, hvilken del eller hvilket stykke af denne paragraf man henviser til.

Jeg peger på samme § 4, men henviser derimod til detaljer i denne: de vedlagte understregninger [landbrugslovens § 4, stk. 4; min tilføjelse]. Dette kommenteres ikke fra kommissionen.

...

Kommissionen henholder sig til, at ansøgningen ikke er begrundet med 'samfundsmæssige hensyn'.

Dels er dette forkert, da offentligheden ikke alene har adgang, men gør vidtstrakt brug af den, dels overser man det lille ord 'eller' – her angivet med dobbeltstreg i vedlagte kopi af loven ['eller' i landbrugslovens § 4, stk. 4; min tilføjelse].

Jorden er via fredningen fuldt ud pålagt de forpligtelser til bevarelse af landskabelige værdier, som loven fremfører. Betingelserne på *begge* sider af ordet 'eller' er opfyldte.

Sagen er i korthed denne:

Ejendommen (Z), har to jordtilliggende: Et fredet område på 15,4 ha, der indtil 1998 var frijord, og et areal på ca. 1,2 ha omkring husene. De to arealer er beliggende ca. 300 m fra hinanden, og forbundet med en meget smal vej.

Frijordsarealet er totalt uegnet som landbrug. Det er fredet, der må ikke gødes eller jordbehandles, den væsentligste del er skov, vildnis, meget stejle bakker, enebær og sump.

I året 1998 blev der af naboen købt 0,7 ha til udvidelse af forbindelsen mellem frijordsarealet og husene. Frijordsarealet blev derefter underlagt landbrugspligt, efter opfordring fra landmålere.

Ejeren var ikke klar over hvilke personlige konsekvenser denne nye landbrugspligt medførte. Opfattelsen var den, at alt kunne returnere til 'det gamle' hvis nævnte 0,7 ha igen blev frasolgt.

Dette siger jordbrugskommissionen nu 'nej' til landbrugslovens § 4, men uden at henvise til hvilket af stykkerne 1-7 indenfor denne paragraf, man tænker på.

Ejeren ansøgning om ophævelse af den nu pålagte 'landbrugspligt' – et tomt ord, da området ikke er dyrkbart – er ligeledes baseret på lovens § 4, og der henvises her til stk. 4, der vedlægges som kopi og er understreget. Alle betingelser her nævnte er opfyldte.

Pågældende § 4 indledes med, at tilladelsen til ophævelse af landbrugspligten 'i almindelighed kan forventes meddelt' når pågældende krav er opfyldte, hvad de – som nævnt – til fulde er i dette tilfælde.

Der står intet om, at ansøgeren direkte har et krav, men paragraffens understregede ordlyd må af lovgiverne være sat op for at blive fulgt som en regel, da den ellers synes overflødig.

Ansøger derfor ministeriet om tilladelse til ophævelse af landbrugspligten for ejendommen, altså en tilbagevenden til status som før 1998, idet arealtilkøbet på 0,7 ha vil blive tilbagesolgt til forrige ejer. Det bemærkes, at det tilliggende areal – altså jordtilliggende udenfor den tidligere frijord – incl. nævnte 0,7 ha er mindre end 2,0 ha."

I anledning af A's klage bad Direktoratet for Fødevarerhverv Jordbrugskommissionen for Y Amt om en udtalelse. Jordbrugskommissionen anførte i udtalelse af 26. februar 2002 bl.a. følgende:

"Jordbrugskommissionen har ved gennemgang af fredningssagen konstateret, at der ikke i fredningen, der er pålagt ejendommen ved kendelse af 21. februar 1949 og suppleret med efterfølgende kendelse fra overfredningsnævnet i 1982, er sikret offentligheden adgang til arealerne. Der er derimod udtrykt ønske om at begrænse offentlighedens adgang fra blandt andet lodsejerne.

Afgørelse

Jordbrugskommissionen har på sit møde den 14. februar 2002 besluttet

– at fastholde den truffe afgørelse af 28. december 2001, idet der ikke ses at være fremført nye oplysninger, der ændrer på vurderingen af sagen."

Det fremgår ikke af de sagsakter som jeg har modtaget fra Direktoratet for Fødevarerhverv, at jordbrugskommissionens udtalelse blev sendt til partshøring, men jordbrugskommissionen sendte en kopi af udtalelsen til A, og B fremkom på deres vegne i brev af 13. april 2002 med kommentarer til udtalelsen. B anførte i den forbindelse bl.a. at offentlighedens adgang ikke skulle fremgå af fredningsbestemmelserne, idet offentligheden var sikret adgang via naturbeskyttelseslovens regler, at lodsejernes ønske om begrænsningen af offentlighedens adgang ikke fremgik af nogen dokumenter i sagen og i øvrigt så lang tid efter fredningen ville være irrelevant, og at jordbrugskommissionen fortsat ikke havde oplyst hvilken del af landbrugslovens § 4 afgørelsen var truffet efter.

Direktoratet for Fødevarerhverv sendte den 24. maj 2002 B's brev af 13. april 2002 videre til jordbrugskommissionen med henblik på at kommissionen kunne fremkomme med sine bemærkninger. Direktoratet bad i den forbindelse kommissionen om at sende bemærkningerne til A med en frist på tre uger til at komme med eventuelle bemærkninger til kommissionens bemærkninger. Direktoratet sendte samtidig en kopi til A. Kommissionen anførte i brev af 13. august 2002 til A følgende:

"Jordbrugskommissionen finder ikke, der er fremført nye forhold, der giver anledning til bemærkninger.

Landbrugslovens § 4 skal som udgangspunkt administreres restriktivt og kommissionen finder ikke, at der i nærværende sag er fremført forhold, der begrundet en tilladelse.

Det er landbrugslovens § 4, stk. 4, som kommissionen henviser til, vedrørende of-

fentlighedens adgang. Spørgsmålet om offentlighedens adgang er kommenteret i forbindelse med kommissionens oversendelse af sagen til Direktoratet den 26. februar 2002.

Fredningen sikrer ikke offentligheden adgang til arealerne, jf. ovennævnte. Ønsket fra de daværende ejere om at begrænse offentlighedens adgang indgår ikke i fredningen, men har alene været fremført i forhandlingerne før fredningskendelsen.

Jordbrugskommissionen har alene vurderet sagen ud fra indholdet af fredningskendelserne.

...

De kan inden 3 uger komme med bemærkninger til denne skrivelse."

Den 24. oktober 2002 meddelte direktoratet A at direktoratet afviste klagen. Direktoratet anførte bl.a. følgende i afgørelsen:

"Direktoratets afgørelse

Afgørelsen af, om der kan meddeles tilladelse til ophævelse af landbrugspligten, beror i den konkrete sag på et skøn, der udøves af jordbrugskommissionen.

Der ses ikke at være begået retlige fejl ved kommissionens afgørelse, jf. nedenfor.

Efter reglerne i § 1, stk. 2, i bekendtgørelse om administration af landbrugsloven m.v. (bekendtgørelse nr. 625 af 26. juli 2002) kan Direktoratet for FødevarerErhverv kun tage stilling til klager over retlige spørgsmål. Jordbrugskommissionens afgørelse af skønsmæssige spørgsmål, kan der derimod ikke klages over.

Direktoratet for FødevarerErhverv må derfor afvise Deres klage.

...

Redegørelse for direktoratets afgørelse

Ophævelse af landbrugspligten reguleres af landbrugslovens § 4 (lovbekendtgørelse nr. 598 af 15. juli 1999). Landbrugslovens § 4, stk. 1, nr. 1 og 2, handler specielt om jorder, der i nær fremtid kan påregnes inddraget til udbygning af bysamfund eller anvendt til bebyggelse m.v.

I landbrugslovens § 4, stk. 1, nr. 3, er fastsat, at tilladelse til ophævelse af landbrugs-

pligten i almindelighed kan forventes meddelt, når særlige forhold taler herfor.

Ifølge § 6, stk. 2, nr. 1, i cirkulære nr. 26 af 22. februar 2000 om landbrugsloven skal der ved vurderingen af, om der er særlige forhold, der taler for at tillade landbrugspligten ophævet, lægges vægt på at tilgodese de hensyn, der varetages gennem loven ved en restriktiv praksis med hensyn til ophævelse af landbrugspligt i det åbne land, herunder modvirke dannelsen af nye frie jorder.

Ophævelsen af landbrugspligten efter lovens § 4, stk. 1, nr. 3, på arealer, der påtænkes anvendt til private rekreative formål, jagt, fiskeri, naturgrund eller lignende formål, kan normalt ikke tillades, jf. cirkulærets § 10, stk. 1, hvoraf det tillige fremgår, at bestemmelsen skal administreres restriktivt.

Landbrugspligten kan ligeledes tillades ophævet efter § 4, stk. 1, nr. 3, på arealer, der påtænkes anvendt til rekreative formål m.v. af almen samfundsmæssig karakter, når særlige forhold taler for det. Det gælder f.eks. i situationer, hvor offentlige myndigheder eller institutioner og fonde m.v., der alene har til formål at yde støtte til aktiviteter af almen samfundsmæssig karakter, ønsker at erhverve arealer med henblik på at sikre større sammenhængende og særligt værdifulde naturområder, eventuelt ved naturpleje og naturgenopretning m.v. eller i forbindelse med etablering af våde enge eller vådområder med henblik på gennemførelsen af Vandmiljøplan II jf. Miljøministeriets cirkulære nr. 132 af 15. juli 1998 om regionplanlægning og landzoneadministration for lavbundsarealer, der er potentielt egnede som vådområder, jf. § 10, stk. 2, i cirkulære om landbrugsloven.

I landbrugslovens § 4, stk. 4, er fastsat, at ophævelse af landbrugspligten kan ske på vilkår. Denne bestemmelse er således ikke en bestemmelse, hvorefter landbrugspligten kan tillades ophævet. Det beror på jordbrugskommissionens skøn, om der kan gives tilladelse til ophævelse af landbrugspligten – eventuelt på særlige vilkår.

Vurderingen af, om der i dette tilfælde kan gives tilladelse til ophævelse af landbrugspligten, herunder på vilkår, beror på et skøn, der udøves af jordbrugskommissionen.

Jordbrugskommissionen har fundet, at der i Deres sag ikke er tale om specielle samfundsmæssige hensyn, men primært om private rekreative hensyn.

Jordbrugskommissionen for (Y) Amt har således skønnet, at der i den konkrete sag ikke er særlige forhold, der taler for at tillade, at landbrugspligten på landbrugsejendommen (Z) kan ophæves.

Der ses således ikke at være begået retlige fejl ved afgørelsen."

B klagede i brev af 22. januar 2003 til mig over afgørelsen og sagsbehandlingen som efter hans opfattelse på flere punkter er i strid med forvaltningsloven. B klagede bl.a. over at jordbrugskommissionen gennem hele forløbet havde henholdt sig til et cirkulære uden at oplyse herom, og at cirkulæret først var blevet nævnt af direktoratet. B bemærkede endvidere at han ikke kunne forstå hvorfor ansøgningen om at få ejendommen noteret som landbrugsejendom var imødekommet, og henviste i den forbindelse til at under to hektar af ejendommen var egnet som landbrugsjord.

Jeg modtog i anledning af B's klage udtalelser af 15. september 2003 og 22. september 2003 fra henholdsvis jordbrugskommissionen og direktoratet. Kommissionen har bl.a. anført følgende:

"Jordbrugskommissionen har gennem sagsforløbet forholdt sig til det ansøgte og finder, at afgørelsen er konkret begrundet efter landbrugslovens § 4, stk. 4.

Der er gennem hele sagsforløbet henvist til relevante lovbestemmelser. Der er ikke praksis for, at afgørelser vedlægges kopi af hele lovebkendtgørelser og cirkulærer, som ønsket af klager."

I sin udtalelse anførte direktoratet bl.a. følgende:

"Direktoratet har i forbindelse med behandlingen af klagen taget stilling til, om jordbrugskommissionens afgørelse er truffet i overensstemmelse med reglerne i landbrugsloven med tilhørende forskrifter, herunder om udøvelse af skønnet ligger inden for de rammer, der ligger for jordbrugskommissionens skøn.

Det fremgår bl.a. af direktoratets afgørelse af 24. oktober 2002, at spørgsmålet om ophævelse af landbrugspligt på det omhandlede areal omfattes af bestemmelsen i § 4, stk. 1, nr. 3, i landbrugsloven, og at bestemmelsen i lovens § 4, stk. 4, alene omhandler vilkår, der kan stilles i forbindelse med ophævelse af landbrugspligt efter § 4, stk. 1.

Med henvisning til direktoratets afgørelse af 24. oktober 2002 må direktoratet derfor afvise (B)'s anbringende om, at jordbrugskommissionens afgørelse er truffet på et forkert grundlag, herunder i strid med forvaltningsloven.

Direktoratet og de regionale jordbrugskommissioner tilstræber, at der i afgørelser og lignende beskrives indholdet af relevante paragraffer m.v. på en let læselig form i det omfang det er muligt, med præcis henvisning til paragrafferne. Det er ikke normal procedure, at lov og bekendtgørelser m.v. vedlægges afgørelser og lignende, men ud fra henvisningerne i teksten til forskrifternes navn og nummer m.v., er det under normale omstændigheder muligt at fremskaffe forskrifterne, eventuelt gennem Retsinformation (på nettet), biblioteket eller ved henvendelse til jordbrugskommissionerne eller direktoratet."

Jeg sendte med brev af 29. september 2003 kommissionens og direktoratets udtalelser til B med henblik på at han kunne fremkomme med eventuelle yderligere bemærkninger til sagen. B fremkom i brev af 10. oktober 2003 med bl.a. følgende bemærkninger:

"Der omtales i bemærkningerne nævnt i Karnovs Lovsamling (33) til § 4, stk. 1, jord der er uegnet til landbrugsdrift, om frastyk-

ning af skov, eng og uproduktive arealer m.v.

Der er i denne sag ikke tale om frastykning, heller ikke om skov, eng eller uproduktive arealer, men alene om et totalfredet jordstykke.

Der må derfor her være tale om nævnte 'særlige forhold', (...)"

I et brev af 11. januar 2005 til B udtalte jeg følgende:

Ombudsmandens udtalelse

"Jeg bemærker indledningsvis at sagen om noteringen af ejendommen som landbrugsejendom i 1999 ikke indgår som en del af min undersøgelse. At ejendommen er noteret som en landbrugsejendom, er således et faktum som jeg ved min undersøgelse af sagen må lægge oprøvet til grund.

Ved min gennemgang af sagen har jeg koncentreret mig om Direktoratet for FødevarerErhvervs afgørelse af 24. oktober 2002.

I afgørelsen afviste Direktoratet for FødevarerErhverv klagen. Som begrundelse herfor henviste direktoratet til at jordbrugskommissionens afgørelse i den konkrete sag beroede på et skøn, og at kommissionens afgørelse ikke led af retlige mangler. Direktoratet henviste til § 1, stk. 2, i bekendtgørelse om administration af landbrugsloven mv. (bekendtgørelse nr. 625 af 26. juli 1999) der havde følgende indhold:

'§ 1.

...

Stk. 2. Jordbrugskommissionernes afgørelse af retlige spørgsmål kan påklages til Strukturdirektoratet [nu Direktoratet for FødevarerErhverv; min bemærkning]. Herudover kan jordbrugskommissionernes afgørelser ikke påklages. Klagefristen er 4 uger fra den dag, afgørelsen er meddelt ansøgeren.'

Det kan på den baggrund ikke give mig anledning til bemærkninger at direktora-

ret alene foretager en retlig prøvelse af jordbrugskommissionens afgørelse og ikke går ind i det konkrete skøn der er foretaget i sagen.

Retlige spørgsmål i en sag som den foreliggende kan bestå i både materielle og processuelle retlige forhold. Direktoratets opgave som rekursmyndighed i en sag som den foreliggende er således dels at undersøge om kommissionens afgørelse er udtryk for en forkert retsanvendelse af landbrugslovens regler, dels at undersøge om sagen er blevet behandlet i overensstemmelse med gældende sagsbehandlingsregler og forvaltningsretlige grundsætninger.

Deres klage til direktoratet rejser efter min opfattelse særligt følgende problemer vedrørende retlige forhold:

1. Det retlige grundlag for jordbrugskommissionens afgørelse.
2. Jordbrugskommissionens begrundelse.
3. Betydningen af eventuelle fejl ved behandlingen og afgørelsen i 1999 om notering af landbrugspligt på ejendommen.

Ad 1: Det retlige grundlag for jordbrugskommissionens afgørelser

Jordbrugskommissionen henviste i sin afgørelse til landbrugslovens § 4. Bestemmelsen havde på tidspunktet for kommissionens afgørelse følgende ordlyd (bekendtgørelse nr. 598 af 15. juli 1999 af landbrugsloven):

'§ 4. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan tillade ophævelse af landbrugspligt på en landbrugsejendom eller på en del af en landbrugsejendom ved udstykning eller arealoverførsel. Tilladelsen kan i almindelighed forventes meddelt,

- 1) når jorden i nær fremtid kan påregnes inddraget til udbygning af bysamfund med boliger, arbejdspladser m.m., til offentlige formål eller til sommerhusbebyggelse m.m., og jorden ligger i byzone, i sommerhusområde eller i områder

af landzone, som i en endeligt vedtaget eller godkendt lokalplan er udlagt til de nævnte formål,

- 2) når jorden i nær fremtid kan påregnes anvendt til bebyggelse m.v., og parcellen ikke overstiger 5.000 m²,
- 3) når særlige forhold taler derfor.

Stk. 2. Landbrugspligten kan ophæves på skovarealer over 35 ha, der er pålagt fredskovspligt.

Stk. 3. Ophævelse af landbrugspligt efter stk. 1 kan bl.a. betinges af, at det pågældende areal drives jordbrugsmæssigt, jf. § 7 a, stk. 1, indtil det tages i brug til andet formål, og at arealet på ny pålægges landbrugspligt og afhændes, hvis det ikke inden en nærmere fastsat frist på mindst 18 måneder er taget i brug til formålet. Pålæggelse af landbrugspligt kan i dette tilfælde ske, enten ved at ejendommen genoprettes som landbrugsejendom, eller ved at arealet afhændes til sammenlægning med en bestående landbrugsejendom efter reglerne i § 13.

Stk. 4. Ophævelse af landbrugspligt kan ligeledes betinges af, at ejendommens øvrige jorder fraskilles ejendommen og sammenlægges med anden landbrugsejendom. Såfremt jorden agtes anvendt til skov eller til rekreative formål, kan tilladelsen bl.a. betinges af, at jorden tilplantes og pålægges fredskovspligt i henhold til skovloven, eller at jorden pålægges forpligtelser, der tager sigte på bevarelse af landskabelige værdier eller tilgodeser ordensmæssige og almene samfundsmæssige hensyn, herunder bl.a., at der sikres offentligheden adgang til arealerne. Såfremt jorden agtes anvendt til udnyttelse af råstofforekomster, kan der for tilladelsen bl.a. stilles betingelser som angivet i § 7 a, stk. 4, sidste pkt.

Stk. 5. Ophævelse af landbrugspligten på en del af en landbrugsejendom kan bl.a. nægtes, når der ønskes fraskilt beboelses- eller avlsbygninger, der hører til ejendommen, eller når restejendommen

vil blive opdelt på uheldig måde for driften.

Stk. 6. Når en landbrugsejendom ved udstykning eller på anden måde nedbringes under 2 ha, ophæves landbrugspligten, medmindre ejeren ønsker den opretholdt. Hvis ejendommen nedbringes under 0,5 ha, bortfalder landbrugspligten.

Stk. 7. Ministeren fastsætter regler om, at landbrugspligten kan bortfalde uden tilladelse efter stk. 1 i forbindelse med udstykning m.v.'

Som det fremgår af bestemmelsen, indeholder denne syv stykker hvoraf nogle er inddelt i flere litra. Stykkerne omhandler forskellige retlige forhold; således angiver stk. 1 og 2 i hvilke tilfælde myndighederne kan tillade ophævelse af landbrugspligten, mens stk. 3 og 4 angiver hvilke betingelser der kan stilles for en eventuel ophævelse af landbrugspligten. Jordbrugskommissionernes anvendelse af landbrugsloven er endvidere reguleret i landbrugscirkulæret (cirkulære nr. 26 af 22. februar 2000 om landbrugsloven).

Det fremgår ikke af jordbrugskommissionens afgørelse eller sagens akter i øvrigt hvilket stykke i § 4 i landbrugsloven jordbrugskommissionen har truffet afgørelse efter. Det fremgår heller ikke om kommissionen i forbindelse med sin vurdering af sagen har inddraget de relevante bestemmelser i landbrugscirkulæret. Det eneste tidspunkt hvor kommissionen ses at henvise til et bestemt stykke i landbrugslovens § 4, er i kommissionens hørings svar af 13. august 2002 til direktoratet hvor kommissionen synes at koncentrere sig om hvorvidt betingelserne i § 4, stk. 4, om offentlighedens adgang er opfyldt.

På dette grundlag mener jeg ikke at det er muligt at vurdere om jordbrugskommissionen har foretaget sin vurdering af om ansøgningen om ophævelse af landbrugspligten kunne imødekommes, efter de relevante bestemmelser i landbrugsloven og landbrugscirkulæret. Det er heller

ikke klart hvilken retlig betydning kommissionen har tillagt sine bemærkninger om anvendelsen af landbrugslovens § 4, stk. 4.

Jeg kan ikke efter min gennemgang af sagen se at direktoratet har undersøgt eller forholdt sig til dette spørgsmål. Denne usikkerhed om grundlaget for jordbrugskommissionens afgørelse er uden tvivl et 'retligt spørgsmål' som direktoratet som rekursinstans var forpligtet til at efterprøve. Derfor burde direktoratet efter min opfattelse under behandlingen af Deres klage have afklaret om jordbrugskommissionen havde udøvet sit skøn på det korrekte retlige grundlag i landbrugsloven mv.

Ad 2: Forvaltningslovens begrundelseskrav (forvaltningslovens §§ 22 og 24)

(A) anførte i deres brev af 4. december 2001 til jordbrugskommissionen at de ikke kunne forstå at kommissionen efter landbrugslovens § 4 kunne meddele afslag på ansøgningen om ophævelse af landbrugspligten. De henviste herved til landbrugslovens § 4, stk. 4. Dette forhold gav ikke jordbrugskommissionen anledning til at angive et mere præcist retsgrundlag for sin afgørelse eller til nærmere at forklare anvendelsen af de forskellige bestemmelser i landbrugslovens § 4.

Også over for direktoratet pegede (A) på dette spørgsmål idet de i deres klage udtrykkeligt anførte at jordbrugskommissionen ikke havde givet ansøger oplysning om hvilken del af landbrugslovens § 4 kommissionen havde anvendt.

Spørgsmålet om mangelfuld begrundelse kan omfatte både en stillingtagen til hvorvidt landbrugsloven er anvendt korrekt, og en stillingtagen til om de mere formelle krav der findes i forvaltningslovens § 24, er overholdt. Førstnævnte spørgsmål har jeg behandlet ovenfor under punkt 1.

Efter forvaltningslovens § 22 skal en skriftlig afgørelse der ikke giver parten fuldt ud medhold, være ledsaget af en

samtidig begrundelse. Kravene til begrundelsens indhold fremgår af forvaltningslovens § 24 der har følgende indhold:

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

...'

Som det fremgår, skal en afgørelse indeholde en henvisning til de retsregler som afgørelsen er truffet efter. Henvisningen skal være præcis med angivelse af efter hvilken paragraf og eventuelt stykke og litra eller nummer afgørelsen er truffet. Endvidere skal begrundelsen angive de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen. En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold. Jeg henviser i øvrigt til Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter (1999), s. 422 ff, og Forvaltningsret ved Hans Gammeltoft-Hansen med flere (2002), s. 556 ff, der nærmere beskriver de begrundelseskrav der stilles efter forvaltningsloven.

Direktoratet for FødevarerErhverv ses hverken at have forholdt sig til at (A) ikke mente at have fået en forklaring på hvorfor jordbrugskommissionens afgørelse havde fået det pågældende indhold, eller til (A)'s klage over at jordbrugskommissionen ikke havde angivet hvilken del af landbrugslovens § 4 der lå til grund for kommissionens afgørelse.

Også spørgsmålet om hvorvidt begrundelsen overholder de forvaltningsretlige krav, er uden tvivl et retligt spørgsmål som direktoratet burde have forholdt sig til.

Direktoratet burde derfor efter min opfattelse i sin afgørelse have taget stilling til om forvaltningslovens begrundelseskrav

var overholdt af jordbrugskommissionen. Det er i den forbindelse ikke tilstrækkeligt at Direktoratet for FødevarerErhverv – i stedet for en stillingtagen til jordbrugskommissionens begrundelse – blot selv henviser til de regler som direktoratet mener er relevante for afgørelsen.

Ad 3: Spørgsmålet om fejl i forbindelse med noteringen af ejendommen som landbrugsejendom

Ansøgningen om ophævelse af landbrugspligten blev bl.a. begrundet med at hverken jordbrugskommissionen eller landinspektøren dengang i 1998/1999 da ejendommen blev noteret som landbrugsejendom, havde vejledt om at der senere kunne opstå problemer med på ny at få ophævet landbrugspligten. I klagen til direktoratet blev det blandt andet gentaget at kommissionen ikke dengang havde oplyst hvilken betydning en notering som landbrugsejendom ville få.

Jeg har forstået Dem således at der aldrig ville være blevet ansøgt om sammenlægning med det pågældende stykke jord i 1998 hvis (A) havde vidst at det næppe senere ved et bortsalg ville være muligt at få ophævet landbrugspligten igen. Det spørgsmål der således rejstes, er om jordbrugskommissionen – selv om (A) havde hjælp af en landinspektør – dengang burde have vejledt om disse konsekvenser, og om den eventuelle manglende vejledning kan have betydning for det skøn som jordbrugskommissionen skal udøve ved den aktuelle ansøgning om ophævelse af landbrugspligten.

Umiddelbart har jeg forstået jordbrugskommissionens afgørelse således at kommissionen har afvist at der dengang i 1998/1999 blev begået vejledningsfejl. Direktoratet for FødevarerErhverv har imidlertid ikke taget stilling til dette spørgsmål i forbindelse med sin afgørelse. Om der dengang blev begået vejledningsfejl der skal tillægges betydning i forbindelse med

jordbrugskommissionens skøn i denne sag, er utvivlsomt et 'retligt spørgsmål' som direktoratet som rekursinstans var forpligtet til at efterprøve. Derfor burde direktoratet efter min opfattelse i sin afgørelse have taget stilling hertil.

(A) og De har endvidere under sagen henvist til at det dyrkbare areal er under to hektar. Landbrugslovens § 3 havde følgende indhold på tidspunktet for notering af landbrugspligten (lovbekendtgørelse nr. 769 af 24. august 1994):

'§ 3. Landbrugsministeren lader foretage notering i matriklen som angivet i § 2 af ejendomme på 2 ha eller derover, såfremt mindst 2 ha af ejendommens jordtilliggende anvendes til landbrug, gartneri, herunder blomstergartneri, frugtplantage, planteskole eller lignende jordbrugsvirksomhed, og ejendommen er forsynet med beboelsesbygning, hvorfra jorden drives af beboerne.

Stk. 2. Landbrugsministeren kan endvidere efter ansøgning lade foretage notering af gartnerier, specielt væksthusegartnerier, uanset at ejendommens jordtilliggende er under 2 ha. Det forudsættes, at de i stk. 1, sidste led, fastsatte betingelser er opfyldt.

Stk. 3. Notering kan undlades, når forholdene taler derfor.'

På den baggrund mener jeg at det havde været naturligt om Direktoratet for FødevarerErhverv havde foretaget en vurdering af det retlige spørgsmål om hvorvidt det var korrekt at jordbrugskommissionen havde imødekommet ansøgningen om notering af ejendommen som landbrugsejendom, og om dette forhold kunne tillægges nogen betydning i forbindelse med ansøgningen om ophævelse af landbrugspligten.

Sammenfatning

Som det fremgår af de foregående afsnit, burde Direktoratet for FødevarerErhverv have afklaret om jordbrugskommissionen

havde udøvet sit skøn på det korrekte retlige grundlag i landbrugsloven mv. Endvidere burde direktoratet have taget stilling til om forvaltningslovens begrundelseskrav var overholdt af jordbrugskommissionen, og om der i 1998/1999 blev begået fejl der skal tillægges betydning i forbindelse med jordbrugskommissionens skøn i den aktuelle sag.

Direktoratet for FødevarerErhverv har således ikke i sagen foretaget den prøvelse

som direktoratet efter lovgrundlaget var forpligtet til. Dette mener jeg er kritisabelt. Jeg har gjort Direktoratet for FødevarerErhverv bekendt med min opfattelse og henstillet til direktoratet at genoptage behandlingen af Deres klage og træffe en ny afgørelse.

Jeg har bedt om underretning om den fornyede afgørelse i sagen, men foretager mig som udgangspunkt ikke videre medmindre jeg på ny hører fra Dem.”

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2005 afsluttet 57 sager inden for Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings sagsområde. 44 af disse sager blev afvist.

De resterende 13 sager blev realitetsbehandlet. Alle 13 sager handlede om afgørelser. 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. 29, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	10	2	0	3
<i>I alt</i>	<i>10</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>3</i>

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 12-3: It-løsninger i forbindelse med kommunalreformen. Sikring af at grundlæggende forvaltningsretlige krav overholdes

Udvalgene vedr. Videnskabelig Uredelighed

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

Universiteter og højere læreanstalter

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

2 sager fra universiteter og højere læresteders sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 12-1: Flytning af professor til andet institut ved universitet. Afgørelsesbegrebet. Partshøring

Sag nr. 12-2: Ytringsfrihed. Private eller tjenstlige aktiviteter. Ledelsesretten

12-1. Flytning af professor til andet institut ved universitet Afgørelsesbegrebet. Partshøring

Ansættelses- og arbejdsret 1.9. – Forvaltningsret 1133.1 – 1133.2 – 114.1 – 115.3 – 2.3.

En professor blev flyttet fra et institut til et andet institut ved samme universitet på grund af samarbejdsproblemer som efter universitetets opfattelse skyldtes professoren.

Ombudsmanden udtalte at da der lå bebrejdelseværdige forhold til grund for flytningen, måtte flytningen være en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Ombudsmanden kritiserede at myndighederne ikke havde behandlet flytningen som en afgørelse og (derfor) ikke havde partshørt efter reglen i forvaltningslovens § 19. Desuden burde den ulovbestemte videregående partshøringspligt have været iagttaget.

Ministeriet genoptog sagen i overensstemmelse med ombudsmandens henstilling, og efter partshøring traf universitetet en ny afgørelse i sagen hvor universitetet fastholdt at flytningen var berettiget.

(J.nr. 2004-3653-814).

Sagen drejede sig om flytning af en professor, A, fra et institut til et andet institut ved et universitet.

Det fremgik af sagen at rektor for X Universitet i e-mail af 4. november 2003 på baggrund af en længere avisdebat indbød A til en samtale om "hvad der er facts, og hvad der er antagelser, i hele dette forløb". Dekanen ved Y Fakultet skulle ligeledes deltage da han var impliceret i sagen.

A svarede den 5. november 2003 at han gerne deltog i et møde og så frem til "at den ikke-åbne hetz mod mig, der bl.a. har sit udspring i handlinger og beslutninger fra både den tidligere og nuværende dekan effektivt stoppes".

I e-mail af 29. november 2003 skrev rektor til A bl.a. at det var vigtigt at blive enige om de faktuelle forhold i sagsforløbet. Emnet for mødet var derfor selve sagsforløbet. Da rektor fornemmede at tilliden mellem parterne ikke var optimal, ville personalechefen tage referat af mødet.

Mødet blev fastlagt til afholdelse den 12. december 2003.

I brev af 3. december 2003 skrev dekanen bl.a. følgende til A:

"Som jeg orienterede dig om på vort møde i går tirsdag den 2. december 2003, har jeg be-

sluttet, at du med virkning fra 10. december 2003 flyttes fra (Z) Institut til Institut (Æ).

Baggrunden for min beslutning er, at jeg finder, at din tilstedeværelse på (Z) Institut har en negativ effekt på instituttets mulighed for at fungere – herunder at jeg opfatter din tilstedeværelse som en belastning for det psykiske arbejdsmiljø.

Flytningen medfører, at du fysisk vil blive flyttet fra dit kontor på (Z) Institut til et kontor på Institut (Æ), ligesom du fremover sekretariatsmæssigt vil blive betjent af sekretariatet på Institut (Æ).

Dine arbejdsopgaver vil fortsætte som hidtidig, idet din undervisning fortsat skal ligge indenfor den undervisning, der påhviler (Z) Institut. De fremtidige undervisningsopgaver aftales mellem institutlederne af de 2 institutter (pt. (...) og (...))."

A's fagforbund, B, skrev i brev af 8. december 2003 til universitetet at flytningen, som var begrundet i disciplinære årsager, var en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at A ikke var blevet partshørt inden afgørelsen blev truffet. Afgørelsen var derfor efter forbundets opfattelse ugyldig.

Dekanen svarede den 8. december 2003 at beslutningen om at flytte A var et udslag af arbejdsgiverens ret til at lede og fordele ar-

bejdet, og sådanne beslutninger var ikke omfattet af forvaltningsloven. Flytningen indebar ingen ændringer i A's stillingsindhold eller arbejdsvilkår, og der var på ingen måde tale om en disciplinær foranstaltning.

I brev af 9. december 2003 fastholdt forbundet at A skulle have været partshørt inden afgørelsen, som i allerhøjeste grad var begrundet i hans forhold. Hertil kom at det var en væsentlig stillingsændring at han blev flyttet til et institut som han ikke havde nogen naturlig tilknytning til, at hans arbejdsopgaver fortsat ville ligge inden for Z Instituts område, men uden sekretariatsbetjening herfra, og at han fremover skulle være underlagt to institutledere.

Dekanen svarede i brev af 12. december 2003 bl.a. følgende:

"Det fastholdes, at den trufne beslutning om flytning af (A) ligger inden for grænserne af ledelsesretten og på ingen måde er et udslag af en disciplinær foranstaltning. Universitetet har ikke alene ret til, men også pligt til prompte at træffe de ledelsesmæssige beslutninger, der er sagligt nødvendige for at drive såvel instituttet som fakultetet.

Universitetet afviser fortsat, at der er tale om en væsentlig stillingsændring. Flytningen er uden betydning for (A)'s faglige virke. Der sker ingen ændringer i hverken stillingsindhold eller arbejdsvilkår, ligesom der ikke, som hævdedet, er tale om, at han bliver underlagt to institutledere.

Universitetet ønsker med beslutningen at bidrage til at skabe ro på (Z) Institut, og opfordrer fabforbund (B) til at medvirke hertil. Ledelsen på universitetet ser det nemlig som sin opgave at sørge for, at der etableres ordentlige og rolige arbejdsforhold for samtlige medarbejdere, herunder et ganske betydeligt antal fagforbund (B)-ansatte på såvel (Z) Institut som fakultetet som helhed.

Denne ledelsesopgave opfylder universitetet ved at flytte (A) uden, at hans faglige udfoldelsesmuligheder ændres eller besværliggøres og uden, at der ligger disciplinære tiltag bag beslutningen."

Ligeledes den 12. december 2003 skrev dekanen i en e-mail til A bl.a. at det ikke var muligt at imødekomme dennes betingelser for en frivillig flytning. Dekanen ville derfor snarest foranledige flytningen til et kontor på Institut Æ hvor A ville få samme vilkår som de øvrige medarbejdere. Dekanen beklagede at der ikke var anden udvej for at genoprette samarbejdsklimaet på Z Institut.

I brev af 15. december 2003 til A skrev dekanen bl.a. at han nu havde foranstaltet flytningen. Han bad derfor om at A afleverede sin nøgle til Z Institut hvorefter han ville få udleveret en ny til Institut Æ. Dekanen skrev at det var med dyb beklagelse at han havde måttet tage dette skridt, men der var efter hans opfattelse ingen anden måde til løsning af de alvorlige samarbejdsproblemer.

Forbundet klagede herefter i brev af 19. december 2003 til rektor for universitetet. Til støtte for at der var tale om væsentlige stillingsændringer, anførtes bl.a.

at A's norm for ekstra undervisning og administration angiveligt ville blive annulleret ved flytningen,

at han ville få væsentligt færre studentermedhjælpstimer,

at hans kontakt til studentermedhjælperne på Z Institut besværliggjordes,

at sekretærbistanden ville falde væsentligt både i omfang og kvalitet,

at det faglige miljø ændredes fra et (...) miljø til et snævert (...) miljø med fokus på (...), og

at han reelt ville være underlagt to institutledere da hans undervisning fortsat ville ligge under Z Institut.

I brev af 15. januar 2004 til rektor kommenterede dekanen klagen. Han skrev bl.a. følgende:

"Beslutningen om at flytte (A) er kulminationen på en række konflikter på (Z) Institut. På det seneste har disse konflikter været centreret omkring relationerne mellem (A) og institutleder (...), men også en række af instituttets øvrige medarbejdere har gennem de senere år været inddraget i konflikter

med (A). På denne baggrund har jeg vurderet, at flytningen af (A) var en nødvendig og saglig beslutning og dermed en forudsætning for, at der kan genetableres ordentlige arbejdsforhold for samtlige medarbejdere på instituttet. Da (A) ikke selv flyttede inden for den udmeldte tidsfrist, der udløb den 10. december 2003, foranledigede jeg en flytning søndag den 14. december 2003.

Som påpeget i mit brev til fagforbund (B) af 8. december 2003 medfører flytningen ingen væsentlige ændringer i (A)'s stillingsindhold eller arbejdsvilkår, og der er ikke tale om en disciplinær foranstaltning. Flytningen er sket som et led i arbejdsgiverens ledelsesret og er dermed efter min vurdering ikke omfattet af reglerne i forvaltningsloven. Der er derfor ikke gennemført en egentlig partshøring. I den forbindelse skal jeg dog erindre om, at inden jeg sendte mit brev af 3. december 2003 opsøgte jeg den 2. december 2003 (A) på hans kontor, hvor jeg mundtlig varslede den påtænkte flytning. Jeg orienterede ham her om baggrunden for og hensigten med den påtænkte flytning. (A) fik her lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger til en eventuel flytning. Endvidere blev der fredag den 12. december 2003 om formiddagen afholdt et møde mellem (A), personalechef (...), dig og undertegnede, hvor bl.a. flytningen blev drøftet. På dette møde blev (A) orienteret om baggrunden for flytningen og fik mulighed for at kommentere denne. (A) gav her udtryk for, at han var parat til at drøfte en aftale om flytning. Derfor blev der samme eftermiddag afholdt et møde mellem (A), institutleder (...), Institut (Æ) samt undertegnede, hvor såvel baggrunden for flytningen som (A)'s krav til en frivillig flytning blev diskuteret i detaljer. På dette møde ville (A) kun godkende flytningen, hvis han opnåede en række privilegier og særrettigheder. Dette måtte institutlederen og undertegnede afvise, og mødet endte derfor resultatløst. Den endelige beslutning om effektivering af flytningen traf jeg derfor sent fredag eftermiddag, da det

stod klart, at der ingen muligheder var for at opnå en aftale om en frivillig flytning. Ved fredagens møder fik (A) en indgående orientering om baggrunden for flytningen og havde mulighed for at kommentere denne, hvilket han også benyttede sig af. Ingen af (A)'s udsagn på fredagens møder indeholdt nye oplysninger, og gav mig derfor ikke anledning til at ændre beslutningen om flytningen.

I fagforbund (B)'s brev fremføres en række forhold omkring flytningen, som angiveligt vil medføre væsentlige stillingsændringer for (A). Hertil har jeg følgende specifikke bemærkninger:

Norm for ekstra undervisning og administration vil blive annulleret ved overflytningen

Den påståede opsparede undervisningsmængde stammer tilbage fra den periode i 1990'erne, hvor (A) selv var institutleder. Det kan oplyses, at det normsystem, der er anvendt ved opgørelsen, ikke gælder for den enkelte medarbejder, men er alene beregnet til belastningsberegning på de enkelte institutter i forhold til fakultetet. Endvidere gælder det, at (A) på intet tidspunkt før nu har gjort krav på indløsning af merundervisning i forhold til denne norm. Hvis (A) var forblevet på (Z) Institut, ville merundervisningen heller ikke kunne være blevet indfriet, og en del af hans konflikt med institutleder (...) omhandler netop dette normspørgsmål. I brev af 9. oktober 2003 har institutlederen således afvist hans ansøgning om undervisningsfritagelse i forårssemestret 2004. Overflytningen til et andet institut har dermed ingen betydning for (A)'s mulighed for at få indfriet den påståede merundervisning.

Tildeling af færre studentermedhjælpstimer

Ved et universitetsårs begyndelse får hvert institut tildelt et antal studentermedhjælpstimer i forhold til antal ansatte videnskabelige medarbejdere, og det er herefter instituttet, der administrerer fordelingen af timerne blandt medarbejderne. Siden (A) var institutleder, har han fået allokeret et uforholdsmæssigt stort antal af disse internt fi-

nansierede studentermedhjælpstimer i forhold til øvrige videnskabelige medarbejdere på fakultetet. Den nuværende institutleder på (Z) Institut har konstateret dette og meddelt (A), at han ikke fremover kan disponere over et tilsvarende antal timer. Det er derfor ikke korrekt, at (A) ved flytningen bliver dårligere stillet, end hvis han var forblevet på (Z) Institut.

Besværliggørelse af kontakt til studentermedhjælperne på (Z) Institut

Studentermedhjælperne er ikke placeret på et institut, men ansættes af den videnskabelige medarbejder, som har fået allokeret timerne. Studentermedhjælperne tildeles kun undtagelsesvis kontorfaciliteter, og flytningen medfører derfor ingen fysiske problemer omkring kontakten til disse.

Sekretærbistanden vil falde væsentligt i omfang og kvalitet efter flytningen

Jeg er på det seneste blevet opmærksom på, at (A), siden han var institutleder, i uforholdsmæssigt stort omfang i forhold til øvrige videnskabelige medarbejdere har trukket på sekretærbistand. På Det (...) Fakultet er normen, at der tildeles institutterne én sekretær pr. 8 videnskabelige medarbejdere. På Institut (Æ) vil (A) få en sekretærbistand, der fuldstændigt svarer til, hvad der stilles til rådighed for fakultetets øvrige videnskabelige medarbejdere. Dette ville også have været tilfældet, hvis han var forblevet på (Z) Institut. Bemærkningen om et fald i kvaliteten af sekretærbistanden efter flytningen er et udokumenteret postulat.

Fagligt miljø ændres fra et (...) til et (...)

Det er korrekt, at (A) fremover placeres i et andet miljø end det (...), men det er oplyst mig, at han kun i meget begrænset omfang har haft fagligt samarbejde med sine tidligere kollegaer på (Z) Institut. (A)'s publikationer bærer heller ikke vidnesbyrd om samarbejde med kolleger på (Z) Institut. Flytningen vil derfor næppe have nogen større effekt på hans forsknings- og undervisningsaktiviteter. Endvidere er han placeret i et lokale, der tidligere var allokeret til (Z) Insti-

tut, således at alternativet var, at en anden fra det institut ville være placeret der. Det kan endvidere oplyses, at der ikke er fastsat regler, der begrænser (A)'s muligheder for fortsat at have faglige aktiviteter sammen med øvrige medarbejdere fra den (...) faggruppe.

Underlagt to institutledere

Efter flytningen refererer (A) entydigt til institutlederen på Institut (Æ). De undervisningsaktiviteter, som han skal varetage, vil blive aftalt mellem de to institutledere, ligesom der mellem flere andre institutter på det (...) fakultet indgås aftaler om institutmæssig flytning eller bytning af undervisningsopgaver.

Med henvisning til ovenstående må jeg således tilbagevise, at der skulle være sket nogen ændring i (A)'s arbejdsvilkår, som han med rette kunne hævde overholdt set i forhold til de rettigheder, som øvrige VIP'er har ved fakultetet. Det er dermed fortsat min bedste opfattelse, at beslutningen om at flytte (A) ligger inden for grænserne af ledelsesretten og har været en saglig og nødvendig beslutning, der sikrer acceptable arbejdsforhold på (Z) Institut."

I brev af 5. februar 2004 til universitetet fremsendte forbundet A's bemærkninger til dekanens redegørelse. A anførte bl.a. følgende:

"Det anføres, at der ikke er 'gennemført en egentlig parthøring'. Det turde være en underdrivelse! Da dekanen sent om eftermiddagen 2. dec. 2003 mødte op på mit kontor – alene stående i døråbningen – indledte han med, at han havde besluttet at flytte mig fra (Z) Institut til Institut (Æ). Beslutningen var altså taget. Hertil svarede jeg, at han da kunne beslutte hvad som helst, men at han da også skulle overholde landets love og respektere mine øvrige rettigheder. Det siger vel næsten sig selv, at meningsudvekslingerne mellem os med dette udgangspunkt fra dekanens side var meget kortvarige. Årsagerne til uroen på (Z) Institut blev overhovedet ikke berørt.

...

Mødet 12. dec. på rektors kontor havde et helt andet formål end at diskutere min forestående tvangsflytning. Formålet var, som det fremgår af rektors mail af 4. nov. 2003, at forsøge 'at finde ud, hvad der er facts, og hvad der er antagelser, i hele dette forløb' begyndende med mine indlæg i (en avis) og dennes netavis 15. juni og indtil begyndelsen af november. Jeg vedlægger bilagene 1-5 til dokumentation heraf.

Ved afslutningen af mødet på rektors kontor 12. dec. blev det godt nok diskuteret, om det var muligt at indgå en frivillig aftale om min flytning. Det indvilgede jeg i at diskutere, da heller ikke jeg synes, det er specielt rart at være ansat ved et institut, hvor nogle hellere ser min hæl end min tå, og fordi jeg altid er villig til at indgå et kompromis, hvis dette er tilfredsstillende – dog først efter en del tøven, da jeg ønskede tid til at formulere mine betingelser. Men mødet skulle åbenbart holdes med meget kort varsel (efterfølgende må jeg antage, at dekanen allerede havde aftalt med betjente m.m., at mit kontor skulle flyttes søndag 14. dec.). Også dette gik jeg med til, jf. min vilje til kompromis.

Inden mødet kl. 14 samme dag 12. dec. 2003 nedfældede jeg – håndskrevet – jf. bilag 6 de syv punkter jeg ville rejse på mødet, hvor foruden dekanen og undertegnede også institutleder (...) deltog.

Som naturligt var koncentrerede diskussionen sig om disse syv punkter. Der var imidlertid kun lydhørhed over for krav nr. 7 og måske også over for krav nr. 2. Mødet endte med, at jeg fik tilsagn om, at jeg skulle have en endelig reaktion på de syv punkter, som jeg så endeligt kunne tage stilling til. Men som det fremgår af bilagene 7-9 så brød dekanen denne aftale.

Det er ukorrekt, når dekanen i brevet af 15. jan. 2004 skriver, at 'baggrunden for flytningen (...) blev diskuteret i detaljer' og 'Ved fredagens møder fik (A) en indgående orientering om baggrunden for flytningen'. Det er muligt, at dekanens dårlige samvittighed

har foranlediget, at dette er sket i dekanens tankeverden, men det er ikke tilfældet medmindre han og jeg har helt forskellige opfattelser af, hvad der forstås ved baggrunden for flytningen. Det er da også absurd at forestille sig, at det i et tidspresset møde (jeg skulle til (...) for at fejre fødselsdag), hvor formålet er at indgå en frivillig fremtidsrettet aftale, bruges tid til i detaljer at diskutere omstændigheder, der ville ophæves af en frivillig aftale!

Ad norm for undervisning og administration

Det er korrekt, at normsystemet er vedtaget af fakultetet, og er blevet benyttet til at vurdere, om bemanningen på institutterne er således, at der sikres nogenlunde samme arbejdsbelastning til undervisning og administration.

På (Z) Institut har dette normregnskab – suppleret med enkelte institutbeslutede tilføjelser – imidlertid også været grundlag for den interne arbejdsfordeling i relation til undervisning og administration. Dette, som dekanen ikke omtaler, er også grunden til, at min situation er blevet forringet, idet institutlederen på (institut Æ) – givetvis efter aftale med dekanen – meget klart har sagt, at han ikke interesserer sig for min tidligere arbejdsindsats i relation til undervisning og administration. Han har dog afvist blot at modtage en opgørelse heraf!

...

Ad tildeling af studentermedhjælpstimer

Det er korrekt, at jeg – med den norm, der anvendes ved (...) – har fået tildelt forholdsvis mange studentermedhjælpstimer. Men dekanen forklarer ikke hvorfor. De forholdsvis mange studentermedhjælpstimer skyldes:

– at jeg har det fag, der kræver mest aktuel opdatering. Til dette fag – (...) – har jeg bl.a. skrevet syv lærebøger, udarbejdet omfattende vejledende opgavebesvarelser samt udarbejdet internet-versioner eller lign. til to af lærebøgerne. Derved har jeg også bidraget til, at fakultetet har et vist beredskab i forhold til e-læring, selv om fakultetet i vidt

omfang har været passivt på dette område. Dette foregangsarbejde har kun været mulig ved betydelig medvirken fra mine studentermedhjælpere. Jeg henviser til bilag 10-12,

– at jeg har ansvaret for, at Det (...) Fakultet er knyttet op til de mest anvendelige databaser, hvortil der er udarbejdet brugsanvisninger m.m.

Ad besværliggørelse af kontakt til studentermedhjælpere

Mine studentermedhjælpere var allokeret kontorfaciliteter på (Z) Institut, grundet betydningen heraf, også før og efter min periode som institutleder, hvorfor der også er sket en ændring af mine kontaktmuligheder til de studentermedhjælpere, som jeg har op-lært.

Ad sekretariatsbistand

Det påstås, igen uden dokumentation, at mit træk på sekretærbistand især er forøget, efter jeg blev institutleder. Dette er ikke korrekt, jf. min publikationsliste.

Det siger sig selv, at når man har samarbejdet med en meget dygtig sekretær i næsten 20 år, ja så vil kvaliteten falde – i hvert fald i en ikke ubetydelig overgangsperiode (det mærker jeg meget klart) – hvis der sker en udskiftning.

Hertil kommer, at de interne regler for brug af sekretærer er meget forskellige på (Z) Institut og på Institut (Æ), hvilket konkret indebærer en forringelse for mig.

Ad fagligt miljø

Mange af VIP'erne, i alt (...), på (Z) Institut har enten været ansat ganske kort ((...) ansatte) eller har tilhørt den gruppe, jeg oprindeligt havde et stillingsopgør med ((...) ansatte). Af især disse årsager har jeg ikke haft samarbejde om artikler m.m. med mine nuværende kollegaer på instituttet. Men det betyder ikke, at det ikke er helt forskelligt at være i et (...) miljø end i et miljø præget af (...). Det har jeg allerede mærket meget stærkt.

Det er på de fleste af de konkrete punkter kendetegnende for dekanens redegørelse, at han prøver at henhøre (mistænkeliggøre)

mine arbejdsforhold til min tid som institutleder. Det er endvidere betegnende for dekanens skrivelse, at der bruges udokumenterede påstande, hvilket givetvis også hænger sammen med, at han ikke har tilstrækkeligt kendskab til forholdene på (Z) Institut. Bl.a. anføres ikke engang den periode, hvor jeg var institutleder.

Afslutningsvis skal jeg fremhæve, at jeg i sammenhæng med tvangsflytningen er blevet orienteret om, at mine opgaver som fagansvarlig i (...) fag er blevet mig frataget. Dette kan jeg kun betragte som endnu en disciplinær sanktion mod mig. Senest kan jeg af referatet for mødet 27. jan. 2004 i Studienævn for (...) læse, at jeg også skal fratages fagansvaret for faget (...), hvortil jeg har skrevet alle lærebøgerne!"

Rektor meddelte i brev af 12. februar 2004 forbundet at rektoratet var enig i beslutningen om at flytte A. Rektor kunne helt tilslutte sig håndteringen af beslutningen samt de begrundelser herfor som var anført i dekanens redegørelse. Rektor lagde særlig vægt på at A havde haft samtaler med en række personer med ledelsesansvar ved universitetet før flytningen, og disse samtaler havde givet ham gode muligheder for at fremkomme med sine eventuelle bemærkninger til en flytning.

I brev af 22. marts 2004 til forbundet skrev A bl.a. følgende:

"Det er korrekt, at der har været konflikter på (Z) Institut, hvori jeg har været involveret. Men det er kendetegnende for dekanens redegørelse, at årsagerne til konflikterne – og dermed forståelsen af disse – ikke berøres og slet ikke overvejes.

De tidligere konflikter var, som både dekanen og fagforbund (B) ved, koncentreret om stillingsopslag. Jeg og instituttets daværende to øvrige fremtidige professorer: (...) og (...) ønskede mere brede stillingsopslag for at rekruttere de bedst mulige. Dette blev på det kraftigste søgt modarbejdet af bl.a. mulige interne ansøgere på instituttet til de kommende stillinger. Denne modstand mod

professorgruppens ønsker blev stærkt forøget af, at den daværende dekan (...) med fakultetsrådets efterfølgende tilslutning gik imod instituttets tre professorer. Denne strid blev i første omgang afsluttet med, at der 6. feb. 2001 blev indgået et kompromis, der implicit bl.a. byggede på, at der fremover kun skulle tillades relativt brede stillingsopslag på (Z) Institut.

Kort sagt: mit mål om bredere stillingsopslag af hensyn til rekruttering af de bedste gik igennem, hvorfor det vel også indirekte blev erkendt, at dette opgør var nødvendigt.

Men det forårsagede stor uro på (Z) Institut grundet ikke mindst den daværende dekans ikke regelkorrekte forhandlinger med gruppen mod bredere stillingsopslag. Og det var vel at mærke forhandlinger, der foregik uden om institutlederen på (Z) Institut, dvs. uden undertegnede, jf. også aftalen af 6. feb. 2001, der vedlægges som bilag 1.

Det er også korrekt, at der på det seneste har været en konflikt mellem institutleder (...) og undertegnede. Men igen 'glemmer' dekanen at redegøre for, hvad der var og er den bagvedliggende årsag til denne konflikt, som rektor startede ved som en reaktion på mine indlæg i (en avis) og dennes netavis 15. juni 2003 at fremsende et anbefalet brev dateret 18. juni 2003 til min privatadresse indeholdende en hel række ukorrekte påstande/anklager. Den heraf følgende konflikt mellem rektor/dekan og undertegnede kunne eller ville institutleder (...) ikke holde sig udenfor, selv om jeg stærkt anbefalede dette, idet jeg måtte frygte den heraf følgende risiko for uro på instituttet. Denne risiko blev en realitet, fordi (...) involverede sig på magthavernes side, jf. det givetvis uopfordrede brev fra (...) til rektor af 23. juni 2003. Brevet af 23. juni 2003 siger vel alt om en såvel svag som servil institutleders reaktion, dette brev er vedlagt som bilag 2.

Dette betød – som jeg frygtede – at der så opstod to fløje på instituttet: en, der støttede institutlederen, og en, der støttede undertegnede.

Kort sagt: det var rektors og dekanens egne helt igennem ubegrundede indgreb mod min ytrings- og forskningsfrihed i kølvandet på mine indlæg i avisen (...) og dennes netavis 15. juni 2003, der var den udløsende årsag til den seneste konflikt. Denne sag er som bekendt indbragt for ombudsmanden efter turen over ministeriet.

Det er naturligvis ovenstående, der efter min mening er den egentlige årsag til, at universitetet forsøger at undgå en partshøring, idet dekanens og rektors aktive bidrag til at fremkalde og vedligeholde konflikterne på (Z) Institut, så ville komme frem.

Som nævnt ønskede jeg, at institutleder (...) skulle holde sig neutral i 'dagbladskonflikten' mellem rektor/dekan og undertegnede. På tilsvarende måde har jeg ikke ønsket at indblende instituttets øvrige medarbejdere i konflikten mere end højst nødvendigt. Derfor er der også kun få – højst to – foruden mig selv og (...), der kender baggrunden for konflikten mellem os.

...

Alligevel har jeg ikke kunnet undgå indirekte at trække medarbejderne på (Z) Institut ind i sagen. På institutmødet 24. okt. 2003 kom institutleder (...) ind på benchmarkingprojektet mellem (...). I tilknytning hertil udspandt der sig en ubehagelig diskussion, idet institutlederen tilsyneladende ikke kunne eller ikke ville huske, hvorfor han havde fået et brevudkast til såvel tidligere som nuværende VIP'er på instituttet. Her kunne jeg imidlertid – med hjælp fra institutsekretæren – redegøre for og dokumentere, at (...) var fuldt ud orienteret. Det var ikke første gang, at jeg var ude for, at (...) ikke kunne/ikke ville huske, når han er trængt. Men det var første gang, jeg fik lejlighed til at demonstrere dette over for alle tilstedeværende, og den lejlighed benyttede jeg mig af, jf. bilag 30 og 31 til skrivelse af 26. nov. 2003 til fagforbund (B).

Derudover følte jeg mig også – jf. konflikten mellem institutlederen og undertegnede – nødsaget til at vise, at institutlederen ikke

engang afstod fra at tale falsk, selv når 'hele' instituttet var samlet. Et af instituttets medlemmer vil i givet fald bekræfte dette. Dette og ovenstående er baggrunden for et ubehageligt institutmøde og mine fremsatte krav om ændringer til referatet af institutmødet 24. okt. 2003, jf. igen bilag 30 og 31 til skrivelser af 26. nov. 2003 til (forbundet).

Min svarskrivelse på dekanens brev af 15. jan. 2004, der indgår som bilag 9, afsluttes med:

'Afslutningsvis skal jeg fremhæve, at jeg i sammenhæng med tvangsflytningen er blevet orienteret om, at mine opgaver som fagansvarlig i (...) fag er blevet mig frataget. Dette kan jeg kun betragte som endnu en disciplinær sanktion mod mig. Senest kan jeg af referatet for mødet 27. jan. 2004 i Studienævn for (...) læse, at jeg også skal fratages fagansvaret for faget (...), hvortil jeg har skrevet alle lærebøgerne!'

Jeg vedlægger for god ordens skyld dette referat som bilag 3. Det anførte fremgår endnu tydeligere af referatet for mødet 2. mar. 2004 i Studienævn for (...), der vedlægges som bilag 4.

Over for mig er fratagelsen af fagansvaret formelt blevet begrundet med, at (Z) Institut ikke kan acceptere, at fagansvar i centrale fag ikke kan placeres uden for instituttet. At dette blot er en efterrationalisering følger af, at fagansvaret i et så helt centralt fag som (...) er placeret ved en lektor uden for instituttet, jf. bilag 5. Det er blot endnu et eksempel på, at det ikke er korrekt, som ellers påstået af dekanen, at min tvangsflytning ikke påvirker mine arbejdsopgaver."

Herefter klagede forbundet på vegne af A til mig. Jeg bad forbundet udnytte muligheden for at indbringe sagen for Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling som fører tilsyn med universiteterne. Forbundet indbragte sagen for ministeriet den 20. april 2004.

I et åbent brev af 2. maj 2004 til videnskabsministeren og Folketingets Udvalg for

videnskab og teknologi redegjorde A for baggrunden for konflikten med rektor mfl.

Ministeriet skrev i brev af 7. juli 2004 til forbundet bl.a. følgende:

"Ministeriets rolle som tilsynsmyndighed

I henhold til universitetslovens § 34 kan der alene klages til ministeriet om retlige spørgsmål ved universiteters afgørelser om studerendes forhold, idet ministeren ikke har udnyttet sin ret efter § 34, stk. 2, til at give andre adgang til at klage til ministeriet.

Det betyder, at ministeriet alene har en tilsynspligt i henhold til universitetslovens § 1, stk. 2.

Indledningsvis skal det om tilsynspligten bemærkes, at hvor en egentlig rekursmyndighed som udgangspunkt har pligt til at realitetsbehandle enhver henvendelse eller klage, har en tilsynsmyndighed med et legalitetstilsyn kun pligt til at behandle en sag, hvis der er en vis sandsynlighed for, at gældende ret ikke er overholdt.

Det vil sige, at ministeriet kun har pligt til at behandle henvendelser, hvor der er en nærliggende sandsynlighed for, at universitetet ved at tilsidesætte ikke uvæsentlige retssikkerhedsgarantier har begået kvalificeret retsbrud, såkaldte 'klare og utvivlsomme tilsidesættelser af enkeltpersoners rettigheder'.

Det er dog samtidig ministeriets opfattelse, at ministeriet har en særlig pligt til at vurdere indsigelser fra tjenestemænd som (A), der følger af ansættelsesforholdet til staten.

...

Ministeriets vurdering af sagen

Det er ministeriets opfattelse, at professor (A) som tjenestemandsansat professor i henhold til tjenestemandslovens § 12 er forpligtet til at underkaste sig sådanne forandringer i sine tjenesteforretningers omfang og beskaffenhed, der ikke ændrer tjenestens karakter og som ikke medfører, at stillingen ikke længere kan anses for passende for ham.

(A) flyttes til Institut (Æ), og hans arbejdsopgaver er uændrede. Det fremgår udtryk-

keligt af dekan (...)’s brev af 3. december 2003 om flytningen, at (A)’s arbejdsopgaver vil fortsætte som hidtidig, idet hans undervisning fortsat skal ligge indenfor den undervisning, der påhviler (Z) Institut. Det er ministeriets opfattelse, at der ikke ved flytningen er sket væsentlige ændringer i (A)’s stilling.

En sådan flytning er (A) som tjenestemand forpligtet til at tåle, idet meddelelsen om flytning er en tjenestebefaling.

Da flytningen således efter ministeriets opfattelse ikke er en forvaltningsakt, bliver der heller ikke grund til at tage stilling til, om dekan (...)’s drøftelser den 2. december 2003 udgjorde en høring i forvaltningslovens forstand. Ministeriet skal dog påpege, at der ikke gælder formkrav til høringsprocessen.

Det fremgår således af Forvaltningsret af Hans Gammeltoft-Hansen med flere, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002, side 521, at forvaltningsloven ikke indeholder formkrav til selve høringsprocessen. Den kan gennemføres skriftligt eller mundtligt. ‘Formen skal blot respektere formålet med partshøringspligten, dvs. ønsket om at parten får mulighed for at kommentere, korrigere og supplere sagens faktuelle grundlag’.

Når flytningen ligger inden for arbejdsgiverens instruktionsbeføjelse, er det ministeriets opfattelse, at (A) er forpligtet til positivt at medvirke til flytningen, og det kan derfor betragtes som en tjenesteforseelse, hvis han ikke medvirkede ved selve den fysiske flytning.

Det fremgår af den ovenfor nævnte sag fra DSB, at ombudsmanden udtaler, at uanset at der ikke er tale om en forvaltningsakt ville det have været mere hensynsfuldt og bedst stemmende med god forvaltningsskik, om medarbejderen havde fået lejlighed til at udtale sig forud for beslutningen om overførsel og i den forbindelse modtaget en begrundelse for, hvorfor netop han skulle overføres. Ombudsmanden begrundet blandt andet sit

standpunkt med, at flytningen vil medføre væsentlige ændringer for den ansatte.

Som ovenfor nævnt er det ministeriets opfattelse, at flytningen ikke medfører væsentlige ændringer for (A) i hans daglige arbejde.

Samtidig er det i dekan (...)’s brev af 15. januar 2004 angivet:

‘I den forbindelse skal jeg dog erindre om, at inden jeg sendte mit brev af 3. december 2003 opsøgte jeg den 2. december 2003 (A) på hans kontor, hvor jeg mundtligt varslede den påtænkte flytning. Jeg orienterede ham her om baggrunden for og hensigten med den påtænkte flytning. (A) fik her lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger til en eventuel flytning. Endvidere blev der freddag den 12. december 2003 om formiddagen afholdt et møde mellem (A), personalechef (...), dig og undertegnede, hvor bl.a. flytningen blev drøftet. På dette møde blev (A) orienteret om baggrunden for flytningen og fik mulighed for at kommentere denne. (A) gav her udtryk for, at han var parat til at drøfte en aftale om flytning. Derfor blev der samme eftermiddag afholdt møde mellem (A), institutleder (...), Institut (Æ) samt undertegnede, hvor såvel baggrunden for flytningen som (A)’s krav til en frivillig flytning blev diskuteret i detaljer.’

Ministeriet finder på den baggrund, at (X) Universitet har levet op til de hensyn, der ligger bag den nævnte ombudsmandsudtalelse, idet (A) forud for beslutningen er blevet orienteret om baggrund herfor og har haft lejlighed til at komme med sine bemærkninger.

Det fremgår af artiklen ‘Partshøringsreglernes anvendelse i personalesager’ af kommitteret Jon Andersen og fuldmægtig Elizabeth Bøggild Nielsen, Ugeskrift for Retsvæsen, nr. 3, 23. januar 1999, at:

‘Der er herefter ikke tvivl om, at der gælder en retsgrundsætning, hvorefter offentlige forvaltningsmyndigheder har en udvidet partshøringspligt i forbindelse med visse byrdende personaleafgørelser, som bygger på et grundlag, der indeholder bebrejdelser

eller kritik imod den ansatte, eller hvis afskedigelsen er begrundet med uegnethed.

Det præcise indhold af retsgrundsaetningen kan ikke anses for helt afklaret.'

Det må således konstateres, at det dog er usikkert, i hvilket omfang der bør gennemføres horing i forbindelse med en flytning, og hvad kravene hertil er. Ministeriets udtalelse som tilsynsmyndighed må derfor læses med det forbehold, at retstilstanden er uklar. Men som det fremgår, finder ministeriet, at (X) Universitet har fulgt den ovenfor citerede praksis.

Det fremgår af dekan (...)'s brev af 3. december 2003, at (A)'s tilstedeværelse skulle have en negativ effekt på instituttets mulighed for at fungere – herunder at hans tilstedeværelse skulle være opfattet som en belastning for det psykiske arbejdsmiljø.

Det må antages, at (A) ikke har været bekendt med disse oplysninger før end ovennævnte drøftelser den 2. og 3. december 2003.

Ministeriet finder derfor, at (X) Universitet bør give (A) lejlighed til at komme med supplerende bemærkninger hertil, idet klagen må tages som udtryk for, at (A) ikke fuldt ud føler at have haft lejlighed til at kommentere oplysningerne."

Universitetet bad herefter i brev af 30. august 2004 A om at fremkomme med eventuelle supplerende bemærkninger. Som svar fremsatte A i brev af 10. september 2004 til rektor bl.a. følgende bemærkninger:

"Om baggrunden for min tvangsflytning har jeg ikke fået yderligere afgørende oplysninger end anført i dekanens brev af 3. dec. 2003:

'Baggrunden for min beslutning er, at jeg finder, at din tilstedeværelse på (Z) Institut har en negativ effekt på instituttets mulighed for at fungere – herunder at jeg opfatter din tilstedeværelse som en belastning for det psykiske arbejdsmiljø.'

Som jeg imidlertid allerede redegjorde for i min skrivelse af 22. marts 2004, som var vedlagt fagforbund (B)'s henvendelse til mi-

nisteriet, er det korrekt, at der har været uro på (Z) Institut, hvad der i øvrigt også har været efter min tvangsflytning, hvad dekanen i øvrigt er vidende om. Det afgørende er imidlertid, at denne uro ikke er forårsaget af mig, jf. min dokumentation heraf i skrivelser af 22. marts 2004. Hertil kommer, at jeg efterfølgende har erfaret, at dekanen forud for sin beslutning har drøftet min tvangsflytning med 'udvalgte personer' på (Z) Institut. Men jeg, som den direkte berørte, får først en ikke-konkret generel påstand om baggrunden for beslutningen, efter at den er taget. Kort sagt: der er ingen dokumentation for min 'skyld' i dekanens skrivelse af 3. dec. 2003 eller i efterfølgende skrivelser fra Universitetet.

Såfremt jeg skal have mulighed for at kommentere, korrigere og supplere sagens faktuelle grundlag, skal jeg derfor have fremsendt følgende:

1. 'alle de oplysninger, myndigheden inddrager i sagen', jf. skrivelse af 8. dec. 2003 fra fagforbund (B),

2. En skriftlig redegørelse fra universitetets side, hvor baggrunden for min tvangsflytning dokumenteres."

I brev af 29. september 2004 til A skrev rektor at det var hans opfattelse at A i den fyldige brevveksling og under de talrige møder i fornødent omfang var blevet orienteret om baggrunden for flytningen. Rektor mente ikke at der var anledning til at bede dekanen om at genoptage sagen.

A bad i brev af 4. oktober 2004 ministeriet om at pålægge universitetet at efterkomme hans anmodninger i brev af 10. september 2004.

Ministeriet skrev herefter den 14. oktober 2004 bl.a. følgende til A:

"Ministeriets vurdering af sagen

I ministeriets udtalelse af 7. juli 2004 er (X) Universitet anmodet om at give dig lejlighed til at kommentere oplysningerne i dekan (...)'s brev af 3. december 2003 om, at din tilstedeværelse skulle have en negativ effekt på instituttets mulighed for at fungere – her-

under at din tilstedeværelse skulle være opfattet som en belastning for det psykiske arbejdsmiljø.

(X) Universitet har herefter på ministeriets anmodning i sit brev af 30. august 2004 givet dig lejlighed til at komme med supplerende bemærkninger, således at du fuldt ud har haft lejlighed til at kommentere oplysningerne i brev af 3. december 2003.

Du har afgivet en udtalelse til (X) Universitet i brev af 10. september 2004, og (X) Universitet har herefter i sit brev af 29. september 2004 forholdt sig til din udtalelse.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling deler (X) Universitetets opfattelse af, at din udtalelse af 10. september 2004 ikke indeholder nye faktuelle oplysninger i sagen, der kan give ministeriet anledning til som tilsynsmyndighed at genoverveje sagen. For så vidt angår ministeriets rolle som tilsynsmyndighed henvises der til ministeriets brev af 7. juli 2004. Med hensyn til dine ønsker om at modtage

1. 'alle de oplysninger, myndigheden inddrager i sagen', jf. skrivelse af 8. dec. 2003 fra fagforbund (B),

2. En skriftlig redegørelse fra universitetets side, hvor baggrunden for din tvangsflytning dokumenteres.

skal vi henvise til ministeriets udtalelse af 7. juli 2004. Det skal samtidig understreges, at ministeriet som tilsynsmyndighed ikke har kompetencen til at give tjenesteordrer eller andre administrative instrukser til universitetet."

Herefter klagede forbundet til mig. Som bilag vedlagdes nogle kommentarer af 19. oktober 2004 fra A. Heri anførtes bl.a. følgende:

"Det fremgår flere steder af ovennævnte skrivelse, at ministeriet som en afgørende forudsætning har baseret sig på, 'at (A)'s arbejdsopgaver vil fortsætte som hidtidig.'

Denne forudsætning følger af, at ministeriet ukritisk baserer sig på dekan (...)s udtalelser i sagen, jf. bl.a. hans brev af 3. dec. 2003. Det er imidlertid ikke korrekt, at mine arbejdsopgaver er fortsat som hidtil. Jeg er

således systematisk blevet frataget fagansvaret i samtlige de fag, hvor jeg indtil forflyttelsen havde dette ansvar: (...). Dette gælder således også i det fag, hvortil jeg har skrevet samtlige de hidtil anvendte lærebøger: (...), jf. bilag I. Dette er en disciplinær foranstaltning, idet i hvert fald de nye fagansvarlige for: (...) ikke på nogen måde kommer på højde med min fagkundskab på disse to områder. Dette fremgår meget klart af bilagene II-IV. Og jeg har ikke fået et fagansvar i nye kurser. Senest – i september 2004 – har dekanen besluttet, at jeg ikke længere kan få forslag til seminaropgaver, bachelorprojekter og specialer optaget i 'Information om bachelorprojektet' for de (...)studerende, se bilag V-VI. Rent undervisningsmæssigt har jeg i dag derfor lavere status end en nyansat adjunkt, der f.eks. selv kan stille eksamensopgaver i de fag, den pågældende underviser i. Det kan jeg ikke, idet det er den fagansvarlige, der har kompetencen hertil. Min nuværende stilling er således undervisningsmæssigt ydmygende for mig og derfor ikke passende for mig som professor. Tvangsflytningen har derfor også medført væsentlige ændringer i mit daglige arbejde. Som det fremgår af bilag I (fra 9. jan. 2004) har dekanen imidlertid næsten fra starten handlet anderledes, selv om han udadtil har påstået, at mine arbejdsopgaver ville fortsætte som hidtil. Dette er f.eks. også tilfældet i dekanens efterfølgende skrivelse af 15. jan. 2004 (indgår som bilag 8 knyttet til bilag A). Dekanens medvirkning til at amputere mine arbejdsopgaver og -områder fremgår også direkte af bilag VI.

...

Efter min mening var det rektors og dekanens egne helt igennem ubegrundede indgreb mod min ytrings- og forskningsfrihed i kølvandet på mine indlæg i avisen (...) og dennes netavis 15. juni 2003, der var den udløsende årsag til, at der igen opstod konflikter på (Z) Institut. Dette er efter min opfattelse også grunden til, at universitetet forsøger at undgå en partshøring, idet dekanens og

rektors aktive bidrag til at fremkalde og vedligeholde konflikterne på (Z) Institut, så ville komme frem, se nærmere herom i bilag 11 knyttet til bilag A.”

Jeg bad myndighederne om udtalelser og om udlån af sagens akter.

I brev af 21. december 2004 til ministeriet udtalte rektor bl.a. følgende:

”Som det fremgår af mit brev af 29. september 2004 til professor (A), er det min opfattelse, at han i den fyldige brevveksling og under de forskellige møder er blevet fornødent orienteret om baggrunden for flytningen. Jeg kan her henvise til mine og dekan (...)’s breve i den medsendte bilagssamling og i særdeleshed til dekanens brev af 15. januar 2004, der indeholder en fyldestgørende fremstilling af hændelsesforløbet.

En efterfølgende begivenhed har i øvrigt vist, at dekanens beslutning om at flytte professor (A) var både saglig og nødvendig. Professor (A) har nemlig i marts måned 2004 via sin advokat, (...), ved byretten i (...) udtaget stævning mod sin tidligere institutleder ved (Z) Institut, lektor (...). I stævningen nedlægges der påstand om, at (...) straffes efter borgerlig straffelovens § 267 for at have fremsat fornærmelige sigtelser mod (A), ligesom der nedlægges påstand om, at sigtelserne kendes ubeføjede, jf. borgerlig straffelovs § 273. Der er endvidere nedlagt påstand om at (...) tilpligtes at betale en tortgodtgørelse til (A) på kr. 50.000 i medfør af erstatningsansvarsloven. Sagen har været domsforhandlet i dagene 15., 16. og 17. november 2004, og dommen forventes afsagt ultimo januar 2005.

Det er fuldstændigt uhørt i den akademiske verden og første gang i universitetets levetid, at en medarbejder går til domstolene for at få løst faglige uoverensstemmelser, og når dette forhold sammenholdes med (A)’s uendelige række af konflikter med andre kolleger, ville det efter min opfattelse være et ledelsessvigt, hvis dekan (...) ikke havde flyttet (A). Forud for dekanens udmøntning af beslutningen om flytningen har (A) sam-

tidigt haft rig lejlighed til at fremkomme med sine indsigelser og bemærkninger. Jeg kan eksempelvis henvise til, at emnet var genstand for indgående drøftelser det meste af dagen den 12. december 2003.

Jeg finder derfor fortsat ikke, at der er grundlag for at pålægge dekanen at genoptage sagsbehandlingen af flytningen af (A) fra (Z) Institut til Institut (Æ).”

Ministeriet meddelte i brev af 19. januar 2005 at det ikke havde yderligere bemærkninger.

I brev af 23. februar 2005 meddelte forbundet at injuriesagen var irrelevant, dels fordi den lå efter forflyttelsen, dels fordi den var en privatretlig tvist som universitetet ikke var part i. Forbundet har endvidere med brev af 30. marts 2005 fremsendt nogle yderligere kommentarer fra A.

Ombudsmandens udtalelse

”Var flytningen en afgørelse?”

Flytningen til et andet institut var efter myndighedernes opfattelse ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Flytningen var begrundet med at (A)’s tilstedeværelse på (Z) Institut havde en negativ effekt på instituttets mulighed for at fungere, og at hans tilstedeværelse var en belastning for det psykiske arbejdsmiljø. Desuden har universitetet henvist til alvorlige samarbejdsproblemer. Efter myndighedernes opfattelse var der ikke tale om en disciplinær foranstaltning.

Efter tjenestemandslovens § 24 kan bl.a. flytning til andet arbejdssted anvendes som en disciplinær straf, dvs. en sanktion for begåede tjenesteforseelser. Sådanne sanktioner anses altid for afgørelser. Samarbejdsproblemer anses normalt ikke for en tjenesteforseelse, og myndighederne betragtede ikke omstændighederne bag flytningen som tjenesteforseelse fra (A)’s side. Jeg er på denne baggrund enig med myndighederne i at flytningen ikke var en disciplinær foranstaltning i tjenestemandslovens § 24’s forstand.

Tjenestemandslovens § 12, stk. 1, giver forvaltningen en skønsmæssig beføjelse til at ændre en tjenestemandstillings omfang og beskaffenhed. Efter denne bestemmelse har en tjenestemand pligt til inden for sit ansættelsesområde at underkaste sig sådanne forandringer i sine tjenesteforretningers omfang og beskaffenhed som ikke ændrer tjenestens karakter, og som ikke medfører at stillingen ikke længere kan anses for passende for ham. Hvis ændringen går ud over grænserne for § 12, stk. 1, og dermed ud over den såkaldte tålegrænse, tales i almindelighed om forflyttelse. I så fald er stillingsændringen af en sådan karakter at tjenestemanden ikke er forpligtet til at finde sig i den, og tjenestemanden kan forlange sig afskediget med (aktuel) pension. Jeg henviser til Oluf Emborg og Peer Schaumburg-Müller, *Offentlig arbejdsret* (1998), s. 236 ff.

Hvis der er tale om stillingsændringer ud over tålegrænsen, er der utvivlsomt tale om afgørelser i forvaltningslovens forstand, se Kaj Larsen mfl., *Forvaltningsret* (2002), s. 214.

Det væsentlige element i begrebet forflyttelse er at tjenestens karakter ændres. Udgangspunktet ved afgørelsen er en sammenligning mellem stillingen før og efter den foretagne ændring.

Myndighederne har anført at flytningen ikke indebar ændringer i (A)'s stillingsindhold eller arbejdsvilkår. Hans arbejdsopgaver ville fortsætte som hidtil idet undervisningen fortsat skulle ligge inden for den undervisning der påhvilede (Z) Institut.

Efter (A)'s opfattelse indebar flytningen væsentlige ændringer med hensyn til bl.a. studentermedhjælp, sekretærbistand og fagligt miljø. Universitetet har bestridt at (A) ved flytningen blev stillet dårligere i disse henseender.

Endvidere har (A) oplyst at han er blevet frataget sine opgaver som fagansvarlig i samtlige de fag hvor han havde dette an-

svar, nemlig (...). Til faget (...) har han skrevet alle lærebøgerne. Han har ikke fået et fagansvar i nye kurser. Endvidere kan han ikke længere få forslag til seminaropgaver, bachelorprojekter og specialer optaget i 'Information om bachelorprojektet' for de (...) studerende. Rent undervisningsmæssigt har han derfor efter flytningen lavere status end en nyansat adjunkt der f.eks. selv kan stille eksamensopgaver i de fag den pågældende underviser i. Det kan han ikke da det er den fagansvarlige der har kompetencen hertil. (A) var af den opfattelse at stillingen undervisningsmæssigt var ydmygende for ham og derfor ikke passende for ham som professor.

Myndighederne har ikke specifikt kommenteret disse ændringer.

Selv om man ikke kan afvise at fratagelsen af ansvaret som fagansvarlig i realiteten er af betydning for stillingens indhold, er jeg dog mest tilbøjelig til at anse det for at ligge inden for tålegrænsen.

Flytningen var imidlertid begrundet i individuelle forhold hos (A). Der blev anvendt formuleringen at hans tilstedeværelse havde 'negativ effekt' og var en 'belastning'. Flytningen må derfor anses for meddelt (A) som person og ikke som udøver af en bestemt funktion. Der var således tale om en personalebeslutning og ikke en tjenestebefaling. Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), s. 44 ff.

Jeg må forstå begrundelsen for flytningen således at samarbejdsproblemerne efter myndighedernes opfattelse skyldtes (A). Det var således bebrejdesværdige forhold som lå til grund for beslutningen om flytning. Herved ligger situationen tæt op ad de forhold som karakteriserer egentlige disciplinære sanktioner. Under disse omstændigheder mener jeg at beslutningen om flytning må anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg henviser i den forbindelse til ombudsmandsudta-

lelserne i Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 130* og s. 623*, som vedlægges. Som følge heraf skulle forvaltningslovens regler om partshøring finde anvendelse.

Partshøring

De almindelige regler om myndighedernes pligt til at foretage partshøring er fastlagt i forvaltningslovens § 19, stk. 1, der har denne ordlyd:

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

Efter bestemmelsen skal der partshøres over oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagens afgørelse i det omfang disse er til ugunst for parten. Formålet med partshøring er at give den ansatte lejlighed til at kommentere de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder som myndigheden vil lade indgå i grundlaget for sin afgørelse. Den ansatte vil herved have mulighed for at kommentere, korrigere og supplere de foreløbige oplysninger og i det hele taget redegøre for sit syn på sagen.

Det er desuden antaget at forvaltningslovens § 19 i visse sager om uansøgt afskedigelse, herunder sager om afskedigelse som følge af samarbejdsvanskeligheder og uegnethed mv., og i sager om anvendelse af disciplinære sanktioner over for en offentlig ansat suppleres af en ulovbestemt videregående regel om partshøring ikke blot om sagens faktum, men også om

sagens retlige grundlag. Den ulovbestemte pligt indebærer en pligt for myndigheden til – inden der træffes afgørelse – i 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 for henholdsvis 1999, s. 1337, og 2002, s. 1269, Jon Andersen og Elizabeth Bøggild Nielsen i Ugeskrift for Retsvæsen 1999 B, s. 29-31, og Kaj Larsen og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 235 f og 532 ff.

Selv om flytningen ikke var en disciplinær foranstaltning, skyldtes den forhold som blev bebrejdet (A). Afgørelsen har derfor væsentlige lighedspunkter med de sager som ligeledes bygger på bebrejdesværdige forhold hos den ansatte, og hvor den udvidede partshøringspligt gælder, jf. ovenfor. På den baggrund er det min opfattelse at den ulovbestemte videregående partshøringsregel burde have fundet anvendelse i denne sag efter god forvaltningsskik. Der skulle således partshøres efter såvel forvaltningslovens § 19 som den ulovbestemte regel.

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 (2001), s. 377 ff. Forvaltningslovens § 19, stk. 1, fastsætter ikke formkrav til selve høringsproceduren. Det skal imidlertid gøres klart for parten at der er tale om en partshøring, se John Vogter, s. 399. Den

ulovbestemte retsgrundsætning indebærer en pligt til efter omstændighederne at give den ansatte en skriftlig redegørelse. Det følger af formålet med reglerne om partshøringspligt at i sager om flytning af en ansat skal den ansatte have lejlighed til at udtale sig inden der tages stilling til om flytningen skal gennemføres.

Dekanen skrev i brevet af 15. januar 2004 til rektor at der ikke var gennemført en egentlig partshøring. Dekanen havde dog den 2. december 2003 på et møde orienteret (A) om beslutningen om at flytte ham. Ifølge dekanen blev (A) på mødet orienteret om baggrunden for beslutningen, og han fik lejlighed til at komme med bemærkninger hertil. Myndighederne har desuden henvist til de drøftelser der fandt sted på møderne den 12. december 2003. (A) erkender at der var samarbejdsproblemer, men bestrider at han blev orienteret om de konkrete omstændigheder der lå til grund for beslutningen, og hvorfor netop han blev betragtet som årsag til disse.

Der er ikke i sagen notat om eller anden dokumentation for at (A) på mødet den 2. december 2003 blev orienteret om de faktiske omstændigheder og det retlige grundlag for beslutningen og fik lejlighed til at udtale sig herom. Der er heller ikke i sagen nogen dokumentation for hvad der blev drøftet på møderne den 12. december 2003 inden flytningen blev effektueret. Det fremgår dog af udtalelserne i sagen at man bl.a. drøftede en frivillig flytning, og det må derfor antages at baggrunden for universitetets ønske herom ligeledes har været berørt.

Ombudsmanden behandler klager på et skriftligt grundlag, og har i almindelighed ikke mulighed for at afhøre vidner i sagen. Det kan derfor ikke her med sikkerhed afklares hvad der blev drøftet på møderne. Under hensyn til at dekanen selv har udtalt at der ikke blev gennemført en egentlig partshøring, mener jeg imidlertid at det kan lægges til grund at der i hvert fald

ikke fandt en fyldestgørende partshøring sted. Myndighederne har da også i hele sagsforløbet fastholdt at beslutningen om flytningen ikke var en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at der derfor ikke var pligt til partshøring efter dette regelsæt. Jeg henviser desuden til at det følger af god forvaltningsskik at der gøres notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag, se Jens Olsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 642. Hvis der havde været foretaget partshøring, skulle dette have været noteret på sagen.

Som følge af ministeriets udtalelse om at (A) burde have lejlighed til at komme med supplerende bemærkninger da klagen måtte tages som udtryk for at han ikke fuldt ud følte at have haft lejlighed til at kommentere oplysningerne i brevet af 3. december 2003, gav universitetet ham lejlighed hertil. (A) fik imidlertid ikke yderligere oplysninger om grundlaget for beslutningen. Brevet af 3. december 2003 indeholdt ingen beskrivelse af hvilke konkrete omstændigheder der nødvendigjorde en flytning, eller myndighedens bevismæssige vurdering af disse. (A) fik derfor ikke i denne forbindelse lejlighed til at påpege eventuelle misforståelser, unøjagtigheder eller ufuldstændigheder i myndighedens sagsmateriale. Jeg kan på denne baggrund ikke anse det for godtgjort at der blev rettet op på den manglende/mangelfulde partshøring.

Sammenfattende er det på det foreliggende grundlag min opfattelse at (A) ikke blev partshørt i overensstemmelse med reglen i forvaltningslovens § 19, stk. 1, og den ulovbestemte regel. Jeg anser det for beklageligt at myndighederne ikke anså beslutningen om flytning for en afgørelse og (derfor) ikke foretog den nævnte partshøring. Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse. Selv om det er uomtvistet at der var samarbejdsproblemer, mener jeg ikke at det kan udelukkes at en korrekt gennemført partshøring

kunne have ført til et andet resultat, og jeg har derfor henstillet til ministeriet at det genoptager sagen og træffer en ny afgørelse i lyset af det jeg har anført.

(...)

Jeg foretager mig ikke mere i sagen.”

Ministeriet genoptog sagen i overensstemmelse med min henstilling, og efter gennem-

ført partshøring traf Syddansk Universitet den 7. november 2005 en fornyet afgørelse i sagen. Universitetet fastholdt at flytningen var berettiget. I brev af 21. november 2005 meddelte jeg universitetet at jeg på det foreliggende grundlag ikke foretog mig mere i sagen.

NOTER: (*) FOB 2003, s. 130 og s. 623.

12-2. Ytringsfrihed

Private eller tjenstlige aktiviteter. Ledelsesretten

Ansættelses- og arbejdsret 1.9. – Forvaltningsret 112.2 - 2.2 - 2.3. – Statsforfatningsret 3.2.

En professor klagede til ombudsmanden over at det universitet hvor han var ansat, havde krænket hans ytringsfrihed.

Professoren havde i en kronik kritiseret en rapport udarbejdet af tre af hans kolleger. Han havde også indkaldt erhvervsfolk til et møde til drøftelse af erhvervsudviklingen i regionen, og i den forbindelse henviste han til den kritiske kronik.

Universitetets rektor skrev i anledning af kronikken og mødeindkaldelsen til professoren og kritiserede hans adfærd der blev karakteriseret som "dybt illoyal". Kritikken blev fremsat bl.a. med baggrund i en aftale som tidligere var blevet indgået mellem professoren og rektor. Ifølge aftalen måtte professoren ikke, når han udtalte sig offentligt, referere til navngivne personer i direkte eller indirekte form. Rektor skrev desuden til dem som var inviteret til mødet, og gjorde opmærksom på at der var tale om et rent privat initiativ fra professorens side.

Ombudsmanden lagde til grund at professorens kritik af kollegerne og mødeindkaldelsen var tjenstlige aktiviteter. Reglerne om hvad offentligt ansatte kan ytre sig om som privatpersoner, var derfor ikke relevante.

Ombudsmanden udtalte at spørgsmålet om rektors reaktioner måtte bedømmes på baggrund af ledelsesretten. Ledelsesretten skal for så vidt angår ansættelsen på et universitet, udøves bl.a. med respekt for reglerne i universitetsloven.

Det var ombudsmandens opfattelse at forbuddet mod at referere til navngivne personer ikke var foreneligt med reglerne i universitetsloven om forskningsfrihed og tilskyndelse til at deltage i den offentlige debat. Den del af rektors kritik der havde baggrund i overtrædelse af dette forbud, var derfor ikke berettiget.

Derimod mente ombudsmanden at det lå inden for ledelsesrettens rammer at stille krav om loyal adfærd over for kolleger i forbindelse med faglig kritik, herunder krav til sprogbroen og til information, inden kritik fremsættes offentligt. Herudover måtte der også kunne stilles krav om at en professor underrettede universitetsledelsen inden der blev indkaldt til at møde hvor det fremstod som om mødet var indkaldt på universitetets vegne, og som om professoren repræsenterede universitetets synspunkter. I det omfang rektors kritik var baseret på disse forhold, kunne den således ikke give ombudsmanden anledning til bemærkninger.

Endelig var det ombudsmandens opfattelse at rektor som led i ledelsesretten kunne rette henvendelse til de inviterede for nærmere at redegøre for universitetets rolle og i den forbindelse kunne præcisere at de synspunkter som blev fremsat i mødeindkaldelsen, var professorens egne, og ikke universitetets synspunkter.

(J.nr. 2003-4209-815).

Det fremgik af sagens akter at A er professor i økonomi ved X Universitet. Indtil begyndelsen af 2001 var han institutleder ved Æ Institut. Efter nogle uoverensstemmelser

mellem A og universitetets ledelse bl.a. om proceduren i forbindelse med stillingsopslag afgav A og den daværende dekan for Ø Fakultet den 6. februar 2001 følgende fælleser-

klæring. A fratrådte samtidig som institutleder.

”Med henvisning til den af fakultetsrådet truffne beslutning om en løsning af problemerne på (Æ) Institut, erklærer undertegnede dekan (...) og institutleder (A), at de hermed i fællesskab betragter de hidtidige kontroverser omkring (Æ) Institut som afsluttede. Dette indebærer, at man afholder sig fra yderligere intern og ekstern polemik om de hidtidige problemer. Dekanen erkender samtidig, at han i større omfang kunne have kontakten/hørt/været i dialog med (A) som institutleder om enkelte sager på instituttet, som han har drøftet med øvrige medarbejdere på instituttet, som på eget initiativ har henvendt sig til ham. På tilsvarende vis erkender (A), at dekanen ikke har overtrådt Universitetsloven og Statutten eller begået magtfordrejning. Dekanen lover at det hidtidige sagsforløb ikke vil få personalemæssige konsekvenser for (A).”

Uoverensstemmelserne fortsatte imidlertid, og der blev holdt flere møder mellem A og universitetets ledelse i den anledning. Af et notat fra et møde afholdt den 14. april 2003 mellem A og rektor for universitetet, B, fremgik bl.a. følgende:

”Efter drøftelse erklærer parterne følgende:

Aftalen af 6. februar 2001 er fortsat bindende. (X) Universitet anerkender at (A) kan anvende sin erfaring fra universitetet, når han ytrer sig offentligt og i en generel sammenhæng, dog skal han afstå fra at referere til navngivne personer i direkte eller indirekte form, jfr. foranstående aftale.

(A) anerkender ledelsesretten.

...

Parterne bekræfter, at de fremover vil arbejde aktivt og positivt til fordel for samarbejdet mellem universitetet, fakultetet og instituttet.”

Notatet var underskrevet af A og rektor B.

I brev af 11. juni 2003 inviterede A forskellige erhvervsfolk i Y region, som i forvejen samarbejdede med X Universitet, til et møde

på (Æ) Institut den 24. juni 2003 til drøftelse af erhvervsudviklingen i regionen. Af brevet, som var sendt på universitetsbrevpapir, fremgik bl.a. følgende:

”Som det fremgår af vedlagte, har jeg i fire afsnit (vedlagt) beskæftiget mig med erhvervsudviklingen i (Y) region – eller måske, snarere den manglende udvikling.

Det siger sig selv, at de af mig dragne ret håndfaste konklusioner kan diskuteres, selv om konklusionerne er søgt underbygget med foreliggende statistisk materiale. Jeg har imidlertid fundet det nødvendigt konkret at forholde mig til, hvad jeg selv ville foreslå, hvis jeg havde muligheden for at ændre på forholdene. Jeg finder eksempelvis, at det er både papirspild og tidsspild m.m., hvis man er så berøringsangst for at forholde sig til virkeligheden som rapporten ’Uddannelse, job og erhvervsudvikling i (Y) region. Veje til et videnssamfund’ udgivet af (...) Fond. Denne rapport er nærmere kritiseret i det tredje afsnit.

(Z) Avis vil – så vidt jeg har forstået – starte en debat om den manglende erhvervsudvikling i (Y) region søndag 15. juni med udgangspunkt i de fire vedlagte afsnit, der dog kun vil blive lagt på bladets hjemmeside. Jeg forventer samme dag at få offentliggjort en kronik, der er en sammenfatning af de fire indlæg. Denne er også vedlagt.

Jeg skal hermed indbyde til et møde på (Æ) Institut tirsdag d. 24. juni med følgende dagsorden:

1. Hvilke konkrete initiativer bør gennemføres for at sikre at erhvervsudviklingen i (Y) region fremover bliver mere gunstig?

Debatten heraf kan tage udgangspunkt i vedlagte fire afsnit, men også i andet materiale og i andre synspunkter – herunder ikke mindst erhvervslivets synspunkter.

Skal der nedsættes en gruppe, der skal prøve at presse konkrete initiativer igennem? I den sammenhæng bemærkes, at der ikke er et erhvervsråd for (Y), kun for (...) by.

2. Evt.

Mødet afholdes i (Æ) Instituts mødelokale tirsdag d. 24. juni kl. 17-19."

Den rapport som A omtalte i brevet, var udarbejdet af tre af hans kolleger på X Universitet for (...) Fond. Det drejede sig om professor (...) og lektor (...), begge fra Institut for (...), og lektor (...) fra Institut for (...). I brev af 12. juni 2003 skrev A følgende til de tre kolleger:

"Som det fremgår af vedlagte 3 indlæg om: (...) har jeg gennemgået ovennævnte rapport. For at sige det mildt, er jeg ikke imponeret – tværtom.

Dette indlæg vil indgå i den debat om den manglende erhvervsudvikling i (Y) region, som (Z) Avis vil starte på søndag.

Dette blot, så I har mulighed for at forsvare jer."

Brevet var sendt på universitetets brevpapir og underskrevet af A med angivelse af hans professortitel.

Den 15. juni 2003 bragte Z Avis A's kronik (...). Kronikken var et sammendrag af fire artikler som samtidig blev lagt på avisens hjemmeside, og som var omtalt i invitationen til mødet. I kronikken og de fire artikler optrådte A med sin titel: Professor i økonomi ved X Universitet. I kronikken anførte A bl.a. at X Universitet efter hans mening havde et ikke ubetydeligt medansvar for "den mistrøstige erhvervsudvikling i (Y) region", og at dette ikke stemte overens med "det rosenrøde billede som især rektor (B)" forsøgte at opstille. Af en af artiklerne fra hjemmesiden fremgik bl.a. følgende:

"I forlængelse heraf blev en række personer med interesse for og/eller tilknytning til (...) erhvervsliv bl.a. enige om, at der var behov for at få belyst forudsætningerne for videnssamfundet i (Y) region, herunder hvordan uddannelsesniveau og udbudet af kvalificeret arbejdskraft påvirker vækst og udvikling i (Y) region. Dette resulterede i rapporten 'Uddannelse, job og erhvervsudvikling i (Y) region. Veje til et videnssamfund' fra januar 2003, hvor opdragsgiver var (...) Fond og

forfatterne tre erhvervsøkonomer fra (X) Universitet: Professor (...) og lektor (...) (begge Institut for (...)) og lektor (...) (Institut for (...)). Rapporten på 109 sider og med 142 sider tabelbilag fremstår i det ydre som det hidtil mest ambitiøse forsøg på at analysere årsagerne til den mistrøstige erhvervsudvikling i (Y) region.

Skade så blot, at sjældent har så mange sider og så store anstrengelser været udført, hvor fokuseringen har været så svag, hvor de anvendte metoder har været så dilettantiske, og hvor de anbefalede tiltag har været så svage.

Dette var – indrømmet – hårde ord i juni. Men bedøm selv, om de er for hårde.

For at forstå det følgende er det vigtigt at vide, at rapporten anbefaler to hovedtiltag: Opslutning om de fire satsningsområder og højere uddannelsesniveau i erhvervsvirksomhederne i (Y) region ved at satse på især uddannelsesinstitutioner i (Y) region, primært universitetet. Det egentlige selvstændige bidrag er derfor begrænset til forslaget om at højne uddannelsesniveaet især via de lokale uddannelsesinstitutioner, herunder ikke mindst universitetet.

Når dette er konklusionen, er det ikke mindst i lyset af, at et hovedformål med rapporten har været 'at analysere betydningen af en regionalt forankret uddannelsessektor for erhvervsstruktur, økonomi og vækst i (Y) region' (Rapporten, side 2), højst besynderligt, at rapporten stort set alene sammenligner (Y) region med resten af landet. Det havde været meget mere interessant at sammenligne med hhv. (...) og (...) region for netop at skærpe fokus på universitetets betydning for lokalsamfundet. Så allerede på dette stadium, er der ikke tænkt nok over, hvad der egentlig er karakteristisk for (Y) region.

Det er dog i analyseafsnittene, at det går helt galt. Og dette er meget beklageligt, idet forfatterne til rapporten har haft lejlighed til det hidtil mest detaljerede talmateriale om erhvervsudviklingen i (Y) region og i øvrige regioner m.v. i Danmark via den såkaldte

IDA-database fra Danmarks Statistik (Integreret Database for Arbejdsmarkedsforskning).

Når man læser rapporten, er det svært at undgå at få et indtryk af, at forfatterne er blevet så overvældet af mængden af data, at de blot har prøvet sig frem på må og få. Især kapitel 7 om 'Erhvervsudviklingen belyst på arbejdsstedsniveau' og kapitel 8 om 'Erhvervsudviklingen belyst på firmaniveau' er helt ude på det analytiske overdrev. Dette er så meget desto mere beklageligt, som disse to kapitler er rapportens hovedkapitler. I disse kapitler gennemføres en række statistiske analyser, der er ligeså seriøse eller rettere lige så useriøse, som forsøg på at forklare antallet af indgåede ægteskaber i Danmark ud fra antallet af skudte ræve i Finland ville være. Der opstilles i disse kapitler ikke gennemtænkte hypoteser om de økonomiske sammenhænge, før tallene blot smides ind i edb-maskinerne. Jeg må indrømme, at jeg ikke havde troet, at jeg skulle opleve en sådan gang tilfældig databehandling, så mange år efter at økonometrien i 1970'erne blev et anvendt redskab blandt økonomer. Kritikken af kapitel 7 og 8 er uddybet i hhv. boks 1 og boks 2.

Der kommer derfor heller ikke noget brugbart ud af disse analyser på det nye datagrundlag. Og dette er naturligvis medvirkende til, at forfatterne stort set intet har at bidrage med til diskussionen om erhvervsudviklingen i (Y) region. Målsætningen om 'at fremkomme med forslag til konkrete initiativer inden for de erhvervspolitiske, arbejdsmarkedspolitiske og uddannelsespolitiske områder i (Y) region ud fra de nævnte analyser' (Rapporten, side 2) er derfor ikke nået."

Rektor B skrev herefter et anbefalet brev til A af 18. juni 2003 med følgende indhold:

"Jeg har ad omveje erfaret at du har inviteret en kreds af universitetets centrale samarbejdspartnere til et møde på (X) Universitet den 24. juni.

Formålet med mødet skulle angiveligt være bl.a. at diskutere og uddybe den unuancerede kritik af visse navngivne medarbejdere ved universitetet og (X) Universitet i almindelighed, som du også fremkom med i (Z) Avis søndag den 15. juni 2003.

Du har ikke fundet det fornødent at diskutere denne kritik internt, før du starter en voldsom debat i offentligheden, ligesom du ikke har fundet det fornødent at informere undertegnede eller andre dele af universitetets ledelse, før du indkalder flere af universitetets centrale samarbejdspartnere til en diskussion, hvor du alene – så vidt jeg er orienteret – har til hensigt at repræsentere universitetet.

Indbydelsen er fremsendt på universitetets officielle brevpapir ((Æ) Institut).

Du har ikke givet de medarbejdere, du angriber mulighed for at kommentere dine angreb, før disse offentliggøres.

Jeg er ikke i stand til at forstå, hvilket formål denne voldsomme eksterne kritik har.

Jeg anfægter ikke din ytringsfrihed og din ret til at komme med dine personlige meningstilkendegivelser om (X) Universitetets dispositioner.

Det er imidlertid dybt illoyalt, når du på universitetets officielle brevpapir og dermed på universitetets vegne – og uden at orientere mig, din dekan eller andre i ledelsen – indkalder vores samarbejdspartnere til at drøfte forhold, hvor du optræder som privatperson og ikke i embeds medfør."

Den 19. juni 2003 skrev rektor B til de personer som A havde inviteret til mødet den 24. juni 2003. Rektor gjorde opmærksom på at der var tale om et rent privat initiativ fra A's side, og at universitetet ikke på forhånd var blevet orienteret om indholdet og således intet ansvar havde for mødet eller for det materiale der var blevet fremsendt sammen med invitationen.

A svarede den 19. juni 2003 på rektors brev. A anførte bl.a. at han havde fulgt de retningslinjer der hidtil havde været gældende for at afholde møder med udefrakom-

mende for at drøfte regionaløkonomiske forhold. Herudover skrev A bl.a. følgende:

”På ovenstående baggrund – især fordi du igen ikke har spurgt mig, inden du konkluderer – må jeg læse dit brev som en fortsættelse af den personlige forfølgelse af mig, som du også tidligere har deltaget i, fordi jeg har tilladt mig at mene, at en række dispositioner af den tidligere og nuværende dekan for (Ø) Fakultet er fagligt dybt angribelige – og ikke mindst at jeg ikke ville tie hermed trods pres.

Jeg accepterede via notat af 14. april 2003, at det kun kunne ske uden at referere til navngivne personer i direkte eller indirekte form, når det vel og mærke drejede sig om den konkrete sag, jf. henvisningen til aftalen af 6. feb. 2001. Og denne aftale har jeg holdt – og vil fortsat holde.

Men min ytringsfrihed – også når det gælder universitetspolitisk kritik af (X) Universitet – vil jeg naturligvis værne om, selv om universitetets ledelse helst havde været foruden.”

I brev af 23. juni 2003 fastholdt rektor B kritikken af A’s fremfærd som den var fremført i B’s brev af 18. juni 2003.

A svarede den 24. juni 2003 at han ikke mente at der var pligt til at underrette kolleger om en faglig kritik inden den fremkom; men at han ved brev af 12. juni 2003 havde informeret sine kolleger om kritikken. A ville gerne deltage i en offentlig debat om de tre kollegers indlæg. A konstaterede at rektor kom med ”alvorlige kritikpunkter” der var ”helt ubegrundede”. A opfattede det som et led i rektors ”fortsatte forfølgelse” af ham.

Den 26. juni 2003 skrev rektor B til A at han ikke ønskede at forlænge diskussionen yderligere. B meddelte at det forhold at han ikke besvarede A’s synspunkter og anklager, ikke kunne tages som et udtryk for accept af A’s synspunkter. B anførte at han ikke kunne forstå hvorledes en debat som A selv havde startet, og hvor A i voldsomme vendinger havde angrebet navngivne medarbejdere på

universitetet, kunne opfattes som en personlig forfølgelse af A.

Den 1. juli 2003 klagede de tre medarbejdere som havde udarbejdet rapporten, til dekanen for (Ø) Fakultet, C, over A’s fremgangsmåde i forbindelse med mødeindkaldelsen. De tre medarbejdere fandt det især problematisk at indbydelsen var udsendt på (Æ) Instituts brevpapir, at mødet fandt sted i (Æ) Instituts mødelokale, og at (Æ) Institut havde betalt for kuverter og porto. På denne måde fik modtagerne af indbydelsen indtrykket af at A udtalte sig på universitetets vegne. De tre medarbejdere fandt det endvidere kritisabelt at de ikke var blevet gjort bekendt med mødet hvor indbydelsen ”udtalte en særdeles grov kritik” af dem. De var på den måde blevet ”berøvet muligheden for at tage til genmæle over for en useriøs og ukorrekt kritik af deres faglige arbejde”.

Den 8. juli 2003 sendte dekan C klagen til A og bad om en udtalelse om hvorvidt mødet den 24. juni 2003 var privat eller offentligt. I brev af 17. juli 2003 til dekanen beskrev A mødet som et ”fagligt møde” hvor hovedtemaet var den manglende erhvervsudvikling i Y region og eventuelle veje til at vende denne udvikling. A anførte i øvrigt bl.a. følgende:

”Problemet er, at rapporten er endnu ringere end dette udsagn lader formode, idet jeg af hensyn til forfatterne har afstået fra at kritisere helt tåbelige fejl. Problemet med rapporten er også, at det herefter ville være uetisk at dumpe studerende, der beskæftiger sig med empirisk økonomi, hvis jeg brugte mindre kritiske ord om rapporten, end jeg faktisk har gjort.

Jeg skal derfor bede dekanen tage skridt til at undersøge, hvorfor de pågældende ikke svarer på den faglige kritik, jeg har rejst og i stedet begynder at spørge om noget, der ligger langt ud over deres kompetence, nemlig frimærker m.m. Det er en skamlet for et universitet, at dets medarbejdere ikke følger de almindelige videnskabelige regler og svarer på en offentlig, faglig kritik.

Jeg har tidligere over for rektor nævnt, at jeg gerne stiller op til en offentlig debat om rapporten med de tre forfattere."

Den 29. juli 2003 skrev dekan C herefter således til A:

"...

Jeg skal her ikke tage stilling til rapportens beskaffenhed og den anvendte metode, men jeg finder dit sprogbrug helt utilstedelig og helt i modstrid med akademisk omgangstone. Din optræden fremstår således mere som polemiker end som videnskabelig medarbejder.

Du kritiserer ligeledes i dit brev af 17. juli, at de tre forfattere ikke har svaret på den fremsatte kritik. Jeg kan hertil oplyse, at de tre forfattere den 17. juni har fremsendt en skrivelse til (...) Fond, rektor (B) og undertegnede, hvor den fremførte kritik bliver imødegået. Til din orientering vedlægger jeg en kopi af denne skrivelse.

For mig er det helt forståeligt, at rapportens forfattere ikke ønsker at indgå i en offentlig polemik omkring rapportens metode-mæssige grundlag og konklusioner. Dertil er kronikken og den tilhørende journalistiske artikel for perfid. Derfor agter jeg ikke at foretage mig videre med henblik på at fremme den efterlyste offentlige diskussion mellem dig og forfatterne.

...

Jeg er dog sikker på, at forfatterne gerne deltager i et møde med dig omkring indholdet og konklusionerne i rapporten, hvis det foregår på en urban måde og med faglig fokus. Forfatterne til rapporten ønskede således at have haft mulighed for at deltage i mødet den 24. juni, hvor rapporten var omtalt i indbydelsen. Den mulighed fik de ikke.

I min skrivelse af 8. juli blev du bedt om at forholde dig til, hvorvidt mødet den 24. juni var privat eller offentligt. I dit svar fremgår alene, at det var et fagligt møde med repræsentanter for erhvervslivet. Det er ikke et fyldestgørende svar. Hvis mødet var af privat karakter, må jeg pointere, at universitetet ikke kan stille faciliteter såsom sekretærbi-

stand, mødelokale m.v. til rådighed. Jeg skal derfor bede dig eksplicit at angive, hvilken karakter mødet havde, idet såvel interne som eksterne interessenter har et berettiget krav på at vide, hvorvidt du optræder som privatperson eller som medarbejder ved universitetet i denne sammenhæng."

A svarede den 8. august 2003 bl.a. således:

"Møder af denne karakter kan efter min opfattelse og erfaring ikke med fornuft opdeles i enten private eller offentlige møder. Det er et helt sædvanligt led i mit virke som professor, at jeg træder i forbindelse med ressourcepersoner med henblik på at drøfte den økonomiske udvikling i (Y) region.

Det er derfor som led i min stilling, at jeg har afholdt dette møde, som derfor også er såvel sagligt som fagligt velbegrundet."

Dekanen sendte endnu et brev til A den 14. august 2003 hvoraf bl.a. fremgik følgende:

"Jeg er helt enig i, at du som professor kan holde møde med ressourcepersoner om erhvervsudviklingen i (Y) region. Faktisk påskønner jeg medarbejdere, der sætter (X) Universitet på landkortet i samfundsdebatten. Det gælder også når det foregår med en kritisk vinkling. Men når det sket som et led i tjenesten, må det ske under iagttagelsen af de almindelige interne spilleregler af forskellig art, dvs. at du er undergivet de almindelige instruktionsbeføjelser og har en pligt til at holde ledelsen orienteret. I den sammenhæng må det også være et krav, at du giver kollegaer mulighed for at imødegå kritik. Du kan anstændigvis ikke indkalde til et møde med repræsentanter fra erhvervslivet, hvor temaet blandt andet er en kritik af kollegaernes arbejde uden at give dem mulighed for at forsvare sig på lige vilkår.

Du har samme frihed som andre offentligt ansatte til at ytre dig om arbejdspladsens forhold, men du udtaler dig da som privatperson. Det er ikke acceptabelt, at du forsøger at sammenblende begreberne og sløre spørgsmålene med hvilke retsregler, der gælder for dine handlinger og udsagn. Basalt set er der

to grundlæggende regler for ytringsfrihed, som du også skal leve op til. For det første har en ansat, der ytrer sig om sin arbejdsplads, pligt til at gøre det klart, at vedkommende ikke ytrer sig på institutionens vegne. For det andet skal der anvendes et civiliseret sprog. Skældsord og andre grove udtryk er således ikke omfattet af ytringsfriheden.

Jeg må konstatere, at du nu gennem flere år har haft større eller mindre kontroverser med diverse kolleger. Yderligere kan jeg observere, at kollegaerne i din optik altid er årsagen til konflikterne. Det er således kollegaernes manglende faglighed, lederevner eller lignende, der efter din mening giver problemerne. Helt ærligt så synes jeg, at tiden er inde til, at du overvejer, om du ikke selv bærer et væsentligt ansvar for denne ophobning af konflikter med dig som aktør. Det ville tjene dig til ære med en smule selvran-sagelse og ikke mindst selvkritik. Det er min opfattelse, at du bør overveje, om dine samarbejdsevner, sprogbrug og ikke mindst faglig respekt for kollegaerne ikke trænger til et eftersyn.

Sluttelig skal [jeg; min bemærkning] erindre dig om, at jeg ikke finder, at du har besvaret mit hovedspørgsmål i mine tidligere breve, nemlig om formålet med mødet den 24. juni 2003 var af privat eller universitær karakter.”

I brev af 3. september 2003 til dekan C anførte A at han inden mødet den 24. juni 2003 havde orienteret institutlederen derom. A fastholdt at mødets formål var universitært. Herudover skrev A bl.a. følgende:

”Jeg har på intet tidspunkt i denne debat så meget som antydnet, at jeg udtalte mig eller handlede på (X) Universitets vegne. Men jeg har naturligvis heller ikke lagt skjul på, at jeg var professor i økonomi på (X) Universitet med den vægt, det nu måtte blive tillagt.

Temaet for mødet med repræsentanter for erhvervslivet indeholdt ikke en kritik af kollegers arbejde.

...

Efter min opfattelse er det et naturligt led i min stilling, at jeg forsøger at forholde mig kritisk til det, der bliver produceret inden for mit fagområde. I denne forbindelse vil det efter min opfattelse ikke være sagligt at begrænse min kritik af hensyn til, at materialet er udarbejdet af andre ansatte på (X) Universitet. Den faglige kritik bør ikke afhænge af, om forfatterne f.eks. er ansat på (...) Universitet, (...) Handelshøjskole eller i et privat konsulentjob. Min deltagelse i debatten er alene styret af faglige formål. Der er således højere værdier end hensynet til evt. kolleger – ikke mindst hensynet til den videnskabelige sandhed eller faglighed.

...

I tilknytning hertil skal jeg kun tilføje, at den rapport, jeg kritiserede, var udført som et privat konsulentjob, jf. dit brev af 29. juli 2003.

Angående ytringsfriheden skal jeg supplerende bemærke, at denne ikke er begrænset af, hvilket sprogbrug man anvender, men at alle ytringer fremsættes under ansvar for straffelovens bestemmelser bl.a. om injurier. Jeg mener ikke, at jeg har forbrudt mig mod nogle af disse regler.

Det er korrekt, at jeg har haft faglige kontroverser med kolleger – også som beslutningstagere. Det håber jeg, at jeg stadig vil have kræfter til, hvis dette bliver nødvendigt

...

Angående dine bemærkninger herom skal jeg blot henvise til, at jeg – som du ved – 14. april 2003 indgik en aftale med rektor om den konflikt mellem bl.a. mig og en række kolleger på fakultetet, der udsprang af – efter min mening – uantagelige ikke-fagligt begrundende stillingsopslag og -ansættelse. Denne aftale vil jeg ikke bryde, hvorfor jeg ikke nærmere vil kommentere din ensidige udlægning.”

Den 14. oktober 2003 bekræftede dekanen modtagelsen af brevet af 3. september 2003. Han anførte at han kunne konstatere at A var nået til den erkendelse at hans forskellige aktiviteter i forbindelse med mødet den 24. juni

2003 var universitære. Dekanen var tilfreds med denne afklaring og fandt ikke behov for at fortsætte brevvekslingen. Han understregede dog at han fastholdt de synspunkter som han havde anført i de forudgående breve.

A bad den 21. oktober 2003 dekanen om at oplyse hvordan sagen hvor hans tre kolleger havde indgivet klage, var sluttet. Med brev af 23. oktober 2003 til A's tre kolleger sendte dekanen kopi af brevvekslingen med A. Han meddelte at han håbede at sagen dermed kunne betragtes som afsluttet. A modtog en kopi af brevet.

Den 5. november 2003 klagede A til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling over rektor B. Til støtte for klagen anførte A at det var hans opfattelse at rektor på uretmæssig vis havde begrænset hans muligheder for at forske og havde begrænset hans ytringsfrihed som offentligt ansat forsker. I den forbindelse oplyste A at rektors brev til de indbudte til mødet havde bevirket at kun to af de på listen inviterede mødte frem. På den måde fik A ikke mulighed for at diskutere sin analyse af den økonomiske udvikling med en række ressourcepersoner fra erhvervslivet.

A klagede samtidig over rektors personaleledelse. Han fandt det uforståeligt at rektor kunne fremsætte en række påstande og anklager mod ham uden at have en forpligtelse til at trække dem tilbage på samme måde når det blev dokumenteret at de intet havde på sig. A refererede i den forbindelse til det som rektor havde anført i sine breve til ham af 18. og 26. juni 2003. Bl.a. opfattede A rektor B's anklage om dyb illoyal adfærd fra A's side som "en potentiel ansættelsesretlig sanktionsmulighed". A klagede også over et spørgsmål om manglende journalisering af dokumenter i sin personalesag og over at rektor, direkte eller indirekte, skulle have medvirket til udformningen af A's kollegers klage over ham.

Videnskabsministeriet udtalte herefter i brev af 13. november 2003 til A bl.a. følgende.

"Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling har gennemgået Deres klage og skal på den baggrund udtale, at i henhold til § 34 i lov nr. 403 af 28. maj 2003 om universiteter (universitetsloven) kan der alene klages til ministeren over retlige spørgsmål ved universitetets afgørelser om studerendes forhold, og der er ikke i henhold til § 34, stk. 2, udstedt regler om, at andre kan klage til ministeren over retlige spørgsmål i forbindelse med et universitets afgørelse.

Det fremgår endvidere af de almindelige bemærkninger til universitetsloven under overskriften 'Institutionelt selveje' (...) at der ikke uden lovhjemmel er klageadgang til ministeren over institutionens afgørelser.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling kan således ikke behandle Deres klage, og kan i stedet henvide Dem til at klage til (X) Universitet.

Ministeriets tilsynsforpligtelse

Ministeriet har i henhold til universitetslovens § 1, stk. 2, tilsyn med universiteterne. Indledningsvis skal det om tilsynspligten bemærkes, at hvor en egentlig rekursmyndighed som udgangspunkt har pligt til at realitetsbehandle enhver henvendelse eller klage, har en tilsynsmyndighed med et legalitetstilsyn kun pligt til at behandle en sag, hvis der er en vis sandsynlighed for, at gældende ret ikke er overholdt.

Det vil sige, at ministeriet kun har pligt til at behandle henvendelser, hvor der er en nærliggende sandsynlighed for, at universitetet ved at tilsidesætte ikke uvæsentlige retssikkerhedsgarantier har begået kvalificeret retsbrud, såkaldte 'klare og utvivlsomme tilsidesættelser af enkeltpersoners rettigheder'.

Det er dog samtidig ministeriets opfattelse, at ministeriet som tilsynsmyndighed har et særligt ansvar for at vurdere indsigelser mod rektors dispositioner, idet rektor er leder af institutionen, jf. også § 4 i universitets-

loven af 22. december 1999 og den gældende universitetslov § 37, stk. 3. Dette synspunkt er også indgået i ministeriets vurdering af sagen.

De anfører i Deres klage, at rektor skulle have fremsat flere urigtige påstande i brev af 19. juni 2003 til alle, der stod på en indbydelsesliste til et møde, som De har indkaldt til. Det er Deres opfattelse, at brevet har haft den effekt, at kun to af de inviterede mødte frem til det planlagte møde. De anfører, at rektor herved på uretmæssig vis har begrænset Deres ytringsfrihed som offentligt ansat forsker under ministeriet.

Det er ministeriets opfattelse, at rektor i sit brev af 19. juni 2003 gør opmærksom på, at der er tale om et rent privat initiativ fra Deres side, selv om invitationen er sket på universitetets brevpapir.

På det foreliggende grundlag finder ministeriet ikke, at der er nærliggende sandsynlighed for, at der herved er sket et indgreb i Deres ytringsfrihed, da rektor alene, hvilket denne er berettiget til, har berigtiget det forhold, at der var tale om en privat invitation og ikke en invitation fra universitetets side. Ministeriet har ikke herved taget stilling til, om universitetets retningslinier for brug af universitetets brevpapir fremtræder med den fornødne klarhed.

...

Sammenfatning

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling skal herefter udtale, at vi på det foreliggende grundlag ikke finder det nærliggende sandsynligt, at der ikke i den konkrete sag er sket kvalificerede retsbrud i relation til de punkter, som er fremført i Deres klage."

Den 24. november 2003 klagede A til Folketingsrets Ombudsmand over sagsforløbet. Han anførte følgende:

"Ministeriets hurtige besvarelse er desværre baseret på en helt afgørende præmis, der ikke er korrekt, idet besvarelsen er baseret på, at mit møde med repræsentanter for (...) erhvervsliv m.v. var en følge af: 'et rent pri-

vat initiativ fra Deres side, selv om invitationen er sket på universitetets brevpapir.' Det er korrekt, at (B) har hævdet – i øvrigt uden på forhånd at kontakte mig – at dette møde var af privat karakter.

Men den 14. oktober blev det fra Universitetets side – formelt af dekanen – erkendt, at mødet var universitært, d.v.s. et normalt forskningsfagligt møde.

...

Mine tre kolleger klagede i fortsættelse heraf til dekan (C) over det møde, jeg havde afholdt 24. juni.

...

Jeg har meget stærke indicier for, at rektor og/eller hans sekretariat har medvirket til udformningen af denne klage.

...

Jeg ønsker, at Ombudsmanden undersøger dette – også i lyset af, at det arbejde som de tre kolleger havde produceret, var udført som et privat betalt konsulentjob.

...

I sin besvarelse af 11. november 2003 undlader ministeriet i øvrigt – efter min mening – at besvare en række stillede spørgsmål. Årsagen til denne formulering er, at jeg ikke kan udlede, om der skulle være svaret generelt herpå i de første fire afsnit i ministeriets brev af 11. nov. 2003.

Såfremt Ombudsmanden har mulighed herfor, vil jeg naturligvis gerne have en reaktion på alle de anførte klagepunkter – både i klagen af 5. nov. 2003 og i denne skrivelse, herunder bl.a.:

– kan det være rigtigt, at rektor og dekan (C) – i øvrigt uden grundlag – forfølger en medarbejder – i dette tilfælde mig – med en påstand om, at et møde skulle være privat, samtidig med at deres kritik tager udgangspunkt i en privat finansieret konsulentrapport, der godt nok er udarbejdet – i fortiden formoder jeg – af tre ansatte på universitetet?

– kan det være rigtigt, at f.eks. dekanen forskelsbehandler ansatte. Mens der ses meget mildt på, at tre ansatte har udløst universitetsressourcer på at forsvare private inte-

resser (se især bilag a21), bliver en anden medarbejder – i dette tilfælde mig – helt anderledes forsøgt intimideret? Hvor er i øvrigt rektors og dekanens befojelselser til at bruge universitære ressourcer på at forsvare private interesser?

– kan det være rigtigt, at rektor vilkårligt kan sabotere et fagligt universitært møde – og dermed i realiteten begrænser eller forhindrer offentligt ansattes ytringsfrihed – i dette tilfælde min ytringsfrihed?

– er det acceptabelt, at ministeriet givetvis under dække af, at det skulle være en personalesag – ikke undersøger et forløb, der efter min mening også indebærer embedsmisbrug og som – jf. rektors egen udtalelse (se bilag 2) – givetvis ligger bag, at rektor efterfølgende forsøgte at intimidere mig ved sine skrivelser af 18. og 19. juni 2003 (bilag a6 og a7).

Det er set i lyset af dette, at jeg specielt skal anmode Ombudsmanden om at undersøge, hvad der gemmer sig bag rektors formulering af, at sagen har en lang forhistorie (jf. de tre sidste linier i min klage af 5. nov. 2003, se også bilag aX). Det er min opfattelse, at der i denne forbindelse er tale om tilsidesættelse af væsentlige retssikkerhedsgarantier med kvalificeret retsbrud til følge. Da jeg har tavshedspligt, har jeg ikke selv mulighed for at redegøre for sagen, medmindre jeg frigøres for denne forpligtelse.”

I anledning af A's klage bad ombudsmanden den 22. januar 2004 Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling og rektor (B) ved (X) Universitet om udtalelser og om udlån af sagens akter.

Den 6. maj 2004 sendte A til ombudsmandens orientering kopi af noget materiale som han den 2. maj 2004 havde sendt til videnskabsministeren, og som han mente belyste baggrunden for den konflikt som var opstået mellem ham og rektor B. Den 24. maj 2004 sendte A noget yderligere materiale. Ombudsmanden videresendte materialet til Videnskabsministeriet med henblik på at det

kunne indgå i grundlaget for myndighedernes udtalelse.

I udtalelse af 11. februar 2004 anførte rektor for X Universitet, B, bl.a. følgende:

”Indledningsvis skal jeg oplyse, at (A) gennem en årrække har været midtpunkt i flere konflikter med ledelse og kolleger på (Ø) Fakultet. Disse konflikter er kendte og almindeligt samtalestof på universitetet, ligesom de er omtalt i en række offentligt tilgængelige referater fra møder i kollegiale organer. Jeg har derfor ikke brudt min tavshedspligt ved at anvende udtrykket ‘sagen har en lang forhistorie’.

For at forstå karakteren af nærværende konflikt er det imidlertid nødvendigt at have kendskab til to aftaler af henholdsvis 6. februar 2001 mellem (A) og den daværende dekan for (Ø) Fakultet, professor (...) (bilag 1), og af 14. april 2003 mellem (A) og undertegnede (bilag 2). Oprindeligt havde jeg en mundtlig aftale med (A) om ikke at offentliggøre aftalerne. Som en konsekvens af (A)'s mange stridigheder og klager, herunder nærværende sag, ser jeg mig dog nødsaget til at henvise til aftalerne, der skal ses i sammenhæng.

I aftalen af 14. april 2003 fremgår det, at ‘(A) kan anvende sin erfaring fra universitetet, når han ytrer sig offentligt og i en generel sammenhæng, dog skal han afstå fra at referere til navngivne personer i direkte eller indirekte form’. Intentionen med denne aftale var at sikre, at (A) fremover havde fokus på faglige aspekter og ikke på personkritik. Baggrunden for begge aftaler var i øvrigt, at (A) ved flere tidligere lejligheder havde inddraget navngivne kollegers postulerede mangel på faglige kvalifikationer i sin kritik af universitetets ledelse. Disse kolleger følte sig ubehageligt berørt over at blive en del af (A)'s konflikter. Foranlediget af klager fra de pågældende blev de nævnte aftaler indgået.

I sine kronikker i (Z) Avis den 15. juni 2003 kritiserer (A) universitetsledelsens dispositioner. I denne kritik inddrager han tillige en rapport, der er udarbejdet af tre kolleger ved

(Ø) Fakultet: Professor (...), professor (...) og lektor (...). Kollegerne blev først informeret om kronikkerne fredag den 13. juni 2003 og havde således ingen mulighed for at imødegå den fremførte kritik af deres rapport.

(A) har naturligvis ret til at kritisere såvel universitetsledelsen som kollegers faglige arbejde, men både sprogbruget i indlæggene og inddragelsen af tre navngivne forskeres arbejde i kritikken af universitetets politik gør, at (A) ikke lever op til aftalen af 14. april 2003. Det er i den forbindelse uden betydning, at de tre kolleger har udarbejdet rapporten i deres fritid som en ekstern konsulentopgave.

Uden at informere de tre kolleger eller universitetsledelsen indkaldte (A) samtidig ved brev af 11. juni 2003 en række af universitetets centrale samarbejdspartnere til et møde på (Æ) Institut den 24. juni 2003 (bilag 3). Formålet med mødet var angiveligt at drøfte den skrantende erhvervsudvikling i (Y) region og universitetets manglende indsats i den forbindelse. I mødeindkaldelsen gentager (A) kritikken af de tre kollegers arbejde.

Såvel kronikkerne i (Z) Avis som omstændighederne ved indkaldelsen til mødet den 24. juni 2003 gav anledning til, at jeg i et brev af 18. juni 2003 præciserede over for (A), at hans handlemåde var kritisabel (bilag 4). I brevet af 18. juni 2003 omtaler jeg ikke de skriftlige aftaler, idet han og jeg havde den omtalte mundtlige aftale om ikke at referere til disse. (A) kan dog ikke være i tvivl om, at jeg i mit brev af 18. juni 2003 henviser hertil.

Forud for brevet af 18. juni 2003 var jeg blevet kontaktet af flere af de samarbejdspartnere, som (A) havde inviteret til mødet den 24. juni 2003. De pågældende gav udtryk for forundring og bad mig redegøre for universitetets rolle i forbindelse med arrangementet, jfr. bl.a. brev af 20. juni 2003 fra adm. direktør (...) (bilag 5). Jeg fandt det derfor nødvendigt at orientere de indbudte samarbejdspartnere om, at universitetet ikke

var involveret i mødet, ligesom ledelsen ikke forud var informeret om dets afholdelse.

Det var således uklart, hvorvidt der var tale om et privat eller et universitært arrangement. Dekanen for (Ø) Fakultet, (C), har efterfølgende bedt (A) om at oplyse om mødets karakter, jfr. brev af 8. juli 2003 (bilag 6). I (A)'s svar af 17. juli 2003 oplyser han alene, at der var tale om et fagligt arrangement (bilag 7). I dekanens brev af 29. juli 2003 afæskes (A) igen et svar på, om der var tale om et privat eller universitært arrangement (bilag 8). I brev af 8. august 2003 meddeler (A) dekanen, at der ikke kan foretages en sådan opdeling i private eller universitære møder (bilag 9). I brev af 14. august 2003 anmoder dekanen endnu en gang (A) om at besvare spørgsmålet (bilag 10). I brev af 3. september 2003 når (A) endelig frem til, at der var tale om et universitært arrangement som led i hans virke som professor (bilag 11). Dette tager dekanen til efterretning i brev af 14. oktober 2003 (bilag 12). Der er således ikke som hævdet af (A) tale om, at dekanen har erkendt, at mødet var universitært. Dekanen har udelukkende taget (A)'s egen udlægning til efterretning.

Jeg har følgende specifikke bemærkninger til de øvrige klagepunkter i (A)'s brev til Ombudsmanden af 24. november 2003.

1. Jeg må klart afvise, at der er tale om en personlig forfølgelse af (A). Universitetet kræver alene, at (A) overholder de indgående aftaler. Ved kronikkerne i (Z) Avis og det efterfølgende mødeforløb overholder (A) ikke aftalen af 14. april 2003, hvilket jeg nødvendigvis måtte påtale.

2. Jeg har på ingen måde forsøgt at sabotere et fagligt, universitært møde. Jeg har alene gjort opmærksom på, at universitetet hverken var involveret i planlægningen eller afholdelsen af mødet den 24. juni 2003. Mødet blev rent faktisk afholdt, men jeg er ikke bekendt med deltagerkredsen. Derfor må jeg afvise at have begrænset (A)'s ytrings- og forskningsfrihed. Ved flere lejligheder, herunder i brevet af 18. juni 2003, har jeg netop

gjort opmærksom på, at han har samme ytrings- og forskningsfrihed som andre videnskabelige medarbejdere.

3. Jeg kan bekræfte, at jeg informerede de tre omtalte kolleger om, at deres rapport var genstand for kritik i mødeindkaldelsen. Ingen af de tre var inviteret til mødet eller havde kendskab til dets afholdelse.

4. Hverken jeg eller mit sekretariat har deltaget i udformningen af de klageskrivelser, som de pågældende kolleger efterfølgende har fremsendt til bl.a. dekanen.

Det er mig magtpåliggende at pointere, at ingen i universitetsledelsen på noget tidspunkt har forsøgt at begrænse (A)'s ytrings- og forskningsfrihed. (A)'s facon, voldsomme sprogbrug i omgangen med kollegerne og uvillighed til at overholde universitetets procedurer og forretningsgange har gjort det nødvendigt for mig og dekanen for (Ø) Fakultet i en række situationer – inden for rammerne af ledelsesretten – at gribe ind over for hans adfærd. Jeg må derfor klart afvise, at der er tale om embedsmisbrug. Det er ikke alene universitetsledelsens ret men pligt at sikre acceptable arbejdsvilkår for alle ansatte på (Ø) Fakultet. Det er i dette lys, at mine handlinger skal ses.”

Af udtalelse af 15. december 2004 fra Videnskabsministeriet fremgår bl.a. følgende:

”Ad A) Mødet med repræsentanter for (Y) regions erhvervsliv den 24. juni 2003.

Ministeriet finder, at diskussionen af dette spørgsmål har været påvirket af en ikke helt præcis sprogbrug. Der er i diskussionen søgt foretaget en sondring mellem ’privat’ og ’universitært’, jf. således bl.a. rektors udtalelse af 11. februar 2004. Privat kan imidlertid både forstås som værende tjenesten uvedkommende og som værende en del af tjenesten, men hvor man udtaler sig på egne og ikke på universitetets vegne.

For så vidt angår om mødet var tjenesten uvedkommende, således at professor (A) overhovedet ikke var berettiget til at indkalde til dette i tjenesten, fremgår det af både professor (A)'s brev af 19. juni og 3. septem-

ber 2003, at institutlederen var orienteret om mødet. Tilsvarende må ministeriet forstå dekanens skrivelse af 14. oktober 2003 og rektors udtalelse af 11. februar 2004, således at det ikke var uforeneligt med tjenesten at afholde et sådant møde. Herefter må ministeriet lægge til grund, at mødet i hvert fald ikke var tjenesten uvedkommende.

At det kan være en del af tjenesten som universitetsforsker at deltage i den offentlige debat følger også af universitetslovens formålsparagraf, jf. § 2, stk. 3, i lov nr. 403 af 28. maj 2003, hvori det er bestemt:

’Universitetet skal som central viden- og kulturbærende institution udveksle viden og kompetencer med det omgivende samfund og tilskynde medarbejderne til at deltage i den offentlige debat.’

Loven var vedtaget, men endnu ikke trådt i kraft på tidspunktet for mødets afholdelse. Ministeriet finder dog, at bestemmelsen primært er en præcisering af den gældende praksis, jf. også bemærkningerne til bestemmelsen, hvori det hedder:

’Forslaget er en præcisering af universiteternes samfundsmæssige forpligtelse. Universitetet skal deltage aktivt i udveksling af viden og kompetencer med det omgivende samfund.’

Omfanget af en universitetsforskers deltagelse i den offentlige debat set i forhold til varetagelsen af andre opgaver, og hvilke ressourcer han/hun kan bruge herpå er selvfølgelig et tjenstligt spørgsmål, som er omfattet af ledelsesretten, men da det ikke har været diskuteret i den konkrete sag, skal ministeriet ikke komme nærmere ind herpå.

For så vidt angår om professor (A) repræsenterede egne synspunkter eller universitetets synspunkter, fremgår det klart af brevvekslingen, at professor (A) repræsenterede egne synspunkter.

Imidlertid fremstod dette måske ikke konkret med den tilstrækkelige tydelighed, idet invitationen var udsendt på instituttets brev-papir, og idet i hvert fald en af de indkaldte til mødet var i tvivl om karakteren. Det hed-

der således i brev til professor (A) med kopi til rektor (B) af 20. juni 2003 fra administrerende direktør (...): ' (...) ligesom jeg ikke forstår, hvordan Deres invitation kan udsendes på universitetets officielle brevpapir.' Rektor anfører også i sin udtalelse af 11. februar 2004, at han inden udsendelsen af brevet den 19. juni 2003 var blevet kontaktet vedrørende karakteren af mødet.

Det er i den forbindelse ministeriets opfattelse, at hvor en universitetsforsker deltager i den offentlige debat, og hvor universitetsledelsen finder, at det kan give anledning til tvivl om den pågældende udtaler sig på egne eller på universitetets vegne, er ledelsen berettiget til at præcisere, at den pågældende forsker udtaler sig på egne vegne. Ministeriet finder på den baggrund ikke, at rektors brev af 19. juni 2003 til de inviterede til mødet gik videre end det her anførte, idet det alene af brevet fremgår:

'Invitationen er sket på universitetets brevpapir, og jeg tillader mig i den anledning at gøre opmærksom på, at der er tale om et rent privat initiativ fra (A)'s side. Universitetet er ikke på forhånd orienteret om indholdet og har således intet ansvar for det med brevet fremsendte materiale, mødet m.v.'

Ministeriet skal samtidig bemærke, at det er et tilbagevendende problem inden for universitetssektoren, at der kan opstå tvivl om, hvorvidt en forsker udtaler sig på egne eller universitetets vegne, når forskeren anvender universitetets brevpapir.

Ministeriet skal beklage, at denne opfattelse ikke fremgik med den tilstrækkelige tydelighed af ministeriets udtalelse af 13. november 2003.

Ad B) Grænserne for en kollegial faglig kritik.

Det er ministeriets opfattelse, at sagens kernepunkt er, i hvilket omfang professor (A) kan udtrykke faglig kritik af kolleger ved universitetet.

Udgangspunktet var, at professor (A) i tredje afsnit af sin artikel (...), bragt i (Z) Avis' netavis den 15. juni 2003 udtrykte kri-

itik af rapporten 'Uddannelse, job og erhvervsudvikling i (Y) region. Veje til et videnssamfund' udarbejdet af professor (...), lektor (...) og lektor (...), alle (X) Universitet. Kritikken af rapporten blev gentaget i professor (A)'s indkaldelse af 11. juni 2003 til mødet den 24. juni 2003, hvori det bl.a. hedder: 'Jeg finder eksempelvis, at det både er papirspild og tidsspild m.m., hvis man er så berøringsangst for at forholde sig til virkeligheden som rapporten 'Uddannelse, job og erhvervsudvikling i (Y) region. Veje til et videnssamfund' udgivet af (...) Fond. Denne rapport er nærmere kritiseret i det tredje afsnit.' Sagen handler således ikke om, i hvilket omfang professor (A) kan kritisere ledelsens dispositioner offentligt eller internt.

...

For ministeriet at se, er det afvejning af hensynet til den enkeltes ytringsfrihed, jf. grundlovens § 77, og hensynet til en fordomsfri videnskabelig debat, jf. universitetslovens § 2, stk. 2 og 3, over for hensynet til det psykiske arbejdsmiljø på en arbejdsplads, jf. bekendtgørelse nr. 559 af 17. juni 2004 om arbejdets udførelses §§ 2 og 7. Alle tre hensyn er legale hensyn at varetage.

Det har efter ministeriets opfattelse ingen betydning for spørgsmålet, at den kritiserede rapport er udarbejdet af de tre forskere i deres fritid som en ekstern konsulentopgave, jf. bl.a. universitetets brev af 11. februar 2004, idet også kritik af, hvad man foretager sig i sin fritid kan være med til at påvirke det psykiske arbejdsmiljø på en arbejdsplads.

Det traditionelle udgangspunkt synes at have været, at grænserne for en tilladelig faglig kritik var endog meget vide, og hvis man indlod sig på at publicere videnskabeligt, måtte man også være indstillet på den heraf følgende offentlige kritik, for så vidt kritikken var faglig og ikke personlig eller knyttet til andre forhold end den faglige genstand, jf. således U 1938, p. 765 H, og det til brug for sagen udarbejdede resposum af Stephan Hurwitz af 15. marts 1936 (kopi vedlagt). Det hedder således bl.a. i landsret-

tens dom: 'Den omstændighed, at de sagsøgte bevisførelse som anført er befundet fyldestgørende, så langt som retten har kunnet bedømme den, må i forbindelse med, at intet foreliggende synes at kunne begrunde en formodning om, at deres kritik ikke ville kunne stå fuldt ud for en videnskabelig prøvelse, afholde retten fra at statuere, at den helt eller delvis er retsstridig. Snævrere grænser bør ikke sættes for den videnskabelige kritiks ytringsfrihed end at den dækker udtalelser som de her omhandlede, når de synes at være behørigt underbygget i så vid udstrækning som her, medens deres saglige grundlag i øvrigt kun kan vurderes ud fra en ikke hos domstolene tilstedeværende viden.' I Højesteretsdom hedder det: 'Hvad skriftet: 'Bemærkninger' angår, fremtræder dette i sin helhed som en faglig kritik af appellan- tens værk, beregnet for en sagkyndig læserkreds og med fremstilling af de enkeltheder, der kritiseres. Selv om enkelte af de i denne kritik brugte udtryk går så vidt, at de kan forstås som berørende appellan- tens ære, findes de dog efter den sammenhæng, hvori de forekommer, ikke at gå udover, hvad en sådan kritisk bedømmelse under foreliggende forhold med rimelighed må kunne medføre, og Retten vil derfor ikke kunne erklære dem for retsstridige.'

Set ud fra dette synspunkt synes professor (A)'s 3. afsnit i artiklen (...) ikke at gå længe- re, end det fagligt tilladelige, idet dog mini- steriet mangler faglige forudsætninger for at vurdere dette i fuldt omfang. Imidlertid er der i de senere år kommet et betydeligt fokus på det psykiske arbejdsmiljø, sådan at med- arbejdere ikke skal tåle at blive udsat for mobning og anden form for utilbørlig kritik på deres arbejdsplads. Arbejdsgiveren er så- ledes efter ovennævnte bekendtgørelses § 7 forpligtet til: 'Arbejdet skal i alle led udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt for- svarligt ud fra både en enkeltvis og samlet vurdering af de fysiske, ergonomiske og psykosociale forhold i arbejdsmiljøet, som på kort eller længere sigt kan have indvirk-

ning på den fysiske eller psykiske sundhed.' Ledelsen af (X) Universitet er således for- pligtet til at sikre, at der på universitetet er en debattonen, der ikke påvirker den enkeltes psykiske sundhed.

Ministeriet vil ikke betvivle, at der fortsat er en uindskrænket ret til at deltage i den faglige debat og herunder også komme med en faglig kritik af kollegers arbejde, men der må af hensyn til det psykiske arbejdsmiljø efter ministeriets opfattelse af arbejdspladsen kunne stilles krav til formen, fremgangsmå- den og tidspunktet for en sådan faglig kritik.

Som eksempler skal vi bl.a. pege på, at hvor fx en institutleder udtrykker kritik af en medarbejders arbejde, kan det for den på- gældende være vanskeligt at skelne mellem en ren faglig kritik og en tjenstlig kritik. Til- svarende må man i vurderingen tage hensyn til, at det kan virke afskrækkende eller de- motiverende for yngre forskere at publicere, hvis de udsættes for meget skarp kritik fra mere erfarne kolleger – navnlig hvis kritiken foregår i det offentlige rum. Der kan også være kolleger, der befinder sig i en per- sonligt vanskelig situation, fx sygdom eller dødsfald i den nærmeste familie, hvor det ef- ter ministeriets opfattelse må siges at være ukollegialt at fremsætte faglig kritik af deres arbejde lige i den situation. Der bør også kunne opsættes interne retningslinier for, hvordan man skal have lejlighed til at tage til genmæle over for en faglig kritik, sådan at den enkelte ikke bringes i en situation, hvor vedkommende opfatter sig snigløbet eller hængt ud.

Med hensyn til selve tonen og sprogbru- gen i en faglig kritik er det vanskeligt at op- stille generelle retningslinier, idet tone og sprogbrug varierer meget fra arbejdsplads til arbejdsplads, og herunder også hvad der op- fattes som intimiderende eller krænkende. Men udgangspunktet må igen være, at det bør være muligt at gennemføre en faglig de- bat uden en tone eller en sprogbrug, der af de pågældende kolleger opfattes som per- sonlig, sårende eller krænkende.

Sammenfattende finder ministeriet det dog meget vanskeligt at fastslå, hvorledes man retligt skal afveje de ovennævnte hensyn over for hinanden, og at den konkrete afvejning ligesom personalepolitikken i øvrigt må fastsættes lokalt.

Hvad angår den konkrete sag er det vores opfattelse, at ledelsen af (X) Universitet ikke har forsøgt at lægge utilbørlige bindinger på en forskers ytringsfrihed eller mulighed for at deltage i den faglige debat, men alene af hensyn til det psykiske arbejdsmiljø har forsøgt at sætte begrænsninger på fremgangsmåden for og formen på en faglig kritik. Rektor understreger således flere gange, at han ikke ønsker at begrænse professor (A)'s ytringsfrihed eller mulighed for at deltage i debatten, jf. ovenfor, og rektors kritik går alene på formen og fremgangsmåden ved den fremsatte kritik.

Om de opsatte begrænsninger i den faglige debat så også er de rigtige må vurderes lokalt og ikke centralt af de oven for anførte grunde. Ministeriet vil opfordre universitetet til at overveje, om personalepolitikken på dette område er tilstrækkeligt klart formuleret og i givet fald tage en drøftelse heraf internt.

...

Ad D) Karakteren af aftalerne af henholdsvis 6. februar 2001 og 14. april 2003.

Dokumenterne omtales i rektors brev af 11. februar 2004 som 'aftaler', imidlertid er dokumenterne i selve teksten betegnet som henholdsvis 'fælleserklæring' og 'notat', og ministeriet finder heller ikke, at de efter deres indhold kan betragtes som aftaler i formuerettens forstand.

Ministeriet ser nærmere dokumenterne som forsøg på mindeligt at bilægge interne kontroverser og faglige uoverensstemmelser, og dokumenterne er ikke udtryk for en tjenstlig kritik af professor (A). Det første dokument af 6. februar 2001 indeholder således udtrykkeligt en sætning om, at 'Dekanen lover at det hidtidige sagsforløb ikke vil få personalemæssige konsekvenser for (A)'. Nota-

tet af 14. april 2003 indeholder en henvisning til fælleserklæringen af 6. februar 2003, og at denne fortsat er bindende. Ministeriet læser således notatet af 14. april 2003 på samme måde, nemlig at sagsforløbet ikke vil få personalemæssige konsekvenser for (A).

Professor (A) anfører i sit åbne brev til videnskabsministeren og Folketingets Udvalg for Videnskab og Teknologi, at baggrunden for fælleserklæringen af 6. februar 2001 var en uenighed om ansættelsespolitikken ved (X) Universitet, og at fælleserklæringen skulle have ført til, at professor (A) holdt op som institutleder. Den daværende dekan (...) bestrider i sit brev af 10. maj 2004, at fælleserklæringen skulle udspringe af uenigheder om ansættelsespolitikken. Ministeriet må medgive dekanen, at eventuelle uenigheder om ansættelsespolitikken er fuldstændig uomtalte i den pågældende erklæring, og ministeriet finder, at der nu er gået så lang tid siden, at fælleserklæringen blev underskrevet, at man næppe kan få et præcist billede af, hvad de to underskriveres fælles opfattelse af dokumentet og dets forhistorie var.

Med hensyn til professor (A)'s afgang som institutleder oplyses det i dennes brev af 16. juni 2004, at hans tilbagetræden var frivillig. I øvrigt følger det af den daværende universitetslovs § 7, stk. 4, at institutledere er valgte af medarbejderne ved instituttet, jfr. lbk. nr. 1177 af 22. december 1999, således at spørgsmålet om en institutleders afgang lå uden for dekanens kompetence og derfor ikke kunne indgå i drøftelserne om fælleserklæringen, idet der ikke var tale om forhold som omfattet af den daværende universitetslovs § 6, stk. 2."

I brev af 14. januar 2005 fremkom A med sine bemærkninger til udtalelserne. Han skrev bl.a. følgende:

"ad B: Grænserne for en kollegial faglig kritik

Sagens kernepunkt er i henhold til Ministeriets opfattelse: 'i hvilket omfang professor (A) kan udtrykke faglig kritik af kolleger ved universitetet'.

Det fremgår bl.a. af rektors skrivelse af 11. feb. 2004, at dennes skrivelse af 18. juni 2003 ved anbefalet brev til undertegnede privat-adresse og af 19. juni 2003 til de indbudte mødedeltagere tager principielt udgangspunkt i fælleserklæringen af 6. feb. 2001 og notatet af 14. april 2003 og konkret udgangspunkt i mine indlæg og disses form i (Z) Avis og dennes netavis 15. juni 2003.

Det må også efter Ministeriets udtalelse af 15. dec. 2004 lægges til grund, at fælleserklæringen af 6. feb. 2001 og notatet af 14. april 2003 ikke 'efter deres indhold kan betragtes som aftaler i formuerettens forstand.' I denne sammenhæng skal tillige anføres, at rektor (B) efterfølgende og også i skrivelsen af 11. feb. 2004 har forsøgt at udbrede området for fælleserklæringen/notatet udover, hvad der er dækning for. For det første er det, som også gengivet af Ministeriet i fælleserklæringen anført: 'Dette indebærer, at man afholder sig fra yderligere intern og ekstern polemik om de hidtidige problemer.', (...). Og i notatet af 14. april 2003 står der: 'Aftalen af 6. feb. 2001 er fortsat bindende. (X) Universitet anerkender at (A) kan anvende sin erfaring fra universitetet, når han ytrer sig offentligt og i en generel sammenhæng, dog skal han afstå fra at referere til navngivne personer i direkte eller indirekte form, jfr. foranstående aftale.', (...). Det fremgår således klart, at fælleserklæringen/notatet er bagudrettet og konkret i relation til begrænsninger af, hvad jeg kan ytre mig om uden at komme i konflikt med fælleserklæringen/notatet.

Det er kendetegnede for rektor (B)'s administration, at det understregede i ovenstående uddrag fra notatet af 14. april 2003, og som viser bagud, ikke er medtaget i dennes skrivelse af 11. feb. 2004. I den sammenhæng skal jeg endvidere anføre, at jeg allerede i min svarskrivelse af 19. juni 2003 til rektor gjorde opmærksom på, at fælleserklæringen/notatet var konkret og bagudrettet med flg. formulering: 'Jeg accepterede via notat af 14. april 2003, at det kun kunne ske uden at referere til navngivne personer i direkte eller

indirekte form, når det vel at mærke drejede sig om denne konkrete sag, jf. henvisningen til aftalen af 6. feb. 2001', se bilag 1. Dette blev ikke forsøgt modgået af rektor i den efterfølgende korrespondance knyttet til rektors anbefalede brev til mig af 18. juni 2003.

Det følger naturligvis af ovenstående, at mine indlæg i (Z) Avis og dennes netavis 15. juni 2003 ligger uden for fælleserklæringens/notatets evt. begrænsninger.

Når Ministeriet på trods af dette alligevel giver udtryk for, 'at ledelsen på (X) Universitet ikke har forsøgt at lægge utilbørlige bindinger på en forskers ytringsfrihed eller mulighed for at deltage i den faglige debat' skyldes det angiveligt hensynet til det psykiske arbejdsmiljø.

Dette hensyn kan i den betragtede sammenhæng alene vedrøre forhold forud for rektors skrivelse af 18. juni 2003 og efter notatet af 14. april 2003. Det eneste forhold vedrørende undertegnede og (X) Universitet, der i denne periode kan vedrøre det psykiske arbejdsmiljø er mine indlæg i (Z) Avis og dennes netavis, jf. også rektors skrivelser af 18. og 19. juni 2003.

De berørte personer må altså i givet fald være (...), (...) og (...), der var forfattere til rapporten: 'Uddannelse, job og erhvervsudvikling i (Y) region. Veje til et videnssamfund.' Men de har overhovedet ikke påberåbt sig det psykiske arbejdsmiljø i relation hertil, jf. deres replik i (...) Tidsskrift, hvor de kommenterer det indlæg af undertegnede, der også blev bragt som indlæg nr. 3 i (Z) Avis' netavis 15. juni 2003, og som efterfølgende – med helt uvæsentlige justeringer – altså blev publiceret i (...) Tidsskrift. I indledningen i replikken anføres bl.a.: 'Kritikken giver en forfriskende bramfri vurdering af metodevalg og udvalgte kapitler. Vi er glade for muligheden for at svare på den fremsatte kritik (...). Vi har ikke fundet egentlige konstruktive elementer i kritikken, men er dog glade for den eksponering, der er blevet vores arbejde til del.'

...

Kort sagt. Rektors påstand om, at jeg skulle have overskredet grænser overfor evt. kolleger i relation til den af mig rejste forskningsfaglige kritik af deres arbejde, er således afvist af såvel de tre berørte personer selv, der jo er dobbeltglade, som af (...). Det følger heraf også, at Ministeriets opfattelse af, at rektors anbefalede brev af 18. juni 2003 kan begrundes med hensynet til varetagelse af det psykiske arbejdsmiljø er uden faktiske holdepunkter. Det var rektor (B) selv, der – uden at kontakte undertegnede og de tre nævnte – udformede det anbefalede brev af 18. juni 2003 til min privatadresse indeholdende en række urigtige påstande/anklager, som jeg bl.a. allerede har dokumenteret i det åbne brev af 2. maj 2004, der blev fremsendt til såvel Ministeriet og Ombudsmanden. Jeg henviser i denne sammenhæng også til bilag 3.

I tilknytning til ovenstående skal jeg bemærke:

– at rektor ikke engang har forsøgt at afvise min dokumentation af hans tilbøjelighed til at komme med urigtige påstande/anklager i relation til mig. Tværtimod er der flere eksempler på, at de er genfremsat, efter at (B) er gjort opmærksom på, at de er urigtige!, jf. det åbne brev af 2. maj 2004,

– at det arbejde, jeg kritiserede, var en privat konsulentrapport. Både rektor og Ministeriet lægger til grund, at dette ikke har nogen betydning i sammenhængen. Heri er jeg uenig. Af hensyn til det principielle heri, skal jeg anmode Ombudsmanden om eksplicit at komme med en tilkendegivelse herom,

– at rektor i skrivelsen af 11. feb. 2004 påstår, at de tre kritiserede ikke havde 'mulighed for at imødegå den fremførte kritik af deres rapport'. Denne påstand er ikke korrekt. Det er muligt, at de tre grundet manglende arbejdsevne eller andet kun vanskeligt kunne nå at komme med et modindlæg til 15. juni 2003. Men derudover var der ingen begrænsninger i deres muligheder. Realiteten i denne sammenhæng er vel nærmere, som det fremgår af deres skrivelse af 19. juni

2003 til (...) Fond, der var den umiddelbare opdragsgiver for de tre's arbejde, at de ikke ønskede 'selvstændigt at indgå i en offentlig debat med (A), hvorfor denne redegørelse er sendt til vores opdragsgiver samt til dekan og rektor for (X) Universitet', se bilag 4. Rektor (B) kendte således allerede på et meget tidligt tidspunkt den egentlige årsag til, at de ikke offentligt forsøgte at imødegå mine indlæg!

Efter at have læst §§ 2 og 7 i Arbejdstilsynets bekendtgørelse nr. 559 af 17. juni 2004 skal jeg udtrykke nogen undren over, at disse bestemmelser i det hele taget er blevet påberåbt af Ministeriet. Denne undren skal også ses på baggrund af, at Ministeriet henviser til professor, Dr. juris Stephan Hurwitz undersøgelse af grænser for den videnskabelige kritik af 15. marts 1936. Læses dette responsum, er der grund til yderligere at undre sig. Jeg skal anmode om Ombudsmandens kommentarer hertil.

ad A: Mødet med repræsentanter for (...) er hversliv den 24. juni 2003

Ministeriet vurderer under dette punkt to forhold: 1) var mødet tjenesten uvedkommende og 2) repræsenterede (A) egne eller universitetets synspunkter. Det konkluderes dels af Ministeriet, 'at mødet i hvert fald ikke var tjenesten uvedkommende', og dels at det klart fremgår 'af brevvekslingen, at professor (A) repræsenterede egne synspunkter.'

Alligevel finder Ministeriet godt nok meget tøvende, at rektors brev af 19. juni 2003 til de inviterede til mødet 24. juni 2003 var berettiget, idet det angiveligt ikke fremgik med tilstrækkelig tydelighed, at jeg repræsenterede egne synspunkter, jf. følgende uddrag fra Ministeriets udtalelse af 15. dec. 2004:

'Imidlertid fremstod dette måske ikke konkret med den tilstrækkelige tydelighed, idet invitationen var udsendt på instituttets brevpapir, og idet i hvert fald en af de indkaldte til mødet var i tvivl om karakteren.', (...).

Denne påståede manglende tydelighed benytter Ministeriet også til at begrunde den

oprindelige uholdbare udtalelse om min klage af 5. nov. 2003, i Ministeriets svarskrivelse af 11. nov. 2003.

Den af Ministeriet forsøgte indskrænkede tolkning af rektors udsagn i brevet af 19. juni 2003 til de indbudte om, 'at der er tale om et rent privat initiativ fra (A)'s side' er udtryk for en åbenbar – og forkert – efterrationalisering, jf. det følgende.

For det første skriver rektor i brevet af 19. juni 2003 udtrykkeligt, 'at der er tale om et rent privat initiativ', (...). For det andet er det i det anbefalede brev af 18. juni 2003 anført, at jeg skulle have indkaldt universitetets 'samarbejdspartnere til at drøfte forhold, hvor du optræder som privatperson og ikke i embeds medfør.', (...). Heraf fremgår, at rektor har lagt til grund, at mødet var tjenesten uvedkommende. Dette udgangspunkt bekræftes for det tredje også af, hvad der ligger bag formuleringen af næstsidste afsnit i min oprindelige klage til Ministeriet af 5. nov. 2003:

'Også på denne baggrund skal jeg anmode Ministeriet om at undersøge, om rektor og/eller medarbejdere i rektors sekretariat, direkte eller indirekte, har medvirket ved udformningen af den klage over mig, som mine tre kolleger 1. juli fremsendte til dekan (C).'

Af bilag 3 fremgår:

'Af Rektor (B) er vi den 27.6.2003 blevet gjort bekendt med, at Professor (A) fra (Æ) Institut har indbudt en række personer i (Y) regions erhvervsliv til et møde om erhvervsudviklingen på (...) den 24.6.2003.' Og videre:

'Af indbydelsen fremgår det, at den er udsendt på Universitetets brevpapir, med (Æ) Institut som afsender, at (Æ) Institut har bidraget med sekretariatsbistand i forbindelse med udarbejdelse af indbydelsen og tilmelding til mødet samt at mødet finder sted i (Æ) Instituts mødelokale. Vi formoder, at (Æ) Institut også har betalt kuverter og porto for udsendelsen. Vi finder (A)'s fremgangsmåde særdeles uheldig og stærkt kritisabel. Særlig idet modtagere af ovennævnte indby-

delse kan få det indtryk, at (A) udtaler sig på vegne af (X) Universitet.'

Jeg kan naturligvis ikke udelukke, at informationen om min evt. uberettigede brug af universitetets ressourcer er kommet til brevskrivernes kundskab på andre måder end via henvendelsen fra rektor (B), selv om formuleringerne også stærkt indikerer dette. Men jeg vil tillade mig at antage dette, indtil det er dokumenteret, at rektor (B) ikke har været budbringeren. I denne sammenhæng udbygger det yderligere, at rektor (B) har lagt til grund, at mødet var min tjeneste uvedkommende. Om Ministeriets antagelse om, at det ikke var tilstrækkeligt tydeligt, at jeg repræsenterede egne synspunkter, skal jeg anføre:

– at det endda meget tydeligt fremgår af indbydelsen af 11. juni 2003, at jeg ikke repræsenterede universitetet, se bilag 5,

– at direktør (...) var medlem af (...) Fakultetsråd også i den periode, hvor (B) var dekan, så vidt det er oplyst for mig. (B) varetager desuden bestyrelsesposter i (...). Formuleringerne i (...) skrivelse af 20. juni 2003 ligger i øvrigt bemærkelsesværdig tæt på formuleringer anvendt af rektor (B), se bilag 6, hvoraf mit svar til (...) tillige fremgår,

– at havde rektor lagt den af Ministeriet søgte fortolkning til grund, ville skrivelserne af 18. og især 19. juni 2003 have haft et helt anderledes indhold,

– hvordan hænger Ministeriets fortolkning i øvrigt sammen med, at indbydelsen var skrevet på (Æ) Instituts brevpapir? Derfor kunne det i givet fald maksimalt være (Æ) Instituts synspunkter, som jeg repræsenterede. Og hvis jeg ikke skulle anvende (Æ) Instituts brevpapir, hvilken form for brevpapir skulle jeg så have anvendt efter f.eks. Ministeriets opfattelse?

Ovenstående er naturligvis også udtryk for, at jeg må afvise Ministeriets forsøg på – sådan må jeg læse det – at finde en redningsbåd for både rektor og Ministeriet i den givne sammenhæng, hvor der indledningsvist

anføres af Ministeriet, at der ikke har været anvendt en 'helt præcis sprogbrug'.

Hermed henviser Ministeriet givetvis også til det afsnit i rektors skrivelse af 11. feb. 2004, hvor der via henvisninger til en række bilag (bilag 6-12 i rektors skrivelse), hvor mødets karakter er genstand for drøftelse i en meningsudveksling mellem dekan (C) og undertegnede. Jeg skal i den sammenhæng alene henvise til den afsluttende skrivelse i denne meningsudveksling, min skrivelse af 21. oktober 2003 til dekan (C), se bilag 7. Heraf fremgår meget tydeligt, hvad der er min vurdering. Kendetegnende for rektors administration er igen, at denne skrivelse naturligvis ikke er vedlagt! Men da Ministeriet i udtalelsen af 15. dec. vurderer: 'at mødet i hvert fald ikke var tjenesten uvedkommende' sættes rektor klart på plads, hvorfor rektors søgte sondring i skrivelser af 11. feb. 2004 - 'Der er således ikke som hævdet af (A) tale om, at dekanen har erkendt, at mødet var universitært. Dekanen har udelukkende taget (A)'s egen udlægning til efterretning.' - er uden specifik betydning i den konkrete sammenhæng.

Som afsluttende bemærkning under dette punkt skal jeg bemærke, at Ministeriet såvel under dette punkt som under punkt B giver mig medhold i de afgørende forhold. Men i begge tilfælde forsøger Ministeriet at finde en vej, der dog brat grundstøder mod de faktiske forhold, som det meget tit sker, når falske melodier - bevidst eller ubevidst - synges.

...

ad D: Karakteren af aftalerne af henholdsvis 6. februar 2001 og 14. april 2003

Her skal jeg alene fremføre, at jeg ud fra en meget omfattende sagssamling naturligvis kan dokumentere, at uenighed om ansættelsespolitikken ved (X) Universitet i relation til stillingsopslag ved (Æ) Institut var den helt afgørende årsag til det forsøg på konfliktløsning, der blev iværksat ved fælleserklæringen. Da en afklaring af dette spørgsmål næppe er afgørende i sammenhængen, fremsen-

der jeg ikke dette materiale, med mindre Ombudsmanden skulle ønske dette."

Ombudsmanden sendte A's bemærkninger til videnskabsministeriet der i brev af 21. marts 2005 bl.a. fremkom med følgende supplerende bemærkninger:

"Ad B) Grænserne for en kollegial faglig kritik

Ministeriet skal indledningsvis i det hele henvise til sin udtalelse til Folketingets Ombudsmand af 15. december 2004.

Det fremføres som noget nyt, at fælleserklæringen af 6. februar 2001 og notatet af 14. april 2003 er bagudrettede og konkrete i relation til begrænsninger af, hvad (A) kan ytre sig om uden at komme i konflikt med fælleserklæringen/notat.

Ministeriet skal hertil bemærke, at det i sin udtalelse ikke har lagt afgørende vægt på fælleserklæringen/notatet, idet vi ikke finder, at det er aftaler i formuerettens forstand. Det findes derfor ikke relevant nærmere at afklare, om fælleserklæringen/notatet alene skal opfattes som bagudrettede. Ministeriet skal dog påpege, at universitetet opfatter erklæringen/notatet som også værende fremadrettede, jf. rektors udtalelse af 11. februar 2004, hvoraf det fremgår: 'at intentionen med denne aftale var at sikre, at (A) fremover havde fokus på faglige aspekter og ikke på personkritik'.

For så vidt angår det psykiske arbejdsmiljø er det ministeriets opfattelse, at rektor også på eget initiativ er forpligtet til at sikre, at der på universitetet er en debattonen, der ikke påvirker den enkeltes psykiske sundhed. Ministeriet har endvidere allerede i sin udtalelse af 15. december 2004 tilkendegivet, at det ikke har nogen betydning for spørgsmålet om det psykiske arbejdsmiljø, om det medarbejderen kritiseres for, er forhold, der ligger inden for eller uden for tjenesten. Om man på sin arbejdsplads kritiseres for at kvaliteten af sit arbejde eller for, at man går til folkedans kan have nøjagtig de samme skadelige virkninger på den enkeltes psykiske arbejdsmiljø.

At rektor havde ret i sin vurdering af, at de pågældende artiklers debattone virkede stødende på kollegerne fremgår også af (...), (...) og (...)’s brev af 1. juli 2003 til dekan (C), hvor af det blandt andet fremgår, at ‘Vi finder det endvidere særdeles kritisabelt, at vi ikke gøres bekendt med et offentligt møde på universitetet, endsiige inviteres til dette møde, hvor såvel indbydelsen som fremsendte bilag udtaler en særdeles grov kritik af undertegnede. Vi berøres således muligheden for at tage til genmæle over for en use-riøs og efter vores opfattelse ukorrekt kritik af vores faglige arbejde ved et offentligt møde på (Æ) Institut’.

Sammenfattende er ministeriet af den opfattelse, at læses U 1938, p. 765 H som udtryk for gældende ret, overskred professor (A) næppe normerne for faglig kritik. Ministeriet finder dog, at der er to tvivlsspørgsmål i forhold til dommen. For det første sonder dommen mellem kritik i faglige fora og kritik i det offentlige rum, jf. U 1938, p. 770-771. Denne sondring er næppe længere tidssvarende, idet universitetsforskere netop i dag opfordres til at deltage i den offentlige debat, jf. universitetslovens § 2, stk. 3. Desuden er det ministeriets opfattelse, at der især på de samfundsvidenskabelige områder er sket en markant stigning i forskeres deltagelse i den offentlige debat igennem de sidste 25 år. For det andet er det ministeriets opfattelse, at hensynet til det psykiske arbejdsmiljø i dag tillægges en væsentlig større vægt end på tidspunktet for højesteretsdommen. Selve begrebet var efter ministeriets oplysninger end ikke skabt på det pågældende tidspunkt. Ministeriets tvivl går således på, hvilken retskildeværdi dommen skal tillægges i dag.

Ad A) Mødet med repræsentanterne for (Y) regions erhvervsliv den 24. juni 2003.

Ministeriet kan henvise til sin udtalelse af 15. december 2004. Som nævnt repræsenterede (A) alene egne synspunkter ved det omtalte møde.

Det er dog ministeriets opfattelse, at dette måske ikke konkret fremstod med den tilstrækkelige tydelighed, idet invitationen var udsendt på instituttets brevpapir, og idet i hvert fald en af de indkaldte til mødet var i tvivl om karakteren. Indbydelsen er skrevet på (Æ) Instituts brevpapir, og det må derfor opfattes som værende skrevet på (X) Universitets brevpapir, da (Æ) Institut ikke er en selvstændig juridisk person men en del af (X) Universitet, hvilket også fremgår af det pågældende brevpapir. Det er ministeriets opfattelse, at professor (A) enten skulle have undladt at anvende brevpapir, hvoraf (X) Universitets navn fremgår, eller tydeligt have tilkendegivet i brevet, at han alene repræsenterede egne synspunkter. En anden anvendt fremgangsmåde er at overstrege det officielle brevhoved for at angive, at indholdet ikke er officielt.”

I brev af 14. april 2005 kom A med yderligere bemærkninger til sagen.

Den 14. oktober 2005 afgav ombudsmanden udtalelse i sagen. Han skrev følgende:

Ombudsmandens udtalelse

”1. Afgrænsningen af min undersøgelse

De har i Deres klage til mig af 24. november 2003 bedt mig tage stilling til en lang række klagepunkter. Jeg har imidlertid valgt at koncentrere min undersøgelse af sagen om rektor (B)’s reaktioner på Deres udtalelser i kronikken/artiklerne som blev bragt i (Z) Avis den 15. juni 2003, og på mødeindkaldelsen af 11. juni 2003. Reaktionen var dels brevet til Dem af 18. juni 2003 med kritik af Deres adfærd, og dels brevet af 19. juni 2003 til dem som var inviteret til mødet med information om at mødet var et ‘rent privat initiativ’. Ved bedømmelsen af reaktionerne er det nødvendigt først at tage stilling til om kritikken af Deres kolleger i kronikken mv. og mødeindkaldelsen af 11. april 2003 var tjenstlige eller private aktiviteter.

Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand som ændret ved lov nr. 556 af 24. juni 2005, hvorefter ombudsmanden afgør om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelser.

2. Relevante regler

Af universitetsloven §§ 2 og 17, stk. 1 og 2, fremgår følgende, jf. lov nr. 403 af 28. maj 2003:

‘§ 2. Universitetet har til opgave at drive forskning og give forskningsbaseret uddannelse indtil højeste internationale niveau inden for sine fagområder. Universitetet skal sikre et ligeværdigt samspil mellem forskning og uddannelse, foretage en løbende strategisk udvælgelse, prioritering og udvikling af sine forsknings- og uddannelsesmæssige fagområder og udbrede kendskab til videnskabens metoder og resultater.

Stk. 2. Universitetet har forskningsfrihed og skal værne om denne og om videnskabsetik.

Stk. 3. Universitetet skal samarbejde med det omgivende samfund og bidrage til udviklingen af det internationale samarbejde. Universitetets forsknings- og uddannelsesresultater skal bidrage til at fremme vækst, velfærd og udvikling i samfundet. Universitetet skal som central viden- og kulturbærende institution udveksle viden og kompetencer med det omgivende samfund og tilskynde medarbejderne til at deltage i den offentlige debat.

Stk. 4. Universitetet skal medvirke til at sikre, at den nyeste viden inden for relevante fagområder gøres tilgængelig for videregående uddannelse uden forskning.

...

§ 17. Forskning og undervisning foregår normalt ved institutter.

Stk. 2. Institutlederen varetager instituttets daglige ledelse, herunder planlægning og fordeling af arbejdsopgaver. Institutlederen kan pålægge medarbejdere at

løse bestemte opgaver. I den tid, hvor de videnskabelige medarbejdere ikke er pålagt sådanne opgaver, forsker de frit inden for universitetets forskningsstrategiske rammer.’

Lov nr. 403 af 28. maj 2003 trådte i kraft den 1. juli 2003, dvs. efter tidspunktet for mødeindkaldelsen og offentliggørelsen af Deres indlæg i (Z) Avis. Ifølge forarbejderne til loven er reglerne om bl.a. forskningsfrihed og tilskyndelse for medarbejderne til at bidrage til at deltage i den offentlige debat om samfundsmæssige forhold imidlertid en fortsættelse og præcisering af hvad der allerede gjaldt ifølge den tidligere lov (1177 af 22. december 1999). Jeg har derfor ment at det var mest relevant at citere de gældende regler. Se i denne forbindelse også Ministeriets for Videnskab, Teknologi og Udviklings udtalelser af 15. december 2004.

3. Var Deres udtalelser i kronikken/artiklerne som blev bragt i (Z) Avis den 15. april 2003, og mødeindkaldelsen af 11. april 2003 tjenstlige eller private aktiviteter?

De har gennem hele sagens forløb fastholdt at kritikken af Deres kolleger og mødeindkaldelsen var universitære aktiviteter, dvs. aktiviteter De foretog som led i Deres virke som professor. I Deres brev af 17. juli 2003 til dekanen for (...) Fakultet betegnede De mødet som et ‘fagligt møde’, og i brev af 8. august 2003 til dekanen anførte De at mødet var ‘et helt sædvanligt led’ i Deres ‘virke som professor’. Kritikken af kollegerne betegnede De i brevet af 17. juli 2003 som ‘faglig’, og i brev af 3. september 2003 ligeledes til dekanen skrev De at det var et naturligt led i Deres stilling at forholde Dem kritisk til det som blev produceret inden for Deres fagområde.

Rektor anførte i sit brev til Dem af 18. juni 2003 at De i forbindelse med mødet den 24. juni 2003 ‘optrådte som privatper-

son og ikke i embeds medfør'. Samtidig skrev rektor dog at han opfattede det sådant at De ved mødet havde til hensigt at repræsentere universitetet. I brevet til dem som var inviteret til mødet, betegende rektor indkaldelsen som 'et rent privat initiativ'.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling har i sin udtalelse af 15. december 2004 anført at diskussionen af spørgsmålet har været 'påvirket af en ikke helt præcis sprogbrug', og at privat kan forstås både som værende tjenesten uvedkommende og som værende en del af tjenesten; men hvor man udtaler sig på egne og ikke på universitetets vegne.

Jeg er enig med ministeriet heri. Aktiviteterne kunne opfattes på tre forskellige måder: 1) som aktiviteter De foretog på universitetets vegne, 2) som egne tjenstlige aktiviteter, eller 3) som private aktiviteter, dvs. tjenesten uvedkommende.

Jeg forstår dekanens og rektors udtalelser i sagen – på trods af ordvalget heri – sådan at de ikke er uenige i at aktiviteterne var et led i Deres virke som professor. Det er imidlertid dekanen og rektors opfattelse at De ved kritikken af Deres kolleger og mødeindkaldelserne gav udtryk for at De handlede på universitetets vegne selv om De gav udtryk for egne synspunkter. Herved gik De ud over de rammer som gjaldt for tjenesten, bl.a. fælleserklæringen af 6. februar 2001 og notatet af 14. april 2003.

Jeg må på den baggrund i det følgende lægge til grund at kritikken af Deres kolleger og mødeindkaldelsen var tjenstlige aktiviteter. Reglerne om hvad offentligt ansatte kan ytre sig om som privatpersoner er herefter ikke relevante.

Jeg mener dog at det er beklageligt at rektor ved sin sprogbrug i brevet til Dem af 18. juni 2003 og i brevet af 19. juni 2003 til dem som var inviteret til mødet, har været med til at skabe forvirring om hvorvidt der var tale om private eller tjenstlige aktiviteter. Jeg har gjort (X) Universitet v/

rektor (B) og Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling bekendt med min opfattelse.

4. Rektors reaktioner

a) Bedømmelsesgrundlag

Det er min opfattelse at spørgsmålet om rektors reaktioner – når der var tale om reaktioner der skete som følge af tjenstlige aktiviteter – som udgangspunkt må bedømmes på grundlag af den ledelsesret eller arbejdsgiverkompetence der tilkommer ansættelsesmyndigheden som offentlig arbejdsgiver.

Det gælder også bedømmelsen af 'aftalerne' mellem Dem og rektor/dekanen. Jeg er enig med Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling i at fælleserklæringen af 6. februar 2001 og notatet af 14. april 2003 i hvert fald ikke er aftaler i formuerettens forstand. Der er efter min opfattelse tale om rammer for Deres arbejde som – selv om de formelt set fremtræder som aftaler – rektor kunne fastsætte ensidigt som en udmøntning af ledelsesretten.

Ledelsesretten giver i et vist omfang ansættelsesmyndigheden grundlag for at fastlægge nærmere vilkår for ansættelse når der er tale om områder som ikke er reguleret ved overenskomst, aftale eller lov.

Ledelsesretten skal for så vidt angår ansættelse ved et universitet således udøves med respekt for reglerne i universitetsloven bl.a. om videnskabelige medarbejderes forskningsfrihed, jf. § 17, stk. 2, og § 2, stk. 2, og om tilskyndelse til medarbejderen til at deltage i den offentlige debat, jf. § 2, stk. 3. Reglerne er citeret ovenfor.

For offentlige myndigheder gælder der imidlertid visse yderligere grænser for udøvelsen af ledelsesretten. Således omfatter de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger for offentlig myndighedsudøvelse også en offentlig myndighedsudøvelse af arbejdsgiverkompetence, herunder legalitetsprincippet, saglig-

hedskravet og proportionalitetsprincippet.

b) Rektors brev til Dem af 18. juni 2003

I brevet af 18. juni 2003 karakteriserede rektor Deres adfærd som 'dybt illoyal'. Det fremgår af rektors udtalelse af 11. februar 2004 at kritikken af Deres adfærd skyldes såvel kritikken af artiklerne og kronikken i (Z) Avis og omstændighederne i forbindelse med mødeindkaldelsen.

Rektors kritik byggede som ovenfor nævnt, på at det fremstod som om De i forbindelse med kritikken af Deres kolleger og mødeindkaldelsen havde til hensigt at optræde på universitets vegne. De havde indkaldt til mødet på universitetets brevpapir, mødet foregik i universitetets lokaler, og De havde ikke oplyst at De ved fremsættelsen af synspunkterne vedrørende Deres kollegers arbejde ikke gav udtryk for universitetets synspunkter.

Herved holdt De Dem ikke inden for grænserne af fællesnotatet af 6. februar 2001 og notatet af 14. april 2003 idet De i artiklerne og kronikken havde nævnt Deres tre kolleger ved navn. Deres sprogbrug var for voldsom. De overholdt ikke de interne retningslinjer vedrørende orientering af Deres kolleger før De kritiserede dem offentligt, og vedrørende orientering af universitetets ledelse før De indkaldte til mødet.

Ifølge notatet af 14. april 2003 må De ikke når De ytrer Dem 'offentligt og i en generel sammenhæng', referere til 'navngivne personer i direkte eller indirekte form'. Det er min opfattelse at et sådant forbud ikke er foreneligt med reglerne i universitetsloven om forskningsfrihed og tilskyndelse til at deltage i den offentlige debat. Det må være et sædvanligt led i en professors eller en anden videnskabelig medarbejders stilling at komme med faglig kritik af navngivne kollegers og andre personers arbejde. Med et absolut forbud

mod at referere til navngivne personer umuliggøres denne del af arbejdet.

Det er på den baggrund min opfattelse at den del af rektors kritik der har baggrund i overtrædelse af dette forbud, ikke er berettiget.

Det er almindeligt antaget at ansatte i forvaltningen har en almindelig forpligtelse til – inden for lovgivningens grænser – at udføre deres arbejde i overensstemmelse med ansættelsesmyndighedens interesser og aktivt medvirke til at realisere de opgaver, strategier og mål som ledelsen har fastlagt for sin virksomhed, også selv om disse tiltag ikke er udmøntet i mere præcise tjenestebefalinger. Denne og lignende pligter betegnes ofte som loyalitetspligt. Se Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 189.

På den baggrund mener jeg at det ligger inden for ledelsesrettens rammer at stille krav om loyal adfærd over for kolleger i forbindelse med faglig kritik, herunder krav til sprogbrugen og til information, inden kritik fremsættes offentligt. Herudover må der også kunne stilles krav om en professor underretter universitetsledelsen inden der indkaldes til et møde hvor det fremstår som om mødet er indkaldt på universitetets vegne, og som om professoren repræsenterer universitetets synspunkter.

I det omfang rektors kritik af Dem var baseret på disse forhold, kan kritikken således ikke give mig anledning til bemærkninger.

Derimod mener jeg som nævnt ikke at rektor lovligt kunne lade det indgå i grundlaget for sin kritik af Dem at De havde ytret Dem om navngivne personer.

Da jeg går ud fra at det sidstnævnte forhold blev tillagt væsentlig betydning for rektors samlede vurdering af Deres adfærd som 'dybt illoyal', havde rektor efter min opfattelse ikke grundlag for en så stærk kritik af Deres adfærd.

Jeg har gjort videnskabsministeriet og (X) Universitet v/ rektor (B) bekendt med min opfattelse. Under hensyn til kritikken ikke indeholdt nogen sanktion eller i øvrigt umiddelbart fik negativ betydning for ansættelsesforholdet, foretager jeg mig dog ikke mere.

c) Rektors henvendelse til de inviterede den 19. juni 2003

Det fremgår af rektors udtalelse af 11. februar 2004 at baggrunden for hans brev af 19. juni 2003 var at han var blevet kontak- tet af en eller flere af dem som var inviteret

til mødet. Disse gav udtryk for forundring over invitationen og bad ham redegøre for universitetets rolle.

Det er min opfattelse af rektor som led i ledelsesretten kunne rette henvendelse til de inviterede for nærmere at redegøre for universitetets rolle, og at han også i den forbindelse kunne præcisere at de synspunkter der blev fremsat i mødeindkaldelsen, var Deres egne synspunkter og ikke universitetets. Jeg er derfor enig med Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling hvad angår dette spørgsmål.”

12-3. It-løsninger i forbindelse med kommunalreformen Sikring af at grundlæggende forvaltningsretlige krav overholdes

Almindelige emner 3. – Forvaltningsret 115.4.

Ombudsmanden konstaterede i flere sager at grundlæggende forvaltningsretlige krav blev tilsidesat i forbindelse med kommunernes masseadministration ved hjælp af it-systemer. Under hensyn til den forestående kommunalreform rettede ombudsmanden derfor en forespørgsel til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL om hvordan de ville medvirke til at sikre at kommunernes it-løsninger i forbindelse med kommunalreformen overholder grundlæggende forvaltningsretlige krav.

(J.nr. 2005-1620-409)

Ved breve af 21. juni 2005 bad jeg Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL om en udtalelse. I mit brev til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling skrev jeg således:

”Jeg har ved forskellige lejligheder konstateret at der i forbindelse med masseadministration som sker ved hjælp af it-systemer, sker tilsidesættelse af grundlæggende forvaltningsretlige krav.

For så vidt angår kommunerne, var dette således tilfældet i den sag som er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 198*, der angik Gentofte Kommunes manglende mulighed for at genudskrive en nøjagtig kopi af pensionsmeddelelser. Jeg henviser endvidere til en sag vedrørende Brøndby Kommune som er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1998, s. 360*. En senere sag om forvaltningsmyndighedens bevaring af kopi (i papirform eller elektronisk) af de dokumenter de selv producerer, er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 686*, og angår Københavns Kommunes manglende bevaring af kopi af afkrævningsbreve i inddrivelsessager. I denne sag har Københavns Kommune ved brev af 17. maj 2005 oplyst at Københavns Kommune sammen med KL vil rette henvendelse til regeringen om behovet for en nærmere afklaring på området. Jeg

vedlægger en kopi af Københavns Kommunes brev.

Jeg har endvidere af egen drift over for Haarby Kommune rejst spørgsmålet om manglende kopi af breve om betaling af gebyr, jf. vedlagte kopi af den foreløbige redegørelse af 20. maj 2005 i sagen. Sagen er således endnu ikke afsluttet.

Som det fremgår af disse sager, er kravet om en kopi af myndighedernes udgående breve særligt begrundet i to hensyn. Det ene er at myndighederne (såvel af hensyn til myndighedernes interne behov som af eksterne hensyn) derved har et sikkert bevis for det nøjagtige indhold af de udgående dokumenter. Det andet er hensynet til en eventuel meddelelse af aktindsigt i overensstemmelse med forvaltningsloven og offentlighedsloven. Formålet med kravet om kopi (eller en nøjagtig rekonstruktion svarende til en kopi) af udgående breve er således at overholde forvaltningsloven, offentlighedsloven og grundlæggende krav om dokumentation i forvaltningssager.

De ovenfor omtalte sager i Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 198, og for 2003, s. 686, indeholder i øvrigt en omtale af den af Forskningsministeriet i juni 1996 udgivne vejledning om elektronisk dokumenthåndtering og forvaltningsregler – en vejledning om de forvaltningsretlige konsekvenser af elektronisk arkivering, sagsbehandling og kommunikation.

Videnskabsminister Helge Sander har i en pressemeddelelse af 24. maj 2005 om betydelige besparelser og stigende interesse for fælles it-løsninger i staten bl.a. udtalt at det ikke mindst i sammenhæng med kommunalreformen er et væsentligt og aktuelt spørgsmål hvordan der sikres en mere effektiv anvendelse af it i den offentlige sektor.

Det er efter min opfattelse af afgørende betydning for borgernes retssikkerhed at man ikke får et problem svarende til det ovenfor omtalte i de nye kommuner som dannes ved kommunalreformen. Der bør således i forbindelse med de aftaler om levering af it-løsninger der må formodes at blive indgået forud for kommunalreformens ikrafttræden, ikke kun stilles systemtekniske og økonomisk-administrative krav, men også krav om at systemerne gør det muligt for kommunerne at leve op til de forvaltningsretlige krav.

På denne baggrund beder jeg efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, Videnskabsministeriet om en udtalelse om hvordan ministeriet vil medvirke til at sikre at kommunernes it-løsninger i forbindelse med kommunalreformen lever op til ovennævnte krav om en kopi (eller en nøjagtig rekonstruktion svarende til en kopi) af kommunernes udgående breve.

Jeg har ligeledes bedt Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL om en udtalelse i sagen. Jeg har orienteret Den Digitale Taskforce og de omtalte kommuner om sagen ved kopi af dette brev."

I et svar af 19. september 2005 skrev KL således:

"De skrev til KL, den 21. juni 2005, for at indhente KL's bud på, hvordan de kommende større kommuners IT-systemer kommer til at opfylde grundlæggende forvaltningsretlige krav til offentlig sagsbehandling. De adresserede i særdeleshed muligheden for at sikre kopier af al udgående korrespondance.

KL ønsker at bidrage til at belyse problemkomplekset, der har stor relevans for den kommunale administration. Københavns

Kommune og KL har kontaktet regeringen for at afdække blandt andet udstrækningen af kravet til bevaring af kopier af breve.

KL har orienteret KMD's direktion om Deres henvendelse og KL har efterfølgende modtaget en foreløbig redegørelse for situationen fra KMD.

Hovedelementerne i denne redegørelse peger på, at:

- Det i dag er muligt i en række af KMD's løsninger, direkte eller via en såkaldt OnDemand løsning, at genskabe en kopi af tidligere producerede uddata.

- KMD arbejder på at sikre, at alle større systemområder i løbet af de kommende ca. 3 år kommer til at indeholde denne mulighed (som funktion i selve løsningerne eller via OnDemand).

- Der vil være mindre systemområder, hvor kommunerne vil skulle klare kopi-kravet ved selv at arkivere uddata i deres ESDH-systemer.

KL vil løbende orientere KMD om udviklingen frem mod den kommende Opgave- og strukturreforms ikrafttræden den 1. januar 2007.

KL har orienteret en række leverandører af blanketsystemer til kommunerne om Deres henvendelse på et møde i KL's blanketfaglige forum den 31. august 2005.

KL noterer, at De i Deres praksis tager udgangspunkt i, at offentlige myndigheder som et ubetinget krav skal kunne producere en (papir)kopi af al udgående korrespondance. Myndigheden skal alternativt etablere en systemudskrift, der kan sidestilles med en sådan (papir)kopi. Og KL har noteret sig, at dette skal ske med henblik på at:

- Kommunen skal sikre et bevis for det nøjagtige indhold af de udgående dokumenter både af hensyn til kommunens egne interne behov og af hensyn til eksterne behov.

- Kommunen skal kunne leve op til krav om aktindsigt i henhold til forvaltningsloven, offentlighedsloven og til grundlæggende krav om dokumentation i forvaltningssager.

KL ønsker at indgå i en dialog med Dem for at afklare, om det er muligt at opfylde hensynene på andre måder, end ved at genskabe nøjagtige udskrifter eller egentlige kopier. Dog uden dermed at gå på kompromis med borgernes rettigheder og samfundets interesser i udvikling af en digital forvaltning.

KL vil udarbejde uddybende formuleringer til brug i kommunernes fremtidige kravspecifikationer til systemanskaffelser. Målet er at påvirke IT-leverandørerne til at sikre hensynet til krav fra den generelle forvaltningsretlige lovgivning i den fremtidige systemudvikling. KL er indstillet på en dialog med Dem om udformningen af disse standardformuleringer.

KL forventer at orientere kommunerne om Deres henvendelse og Deres opfattelse af retstilstanden."

I et fælles svar af 29. september 2005 fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling og Indenrigs- og Sundhedsministeriet skrev ministerierne således:

"...

Det er Videnskabsministeriets og Indenrigs- og Sundhedsministeriets vurdering, at en række forhold vil gøre det nemmere for kommunerne at overholde de grundlæggende forvaltningsretlige krav. Det gælder bl.a. følgende forhold:

Systemer til elektronisk sagsbehandling og dokumenthåndtering (ESDH)

På baggrund af hidtidige erfaringer med udvikling og indførelse af ESDH systemer er der gennem FESD-projektet (FESD: Fælles offentlig Elektronisk Sags- og Dokumentbehandling) opstillet en omfattende kravspecifikation til et ESDH-system. Disse krav er formaliseret i FESD-standarden, hvilken er en standard, der fortsat udvikles af IT- og Teststyrelsen.

Desuden er der indgået rammeaftaler med tre leverandører om leverance af ESDH-systemer, der opfylder FESD-standarden.

Såfremt en offentlig myndighed anskaffer et ESDH-system, der opfylder FESD-standarden, og indfører systemet på en hensigtsmæssig måde, vil man umiddelbart kunne opfylde de grundlæggende forvaltningsmæssige krav til sagsbehandlingen, som ombudsmanden har peget på i brevet af 21. juni 2005.

Fagsystemer med masseudsendelser

Fagsystemer med masseudsendelser har traditionelt benyttet forskellige løsninger til at bevare/genskabe en kopi af et udskrevet dokument. Den tekniske og økonomiske udvikling på elektroniske lagermedier betyder imidlertid, at lagring af en elektronisk kopi af dokumenter fremover vil være den mest effektive løsning. Samtidig vil kravene til øget service over for borgere og virksomheder i form af selvbetjeningssystemer via internettet støtte den udvikling.

Fagsystemer med mere ad hoc præget udskrivning af dokumenter

Fagsystemer med ad hoc udskrivning af dokumenter kan jf. ovenstående vælge en løsning, hvor en kopi af de udskrevne dokumenter gemmes elektronisk.

Alternativt kan man for denne type udskrifter vælge at overføre dokumenterne til organisationens ESDH-system. Til det formål omfatter FESD-standarden et sæt specifikationer for, hvorledes en sådan overførsel kan gennemføres.

Det er efter Videnskabsministeriets og Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse den enkelte kommunes ansvar at stille krav til de enkelte it-systemer og at sikre, at systemet indføres i organisationen på en hensigtsmæssig måde.

Videnskabsministeriet og repræsentanter fra en række andre ministerier, herunder Indenrigs- og Sundhedsministeriet, drøfter imidlertid løbende med de kommunale parter, herunder KL, koordinering og udvikling af en fælles it-politik for den offentlige sektor i KIU (Det Koordinerende Informationsudvalg).

For at medvirke til at sikre, at de it-løsninger, som kommunerne anskaffer i forbindelse [med] kommunalreformen, lever op til de grundlæggende forvaltningsretlige krav, som ombudsmanden har peget på i brevene af 21. juni 2005, blev det på det seneste møde i KIU den 21. september 2005 aftalt, at KL i samarbejde med Videnskabsministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet vil udarbejde og udsende uddybende formuleringer til brug i kommunernes fremtidige kravspecifikationer til systemanskaffelser.”

Ved breve af 5. oktober 2005 til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL meddelte jeg herefter at jeg ikke foretog mig videre i sagen. I mit brev til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling skrev jeg således:

”I et brev af 21. juni 2005 skrev jeg til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL at jeg ved forskellige lejligheder havde konstateret at der i forbindelse med masseadministration som sker ved hjælp af it-systemer, sker tilsidesættelse af grundlæggende forvaltningsretlige krav. Efter en omtale af flere konkrete sager bad jeg de to ministerier og KL om en udtalelse om hvordan disse vil medvirke til at sikre at kommunernes it-løsninger i forbindelse med kommunalreformen lever op til kravet om en kopi (eller en fuldstændig nøjagtig udskrift svarende til en kopi) af kommunernes udgående breve med henblik på at overholde forvaltningsloven, offentlighedsloven og grundlæggende krav om dokumentation i forvaltningssager.

KL har besvaret min henvendelse ved e-mail af 19. september 2005, og Videnskabsministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet har afgivet et fælles svar i e-mail af 29.

september 2005. KL's svar vedlægges til orientering.

Af ministeriernes udtalelse af 29. september 2005 fremgår bl.a. at Videnskabsministeriet og repræsentanter fra en række andre ministerier, herunder Indenrigs- og Sundhedsministeriet, løbende drøfter med de kommunale parter, herunder KL, koordinering og udvikling af en fælles it-politik for den offentlige sektor i KIU (Det Koordinerende Informationsudvalg). For at medvirke til at sikre at de it-løsninger som kommunerne anskaffer i forbindelse med kommunalreformen, lever op til de grundlæggende forvaltningsretlige krav som jeg har peget på i brevene af 21. juni 2005, blev det på det seneste møde i KIU den 21. september 2005 aftalt at KL i samarbejde med Videnskabsministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet vil udarbejde og udsende uddybende formuleringer til brug for kommunernes fremtidige kravspecifikationer til systemanskaffelser.

På den baggrund foretager jeg mig ikke videre i sagen.

Hvis der undervejs i det fremtidige arbejde måtte opstå spørgsmål som Videnskabsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL ønsker en drøftelse af, er jeg naturligvis meget indstillet herpå.

Jeg har sendt et enslydende brev til Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL. Jeg har tilsendt Den Digitale Taskforce samt de kommuner jeg har omtalt i mit brev af 21. juni 2005, en kopi af dette brev, ligesom jeg har tilsendt disse en kopi af KL's og ministeriernes svar i sagen.”

NOTER: (*) FOB 1997, s. 198, FOB 1998, s. 360, og FOB 2003, s. 686.

Skatteministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2005 afsluttet 101 sager inden for Skatteministeriets sagsområde. 80 af disse sager blev afvist.

De resterende 21 sager blev realitetsbehandlet: 18 sager handlede om afgørelser, 2 sager handlede om generelle spørgsmål, og 1 sag 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. 29, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	8	1	0	2
Generelle spørgsmål	2	1	1	0
<i>I alt</i>	<i>10</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>2</i>

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 13-1: Aktindsigt til brug for verserende retssag. Kompetence. Videre-sendelsespligt

Landsskatteretten

	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>

Regionale told- og skattemyndigheder

	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>

SKAT hovedcentret

	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>

*Told- og
Skattestyrelsen*

	Realitets- sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	6	1	0	1
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>7</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>

13-1. Aktindsigt til brug for verserende retssag Kompetence. Videre-sendelsespligt

Forvaltningsret 1113.1 – 1121.1 – 115.1 – 11.9.

I forbindelse med en retssag anlagt mod Skatteministeriet bad en advokat om aktindsigt i dokumenter om et selskab.

Skatteministeriet afslog aktindsigt uden at være i besiddelse af de dokumenter anmodningen angik. Skatteministeriet henviste over for ombudsmanden til at det inden for hele ministeriets område var departementet der tog sig af retssagerne, og som derfor vurderede om et ønske om aktindsigt i forbindelse med en verserende retssag kunne inødekommles.

Ombudsmanden udtalte at en myndighed normalt ikke kan behandle og afgøre en ansøgning om aktindsigt uden at være i besiddelse af – og gennemgå – de dokumenter der ønskes aktindsigt i.

Ombudsmanden udtalte endvidere at Skatteministeriet ikke havde haft kompetence til at afgøre anmodningen om aktindsigt. Det forhold at ministeriet tog sig af retssager inden for hele ministeriets område, gav ikke i sig selv ministeriet en sådan kompetence. Ombudsmanden mente det var beklageligt at ministeriet alligevel afgjorde anmodningen uden først at have skaffet de ønskede dokumenter. Alternativt kunne ministeriet efter ombudsmandens opfattelse have videre-sendt anmodningen om aktindsigt til den eller de skattemyndigheder som måtte formodes at kunne finde frem til de ønskede dokumenter.

(J.nr. 2003-4014-201).

Det fremgår af sagens akter at Landsskatteretten i en kendelse af 23. november 2001 tog stilling til en klage fra virksomheden A over en afgørelse af 27. september 1999 fra Told- og Skatteregion Svendborg.

Af Landsskatterettens kendelse fremgår at virksomheden A havde indgået agenturaftaler med et antal distriktsagenter, herunder med virksomheden B v/C.

Told- og Skatteregion Svendborg havde i sin afgørelse af 27. september 1999 anset C som lønmodtager i virksomheden A og ikke som selvstændig erhvervsdrivende med virksomheden B. Regionen anså i sin afgørelse ligeledes de medarbejdere, der i 1998 var ansat i virksomheden B, for reelt at være ansat i virksomheden A. Som følge deraf fandt regionen at virksomheden A havde været indeholdelsespligtig for A-skat mv. for C og medarbejdere i virksomheden B, samt at virksomheden A ikke havde fradrag

for moms på køb af ydelser hos virksomheden B.

Regionen opkrævede herefter hos virksomheden A bl.a. manglende indeholdt A-skat m.v. for 1998 vedrørende C med henvisning til at der var udvist forsømmelighed efter bl.a. kildeskattelovens § 69, stk. 1.

Landsskatteretten stadfæstede i sin kendelse af 23. november 2001 Told- og Skatteregion Svendborgs afgørelse. Det fremgår af sagsfremstillingen i Landsskatterettens kendelse at Told- og Skatteregion Svendborg havde anført at C ikke havde drevet selvstændig økonomisk virksomhed da han hverken havde været registreret som sådan eller ageret som sådan. Videre hedder det i sagsfremstillingen:

”...

(C) har ikke været registreret for moms, A-skat eller AM-bidrag siden 1986. A-skat og AM-bidrag for de ansatte hos (C) er oplyst

på et afmeldt SE-nr. for virksomheden (A). Det er oplyst, at virksomheden (A) ikke har været bekendt med, at virksomheden (B) ikke var registreret for moms, A-skat og AM-bidrag.

...”

Spørgsmålet om en eventuel udvist forsømmelighed i henhold til kildeskattelovens § 69, stk. 1, i forhold til opkrævning af manglende indeholdt A-skat m.v. for 1998 var ikke afgjort af Landsskatteretten, og Told- og Skattestyrelsen fastholdt i denne henseende ved afgørelse af 18. februar 2002 efter klage fra virksomheden A's advokat, D, Told- og Skatteregion Svendborgs afgørelse af 27. september 1999.

Ved en stævning dateret 21. februar 2002 anlagde advokat D på vegne af sin klient sag mod Skatteministeriet ved Østre Landsret med påstand om at C over for virksomheden A i skatteåret 1998 var at anse for selvstændig erhvervsdrivende. Stævningen angik Landsskatterettens kendelse af 23. november 2001 og Told- og Skattestyrelsens afgørelse af 18. februar 2002. Et af advokatens anbringender var at agenten over for virksomheden A havde oplyst at være tilmeldt de offentlige registre.

I Kammeradvokatens svarskrift af 21. marts 2002 på vegne af Skatteministeriet blev det bl.a. gjort gældende at det var ubestridt at C ikke var registreret som selvstændig erhvervsdrivende i offentlige registre.

Ved advokatens replik af 8. maj 2002 fremlagde advokat D en skrivelse fra Told- og Skatteregionen i Odense af 5. maj 1999 og en skrivelse af 8. april 1999 fra Den Sociale Ankestyrelse som dokumentation for at C havde været tilmeldt de offentlige registre under SE-nr. (...). Advokaten opfordrede sagsøgte – Skatteministeriet – til at undersøge dette nærmere.

Kammeradvokaten afviste i duplik af 6. juni 2002 at de af advokat D fremlagte dokumenter udgjorde dokumentation for at C havde været tilmeldt offentlige registre ved anvendelse af SE-nr.

Som svar på Advokat D's processkrift 1 af 4. juli 2002 hvori advokaten havde gentaget opfordringen, opfordrede Kammeradvokaten i sit processkrift A af 27. august 2002 advokat D til at indhente samtykke fra C hvis Skatteministeriet skulle medvirke til at opfylde opfordringen.

Det fremgår af et brev af 18. september 2002 fra advokat D til Kammeradvokaten at det ikke var muligt for virksomheden A at indhente samtykke fra C. I et brev af s.d. anmodede advokat D derfor Skatteministeriet om aktindsigt i den korrespondance og de eventuelle registreringer i journaler, registre og andre fortegnelser som var henført under SE-nr. (...) for C.

Kammeradvokaten mente med henvisning til dommen gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen for 1984, s. 837, at det måtte være op til retten at tage stilling til spørgsmålet når samtykke ikke kunne opnås.

I brev af 23. september 2002 til Kammeradvokaten anmodede advokat D om at få oplyst med hvilken hjemmel og begrundelse Skatteministeriet nægtede at medvirke til at udlevere de ønskede oplysninger.

Kammeradvokaten anførte ved brev af 24. september 2002 at parterne eventuelt kunne anmode landsretten om at beramme et § 355-møde (efter retsplejelovens bestemmelse om et særligt forberedende møde) til drøftelse af spørgsmålet.

Skatteministeriet fremsendte ved brev af 27. september 2002 et svar til advokat D på advokatens anmodning af 18. september 2002. Af ministeriets svar fremgår:

”...

Skatteministeriet er naturligvis indstillet på, så vidt muligt at imødekomme Deres anmodning om udlevering af enhver oplysning, der kan have betydning for sagen.

Det er imidlertid Skatteministeriets opfattelse, at indhentelse af oplysninger til brug for en verserende retssag, som det er tilfældet her, bør holdes inden for rettens rammer, og at det derfor bør overlades til retten at afgøre, om de ønskede oplysninger er relevanter.

te for sagen herunder, om de i det hele taget kan udleveres, eller om de ønskede oplysninger er undergivet skattemyndighedernes tavshedspligt, jf. skattestyrelseslovens § 37.

Situationen kan således sammenlignes med den i UfR 1984.837 foreliggende situation.

Skatteministeriet skal derfor opfordre Dem til at følge Kammeradvokatens opfordring i dennes brev af 24. september 2002 til Dem om, at der berammes et § 355-møde, hvor sagen kan drøftes.

Skatteministeriet skal venligst bede Dem tilkendegive, hvorvidt De ønsker at følge Kammeradvokatens opfordring om, at spørgsmålet overlades til drøftelse med retten, eller om De ønsker at fastholde Deres anmodning om aktindsigt.

Såfremt De ønsker at fastholde Deres anmodning om aktindsigt, kan De ikke forvente at få et svar på, hvorvidt Deres anmodning er imødekommet inden for den i offentlighedslovens § 16 fastsatte 10-dages frist.

Dette skyldes, at Skatteministeriet er nødsaget til at rette henvendelse til Told- og Skattestyrelsen med henblik på at indhente de ønskede oplysninger.

Yderligere skal der foretages en vurdering af, hvorvidt de indhentede oplysninger kan udleveres, eller om de er undergivet tavshedspligt, jf. offentlighedslovens § 14.

..."

I brev af 9. oktober 2002 anmodede advokat D med henvisning til Skatteministeriets brev af 27. september 2002 Østre Landsret om at træffe afgørelse om editionspålæg til Skatteministeriet om udlevering af de eventuelle registreringer i journaler, registre og andre fortegnelser som var anført under SE-nr. (...) for C samt endvidere korrespondance fra og til myndighederne i forbindelse med dette SE-nr.

I forbindelse med rettens behandling af advokat D's anmodning anførte Kammeradvokaten den 5. november 2002 at editionsbegæringen måtte konkretiseres, og at det så vidt sås alene var dokumentation for påstan-

den om at C havde et SE-nr. i indkomståret 1998 som advokat D ønskede.

Det fremgår af udskrift af 25. februar 2003 fra Østre Landsrets retsbog at sagen blev udsat på processkrift fra advokat D vedrørende præcisering af editionsbegæring.

I brev af 25. april 2003 til Kammeradvokaten meddelte advokat D at editionsbegæringen var frafaldet, og at advokaten havde anmodet retten om udsættelse af sagen på gennemførelse af aktindsigt. Advokat D fastholdt herefter over for Kammeradvokaten aktindsigtsbegæringen af 18. september 2002.

Kammeradvokaten anmodede ved brev af 29. april 2003 advokat D om at rette henvendelse til den myndighed hvor advokaten ønskede aktindsigt.

Advokat D anmodede ved brev af 13. maj 2003 til Skatteministeriet med henvisning til det i advokatens brev af 18. september 2002 til ministeriet anførte om aktindsigt.

Ved brev af 21. maj 2003 til advokat D oplyste Skatteministeriet at ministeriet ikke på det foreliggende grundlag kunne imødekomme anmodningen om aktindsigt. I ministeriets brev siges:

"...

Skatteministeriet finder, at Deres anmodning om aktindsigt skal behandles i henhold til reglerne i Offentlighedsloven. Skatteministeriet har herved henset til, at de oplysninger De ønsker ikke direkte vedrører den sag, som Deres klient er part i.

Når Skatteministeriet ikke på det foreliggende grundlag kan imødekomme Deres anmodning om aktindsigt skyldes det dels, at Deres anmodning vedrører oplysninger om en privatperson og dels, at Deres anmodning om aktindsigt er særdeles bredt formuleret.

Oplysninger, dokumenter m.v. om en privatperson er som udgangspunkt undergivet skattemyndighedernes tavshedspligt, jf. skattestyrelseslovens § 37.

Adgangen til aktindsigt begrænses således også af bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til akt-

indsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

Til brug for en endelig og samlet vurdering af i hvilket omfang Deres anmodning om aktindsigt eventuelt kan imødekommes, skal Skatteministeriet derfor venligst bede Dem om nærmere at konkretisere karakteren af de oplysninger/dokumenter, som De forventer at få adgang til. Det vil i denne forbindelse også være formålstjenligt, at De evt. oplyser, hvad der er hensigten med Deres anmodning om aktindsigt.

..."

I brev af 24. juni 2003 til Skatteministeriet fastholdt advokat D sin anmodning om aktindsigt. Advokaten oplyste at det ikke var muligt at konkretisere anmodningen nærmere. Hensigten med anmodningen var at få belyst aktiviteten vedrørende SE-nr. (...), herunder hvorvidt der havde været foretaget kontrol eller korrespondance. Advokaten anmodede ministeriet om udtrykkeligt at gøre opmærksom på om der var dokumenter undtaget fra aktindsigt, og i givet fald beskrive disse dokumenter.

Skatteministeriet fastholdt ved brev af 7. juli 2003 til advokat D afslaget på aktindsigt. Af brevet fremgår:

"...

Skatteministeriet skal fastholde, at Deres anmodning om aktindsigt skal behandles efter reglerne i offentlighedsloven. Aktindsigt efter forvaltningsloven tilkommer således alene den, der er part i en sag, hvor der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1.

Deres klient er således ikke part i den sag, hvori der er anmodet om aktindsigt, ligesom der ikke er tale om en sag, hvor en forvaltningsmyndighed har truffet, eller vil træffe en afgørelse.

Skatteministeriet skal som begrundelse for afslag på Deres anmodning om aktindsigt henvise til den i Skatteministeriets brev af 21. maj 2003 anførte begrundelse, hvorefter

Skatteministeriet finder, at de ønskede oplysninger er omfattet af skattemyndighedernes tavshedspligt efter Skattestyrelseslovens § 37 og af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

Ved afslag på Deres anmodning om aktindsigt har Skatteministeriet også henvist til, at Østre Landsret ikke kunne imødekomme Deres anmodning af 9. oktober 2002 om, at Skatteministeriet efter reglerne om editionspligt i retsplejeloven skulle pålægges at udlevere de ønskede oplysninger.

Således bad Østre Landsret Dem om at præcisere arten af de oplysninger De ønskede udleveret samt formålet med disse oplysninger, jf. udskrifter fra Østre Landsrets Retsbog den 8. november 2002, den 22. januar 2003 og den 25. februar 2003. En sådan præcisering skete ikke, og ved brev af den 25. april 2003 trak De Deres anmodning om editionspålæg tilbage.

Skatteministeriet finder således ikke, at en begæring om aktindsigt efter Offentlighedsloven kan begrunde fremlæggelse af dokumenter under en retssag i videre omfang, end det følger af retsplejelovens regler om editionspligt, jf. således TfS 2000. 859, hvor skatteministeren gav Folketingets Skatteudvalg en samlet fremstilling af reglerne om adgang til aktindsigt efter Offentlighedsloven i forbindelse med en retssag.

På denne baggrund kan Skatteministeriet ikke imødekomme Deres anmodning om aktindsigt.

..."

Advokat D klagede ved brev af 13. november 2003 til mig over Skatteministeriet. Advokaten ønskede min vurdering af om ministeriet havde opfyldt sine forpligtelser som offentlig myndighed ved ikke at fremlægge oplysninger om SE-nr. (...). Advokaten ønskede videre min vurdering af om en offentlig myndighed kunne afvise en begæring om aktindsigt underhenvielse til at der verserer en retssag, og om afvisningen var berettiget på grund af manglende konkretisering

af begæringen. Advokaten sendte sine yderligere bilag til mig ved brev af 9. januar 2004.

Jeg anmodede ved brev af 20. januar 2004 Skatteministeriet om en udtalelse i anledning af klagen og om udlån af sagens akter. Jeg bad om at ministeriet i udtalelsen også kom ind på betydningen af skattestyrelseslovens § 37 i den foreliggende sag, særligt om ministeriet for hver enkelt oplysning havde vurderet om der var tale om en oplysning omfattet af den særlige tavshedspligt.

Skatteministeriet fremkom ved brev af 27. januar 2004 med en udtalelse. Fra ministeriets udtalelse citeres:

"...

Vedr. spørgsmålet om aktindsigt efter forvaltningsloven eller offentlighedsloven

Skatteministeriet skal fastholde, at den af advokat (D) indgivne anmodning om aktindsigt skal behandles efter reglerne i offentlighedsloven. Aktindsigt efter forvaltningslovens regler kan alene gives i en sag, hvor der er, eller vil blive, truffet afgørelse, og aktindsigten kan alene gives til den eller de personer, der er part i denne sag.

Den sag, der i den foreliggende situation er anmodet om aktindsigt i, er ikke en afgørelsessag, men en journalsag vedrørende en bestemt person/virksomhed. At sagsøger har haft forretningsmæssig forbindelse med denne person, gør ikke sagsøger til 'part' i denne sag.

Vedr. henvisningen til skattestyrelseslovens § 37

De oplysninger, som skattemyndighederne har om borgerne, er, udover almindelige personlige oplysninger som fødselsdato, bopæl m.v., alle oplysninger som over en bred kam vedrører økonomiske – og dermed private – forhold. Der er typiske tale om oplysninger vedrørende indkomstmæssige forhold, evt. restancer, evt. modregningsforhold, resultater af kontrolbesøg, m.v.

Skatteministeriet har på den baggrund ikke foretaget en konkret vurdering af hver enkelt oplysning i den sag, der anmodes om aktindsigt i.

Rettens afvisning af editionsbegæring

Skatteministeriet skal bemærke, at der er tale om en begæring om aktindsigt i forbindelse med en verserende retssag, og som det fremgår af sagen, bad Skatteministeriet derfor sagsøgers advokat om at indgive en editionsbegæring til retten.

Denne editionsbegæring blev afvist med den begrundelse, at det ikke var tilstrækkeligt præciseret, hvad de ønskede oplysninger skulle anvendes til. Der henvises til udskrift af 25. februar 2003 fra Østre Landsrets Domsbog.

Det er Skatteministeriets opfattelse, at det bør tillægges betydning – således som det også præciseres i Skatteministeriets svar af 7. juli 2003 til sagsøgers repræsentant – at en begæring om aktindsigt efter offentlighedsloven ikke kan begrunde fremlæggelse af dokumenter under en retssag i videre omfang, end det følger af retsplejelovens regler om editionspligt. Der henvises i denne forbindelse til Skatteministerens svar til Folkeetingets Skatteudvalg i TfS 2000.859.

Endelig skal det bemærkes, at Skatteministeriet naturligvis ikke har til hensigt på nogen måde at blokere sagens forløb og Skatteministeriet og Kammeradvokaten er naturligvis villige til at bidrage med alle de oplysninger, som sagsøgers repræsentant måtte ønske, i det omfang Skatteministeriet har mulighed herfor."

I brev af 3. maj 2004 spurgte advokat D til sagen og oplyste at retssagen ved Østre Landsret mellem virksomheden A og Skatteministeriet var udsat på min behandling af den sag som advokaten havde indbragt for mig.

I brev af 3. juni 2004 bad jeg i forlængelse af en af mine medarbejders telefonsamtale den 25. maj 2004 med Skatteministeriet ministeriet om at sende akterne i den sag som ministeriet havde henvist til i udtalelsen af 27. januar 2004, og som jeg havde forstået var den sag som der var meddelt afslag på aktindsigt i. Jeg bad også Skatteministeriet om i en supplerende udtalelse nærmere at redegøre for retsgrundlaget for afgørelsen

om afslag på meddelelse af aktindsigt, herunder ministeriets kompetence til at træffe afgørelse i den konkrete sag.

Jeg modtog en supplerende udtalelse fra Skatteministeriet ved brev af 5. august 2004. Af udtalelsen fremgår:

” ...

[vedrørende min anmodning om at sende akterne i den sag som Skatteministeriet henviser til i brev af 27. januar 2004; min præcisering]

Advokat (D) har på vegne af sin klient anmodet om aktindsigt i de dokumenter, registreringer og korrespondance, der måtte foreligge vedr. SE.nr. (...),(C). Der er således ikke anmodet om aktindsigt i én bestemt sag, men i de oplysninger der vedrører det nævnte SE.nr., dvs. den person, der har det konkrete SE.nr.

ToldSkat foretager en registrering af alle erhvervsdrivende, og de tildeles et CVR.nr. (det der tidligere hed et SE.nr.). De almindelige oplysninger om en virksomhed, navn, adresse, hvad virksomheden er registreret for (selskabsskat, moms, arbejdsmarkedsbidrag m.v.) ligger i 'Virksomhedssystemet'. Herudover har ToldSkat en række andre systemer, der registrerer en række andre oplysninger. Det er systemer vedr. indbetaling af f.eks. selskabsskat, moms, told, restancer m.v.

Samlet driver ToldSkat en række forskellige edb-systemer, der indeholder oplysninger af forskellige karakter vedr. både personer og virksomheder.

Herudover kan der i de enkelte told- og skatteregioner være oprettet journalsager (fysiske sager), der kan vedrøre enkeltforhold, f.eks. hvis der har været gennemført kontrol, hvis der har været stillet krav om sikkerhedsstillelse i forbindelse med registrering el. lign.

Når der anmodes om aktindsigt i registreringer, dokumenter m.v. vedr. et bestemt SE.nr. vil en honorering heraf kræve gennemgang af en række edb-systemer samt undersøgelse af de journalsager, der måtte lig-

ge i de enkelte told- og skatteregioner, kommuner og evt. i Told- og Skattestyrelsen og Departementet.

Når der i udtalelsen af 27. januar 2004 anvendes udtrykket 'sag', er der, som beskrevet ovenfor, således ikke tale om en konkret fysisk sag i offentlighedslovens forstand.

[Vedrørende min anmodning om en supplerende udtalelse; min præcisering]

F.s.v.a. Skatteministeriets (Departementets) kompetence til at træffe afgørelse om afslag på aktindsigt skal Skatteministeriet bemærke, at indenfor Skatteministeriets ressort er opgaverne fordelt således, at det er Departementet, der i samarbejde med Kammeradvokaten tager sig af retssagerne. Det er derfor også naturligt, at det er Departementet, der vurderer om en anmodning om aktindsigt, der er uløselig knyttet til en verserende retssag, kan imødekommes.

F.s.v.a. retsgrundlaget for afgørelsen skal Skatteministeriet henvise til de begrundelser, der er givet i svarene til advokat (D) og i udtalelsen af 27. januar 2004 til Folketingets Ombudsmand.

Skatteministeriet finder dog anledning til at fremhæve – som også er anført i de ovennævnte besvarelser – at der i dette tilfælde er tale om, at der er begæret aktindsigt som led i en verserende retssag, hvor advokat (D)'s editionsbegæring til Landsretten blev afvist af Landsretten.

Som nævnt er det Skatteministeriets opfattelse, at en begæring om aktindsigt efter offentlighedsloven – hvilket der efter Skatteministeriets opfattelse er tale om i denne sag, da anmodningen som nævnt ikke vedrører en konkret sag, hvor advokat (D)'s klient er part – ikke kan begrunde fremlæggelse af dokumenter i videre omfang, end hvad der følger af retsplejelovens regler om editionspligt, jf. Skatteministerens svar til Folketingets Skatteudvalg i TFS 2000.859.

...”

Ved brev af 31. august 2004 bad jeg advokat D sende sine eventuelle bemærkninger til

Skatteministeriets brev af 5. august 2004 til mig.

I brev af 12. oktober 2004 til mig anførte advokat D at såfremt Skatteministeriet måtte have oprettet en egentlig journalsag på spørgsmålet om den manglende indeholdelse af skat mv., ønskede advokatens klient aktindsigt heri, men som udgangspunkt var advokatens klients begæring fremsat med henblik på at opnå oplysninger omkring SE-nummeret for at konstatere om dette nummer har været aktivt. Advokat D oplyste at anmodningen skyldes Kammeradvokatens oplysninger om at C ikke havde været registreret som selvstændig erhvervsdrivende i de offentlige registre, mens advokatens klient kunne fremlægge diverse korrespondance fra offentlige myndigheder hvoraf fremgår at C har været registreret vedrørende A-skat, AM-bidrag og moms.

Ved brev af 8. december 2004 skrev jeg til Skatteministeriet at ministeriets udtalelse af 5. august 2004 kunne forstås sådan at ministeriet (departementet) ikke ved sin behandling af advokat D anmodning om aktindsigt var i besiddelse af oplysninger om det omtalte SE-nr. Jeg bad ministeriet oplyse om denne forståelse var korrekt. I givet fald bad jeg ministeriet redegøre nærmere for sin kompetence til at træffe afgørelse om aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 16, stk. 1, og offentlighedslovens § 16, stk. 1. Jeg bad i givet fald også ministeriet forholde sig til forvaltningslovens § 7, stk. 2, for så vidt angik den eller de underliggende myndigheder som havde oplysninger omfattet af advokat D's henvendelse i sin besiddelse.

Skatteministeriet oplyste i brev af 8. februar 2005 at ministeriets departement ikke var i besiddelse af flere eller andre oplysninger vedrørende det pågældende SE-nr. end advokat D var. For så vidt angik mine henvisninger til forvaltningslovens bestemmelser, henviste ministeriet til sin besvarelse af 27. januar 2004 til mig hvori Skatteministeriet anførte at forvaltningslovens bestemmelser næppe er relevante i denne sag. Dette var

fortsat ministeriets opfattelse. For så vidt angik ministeriets kompetence til at træffe afgørelse, henviste ministeriet til sin skrivelse af 5. august 2004 til mig.

Ombudsmandens udtalelse

”En myndighed kan normalt ikke behandle og afgøre en ansøgning om aktindsigt uden at være i besiddelse af – og gennemgå – de akter som ansøgeren ønsker indsigt i. Dette er forudsat i lovgivningen om aktindsigt og følger tillige af det almindelige forvaltningsretlige sagsoplysningsprincip. Jeg ser her bort fra de tilfælde hvor myndigheden må opgive at finde frem til de sagsakter som ansøgeren ønsker indsigt i og alene af den grund afslår anmodningen.

I den aktuelle sag oplyste Skatteministeriet i sit brev af 27. september 2002 til Dem at ministeriet i givet fald ville være ’nødsaget til at rette henvendelse til Told- og Skattestyrelsen med henblik på at indhente de nødvendige oplysninger’. Under ministeriets senere behandling af sagen skete det imidlertid ikke, jf. også ministeriets svar til mig af 8. februar 2005.

Skatteministeriet har således meddelt afslag på aktindsigt uden at være i besiddelse af de akter som ansøgningen angår, og uden at ministeriet forinden havde for søgt, endsige opgivet, at skaffe sig de ønskede oplysninger.

Det er naturligvis en følge af det anførte at jeg heller ikke har set de akter som De ønsker aktindsigt i.

Det er Skatteministeriets opfattelse at Deres aktindsigtsanmodning skulle afgøres efter offentlighedsloven da Deres klient ikke er part i den sag De ønsker indsigt i. Denne opfattelse kan ikke give mig anledning til bemærkninger. Offentlighedsloven indeholder i § 15, stk. 1, følgende bestemmelse om hvilken myndighed som skal afgøre en anmodning om aktindsigt:

’§ 15. Fremsættes der begæring om aktindsigt vedrørende dokumenter, der ind-

går i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, afgør denne myndighed om begæringen kan imødekommes. I andre tilfælde afgøres sager om aktindsigt af den myndighed, der har dokumentet i sin besiddelse.'

Det følger af bestemmelsen af Skatteministeriet slet ikke havde kompetence til at afgøre Deres anmodning om aktindsigt. Dels angik Deres anmodning om aktindsigt ikke dokumenter i en sag hvori Skatteministeriet havde truffet eller senere ville træffe afgørelse, dels var ministeriet som nævnt ikke i besiddelse af de akter De ønskede indsigt i. Det forhold at Skatteministeriet tager sig af retssager inden for hele ministeriets ressort, giver ikke i sig selv ministeriet kompetence til at afgøre sager om aktindsigt om dokumenter som ministeriet ikke er i besiddelse af.

På den baggrund må jeg anse det for beklageligt at ministeriet alligevel afgjorde Deres anmodning om aktindsigt uden forinden at have sat sig i besiddelse af de dokumenter som advokaten ønskede indsigt i.

Alternativt kunne ministeriet have videresendt Deres anmodning om aktindsigt til den eller de skattemyndigheder som måtte formodes at kunne finde frem til de ønskede dokumenter. Jeg henviser herved til bestemmelsen i forvaltningslovens § 7, stk. 2, hvorefter en myndighed som modtager en skriftlig henvendelse som ikke vedrører dens sagsområde, så vidt muligt skal videresende henvendelsen til rette myndighed. Denne bestemmelse er af generel karakter og i høj grad

relevant også i sager om aktindsigt. Skatteministeriets bemærkning om det modsatte må jeg stille mig helt uforstående over for. Jeg bemærker i den forbindelse at retsplejelovens regler om editionspligt er uden betydning for spørgsmålet om aktindsigt efter offentlighedslovens og forvaltningslovens regler. Jeg henviser til betænkning 857/1978, s. 309, og Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, 1. udgave, 2001, s. 423.

Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse.

Imidlertid har jeg ikke fundet at have fuldt tilstrækkeligt grundlag for at henstille til ministeriet nu at genoptage sagen.

Selv om myndighederne ville være i stand til at finde dokumenter med oplysninger som De efterspørger, er det min vurdering at Deres klient ikke efter bestemmelserne i offentlighedsloven ville have krav på aktindsigt heri. Jeg henviser navnlig til bestemmelserne i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, og § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37.

Det tilføjes i den forbindelse at retsplejelovens regler om editionspligt kan påberåbes uafhængigt af offentlighedslovens og forvaltningslovens regler om aktindsigt, jf. f.eks. Højesterets kendelse som gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen for 1999, s. 724 og Jonas Christoffersen, Offentlige myndigheders editionspligt, Ugeskrift for Retsvæsen for 2000, litterær afdeling, s. 202.

På det foreliggende grundlag foretager jeg mig ikke yderligere i anledning af Deres henvendelse."

Socialministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2005 afsluttet 425 sager inden for Socialministeriets sagsområde. 268 af disse sager blev afvist.

De resterende 157 sager blev realitetsbehandlet: 147 sager handlede om afgørelser, 5 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, 2 sager handlede om generelle spørgsmål, og 3 sager handlede om sagsbehandlingstid. I alt 11 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 30, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

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

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 14-2: Hjælp til håndcykel. Trænings-/behandlingsredskab. Administrativ praksis. Underretning af Folketinget

Ankestyrelsen

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	39	0	1	1
Sagsbehandlingsspørgsmål	3	2	0	1
Generelle spørgsmål	1	0	0	1
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>44</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>3</i>

1 sag fra Ankestyrelsens sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 14-5: Støtte til handicappet mands normalsamvær med sine børn

Sociale nævn

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	106	1	0	2
Sagsbehandlingsspørgsmål	2	2	0	0
<i>I alt</i>	<i>108</i>	<i>3</i>	<i>0</i>	<i>2</i>

3 sager fra de sociale nævns sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 14-1: Myndigheders pligt til at inddrage menneskeretlige bestemmelser

Sag nr. 14-3: Nedsættelse af kontanthjælp. Begrundelse og klagevejledning. Dispensation fra klagefrist

Sag nr. 14-4: Afskæring af rettidigt indgivet klage i forbindelse med fastlæggelse af klagetema

Ligestillingsnævnet

	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>

Psykolognævnet

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

14-1. Myndigheders pligt til at inddrage menneskeretlige bestemmelser

Forvaltningsret 123.1. – International ret 2.

I en afgørelse om fastsættelse af en betalingsordning i henhold til inddrivelsesloven for børnebidragsrestance udtalte et socialt nævn at nævnet ingen forpligtelse havde til at inddrage en klagers henvisninger til den europæiske menneskerettighedskonvention. I en udtalelse til ombudsmanden skrev nævnet at det måtte kunne gå ud fra at en lov vedtaget af Folketinget er i overensstemmelse med gældende love og regler.

Ombudsmanden mente at nævnets udtalelser kunne efterlade det indtryk at nævnet ikke mente det var forpligtet til i enkeltsager at se efter om de enkelte afgørelser lå inden for rammerne af konventionens bestemmelser.

Ombudsmanden mente at en sådan opfattelse var uforenelig med forvaltningsmyndigheders almindelige forpligtelse til at medvirke til opfyldelse af de internationale forpligtelser som staten har påtaget sig. Ombudsmanden henviste til at Danmark ved tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention og tilhørende protokoller har forpligtet sig til at handle i overensstemmelse med konventionens regler. Heraf følger bl.a. at forvaltningen ex officio skal inddrage menneskeretlige forpligtelser ved retsændelsen i konkrete sager.

Ombudsmanden udtalte at det sociale nævn ved afgørelsen af konkrete sager skulle inddrage konventionens bestemmelser hvis det var relevant for sagen. Dette gjaldt alle typer af sager. Det afgørende er om afgørelsens resultat kan være i strid med statens forpligtelser (individets rettigheder) efter konventionen.

(J.nr. 2003-0244-658).

I forbindelse med en konkret sag om fastsættelse af en betalingsordning i henhold til inddrivelsesloven for børnebidragsrestance anmodede jeg Det Sociale Nævn for Århus Amt om en udtalelse. Af mit brev fremgår følgende:

”...

Den 30. maj 2001 stadfæstede Det Sociale Nævn for Århus Amt Århus kommunes afgørelse fra januar 2001 om fastsættelse af en betalingsordning på 700 kr. månedligt til dækning af (A)'s børnebidragsrestance. Af afgørelsen fremgår bl.a.:

’Nævnet bemærker endelig at denne afgørelse alene tager stilling til inkassokontorets fastsættelse af afdragsordning og nævnet har i den forbindelse ingen forpligtelse til at medinddrage Deres henvisninger til den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Deres henvisning til Ombudsmandens ud-

redning i beretning for 1999 samt endelig Deres henvisninger til diverse journalnr. ved Civilretsdirektoratet samt Århus Byret og Vestre Landsret.’

Jeg beder om at Det Sociale Nævn for Århus Amts udtalelse omfatter en nærmere redegørelse for forståelsen af og retsgrundlaget for dette afsnit af nævnets afgørelse.

...”

Det Sociale Nævn for Århus Amt svarede i brev af 3. september 2003 følgende til mig:

”...

Når Folketinget vedtager en lov, her Lov om inddrivelse af underholdsbidrag, må Det Sociale Nævn som administrativt organ gå ud fra, at vedtagelsen er i overensstemmelse med gældende regler og love.

Afsnittet skal forstås således, at det kun er i de tilfælde Nævnet finder retskilder relevante for en sag, at de indgår i Nævnets prø-

velse af sagen. I den konkrete sag har Nævnet lagt til grund, at klagers diverse henvisninger vedrører klagers forudgående sager de forskellige steder.

Det er bedt om en redegørelse for 'retsgrundlaget' for dette afsnit. Hertil skal Nævnet bemærke, at Nævnet i hver enkelt sag vurderer, hvilket retsgrundlag, der er relevant i forbindelse med efterprøvelsen af kommunens afgørelse. I forbindelse med prøvelsen i den konkrete sag har Det Sociale Nævn forholdt sig til om problemstillingen var klar, hvilket den fandtes at være.

..."

Ombudsmandens udtalelse

"Retsgrundlaget

I henhold til lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998 gælder bl.a. den europæiske menneskerettighedskonvention og tillægsprotokol nr. 7 af 22. november 1984 til den europæiske menneskerettighedskonvention.

...

Nævnets bemærkninger om forholdet til bestemmelser i den europæiske menneskerettighedskonvention

Nævnets udtalelse i afgørelsen af 30. maj 2001 om at nævnet i forbindelse med sin efterprøvelse af inkassokontorets afgørelse 'ingen forpligtelse [har] til at medinddrage Deres henvisninger til [bl.a.] Den Europæiske Menneskerettighedskonvention', kan efterlade det indtryk at nævnet generelt ikke anser sig for forpligtet til ved afgørelse af enkeltsager at påse at afgørelserne ligger inden for rammerne af konventionens bestemmelser. Nævnets udtalelse i brevet af 3. september 2003 om at nævnet må kunne gå ud fra at en lov vedtaget af Folketinget er i overensstemmelse med gældende love og regler, underbygger dette indtryk.

Andre udtalelser i nævnets brev af 3. september 2003 kan imidlertid forstås så-

dan at nævnet ikke i Deres konkrete sag anså det for relevant at foretage en nærmere vurdering af sagen set i forhold til konventionens bestemmelser. F.eks. udtalelsen om at nævnet i hver enkelt sag vurderer hvilket retsgrundlag der er relevant, kan anføres til støtte herfor. En sådan forståelse kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

Derimod må jeg anse den førstnævnte forståelse for uforenelig med forvaltningsmyndighedens almindelige forpligtelse til at medvirke til opfyldelse af de internationale forpligtelser som staten har påtaget sig. Jeg henviser til at Danmark ved tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention og tilhørende protokoller har forpligtet sig til at handle i overensstemmelse med konventionens regler. Heraf følger bl.a. at forvaltningen ex officio skal inddrage menneskeretlige forpligtelser ved retsanvendelsen i konkrete sager. Jeg henviser bl.a. til betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret, s. 64 ff, Peer Lorenzen mfl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, 2. udgave (2003), bind 1, s. 21, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 347 ff.

Det sociale nævn skal ved afgørelsen af konkrete sager inddrage konventionens bestemmelser hvis det er relevant for sagen. Dette gælder uanset hvilken type af materiel afgørelse der er tale om. Det afgørende er om afgørelsens resultat kan være i strid med statens forpligtelser (individets rettigheder) efter konventionen.

Jeg har gjort nævnet bekendt med min opfattelse.

..."

I den konkrete sag var den europæiske menneskerettighedskonvention ikke relevant, og nævnets afgørelse gav i øvrigt ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger.

14-2. Hjælp til håndcykel

Trænings-/behandlingsredskab. Administrativ praksis. Underretning af Folketinget

Forvaltningsret 12.2 – 12.4 – 2511.2 – 2511.9.

En borger klagede på vegne af sin handicappede søn over at de sociale myndigheder havde afslået at give hjælp efter serviceloven til at anskaffe en håndcykel. De sociale myndigheder opfattede håndcyklen som et trænings-/behandlingsredskab som der efter myndighedernes opfattelse ikke kunne ydes hjælp til efter den sociale lovgivning. Indenrigs- og Sundhedsministeriet oplyste at sundhedsvæsenet kun afholder udgifter til de behandlingsredskaber som patienten bliver forsynet med som led i eller i fortsættelse af sygehusbehandling.

Ombudsmanden mente ikke at der var tilstrækkeligt grundlag for at kritisere de sociale myndigheders langvarige faste praksis hvorefter serviceloven fortolkes således at der ikke kan ydes støtte til udgifter der hovedsagelig har et trænings- eller behandlingsmæssigt sigte.

Da denne praksis hverken fremgår klart af lovens ordlyd eller forarbejder, og da det således ikke fremgår om Folketinget har ønsket at der ikke skulle være mulighed for støtte til trænings- eller behandlingsredskaber, orienterede ombudsmanden bl.a. Folketingets Retsudvalg om sagen.

(J.nr. 2004-0459-054).

Det fremgår af sagen at A's søn, B, er lam fra den øverste del af ryggen som følge af rygmarsbrok og derfor sidder i kørestol. Brugeren af kørestol har medført at B ikke får motion nok og derfor er blevet betydeligt overvægtig. På den baggrund anbefalede B's fysioterapeut at han fik en håndcykel til at spænde på sin kørestol, så han ad den vej kunne få motion. Fysioterapeuten mente også at der kunne være andre positive virkninger af at B fik en håndcykel. Senere er der tilgået sagen yderligere oplysninger om de gavnlige effekter af en håndcykel, herunder at en sådan kan være med til at hindre udviklingen af senskader for kørestolsbrugere. Det fremgår af sagens akter at en håndcykel i 2003 kostede ca. 24.000 kr.

Den 25. juli 2003 afslog Helsingør Kommune at bevilge en håndcykel i medfør af § 28 i serviceloven. Af afgørelsen fremgår bl.a.:

"Efter § 28 kan man få dækket de nødvendige merudgifter, når man forsørger et barn i

hjemmet som har betydelig og varig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse.

Begrundelse for afslaget er at ergoterapeuten har vurderet det ansøgte som et træningsredskab og det kan derfor ikke bevilges som merudgift [i] henhold til § 28."

A klagede over denne afgørelse, og den 12. december 2003 stadfæstede Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt Helsingør Kommunes afgørelse. Af det sociale nævns afgørelse fremgår bl.a.:

"Nævnet finder, at udgifter til en hånddrevnen cykel ikke kan anses for nødvendige merudgifter ved forsørgelsen af en handicappet barn, jf. lov om social service § 28.

Nævnet har herved lagt vægt på, at der i det væsentlige er tale om et træningsredskab/behandlingsredskab, og at der efter fast praksis ikke kan ydes hjælp hertil efter servicelovens § 28.

Nævnet finder endvidere, at Deres søn er i stand til at bevæge sig rundt på egen hånd

ved hjælp af den manuelle kørestol og den 3-hjulede el-scooter."

A klagede over denne afgørelse, men den 21. januar 2004 afviste Ankestyrelsen at behandle sagen da den ikke havde principiel eller generel betydning.

A klagede til mig ved brev af 2. februar 2004, og den 20. februar 2004 bad jeg Ankestyrelsen om en udtalelse i sagen. Jeg bad særligt Ankestyrelsen redegøre for hvorfor der ikke kan ydes hjælp til trænings- eller behandlingsredskaber efter den sociale lovgivning.

Ankestyrelsen svarede ved brev af 11. juni 2004, der var vedlagt Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amts udtalelse af 1. april 2004 og Helsingør Kommunes udtalelse af 29. marts 2004. Af Ankestyrelsens udtalelse fremgår bl.a.:

"Som en følge af princippet om sektoransvarlighed ydes der ikke hjælp efter den sociale lovgivning, herunder servicelovens § 28 om merudgiftsydelse og §§ 97 og 98 om hjælpemidler/forbrugsgoder til behandlingsudgifter og -redskaber, jf. pkt. 85-86 i Socialministeriets vejledning nr. 43 af 5. marts 1998 om sociale tilbud til børn og unge med handicap og pkt. 52 i Socialministeriets vejledning nr. 52 af 5. marts 1998 om støtte til hjælpemidler, biler, boligindretning m.v.

Ankestyrelsen har i en række tilfælde forholdt sig til spørgsmålet om afgrænsningen af hjælp efter servicelovens § 28 og §§ 97 og 98 overfor behandlingsudgifter og -redskaber og udgifter/redskaber i forbindelse med træning. Ankestyrelsen har herved taget udgangspunkt i formålet med hjælp efter servicelovens §§ 28 og 97-98 sammenholdt med de principper, som følger af Indenrigsministeriets cirkulære nr. 21 af 20. februar 1975 om afgrænsningen mellem behandlingsredskaber, hvortil udgiften afholdes af sygehusvæsenet.

På denne baggrund er det sammenfattende Ankestyrelsens opfattelse, at hvis en genstand/udgift ud fra en vurdering af formålet, brug m.v. hovedsagligt tager sigte på at

forbedre/træne brugerens funktionsevne, og ikke så meget på at kompensere for funktionsnedsættelsen, er der tale om en genstand/udgift, hvortil der ikke kan ydes hjælp efter servicelovens §§ 28 eller 97-98. Der skal i hver sag foretages en konkret og individuel vurdering, og en genstand/udgift kan derfor godt dækkes efter serviceloven i en situation, men falde udenfor i en anden."

Jeg bad efterfølgende ved brev af 7. juli 2004 Socialministeriet om en udtalelse i sagen. Socialministeriet svarede ved brev af 31. august 2004, og af Socialministeriets udtalelse fremgår bl.a.:

"Socialministeriet kan tilslutte sig Ankestyrelsens udtalelse af 11. juni 2004, som på det generelle plan siger, at der som en følge af princippet om sektoransvarlighed ikke ydes hjælp efter den sociale lovgivning til behandlingsudgifter og behandlingsredskaber. Økonomisk støtte må i givet fald ydes efter lovgivningen inden for sundhedsområdet.

Ministeriet kan ligeledes tilslutte sig Ankestyrelsens udtalelse i forbindelse med den konkrete sag om, at afgørelsen beror på en konkret individuel vurdering af, om en hånddreven cykel kan anses for en *nodvendig* merudgift ved forsørgelsen, eller der i det væsentlige er tale om et trænings-/behandlingsredskab, hvortil der ikke kan ydes hjælp efter den sociale lovgivning.

Ministeriet har ikke grundlag for at udtale sig om, hvorvidt udgiften til et konkret træningsredskab kan dækkes af sygehusvæsenet eller efter andre sektorers lovgivning.

Det er desuden ministeriets opfattelse, at det må være et politisk spørgsmål, om udgifterne til sådanne redskaber skal afholdes af forældrene selv."

Herefter bad jeg ved brev af 10. september 2004 Indenrigs- og Sundhedsministeriet om en udtalelse. Indenrigs- og Sundhedsministeriet svarede den 8. december 2004, og af svaret fremgår bl.a.:

”Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan oplyse, at behandlingsredskaber, hvortil udgiften afholdes af sundhedsvæsenet, anses som apparatur og hjælpemidler, som patienten forsynes med som led i eller som fortsættelse af den på sygehuset påbegyndte behandling med det formål at tilvejebringe yderligere forbedring af det ved sygehuset opnåede resultat eller at forhindre forringelse af dette resultat.

Det kan konkret dreje sig om hjælpemidler og apparatur, som 1) ordineres som led i behandling på sygehus, og som anvendes under kontrol af sygehuset indtil tilstanden er stationær eller som 2) indopereres under indlæggelse på sygehus. Hertil kommer apparatur, som ordineres af sygehuset under indlæggelse og anskaffes til mere eller mindre permanent brug i hjemmet efter udskrivelsen, men hvor patienten har fået undervisning i brugen på sygehuset eller er under en vis kontrol af dette.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan videre oplyse, at afgrænsningen af hvorvidt et træningsredskab kan sidestilles med et behandlingsredskab afhænger af den sammenhæng, hvori træningsredskabet er lægefagligt ordineret. Hvis træningsredskabet er lægefagligt ordineret som led i et behandlingsforløb på et sygehus og opfylder de øvrige ovenfor nævnte betingelser skal udgiften således afholdes af sundhedsvæsenet.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan endelig oplyse, at der, såfremt anskaffelse af nævnte håndcykel ikke indgår som led i et aktuelt behandlingsforløb i sygehusregi, ikke er mulighed for at yde støtte indenfor ministeriets ressort.”

På baggrund af udtalelserne fra Socialministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt ordlyden af Indenrigsministeriets cirkulære nr. 21 af 20. februar 1975 om afgrænsningen mellem behandlingsredskaber hvortil udgiften afholdes af sygehusvæsenet, bad jeg ved brev af 20. december 2004 Ankestyrelsen om at oplyse om dette gav Ankestyrelsen anledning til en ændret stilling til sa-

gen eller til i øvrigt at fremkomme med yderligere bemærkninger. Ankestyrelsen svarede ved brev af 3. marts 2005 at dette ikke gav anledning til en ændret stilling til sagen. Af svaret fremgår bl.a.:

”Der vil på trods af formuleringen i indledningen til cirkulære nr. 21 af 20. februar 1975 efter Ankestyrelsens vurdering kunne forekomme situationer, hvor en given genstand hverken kan ydes efter sundheds- eller sociallovgivningen. Det er således Ankestyrelsens opfattelse, at hjælp efter en given lovgivning kan ydes, hvis de af lovgiver fastsatte betingelser i denne lovgivning er opfyldt.

I relation til cirkulære nr. 21. af 20. februar 1975 skal bemærkes, at dette cirkulære efter Ankestyrelsens opfattelse findes at indeholde retningslinjer/principper for afgrænsningen af behandlingsredskaber, hvortil udgiften afholdes af sygehusvæsenet. Det vurderes således, at cirkulæret ikke kan danne grundlag for en retstilstand, hvorefter en given genstand enten skal ydes efter sundheds- eller efter sociallovgivningen. Cirkulæret må betragtes som et supplement til de to lovgivninger i forhold til afgrænsningen af behandlingsredskaber, hvortil udgiften afholdes af sygehusvæsenet, og hjælp efter en af de to lovgivninger findes derfor fortsat at kræve, at de opstillede betingelser herfor er opfyldt.”

Ombudsmandens udtalelse

”Deres sag indeholder 2 spørgsmål. For det første om det var korrekt når myndighederne i det væsentligste anså en håndcykel til Deres søn som et trænings- eller behandlingsredskab. For det andet om myndighedernes fortolkning af serviceloven, hvorefter der ikke kan ydes støtte til trænings- eller behandlingsredskaber, er korrekt.

Jeg ser først på spørgsmålet om hvorvidt en håndcykel til Deres søn i det væsentligste skal anses som et hjælpemiddel eller som et trænings- eller behandlingsredskab. De har senest i Deres brev til mig

af 20. juni 2004 redegjort for at De mener at en håndcykel i dette tilfælde skal betragtes som et hjælpemiddel, og at De derfor er berettiget til støtte til dækning af merudgiften ved anskaffelse af håndcyklen efter § 28 i serviceloven.

Afgørelsen i sagen er som anført truffet af Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt og Helsingør Kommune.

Myndighederne bygger i vidt omfang deres afgørelser på vurderinger og afvejninger af om en genstand eller udgift konkret afhjælper følger af en funktionsnedsættelse eller har et mere trænings- eller behandlingsmæssigt sigte. Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at afveje disse forskellige hensyn og omstændigheder på en anden og bedre måde end det sociale nævn og Helsingør Kommune der beskæftiger sig med dette sagsområde i det daglige.

Normalt kan jeg derfor ikke gå ind i en nærmere efterprøvelse af disse vurderinger og afvejninger. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere myndighedernes afgørelse. Det kan f.eks. være tilfældet hvis sagen er mangelfuld oplyst eller afgørelsen i forhold til andre lignende sager er udtryk for en forskelsbehandling der ikke er sagligt begrundet. Under min gennemgang af sagen har jeg ikke fundet sådanne omstændigheder. Jeg kan derfor ikke foretage mig mere i denne del af sagen.

Vedrørende spørgsmålet om støtte til trænings- og behandlingsredskaber har jeg forstået at myndighederne på henholdsvis det sundhedsmæssige og det sociale område opfatter retstilstanden således at udgifter til genstande der har et trænings- eller behandlingsmæssigt sigte, og som ordineres i forbindelse med behandling på et sygehus, afholdes af sundhedsvæsenet. Udgifter til genstande der skal kompensere en person for en funktionsnedsættelse (hjælpemidler), afholdes af de sociale myndigheder. Hvis en genstand

hovedsagelig har et trænings- eller behandlingsmæssigt sigte, kan udgiften her til ikke afholdes af de sociale myndigheder – og heller ikke af sundhedsvæsenet hvis genstanden ikke er lægefagligt ordineret i forbindelse med behandling på et sygehus. Den samme genstand kan i visse situationer efter en konkret individuel vurdering betragtes som et hjælpemiddel der kan ydes støtte til af de sociale myndigheder, og i andre tilfælde betragtes som et trænings- eller behandlingsredskab. Dette fremgår også af SM C-7-01. Jeg har lagt til grund at en håndcykel således både kan være et hjælpemiddel og et trænings- eller behandlingsredskab.

Om støtte til merudgifter ved forsørgelse af handicappede børn i hjemmet fremgår følgende af § 28 i serviceloven:

§ 28. Kommunen yder dækning af nødvendige merudgifter ved forsørgelse i hjemmet af et barn under 18 år med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse. Det er en forudsætning, at merudgifterne er en følge af den nedsatte funktionsevne.

...

Stk. 5. Socialministeren kan fastsætte nærmere regler om, hvilke udgifter der kan ydes hjælp til og betingelserne herfor.

Om dækningsområdet fremgår følgende af §§ 1, 3 og 5 i bekendtgørelse nr. 146 af 6. marts 2003 om tilskud efter servicelovens § 28 og § 29 til pasning af børn med handicap eller langvarig sygdom:

§ 1. Til forsørgelse i hjemmet af børn og unge under 18 år med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kroniske eller langvarige lidelser yder kommunen dækning af de nødvendige merudgifter.

...

§ 3. Der ydes alene hjælp til dækning af nødvendige merudgifter, som er en følge af den nedsatte fysiske eller psykiske funktionsevne eller den kroniske eller

langvarige lidelse hos barnet eller den unge.

...

§ 5. ...

Stk. 2. Udgifterne til særlige diætpræparater til børn med de livsvarige sygdomme phenylketonuri (Føllings sygdom) og Alcaptonori afholdes af staten (John F. Kennedy Institutet) og gives uafhængig af det fastsatte minimumsbeløb i lovens § 28, stk. 3.'

Det fremgår således hverken af § 28 i serviceloven eller af den dertil hørende bekendtgørelse at der ikke ydes støtte til trænings- eller behandlingsredskaber efter denne bestemmelse. Endvidere har § 28 i serviceloven en anden formulering og dermed et bredere anvendelsesområde end §§ 97 og 98 i serviceloven der udtrykkeligt efter lovbestemmelsen omhandler støtte til hjælpemidler til personer med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Tilsvarende gjorde sig gældende i den tidligere lov om social bistands §§ 48 og 58 som servicelovens bestemmelser på disse punkter er en videreførelse af. Af bemærkninger til det der blev § 28 i serviceloven, fremgår følgende vedrørende dækningsområdet:

'...

De merudgifter, der foreslås dækket efter bestemmelsen, svarer til de merudgifter ved forsørgelsen, som der i dag ydes hjælp til efter bistandslovens § 48, stk. 1 og 2.

...'

I Socialministeriets vejledning nr. 43 af 5. marts 1998 er der om afgrænsningen af § 28 i forhold til andre bestemmelser bl.a. anført:

'8.10. Afgrænsning overfor andre bestemmelser

Behandling

85. Der gives ikke støtte til behandling. Sansemotorisk træning regnes i denne sammenhæng for behandling.

Hjælp til lægebehandling af børn og unge med nedsat funktionsevne/lidelse forudsættes afholdt efter lov om offentlig sygesikring. Hjælp til dækning af egenandelen af udgiften til særlig tandbehandling, fysioterapi og anden lignende behandling kan ydes efter § 82 i lov om aktiv socialpolitik, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt. Udgiften til egenandelen af tilskudsberettiget medicin afholdes dog efter § 28, jf. pkt. 53.

Behandlingsredskaber

86. Udgifter til behandlingsredskaber, herunder respirator, kanyler m.v., afholdes af sygehusvæsenet. Afgrænsningen af behandlingsredskaber i forhold til hjælpemidler er behandlet i Indenrigsministeriets cirkulære af 20. februar 1975.'

En bestemmelse der indholdsmæssigt svarer til ovennævnte vejlednings pkt. 86, findes i Socialministeriets vejledning nr. 52 af 5. marts 1998 om støtte til hjælpemidler, biler, boligindretning m.v.

Af Indenrigsministeriets cirkulære nr. 21 af 20. februar 1975, der omtales i Ankestyrelsens udtalelse af 11. juni 2004 og Socialministeriets vejledning nr. 43 af 5. marts 1998, fremgår bl.a.:

'Gennem nogen tid har der været ført forhandlinger mellem indenrigsministeriet, socialministeriet, socialstyrelsen, sundhedsstyrelsen og de kommunale organisationer m.fl. med henblik på at tilvejebringe en ordning, hvorefter udgifterne til særligt behandlingsapparat, som hidtil i reglen er blevet afholdt i henhold til den sociale lovgivning, fremtidig i alle tilfælde afholdes som sygehusudgift. (...) På denne baggrund har man tilvejebragt en afgrænsning af begrebet behandlingsredskaber, som sygehusvæsenet selv afholder udgifterne til, over for de hjælpemidler, hvortil der kan ydes støtte i medfør af [dagældende social lovgivning; min bemærkning].

Der er herefter mellem de pågældende styrelser og organisationer m.v. opnået

enighed om at betragte det nedenfor under pkt. A nævnte apparatur som behandlingsredskaber, hvortil vedkommende amtskommunale, statslige eller private sygehus fra 1. APRIL 1975 afholder udgifterne og fører kontrol med apparaturets anvendelse og eventuelle tilbagelevering.

A. Som BEHANDLINGSREDSKABER anses apparatur og hjælpemidler, som patienter forsynes med som led i eller som fortsættelse af den på sygehuset påbegyndte behandling med det formål enten at tilvejebringe yderligere forbedring af det ved sygehusbehandlingen opnåede resultat eller at forhindre forringelse af dette resultat .'

Ankestyrelsens bemærkning om at formuleringen af Indenrigsministeriets cirkulære ikke i sig selv kan danne grundlag for en retstilstand hvorefter støtte til en given genstand enten skal ydes efter sundheds- eller efter sociallovgivningen, kan ikke give mig anledning til kritik.

Imidlertid må jeg forstå cirkulæret således at der er tale om fordeling af udgifter der i reglen var blevet afholdt af de sociale myndigheder. Der er efter min opfattelse ikke holdepunkter i formuleringen af cirkulæret for at antage at aftalen om udgiftsfordeling skulle medføre et mindre dækningsområde end hidtil. Der er efter min opfattelse heller ikke holdepunkter for at antage at den hidtidige praksis der beskrives i cirkulæret, er den samme som den der følges i dag. Denne opfattelse forekommer at stemme overens med formuleringen af pkt. 86 i Socialministeriets vejledning der er citeret ovenfor. Det synes heraf at fremgå at udgifter til behandlingsredskaber der afholdes af sundhedsvæsenet, står i modsætning til udgifter til hjælpemidler der afholdes af de sociale myndigheder.

Jeg mener endvidere ikke at begrebet 'hjælpemidler' efter en naturlig sproglig forståelse står i modsætning til trænings- eller behandlingsredskaber. Dette skal ses

i sammenhæng med at bestemmelserne i §§ 28, 97 og 98 i serviceloven er udtryk for det såkaldte kompensationsprincip. Kompensationsprincippet er nærmere omtalt i det af Socialministeriet nedsatte udvalg om hjælpemidler og andre handicapkompenenserende ydelsers 2. og afsluttende rapport (1996), s. 55 ff. Her anføres bl.a. følgende:

'6.3. Kompensationsprincippet.

Afgørende for udmøntningen af solidaritetsprincippet i forhold til ydelsessystemet på handicapområdet har været udviklingen af princippet om kompensation for handicap. Efter dette princip skal personer med handicap i videst muligt omfang kompenseres for følgerne af deres handicap/funktionsnedsættelse, og herigennem så vidt muligt stilles lige med andre borgere.

...

Kompensationsprincippet tager således udgangspunkt i, at kompensationsbehovet er forskelligt fra menneske til menneske og fra handicap til handicap.

...

En del handicapkompensation sker ved at gøre samfundets tilbud tilgængelige for handicappede og en anden del sker ved at stille forskellige særlige ydelser til rådighed for mennesker med handicap.

Udgangspunktet i alle bestemmelser i bistandsloven, som tager sigte på at yde kompensation for følgerne af handicap er, at der skal ske kompensation for væsentlige merudgifter ved forsørgelsen, som personer med handicap har som følge af handicapet.

Der lægges herved på den ene side vægt på, at den handicappede skal afholde den del af udgifterne, som svarer til de udgifter den pågældende selv ville have afholdt, hvis der ikke havde foreligget en funktionsnedsættelse, dvs. udgifter på linie med hvad alle andre har. På den anden side skal personer med handicap ikke selv

dække merudgifter, der er en følge af handicappet.

En sådan regel er direkte formuleret i § 48 [der er videreført i § 28 i serviceloven; min bemærkning], men ligger også til grund for §§ 43, 58 [der er videreført i § 97 i serviceloven; min bemærkning] og 59.

...

Udvalget har lagt kompensationsprincippet til grund for drøftelserne af regelsættet og er af den opfattelse, at kompensationsprincippet fortsat bør være udgangspunktet ved revision af regelsættet.

En lignende beskrivelse af kompensationsprincippet findes i Socialministeriets ovennævnte vejledninger henholdsvis s. 13 f og s. 15 f.

Uanset dette har jeg ikke ment at der er tilstrækkeligt grundlag for at kritisere myndighedernes praksis på området. Dette skyldes for det første at cirkulæret – som også anført af Ankestyrelsen – ikke har tilstræbt at beskrive hvilken støtte borgere har kunnet få i forskellige situationer, men derimod hvordan udgifterne til den støtte som borgerne skulle have, skulle fordeles mellem de sociale myndigheder og sundhedsvæsenet. Tilsvarende gælder for vejledningen.

For det andet er den nuværende praksis dannet hos de administrative myndigheder og særligt hos Ankestyrelsen hvor man har fortolket serviceloven således at der ikke kan ydes støtte til udgifter eller genstande der hovedsagelig har et trænings- eller behandlingsmæssigt sigte. Der er tale om en fast og langvarig praksis. Jeg kan således henvise til SM O-86-86, SM O-35-91, SM C-106-94, SM O-78-96, SM C-7-01 og SM C-17-02. Da der ikke i lovens ordlyd eller forarbejder er noget til hinder

for denne praksis, har jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for på nuværende tidspunkt at lægge en anden fortolkning af loven til grund.

Særligt vedrørende det forhold at servicelovens § 28 har et bredere anvendelsesområde end lovens §§ 97 og 98, er det min opfattelse at afgrænsningen i forhold til trænings- og behandlingsredskaber også her er udtryk for en fast og relativt langvarig praksis. Jeg kan således f.eks. henvise til SM O-78-96 (om bistandslovens § 48) og SM C-17-02 (bl.a. om servicelovens § 28).

Den gældende praksis – som jeg altså ikke kan kritisere – synes hverken at fremgå klart af lovens ordlyd eller forarbejder. Problemstillingen omkring genstande/udgifter med et trænings- eller behandlingsmæssigt sigte der ikke afholdes i forbindelse med behandling på et sygehus, ses endvidere ikke at være beskrevet i de foreliggende administrative forskrifter eller at følge af en naturlig sproglig forståelse af de begreber der anvendes på området. Det fremgår således ikke at det fra Folketingets side har været tilsigtet at der ikke skulle være mulighed for støtte overhovedet i situationer hvor en udgift har et trænings- eller behandlingsmæssigt sigte, men hvor udgiften afholdes uafhængigt af behandling på sygehus.

På den baggrund har jeg i medfør af § 12 i ombudsmandsloven besluttet at orientere Folketingets Retsudvalg, Socialudvalg og Sundhedsudvalg samt socialministeren og indenrigs- og sundhedsministeren om sagen.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen."

14-3. Nedsættelse af kontanthjælp Begrundelse og klagevejledning. Dispensation fra klagefrist

Forvaltningsret 1121.1 - 114.1 - 114.3 - 114.4 - 114.5 - 2511.1.

En kvinde klagede over at kommunen og det sociale nævn havde nedsat hendes kontanthjælp fordi hun havde modtaget kontanthjælp i 6 sammenhængende måneder.

Ombudsmanden mente ikke at der var grundlag for at kritisere at kvindens kontanthjælp var blevet nedsat.

Ombudsmanden kritiserede imidlertid at kommunens meddelelse om nedsættelse af kvindens kontanthjælp ikke var ledsaget af en begrundelse og en klagevejledning.

Ombudsmanden mente endvidere det var meget kritisabelt at det sociale nævn oprindelig havde afvist at realitetsbehandle kvindens klage over kommunens afgørelse under henvisning til at klagefristen var overskredet.

(J.nr. 2004-0677-050).

Det fremgår af sagen at A fra Århus Kommune modtog en meddelelse om reduktion af sin kontanthjælp. Af meddelelsen fremgik bl.a. følgende:

”Udskrivningsdato 27.06.03

...

Dispositionsdato 01.07.03

...

25 forsørgelsespligt for børn 01.07.03 – 31.07.03: - 500,00”

På baggrund heraf rettede A henvendelse til Århus Kommune for at få en forklaring på nedsættelsen af sin kontanthjælp. Kommunen besvarede A's henvendelse ved brev af 3. september 2003 hvori bl.a. følgende anføres:

”Vedr. forespørgsel om nedsættelsen af hjælpen med kr. 516,00 pr. måned, så har jeg undersøgt det nærmere. Lovteksten ser således ud:

’... i perioder, hvor den pågældende har modtaget støtte efter lov om social service til pasning af handicappet barn, nærtstående med handicap eller alvorlig sygdom eller døende nærtstående og efter lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel til pasning af alvorligt sygt barn ...’

Jf. ovenstående lovtekst ses I ikke at være omfattet af reglerne, hvor der ses bort fra

nedsættelsen, hvorfor der fortsat trækkes kr. 516,00 af kontanthjælpen hver måned.”

Ved brev af 20. september 2003 anmodede A Århus Kommune om at revurdere afgørelsen om nedsættelse af hendes kontanthjælp. I den forbindelse anførte A bl.a. at der efter hendes opfattelse ikke skulle ske nedsættelse af kontanthjælpen idet hun passede sin psykisk syge mand, ligesom hun havde to børn med søvn- og jalousiproblemer.

Kommunen henviste ved brev af 23. september 2003 til det tidligere brev hvor det var oplyst at A ikke var omfattet af reglerne i lov om aktiv socialpolitik, § 25, stk. 10.

Den 13. oktober 2003 anmodede A på ny Århus Kommune om at vurdere sagen. A henviste igen til at hun passede sin psykisk syge mand, og at hun havde to børn med søvn- og jalousiproblemer. Århus Kommune videresendte den 16. oktober 2003 sagen til Det Sociale Nævn for Århus Amt. I kommunens brev anføres følgende:

”Der klages over afgørelse 01.07.03 – ankefristen ses at være overskredet.

Vedlagt skrivelser fra (A) samt relevante breve og Journalnotater.”

Det sociale nævn afviste den 23. oktober 2003 at behandle sagen på grund af overskridelse af klagefristen. I nævnets afgørelse anføres bl.a. følgende:

”Det fremgår af sagen, at kommunens afgørelse om nedsættelse af kontanthjælpen med 516 kr. pr. måned er meddelt (A) den 1. juli 2003. (A) har efter det oplyste modtaget korrekt klagevejledning.

(A)’s klage ses indgået i kommunen den 3. september 2003, og klagefristen på 4 uger er således ikke overholdt.

Det fremgår af § 67 i lov om retssikkerhed og administration, at klage til Det Sociale Nævn skal indgives inden 4 uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen.”

Ved brev af 30. oktober 2003 til det sociale nævn anførte A at hun ikke havde modtaget nogen skriftlig afgørelse om nedsættelse af kontanthjælpen pr. 1. juli 2003, og at hun heller ikke havde modtaget nogen klagevejledning.

Endvidere mødte A’s mand op i statsamtet og oplyste at han havde klaget umiddelbart efter at A havde modtaget kontanthjælpen for juli 2003.

Det sociale nævn meddelte A den 5. november 2003 at nævnet havde besluttet at optage sagen til behandling idet der ikke var formodning for at klagefristen var sprunget.

Det sociale nævn stadfæstede den 13. november 2003 kommunens afgørelse. I nævnets afgørelse anføres bl.a. følgende:

”*Begrundelse.*

1. Nedsættelse af kontanthjælp.

Efter § 25, stk. 5 i aktivloven skal kontanthjælpen til ægtepar, hvor en eller begge modtager kontanthjælp nedsættes med 516 kr. pr. person, når en af ægtefællerne har modtaget hjælpen i 6 sammenhængende måneder.

Nævnet finder, at Deres kontanthjælp skal nedsættes med 516 pr. 1. juli 2003.

Nævnet har ved afgørelsen lagt afgørende vægt på, at De har modtaget kontanthjælp i mere end 6 måneder. De har således ikke i løbet af denne periode modtaget ydelser efter serviceloven eller dagpengeloven og da der heller ikke er tale om, at De har haft bør-

nepasningsorlov, er der ikke mulighed for at dispensere fra bestemmelsen.

Deres oplysninger om, at De passer Deres syge mand i hjemmet, kan ikke føre til andet resultat, da De ikke modtager særlig støtte efter serviceloven.”

A anmodede ved brev af 10. december 2003 det sociale nævn om at revurdere hendes sag idet hun fastholdt at hun var omfattet af persongruppen i aktivlovens § 25, stk. 10, nr. 2. Det sociale nævn meddelte ved brev af 16. december 2003 at nævnet fastholdt afgørelsen af 13. november 2003 med den deri anførte begrundelse. Nævnet sendte samtidig sagen til Den Sociale Ankestyrelse (nu Ankestyrelsen).

Den 19. december 2003 afviste Ankestyrelsen at behandle A’s sag da den ikke havde principiel eller generel betydning.

Foreningen X rettede på A’s vegne igen henvendelse til Ankestyrelsen. Foreningen X anførte bl.a. at aktivlovens § 25, stk. 10, burde fortolkes udvidende i A’s situation. Ved brev af 15. januar 2004 meddelte Ankestyrelsen at det af foreningen X anførte ikke kunne føre til et andet resultat, og at afgørelsen derfor blev fastholdt.

Den 19. februar 2004 klagede A til mig over myndighedernes afgørelser.

Jeg anmodede den 10. marts 2004 Ankestyrelsen, det sociale nævn og kommunen om en udtalelse i anledning af A’s klage. Jeg bad særligt kommunen om at udtale sig om hvorvidt kommunen havde meddelt A afgørelsen om nedsættelse af kontanthjælp pr. 1. juli 2003. Hvis dette ikke var tilfældet, bad jeg kommunen, nævnet og Ankestyrelsen om at forholde sig til konsekvensen heraf set i relation til den afgørelse som myndighederne havde truffet.

Århus Kommune fremkom med en udtalelse den 20. april 2004. Heri anføres bl.a. følgende:

”Det kan til sagen oplyses, at vi har opfattet lovændringen vedr. ægtefællereduktion således, der er tale om et fuldt lovreguleret område med meget detaljerede retsregler, hvor

vores opgave alene har været, at foretage en konkret og praktisk udmøntning af en given lovgivning.

Undtagelsesbestemmelserne ('døde perioder') i LAS § 25, stk. 10 er på tilsvarende vis forstået som endelige og udtømmende, og der indgår således ikke noget skøn i afgørelserne.

Dette er stadfæstet ved efterfølgende behandling i Det Sociale Nævn.

Netop pga. af lovændringens meget generelle karakter er der anvendt en relativ bred informationsmetode:

1) Ved lovens ikrafttrædelse pr. 1. jan. 2003 er der via udtræk fra kommunens ydelsesregister udsendt informationsskrivelse til alle ydelsesmodtagere. Kopi heraf vedlagt – alle skrivelser var forsynet med navn og adr.

2) Da lovændringen først havde praktisk effekt efter 6 mdr. er der senere på foråret suppleret med annonceringer i den lokale presse.

3) Endelig fremgår den foretagne ægtefælle-reduktionen af den specifikation, som altid fremsendes til borgerne i forbindelse med at ydelser udbetales.

Det skal nævnes, at der så i øvrig sker en faktuel fejl ved udbetaling i august måned, og at fejlen herfra søges rette på en forkert måde. Dette fremgår af DSN-afgørelsen, og er naturligvis efterfølgende korrigeret."

Af kommunens informationsskrivelse fremgår bl.a. følgende:

"Til kontanthjælpsmodtagere i Århus Kommune

Folketinget har d. 11.12.02 vedtaget nogle ændringer i Lov om Aktiv Socialpolitik, som træder i kraft d. 1. januar 2003. Ændringerne vedrører ydelserne til kontanthjælpsmodtagere.

Vi informerer her om ændringerne til alle kontanthjælpsmodtagere i Århus Kommune. Vær opmærksom på, at ændringerne har betydning for forskellige grupper af kontanthjælpsmodtagere. Derfor er det ikke sikkert at ændringerne berører netop dig.

...

Nedsættelse af ydelsen for ægtepar.

En anden ændring gælder for ægtepar, hvis mindst én af jer modtager kontanthjælp eller introduktionsydelse med voksentakst (8.172 kr. mdl.) eller med taksten for forsørgere (10.859 kr. mdl.):

– Når en af jer har modtaget ydelsen i 6 måneder, nedsættes den hjælp I får med 1.000 kr. pr. måned. Da reglen træder i kraft d. 01.01.2003, vil en evt. nedsættelse tidligst kunne ske fra 01.07.2003.

– Samtidig med at ydelsen nedsættes, ses der bort fra 28,90 kr. pr. time ved modregning af lønnen i kontanthjælpen, hvis en af jer har almindeligt arbejde.

Disse regler fremgår af Lov om Aktiv Socialpolitik § 25 og 31."

Det sociale nævn anførte følgende i sin udtalelse af 21. april 2004:

"Under henvisning til Ankestyrelsens brev af 16. april 2004, skal Nævnet hermed udtale, at Nævnet i afgørelsen af 13. november 2003 lagde til grund, at der var truffet afgørelse den 1. juli 2003. Dette skete dels på baggrund af brev af 16. oktober 2003 fra Århus Kommune, samt på baggrund af samtaler med kommunens sagsbehandler og klageren, (A).

Det var ikke klart for Nævnet hvilken afgørelse, der blev klaget over og Nævnet rettede derfor henvendelse til kommunen. Der var egentlig klaget for sent over afgørelsen af 1. juli 2003, men på grund af klagers oplysning om, at der var rettet henvendelse til kommunen i juli måned 2003, valgte Nævnet at realitetsbehandle klagen fuldt ud.

Nævnet lagde ved afgørelsen vægt på, at klagers oplysninger om, at hun skulle passe sin syge mand og derfor måtte være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 25, stk. 10, ikke kunne føre til et andet resultat, idet klager ikke modtog særlig støtte efter serviceloven. Der henvises i den forbindelse til klagers breve af 20. september 2003 og 11. november 2003.

..."

Ankestyrelsen henholdt sig ved brev af 25. maj 2004 til Århus Kommunes svar af 20. april 2004.

Ved brev af 28. juni 2004 kommenterede A udtalelserne. A anførte i den forbindelse navnlig at kommunen ikke meddelte hende afgørelsen om nedsættelse af kontanthjælp fra den 1. juli 2003 før hun klagede over afgørelsen. A anførte endvidere at udbetalingsmeddelelsen ikke indeholdt nogen specifikation af beregningen af hendes kontanthjælp.

Ombudsmandens udtalelse

”Afgørelsen om nedsættelse af Deres kontanthjælp er truffet efter § 25, stk. 5, i den dagældende lov om aktiv socialpolitik (lovbekendtgørelse nr. 125 af 25. februar 2003) der havde følgende ordlyd:

’§ 25.

...

Stk. 5. Ægtepar, hvor en eller begge modtager kontanthjælp efter stk. 1, nr. 1 eller 2, stk. 2 eller stk. 3, får den månedlige hjælp nedsat med 500 kr. for hver person, når en af ægtefællerne har modtaget kontanthjælp i 6 sammenhængende måneder. I det omfang nedsættelsen ikke kan ske hos den ene ægtefælle, sker nedsættelsen hos den anden. Ægtepar, hvor den ene ægtefælle modtager kontanthjælp og den anden starthjælp eller introduktionsydelse, jf. § 26, stk. 2, og integrationslovens § 27, stk. 1, 2. pkt., omfattes ikke af nedsættelsen.’

Beløbet satsreguleres en gang årligt, jf. § 109, stk. 1, nr. 1.

§ 25 indeholder endvidere nærmere regler om beregningen af kontanthjælp bl.a. i § 25, stk. 7-10. Bestemmelserne havde på tidspunktet for afgørelsen følgende ordlyd:

’§ 25.

...

Stk. 7. Personer, der modtager hjælp efter stk. 1, nr. 1 eller 2, stk. 2 eller stk. 3, og som er gift med en person, der modtager

hjælp efter §§ 27, 27 a og 29 eller folkepension efter lov om social pension, får alene kontanthjælpen nedsat med 500 kr. efter stk. 5.

Stk. 8. 6-måneders-perioden i stk. 5 beregnes fra det tidspunkt, hvorfra personen er berettiget til at modtage kontanthjælp. Perioden afbrydes, hvis begge ægtefæller i en hel måned ikke har modtaget kontanthjælp. 6-måneders-perioden i stk. 6 beregnes fra det tidspunkt, hvorfra personens ret til kontanthjælp ophører. Perioden afbrydes, hvis begge ægtefæller i en hel måned har modtaget kontanthjælp.

Stk. 9. Ved beregning af perioder med kontanthjælp efter stk. 5-8 medregnes endvidere

- 1) perioder med kontanthjælp, inden personen har modtaget hjælp efter stk. 1, nr. 1 eller 2, stk. 2 eller stk. 3, og
- 2) perioder, hvor personen har deltaget i aktivering m.v. efter kapitel 4, har modtaget engangshjælp efter § 25 a eller har modtaget kontanthjælp under forrevalidering, jf. § 47, stk. 5.

Stk. 10. Ved beregning af perioder med kontanthjælp efter stk. 5-8 ses der bort fra

- 1) perioder, hvor der er udbetalt kontanthjælp i forbindelse med graviditet, barsel eller adoption efter § 13, stk. 3, nr. 4, og perioder med børnepasningsorlov,
- 2) perioder, hvor den pågældende har modtaget støtte efter lov om social service til pasning af handicappet barn, nærtstående med handicap eller alvorlig sygdom eller døende nærtstående og efter lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel til pasning af alvorligt sygt barn, samt
- 3) perioder, hvor den pågældende har af tjent værnepligt.’

I bemærkningerne til lovforslaget anføres bl.a. følgende om bestemmelsen i § 25, stk. 10:

’Det foreslås, at perioder, hvor en person har modtaget kontanthjælp uden pligt til at stå til rådighed i forbindelse med gra-

viditet, barsel eller adoption, børnepasningsorlov, pasning af handicappet barn, nærtstående med handicap eller alvorlig sygdom eller døende nærtstående, pasning af alvorligt sygt barn og aftjening af værnepligt, ikke indgår i opgørelsen af beregningsperioderne, men er 'døde perioder'. Perioder med kontanthjælp, herunder perioder på kontanthjælp inden pågældende er omfattet af bestemmelserne i § 25, stk. 1, nr. 1 eller 2, stk. 2 eller 3, perioder med ydelser og løntilskud under aktivtivering og forrevalidering samt perioder, hvor pågældende har modtaget kontanthjælp på grund af problemer ud over ledighed, foreslås medregnet i de perioder, der kan medføre nedsat kontanthjælp.'

Det er uomtvistet at De forud for den 1. juli 2003 havde modtaget kontanthjælp i mindst 6 sammenhængende måneder.

Som anført af det sociale nævn i afgørelsen af 13. november 2003 modtog De ikke i forbindelse med pasningen af Deres børn og ægtefælle støtte efter lov om social service. De opfyldte således ikke betingelserne i aktivlovens § 25, stk. 10, for perioder der kunne undtages fra opgørelsen af beregningsperioden.

På den baggrund mener jeg ikke at jeg kan kritisere resultatet af myndighedernes afgørelser om nedsættelse af Deres kontanthjælp.

Jeg har herefter koncentreret den resterende del af min undersøgelse om myndighedernes sagsbehandling.

Afgørelsesbegrebet

Forvaltningsloven gælder for behandlingen af sager hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. lovens § 2, stk. 1.

I forarbejderne til forvaltningsloven er det anført at afgørelsessager sigter til sager i hvilke der udfærdiges retsakter, dvs. udtalelser der går ud på at fastslå hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg

A, sp. 115. Der er således typisk tale om beslutninger der træffes ensidigt af myndighederne.

Ved vurderingen af om en beslutning er en afgørelse, må det navnlig være afgørende hvor væsentlig betydning beslutningen har for den endelige fastlæggelse af partens retsposition.

Det antages at beslutninger om at reducere kontanthjælp er afgørelser i forvaltningslovens forstand, jf. Jon Andersen, Socialforvaltningsret (2004), s. 178. På den baggrund er det min opfattelse at Århus Kommunes beslutning om at nedsætte Deres kontanthjælp pr. 1. juli 2003 er en afgørelse i lovens forstand.

Dette indebærer at forvaltningslovens almindelige bestemmelser om bl.a. parts-høring, begrundelse og klagevejledning skal iagttages af myndighederne. Jeg bemærker i den forbindelse at forvaltningslovens bestemmelser er ufravigelige.

Afgørelsens meddelelse

Det er et almindeligt anerkendt forvaltningsretligt princip at en forvaltningsakt ikke kan have retsvirkning før den er kundgjort for adressaten. Det anses for at være en væsentlig mangel hvis kravet om at en afgørelse skal meddeles til adressaten, ikke er overholdt. En sådan mangel medfører normalt afgørelsens ugyldighed. Jeg henviser til dommene i UfR 1989.442 H, UfR 1972.428 V, UfR 1953.242 H, Jørgen Steen Sørensen, UfR 1990 B, s. 193 ff, Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 306 ff, Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 580, Bent Christensen, Forvaltningsret, Prøvelse (1994), s. 150, og Folketingets Ombudsmands beretning for 1998, s. 470*, og for 2000, s. 320*.

Afgørelsen om nedsættelse af kontanthjælp fremgår af en udbetalingsmeddelelse til Dem med udskrivningsdato den 27. juni 2003.

På den baggrund må jeg lægge til grund

at afgørelsen er blevet meddelt Dem forud for den 1. juli 2003.

Begrundelse og klagevejledning

Som anført ovenfor er myndighedernes beslutning om at nedsætte Deres kontanthjælp efter min opfattelse en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Afgørelsen og sagsbehandlingen i forbindelse hermed skal derfor opfylde de krav der følger af forvaltningsloven.

Forvaltningslovens § 22, § 24, stk. 1 og 2, og § 25, stk. 1, har følgende ordlyd:

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

...

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

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.

...

§ 25. Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.’

Kommunens meddelelse om nedsættelse af kontanthjælp indeholdt ingen henvisning til de retsregler i henhold til hvilke afgørelsen var truffet, og den indeholdt ingen angivelse af de hovedhensyn kommunen havde lagt vægt på ved afgørelsen.

Afgørelsen indeholdt endvidere ingen henvisning til de faktiske omstændigheder, og dermed indeholdt den ikke en redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder som kommunen havde tillagt væsentlig betydning ved afgørelsen. Afgørelsen indeholdt således hverken en angivelse af retsgrundlaget for afgørelsen eller en forklaring på reglernes anvendelse i det konkrete tilfælde. Jeg mener det er kritisabelt at afgørelsen ikke opfyldte begrundelseskra-vene i forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2.

Jeg har gjort kommunen bekendt med min opfattelse.

Nævnet har imidlertid efterfølgende truffet afgørelse under iagttagelse af begrundelsesreglerne. Jeg foretager mig på denne baggrund ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Kommunens meddelelse om reduktion af Deres kontanthjælp, der blev meddelt skriftligt, kunne påklages til det sociale nævn, jf. § 60, stk. 1, i retssikkerhedsloven (lovbekendtgørelse nr. 72 af 6. februar 2004 med senere ændring om retssikkerhed og administration på det sociale område). Klagefristen var 4 uger efter at De havde fået meddelelse om afgørelsen, jf. retssikkerhedslovens § 67, stk. 1. Ved min gennemgang af det bilagsmateriale som jeg modtog fra Ankestyrelsen, fremgår det ikke at kommunens meddelelse var ledsaget af en vejledning om Deres klagemulighed og om fristen for at klage til det sociale nævn. Dette er efter min opfattelse i strid med forvaltningslovens § 25, stk. 1.

Jeg mener at det er kritisabelt at afgørelsen ikke var ledsaget af en begrundelse og en klagevejledning.

Jeg har gjort kommunen bekendt med min opfattelse.

Det sociale nævns afvisning af at realitetsbehandle Deres klage

Som anført ovenfor må jeg lægge til grund at Århus Kommunes afgørelse om ned-

sættelse af Deres kontanthjælp ikke var ledsaget af en klagevejledning.

Hvis der ikke er givet klagevejledning, får det almindeligvis den konsekvens at klagefristen suspenderes, jf. bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 569, og Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 310 f, og kendelsen i UfR 2004.2893 H.

I sit brev af 16. oktober 2003 anførte kommunen at ankefristen syntes at være overskredet. Det sociale nævn afviste den 23. oktober 2003 at realitetsbehandle Deres klage idet nævnet henviste til at klagefristen var overskredet. Nævnet anførte i afgørelsen udtrykkeligt at De efter det oplyste havde modtaget klagevejledning.

Ud fra gennemgangen af det materiale jeg har haft til rådighed ved min behandling af sagen, står det mig ikke klart hvad grundlaget for det sociale nævns oplysning om at De havde modtaget klagevejledning, har været. Det står mig heller ikke klart hvilket materiale det sociale nævn har haft til rådighed ved nævnets afgørelse af 23. oktober 2003.

Jeg finder det på den baggrund meget kritisabelt at det sociale nævn den 23. oktober 2003 afviste at realitetsbehandle Deres klage over Århus Kommunes reduktion af Deres kontanthjælp.

Jeg har gjort nævnet bekendt med min opfattelse.

Jeg har noteret mig at det sociale nævn efterfølgende valgte at realitetsbehandle

Deres klage idet der ikke var formodning for at klagefristen var sprunget.

Sammenfatning

Formålet med sagsbehandlingsreglerne, herunder reglerne om partshøring, begrundelse og klagevejledning, er at øge sikkerheden for at myndighederne træffer lovlige og rigtige afgørelser, se i den forbindelse bl.a. forarbejderne til forvaltningsloven, Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 76.

De har i forbindelse med sagens behandling ved det sociale nævn, Ankestyrelsen og ved ombudsmanden haft lejlighed til at fremføre de synspunkter der støtter at Deres kontanthjælp ikke skulle reduceres efter aktivlovens § 25, stk. 5, men at De er omfattet af bestemmelsens stk. 10.

Som anført ovenfor mener jeg ikke at jeg – på baggrund af det De har anført – kan kritisere resultatet af den afgørelse som myndighederne har truffet. Jeg har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udtale mig om hvorvidt De forud for kommunens afgørelse burde have været partshørt, herunder partshørt over beregningen af perioder med kontanthjælp efter de meget detaljerede regler i § 25, stk. 5-10.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen."

NOTER: (*) FOB 1998, s. 470, og FOB 2000, s. 320.

14-4. Afskæring af rettidigt indgivet klage i forbindelse med fastlæggelse af klagetema

Forvaltningsret 114.5 – 13.1 – 11.9 – 2511.1.

En kommune traf afgørelse om støtte til medicinudgifter mv. og om kontanthjælp.

Borgeren og hans fagforbund klagede til det sociale nævn der forstod klagen som om den kun vedrørte afgørelsen om støtte til medicinudgifter. I et brev til borgeren bad nævnet ham om at oplyse det hvis klagen også skulle forstås som en klage over afslaget på kontanthjælp. Nævnet traf herefter afgørelse vedrørende støtte til medicinudgifter mv. Knap 6 måneder senere rykkede forbundet nævnet for en afgørelse i kontanthjælpssagen. Som svar henviste nævnet til brevet om klagetema og tog således ikke stilling til kontanthjælpssagen.

Ombudsmanden kritiserede at nævnet uden sikre holdepunkter i sagen præciserede klagetemaet således at klagen over afslaget på kontanthjælp ikke blev behandlet. Ombudsmanden anførte at sagen vedrørte mandens forsørgelsesgrundlag. Ombudsmanden mente det var rimeligt at antage at der ved tvivl om klagetemaet må være en formodning for at klagen omfatter en sådan væsentlig afgørelse.

Der var i den konkrete sag ikke hensyn der talte imod at nævnet realitetsbehandlede forbundets og mandens rettidigt indgivne klage vedrørende kontanthjælpssagen.

Ombudsmanden henstillede til det sociale nævn at genoverveje sagen og i den forbindelse tage stilling til om nævnet vil behandle sagen om kontanthjælp.

(J.nr. 2004-3492-025).

Den 28. marts 2003 afslog Z Kommune A's anmodning om økonomisk hjælp til medicin mv. Samtidig meddelte kommunen at kommunen havde besluttet ikke at udbetale kontanthjælp til A. Kommunen anførte bl.a.:

"Vi har set på din ansøgning om hjælp til medicin med oplyst ca. 1000 kr. mdl. Af dit ansøgningsskema fremgår at du har udgifter pr. md med 2841 kr.

I indtægt vil du fremover som forsørger få udbetalt netto 8762 kr.

Af aktivlovens § 82 fremgår at der kan ydes hjælp til behandling, medicin m.v. såfremt det er godtgjort at ansøger ikke selv har midler til at afholde udgiften.

På baggrund af dit budget har vi vurderet at du selv har midler til at betale dine medicinudgifter.

Der gives derfor afslag på det søgte.

I forbindelse med behandlingen af din ansøgning har jeg forsøgt at træffe dig pr telefon, men forgæves.

Jeg har herefter forsøgt at træffe dig på din bopæl, hvilket også var forgæves.

I denne anledning har jeg bemærket at huset som du har oplyst at være dit hjem, er ubeboet.

Pligten til at hjælpe en borger påhviler den kommune hvor man har sin bopæl, d.v.s. hvor man fysisk opholder sig og har sit hjem.

På denne baggrund har AUC besluttet ikke at udbetale kontanthjælp, idet det ikke er godtgjort at du har ophold i (Z) kommune.

Ved din ansøgning og samtale i AUC den 18.3. d.å. oplyste og skrev du under på at have adresse/ophold på (X)-vej. Vi talte konkret om hvorvidt du boede på adressen, hvilket du fastholdt.

Jeg skal gøre dig opmærksom på at det er strafbart at afgive falske eller vildledende oplysninger.

På denne baggrund har (Z) kommune besluttet at du ikke er berettiget til at modtage

kontanthjælp herfra.”

I brev af 22. april 2003 til kommunen anførte fagforbundet B og A:

”Anke over afslag på økonomisk hjælp

Vedrørende: (A) cpr.nr. (...)

Boende: (X)-vej, postnummer (Z)-by

Deres ref.nr.: (...)

Rådgiver (...), (Z) Kommune i skrivelse dateret 28.3.2003 meddelte (A) afslag på økonomisk hjælp.

I nævnte skrivelse anføres det bl.a., at rådgiver (...) forgæves har søgt at træffe vores medlem telefonisk, samt også på denne bopæl.

Kommunens medarbejder anfører i nævnte skrivelse, ’... at huset som du har oplyst at være dit hjem, er ubeboet ...

På denne baggrund har AUC besluttet ikke at udbetale kontanthjælp, idet det ikke er godtgjort at du har ophold i (Z) Kommune.’

Det anføres endvidere i skrivelserne, at ’Ved din ansøgning og samtale i AUC den 13.3. d.å. oplyste og skrev du under på at have adresse/ophold på (X)-vej. Vi talte konkret om hvorvidt du boede på adressen, hvilket du fastholdt.

Jeg skal gøre dig opmærksom på at det er strafbart at afgive falske og vildledende oplysninger. På denne baggrund har (Z) Kommune besluttet at du ikke er berettiget til at modtage kontanthjælp herfra.’

(A) har en række bemærkninger til ovennævnte skrivelse.

Her skal følgende anføres:

– (A) undrer sig over kommunens måde at behandle ham på.

– Han har ikke telefon og kan derfor ikke træffes telefonisk.

– Kommunen er i besiddelse af et telefonnummer til (A)’s veninde. Han træffes normalt ikke på dette nummer, da han ikke bor der.

– Han sover for det meste i sit hus i (Z)-by.

– Han er klar over at ejendommen fremtræder ubeboet og misligholdt, men taget er

tæt og der er rindende vand og brændeovn, så det er til at overnatte der, hvilket han gør i sovepose.

– Det var oprindeligt hans hensigt at sætte ejendommen i stand og sælge den, men p.g.a. sygdom har dette ikke været muligt for ham, hverken økonomisk eller fysisk.

– I øvrigt er han ofte væk i dagtimerne, bl.a. til lægeundersøgelser m.v.

– Der ønskes en konkret skriftlig begrundelse for afslag på hjælp til udgifter til medicin, plaster m.v.

...

NB.

Såfremt (Z) fastholder de i skrivelse af 28.3.03 meddelte afgørelser helt eller delvis ønskes anke videresendt til Det Sociale Nævn.”

Z Kommune meddelte i brev af 15. maj 2003 til forbundet at sagen om ”opholdskommune” var revurderet. Kommune havde besluttet at fastholde afgørelsen og havde derfor den 12. maj 2003 videresendt sagen til Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt. Kommunen bad forbundet om at orientere medlemmet om indholdet af brevet. Det fremgår af sagens akter at kommunen den 12. maj 2003 også tilsendte nævnet et udfyldt ankeskema angående kontanthjælpssagen hvoraf bl.a. fremgik:

”Ikke berettiget til at modtage kontanthjælp fra (Z) kommune.

Lovgrundlag: Retssikkerhedslovens § 9

Begrundelse: Ansøger har ikke sin bopæl i (Z) kommune

Hvad klages der over: Der klages over kommunens måde at behandle ansøger på.

...

Er der nye oplysninger:

Fra Post Danmarks modtagerdatabase, samt brev retur med opl. om adresse i (Y)-by

Kommunens stillingtagen hertil: Bekræfter at ansøger ikke har ophold i det oplyste sommerhus.

Resultat af genvurdering: Beslutningen fastholdes.”

Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt bekræftede modtagelsen af forbundets klage samt sagens akter og anførte samtidig i brev af 14. maj 2003 til A:

"...

Deres klage over (Z) Kommunes afgørelse af 28. marts 2003

...

Nævnet har forstået Deres brev således, at De klager over kommunens afslag på at yde økonomisk hjælp til medicin og plaster. Såfremt Deres brev tillige skal forstås som en klage over afslag på kontanthjælp, bedes De oplyse dette til nævnet.

Da De selv har underskrevet klagen, og da der ikke foreligger en fuldmagt fra Dem til forbundet (B) om at De har overladt det til forbundet at føre Deres sag, vil nævnet korrespondere med Dem.

...

De bedes underrette nævnet *inden 14 dage*, hvis De har noget imod at nævnet i givet fald indhenter oplysninger om Deres personlige forhold.

Hvis De i øvrigt har bemærkninger, bedes De skrive eller ringe hertil *inden 14 dage*.

..."

Brevet blev sendt til A's adresse X-vej i Z-by.

Den 26. juni 2003 traf det sociale nævn følgende afgørelse:

"...

Nævnet giver Dem ikke medhold i Deres klage over (Z) Kommunes afgørelse.

De er således ikke berettiget til økonomisk hjælp til udgifter på ca. 1.000,- kr. pr. måned til medicin og plastre.

På baggrund af det oplyste om Deres økonomiske forhold finder nævnet, at De selv er i stand til at afholde udgiften.

Nævnet har herved lagt vægt på, at De har kr. 4.578,50 til rest pr. måned til underhold og andre faste udgifter, når De har afholdt Deres godkendte faste udgifter.

Nævnet ændrer således ikke kommunens afgørelse.

..."

Afgørelsen var også adresseret til A, X-vej, Z-by.

I brev af 9. december 2003 til det sociale nævn anførte forbundet:

"Med henvisning til vedlagte kopi af klageskrivelse af 22.4.2003 til (Z) Kommune skal det bemærkes, at der ikke ses at være truffet afgørelse i ankenævnet om (Z) Kommunes beslutning af 28.3.2003 om afvisning af at yde borgeren hjælp med henvisning til at han ikke opholder sig i kommunen.

Det sociale nævn har så vidt jeg kan se ikke behandlet klagen om opholdskommuneproblemet, uanset kommunen ifølge vedlagte kopi af skrivelse dateret 15.5.03 har fastholdt afgørelsen og har videresendt nævnte klage til Det Sociale Nævn i Frederiksborg Amt.

(A) har fortsat folkeregisteradresse og ophold i (Z) kommune og man har fra denne kommune indtil 28.2.d.å. betalt sygedagpenge til vores medlem og har altså indtil da betragtet ham som borger og skatteyder i kommunen.

Det skal i den forbindelse anføres, at vores medlem siden (Z) kommunes afvisninger af hans ansøgninger om kontanthjælp har været uden midler og i overhængende fare for at 'falde helt igennem' det offentlige sociale netværk. (A) har gennem en periode siden man nægtede ham økonomisk hjælp haft tiltagende helbredsmæssige og sociale problemer og det har ikke været muligt kontinuerligt at kommunikere med ham – bl.a. har han været indlagt på (Y) sygehus p.g.a. dobbeltsidig lungebetændelse.

Sagens behandling er derfor blevet yderligere forsinket, hvilket i den konkrete sag må anses for særdeles uheldigt.

Jeg skal anmode om at man hastebehandler nærværende henvendelse.

..."

Den 10. december 2003 skrev det sociale nævn følgende:

"Det Sociale Nævn har den 10. december 2003 modtaget Deres brev af 9. december

2003 med bilag angående klageskrivelse af 22. april 2003 fra Deres medlem (A).

Det Sociale Nævn har den 26. juni 2003 truffet afgørelse i sagen. Kopi heraf vedlægges til Deres orientering.

Vedrørende klagetemaet henvises til nævnets brev af 14. maj 2003 til pågældende. Kopi heraf vedlægges tillige til Deres orientering.

Såfremt De ønsker at klage over nævnets afgørelse af 26. juni 2003 bedes dette meddelt nævnet.

Nævnet foretager herefter ikke videre i anledning af Deres henvendelse."

Det sociale nævn orienterede i brev af 6. januar 2004 forbundet B om at sagen var sendt videre til Ankestyrelsen. Nævnet gjorde samtidig opmærksom på at klagen var modtaget efter klagefristens udløb. Den 7. januar 2004 skrev forbundet følgende til Ankestyrelsen:

"...

Det må herfra fastholdes, at klagen ikke er blevet fyldestgørende behandlet, idet dens essens er (Z) Kommunes afvisning af at yde kontanthjælp og dermed forsørgelsesgrundlag til (A) – med henvisning til at han ikke var borger i kommunen (jvnf. kommunens skrivelse til (A) af 28.3.2003).

Det skal understreges, at der søgtes både om hjælp til behandlingsudgifter og om kontanthjælp idet (Z) Kommune havde bragt (A)'s sygedagpenge til ophør per 28.2.2003. A-kassen vurderede ikke at (A) kunne stå til rådighed for arbejdsmarkedet på det tidspunkt, hvilket helt givet var gjort klart overfor (Z) Kommunes medarbejdere både skriftligt og telefonisk.

Det forekommer yderligere ejendommeligt, at en medarbejder nægter (A) kontanthjælp, mens en anden tidligere har udbetalt kontanthjælp.

Efterfølgende har (Z) Kommune fortsat med at sende post til (A) på hans adresse i kommunen, samtidig med at man har nægtet ham kontanthjælp med henvisning til at han ikke havde ophold på adressen!

Det skal anføres, at denne behandling af en konkret borger efter forbund (B)'s opfattelse har været stærkt medvirkende til en social deroute, som man ved et ansvarligt og kvalitetsbevist sagsbehandlingsarbejde kunne have forebygget.

..."

Ved brev af 16. januar 2004 afviste Ankestyrelsen at behandle sagen. Ankestyrelsen henviste til at klagefristen ikke var overholdt, og at der ikke forelå nogen begrundelse for at se bort fra klagefristoverskridelsen. For så vidt angik klagen over at nævnet ikke havde taget stilling til opholdskommunespørgsmålet, henviste Ankestyrelsen til at nævnet ved brev af 14. maj 2003 havde oplyst A om at man alene ville behandle afgørelsen om hjælp til medicinudgifter, og at A skulle kontakte nævnet hvis han tillige klagede over afgørelsen om opholdskommune.

I brev af 4. februar 2004 til Ankestyrelsen anførte forbundet at der bør ske en realitetsbehandling af A's sag, herunder af opholdskommuneproblematikken.

Den 4. februar 2004 klagede forbundet til mig. Henvendelsen var vedlagt kopi af forbundets brev af samme dato til Ankestyrelsen. I brev af 11. februar 2004 bad jeg forbundet om at afvente Ankestyrelsens besvarelse af brevet før det tog stilling til om der er grundlag for at rette henvendelse til mig angående sagen.

I brev af 23. september 2004 svarede Ankestyrelsen bl.a. at styrelsen alene kan tage stilling til forhold som nævnet har truffet afgørelse om.

I forbundets seneste klage til mig anførtes: "...

Som det fremgår, har Ankestyrelsen nu besluttet, at man ikke vil behandle (A)'s klage over Ankenævnet i Frederiksborg Amts behandling af hans oprindelige klage over at (Z) Kommune ikke ville behandle hans ansøgning om kontanthjælp, efter at man havde bragt hans sygedagpenge til ophør.

Det centrale i den oprindelige anke var, at kommunen nægtede (A) hjælp under hen-

visning til at man ikke mente at han havde ophold i kommunen; dette ankepunkt er imidlertid aldrig blevet behandlet.

(A) har efterfølgende været mere eller mindre 'gået i hundene' i en længere periode i år 2003, ligesom han i en periode samme år har været indlagt på sygehus.

Han har derfor ikke reageret rettidigt på Ankenævnet i Frederiksborg Amts afgørelse. Da han og forbundet blev opmærksomme på dette og fik genetableret kontakt med hinanden, reagerede vi hurtigst muligt.

Vi finder det helt urimeligt, at denne borger, som, oven i købet i ikke ubetydelig grad p.g.a. misforståelser og fejl hos en offentlig myndighed, 'går i hundene', ikke kan få behandlet sin klagesag til ende.

Vi skal derfor anmode om at ombudsmanden undersøger sagsforløbet og udtaler sig om dette."

Den 1. december 2004 bad jeg det sociale nævn om at redegøre nærmere for hvorfor nævnet – henset til ordlyden af forbundets brev af 22. april 2003 – forstod klagen til nævnet som en klage der alene omhandlede økonomisk hjælp til plaster og medicin, men derimod ikke afslaget på udbetaling af kontanthjælp – altså A's forsørgelsesgrundlag. Jeg bad endvidere nævnet om at redegøre nærmere for hvorfor nævnet ikke på grundlag af forbundets brev af 9. december 2003 behandlede sagen om afslag på kontanthjælp.

Den 20. december 2004 meddelte det sociale nævn at det ikke havde yderligere bemærkninger til sagen. I brev af 3. februar 2005 meddelte Ankestyrelsen ligeledes at styrelsen ikke havde yderligere bemærkninger til sagen.

Ombudsmandens udtalelse

"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). Jeg er derfor afskåret fra

at tage stilling til (Z) Kommunes afslag på (A)'s ansøgning om kontanthjælp.

Min undersøgelse er således koncentreret om nævnets fastlæggelse af klagetemaet.

§ 60, stk. 1, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (lovbekendtgørelse nr. 807 af 26. september 2002) har følgende ordlyd:

'§ 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.'

Ved afgørelsen af 28. marts 2003 traf (Z) Kommune afgørelse om dels (A)'s berettigelse til at få støtte til medicin mv., jf. aktivlovens § 82, dels til kontanthjælp, jf. aktivlovens § 11. Begge disse afgørelser kunne indbringes for det sociale nævn, jf. retssikkerhedslovens § 60, stk. 1.

Det vil normalt ikke kunne give mig anledning til bemærkninger hvis en klageinstans der finder at en klage er uklar, eller at der i øvrigt hersker tvivl om klagetemaet, udarbejder et oplæg med en præcisering af klagetemaet som myndigheden herefter forelægger for klageren med henblik på at sikre at myndigheden har opfattet klagen korrekt. Myndighedens præcisering af klagetemaet må naturligvis ikke føre til at rettidigt indgivne klager som myndigheden er kompetent til at behandle, afskæres.

Som jeg læser forbund (B)'s og (A)'s klage af 22. april 2003, vedrørte den i særdeleshed kommunens afslag på kontanthjælp. Det synes også at fremgå af (Z) Kommunes ankeskema af 12. maj 2003 til det sociale nævn og af kommunens formulering af brev af 15. maj 2003 at kommunen opfattede klagen som en klage vedrørende kontanthjælpssagen. Jeg henviser til ordlyden af ankeskemaet og til at kommunen i brevet af 15. maj 2003 oplyste at sagen om 'opholdskommune' var re-

vurderet. Overskriften på det sociale nævns brev af 14. maj 2003 er sålydende: 'Deres klage over (Z) Kommunes afgørelse af 28. marts 2003'. I den forbindelse bemærker jeg at afgørelsen om kontanthjælp fylder ca. 2/3 af kommunens brev af 28. marts 2003.

Ved min gennemgang af forbund (B)'s henvendelser af 13. og 27. oktober 2004 kunne jeg ikke umiddelbart blandt de indsendte bilag konstatere at der var holddepunkter for at der med rimelighed kunne herske tvivl om at klagen af 22. april 2003 også omhandlede kontanthjælpssagen. I mit brev af 1. december 2004 skrev jeg derfor følgende til Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt:

'...

Jeg beder nævnet om at redegøre nærmere for hvorfor nævnet – henset til ordlyden af forbund (B)'s brev af 22. april 2003 – forstod klagen til nævnet som en klage der alene omhandlede økonomisk hjælp til plaster og medicin, men derimod ikke afslaget på udbetaling af kontanthjælp – altså (A)'s forsørgelsesgrundlag. Jeg beder endvidere nævnet om at redegøre nærmere for hvorfor nævnet ikke på grundlag af forbundets brev af 9. december 2003 behandlede sagen om afslag på kontanthjælp.

'...'

Som anført har nævnet i brev af 20. december 2004 meddelt at nævnet ikke har yderligere bemærkninger til sagen. Jeg må forstå det sociale nævns udtalelse således at nævnet ikke yderligere kan begrunde hvorfor nævnet ikke forstod klagen som en klage over afslaget på kontanthjælp.

Jeg finder det kritisabelt at nævnet uden sikre holddepunkter i sagen præciserede klagetemaet i brevet af 14. maj 2003 således at klagen over afslaget på kontanthjælp ikke blev behandlet. Jeg bemærker i den forbindelse at sagen vedrørte (A)'s forsørgelsesgrundlag. Ved en forklageren så betydningsfuld afgørelse finder jeg det

rimeligt at antage at der ved tvivl om klagetemaet må være en formodning for at klagen omfatter en sådan væsentlig afgørelse.

Jeg har gjort Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt bekendt med min opfattelse.

Jeg har noteret mig at nævnet i brevet af 14. maj 2003 anførte:

'... Såfremt Deres brev tillige skal forstås som en klage over afslag på kontanthjælp, bedes De oplyse dette til nævnet.

'...'

Hverken forbund (B) eller (A) rettede henvendelse til nævnet inden for den i brevet af 14. maj 2003, 7. afsnit, fastsatte frist for 'Hvis De i øvrigt har bemærkninger ...'. I brevet af 9. december 2003 efterlyste forbundet imidlertid en afgørelse fra nævnet angående kontanthjælpssagen. Brevet gav ikke anledning til at nævnet realitetsbehandlede kontanthjælpssagen.

Som tidligere anført har nævnet ikke besvaret mit spørgsmål om hvorfor nævnet ikke på grundlag af forbundets brev af 9. december 2003 behandlede sagen om afslag på kontanthjælp. Jeg går imidlertid ud fra at det skyldes at (A) ikke reagerede inden for fristen på 2 uger der var fastsat i brevet af 14. maj 2003, afsnit 7, for 'Hvis De i øvrigt har bemærkninger ...'. Dette har en medarbejder fra nævnet telefonisk givet udtryk for over for en af mine medarbejdere. Jeg skal imidlertid bemærke at en sag kan genoptages hvis der fremkommer nye oplysninger om faktiske eller retlige forhold af væsentlig betydning for sagens afgørelse – og hensynet til en eventuel modpart ikke taler i mod genoptagelse. Se eksempelvis Karsten Loiborg mfl. i Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 920 ff.

Som sagen foreligger oplyst for mig, var der i den konkrete sag ikke hensyn der talte imod at nævnet realitetsbehandlede forbund (B)'s og (A)'s rettidigt indgivne klage vedrørende kontanthjælpssagen.

Under henvisning til at jeg mener at der ved tvivl om klagetemaet må være en formodning for at klagen omfatter den indgribende afgørelse om afslaget på kontanthjælp, og under henvisning til at der ikke er hensyn der taler imod at nævnet på baggrund af forbundets brev af 9. december 2003 realitetsbehandler kontanthjælpssagen, har jeg i dag henstillet til Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt at genoverveje sagen og i den forbindelse tage stilling til om nævnet vil behandle sagen om kontanthjælp.

Jeg beder Dem om at afvente nævnets

afgørelse og om at udnytte eventuelle yderligere klagemuligheder før De tager stilling til om der er grundlag for igen at rette henvendelse til mig angående sagen.

På det foreliggende grundlag foretager jeg mig ikke mere i sagen.”

I brev af 9. juni 2005 til forbund (B) og A meddelte Det Sociale Nævn for Frederiksborg Amt at nævnet havde besluttet at behandle klagen over Z Kommunes afslag på kontanthjælp.

Herefter meddelte jeg at jeg ikke på det foreliggende grundlag foretog mere i sagen.

14-5. Støtte til handicappet mands normalsamvær med sine børn Kompensationsprincippet

Forvaltningsret 13.1 – 2511.3.

En mand der havde en væsentlig funktionsnedsættelse med bl.a. hjerneskade og udbredt lammelse, søgte efter et genoptræningsophold om særlig socialpædagogisk støtte i forbindelse med weekendsamvær med sine 2 børn på 10 og 12 år. Efter samværsresolutionen havde manden ret til samvær hver anden weekend og en ugentlig hverdag, svarende til normalsamvær. Kommunen bevilgede kun særlig støtte svarende til en månedlig samværsweekend og henviste til at manden nu var blevet mere selvhjulpeløs og boede så tæt på børnene at de selv kunne cykle på kortere besøg. Det sociale nævn stadfæstede afgørelsen.

Ankestyrelsen afviste sagen da den ikke var af principiel eller generel betydning, men beroede på en konkret vurdering af mandens behov for hjælp.

Ombudsmanden henstillede at Ankestyrelsen tog sagen op til behandling, navnlig med henblik på at belyse kompensationsprincippet betydning i forhold til ydelse af socialpædagogisk støtte til handicappede i forbindelse med udøvelse af samvær. Sagen indeholder en gennemgang af kompensationsbegrebet på handicapområdet og en gennemgang af reglerne for Ankestyrelsens antagelse af sager til realitetsbehandling.

Ankestyrelsen tog herefter sagen op til behandling og tildelte socialpædagogisk støtte til samvær hver anden weekend.

(J.nr. 2004-1542-051).

Institution A indgav på vegne af B en klage over myndighedernes afslag på socialpædagogisk støtte til samvær med B's børn hver anden weekend efter servicelovens § 73.

Det fremgår af sagen at B i 2001 blev ramt af en række apopleksianfald der medførte en væsentlig nedsættelse af hans funktionsevne, herunder udbredt lammelse.

Forud herfor var B blevet separeret, og i forbindelse med separationen var der blevet indgået en samværsaftale hvorefter B havde ret til samvær med sine to børn på 10 og 12 år hver anden weekend samt hver tirsdag til onsdag.

På grund af sin sygdom var B i en længere periode under optræning på X-kollegiet. Under dette ophold bevilgede Århus Amt B støtte til samvær med børnene én gang om måneden.

B ansøgte i forbindelse med udskrivning til egen bolig Århus Kommune om socialpædagogisk bistand til samvær med sine to

børn. B ønskede 2 x 8 timers bistand hver anden weekend.

Århus Kommune traf afgørelse ved brev af 3. marts 2003 hvorved B blev bevilget særlig bostøtte i forbindelse med samvær med sine børn. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

”I forlængelse af konference 22.1.2003 kan jeg bekræfte, at du er blevet bevilget bostøtte samt særlig bostøtte i forbindelse med samvær med dine børn fra Århus Kommunes Bofællesskabsteam.

Du vil blive kontaktet af (...), Bofællesskabsteamet for nærmere aftale om indhold og omfang af bostøtten. I forbindelse med samvær sammen med dine børn skal du være opmærksom på, at der højst kan ydes 3 timer pr. md. jvf. gældende instruks.”

Ved brev af 10. marts 2003 klagede B over kommunens afgørelse idet han anførte at han burde have samvær med sine børn to gange om måneden. B's tidligere hustru (...)

der er mor til B's to børn, klagede ved brev af 11. marts 2003 også over afgørelsen. Hun anførte i den forbindelse navnlig at yderligere støtte – af hensyn til børnenes trivsel – var nødvendig for at opretholde tilstrækkelig tilknytning mellem børnene og deres far. Den 17. marts 2003 klagede Forening C tillige over afgørelsen. Foreningen anførte bl.a. at det var vigtigt for såvel B som børnene at B kunne fungere så optimalt som muligt i faderrollen.

Efter at have genvurderet og fastholdt afgørelsen oversendte Århus Kommune den 31. marts 2003 sagen til Det Sociale Nævn for Århus Amt. Institution A fremkom ved brev af 27. juni 2003 efter henvendelse fra B med sine bemærkninger til sagen. Institution A anførte i sit brev bl.a. at kommunen ikke som påkrævet havde foretaget en konkret individuel vurdering af B's behov for støtte. Institution A anførte endvidere at kommunen tilsyneladende ikke havde tillagt det betydning at B forud for sin sygdom i henhold til samværsresolutionen havde haft samvær med børnene hver anden weekend.

På baggrund af Institution A's klage meddelte Århus Kommune den 1. juli 2003 det sociale nævn at kommunen havde besluttet at genvurdere sagen. Det sociale nævn indstillede herefter behandlingen af klagesagen.

Efter fornyet vurdering traf Århus Kommune afgørelse den 22. august 2003. I afgørelsen stod der bl.a.:

”Du bevilges 10-12 timer støtte til 1 mdl. weekendsamvær med dine børn i dit hjem. Det bevilgede timeantal er midlertidigt til årets udgang. Bevillingens omfang skal revideres i december 2003 ud fra de opsamlende erfaringer under støtteforløbene. Et af målene under indsatsen er, at se på det konkrete støttebehov som det tegner sig nu, samt at vurdere og afsøge mulighed for andre løsninger fremover.

Ved udmålingen er taget i betragtning, at du er blevet mere selvhjulpnen og er flyttet tættere på børnene, så de har mulighed for at cykle over til dig på kortere besøg. Der er

derfor mulighed for jævnlige samvær med børnene af kortere eller længere varighed. Det skønnes derfor, at såvel dine som børnenes behov for samvær kan tilgodeses i den bevilgede periode.”

Institution A klagede den 11. september 2003 på vegne af B over at Århus Kommune ved sin afgørelse alene bevilgede B støtte til en månedlig samværsweekend. I klagen henviste Institution A bl.a. til Ankestyrelsens meddelelse SM A-9-03.

Det Sociale Nævn for Århus Amt tiltrådte ved brev af 17. oktober 2003 kommunens afgørelse. I brevet anføres bl.a. følgende:

”Det Sociale Nævn *stadfæster* således kommunens afgørelse.

På baggrund af Institution (A)'s brev af 11. september 2003 lægger Nævnet til grund, at De accepterer Århus Kommunes (nu foretagne) konkrete, individuelle vurdering af Deres behov for støtte 12 timer under hvert weekendsamvær, men at De ikke kan acceptere begrænsningen til en weekend om måneden.

Det fremgår af Forening (C)'s brev af 17. marts 2003, at De i henhold til samværsafgørelse udfærdiget af statsamtet i forbindelse med Deres separation/skilsmisses har ret til samvær med Deres børn på henholdsvis 10 og 12 år hver anden weekend samt hver tirsdag til onsdag. De har efterfølgende fået en hjerneskade, hvilket har medført, at De er lammet og sidder i el-kørestol. Statsamtet har angiveligt ikke ændret Deres samværsafgørelse efter Deres sygdom. Forening (C) finder derfor, at kommunen skal give Dem støtte under samværet hver anden weekend, således at De har mulighed for at fungere så optimalt som muligt i faderrollen.

Under Deres tidligere genoptræningsophold på (X)-kollegiet har man vurderet Deres behov for bostøtte – herunder særlig socialpædagogisk støtte under samværet. Dette behov er der redegjort nærmere for i udtalelse af november 2002. Behovet blev anslået til 16 timers støtte fordelt på lørdag og søndag i relation til weekendsamvær. Under

opholdet på (X)-kollegiet fik De bevilget støtte 2 x 8 timer en gang om måneden af amtet, da (X)-kollegiets træningsgruppe er en amtlig boform.

Efter Deres flytning til egen bolig den 1. juli 2003 bevilgede Århus Kommune Dem 3 timers støtte efter servicelovens § 73 til weekendsamvær 1 gang om måneden. Dette blev efter kommunens revurdering ændret ved afgørelse af 22. august 2003 til 12 timers støtte til 1 månedligt weekendsamvær. Bevillingen løber indtil årets udgang, hvor kommunen vil revurdere Deres behov.

Kommunen har ved afgørelsen bl.a. lagt vægt på, at De er blevet mere selvhjulpne og at De er flyttet tættere på børnene, således at de kan cykle hen at besøge Dem, og at der dermed er mulighed for jævnlige (kortere eller længere) samvær med børnene. Kommunen vil således ved årets udgang vurdere, i hvilket omfang De derefter har brug for støtte.

Det fremgår desuden af sagen, at børnenes moder gerne vil lade Dem have samvær med børnene i weekenden, når dette blot kan ske på betryggende vis. Hun og børnene besøger Dem en hverdag om ugen.

Institution (A) anfører i brev af 22. august 2003, at De kan acceptere det bevilgede timetal på 12 timer, men at De skal have denne støtte 2 gange om måneden, idet De har ret til weekendsamvær hver anden weekend, jf. samværsresolutionen. Institution (A) mener, at kommunen ikke må begrænse denne ret, jf. også henvisningen til en afgørelse fra Den Sociale Ankestyrelse (SM A-9-03) i Institution (A)'s brev af 27. juni 2003, i hvilket man også anfører, at kommunen ikke har foretaget en helhedsvurdering af Deres behov for hjælp under samværet.

Sagen drejer sig om Deres ansøgning om socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 73 under weekendsamvær med Deres 2 børn, idet De – som følge af Deres hjerneskaide – bl.a. har svært ved at sætte grænser for Deres børn og at forebygge konflikter mellem dem. Nævnet har dermed kun taget stil-

ling til den særlige socialpædagogiske støtte under samværet – og ikke Deres sædvanlige behov for praktisk hjælp i hjemmet eller de økonomiske aspekter ved samværet. Nævnet lægger i den forbindelse til grund, at børnene i kraft af deres alder er selvhjulpne med det praktiske. Nævnet finder derfor, at den eneste relevante bestemmelse i sagen er servicelovens § 73 om socialpædagogisk bistand.

Som hjemmel for den tildelte hjælp kunne kommunen dog måske også have anvendt servicelovens § 71 (om personlig hjælp og pleje og hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet), selvom denne bestemmelses kerneområde ikke ses at omfatte den hjælp, som De har brug for. Nævnet finder, at det konkret ikke har nogen betydning for indholdet af kommunens afgørelse, at kommunen har tildelt hjælpen efter § 73. De af Institution (A) i brev af 27. juni 2003 anførte øvrige bestemmelser (øverst på side 2) findes ikke relevante i denne sammenhæng.

...

Formålet med fastsættelsen af samværsret er ifølge § 16 i lov om forældremyndighed og samvær at barnets forbindelse med begge forældre søges bevaret. Der er hverken i loven eller i bekendtgørelser fastsat bestemmelser om, hvor ofte man har ret til samvær.

Der træffes kun afgørelser om samvær af statsamtet, hvis der søges derom. Hvis begge forældre er enige om samværets omfang og beder statsamtet fastsætte ret til samvær på denne baggrund, vil dette også kunne ske uden at statsamtet går nærmere ind i sagen, medmindre der aftales egentlige deleordninger. Dette betyder også, at statsamtet ikke af sig selv kontrollerer, om der skulle være grund til at ændre allerede fastsatte ordninger, f.eks. hvis den samværsberettigedes forhold har ændret sig i en sådan grad, at det ikke længere er betryggende at have samvær med børnene uden andres tilstedeværelse.

Der foreligger ikke oplysninger i denne sag om, at børnenes moder skulle have kon-

taktet statsamtet for at få ændret Deres samværsret, og at statsamtet skulle have afslået dette efter en undersøgelse af sagen – herunder Deres ændrede forhold – og efter høring af børnene.

Nævnet finder herefter, at der i denne sag ikke kan lægges afgørende vægt på Deres konkrete samværsresolution, idet denne er udfærdiget, inden De blev syg og som følge heraf ikke længere selv kan være alene med begge børn på samme tid uden problemer.

Nævnet er opmærksomt på Institution (A)'s henvisning til en afgørelse fra Den Sociale Ankestyrelse (SM A-9-03, som vedrører økonomisk støtte til transportudgifter under samværet, jf. servicelovens § 83) og på Den Sociale Ankestyrelses bemærkninger til afgørelsen i Nyt fra Ankestyrelsen nr. 2 af maj 2003. Nævnet finder dog, at denne afgørelse ikke som anført af Institution (A) kan tages til indtægt for, at kommunen i alle tilfælde er forpligtet til at yde socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 73 til det samvær som måtte være fastsat af statsamtet.

For det første er der ikke tale om sammenlignelige tilfælde, idet SM A-9-03 vedrører økonomisk støtte til transportudgifter under samværet og altså ikke et tilfælde, hvor der på grund af samværsberettigedes personlige forhold var behov for socialpædagogisk hjælp.

For det andet ville Institution (A)'s betragtning kunne medføre helt utilsigtede og uoverskuelige konsekvenser for kommunerne: Hvis kommunen altid ville være forpligtet til at 'følge' en samværsafgørelse, ville dette åbne for muligheden af, at forældre, som principielt var enige om samværets omfang og om, at samværet skulle være 'overvåget' af kommunen i kraft af socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 73, kunne aftale meget omfangsrigt samvær og bede statsamtet udfærdige en samværsafgørelse i overensstemmelse med det aftalte omfang. Forældrenes 'underhåndsaftale' om, at kommunens bevilling af socialpædagogisk støtte skulle være en betingelse for samværet, ville

de kunne holde uden for statsamtets behandling af sagen. Hvis kommunen herefter i alle tilfælde skulle være forpligtet til at bevilge støtte efter § 73 – det forudsættes, at den samværsberettigede ville være berettiget til støtte efter § 73 – i det omfang, der var fastsat samvær, ville dette således kunne medføre urimelige konsekvenser for kommunen.

De øvrige afgørelser, som Institution (A) henviser til findes heller ikke sammenlignelige med denne sag, idet disse ikke udelukkende vedrører socialpædagogisk støtte til selvhjulpne børn under samvær, men også praktisk og økonomisk hjælp under samværet.

Nævnet finder, at kommunens afgørelse ikke er i strid med formålet med reglerne om samværsret, idet De med den (midlertidige) bevilgede støtte 1 gang om måneden bevarer kontakten med Deres børn ud over den kontakt, De i øvrigt allerede har med børnene uden kommunens støtte.

På denne baggrund og på baggrund af Århus Kommunes øvrige begrundelser for afgørelsen, finder Nævnet ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens skønsmæssige afgørelse om, hvor tit De har brug for socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 73, idet skønnet hverken findes at være i strid med de retlige rammer for skønseudøvelsen eller åbenbart urimeligt. Nævnet finder heller ikke grundlag for at antage, at der er varetaget usaglige hensyn ved kommunens afgørelse."

Institution A klagede den 11. november 2003 telefonisk på vegne af B over Det Sociale Nævn for Århus Amts afgørelse. I brev af 26. november 2003 uddybede Institution A klagen. Nævnet genvurderede den 3. december 2003 sagen og oversendte herefter sagen til Ankestyrelsen (tidligere Den Sociale Ankestyrelse).

Ankestyrelsen afviste den 11. december 2003 at behandle sagen idet styrelsen vurderede at sagen ikke havde principiel eller ge-

nerel betydning. I afgørelsen anføres bl.a. følgende:

"Begrundelsen for afgørelsen:

Vi kan kun behandle en klage over en afgørelse fra det sociale nævn, hvis sagen indeholder spørgsmål af principiel eller generel interesse.

Afgørelsen af Deres sag afhænger af en konkret vurdering af, i hvilket omfang De – henset til Deres konkrete behov for hjælp – er berettiget til at få støtte efter servicelovens § 73.

Afgørelsen har ikke generel betydning for retsanvendelsen på området.

En afgørelse fra Den Sociale Ankestyrelse kan ikke forventes at give vejledning for kommunerne og de sociale nævn i den fremtidige sagsbehandling.

Bemærkninger til klagen:

Institution (A) har på Deres vegne bl.a. oplyst, at sagen er egnet til antagelse med henblik på afklaring af principperne for anvendelsen af servicelovens § 73 sammenholdt med servicelovens §§ 1 og 67, kompensationsprincippet og SM A-9-03.

Det er videre anført, at konsekvensen af nævnets afgørelse er, at De ikke vil kunne opretholde et normalt samvær, selvom såvel børn som tidligere ægtefælle har fremsat ønske herom.

Vi bemærker, at oplysningerne i klagen ikke, efter Ankestyrelsens vurdering, kan begrunde at sagen antages til principiel og/eller generel behandling. Der henvises til begrundelsen for Ankestyrelsens afgørelse."

Den 28. april 2004 klagede Institution A på vegne af B til mig over myndighedernes afgørelser.

Til brug for sagens behandling anmodede jeg den 14. juli 2004 Ankestyrelsen, det sociale nævn og kommunen om en udtalelse i anledning af klagen. Jeg bad om at myndighederne redegjorde nærmere for begrundelsen for at B kun var bevilget hjælp til at have weekendsamvær med sine børn hver fjerde weekend.

I sin udtalelse af 23. august 2004 anførte Århus Kommune bl.a. følgende:

"I forbindelse med (B)'s udskrivning til eget hjem blev kommunen ansøgt om bevilling af støtte til samvær hver 2. weekend. Til ansøgningen var beskrevet et støttebehov pr. november 2002 (baseret på behov pr. april 2002). Der henvises til vedlagte kopier af behovsbeskrivelser dateret 22.4.02 samt november 2002. (B) blev udskrevet til egen bolig 1.7.03 i nærheden af sine børn, som nu i en alder af h.h.vis 12½ og 10 år kunne cykle over til deres far på kortere besøg. Endvidere var det på dette tidspunkt usikkert, om det tidligere beskrevne støttebehov stadig var gældende set i lyset af den optræning, der havde været siden.

Kommunen bevilgede derfor 22.8.03 op til 12 timers støtte pr. måned til samvær med børnene alene 1 weekend om måneden. Bevillingen blev givet foreløbig for en 3 måneders periode, hvorunder behovet skulle nærmere afklares og eventuelle andre løsningsmuligheder skulle afsøges.

Ved udmålingen blev taget i betragtning, at (B) var blevet mere selvhjulpne og var flyttet tættere på børnene, så de havde mulighed for at cykle over til faderen på kortere besøg. Der var derfor mulighed for jævnlige samvær med børnene af kortere eller længere varighed. Det blev derfor skønnet, at såvel faderens som børnenes behov for samvær var tilgodeset i den bevilgede periode. Det kan oplyses, at kommunen ikke tog udgangspunkt i (B)'s tidligere samvær med børnene hver 2. weekend, men i et skønnet behov ud fra børnenes tarv i forhold til at kunne opretholde kontakt med deres far."

Det sociale nævn anførte i sin udtalelse af 7. september 2004 bl.a. følgende:

"I henhold til § 69 i retssikkerhedsloven kan Nævnet kun efterprøve retlige spørgsmål. Nævnet kan således tilsidesætte kommunens skønsmæssige afgørelse, hvis denne er i strid med de retlige rammer for skønsudøvelsen, forvaltningsretlige principper, hvis

der ved afgørelsen er varetaget usaglige hensyn, eller hvis grundlaget for afgørelsen er mangelfuldt.

Nævnet finder, at kommunens afgørelse i denne sag er en skønsmæssig afgørelse. Som anført i Nævnets afgørelse af 17. oktober 2003 fandt Nævnet (efter en gennemgang af sagens modtagne akter og kommunens begrundelse for afgørelsen, jf. i øvrigt kap. 28 i Socialministeriets vejledning om retssikkerhedslovens § 69), at der ikke var grundlag for at ændre kommunens afgørelse. Nævnet henviser i øvrigt til sin sagsfremstilling og begrundelse for afgørelsen.

På tidspunktet for sin afgørelse var Nævnet ikke bekendt med alle de nu af kommunen med udtalelsen af 23. august 2004 fremsendte notater. Nævnet var således hverken bekendt med kommunens notat af 22. august 2003 eller kommunens bemærkning i udtalelsen af 23. august 2004 om, at 'kommunen ikke tog udgangspunkt i (B)'s tidligere samvær med børnene hver 2. weekend, men i et skønnet behov ud fra børnenes tarv i forhold til at kunne opretholde kontakt med deres far'.

Institution (A) har i klagen til Folketingets Ombudsmand anført nogle bemærkninger vedr. Nævnets betragtninger om samværsafgørelser, hvilket giver Nævnet anledning til følgende bemærkninger.

Nævnets betragtninger vedr. samværsafgørelsens betydning for fastsættelse af støtte efter servicelovens § 73 er anført for at begrundede, hvorfor man efter Nævnets opfattelse ikke altid generelt – og heller ikke i den konkrete sag – har et 'retskrav' på støtte efter § 73 svarende til indholdet af en konkret udfærdiget samværsafgørelse. Nævnet har i afgørelsen redegjort herfor for at begrunde, hvorfor man var uenig i Institution (A)'s modsatte vurdering. Nævnet konstaterer i den forbindelse, at (B)'s forhold har ændret sig siden samværsafgørelsens udfærdigelse.

Nævnet har ikke ønsket at udtrykke tvivl om, 'hvorvidt (B) overhovedet bør have samvær med sine børn i det aftalte omfang',

og Nævnet har heller ikke anført, 'at et alternativ til den sociale pædagogiske støtte er at indskrænke faderens samværsret med en samværsresolution fra statsamtet'.

I klagen til Folketingets Ombudsmand anfører Institution (A) desuden, at der er behov for en principiel stillingtagen til, om det er et sagligt kriterium for at give afslag efter servicelovens § 73, at 'det ville kunne få uoverskuelige konsekvenser for en kommune'.

For det første bemærkes, at betragtningen er Nævnets – ikke kommunens. Kommunen anfører intet herom i sin afgørelse.

For det andet bemærkes, at Nævnet heller ikke har anført at 'det er et sagligt kriterium for at give afslag efter servicelovens § 73'. Ved sin afgørelse lagde Nævnet vægt på kommunens begrundelse og fandt, at der ikke var forhold – herunder bl.a. Institution (A)'s betragtninger om samværsafgørelser og henvisningen til SM A-9-03 – som kunne føre til en ændring af kommunens afgørelse, eftersom denne hverken fandtes at være i strid med de retlige rammer for skønsudøvelsen eller åbenbart urimelig (i forhold til den retlige normering af skønnet).

Situationen havde således været anderledes, *hvis* argumentet var blevet anvendt af kommunen i dens begrundelse. Nævnet måtte da i et sådant tilfælde forholde sig til, om det havde været et sagligt argument for at give delvist afslag efter § 73."

Klagen gav ikke Ankestyrelsen anledning til at antage sagen til principiel eller generel behandling.

Institution A kommenterede de indhentede udtalelser ved brev af 2. november 2004.

Ombudsmandens udtalelse

"Det fremgår af sagen at Århus Kommune oprindeligt traf afgørelse i sagen den 3. marts 2003. Denne afgørelse blev påklaget til det sociale nævn. På baggrund af Institution (A)'s brev af 27. juni 2003 meddelte Århus Kommune imidlertid den 1. juli 2003 at kommunen havde besluttet at gen-

vurdere sagen. Det sociale nævn indstillede herefter behandlingen af klagesagen.

Herefter traf Århus Kommune den 22. august 2003 en ny afgørelse inden det sociale nævn havde haft lejlighed til at tage stilling til kommunens afgørelse af 3. marts 2003. Afgørelsen af 22. august 2003 blev påklaget til det sociale nævn der den 17. oktober 2003 traf afgørelse i sagen. Ankestyrelsen afviste den 11. december 2003 at realitetsbehandle sagen.

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).

Da det sociale nævn ikke har taget stilling til Århus Kommunes oprindelige afgørelse af 3. marts 2003, er jeg således afskåret fra at behandle denne afgørelse. Derfor vil min gennemgang i det følgende koncentrere sig om kommunens afgørelse af 22. august 2003, det sociale nævns afgørelse af 17. oktober 2003 og Ankestyrelsens afgørelse af 11. december 2003.

Det følger af § 60, stk. 2, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (lovbekendtgørelse nr. 72 af 6. februar 2004 med senere ændringer) at afgørelser om det generelle serviceniveau, herunder hvilke tilbud og pladser der skal være til rådighed i kommunen og amtskommunen og takster for tilbuddene, ikke kan indbringes for en anden administrativ klagemyndighed.

Efter ombudsmandslovens § 8 skal ombudsmanden ved behandling af klager over de kommunale forvaltninger tage hensyn til de særlige vilkår som det kommunale styre virker under. Ombudsmanden skal respektere de lokalpolitiske afvejninger forudsat de holder sig inden for rammerne af gældende ret. Ombudsmanden må derfor respektere de uligheder der følger af forskellige politiske afvejninger fra kommune til kommune.

Myndighedernes afslag på socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 73

Reglerne om socialpædagogisk bistand og andre støtteforanstaltninger til personer med behov herfor på grund af bl.a. betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne følger af § 73 i lov om social service (senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 708 af 29. juni 2004). § 73 har følgende ordlyd:

‘§ 73. Kommunen sørger for tilbud om hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til personer, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.’

I Socialministeriets vejledning nr. 58 af 10. marts 1998 om sociale tilbud til voksne med handicap fremgår der om socialpædagogisk bistand efter § 73 i lov om social service bl.a.:

‘43. Formålet med indsatsen er at bidrage til at skabe en tilværelse for den enkelte på egne præmisser. Indsatsen tager bl.a. sigte på, at brugeren kan bevare eller forbedre sine psykiske, fysiske eller sociale funktioner.

Støtten skal tage udgangspunkt i den enkeltes særlige behov og forudsætninger og skal tildeles efter en individuel behovsvurdering for at styrke den enkeltes funktionsmuligheder eller for at kompensere for nedsat funktionsevne, som betyder, at den enkelte ikke kan fungere optimalt i dagligdagen eller i relation til omgivelserne.

Det socialpædagogiske arbejde med personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne kan bestå i at støtte den enkelte til selv at træffe valg og til at få indflydelse på sin egen situation.

For personer der på grund af betydelig nedsat psykisk eller fysisk funktionsevne reelt ikke har mulighed for at tage vare på egne interesser, kan der være behov for en særlig hjælp til at opnå og fastholde egen

identitet samt opnå en mere aktiv livsudfoldelse. Dette kan opnås gennem ledsagelse som socialpædagogisk bistand, både når der er tale om individuelle og fælles aktiviteter, fx i forbindelse med fritids- og kulturtilbud.

Formålet med støtten kan endvidere være udvikling og vedligeholdelse af personlige færdigheder, bl.a. med henblik på at skabe eller opretholde sociale netværk, struktur i dagligdagen m.v. således at personen bliver bedre i stand til at gøre brug af samfundets almindelige tilbud.

Den socialpædagogiske bistand vil kunne ydes både til beboere i de særlige boformer efter servicelovens kapitel 18 eller handicapegnede boliger efter lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v. Hvis det ud fra en konkret vurdering af formålet med hjælpen skønnes tilfredsstillende, at hjælpen ydes i pågældendes eget hjem, vil dette også være muligt. Kommunerne vil således kunne tilrettelægge den nødvendige bistand i form af fx besøg fra hjemmevejledere og lignende socialpædagogiske tilbud på en fleksibel og hensigtsmæssig måde.

Tildeling af ydelser efter servicelovens kapitel 14, herunder socialpædagogisk bistand, skal altid ydes på baggrund af en konkret vurdering af behovet i relation til de opgaver, som pågældende ikke selv kan klare, jf. § 75. Ydelse af støtte efter § 73 kræver, at pågældende har en betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.

Det vil sige, at der skal foretages en visitation til de enkelte tilbud, herunder en vurdering af omfang og art af den pågældende ydelse. Vurderingen skal således omfatte graden af den pågældendes funktionsnedsættelse og danne udgangspunkt for udmålingen af den hjælp, der er behov for.

...

5.3.3. Hjælpens art

45. Der kan være tale om et bredt spektrum af socialpædagogiske og andre støt-

teforanstaltninger som fx vejledning, rådgivning og hjælp til selvhjælp til at udføre dagligdagens gøremål m.v. Der er således tale om den type hjælp, som efter bistandsloven skulle ydes som en integreret del af de forskellige botilbud eller som hjemmevejledning.

Hjælpen skal tage udgangspunkt i pågældendes egne behov og forudsætninger og gives med respekt for den enkeltes integritet og værdighed.

For personer med betydelig nedsat fysisk og psykisk funktionsevne vil hjælpen udover egentlig optræning og behandling kunne omfatte oplæring/genoplæring i daglige færdigheder, omsorg, støtte til udvikling af egne ressourcer, herunder muligheder for at kommunikere og indgå i samvær med andre.

Optræning, behandling og rådgivning som en forebyggende foranstaltning kan fx have form af et tværfagligt samarbejde med fysio- og ergoterapeuter. Der vil være en glidende overgang fra § 73 til § 86 om behandling (se hertil kapitel 11) og det almindelige sundhedssystem.

Efter omstændighederne vil socialpædagogisk bistand kunne omfatte ledsagelse i forbindelse med aktiviteter som fx aktivitets- og samværstilbud, beskyttet beskæftigelse o.l. Også andre aktiviteter af navnlig social karakter kan være omfattet.

Til nogle udviklingshæmmede kan der fx være behov for støtte med henblik på de pågældendes muligheder for selv at klare dagligdagen, fx træning i at klæde sig på, spisetræning, hjælp til indkøb m.v.

Hjælpen bør tage sigte på hjælp til selvhjælp både på det praktiske og det personlige plan. Der kan fx være behov for hjælp til, at den enkelte kan tilrettelægge og overskue sin egen økonomi.

46. Rådgivningsindsatsen udgør en vigtig faktor, idet rådgivning både kan have en forebyggende og en støttende effekt. Rådgivningen kan bidrage til at hjælpe den enkelte over øjeblikkelige vanskelig-

heder og på længere sigt gøre den enkelte bedre i stand til at løse opståede problemer ved egen hjælp.

Indsatsen kan bl.a. bestå i rådgivning i forbindelse med tilbud om aktivitets- og samværstilbud, samt fritids- og kulturaktiviteter m.v.

Der kan også være behov for hjælp i forbindelse med opretholdelse af sociale netværk samt hjælp i forbindelse med personlige forhold, konfliktløsning samt hjælp til økonomisk planlægning. Hjælpen kan også bestå af mere praktisk betonede funktioner som fx indkøb, lægebesøg, rejser, læsning af post m.v.

Der kan imidlertid også være tale om den mere omsorgsbetonede og intensive støtte til personer med betydelig nedsat fysisk og psykisk funktionsevne, hvor fx den personlige omsorg og pleje kan være et mål i sig selv.'

Bestemmelsen i § 73 må læses i lyset af servicelovens generelle formålsbestemmelse i § 1 og den specielle – og mere vidtgående – formålsparagraf i § 67 der har følgende ordlyd:

'§ 1. Formålet med denne lov er

- 1) at tilbyde rådgivning og støtte for at forebygge sociale problemer,
- 2) at tilbyde en række almene serviceydelser, der også kan have et forebyggende sigte, og
- 3) at tilgodese behov, der følger af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

Stk. 2. Formålet med hjælpen efter denne lov er at fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv eller at lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten.

Stk. 3. Hjælpen efter denne lov bygger på den enkeltes ansvar for sig selv og sin familie. Hjælpen tilrettelægges ud fra den enkelte persons behov og forudsætninger og i samarbejde med den enkelte.

...

§ 67. Til voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer, skal der ydes en særlig indsats. Formålet med indsatsen er

- 1) at forebygge, at problemerne for den enkelte forværres,
- 2) at forbedre den enkeltes sociale og personlige funktion samt udviklingsmuligheder,
- 3) at forbedre mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse gennem kontakt, tilbud om samvær, aktivitet, behandling, omsorg og pleje og
- 4) at yde en helhedsorienteret indsats med servicetilbud afpasset efter den enkeltes særlige behov i egen bolig, herunder i botilbud efter lov om almene boliger m.v., eller i botilbud efter denne lov.'

I vejledning nr. 136 af 11. december 2002 om metode for god sagsbehandling ved vurdering af nedsat funktionsevne som grundlag for tildeling af handicapkompenserende ydelser efter servicelovens bestemmelser anføres videre bl.a. følgende:

'Funktionsevnekriteriet og handicapkompensation efter serviceloven

Funktionsevnekriteriet

Årsagen til den nedsatte funktionsevne vil ofte være en lægeligt diagnosticeret lidelse, der angiver en betydelig og varig nedsættelse af kropslige eller kognitive funktioner, som fx syn, hørelse, lammelse, hjerneskade. Men det er vurderingen af graden af funktionsnedsættelsen, der er afgørende for berettigelsen til de særlige handicapkompenserende ydelser efter serviceloven, og ikke den lægelige diagnose.

I FN's standardregler om lige muligheder for handicappede vedtaget i december 1993 på FN's generalforsamling anvendes begrebet handicap om tab eller begrænsninger af mulighederne for at deltage i samfundslivet på lige fod med andre. Handicap betegner her således relationen mellem et menneske med nedsat funktionsevne og dets omgivelser. Handicapbe-

grebet bliver på den måde et dynamisk begreb, der angiver, at grænserne for, at et menneske med en funktionsnedsættelse kan leve et normalt liv integreret i samfundet, ændres i takt med samfundets udvikling.

Handicapbegrebet i serviceloven lægger vægt på de barrierer i det omgivende samfund, et menneske med en nedsat funktionsevne støder imod. Det beskriver således relationen mellem en persons nedsatte kropslige eller kognitive funktion og mulighederne i det omgivende samfund.

Handicapkompensation

Vurderingen af funktionsevnen hos det enkelte menneske bliver efter de gældende regler sat i relation til de tre overordnede principper for handicapindsatsen:

- Solidaritetsprincippet, (skattefinansiering af ydelser).
- Sektoransvarlighedsprincippet (hver sektor er ansvarlig for 'indretning', støtte og ydelser på sit område), og
- Kompensationsprincippet, (kompensering for følgerne af nedsat funktionsevne).

Kompensationsprincippet tager udgangspunkt i, at kompensationsbehovet er forskelligt fra menneske til menneske og fra funktionsnedsættelse til funktionsnedsættelse. Tildelingskriterierne for de enkelte ydelser er fastsat efter dette princip, og for nogle ydelser er også udmålingskriterierne fastsat herudfra.

Kompensation sker enten ved naturalhjælp eller ved kompensation for væsentlige merudgifter. Der lægges herved på den ene side vægt på, at den handicappede skal afholde udgifter på linie med, hvad alle andre har. På den anden side skal personer med handicap ikke selv dække merudgifter, der er en følge af den nedsatte funktionsevne.

Handicapkompensation kan ses i to forskellige sammenhænge. På den ene side sker kompensationen ved at gøre samfundets tilbud tilgængelige for personer med

nedsat funktionsevne. På den anden side ved at stille forskellige særlige ydelser til rådighed for personer med nedsat funktionsevne.

Det er en helhedsvurdering af den samlede livssituation for den enkelte og dennes familie, der ligger til grund for udmålingen af både ydelser og samlet støtte.

Nedenfor følger en række bestemmelser i serviceloven, hvorefter kommunen eller amtskommunen kan give tilbud og/eller ydelser til personer med behov for midlertidig eller varig støtte:

...

– Tilbud om hjælp, omsorg eller støtte til optræning og udvikling af færdigheder efter servicelovens § 73.'

Kompensationsprincippet er nærmere omtalt i det af Socialministeriet nedsatte udvalg om hjælpemidler og andre handicapkompenserende ydelsers 2. og afsluttende rapport (1996), s. 55ff, hvor bl.a. følgende anføres:

'6.3. Kompensationsprincippet

Afgørende for udmøntningen af solidaritetsprincippet i forhold til ydelsessystemet på handicapområdet har været udviklingen af princippet om kompensation for handicap. Efter dette princip skal personer med handicap i videst muligt omfang kompenseres for følgerne af deres handicap/funktionsnedsættelse, og herigennem så vidt muligt stilles lige med andre borgere.

...

Kompensationsprincippet tager således udgangspunkt i, at kompensationsbehovet er forskelligt fra menneske til menneske og fra handicap til handicap.

...

Kompensationsprincippet udelukker således ikke, at der i forbindelse med tildeling og udmåling af handicapkompenserende ydelser lægges vægt på den enkeltes og dennes families mulighed for at varetage de opgaver, der følger af handicappet.

Selvom der således pga. solidaritets- og kompensationsprincippernes handicap-politiske betydning ikke lægges vægt på den offentligretlige forsørgelsespligt mellem ægtefæller, anses generelt den almindelige omsorgspligt i familierelationer at kunne tillægges en vis betydning på handicapområdet. Dette betyder f.eks., at det til en vis grad indgår i vurderingen af behovet for og karakteren af handicapkom-penserende ydelser, om den pågældende har nær familie, og om f.eks. den pågældendes ægtefælle eller store børn – ligesom i andre familier – må forventes at kunne yde de nødvendige håndsræknin-ger og anden form for bistand af praktisk karakter.

I denne vurdering indgår imidlertid også hensynet til, at familien kan fungere så normalt som muligt med de ekstraordi-nære belastninger, der følger af det enkelte medlems handicap, herunder hensynet til at familien ikke bliver gjort til en 'pleje-foranstaltning', men fortsat fungerer som en normal familie.'

For så vidt angår reglerne om samvær, fremgår det af § 16 i lov nr. 387 af 14. juni 1995 om forældremyndighed og samvær at den forælder der ikke har barnet boende, har ret til samvær med henblik på at bevare barnets forbindelse til begge foræl-dre. Efter gældende praksis er udgangs-punktet samvær hver anden weekend, evt. suppleret af hverdagsbesøg, 2 ugers samvær i sommerferien samt nogle dage i forbindelse med jul og påske, jf. Anders Bille i U1997.B408 og statsamternes hjem-meside (www.statsamt.dk).

Som det fremgår af det ovenfor citere-de, kan socialpædagogisk støtte efter ser-viceovens § 73 ydes til personer der har behov herfor på grund af bl.a. betydelig nedsat fysisk funktionsevne. Formålet hermed er navnlig at den pågældende kan bevare eller forbedre sine psykiske, fysi-ske og sociale funktioner og at opretholde sociale netværk og struktur i dagligdagen.

Hjælpen vil bl.a. kunne tage form af støtte til at kommunikere og indgå i samvær med andre.

På baggrund af formålsbestemmelsen i servicelovens § 67 skal der ydes en særlig indsats over for bl.a. voksne med nedsat fysisk funktionsevne. Dette indebærer bl.a. at man skal forbedre mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse gennem kontakt, tilbud om samvær mv., jf. § 67, nr. 3.

Dette understøttes af kompensations-princippet hvorefter den handicappede i videst muligt omfang skal kompenseres for følgerne af sin funktionsnedsættelse med henblik på at deltage i samfundslivet på lige fod med andre. Kompensations-princippet har således karakter af et lige-stillingsprincip der indebærer at den handicappede og dennes familie så vidt muligt fortsat skal kunne fungere som andre mennesker. Omfanget af støtten må derfor afpasses i forhold til den handicappedes konkrete behov og den pågældendes forhold forud for pådragelsen af handicap-pet.

Ved afgørelsen af om der skal ydes so-cialpædagogisk støtte, og i givet fald i hvilket omfang sådan støtte skal ydes, skal der foretages en konkret og individu-el helhedsvurdering af den enkelte ansø-gers behov og forudsætninger. Dette er også lagt til grund i Ankestyrelsens Socia-le Meddelelser SM A-6-03 og SM A-9-03.

Myndighederne bygger i vidt omfang deres afgørelser på vurderinger og afvej-ninger af en række forskellige hensyn og omstændigheder. Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at af-veje disse forskellige hensyn og omstæn-digheder på en anden og bedre måde end kommunen og det sociale nævn der be-skæftiger sig med dette sagsområde i det daglige.

Normalt kan jeg derfor ikke gå ind i en nærmere efterprøvelse af disse vurderin-ger 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. Jeg har således ikke grundlag for at kritisere myndighedernes afgørelser medmindre de retlige rammer for skønnet er overskredet.

Kommunen har ved sin afgørelse af omfanget af støtten bl.a. taget i betragtning at (B) er blevet mere selvhjulpne og er flyttet tættere på sine børn, så børnene har mulighed for at cykle over til ham på kortere besøg. Kommunen skønnede på denne baggrund at såvel (B)'s som børnenes behov for samvær kunne tilgodeses i den bevilgede periode. I sin udtalelse af 23. august 2004 har kommunen oplyst at kommunen ikke tog udgangspunkt i (B)'s tidligere samvær med børnene hver anden weekend, men i et skønnet behov ud fra børnenes tarv i forhold til at kunne opretholde kontakt med deres far.

Det sociale nævn lagde bl.a. vægt på at afslaget på socialpædagogisk bistand ikke var i strid med reglerne om samværsret. Nævnet henviste i den forbindelse til omgængelsesrisikoen hvis det antages at samværsresolutionen automatisk skal udløse hjælp efter servicelovens § 73 i samværsperioden. For det andet lagde nævnet – ligesom kommunen – vægt på at (B) var blevet mere selvhjulpne og var flyttet tættere på børnene. For det tredje lagde nævnet – i lighed med kommunen – vægt på børnenes tarv i forhold til at kunne opretholde kontakt med deres far.

Ankestyrelsen begrundede afslaget på realitetsbehandling med at sagen ikke havde principiel eller generel betydning idet afgørelsen afhang af en konkret vurdering af (B)'s behov for hjælp.

Ankestyrelsens afvisning af at antage sagen til realitetsbehandling

Det fremgår af § 63 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (lovbekendtgørelse nr. 72 af 6. februar 2004 med senere ændringer):

‘§ 63. Det sociale nævns afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Den Sociale Ankestyrelse kan dog optage en sag til behandling, når Ankestyrelsen skønner, at sagen har principiel eller generel betydning. Det er den person, som afgørelsen vedrører, kommunen eller amtskommunen, der kan anmode Ankestyrelsen om at optage sagen til behandling.

Ifølge forarbejderne til bestemmelsen har en sag principiel betydning ‘hvis den rejser spørgsmål om den rigtige anvendelse af en lovregel, eller hvis afgørelsen skønnes at få betydning for praksis på det pågældende område’, jf. Folketingstidende 1982-83, tillæg A, sp. 2421.

Udtrykket ‘principiel betydning’ er ikke præcist, men peger klart på at en sag for at kunne anses for principiel må indeholde et aspekt hvis afgørelse har betydning ikke alene for den konkrete sag, men også for andre sager. Det er desuden klart at Ankestyrelsen ikke kan optage sager hvis et generelt spørgsmål allerede må anses for afklaret ved tidligere afgørelser.

Ved en lovændring i 1994 blev Ankestyrelsens kompetence udvidet til også at omfatte sager af ‘generel betydning’. I forarbejderne til lovændringen blev henvist til følgende (Folketingstidende 1993-94, tillæg A, sp. 8468ff):

‘...’

Ad 2. Den Sociale Ankestyrelsens ansvar for sikring af praksiskoordinering

Den Sociale Ankestyrelsens opgave som principiel klageinstans med adgang til at offentliggøre sine afgørelser i ‘Sociale Meddelelser’ er væsentligt for at sikre en ensartet praksis på landsplan. Regeringen lægger stor vægt på, at der er tillid til, at

der i det sociale system i den forbindelse sker ligebehandling af borgerne. Retssikkerhed og koordinering af praksis, skal tillægges afgørende vægt. Regeringen ønsker derfor at intensivere den praksiskoordinerende indsats, der sker gennem Ankestyrelsens antagelse og behandling af principielle sager.

For at sikre Den Sociale Ankestyrelses mulighed for at varetage denne praksiskoordinerende opgave på et tilstrækkeligt bredt grundlag foreslås det hidtidige grundlag for optagelse af sager til behandling udvidet. Ikke alene spørgsmål af principiel betydning i snævrere forstand, fx sager, der beror på en konkret lovfortolkning, men også spørgsmål, der i øvrigt er af generel betydning for rets anvendelsen på området, bør kunne optages til behandling i Den Sociale Ankestyrelse.

Det foreslås derfor, at begrebet 'principiel betydning' suppleres med sager af 'generel betydning'. Forslaget vil medføre, at Ankestyrelsen fremover vil kunne antage sager, der – ud over konkret lovfortolkning

- er egnede til at udstikke retningslinier for et bestemt område
- kan belyse almindelig praksis
- strider imod Ankestyrelsens praksis
- viser væsentlige forskelle i praksis lokalt eller regionalt
- indeholder spørgsmål, som Ankestyrelsen ikke tidligere har taget stilling til, eller hvor ændringer i retsopfattelsen begrundet i fx ændringer i samfundsudviklingen skaber behov for fornyet stillingtagen.

For at opfylde disse målsætninger foreslås det, at Den Sociale Ankestyrelse kan optage sager af generel betydning efter såvel pensionsloven, bistandsloven, delpensionsloven og børnetilskudsloven.

...

Til nr. 10

For at sikre Den Sociale Ankestyrelses mulighed for at varetage den praksiskoor-

dinerende opgave på et tilstrækkeligt bredt grundlag foreslås det hidtidige grundlag for optagelse af sager til behandling udvidet, således at ikke alene spørgsmål af principiel betydning i snævrere forstand, fx sager, der beror på en konkret lovfortolkning, men også spørgsmål, der i øvrigt er af generel betydning for rets anvendelsen på området, kan optages til behandling i Den Sociale Ankestyrelse. Der henvises til de almindelige bemærkninger.

...'

Efter min opfattelse er det nærliggende at opfatte lovændringen fra 1994 som en mindre præcis tilkendegivelse fra Folketinget til Ankestyrelsen om at optage flere sager til realitetsbehandling end tidligere. Forstået på denne måde har tilføjelsen af sager af 'generel betydning' især betydning for sager som Ankestyrelsen kunne optage til realitetsbehandling fordi de kunne give anledning til en principiel tilkendegivelse, men som Ankestyrelsen også kunne vælge at betragte som ikke principielle fordi de også kunne anskues ud fra en konkret synsvinkel.

I Vejledning om klageregler på det sociale område (vejledning nr. 53 af 10. februar 2000) er bl.a. anført følgende:

'26. Ifølge retssikkerhedslovens § 63 kan det sociale nævns afgørelser ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Den Sociale Ankestyrelse kan dog optage en sag til behandling, når Ankestyrelsen skønner, at sagen har principiel eller generel betydning.

Der er ikke nogen skarp grænse mellem sager, der har principiel betydning, og sager, der har generel betydning.

Efter Ankestyrelsens praksis har en sag principiel eller generel betydning, hvis

- den omfatter forhold, Ankestyrelsen ikke tidligere har taget stilling til, herunder spørgsmål i forbindelse med nye regler,

– den vedrører ændringer i retsopfattelsen udtrykt af Folketingets Ombudsmand, landsretterne eller Højesteret,

– den rejser spørgsmål om administrative forskrifters lovhjemmel,

– den vedrører spørgsmål, hvor ændrede samfundsforhold eller ændrede holdninger i befolkningen skaber behov for at tage ældre praksis op til fornyet vurdering, eller den i øvrigt berører et område, hvor Ankestyrelsen finder behov for at ændre praksis,

– hvor afgørelsen strider imod Ankestyrelsens offentliggjorte praksis,

– den har generel betydning for rets anvendelsen på det pågældende område, det vil sige, at dens afgørelse har betydning ikke alene for den konkrete sag, men også for andre sager.

Sager af generel betydning kan fx være sager

– som er egnet til at udstikke retningslinier for et bestemt område,

– som kan belyse almindelig praksis,

– som viser betydelig forskel i retsopfattelsen lokalt eller regionalt,

– som vedrører generelle forvaltningsretlige sagsbehandlingsspørgsmål, som det er af betydning at få lagt normer for inden for det sociale område.'

Den mindre præcise afgrænsning af Ankestyrelsens kompetence til at optage sager til behandling som tredje instans taler for at tillægge Ankestyrelsen en vis margin ved skønnet over om sagen er af principiel eller generel betydning. Dertil kommer at Ankestyrelsens stillingtagen hertil ifølge § 57, nr. 1, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område skal foreligge inden 14 dage fra sagens modtagelse i Ankestyrelsen. Denne frist er meget kort, og vurderingen af om en sag kan antages til realitetsbehandling, må derfor ske uden at der er tid til at foretage mere indgående undersøgelser af sagens faktiske eller retlige omstændigheder, herunder af om sagen dækker over et

i praksis ofte forekommende tvivlsspørgsmål.

Ved gennemgangen af den foreliggende sag har jeg derfor lagt til grund at udtrykket 'principiel eller generel betydning' skal forstås bredt.

Statsamtet har forud for (B)'s handicaps indtræden fastsat et samvær med børnene der ikke overstiger normalsamvær i henhold til almindelig praksis, dvs. hver anden weekend. (B)'s tidligere hustru har tilkendegivet at hun fortsat støtter en opretholdelse af dette samvær såfremt samværet kan finde sted med den fornødne socialpædagogiske bistand. Statsamtets afgørelse om normalsamvær er således fortsat gældende.

Århus Kommune har truffet afgørelse om at yde socialpædagogisk støtte der muliggør samvær én gang pr. måned.

Institution (A) har i sin klage navnlig påpeget betydningen af kompensationsprincippet og servicelovens formålsbestemmelser.

En fuldstændig kompensation af (B)'s funktionsnedsættelse vil efter min opfattelse indebære at (B) bevilges socialpædagogisk støtte til gennemførelse af normalsamvær.

Ankestyrelsen har begrundet sin afvisning af sagen med at afgørelsen af i hvilket omfang (B) – henset til hans konkrete behov for hjælp – er berettiget til at få støtte efter servicelovens § 73, afhænger af en konkret vurdering. Ankestyrelsen anfører endvidere at afgørelsen ikke har generel betydning for rets anvendelsen på området. Endelig bemærker Ankestyrelsen at en afgørelse fra styrelsen ikke kan forventes at give vejledning for de underordnede myndigheder i den fremtidige sagsbehandling.

I forlængelse heraf bemærker Ankestyrelsen at Institution (A)'s anbringender vedrørende servicelovens §§ 1 og 67, kompensationsprincippet og SM A-9-03 ikke kan begrunde at sagen antages til princi-

piel og/eller generel behandling. Ankestyrelsen henviser i den forbindelse til begrundelsen for styrelsens afgørelse, jf. ovenfor. I udtalelsen af 8. oktober 2004 har Ankestyrelsen ikke anført yderligere bemærkninger.

Ankestyrelsen har i sin begrundelse ikke nærmere redegjort for hvorfor den foreliggende sag ikke kan anvendes til at belyse navnlig kompensationsprincippet betydning. Jeg bemærker i den forbindelse at Ankestyrelsen i afgørelsen der er refereret i SM A-9-03, bl.a. har lagt vægt på at der var tale om normalsamvær.

Jeg har på den baggrund henstillet til Ankestyrelsen at styrelsen antager sagen til behandling. Jeg har bedt Ankestyrelsen om at underrette mig om hvad der videre sker i sagen.

Jeg beder (B) om at afvente resultatet af Ankestyrelsens behandling af sagen før han tager stilling til om der er grundlag for igen at klage til mig.

Jeg har i øvrigt noteret mig at den konkrete bevilling af socialpædagogisk støtte ophørte med udgangen af 2003, og at kommunen på ny tager stilling til spørgsmålet om samvær.”

Ankestyrelsen meddelte efterfølgende den 5. januar 2006 at styrelsen havde antaget sagen til behandling. Ankestyrelsen traf den 20. december 2005 afgørelse om at B var berettiget til nødvendig hjælp, herunder eventuelt socialpædagogisk støtte, til samvær med sine børn hver anden weekend.

Ankestyrelsen udsendte en social meddelelse – SM C-3-06 – om sagen.

Statsministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2005 afsluttet 14 sager inden for Statsministeriets sagsområde. 7 af disse sager blev afvist.

De resterende 7 sager blev realitetsbehandlet: 6 sager handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om sagsbehandlingstid. I alt 4 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 31, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	6	2	0	2
Sagsbehandlingstid	1	0	0	0
<i>I alt</i>	7	2	0	2

2 sager fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 15-1: Aktindsigt i momsrefusioner til kongehuset

Sag nr. 15-2: Pligt til rekonstruktion af dokumenter

15-1. Aktindsigt i momsrefusioner til kongehuset

Forvaltningsret 11241.3.

En journalist klagede over at Statsministeriet gav afslag på aktindsigt i statens momsrefusion til dronningen og de øvrige medlemmer af kongehuset. Statsministeriet begrundede afslaget med at der var tale om oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

Ombudsmanden mente at dronningens og de øvrige medlemmer af kongehusets udgifter i et vist omfang måtte siges at vedrøre privatforbruget. Der måtte dog efter ombudsmandens opfattelse nødvendigvis også være udgifter som vedrørte tjenesten/repræsentative opgaver. Ombudsmanden mente ikke at oplysninger om momsens på disse udgifter kunne undtages efter offentlighedsloven der netop kun taler om "private", herunder økonomiske, forhold.

Ombudsmanden tvivlede endvidere på om aktindsigt ville kunne afsløre noget om dronningens og de øvrige medlemmer af kongehusets privatøkonomi.

*Ombudsmanden henstillede til Statsministeriet at genoptage sagen.
(J.nr. 2004-2108-201).*

Det fremgår af et telefonnotat i Statsministeriet at journalist A der var ansat på dagblad x, den 4. maj 2004 anmodede om "aktindsigt i momsrefusionen til Dronningen og Kongehuset vedrørende de fire sidste kvartaler".

I en afgørelse af 18. maj 2004 meddelte Statsministeriet afslag på A's aktindsigtsanmodning. Ministeriet skrev således:

"...

Til Deres orientering kan med hensyn til momsrefusionsordningen oplyses følgende:

I henhold til lov om dronning Margrethe den Andens civilliste, lov om årpenge til kronprins Frederik og lov om årpenge til prins Joachim ydes der refusion af momsudgifter (udgifter til ikke-fradragsberettiget købsmoms) for den i lovgivningen omhandlede personkreds efter de regler, der i øvrigt gælder for statens institutioner. Refusionen vedrører de på finansloven opførte statsydelse og årpenge og kan maksimalt udgøre en procentandel af statsydelsen og årpengene svarende til den til enhver tid gældende momssats.

Efter udgangen af hvert kvartal fremsender Hofmarskallatet en revisorpåtegnet refusionsanmodning til Statsministeriet, hvorefter ministeriet foranlediger momsrefusio-

nen anvist til Hofmarskallatet. Statsministeriet fører endvidere kontrol med, at de anviste momsrefusionsbeløb ikke overstiger det i loven fastsatte maksimum.

Af relevans for Deres anmodning beror i Statsministeriet kvartalsvise refusionsanmodninger vedr. Civillisten, Kronprins Frederik, Prins Joachim og Prinsesse Benedikte. Denne korrespondance er imidlertid efter Statsministeriets opfattelse undtaget fra retten til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1 om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, hvorfor Statsministeriet må meddele Dem afslag på Deres aktindsigtsanmodning.

Det bemærkes for god ordens skyld, at meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., er indgået i Statsministeriets overvejelser. Ministeriet har imidlertid ikke fundet, at der i medfør af det nævnte princip er grundlag for at meddele Dem aktindsigt i videre omfang end sket. Statsministeriet har herved lagt vægt på de samme hensyn, som ligger til grund for § 12, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven."

Den 19. maj 2004 bad A Statsministeriet om at genoptage sagen.

Statsministeriet fastholdt i en afgørelse af 3. juni 2004 afslaget på aktindsigt. Ministeriet skrev bl.a.:

”Ved telefonisk henvendelse af 19. maj 2004 til Statsministeriet har De anmodet om genoptagelse af ministeriets afgørelse af 18. maj 2004. De har i den forbindelse anført, at De står uforstående overfor, hvilke oplysninger ministeriet frygter kommer ud ved en udlevering af de pågældende kvartalsvise refusionsanmodninger til Statsministeriet fra Hofmarskallatet.

Efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

Undtagelsen gælder uden hensyntagen til om aktindsigt i oplysningerne rummer en konkret risiko for, at der forvoldes den person, oplysningerne angår, ulempe. Bestemmelsen forudsætter således ikke en konkret interesseafvejning. En oplysning kan tilbageholdes, såfremt den er omfattet af lovens ordlyd, uden hensyntagen til interessen hos den der søger om aktindsigt i oplysningerne. Der henvises i den forbindelse til ‘Forvaltningsret’, 2. udgave, 2002, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, side 422ff.

Ministeriet finder fortsat, at der bør meddeles afslag på aktindsigt i den i ministeriet beroende korrespondance vedrørende ‘momsrefusion til Dronningen og Kongehuset vedrørende de sidste fire kvartaler’ under henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, idet en udlevering af de pågældende oplysninger vil medføre en udlevering af oplysninger om medlemmer af Kongehusets private, herunder økonomiske, forhold.

Det forhold, at De står uforstående overfor, hvilke oplysninger ministeriet frygter kommer ud ved en udlevering af de pågældende kvartalsvise refusionsanmodninger til Statsministeriet fra Hofmarskallatet, kan således ikke føre til en ændret vurdering.

Statsministeriet finder således efter en fornyet gennemgang af sagen fortsat ikke

grundlag for at ændre ministeriets afgørelse af 18. maj 2004.”

Den 17. juni 2004 klagede A til mig over Statsministeriets afslag på aktindsigt. A skrev bl.a.:

”Som det fremgår af afslagene, påpeger Statsministeriet, at momsrefusionen vil afsløre oplysninger om Kongehusets personlige, herunder økonomiske, forhold.

Mod denne påstand vil jeg anføre to argumenter:

Kongehuset modtager udelukkende støtte fra det offentlige, og det er pressens opgave at kontrollere, hvad offentlige midler bliver brugt til.

Desuden er det et faktum, at Kongehusets momsrefusioner konkret sker ved, at en af Kongehuset udpeget revisor sender en ‘momsopgørelse’ til Statsministeriet. Opgørelsen indeholder kun oplysninger om, hvad Kongehuset skal have tilbage i moms og det er altså ikke udspecificeret, hvilke beløb eller hvilke konkrete indkøb, Kongehuset har foretaget for at få det pågældende beløb refunderet i moms.

I dette spørgsmål synes det som om, der er en ringe kontrol med, hvad offentlige midler bruges til.”

Den 24. juni 2004 bad jeg Statsministeriet om en udtalelse i anledning af A’s klage.

I en udtalelse af 2. september 2004 skrev Statsministeriet således:

”...

2. Grundlovens § 10, stk. 1, 1. pkt., foreskriver, at statens ydelse til kongen bestemmes for hans regeringstid ved lov, mens det af grl. § 11 fremgår, at der for medlemmer af det kongelige hus kan bestemmes årpenge ved lov.

Der udbetales for tiden statsydelse og årpenge i henhold til følgende love:

– Lov nr. 136 af 26. april 1972 om dronning Margrethe den Andens civilliste, som ændret ved lov nr. 491 af 7. juni 2001 og lov nr. 322 af 5. maj 2004

– Lov nr. 135 af 19. marts 1986 om årpenge for kronprins Frederik, som ændret ved lov nr. 491 af 7. juni 2001 og lov nr. 322 af 5. maj 2004

– Lov nr. 1119 af 20. december 1995 om årpenge for Hans Kongelige Højhed Prins Joachim, som ændret ved lov nr. 491 af 7. juni 2001

– Lov nr. 298 af 17. november 1953 om årpenge til medlemmer af det kongelige hus, som ændret ved lov nr. 213 af 31. maj 1963 og lov nr. 491 af 7. juni 2001

Statsydelsen og årpengene sidestilles med honorarer eller lønindkomster, og staten kræver ikke særligt regnskab eller anden redegørelse for anvendelsen af disse ydelser. Rigsrevisionen reviderer ikke Kongehuset, hvis regnskaber revideres af et revisionsfirma antaget af Kongehuset. Rigsrevisionen påser, som led i revisionen af statsregnskabet, at de ydelser, der er opført under Finanslovens § 1 og § 2, kommer korrekt til udbetaling. Der henvises i det hele til den daværende statsministers besvarelse den 19. februar 1998 af spørgsmål nr. S 1360 fra medlem af Folketinget Søren Søndergaard (EL), som vedlægges.

Som det fremgår, er der således ingen indsigt fra statens side i, hvorledes statsydelsen/årpengene anvendes, herunder størrelsen og den nærmere anvendelse af den del, der går til faste udgifter (aflønning af personale, driftsudgifter m.v.). En anden ordning – som det kendes fra andre lande – ville selvsagt kunne indføres, f.eks. i form af en ændring af den ovenomtalte lovgivning.

Det må imidlertid konstateres, at de hidtidige ordninger vedrørende Kongehusets økonomiske og regnskabsmæssige forhold blev opretholdt ved den seneste revision af regelsættet i 2001, jfr. L 491 af 7. juni 2001 om ændring af lov om dronning Margrethe den Andens civilliste, lov om årpenge for kronprins Frederik, lov om årpenge for prins Joachim og lov om årpenge til medlemmer af det kongelige hus samt om ophævelse af lov om årpenge for dronning Ingrid og lov om

udredelse af pensioner ved tronskifte. Der blev i forbindelse med folketingsbehandlingen stillet en række spørgsmål til statsministeren bl.a. om de økonomiske og regnskabsmæssige forhold, hvilket viser, at Folketinget var fuldt opmærksom på retsstillingen. Der henvises til betænkning afgivet den 17. maj 2001 af Folketingets Politisk-Økonomiske Udvalg over lovforslag nr. L 223, som vedlægges.

3. Særligt om momsrefusionsordningen bemærkes, at der med ændringsloven i 2001 skete en udtrykkelig lovfæstelse (i lov om dronning Margrethe den Andens civilliste, lov om årpenge for kronprins Frederik og lov om årpenge for prins Joachim) af den hidtil gældende ordning, hvorefter Dronningen og visse medlemmer af det kongelige hus er omfattet af den statslige ordning med refusion af ikke-fradragsberettiget købsmoms. Den tidligere ordning blev i 1996 etableret ved et aktstykke, jf. Akt 85 af 4. december 1996. Denne ordning afløste den hidtidige ordning fra slutningen af 1960'erne, hvorefter der blev ydet momsrefusion fra Told og Skat.

Momsrefusionsordningen indebærer, at der sker refusion af alle udgifter til dansk købsmoms, og at refusionen – på samme måde, som det er tilfældet for statsinstitutioner – sker fra den momsreserve, der er fastsat på finanslovens § 35. Refusionen er i medfør af lovgivningen begrænset til en procentandel af statsydelsen/årpengene svarende til den til enhver tid gældende momssats. Refusionsordningen administreres i Statsministeriet, som på grundlag af revisorpåtegnede refusionsanmodninger fra Hofmarskallatet anviser refusionsbeløbene kvartalsvis. Der henvises til vedlagte notat af oktober 2003, som udgør Statsministeriets administrationsgrundlag for ordningen, bilagt Finansministeriets notat af 15. september 2003 om momsrefusionsordningen for Kongehuset.

Refusionsanmodningerne fra Hofmarskallatet indeholder oplysning om den samlede købsmoms for det pågældende kvartal

samt angivelse af, på hvilken konto beløbet skal indsættes. Anmodningerne er bilagt revisorerklæringer om momstilgodehavendet.

4. Efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1, gælder uden hensyntagen til, om aktindsigt i oplysningerne rummer en konkret risiko for, at der forvoldes den person, oplysningerne angår, ulempe. Bestemmelsen forudsætter således ikke en konkret interesseafvejning. Det afgørende er derimod, om oplysningen efter sin karakter må anses at vedrøre enkeltpersoners private forhold. Der henvises i den forbindelse til 'Forvaltningsret', 2. udgave, 2002, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 422ff.

Som nævnt indeholder momsrefusionsanmodningerne oplysninger om det samlede momstilgodehavende, hvoraf kan udledes størrelsen af det samlede, købsmomsbelagte forbrug. Derimod indeholder anmodningerne ikke oplysninger om hverken størrelsen af de enkelte poster eller karakteren af de afholdte, momsbelagte udgifter.

Efter Statsministeriets opfattelse har oplysninger om en persons samlede, købsmomsbelagte forbrug generelt karakter af oplysninger om den pågældende persons privatøkonomi. Særligt i forhold til Kongehusets medlemmer kan der herudover henvises til, at den eksisterende ordning, hvorefter den nærmere anvendelse af statsydelsen/årpengene er staten uvedkommende og således ikke er undergivet nogen form for regnskabspligt, viser, at Kongehusets anvendelse af disse midler ikke anses for at være et offentligt anliggende.

På den baggrund finder Statsministeriet fortsat, at der bør meddeles afslag på aktindsigt i den i ministeriet beroende korrespondance under henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, idet en udlevering af de pågældende oplysninger vil medføre en udlevering af oplysninger om medlemmer

af Kongehusets private, herunder økonomiske, forhold.

..."

Jeg sendte den 9. september 2004 udtalelsen til A. I et brev af 10. september 2004 skrev A således:

"...

Vigtigst for mig er at fastholde, at de kongelige ikke er privatpersoner.

Det er offentlige personer, der udelukkende varetager et embede på staten Danmarks vegne, og som i den forbindelse betales for at udfylde et embede i nationens tjeneste. Det medfører, at de kongelige er undtaget for straf, slipper for at svare skat og altså også for at betale moms.

Den slags privilegier bør føre til bare et minimum af offentlighed i de kongeliges økonomiske forhold.

Men Statsministeriet gør det altså til et spørgsmål om privathed, at jeg anmoder om en kvartalsopgørelse, der viser et samlet tal for kongehusets indkøb. Dette lyder ikke særlig privat. Jeg beder jo ikke om en liste over indkøb til fødevarer eller hygiejne.

Dernæst skal man huske, at pressens rolle er at kontrollere statsapparatet. Kongehusets samlede 'bevillinger' er gået støt op de senere år, hvilket gør behovet for kontrol og indsigt mere åbenlyst.

Og i denne sag er det et åbent spørgsmål om, offentligheden overhovedet ved, at der er så ringe kontrol med denne del af kongehusets økonomi – en revisor, som sender en opgørelse til Statsministeriet, der blot betaler pengene. Jeg tror det ikke.

Emnet burde i hvert fald være genstand for en offentlig debat!

Debatten ville i givet fald bare svare til den debat, man har haft i andre lande, og som har ført til, at systemet, som Statsministeriet også anfører, er anderledes andre steder."

Ombudsmandens udtalelse

"1. Der er efter min opfattelse ikke tvivl om at kongens (dronningens) dispositioner i nogle henseender sker som led i statsstyret, mens andre dispositioner må karakteriseres som private. Jeg henviser herved bl.a. til betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision som ligger til grund for den gældende offentlighedslov, og som på s. 236 bl.a. omtaler kongens 'privatretlige dispositioner'.

Dette må ligeledes gælde for de øvrige medlemmer af kongehuset.

Jeg er således ikke enig i dagblad (X)'s opfattelse af at dronningen og de øvrige medlemmer af det kongelige hus udelukkende er offentlige personer.

I en sag trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 293* ff, gav det mig ikke anledning til bemærkninger at Statsministeriet mente at dronningen i forbindelse med nytårstalen og taler ved statsbesøg ikke handler som privatperson, men som led i statsstyret, og at det derfor var ministeriets opfattelse at sådanne taler var omfattet af grundlovens § 13 og dermed af ministrenes ansvar.

De opgaver som dronningen og de øvrige medlemmer af det kongelige hus udfører som led i statsstyret, har jeg i det følgende betegnet som tjenstlige.

2. Momsrefusionsordningen for kongehuset blev, som det fremgår, udtrykkeligt lovfæstet i 2001, jf. lov nr. 491 af 7. juni 2001 (2001-loven). Bestemmelsen om momsrefusion findes herefter i lov om dronning Margrethe den Andens civilliste (civillisteloven), lov om årpenge for kronprins Frederik og lov om årpenge for Hans Kongelige Højhed Prins Joachim. Bestemmelsen lyder således:

'Der ydes refusion af udgifter til ikke-fradragsberettiget købsmoms efter de regler, der i øvrigt gælder for statens institutioner. Refusionen er årligt begrænset til

en procentandel af statsydelsen svarende til den til enhver tid gældende momssats.'

Det fremgår af Finansministeriets notat af 15. september 2003 om momsrefusionsordningen vedrørende kongehuset at bestemmelsen giver hjemmel til refusion fra momsreserven på finansloven af alle kongehusets udgifter til dansk købsmoms. I notatet er således anført bl.a. følgende:

'Bestemmelsen [om momsrefusion] fastsætter, at kongehuset får refunderet alle udgifter til dansk købsmoms, og at refusionen – på samme måde som det er tilfældet for statsinstitutioner – sker fra den momsreserve, der er afsat på finanslovens § 35.

Begrebet ikke-fradragsberettiget købsmoms anvendes i lovene i samme betydning, som det anvendes i punkt 2.4.7. i Budgetvejledning 2001. Denne bestemmelse kunne være formuleret klarere.

Ikke-fradragsberettiget købsmoms omfatter i budgetvejledningens forstand alle udgifter til dansk moms, som ikke behandles i momslovens system. For institutioner, der ikke er momsregistrerede, omfatter begrebet ikke-fradragsberettiget købsmoms således alle udgifter til købsmoms.

I budgetvejledningens punkt 2.4.7. fastsættes, at bevillinger til drifts- og anlægsudgifter gives uden medtagelse af udgifter til ikke-fradragsberettiget købsmoms.

Det fastsættes endvidere, at udgifter til ikke-fradragsberettiget købsmoms refunderes (af momsreserven på § 35). Dette gælder dog ikke for varer og ydelser, som er fritaget for moms efter momslovens § 13 eller lovgivningen i øvrigt, og heller ikke for momsudgifter vedrørende de formål, som er nævnt i momslovens § 42. Dog refunderes 25 pct. af momsudgifterne vedrørende hotel- og restaurationsydelser (herunder repræsentation).

Det fremgår ikke af ordlyden af lovbestemmelserne om momsrefusionsordningen vedrørende kongehuset, at der skulle

gælde en tilsvarende begrænsning i adgangen til at få refunderet udgifter til ikke-fradragsberettiget købsmoms.

Med 2001-loven skete der således en videreførelse af den ordning, der fulgte af 1996-aktstykket, der igen var en videreførelse af 1969-ordningen, hvorunder refusion af alle udgifter til dansk købsmoms blev givet af Skatteministeriet. Ved 1996-aktstykket blev ordningen ændret således, at refusionen blev ydet af momsreserven, men der blev ikke gennemført nogen ændring i refusionsadgangen – bortset fra, at den blev indskrænket til at omfatte momsudgifter vedrørende statsydelsen/årpenge.

Der er ikke i 1996-aktstykket eller forarbejderne til 2001-loven grundlag for en antagelse om, at der har været tilsigtet andre ændringer af refusionsadgangen.

Hertil kommer, at sådanne begrænsninger i adgangen til momsrefusion næppe ville have kunnet været gennemført ved aktstykke, men ville have forudsat egentlig lovgivning, idet der ville være tale om en fravigelse af momsloven/civillisteloven/årpenge Lovene.

De gældende lovbestemmelser må derfor læses således, at de giver hjemmel til refusion fra momsreserven på finansloven af alle kongehusets udgifter til dansk købsmoms.'

3. Kongehusets regnskaber er ikke offentligt tilgængelige. Statsministeriet har i sin udtalelse af 2. september 2004 bl.a. henvist til den daværende statsministers besvarelse af 19. februar 1998 af spørgsmål nr. S 1360. Besvarelsen indgik i behandlingen af lov-forslaget til 2001-loven (L 223 bilag 1). Spørgsmål og svar lød således:

'Hvad kan ministeren oplyse om gældende revisionsregler for hoffet, herunder samfundets kontrolmulighed med de årlige finanslovsbevillinger i apanage, og regler for erhvervslivets gaver til Kongehuset, samt i hvilket omfang Rigsrevisionen

har adgang til hoffets bogholderi og regnskab?

Svar (19/2 98)

Statsministeren:

Rigsrevisionen har vedrørende revisionen af § 1 og § 2 i statsregnskabet, Kongehuset, oplyst følgende:

'I fortsættelse af den særlige stilling, der i grundloven er tillagt Kongen, jf. grundlovens § 13, reviderer Rigsrevisionen ikke kongehuset. Dette må antages at følge en forfatningsretlig sædvane.

Ydelser til Dronningen og Det Kongelige Hus sidestilles i øvrigt med honorarer eller lønindkomster, som der i alle tilfælde ikke kræves særligt regnskab for eller redegørelse for anvendelsen af. Kongehusets regnskaber revideres af et revisionsfirma antaget af Kongehuset. Rigsrevisionen påser, som led i revisionen af statsregnskabet, at de ydelser, der er opført under § 1 og § 2, kommer korrekt til udbetaling.' Jeg kan i det hele henholde mig til denne udtalelse."

4. Statsministeriets afslag på aktindsigt er begrundet i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Bestemmelsen lyder således:

'§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold,'

Kongehuset kan efter min opfattelse betragtes som en juridisk person. Jeg har derfor overvejet om bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1, allerede af den grund ikke kan anvendes. Momsrefusionsansøgningerne er imidlertid opdelt på de enkelte medlemmer af kongehuset. Da der således ikke er tale om en samlet momsrefusionsansøgning for kongehuset som institution, har jeg ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at forfølge dette spørgsmål nærmere.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, svarer i det væsentlige til § 2, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven af

1970 der vedrørte oplysninger om 'enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold'. Det er almindeligt antaget at ikke enhver oplysning om enkeltpersoners forhold kunne undtages fra aktindsigt med hjemmel i denne bestemmelse. Bestemmelsen i offentlighedsloven af 1970 kunne således kun antages at omfatte oplysninger som efter en generel vurdering måtte siges at vedrøre 'privatlivets fred', dvs. private, herunder økonomiske, forhold som med rimelig grund kunne forlanges unddraget offentligheden, jf. Eilschou Holm, UfR 1975B.350 (354), og John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 217.

I en sag trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1976, s. 130* ff, udtalte ombudsmanden at bestemmelsen i § 2, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven af 1970 måtte undgives en forholdsvis snæver fortolkning. Ombudsmanden henviste bl.a. til den omstændighed at undtagelsesbestemmelsen var absolut og altså principielt ikke kunne modificeres på grundlag af en afvejning af de hensyn der i det enkelte tilfælde talte henholdsvis for og imod aktindsigt.

Bestemmelsens nuværende formulering bygger på ovennævnte betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision. Om den foreslåede bestemmelse (lovudkastets § 11, stk. 1, nr. 1) anføres bl.a. på s. 47:

'Bestemmelserne i stk. 1 svarer i det væsentlige til den gældende lovs § 2, stk. 1.

Efter bestemmelsen i *nr. 1* undtages oplysninger om enkeltpersoners *private*, herunder økonomiske forhold. Udtrykket 'private' er foretrukket fremfor udtrykket 'personlige', der anvendes i den tilsvarende bestemmelse i den gældende lov. Med denne ændring har man ønsket at markere, at udgangspunktet for afgrænsningen af, hvilke oplysninger der kan anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen, navnlig må søges i en vurdering af, hvor-

vidt oplysningerne kan betegnes som 'sensitive', dvs. er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Der tilsigtes hermed en vis indskrænkning af bestemmelsens anvendelsesområde.

Undtagelsesadgangen er principielt knyttet til en generel vurdering af oplysningernes karakter. Det er lige så lidt som efter den gældende lov en forudsætning for bestemmelsens anvendelse, at hemmeligholdelse efter en konkret vurdering må anses for påkrævet.

...'

Af vejledningen til offentlighedsloven (vejledning nr. 11687 af 3. november 1986) fremgår at bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1, bør undgives en relativt snæver fortolkning (pkt. 42). Det siges videre at oplysninger af særlig følsom karakter som f.eks. oplysninger af den karakter der er nævnt i forvaltningslovens § 28, stk. 1, dog utvivlsomt vil være omfattet af undtagelsesadgangen.

Også mindre følsomme oplysninger end dem der er omfattet af forvaltningslovens § 28, stk. 1, kan undtages. I praksis vil dette ofte dreje sig om oplysninger vedrørende den pågældendes private økonomi, jf. Jon Andersen mfl. i Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 423.

Det må dog være en forudsætning at de pågældende oplysninger om økonomiske forhold angår eller i øvrigt afslører noget om vedkommendes privatøkonomi som sådan, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 221, og Steen Rønsholdt, Forvaltningsret (2001), s. 315 f.

5. Dronningens og kongehusets øvrige medlemmers købsmomsbelagte udgifter må i et vist omfang kunne henregnes til de pågældendes privatforbrug.

Der må dog nødvendigvis også være udgifter som, uanset at de ikke afholdes

på ministeransvar, må siges at vedrøre tjenesten/repræsentative opgaver.

I Det Politisk-Økonomiske Udvalgs betænkning af 17. maj 2001 over lovforslaget til 2001-loven (BTL 223) henvises der da også i bemærkningerne til et ændringsforslag om forhøjelse af grundbeløbet for statens ydelser til civillisten med henblik på en årlig ydelse til prinsesse Benedikte til det store repræsentative arbejde som prinsessen udfører. Varetagelsen af de repræsentative opgaver er således forbundet med omkostninger for prinsesse Benedikte 'bl.a. i form af transportudgifter, lønudgifter til sekretærbistand samt andre udgifter forbundet med ophold i Danmark'. Det anføres videre at prinsesse Benedikte som følge af ændringsforslaget vil blive omfattet af den i lovforslaget foreslåede momsrefusionsordning, og at prinsessen 'således [vil] få adgang til refusion af udgifter til ikke-fradragsberettiget købsmoms af de ovenfor omtalte udgifter'.

Det kan da også nævnes at momsrefusionsordningen for kongehuset netop følger de regler der i øvrigt gælder for *statens institutioner*, og at refusionen – på samme måde som det er tilfældet for statsinstitutioner – sker fra den momsreserve der er afsat på finanslovens § 35.

Efter en naturlig sproglig forståelse af bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, kan de i refusionsanmodningerne indeholdte oplysninger om den andel af købsmomsen der relaterer sig til tjenesten, efter min opfattelse ikke undtages i henhold til denne bestemmelse der netop taler om *private*, herunder økonomiske, forhold.

Det forhold at det ikke er muligt at se ud af refusionsanmodningerne hvor stor en andel af købsmomsen der relaterer sig til privatforbruget, henholdsvis tjenesten, kan efter min opfattelse ikke ændre herved.

6. Da refusionsanmodningernes angivelse af den samlede købsmoms vedrører såvel privatforbruget som tjenesten, stiller jeg mig endvidere tvivlende over for om der er tale om 'sensitive' oplysninger, dvs. oplysninger der er af en sådan karakter at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab, jf. ovennævnte betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision. Aktindsigt i købsmomsen ses jo således ikke at kunne afsløre noget om dronningens og de øvrige medlemmer af kongehusets privatøkonomi som sådan, jf. ovenfor, pkt. 4, med henvisning til John Vogter, *Offentlighedsloven med kommentarer*, 3. udgave (1998), s. 221, og Steen Rønsholdt, *Forvaltningsret* (2001), s. 315 f.

Til sammenligning kan nævnes den praksis der gælder om aktindsigt i rejseregnskaber vedrørende tjenesterejser i den offentlige forvaltning. Det er således f.eks. antaget at for offentligt ansatte der rejser efter regning, kan offentligheden få aktindsigt i størrelsen af det samlede beløb der er udbetalt den pågældende til refusion af udgifter til forætning mv. Den del af regnskabsmaterialet der indeholder den nærmere dokumentation for hvorledes dette beløb fremkommer, må derimod normalt kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Se bl.a. John Vogter, *Offentlighedsloven med kommentarer*, 3. udgave (1998), s. 222.

7. På baggrund af ovennævnte har jeg i dag henstillet til Statsministeriet at genoptage sagen.

Jeg beder Dem afvente Statsministeriets svar før De tager stilling til om der er grundlag for at klage til mig.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen."

Efterfølgende oplyste Statsministeriet over for mig at ministeriet havde genoptaget sagen og givet dagbladet aktindsigt i de ønske-

de oplysninger. Jeg foretog mig herefter ikke mere i sagen.

NOTER: (*) FOB 1976, s. 130, og FOB 1997, s. 293.

15-2. Pligt til rekonstruktion af dokumenter

Forvaltningsret 115.4.

To journalister bad Statsministeriet om aktindsigt i de papirer som statsministeren medbragte i forbindelse med regeringsdannelsen i efteråret 2001. Ministeriet afslog med henvisning til at papirerne ikke kunne lokaliseres i ministeriet.

Statsministeriet skrev til ombudsmanden at arkivlovgivningen særdeles sjældent fører til at en myndighed er forpligtet til at bevare foreløbige udgaver eller råskitser til dokumenter som siden ændres. Ministeriet mente i øvrigt at dokumenterne ville kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelser i offentlighedsloven.

Ombudsmanden indhentede en udtalelse fra Statens Arkiver der mente at ministeriet burde have bevaret de omhandlede dokumenter. På den baggrund udtalte ombudsmanden at ministeriet havde pligt til at bevare dokumenterne, og at det derfor var beklageligt at ministeriet ikke var i besiddelse af dem.

Ombudsmanden udtalte generelt at i de tilfælde hvor et dokument i henhold til arkivlovgivningen ikke må kasseres, har en myndighed pligt til så vidt muligt at rekonstruere dokumentet på det tidspunkt hvor det konstateres at det er bortkommet.

Da ombudsmanden ikke var i besiddelse af dokumenterne, havde han ikke grundlag for at vurdere om dokumenterne ville kunne undtages efter bestemmelser i offentlighedsloven. På samme måde havde ombudsmanden svært ved at se at ministeriet kunne vurdere dette uden at være i besiddelse af dokumenterne.

Ombudsmanden henstillede til Statsministeriet at genoptage sagen med henblik på at undersøge om det var muligt at rekonstruere papirerne – eventuelt ved en henvendelse til statsministeren – og i givet fald at tage stilling til aktindsigtsbegæringen.

(J.nr. 2004-3922-801).

Ved e-mail af 29. oktober 2004 søgte journalisterne A og B, ansat ved avis X, Statsministeriet om aktindsigt. Journalisterne skrev bl.a.:

”Med henvisning til lov om offentlighed i forvaltningen beder vi hermed om aktindsigt i samtlige dokumenter, der indeholder oplysninger om de papirer, som statsministeren medbragte til Statsministeriet i forbindelse med regeringsdannelse fra efteråret 2001.

Vi henviser til omtalen af papirerne i bogen ‘Fogh – Historien om en statsminister’ forfattet af Anne Sofie Kragh, Peoples Press, København 2004. Heri hedder det blandt andet (p. 230):

’DEPARTEMENTSCHEFEN HAVDE ALDRIG set noget lignende. Da Anders Fogh Rasmussen mødte op til sin første dag i

Statsministeriet, havde han en stor bunke papirer med sig. Det var drejebogen til en ny indretning af ministerierne. Det var især den detaljerede struktur, papirerne var bygget op efter, der imponerede Nils Bernstein. Han havde i sin 30-årige karriere i centraladministrationen aldrig set et nummereringssystem, hvor hvert punkt havde fire cifre 1.1.1.1, der blev efterfulgt af 1.1.1.2 og så videre i en lang række tal. Men ressortomdannelsen blev også den største omvæltning i den danske centraladministration i 50 år.’

Vi ønsker at få tilsendt fotokopi af sagsjournalerne og af samtlige akter i sagen. Herunder tillige indsigt i de oprindelige dokumenter, som omtales i ovenstående bogcitater.”

I en afgørelse af 12. november 2004 afslog Statsministeriet begæringen om aktindsigt.

Ministeriet skrev således:

”Ved e-mail af 29. oktober 2004 har De anmodet om aktindsigt i ’samtlige dokumenter, der indeholder oplysninger om de papirer, som statsministeren medbragte til Statsministeriet i forbindelse med regeringsdannelse fra efteråret 2001’.

Statsministeriet ses ikke at være i besiddelse af sådanne dokumenter. Statsministeriet kan imidlertid oplyse, at Statsministeriets departementschef, efter at regeringen Poul Nyrup Rasmussen IV indgav sin afskedsbegæring, af den tiltrædende statsminister blev præsenteret for en række konkrete ønsker til ressortomlægninger m.v. i Centraladministrationen. Ønskerne var opregnet i nogle dokumenter, som indgik i en større materialesamling. Materialesamlingen er på intet tidspunkt tilgået Statsministeriet, men de konkrete dokumenter vedrørende ressortomlægningerne m.v. blev overgivet til departementschefen. De pågældende dokumenter, som imidlertid ikke kan lokaliseres i Statsministeriet, dannede udgangspunkt for den tiltrædende statsministers drøftelser med departementschefen, som fandt sted efter aftale med den afgangende statsminister. På grundlag af disse drøftelser udarbejdede Statsministeriet den samlede ressortomlægning, som blev gennemført ved kgl. resolution i forbindelse med udnævnelsen af den nye regering, jf. Statsministeriets pressemeddelelse af 27. november 2001, der vedlægges til Deres orientering.

Til Deres orientering vedlægges udskrift af Statsministeriets journaloversigt vedrørende regeringsdannelsen i 2001.

...”

Ved brev af 17. november 2004 klagede A og B til mig over Statsministeriets afgørelse. I brevet skrev de bl.a. at dokumenternes indhold måtte have ”en åbenbar interesse, da der heri beskrives hvad der må antages for den største omlægning af centraladministrationen i nyere tid”.

Den 24. november 2004 bad jeg Statsministeriet om udlån af sagens akter og om en udtalelse i sagen.

I en udtalelse af 24. februar 2005 skrev Statsministeriet således:

”...

I sin klage anfører avis (X) blandt andet, at den større materialesamling, som Statsministeriet omtaler i ministeriets brev til avis (X), ifølge ministeriet blev overgivet til departementschefen. Statsministeriet finder i den forbindelse anledning til at præcisere, at alene enkelte dokumenter, men ikke materialesamlingen i sin helhed, blev overgivet til departementschefen. Den samlede materialesamling er således på intet tidspunkt tilgået Statsministeriet.

For så vidt angår de dokumenter, som blev overgivet til departementschefen, var der tale om en opregning af den tiltrædende statsministers ideer til konkrete ressortomlægninger m.v. Disse dokumenter indgik i grundlaget for Statsministeriets behandling af sagen om regeringsdannelsen, der mundede ud i kgl. resolution af 27. november 2001, som er gengivet i den pressemeddelelse, som i kopi var vedlagt Statsministeriets brev til avis (X) af 12. november 2004.

Som anført i Statsministeriets brev til avis (X) af 24. november 2004 ses Statsministeriet ikke længere at være i besiddelse af de pågældende dokumenter.

Statsministeriet skal i den forbindelse bemærke, at der var tale om internt arbejdsmateriale, som i forhold til Statsministeriets sagsbehandling havde karakter af et første udkast eller en råskitse til det, der, da ministeriet havde afsluttet behandlingen af sagen, mundede ud i en kongelig resolution.

Efter Statsministeriets opfattelse er offentlige myndigheder ikke forpligtede til at bevare foreløbige udgaver af eller råskitser til dokumenter, som siden ændres, uanset om de foreløbige udgaver er udarbejdet af embedsværket eller ministeren selv – evt. før ministerens tiltrædelse. En sådan forpligtelse til at opbevare foreløbige og rent interne

udgaver af materiale, som typisk revideres adskillige gange under sagens behandling, ville påføre myndighederne en betydelig arbejdsbyrde, som der ikke ses at være nogen saglig begrundelse for. Det vil således efter Statsministeriets opfattelse være særdeles sjældent, at sådant foreløbigt materiale – i den udstrækning den endelige udgave af materialet opbevares – vil indeholde oplysninger, som kan siges at være af væsentlig administrativ eller retlig betydning for borgere og myndigheder, eller af betydning for beskrivelsen af det danske samfund og dets udvikling, jf. § 4 i bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003 om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed.

Statsministeriet finder i forlængelse heraf anledning til at bemærke, at hvis ministeriet fortsat havde været i besiddelse af det omhandlede materiale, ville aktindsigt i materialet kunne afslås med henvisning til offentlighedslovens § 7, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsdokumenter, eller offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, om væsentlige hensyn til andre private eller offentlige interesser. Materiale af den pågældende art, som udveksles mellem en tiltrædende statsminister og Statsministeriets embedsmænd i forbindelse med ministerens tiltræden, må således anses for internt eller fuldstændigt sidestillet med internt materiale, også selvom udvekslingen sker, inden statsministeren formelt tiltræder.
...”

Den 3. juni 2005 bekræftede Statsministeriet på en af mine medarbejders forespørgsel at de i sagen omhandlede dokumenter ikke blev leveret tilbage til statsministeren efter endt brug. Statsministeriet oplyste videre at ministeriet ikke har spurgt statsministeren om han eventuelt måtte være i besiddelse af en kopi af de omhandlede dokumenter da det er ministeriets opfattelse at ministeriet ikke har pligt til at rekonstruere disse.

Den 13. juni 2005 bad jeg Statens Arkiver om en udtalelse vedrørende spørgsmålet om Statsministeriet burde have bevaret de i sa-

gen omhandlede dokumenter. Jeg henviste i den forbindelse bl.a. til Statsministeriets omtale af § 4 i bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003 om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed i ministeriets udtalelse af 24. februar 2005.

I et brev til A og B, ligeledes af 13. juni 2005, meddelte jeg at jeg havde fundet det nødvendigt at indhente en udtalelse fra Statens Arkiver. Jeg skrev endvidere således:

”Ifølge § 4, stk. 1, 1. pkt., i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen, som senest ændret ved lov nr. 429 af 31. maj 2000, § 80) kan enhver med de undtagelser der er nævnt i lovens §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Som det fremgår af bestemmelsens ordlyd, er det en forudsætning for at give aktindsigt at begæringen herom vedrører eksisterende dokumenter. Hvis en myndighed således har tilintetgjort et dokument, vil spørgsmålet om aktindsigt normalt bortfalde. Hvis myndigheden har været forpligtet til at bevare et dokument – eller bestemte oplysninger i et dokument – som nu er bortskaffet, vil det efter omstændighederne kunne udløse en kritik af myndighederne; men efter sagens natur vil der normalt ikke kunne blive tale om aktindsigt medmindre dokumentets indhold kan rekonstrueres og de almindelige betingelser for aktindsigt er opfyldt. Jeg henviser bl.a. til min udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 107*.

De dokumenter der er omfattet af Deres begæring om aktindsigt, eksisterede efter det oplyste ikke længere på det tidspunkt Deres anmodning om aktindsigt blev fremsat. Allerede af den grund bortfalder spørgsmålet om aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt.

Spørgsmålet er herefter om Statsministeriet *burde* have bevaret de pågældende doku-

menter. Dette spørgsmål beror efter min opfattelse bl.a. på arkivlovgivningen hvilket er baggrunden for at jeg har bedt Statens Arkiver om en udtalelse.

..."

I en udtalelse af 7. juli 2005 skrev Statens Arkiver således:

"...

Arkivloven rummer bestemmelser om bevaring og kassation, ikke om sagsdannelse. Efter Statens Arkivers opfattelse må det uledes af god forvaltningsskik, hvilke dokumenter der under en myndigheds sagsbehandling bør tilgå sagen. Det er på den mængde arkivalier, som efter god forvaltningsskik er tilgået sagerne, arkivlovens bestemmelser om bevaring og kassation finder anvendelse.

Enhver forvaltning producerer rutinemæssigt et større antal koncepter, udkast eller forarbejder. Det beror på god forvaltningsskik at afgøre, om der tilkommer koncepter, udkast eller forarbejder en sådan interesse, at de bør tilgå sagen. Denne interesse kan være såvel retlig eller administrativ som historisk, jf. § 4 i bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003 om offentlige arkivalier og offentlige arkivers virksomhed.

For så vidt et dokument under sagsbehandlingen er tilgået sagen, beror det på bestemmelser udstedt af rigsarkivaren i medfør af § 5 i den nævnte bekendtgørelse, om der kan foretages kassation, eller der skal ske bevaring. Der argumenteres i Statsministeriets udtalelse af 24. februar 2005 bl.a. med henvisning til arkivlovgivningens overordnede kriterier for bevaring og kassation. Det synes således at fremgå, at Statsministeriet går ud fra, at de omtalte dokumenter har tilhørt den sag, som førte til udstedelse af den kgl. resolution om ændret ressortfordeling ved regeringens dannelsen.

Statens Arkiver har den 3. august 2004 udstedt bestemmelser om bevaring og kassation af arkivalier i Statsministeriet. Bestemmelsen omfatter arkivalier indtil 1997 og således ikke dokumenter fra 2001. Statsmini-

steriets arkivalier fra perioden efter 1997 er således kun omfattet af de almindelige regler om bevaring og kassation, herunder bekendtgørelse nr. 639 af 27. juni 2001 om kassation af visse arkivalier hos statslige myndigheder.

Efter beskrivelsen af de pågældende dokumenter i Statsministeriets ovennævnte brev er der ikke tale om arkivalier af den karakter, der opregnes i § 2 i bekendtgørelse nr. 639 af 27. juni 2001.

Kassation af de pågældende dokumenter har således ikke hjemmel i de af rigsarkivaren udstedte bestemmelser om bevaring og kassation af offentlige arkivalier.

Statsministeriet har ikke henvist til de af rigsarkivaren fastsatte bestemmelser, men anført som sin opfattelse, at der var tale om materiale af foreløbig karakter, som kun i sjældne tilfælde vil indeholde oplysninger, der kan være af betydning for beskrivelsen af det danske samfund og dets udvikling, jf. det ovenfor citerede.

Statens Arkiver kan være enig med Statsministeriet i, at ikke alle koncepter eller udkast til en myndigheds udfærdigelser af den ene eller anden karakter er bevaringsværdige. Udkast til f.eks. breve, der udelukkende rummer rutinemæssige eller ikke-principielle afgørelser, vil der som hovedregel ikke være anledning til at bevare.

Bedømmelsen af, om der er tale om ikke-bevaringsværdige arkivalier, jf. arkivlovens § 4, nr. 2, kan imidlertid ikke foretages af den myndighed alene, som har tilvejebragt eller skabt de pågældende arkivalier. På den baggrund er det i arkivlovens § 8, stk. 1, fastsat, at 'Myndighederne skal drage omsorg for varetagelse af arkivmæssige hensyn, herunder at arkivalier opbevares på betryggende måde'. I bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse – § 9 – i forslag til lov om offentlige arkiver m.v., 1992, hedder det herom: 'Det præciseres, at der påhviler myndighederne ansvar for, at deres arkivalier opbevares på betryggende måde. Heri indgår det,

at myndigheder ikke på egen hånd må foretage kassation af arkivalier. (...)'

I den konkrete sag er der efter ministeriets beskrivelse tale om dokumenter, der er overgivet Statsministeriets departementschef af en tiltrædende statsminister som udgangspunkt for drøftelser om ressortomlægninger m.v. i centraladministrationen, og som senere af ministeriet blev lagt til grund for udarbejdelsen af den kongelige resolution af 27. november 2004.

På den baggrund vil det formentlig have været Statens Arkivers vurdering, at de pågældende dokumenter – uanset at der var tale om første udkast eller raskitser – var af betydning for beskrivelsen af det danske samfunds udvikling, nemlig for en senere beskrivelse af omstændighederne i forbindelse med regeringsdannelsen 2001 og de administrative omlægninger i den forbindelse. Statens Arkiver må således konkludere, at Statsministeriet burde have bevaret de i sagen omhandlede dokumenter."

Den 13. juli 2005 bad jeg Statsministeriet om eventuelle bemærkninger til Statens Arkivers udtalelse.

I en udtalelse af 19. august 2005 citerede Statsministeriet indledningsvis uddrag af ministeriets afgørelse af 12. november 2004 og af ministeriets udtalelse af 24. februar 2005 og anførte videre:

"Statsministeriet skal på ny bekræfte, at de pågældende dokumenter indgik i grundlaget for Statsministeriets behandling af sagen om regeringsdannelsen.

Statsministeriet finder endvidere anledning til at præcisere, at ministeriet som anført i afgørelsen af 12. november 2004 samt i udtalelsen af 24. februar 2005 til Folketingets Ombudsmand, jfr. ovenfor, beklageligvis ikke er i besiddelse af de pågældende dokumenter som følge af, at disse ikke har kunnet lokaliseres i ministeriet. Statsministeriet har således på intet tidspunkt kasseret dokumenter i sagen.

Statsministeriet finder endvidere fortsat, at materialet ville kunne undtages fra adgan-

gen til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsdokumenter, eller offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, om væsentlige hensyn til andre private eller offentlige interesser, såfremt ministeriet fortsat havde været i besiddelse af de pågældende dokumenter.

Statsministeriet har noteret sig, at de pågældende dokumenter – såfremt disse var blevet kasseret – i medfør af udtalelsen fra Statens Arkiver ikke havde været omfattet af § 2 i bekendtgørelse nr. 639 af 27. juni 2001 om kassation af visse arkivalier hos statslige myndigheder, hvorfor kassation derfor ikke ville have været hjemlet.

Statsministeriet har i det hele noteret sig Statens Arkivers udtalelse, herunder vurderingen af, hvilke hensyn der bør lægges til grund ved overvejelser om, hvorvidt arkivalier er bevaringsværdige i medfør af arkivlovens bestemmelser herom.

Statsministeriet kan på denne baggrund henholde sig til sin afgørelse af 12. november 2004.

..."

Den 26. august 2005 tilsendte jeg A og B en kopi af Statsministeriets udtalelse med henblik på inden 4 uger at modtage deres eventuelle bemærkninger. Jeg modtog ikke sådanne bemærkninger.

Den 19. oktober 2005 skrev jeg i min udtalelse følgende til A og B:

Ombudsmandens udtalelse

"1. Retsgrundlag

§ 4 i arkivloven (lov nr. 1050 af 17. december 2002, som ændret ved lovebekendtgørelse nr. 870 af 21. oktober 2003) lyder således:

'§ 4. Statens Arkiver har til formål

- 1) at sikre bevaringen af arkivalier, der har historisk værdi eller tjener til dokumentation af forhold af væsentlig administrativ eller retlig betydning for borgere og myndigheder,

2) at sikre muligheden for kassation af ikkebevaringsværdige offentlige arkivalier i samarbejde med de myndigheder, der er omfattet af denne lov, ...'

Bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003 om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

§ 4. Bevaring og kassation af offentlige arkivalier skal gennemføres således, at det sikres,

- 1) at der sker bevaring af dokumentation for beskrivelse af det danske samfund og dets udvikling og af forhold af væsentlig administrativ eller retlig betydning for borgere og myndigheder, og
- 2) at kassation kan gennemføres systematisk og effektivt, således at de ressourcer, der anvendes i forbindelse med bevaring, udnyttes mest hensigtsmæssigt.

Stk. 2. Kassation af offentlige myndigheders arkivalier må først finde sted, når der ikke længere er administrativt eller retligt behov for dem.

§ 5. Rigsarkivaren fastsætter nærmere regler om bevaring og kassation af offentlige arkivalier. Nærmere regler om kommunale myndigheders bevaring og kassation af arkivalier fastsættes efter drøftelse med de kommunale parter.

Stk. 2. Kassation af arkivalier må kun finde sted efter bestemmelser, der fastsættes i medfør af bestemmelsen i stk. 1.

Stk. 3. Regler, der fastsættes med hjemmel i stk. 1, bringes til offentlighedens kundskab.'

Rigsarkivaren udstedte den 27. juni 2001 bekendtgørelse nr. 639 om kassation af visse arkivalier hos statslige myndigheder. Bekendtgørelsen indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

'Kassation

§ 2. I samtlige myndigheders arkiver kasseres følgende arkivalier:

- 1) Regnskabsmateriale, jf. § 45 i bekendtgørelse nr. 188 af 18. marts 2001 om sta-

tens regnskabsvæsen m.v., jf. dog § 2, stk. 2 og 3.

- 2) Personalesager, bortset fra sager, som vedrører ansatte, der er født den 1. i en måned, eller som vedrører ansatte i chefstillinger.
- 3) Stillingsansøgninger, der ikke har ført til ansættelse.
- 4) Sager vedrørende bygningsmæssig drift, udstyr og forsyninger.
- 5) Sager vedrørende kontorhold, -maskiner samt inventar m.v.
- 6) Dokumenter, som er indskannet i et af Statens Arkiver godkendt elektronisk system.
- 7) Samlinger af materiale, der alene er tilvejebragt med henblik på inddatering i elektroniske registre, databaser m.v. (inddata).
- 8) Samlinger af udskrifter fra edb-systemer, der alene anvendes til opslag, orientering og kontrol (uddata).
- 9) Publiceret materiale (pjeccer, brochurer, internetudskrifter, m.v.), som ikke har givet anledning til sagsbehandling.
- 10) Andet materiale, der er modtaget til orientering, og som ikke har givet anledning til sagsbehandling.
- 11) Materiale vedrørende fremstilling af myndighedens publikationer, herunder internetsider (udkast, korrekturer m.v.).
- 12) Overtallige kopier, ekstra udskrifter af dokumenter m.v.

Stk. 2. Bestemmelsen i § 2, stk. 1, nr. 1, gælder ikke for departementernes arkivalier vedrørende ministerieområdernes årlige regnskab og virksomhedsregnskaber, jf. bekendtgørelse nr. 188 af 18. marts 2001 om statens regnskabsvæsen m.v., §§ 38 og 41.

Stk. 3. Bestemmelsen i § 2, stk. 1, nr. 1, gælder ikke for årsregnskaber og årsberetninger m.v., som er skabt eller tilvejebragt før 31.12.1979.

§ 3. Arkivalier, der ikke er omfattet af bestemmelserne i § 2, må kun kasseres ef-

ter særskilt bemyndigelse fra Statens Arkiver.

Stk. 2. Arkivalier, der er omfattet af bestemmelserne i § 2, kasseres, når opbevaringspligt efter andre bestemmelser er opfyldt, og når de efter myndighedernes egen vurdering i øvrigt ikke længere har retlig eller administrativ betydning.'

2. Pligt til at bevare de pågældende dokumenter?

De dokumenter som den tiltrædende statsminister i sin tid overdrog til departementschefen, indgik i grundlaget for Statsministeriets behandling af sagen om regeringsdannelsen. Statsministeriets har i udtalelsen af 19. august 2005 anført at ministeriet beklageligvis ikke er i besiddelse af de pågældende dokumenter som følge af at disse ikke har kunnet lokaliseres i ministeriet. Statsministeriet har således på intet tidspunkt kasseret dokumenter i sagen.

Som det fremgår af mit brev til Dem af 13. juni 2005, er det en forudsætning for at give aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., at begæringen herom vedrører eksisterende dokumenter. I en situation som den foreliggende hvor Statsministeriet ikke er i besiddelse af de pågældende dokumenter, vil der således normalt ikke kunne blive tale om aktindsigt medmindre dokumenternes indhold kan rekonstrueres, og de almindelige betingelser for aktindsigt er opfyldt. Jeg henviser til min udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 107*.

Det er Statens Arkivers opfattelse at de omhandlede dokumenter ikke er arkivalier af den karakter der opregnes i § 2 i bekendtgørelse nr. 639 af 27. juni 2001 om kassation af visse arkivalier hos statslige myndigheder, og Statens Arkiver har i udtalelsen af 7. juli 2005 konkluderet at Statsministeriet burde have bevaret de i sagen omhandlede dokumenter.

Statsministeriet har i udtalelsen af 19. august 2005 noteret sig at de pågældende dokumenter – såfremt disse var blevet kasseret – i medfør af udtalelsen fra Statens Arkiver ikke havde været omfattet af § 2 i den omtalte bekendtgørelse nr. 639 af 27. juni 2001, hvorfor kassation derfor ikke ville have været hjemlet. Ministeriet har endvidere i det hele noteret sig Statens Arkivers udtalelse, herunder vurderingen af hvilke hensyn der bør lægges til grund ved overvejelser om hvorvidt arkivalier er bevaringsværdige i medfør af arkivlovens bestemmelser herom.

På baggrund af bl.a. Statens Arkivers udtalelse af 7. juli 2005 mener jeg at ministeriet havde pligt til at bevare de i sagen omhandlede dokumenter, og jeg er derfor enig med Statsministeriet i at det er beklageligt at ministeriet ikke er i besiddelse af disse.

Jeg har gjort Statsministeriet bekendt med min opfattelse.

3. Pligt til rekonstruktion?

I de tilfælde hvor et dokument i henhold til arkivlovgivningen ikke må kasseres, har en myndighed efter min opfattelse pligt til så vidt muligt at rekonstruere dokumentet på det tidspunkt hvor det konstateres at det er bortkommet.

Som det fremgår ovenfor af sagsfremstillingen, bekræftede Statsministeriet telefonisk den 3. juni 2005 over for en af mine medarbejdere at de i sagen omhandlede dokumenter ikke blev leveret tilbage til statsministeren efter endt brug. Ministeriet oplyste videre at ministeriet ikke har spurgt statsministeren om han eventuelt måtte være i besiddelse af en kopi af de omhandlede dokumenter da det er ministeriets opfattelse at ministeriet ikke har pligt til at rekonstruere disse.

Som det fremgår ovenfor under pkt. 2, mener jeg på baggrund af bl.a. Statens Arkivers udtalelse af 7. juli 2005 at ministeriet havde pligt til at bevare de pågældende

dokumenter, og at det derfor er beklageligt at ministeriet ikke er i besiddelse af disse. Jeg er derfor ikke enig med Statsministeriet i at ministeriet ikke har pligt til at rekonstruere dokumenterne i det omfang det er muligt.

Jeg er i den forbindelse opmærksom på at Statsministeriet i udtalelserne til mig af 24. februar 2005 og 19. august 2005 har gjort gældende at de pågældende dokumenter ville kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7 eller § 13, stk. 1, nr. 6. Da jeg ikke er i besiddelse af de pågældende dokumenter, har jeg imidlertid ikke grundlag for at vurdere dette. På samme måde har jeg svært ved at se at Statsministeriet kan vurdere dette uden at være i besiddelse af dokumenterne.

Jeg har på den baggrund i dag henstillet til Statsministeriet at genoptage sagen med henblik på at undersøge hvorvidt det er muligt at rekonstruere de pågældende dokumenter – eventuelt ved en henven-

delse til statsministeren, jf. ovenfor – og i givet fald at tage stilling til Deres begæring om aktindsigt.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

...

4. Orientering efter principperne i persondataloven

Statsminister Anders Fogh Rasmussen er nævnt i forbindelse med sagen.

I overensstemmelse med principperne i persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000) har jeg derfor orienteret statsminister Anders Fogh Rasmussen om Deres henvendelse hertil, ligesom jeg har tilsendt ham en kopi af nærværende brev samt en folder om ombudsmanden og persondataloven.”

NOTER: (*) FOB 1991, s. 107.

Transport- og Energiministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2005 afsluttet 71 sager inden for Transport- og Energiministeriets sagsområde. 53 af disse sager blev afvist.

De resterende 18 sager blev realitetsbehandlet: 14 sager handlede om afgørelser, 2 sager 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. 31, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	6	1	1	1
Sagsbehandlingsspørgsmål	2	0	0	0
Generelle spørgsmål	2	0	0	0
<i>I alt</i>	<i>10</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 16-1: Aktindsigt i dokumenter vedrørende en fast forbindelse over Femern Bælt. Ekstrahering. Begrundelse

Ekspropriationskommissionen

	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>

Energiklagenævnet

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

Vejdirektoratet

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

16-1. Aktindsigt i dokumenter vedrørende en fast forbindelse over Femern Bælt

Ekstrahering. Begrundelse

Forvaltningsret 11241.2 – 11241.3 – 114.3.

En journalist klagede over Transport- og Energiministeriets afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende en fast forbindelse over Femern Bælt.

Ombudsmanden mente at ministeriet i nogle tilfælde havde undtaget dokumenter efter offentlighedsloven som ikke kunne betragtes som "interne arbejdsdokumenter", ligesom ombudsmanden rejste tvivl om karakteren af nogle af de dokumenter der var nægtet udleveret fordi det var dokumenter der udarbejdes af en myndighed til brug for møder mellem ministre.

Ombudsmanden mente i øvrigt at ministeriet havde anvendt begrebet ekstrahering i en anden betydning end forudsat i offentlighedsloven, og ombudsmanden fremsatte nogle generelle bemærkninger om ekstrahering. I relation til nogle undtagne dokumenter om eventuelle takstnedsættelser på Storebæltsforbindelsen udtalte ombudsmanden bl.a. at skøn mv. over fremtidige forhold ikke i sig selv indebærer at oplysningerne er undtaget fra aktindsigt.

Ombudsmanden kritiserede endvidere den begrundelse ministeriet havde givet journalisten. Efter ombudsmandens opfattelse var det således en fejl at ministeriet blot havde oplyst at en række dokumenter ikke blev udleveret, og som grund havde henvist til offentlighedsloven uden at specificere for hvert enkelt dokument hvilken bestemmelse der var anvendt.

(J.nr. 2005-0832-501).

Den 27. oktober 2004 bad journalist A, ansat ved X avis, Transport- og Energiministeriet om aktindsigt idet A skrev således:

"Med henvisning til lov om offentlighed i forvaltningen anmoder jeg hermed om aktindsigt i alle dokumenter og al korrespondance – ekstern som intern – samt alle notater i sager vedr. en fast forbindelse over Femern Bælt i perioden fra 1. januar 2002 til i dag – samt de relevante journalister.

Jeg skal venligst gøre opmærksom på, at papirer af intern karakter ikke kan undtages efter offentlighedsloven, under henvisning til, at disse interne dokumenter i et vidt omfang må være udsendt til andre myndigheder og kontorer, ligesom offentlighedslovens § 11 fastslår, at oplysninger også i interne papirer er undergivet aktindsigt, hvis der er tale om 'faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet'.

Hvis det er for omfattende at kopiere samtlige dokumenter, vil jeg gerne snarest muligt have tilsendt journalisterne (evt. elektronisk til nedenstående mailadresse), så jeg mere specifikt kan pege på dokumenter, som er relevante for denne ansøgning.

Hvis det kan fremskynde processen, vil jeg gerne tilbyde at gennemse dokumenterne i ministeriet."

I et brev af 2. november 2004 vedlagde ministeriet lister over de omhandlede sager, og ministeriet bad A, under hensyn til det meget store antal dokumenter, om nærmere at angive de sager han var interesseret i.

Den 4. november 2004 angav A over for ministeriet hvilke sager han ønskede aktindsigt i. Ministeriet vedlagde herefter ved brev af 12. november 2004 en liste over dokumenterne i disse sager, og ministeriet bad i den forbindelse A om at angive hvilke dokumen-

ter han var interesseret i, hvorefter ministeriet ville vurdere hans begæring nærmere.

I en e-mail af 19. november 2004 til ministeriet frafaldt A sin anmodning om aktindsigt i 8 af sagerne, men han ønskede snarest muligt at få aktindsigt i 6 nærmere angivne sager. Når dette var sket, ønskede A aktindsigt i alle øvrige sager omfattet af sin anmodning – eventuelt ved gennemsyn i ministeriet.

Ved brev af 2. december 2004 traf ministeriet afgørelse vedrørende de 6 sager. A modtog i den forbindelse en række dokumenter, men ministeriet undtog også en række dokumenter med henvisning til offentlighedslovens § 7 og § 10, nr. 1. Ministeriet skrev om ekstrahering således:

”De dokumenter hvori der ikke er givet aktindsigt vurderes ikke at indeholde oplysninger, som ikke fremgår af materiale, der er offentliggjort i sagen. Dokumenterne indeholder dermed ikke oplysninger, der skal udleveres efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 11 (ekstraheringspligt).”

For så vidt angik A's resterende aktindsigtsbegæring bad ministeriet ham om at præcisere begæringen yderligere.

I en e-mail af 5. januar 2005 bad A ministeriet om en revurdering idet han bl.a. skrev således:

”Jeg mener, at en række konkrete dokumenter helt åbenlyst ikke kan falde ind under disse undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven. Det drejer sig bl.a. om:

TRM 740-25. Dokument 3 er f.eks. et notat til statsministeren. Desuden er der i vid udstrækning tale om ’faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet’. Her kan jeg bl.a. fremhæve de dokumenter, som omhandler en eventuel takstnedsættelse på Storebælt og konsekvenserne heraf.”

A påpegede endvidere at der ikke var noget til hinder for at ministeriet valgte en åben linje og gav aktindsigt selv om dokumenterne ville kunne undtages efter offentligheds-

lovens bestemmelser. A bad herefter om snarest muligt at modtage aktindsigt i 13 nærmere opregnede sager.

Ministeriet skrev den 10. januar 2005 til A at grundet et ekstraordinært stort arbejdspress i kontoret kunne revurderingen af dokumenterne såvel som stillingtagen til anmodningen om aktindsigt i de øvrige sager først forventes tilendebragt primo februar.

I en afgørelse af 9. februar 2005 gav ministeriet på baggrund af en revurdering af ministeriets afgørelse af 2. december 2004 samt en vurdering af yderligere 13 sager A aktindsigt i flere dokumenter. Ministeriet undtog dog fortsat en række dokumenter med henvisning til offentlighedslovens § 7, nr. 1, og § 10, nr. 1, samt i et enkelt tilfælde § 13, stk. 1, nr. 2. Vedrørende ekstrahering skrev ministeriet således:

”TRM 740-25 dokument 1-88

Dokumenterne 3 og 4 og tilhørende notat vedlægges. Det bemærkes at der i notatet er ekstraheret således, at afsnit, der rummer en vurdering af den tyske position samt forventninger til den videre proces, ikke indgår i det fremsendte.

...

Dokument 7 [i sag TRM 740-26; min bemærkning] samt dertil hørende bilag vedlægges med undtagelse af bilagene ’Cover fra behandlingen i Koordinationsudvalget ...’ og ’Baggrundsnotat fra Ø-udvalgets behandling ...’, som er udarbejdet til brug for møde mellem ministre og således ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 10, nr. 1. Det bemærkes at der i dokumentet ’Tysk-vinklet operativ baggrundsnotits’ er ekstraheret, således at afsnit, der rummer en vurdering af den tyske holdning og centrale udeståender, ikke fremsendes.

...

TRM 744-11

Sagens dokumenter vedlægges med undtagelse af dokumenterne 27, 28, 30 og 34, der er interne dokumenter, som ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens

§ 7, nr. 1. For så vidt angår dokument 29 bemærkes, at der er ekstraheret, således at afsnit, der rummer en vurdering af den tyske holdning, ikke fremsendes.”

A klagede den 1. marts 2005 til mig over ministeriets afgørelse. A gjorde bl.a. gældende at dokumenterne måtte antages at indeholde en række oplysninger om ”faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet”, og han henviste i den forbindelse til offentlighedslovens §§ 8 og 11. A gjorde opmærksom på at der med en anslået anlægssum på ca. 30 mia. kr. kunne blive tale om danmarkshistoriens hidtil største byggeprojekt, og at der fra en række forskeres og økonomers side var rejst skarp kritik af nyten og rentabiliteten i projektet.

Den 11. marts 2005 bad jeg ministeriet om at måtte modtage de akter som ministeriets afslag på aktindsigt angik, samt eventuelle bemærkninger til A's klage.

I et brev af 19. april 2005 fremsendte ministeriet de akter som A havde fået afslag på aktindsigt i, og ministeriet skrev i en udtalelse bl.a.:

”Ministeriet har ikke givet aktindsigt i en række interne dokumenter, der var omfattet af journalist (A)'s anmodning om aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 7. Det har samtidig været ministeriets vurdering, at hovedparten af de i disse dokumenter indeholdte ’faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet’, jf. offentlighedslovens § 11, er indeholdt i de dokumenter, der blev givet journalisten aktindsigt i, eller i øvrigt er offentligt tilgængelige. Hvor dette efter ministeriets vurdering ikke er tilfældet, er relevante oplysninger ekstraheret og videregivet til journalisten.

Endvidere er der ikke givet aktindsigt i en række andre dokumenter i henhold til offentlighedslovens § 10, nr. 1, da der er tale om materiale, som ministeriet i samarbejde med andre ministerier har udarbejdet til brug for møder i Regeringens Økonomiudvalg.

Endelig bemærkes, at der i en enkelt sag (j.nr. 749-1) er givet afslag på aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2 (’forholdet til fremmede magter’), idet der er tale om et dokument, der omhandler interne tyske forhold. Det er ministeriets vurdering, at aktindsigt heri ville belaste tilidsforholdet til vores tyske samarbejdspartnere og dermed have risiko for at påvirke de pågældende forhandlinger om etablering af en fast forbindelse over Femern Bælt, som er indeholdt i regeringsgrundlaget, afgørende i negativ retning.”

Den 28. april 2005 sendte jeg ministeriets udtalelse til A med henblik på at modtage eventuelle bemærkninger.

Den 7. juni 2005 bad en af mine medarbejdere telefonisk ministeriet om tillige at måtte modtage de akter som A havde fået aktindsigt i. Disse akter modtog jeg den 24. juni 2005.

Den 17. oktober 2005 skrev jeg følgende i min udtalelse til A:

Ombudsmandens udtalelse

”1. Indledning

Jeg kan oplyse at jeg i forbindelse med min behandling af sagen har modtaget to kasser bilag fra Transport- og Energiministeriet med henholdsvis de dokumenter De har modtaget i kopi, og de dokumenter som De har fået afslag på aktindsigt i.

Jeg bemærker indledningsvis at der er flere dokumenter som optræder begge steder. Det drejer sig bl.a. om dokument 7 i sag 740-25. Dette dokument består af en række notater der er udarbejdet af Transport- og Energiministeriet, men som efter det oplyste er udvekslet med Finansministeriet, og som derfor ikke kan anses for interne, samt et notat fra Sund & Bælt og et notat fra COWI. Da dokumenterne som nævnt optræder begge steder, må jeg lægge til grund at de er udleveret til Dem. Som et yderligere eksempel kan nævnes dokument 9 i sag 740-26 (Transport- og

Energiministeriets notat af 2. juli 2004 om 'Orientering vedr. trafikministerens møde med sin tyske kollega 23. juni 2004') der ifølge ministeriets afgørelse af 9. februar 2005 (fejlagtigt) betragtes som et internt arbejdsdokument, men som dog ses udleveret som dokument 16+17 (enslydende dokument) i samme sag.

Til brug for min undersøgelse har en af mine medarbejdere telefonisk fået oplyst af Transport- og Energiministeriet at betegnelsen 'Styregruppe' der optræder i adskillige af dokumenterne, kunne referere til 3 grupper: 1) Det forberedende K-udvalg der er en fast departementschefsgruppe som forbereder møderne i Regeringens Koordinationsudvalg, 2) det forberedende Ø-udvalg (der også benævnes 'Styregruppen under Ø-udvalget') der er en fast departementschefsgruppe som forbereder møderne i Regeringens Økonomiudvalg, og 3) den dansk-tyske styregruppe (der også benævnes 'den dansk-tyske styringskomité'). Ministeriet oplyste i samme forbindelse på min medarbejders forespørgsel at de såkaldte covers eller covernotes (se bl.a. dokument 57 i sag TRM 740-25) er dokumenter som indeholder et kort resumé af et længere notat, og at disse dokumenter altid udarbejdes (typisk af Finansministeriet) direkte til brug for et møde i et ministerudvalg.

2. Interne arbejdsdokumenter

Ministeriet har undtaget en række dokumenter med henvisning til offentlighedslovens § 7, nr. 1, der lyder således:

'§ 7. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,
...'

Jeg har gennemgået dokumenterne i sagen, og der er efter min opfattelse eksempler på at Transport- og Energiministeriet har undtaget dokumenter efter offentlig-

hedslovens § 7, nr. 1, som ikke kan betragtes som interne arbejdsdokumenter.

Som eksempel kan nævnes dokument 1 i sag TRM 100-692. Dokumentet består af flere selvstændige dokumenter, bl.a. et brev til transport- og energiministeren fra den svenske minister for nordisk samarbejde. Dette brev kan ikke anses for et internt arbejdsdokument.

Dokument 8 i sag TRM 740-21 består ligeledes af flere dokumenter, bl.a. en kopi af et brev af 16. januar 2003 fra Det Tyske Mindretalssekretariat i København til (...) i Dansk Industri. Dette brev kan ligeledes ikke anses for et internt arbejdsdokument.

Sag TRM 740-31 dokument 1 indeholder bl.a. en invitation af 8. september 2004 fra transport- og energiministeren til Socialdemokraterne til 'teknisk gennemgang af den faste forbindelse over Femern Bælt' der ligeledes ikke kan anses for et internt arbejdsdokument.

Endelig kan nævnes dokument 27 i sag TRM 744-11 der indeholder et udkast til kapitel 1 og 2 i den dansk-tyske styregruppes fælles rapport, og dokument 20 i sag TRM 740-26 der (bl.a.) omfatter en fælles rapport fra den dansk-tyske styregruppe. Selv om den dansk-tyske styregruppe – der ses at bestå af embedsmænd fra danske og udenlandske (tyske) ministerier – måtte betragtes som en selvstændig myndighed, vil der i givet fald være tale om en selvstændig *international* myndighed der ikke kan anses for en selvstændig myndighed i forvaltningsretlig forstand. De pågældende dokumenter vil derfor allerede af den grund ikke kunne anses for interne arbejdsdokumenter efter offentlighedslovens § 7, nr. 1.

Jeg bemærker endvidere at dokument 18 i sag TRM 740-26 der er en kort orientering til Regeringens Koordinationsudvalg, ikke – som sket – kan undtages som et internt arbejdsdokument. Dokumentet ses dog i stedet at kunne undtages efter offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Jeg har gjort Transport- og Energiministeriet bekendt med min opfattelse.

3. Dokumenter udarbejdet til brug for møder mellem ministre

Ministeriet har undtaget dokumenterne 59 og 69 i sag TRM 744-12 med henvisning til offentlighedslovens § 10, nr. 1.

I relation til sag TRM 740-25 skrev ministeriet i afgørelsen af 9. februar 2005 at dokumenterne '1 og 2 samt 5-88 er interne dokumenter eller dokumenter, der er udarbejdet til brug for møder mellem ministre. Disse dokumenter er ikke omfattet af retten til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7, nr. 1, henholdsvis. § 10, nr. 1'. Ministeriet har således ikke specificeret hvilke dokumenter der blev undtaget efter de enkelte bestemmelser (om ministeriets begrundelsespligt i den forbindelse, se nedenfor pkt. 7).

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 1, lyder således:

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

...'

I den foreliggende sag er det kun sidste led af bestemmelsen i § 10, nr. 1 'dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder' (møder mellem ministre) der er relevant.

Det afgørende er om dokumentet er udarbejdet netop med henblik på at skulle indgå i drøftelser på et møde mellem ministre, hvorimod det ikke kan kræves at dokumentet faktisk bliver anvendt på mødet. Det er i øvrigt uden betydning for anvendelsen af bestemmelsen om der er tale om egentlige ministermøder med deltagelse af samtlige regeringens medlemmer eller om et møde i et ministerudvalg eller en mere uformel drøftelse mellem to eller flere ministre, jf. s. 229, 2. spalte, i betænk-

ning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision.

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

Jeg har ligeledes behandlet spørgsmålet i en nyere sag vedrørende afslag på aktindsigt i regeringens klimastrategi. Sagen kan findes i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 98*.

Jeg har vanskeligt ved at se at dokument 69 i sag 744-12 skulle være udarbejdet til brug for møder mellem ministre. Dokumentet der er dateret den 20. november 2003, er sendt til Transport- og Energiministeriet og indeholder i punktform Finansministeriets bemærkninger til et beslutningsoplæg vedrørende Femern Bælt. Det er muligt at det underliggende beslutningsoplæg er udarbejdet til brug for ministermøder, men det foreliggende dokument der alene indeholder Finansministeriets bemærkninger hertil, kan ikke være beregnet til at skulle præsenteres for ministre på et ministermøde. Jeg bemærker at jeg ikke har taget stilling til hvorvidt dokumentet vil kunne undtages efter andre bestemmelser.

Efter en gennemgang af de undtagne dokumenter i sag 740-25 har jeg for den overvejende dels vedkommende ikke grundlag for at tilsidesætte ministeriets vurdering. Jeg bemærker i den forbindelse at adskillige af dokumenterne udspringer af det samme dokument der blot ses revideret flere gange efterfølgende, se bl.a. Transport- og Energiministeriets og Finansministeriets baggrundsnotat af 28. november 2003 stilet til Regeringens Ø-udvalg (dokument 11) der bl.a. ses revideret den 3. februar 2004 (dokument 17). Nogle dokumenter giver dog anledning til tvivl:

Dokument 10 indeholder 'Beslutningsgrundlag vedr. en fast forbindelse over Femern Bælt' af 4. december 2003. Dokumentet er stilet til Transport- og Energiministeriets departementschef og indeholder bl.a. Transport- og Energiministeriets udkast til notatet 'Foreløbig gennemgang af PWC's rapport om det finansielle grundlag for en fast forbindelse over Femern Bælt' af 28. november 2003. Det fremgår af forsiden at notatet er oversendt til Finansministeriet den 28. november 2003. Notatet kan således ikke anses for internt. Efter min opfattelse ses notatet imidlertid heller ikke at være udarbejdet til brug for et ministermøde.

Herudover kan nævnes dokument 21 af 13. februar 2004 til Transport- og Energiministeriets departementschef. Dokumentet indeholder ligeledes 'Beslutningsgrundlag vedr. en fast forbindelse over Femern Bælt', hvori bl.a. optræder et udkast til talepinde med henblik på møde i Regeringens Økonomiudvalg den 16. februar 2004. Sådanne talepinde vil vel oftest være interne, men det fremgår af forsiden at materialet 'er under fortsat drøftelse med Finansministeriet'. Materialet må således anses for udleveret til udenforstående – i dette tilfælde Finansministeriet – og har derfor mistet sin interne karakter. Ligeledes kan dokumentet ikke anses for udar-

bejdet til brug for et ministermøde da det ikke kan være hensigten at dokumentet omdeles til de øvrige ministre. Jeg har ikke taget stilling til hvorvidt dokumentet vil kunne undtages fra aktindsigt efter andre bestemmelser.

Dokument 29 der er et notat af 27. november 2003 til Transport- og Energiministeriets departementschef, indeholder bl.a. Transport- og Energiministeriets foreløbige 'liste med spørgsmål [til PWC rapporten; min bemærkning], som vil blive sendt til Berlin og som vil danne grund for vores drøftelse med PWC/det tyske Finansministerium'. Hvis den pågældende liste således er videregivet til udenforstående, har den mistet sin interne karakter. Listen kan ligeledes ikke anses for udarbejdet til brug for ministermøde.

Jeg har gjort Transport- og Energiministeriet bekendt med min opfattelse.

4. Ekstrahering

For dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 7 og § 10 gælder der en pligt til ekstrahering, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

'§ 11. Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-4, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.

...'

Ministeriet anførte i afgørelsen af 2. december 2004 at ministeriet havde vurderet at de dokumenter der ikke var givet aktindsigt i, ikke indeholdt oplysninger som ikke fremgik af materiale der var offentliggjort i sagen. Dokumenterne indeholdt dermed 'ikke oplysninger, der skal udleveres efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 11 (ekstraheringspligt)'.

Ministeriet skrev i udtalelsen til mig af 19. april 2005 at ministeriet ikke havde givet aktindsigt i en række interne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 7, og at

det samtidig havde været ministeriets vurdering at 'hovedparten af de i disse dokumenter indeholdte 'faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet', jf. offentlighedslovens § 11, er indeholdt i de dokumenter, der blev givet journalisten aktindsigt i, eller i øvrigt er offentligt tilgængelige'. Ministeriet anførte videre at hvor dette efter ministeriets vurdering ikke var tilfældet, var relevante oplysninger ekstraheret og videregivet til journalisten. Ministeriet omtalte herefter dokumenter undtaget efter offentlighedslovens § 10, nr. 1, men omtalte ikke i den forbindelse ekstraheringspligten i § 11, stk. 1.

Herefter fremgår det efter min opfattelse ikke klart om ministeriet har foretaget en vurdering efter § 11, stk. 1, i relation til de dokumenter der er undtaget efter § 10, nr. 1.

Herudover bemærker jeg at ministeriet i afgørelsen af 9. februar 2005 har anvendt begrebet ekstrahering i en anden betydning end forudsat i offentlighedslovens § 11, stk. 1. Jeg henviser herved til ministeriets omtale af dokumenterne 3 og 4 i sag 740-25. Dokument 3 er et brev til statsministeren fra transport- og energiministeren vedlagt et statusnotat for Femern Bælt projektet, mens dokument 4 er et brev til ministersekretariatene i Økonomi- og Erhvervsministeriet og Finansministeriet vedlagt en kopi af transport- og energiministerens brev til statsministeren og det omtalte statusnotat. Ministeriet har i afgørelsen af 9. februar 2005 anført herom:

'Dokumenterne 3 og 4 og tilhørende notat vedlægges. Det bemærkes at der i notatet er ekstraheret således, at afsnit, der rummer en vurdering af den tyske position samt forventninger til den videre proces, ikke indgår i det fremsendte.'

Ligeledes kan nævnes Transport- og Energiministeriets omtale af dokument 29 i sag 744-11. Dokumentet ses at være det samme som det omtalte statusnotat for Fe-

mern Bælt projektet. Også her siger ministeriet at 'der er ekstraheret, således at afsnit, der rummer en vurdering af den tyske holdning, ikke fremsendes'.

Endelig har ministeriet vedrørende dokument 7 i sag 740-26 anført at der i dokumentet 'Tysk-vinklet operativ baggrundsnotits' er ekstraheret således 'at afsnit, der rummer en vurdering af den tyske holdning og centrale udeståender, ikke fremsendes'. Dokument 7 indeholder materiale til brug for statsministerens besøg i Berlin den 15. juni 2004, og materialet er oversendt pr. e-mail til Udenrigsministeriet og Statsministeriet.

Der ses således i alle tilfælde at være tale om dokumenter der ikke ville kunne undtages fra aktindsigt som interne arbejdsdokumenter idet de er overgivet til udenforstående (ligesom der ikke er tale om dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 10). Det kan derfor ikke komme på tale at anvende § 11, stk. 1, om ekstrahering for disse dokumenters vedkommende. Der er i stedet tale om at ministeriet har valgt at undtage visse afsnit i dokumenterne fra aktindsigt – sandsynligvis efter overvejelser der ville have kunnet støttes på offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2.

Sammenfattende mener jeg at den måde som ministeriet her har anvendt begrebet ekstrahering på, sammenholdt med at der ikke ses at være dokumenter i sagen omfattet af § 7, nr. 1, eller § 10, nr. 1, hvoraf det udtrykkeligt fremgår at ministeriet har foretaget ekstrahering efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, kan skabe en vis uklarhed omkring ministeriets overvejelser herom.

Jeg har gjort Transport- og Energiministeriet bekendt med min opfattelse.

De har i øvrigt i Deres e-mail af 5. januar 2005 til ministeriet selv peget på at der i de undtagne dokumenter i vid udstrækning må være tale om faktiske omstændigheder der er af væsentlig betydning for sags-

forholdet, og De har herved fremhævet 'de dokumenter, som omhandler en eventuel takstnedsættelse på Storebælt og konsekvenserne heraf'.

På den baggrund bemærker jeg følgende:

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

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

...

Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke, lige så lidt som efter den gældende lov, være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger der isoleret set gengiver ob-

jektive kendsgerninger, som f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.

...'

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

Ministeriet har undtaget flere dokumenter vedrørende spørgsmål om takstnedsættelser på Storebæltsforbindelsen. Se bl.a. Transport- og Energiministeriets udkast til notatet 'Konsekvenser af takstnedsættelser på Storebæltsforbindelsen for trafikken via Femern Bælt' af 19. februar 2004 (dokument 24 i sag TRM 740-25) hvoraf det indledningsvis fremgår at notatet vurderer risikoen for Femern Bælt projektet i lyset af den konkurrence der er mellem de to faste forbindelser. Risikoen belyses gennem følsomhedsberegninger og ved at opstille scenarier, og risikoen søges afdækket gennem en sammenlignende analyse med hensyn til parametrene rejsetid, kørselsomkostninger og takster.

Sådanne skøn mv. over fremtidige forhold indebærer ikke i sig selv at oplysningerne er undtaget fra ekstraheringspligten. Jeg henviser herved til den ovenfor omtalte ombudsmandssag vedrørende afslag på aktindsigt i regeringens klimastrategi hvor jeg ligeledes fandt at oplysninger angående fremskrivninger eller skøn over fremtidige forhold ikke i sig selv gjorde at oplysningerne ikke var omfattet af ekstraheringspligten. Til illustration kan også nævnes dokument 27 i sag TRM 740-25 – Transport- og Energiministeriets notat om 'Femern og Storebæltstaksterne' af 12. marts. 2004. Dokumentet består bl.a. af et afsnit om økonomiske overvejelser (afsnit 1) der efter min opfattelse må anses for oplysninger omfattet af ekstraheringspligten i § 11, stk. 1. Derimod ses de følgende af-

snit 'Politiske overvejelser' og 'Løsningsmuligheder' ikke at være omfattet af ekstraheringspligten.

Jeg har gjort Transport- og Energiministeriet bekendt med min opfattelse.

5. Forholdet til fremmede magter

Ministeriet har undtaget et enkelt dokument (dokument 1 i sag TRM 749-1) fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2. Bestemmelsen lyder således:

'§ 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,

...'

Det er en betingelse for anvendelse af bestemmelsen i § 13, stk. 1, at der foretages et konkret skøn omkring hvorvidt retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i en sag eller et dokument bør vige for de nærmere opregnede hensyn i § 13, stk. 1, nr. 1-6, til offentlige og private interesser. Det følger af bestemmelsens formulering at aktindsigt kun kan afslås hvis der er nærliggende fare for at de nævnte interesser vil lide skade af betydning, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg B, sp. 122, og betænkning 325/1963 om offentlighed i forvaltningen, s. 61. I ministeriets afgørelse af 9. februar 2005 anførte ministeriet om det pågældende dokument at det 'omhandler interne tyske forhold og er således ikke omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2'. Ministeriet begrundede dette nærmere i udtalelsen til mig af 19. april 2005. Ministeriet skrev i den forbindelse at det var ministeriets vurdering at 'aktindsigt heri ville belaste tillidsforholdet til vores tyske samarbejdspartnere og dermed have risiko for at påvirke de pågældende forhandlinger

om etablering af en fast forbindelse over Femern Bælt, som er indeholdt i regeeringsgrundlaget, afgørende i negativ retning'.

Hvis de hensyn der er nævnt i § 13, stk. 1, nr. 1-6, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal den der har fremsat anmodning om aktindsigt gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold, jf. bestemmelsens stk. 2.

Ministeriet ses efter det oplyste ikke at have foretaget en sådan vurdering efter § 13, stk. 2, og der er efter min opfattelse ikke grundlag for at undtage hele det omhandlede dokument med hjemmel i § 13, stk. 1, nr. 2.

Jeg har gjort Transport- og Energiministeriet bekendt med min opfattelse.

6. Meroffentlighed

Meroffentlighedsprincippet er lovfæstet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., og ifølge betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision bør princippet udstrækkes særlig vidt i relation til repræsentanter for medierne, se betænkningen s. 129 ff. Dette fremgår ligeledes af Justitsministeriets vejledning fra 1986 om offentlighedsloven (vejledning nr. 11687 i Retsinformation), jf. vejledningens pkt. 17, samt forordet til vejledningen.

Bestemmelsen blev indsat for at understrege at offentlighedslovens regler ikke er til hinder for at myndighederne giver oplysninger i videre omfang, herunder på anden måde eller i anden form end loven forpligter til (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 211). Det blev endvidere af Offentlighedsudvalget anset for ønskeligt at myndighederne ikke blot nøjes med at undersøge om en anmodning om aktindsigt kan afslås af formelle grunde eller med hjemmel i offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, men at de mere frit overvejer om hemmeligholdelse i konkrete tilfælde overhovedet er påkrævet, jf.

ovennævnte betænkning nr. 857/1978, s. 70.

En ordning hvorefter der ikke opstilles flere restriktioner for videregivelse og formidling af informationer end påkrævet af hensyn til tungtvejende samfundsmæssige hensyn, harmonerer desuden bedst med bestemmelsen i artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

Jeg henviser endvidere til sagerne trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 504*, for 1998, s. 403*, og for 1995, s. 244*, om bl.a. meroffentlighed i relation til pressen.

Transport- og Energiministeriet har ikke omtalt spørgsmålet om meroffentlighed, og jeg må herefter lægge til grund at ministeriet ikke har overvejet dette.

Under hensyn til det ovenfor anførte om pressens særlige behov for information er det min opfattelse at ministeriet burde have overvejet om der i kraft af meroffentlighedsprincippet alligevel burde meddeles Dem aktindsigt i (nogle af) de undtagne dokumenter.

Jeg har gjort Transport- og Energiministeriet bekendt med min opfattelse.

7. Begrundelsespligt

I ministeriets afgørelse af 9. februar 2005 anførte ministeriet at dokumenterne 1, 2 og 5-88 i sag 740-25 var undtaget i medfør af offentlighedslovens §§ 7, nr. 1, henholdsvis 10, nr. 1.

Ministeriets afgørelse om at give delvis aktindsigt var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Da afgørelsen var delvis bebyrdende for (X) Avis, var ministeriet forpligtet til at begrunde afgørelsen, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24. Begrundelsen skal bl.a. indeholde en henvisning til den eller de retsregler der er blevet anvendt.

Der er efter min mening ikke tvivl om at ministeriet herefter var forpligtet til specifikt i forhold til de enkelte tilbageholdte dokumenter at oplyse efter hvilken be-

stemmelse dokumentet var blevet nægtet udleveret. Heri ligger ikke at ministeriet var forpligtet til dokument for dokument at forklare hvorledes undtagelsesbestemmelsen var blevet anvendt. Ministeriet kunne nøjes med at henvise til at undtagelsen var sket med støtte i den pågældende bestemmelse – eventuelt ved på aktlisten ud for hvert dokument at anføre hvilken bestemmelse der var blevet anvendt.

Jeg mener derfor det er en fejl at ministeriet i afgørelsen af 9. februar 2005 blot angav at en række dokumenter ikke blev udleveret, og som grund henviste til offentlighedslovens § 7, nr. 1, henholdsvis § 10, nr. 1, men uden at specificere hvilke dokumenter der var blevet anset for omfattet af de pågældende bestemmelser.

Herudover burde ministeriet have angivet hjemmelsbestemmelsen i de tilfælde hvor ministeriet udelod afsnit der rummede en vurdering af den tyske holdning (se ovenfor, pkt. 4).

Jeg har gjort Transport- og Energiministeriet bekendt med min opfattelse.

8. Henstilling

På baggrund af ovennævnte har jeg i dag henstillet til Transport- og Energiministeriet at genoptage behandlingen af sagen med henblik på at der træffes en ny afgørelse i sagen.

9. Sammenfatning

Der er efter min opfattelse eksempler på at Transport- og Energiministeriet har undtaget dokumenter efter offentlighedslovens § 7, nr. 1, som ikke kan betragtes som interne arbejdsdokumenter.

Jeg har endvidere rejst tvivl i relation til nogle af de dokumenter som ministeriet har undtaget i medfør af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Den måde som ministeriet har anvendt begrebet ekstrahering på, sammenholdt med at der ikke ses at være dokumenter i sagen omfattet af offentlighedslovens § 7,

nr. 1, eller § 10, nr. 1, hvoraf det udtrykkeligt fremgår at ministeriet har foretaget ekstrahering efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, kan endvidere efter min opfattelse skabe en vis uklarhed omkring ministeriets overvejelser herom. Jeg har i den forbindelse fremsat nogle synspunkter vedrørende ekstrahering – særligt i relation til dokumenterne vedrørende eventuelle takstnedsættelser på Storebæltsforbindelsen.

Ministeriet ses endvidere efter det oplyste ikke at have foretaget en vurdering efter offentlighedslovens § 13, stk. 2, i relation til det dokument ministeriet har undtaget med henvisning til § 13, stk. 1, nr. 2.

Under hensyn til pressens særlige behov for information er det min opfattelse at ministeriet burde have overvejet om der i kraft af meroffentlighedsprincippet alligevel burde meddeles Dem aktindsigt i (nogle af) de undtagne dokumenter.

Endelig har jeg kritiseret ministeriets begrundelse i afgørelsen af 9. februar 2005.

På ovennævnte baggrund har jeg i dag henstillet til Transport- og Energiministeriet at genoptage behandlingen af sagen med henblik på at der træffes en ny afgørelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.”

Ministeriet oplyste efterfølgende at ministeriet havde genoptaget sagen. Jeg meddelte herefter at jeg ikke foretog mig mere på det foreliggende grundlag.

NOTER: (*) FOB 1989, s. 175, FOB 1995, s. 244, FOB 1998, s. 403, FOB 2001, s. 504, og FOB 2004, s. 98.

Udenrigsministeriets sagsområde

Der er i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2005 afsluttet 19 sager inden for Udenrigsministeriets sagsområde. 12 af disse sager blev afvist.

De resterende 7 sager blev realitetsbehandlet: 6 sager handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om generelle spørgsmål. I alt 1 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 31, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	6	1	0	3
Generelle spørgsmål	1	0	1	0
<i>I alt</i>	<i>7</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>3</i>

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 17-1: Udenrigsministeriets delegation af ansættelseskompetence til konsulentfirma

17-1. Udenrigsministeriets delegation af ansættelseskompetence til konsulentfirma

Ansættelses- og arbejdsret 9.9. – Forvaltningsret 1113.3 – 12.1 – 2.2.

Det fremgik af en konkret sag som ombudsmanden havde til behandling, at Udenrigsministeriet havde indgået kontrakt med et privat konsulentfirma om rekruttering af medarbejdere til danske hjælpeprogrammer i udviklingslandene.

På eget initiativ rejste ombudsmanden spørgsmål om lovligheden af Udenrigsministeriets delegation.

Ombudsmanden udtalte at en myndighed ikke uden udtrykkelig lovhjemmel kan delegere kompetencen til at træffe forvaltningsretlige afgørelser til en privat virksomhed. Adgangen til at overlade det til en privat virksomhed at forberede sager hvor der træffes forvaltningsretlige afgørelser, er endvidere begrænset. Videre udtalte ombudsmanden at der ikke kunne gives nogen klar afgrænsning af hvilke sagsforberedende skridt der uden udtrykkelig lovhjemmel kan overlades til private. I den konkrete sag havde ombudsmanden ikke bemærkninger til at Udenrigsministeriet overlod det til det private firma at forestå det praktiske arbejde med afsendelse af breve med afslag på ansættelse. Derimod tilkendegav ombudsmanden at selve udformningen af begrundelser for afslag på ansættelse ikke uden udtrykkelig lovhjemmel kan overlades til private.

Udenrigsministeriet oplyste herefter at ministeriet fremtidigt ville sikre sig at der bag de konkrete afslag ville ligge en skriftlig instruks fra ministeriet. Ombudsmanden lagde til grund at de konkrete begrundelser for afslag i nødvendigt omfang ville være beskrevet i instruksen. Herefter, og da Udenrigsministeriet havde bekræftet at ministeriet selv – efter at have modtaget alle foreliggende oplysninger om ansøgerne – traf alle afgørelser i de omhandlede ansættelsessager, foretog ombudsmanden sig ikke videre i sagen.

(J.nr. 2003-2534-809).

På baggrund af min behandling af en konkret sag hvoraf det fremgik at Udenrigsministeriet havde indgået kontrakt med et privat konsulentfirma om rekruttering af medarbejdere til danske hjælpeprogrammer i udviklingslandene, bad jeg i brev af 21. juli 2003 Udenrigsministeriet om en udtalelse til brug for mine overvejelser om hvorvidt der var grundlag for at jeg af egen drift efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, tog spørgsmålet om ministeriets delegation op til undersøgelse. Jeg vedlagde kopi af bilag fra den konkrete sag hvoraf det fremgik at konsulentfirmaet havde meddelt en ansøger afslag på ansættelse i en stilling som Danida rådgiver.

Udenrigsministeriet afgav i brev af 6. august 2003 følgende udtalelse:

”Med henvisning til Deres skrivelse af 21. juli 2003 vedrørende delegation i ansættelsessager skal oplyses, at Udenrigsministeriet udliciterede rekrutteringen af bilaterale langtidsrådgivere til firmaet (X) per 1. januar 2003.

Finansministeriet har i sit cirkulære vedr. udbud og udlicitering af statslige drifts- og anlægsopgaver anført, at opgaver, som vil kunne udføres af eksterne leverandører med passende mellemrum skal underkastes en udbudsrunde, samt at opgaverne skal udliciteres, hvis det gennem udbuddet godtgøres, at det, alle forhold taget i betragtning, er det mest fordelagtige for staten.

Den danske udviklingsbistand har de seneste år ændret sig fra enkeltstående projekter til sektorprogrammer, hvilket stiller an-

dre krav til de udsendte rådgiveres kompetence end tidligere, hvor rådgiveren ud over at blive bedømt på sin faglige kunnen nu også i højere grad end det tidligere var tilfældet skal vurderes i forhold til andre tungtvæjende kompetencer som f.eks. ledelse, samarbejdsevne og kommunikationsevner.

Det besluttedes derfor at udbyde rekrutteringen af bilaterale Danida rådgivere. Fem firmaer med erfaring fra rekruttering til bl.a. andre statslige og kommunale organer blev indbudt til at afgive tilbud, og på baggrund af den afholdte licitation blev rekrutteringsfirmaet (X) udvalgt til at varetage opgaven for foreløbig en treårig periode. Licitationen og de efterfølgende forhandlinger er gennemført i et tæt samarbejde med Kammeradvokaten.

Kopi af kontrakten mellem Udenrigsministeriet og (X) er vedlagt til orientering. Af kontrakten (2.1) fremgår, at 'Udenrigsministeriet har ansættelseskompetencen, og det er således alene Udenrigsministeriet, der beslutter, om en af leverandøren foreslået kandidat ansættes i den pågældende rådgiverstilling'.

Af vedlagte retningslinier for rådgiverrekruttering og -administration fremgår ligeledes at 'interviewpanelet træffer endelig afgørelse om indstilling af kandidat' ... Og 'i tilfælde af uenighed i interviewpanelet om en kandidat involveres S.SNP (Kontoret for NGO- og Personelbistand)'. Interviewpanelet har deltagelse af en repræsentant for samarbejdslandets myndigheder, ambassaden i det land, rådgiveren skal udsendes til eller chefrådgiveren ved det pågældende sektorprogram samt en repræsentant for Udenrigsministeriets Tjeneste for Sektorfaglige anliggender samt (X).

Når en Danida rådgiver skal ansættes, starter (X) en analysefase, hvor de ønskede faglige og personlige egenskaber afdækkes. Det sker i tæt samarbejde med Udenrigsministeriet og de danske ambassader i samarbejdslandene. Herefter opstilles en job- og kravprofil og stillingen annonceres. (X) gen-

nemgår listen over ansøgere i samarbejde med Udenrigsministeriet, samarbejdspartnerne og ambassader. Firmaet gennemfører selv de indledende interview med de udvalgte kandidater, inden de bedste kandidater herfra præsenteres for ansættelsesudvalget bestående af repræsentanter fra Udenrigsministeriet, modtagerlandet og ambassaden, der sammen træffer den endelige afgørelse.

I forbindelse med en gennemgang af den samlede liste over ansøgere peger såvel samarbejdspartneren, ambassaden og Udenrigsministeriet på de ansøgere, som efter en gennemlæsning af de modtagne ansøgninger, virker bedst kvalificerede til den opslåede stilling og derfor anbefales indkaldt til de indledende interview. Det er tillige repræsentanter for de samme grupper, der indgår i ansættelsespanelet, hvor den endelige beslutning om ansættelse af en kandidat til rådgiverstillingen normalt tages.

Rekrutteringsprocessen er udliciteret til (X), men beslutningen om hvem, der indkaldes til interview, og hvordan stillingen endeligt besættes ligger fortsat hos Udenrigsministeriet."

Udenrigsministeriet fremsendte samtidig med udtalelsen kopi af kontrakten mellem ministeriet og X samt kopi af regler for samarbejde mellem ministeriet og X (sagsbehandlerinstruks vedrørende arbejdsopgaver og kommunikationslinier fra februar 2003).

Den 20. april 2004 fremsendte Udenrigsministeriet kopi af sagsbehandlerinstruksen i en revideret udgave fra marts 2004.

I kontrakten mellem Udenrigsministeriet og X er bl.a. fastsat følgende bestemmelser:

"2. Udenrigsministeriets enekompetence

2.1 Udenrigsministeriet har ansættelseskompetencen, og det er således alene Udenrigsministeriet, der beslutter, om en af leverandøren foreslået kandidat ansættes i den pågældende rådgiverstilling. Udenrigsministeriet fastsætter og forhandler endvidere rådgiverens lønninger og de øvrige vilkår for ansættelsen.

...

5. Generel garanti m.v.

...

5.3 Leverandøren er forpligtet til at overholde de almindelige forvaltningsretlige regler, herunder i relation til kontakten med ansøgerne f.eks. angående reglerne om aktindsigt. Leverandøren kan søge bistand herom hos Udenrigsministeriet.

...

19. Godkendelse af leverandørens medarbejdere, kontaktperson m.v.

19.1 De af leverandørens medarbejdere, der deltager i interviews med ansøgere eller på anden måde indgår direkte i rekrutteringsteamet, skal godkendes af Udenrigsministeriet og må kun udskiftes efter aftale med Udenrigsministeriet.

...

22. Tavshedspligt

22.1 Leverandøren og dennes medarbejdere skal iagttage ubetinget tavshed med hensyn til oplysninger vedrørende Udenrigsministeriet eller andres forhold, som de får kendskab til i forbindelse med denne kontrakt. Udenrigsministeriet kan forlange, at hver enkelt medarbejder skal underskrive sædvanlige tavshedserklæringer."

Af Udenrigsministeriets reviderede sagsbehandlerinstruks fra marts 2004 fremgår det bl.a. at ministeriets arbejdsopgaver i rekrutteringsprocessen bl.a. består i at godkende X's udkast til job- og kravprofil, at træffe beslutning om hvilke ansøgere der skal indkaldes til det endelige interview, at deltage i interviewpanelet som træffer endelig afgørelse om indstilling af en kandidat, og at indgå kontrakt med den valgte kandidat. Det fremgår endvidere at X's arbejdsopgaver i rekrutteringsprocessen bl.a. består i at udarbejde forslag til tidsplan for rekrutteringen, udkast til job- og kravprofil samt liste over samtlige ansøgere, at forestå indledende screening af ansøgere og praktiske opgaver i forbindelse med interviewproceduren, og efter Udenrigsministeriets afgørelse om ansættelse af

en ansøger at meddele afslag til de øvrige ansøgere.

Den 14. juli 2005 afgav jeg en foreløbig redegørelse om sagen. Jeg anførte følgende i min foreløbige udtalelse:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

"Ifølge Finansministeriets cirkulære nr. 42 af 1. marts 1994, som var gældende indtil 1. januar 2003, var myndighedsafgørelser eller anden myndighedsudøvelse undtaget fra statslige myndigheders pligt til at foretage udbud (cirkulærets § 2).

Professor, dr. jur. Bent Christensen har efter anmodning fra Udliciteringsrådet i april 1997 udarbejdet et responsum vedrørende rækkevidden af udbudscirkulærets § 2 om undtagelse af myndighedsopgaver. Heri anføres bl.a. følgende (s. 10-11 og s. 16-17):

"Virksomhed, der består i udstedelse af forvaltningsakter, eller som indebærer udøvelse af tvang, er helt utvivlsomt kerne i undtagelsesbestemmelsen i cirkulærets § 2 og kan således som altovervejende hovedregel ikke udbydes. Ud fra de betragtninger om hjælpeydelse og kerneydelser, som fremhæves i afsnit 1.8 nedenfor, kan der argumenteres for, at også selve udstedelsen af forvaltningsakter kan udliciteres, når det er muligt at fastlægge grundlaget for udstedelse af den enkelte forvaltningsakt utvetydigt i regler. Hensynet til at fastholde en klar afgrænsning taler imidlertid for, at udstedelse af forvaltningsakter ubetinget bør anses for omfattet af § 2.

...

1.8 Kerneydelser og hjælpefunktioner

Selv hvor udgangspunktet er, at udbud ikke kan ske eller eventuelt ikke bør ske – ved udstedelse af forvaltningsakter mv. ... – kan der blive tale om udbud af underordnede dele af disse opgaver.

...

Sondringen mellem kerneydelser og hjælpefunktioner kan også få betydning ved den utvivlsomme 'myndighedsudøvelse', der består i udstedelse af forvaltningsakter. Det gælder både for den sagsforberedelse, der går forud for forvaltningsaktens udstedelse, og for overvågningen af, om den retstilstand, som forvaltningsakten har skabt, respekteres.

Hvor det åbenbart er uden indflydelse på både forvaltningsprocessen og på forvaltningsaktens indhold, om et led i sagsforberedelsen udføres af forvaltningens ansatte eller af andre, er udlicitering af sådanne sagsforberedelsesskridt ikke udelukket. Det vil især kunne ske ved målinger og beregninger, hvor grundlaget er entydigt fastlagt enten i lovgivningen eller af forvaltningen. Den således afgrænsede sagsforberedelse giver ikke anledning til den retlige ulighed, som er kernen i 'myndighedsudøvelse'.

I praksis går man i hvert fald på visse områder videre. Udkast til lokalplaner, der, når de er vedtaget, er bindende for borgerne, udarbejdes således i praksis i vidt omfang af private firmaer. Praksis lader sig forsvare ved en henvisning til, at der er kommunalbestyrelsen, der træffer afgørelsen, tilmed efter en ganske omfattende offentlighedsproces.'

Professor, dr. jur. Carsten Henriksen har ligeledes efter anmodning fra Udliciteringsrådet i december 2004 udarbejdet et responsum vedrørende de retlige muligheder og rammebetingelser for udlicitering af myndighedsopgaver. Carsten Henriksen henviser bl.a. til Bent Christensens sondring mellem kerneydelser og hjælpefunktioner og anfører herefter følgende (s. 66):

'...

For så vidt forberedelsen af en vis type sager kræver særlige uddannelsesmæssige (akademiske) forudsætninger, vil der omvendt være en – retssikkerhedsbegrundet – grænse for udlicitering af sagsforbe-

redelsen uden særskilt hjemmel. Det er derfor ikke al sagsforberedelse, der uden videre kan udliciteres. Tværtimod kræver udlicitering af hjælpefunktioner som de nævnte hjemmel i det omfang, de forskellige administrative funktioner inden for et retsområde ud fra en konkret – retssikkerhedsbegrundet – vurdering må opfattes som en *helhed* – og det er i realiteten forholdet i langt de fleste praktisk forekommende tilfælde. Området for udlicitering af sagsforberedende elementer er således meget snævert og i hovedsagen begrænset til de funktioner, der kan udskilles som rene – teknisk eller analytisk prægede – 'forundersøgelser' af den art, som der er givet en række eksempler på i det foregående.

...'

Som det fremgår, kræver det udtrykkelig lovhjemmel hvis en myndighed overlader det til en privat virksomhed at udstede forvaltningsakter, ligesom adgangen til at overlade sagsforberedelse i sager hvor der skal udstedes forvaltningsakter, er begrænset af retssikkerhedsmæssige hensyn. En entydig afgrænsning af hvilke sagsforberedelsesskridt det ikke uden udtrykkelig lovhjemmel kan overlades til en privat virksomhed at udføre, lader sig næppe foretage, men som anført i det af Bent Christensen udarbejdede responsum kan det ikke anses for udelukket at udlicitere sagsforberedelsesskridt i tilfælde hvor det åbenbart er uden indflydelse på både forvaltningsprocessen og på forvaltningsaktens indhold om et led i sagsforberedelsen udføres af forvaltningens ansatte eller af andre.

Herudover må de almindelige forvaltningsretlige regler om sagsoplysning tages i betragtning. I en sag som er optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 105*, og som angik anvendelsen af anonyme medarbejderbidrag i sager om afskedigelse og andre indgribende perso-

naleforanstaltninger, er bl.a. anført følgende:

'Myndigheden er ikke afskåret fra at benytte private konsulentfirmaer eller anden form for privat bistand til sagsoplysningen. Men myndigheden må i givet fald sikre sig at samtlige indhentede oplysninger af betydning for sagen videregives til myndigheden, således at de kan indgå umiddelbart i grundlaget for myndighedens afgørelse. Dette gælder såvel skriftligt som mundtligt modtagne oplysninger. En sådan videregivelse er påkrævet, dels for at myndigheden som forudsat i det almindelige forvaltningsretlige sagsoplysningsprincip selv kan kontrollere at de fornødne oplysninger for afgørelsen foreligger, dels for at myndigheden kan sikre sig at partshøring og aktindsigt foretages i overensstemmelse med de almindelige bestemmelser herom. Jeg henviser i den forbindelse til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (1994), s. 162 og s. 322 ff.'

Det fremgår af sagen at ordningen vedrørende rekruttering af langtidsrådgivere for Danida indebærer at beslutningen om hvilke ansøgere der indkaldes til interview, og hvordan stillingen endelig besættes, fortsat ligger hos Udenrigsministeriet. Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger. Jeg går i den forbindelse ud fra at samtlige oplysninger om ansøgerne, herunder de oplysninger som (X) modtager i forbindelse med det indledende interview, videregives til Udenrigsministeriet. Jeg går endvidere ud fra at beslutning i forbindelse med andre forvaltningsafgørelser ligeledes træffes af ministeriet, herunder afgørelser vedrørende anmodninger om aktindsigt. Endvidere går jeg ud fra at beslutning træffes af ministeriet hvis der i sagen opstår spørgsmål om udsættelse af afgørelsen i medfør af reglerne i forvaltningslovens §§ 11 eller 21.

Et særligt spørgsmål i sagen angår afslag til de ansøgere der ikke får den ledige stilling. Det er fast antaget at afslag på an-

sættelse hos en forvaltningsmyndighed er en afgørelse i forvaltningslovens forstand og skal begrundes i overensstemmelse med lovens §§ 22-24. Om begrundelsesreglerne er bl.a. anført følgende i Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 559 og 565:

'Ved besættelse af stillinger i den offentlige forvaltning vil det efter omstændighederne kunne være vanskeligt at meddele en mere indgående begrundelse til det ofte store antal ansøgere der får afslag. Afslaget er en afgørelse og som sådan omfattet af begrundelsespligten. Men i almindelighed må man nøjes med i standardiseret form at beskrive de hovedhensyn (f.eks. uddannelse, hidtidig erhvervs erfaring, arbejdsmæssige interessefelter etc.) som er blevet tillagt vægt, samt i fornødent omfang de faktiske omstændigheder, uden i det enkelte tilfælde at kunne gå nærmere ind på skønsafvejningen. For ansøgere der har været udtaget til samtale, vil yderligere hensyn, bl.a. vedrørende det personlige indtryk i forhold til stillingens karakter og krav, efter omstændighederne kunne anføres.

...

Begrundelsen skal være *korrekt*. Umiddelbart viser dette hen til at de angivelser om faktiske forhold, retsregler etc. som er indeholdt i begrundelsen, i sig selv skal være rigtige (objektivt korrekte). Men i forhold til begrundelsen og dens funktion er det i højere grad kravet om subjektiv korrekthed der er afgørende; begrundelsen skal først og fremmest være korrekt i den forstand at den skal være et sandt udtryk for de forhold og overvejelser (også selv om de er tvivlsomme eller ligefrem ulovlige) der har ført myndigheden frem til den trufne afgørelse.'

Det fremgår af sagen at (X) meddeler afslag til de ansøgere som ikke ansættes. Det er ikke oplyst om begrundelsen som ledsager afslaget, udformes af Udenrigsministeriet eller (X).

Det giver mig ikke anledning til bemærkninger at Udenrigsministeriet overlader det til (X) at forestå det praktiske arbejde i forbindelse med afsendelse af de breve hvormed der meddeles afslag til de ansøgere som ikke opnår ansættelse. Derimod er det min foreløbige opfattelse at der uden udtrykkelig lovhjemmel ikke er mulighed for at overlade det til en privat virksomhed at udforme den begrundelse som ledsager afslaget. Jeg henviser til at overladelse til en privat virksomhed af at udføre sagsbehandlingsskridt i forbindelse med udstedelsen af forvaltningsakter forudsætter at det pågældende sagsbehandlingsskridt åbenbart er uden indflydelse på både forvaltningsprocessen og på forvaltningsaktens indhold. Efter min opfattelse er denne betingelse ikke opfyldt. Derudover henviser jeg til kravet om at begrundelsen skal være subjektiv korrekt i den forstand at den skal afspejle de forhold og overvejelser som har ført Udenrigsministeriet frem til afgørelsen om ikke at ansætte den pågældende ansøger. Dette krav kan formentlig bedst opfyldes hvis begrundelsen udformes af Udenrigsministeriet, selv om jeg er opmærksom på at beslutningen om ansættelse træffes efter en drøftelse hvori både Udenrigsministeriet og (X) deltager.”

Den foreløbige redegørelse blev den 14. juli 2005 sendt til Udenrigsministeriet med henblik på at ministeriet kunne få lejlighed til at komme med bemærkninger til min foreløbige vurdering af sagen. Jeg bad samtidig Udenrigsministeriet om at oplyse om de begrundelser som ledsager afslag på ansættelse, udformes af ministeriet eller X.

Udenrigsministeriet har i brev af 12. december 2005 anført følgende:

”Med henvisning til Deres skrivelse af 14. juli 2005, hvori der rejses spørgsmål om afslag til de ansøgere, der ikke får den ledige

stilling, kan Udenrigsministeriet oplyse følgende:

De forudsætninger, som De lægger til grund for Deres vurdering af Udenrigsministeriets delegation af ansættelseskompetence til et konsulentfirma, er korrekte. Udenrigsministeriet modtager alle de oplysninger, som er tilgængelige for konsulentfirmaet. Udenrigsministeriet træffer alle afgørelser i forbindelse med indkaldelse af kandidater til interview, evt. genopslag af stilling samt den endelige besættelse af stillingen.

I lyset af Deres bemærkninger om udformningen af afslaget til ansøgere vil Udenrigsministeriet fremover sikre, at der ud over det aftalte ved det afsluttende interview, foreligger en skriftlig instruks fra Udenrigsministeriet vedrørende de konkrete afslag.”

Ombudsmandens endelige udtalelse

”Efter at have gennemgået Udenrigsministeriets bemærkninger til min foreløbige redegørelse fastholder jeg i det hele det som jeg har givet udtryk for i min foreløbige udtalelse.

Det er således fortsat min opfattelse at der uden udtrykkelig lovhjemmel ikke er mulighed for at overlade det til en privat virksomhed at udforme den begrundelse som ledsager et afslag på ansættelse.

Udenrigsministeriet har oplyst at ministeriet fremtidigt vil udfærdige en skriftlig instruks vedrørende de konkrete afslag. Jeg forudsætter at denne instruks i nødvendigt omfang fastlægger de konkrete begrundelser for afslag på ansættelse. Da ministeriet herudover har bekræftet at det er ministeriet der – efter at have modtaget samtlige foreliggende oplysninger om ansøgerne – træffer alle afgørelser i de omhandlede ansættelsessager, foretager jeg mig ikke mere i sagen.”

NOTER: (*) FOB 1996, s. 105.

Der er i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2005 afsluttet 43 sager inden for Undervisningsministeriets sagsområde. 37 af disse sager blev afvist.

De resterende 6 sager blev realitetsbehandlet: 5 sager handlede om afgørelser, og 1 sag handlede om sagsbehandlingstid. I alt 1 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 32, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om ministeriet.

Departementet

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

1 sag fra departementets sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 18-1: Nedsættelse af den pligtige afgangsalder

Institutionsstyrelsen

	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>

Uddannelsesstyrelsen

	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>

18-1. Nedsættelse af den pligtige afgangsalder

Forvaltningsret 123.1 – 123.3 – 2.2

For at efterkomme sparekrav havde Undervisningsministeriet nedsat den pligtige afgangsalder for ministeriets overenskomstansatte personale fra 70 til 67 år. En medarbejder der var blevet afskediget da hun fyldte 67 år, klagede til ombudsmanden.

Efter ombudsmandens mening kunne der rejses alvorlig tvivl om afskedigelsesernes overensstemmelse med det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip. Ombudsmanden henstillede at ministeriet tog det hjemmelsmæssige grundlag for afskedigelsen op til overvejelse på ny.

(J.nr. 2004-3230-813).

Det fremgik af A's personalesag, som jeg modtog fra Undervisningsministeriet, at hun var født i 1938. Hun havde bestået juridisk embedseksamen i sommeren 1974 og var derefter blevet ansat som sekretær i Undervisningsministeriet med tiltræden den 1. november samme år. Efter en kortvarig afbrydelse af ansættelsesforholdet i december 1990 blev hun ansat igen som fuldmægtig i ministeriet den 1. februar 1992. Genansættelsen skete – i lighed med den oprindelige ansættelse – på overenskomstmæssige vilkår.

Af sagens øvrige akter fremgik det at Undervisningsministeriet ved regeringens forslag til finanslov for 2002 var blevet pålagt store besparelser i lønsummen. Besparelserne blev drøftet på et ekstraordinært møde i ministeriets hovedsamarbejdsudvalg den 7. februar 2002 hvor der blev aftalt en række tilføjelser til ministeriets personalepolitik, bl.a. vedrørende senior- og fratrædelsesordninger. På mødet oplyste udvalgsformanden at der var truffet en ensidig ledelsesbeslutning om indførelse af en generel afgangsalder på 67 år.

Den nævnte ledelsesbeslutning blev meddelt ministeriets medarbejdere via ministeriets intranet den 8. februar 2002. Meddelelsen havde følgende ordlyd:

"Ledelsesbeslutning om pligtig afgangsalder

Finanslovforslaget for 2002 pålægger i de kommende år ministeriet så store besparelser i lønsummen, at den nødvendige perso-

nalereduktion ikke vil kunne nås uden særlige personalepolitiske tiltag.

På den baggrund har ledelsen i tilslutning til de aftalte tilføjelser til personalepolitikken og efter orientering af HSU på et ekstraordinært møde den 7. februar 2002 besluttet, at der indføres en generel pligtig afgangsalder på 67 år for alle overenskomstansatte medarbejdere i Departementet, Uddannelsesstyrelsen og Institutionsstyrelsen.

Beslutningen om en pligtig afgangsalder på 67 år har øjeblikkelig virkning og medarbejdere vil fremover blive opsagt med pligtig varsel til fratræden med udgangen af den måned, hvori de fylder 67 år.

Medarbejdere, der allerede er fyldt eller fylder 67 år inden for de følgende 6 måneder, vil blive opsagt med 6 måneders varsel."

Beslutningen blev senere fastholdt på et ledelsesmøde den 1. juni 2004. Det blev i den forbindelse oplyst at aldersgrænsen for overenskomstansatte medarbejdere tidligere havde været 70 år hvilket fortsat var gældende for tjenestemænd.

Godt et halvt år inden A selv fyldte 67 år, blev hun ved brev fra ministeriet af 14. juni 2004 afskediget på grund af alder med udgangen af januar 2005. Brevet henviste til ministeriets beslutning af 8. februar 2002.

Den 23. juni 2004 skrev A tilbage til ministeriet. Om begrundelsen for afskedigelsen anførte hun bl.a. at ministeriet siden beslutningen af 8. februar 2002 havde ansat ca. 10 nye medarbejdere på overenskomstvilkår.

Hun henviste til referatet fra et hovedsamarbejdsudvalgsmøde den 11. juni 2004 hvoraf det fremgik at ministeriet – hvis den eksterne mobilitet viste sig at være tilstrækkelig – påtænkte at foretage yderligere eksterne ansættelser. Indførelsen af en pligtig afgangsalder var derfor reelt begrundet i ønsket om en ændret personaleprofil hvor de sparede lønudgifter til de over 67-årige genanvendtes til medfinansiering af lønudgifterne ved nyansættelse af yngre medarbejdere og ikke i besparelsmæssige hensyn som oplyst af ledelsen. A fandt endvidere at hun burde have været partshørt i forbindelse med afskedigelsen. Herudover anførte hun at afskedigelsen var i strid med Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv og med regeringens ønske om at fastholde ældre medarbejdere på arbejdsmarkedet. A konkluderede på denne baggrund at afskedigelsen var ugyldig.

Ministeriet besvarede A's indsigelser i brev af 31. august 2004. Ministeriet fastholdt afskedigelsens gyldighed og skrev bl.a. følgende:

"Begrundelse

Finanslovsforslaget 2002 pålagde Undervisningsministeriet så store besparelser i de kommende år, at disse ikke kunne opnås uden særlige personalepolitiske tiltag. Ledelsens beslutning om at nedsætte den pligtige afgangsalder jf. departementschefens meddelelse til alle medarbejdere af 8. februar 2002 var et af de tiltag, der skulle minimere antallet af uansøgte afskedigelser. De særlige personalepolitiske tiltag, som blev besluttet i februar 2002, er fortsat alle gældende.

Opsigelsen af dig er i overensstemmelse med ledelsens beslutning om at indføre en pligtig afgangsalder på 67 år for overenskomstansatte, og er således alene begrundet i din alder. Der er ikke, som du anfører i dit brev, tale om et andet skjult hensyn.

Rådets direktiv 2000/78/EF og Regeringens ønske om at fastholde ældre medarbejdere

Opsigelsen er ikke i strid med Rådets direktiv 2000/78/EF, idet direktivet endnu ikke er implementeret i dansk ret.

Regeringens udmeldte ønske om at fastholde ældre medarbejdere på arbejdsmarkedet betyder ikke, at det er blevet ulovligt at have en pligtig aldersgrænse på 67 år."

Den 1. september 2004 klagede A til mig over afskedigelsen. I klagen, som krydsede ministeriets brev af 31. august 2004, anførte hun bl.a. at ministeriet ved at fastsætte den generelle afgangsalder som sket opnåede at afskedige færre medarbejdere på individuelt grundlag i forbindelse med afskedigelsesrunden i 2002. A mente at ministeriet ved at fastsætte et sådant generelt kriterium – og herunder alene for det overenskomstansatte personale – havde siddet det forvaltningsretlige forbud mod "skøn under regel" overhørig. Hun vedlagde en voldgiftskendelse af 8. oktober 1992 i en sag mellem Akademikerne Centralorganisation og Amtsrådsforeningen for Sønderjyllands Amtskommune hvor det på den ene side blev lagt til grund at der efter AC-overenskomsten ikke gælder noget krav om at forblive i ansættelse til man er fyldt 70 år, samtidig med at voldgiftsretten imidlertid afstod fra at tage stilling til sagens forvaltningsretlige aspekter. A anførte videre at ministeriet, selv om fastsættelsen af en pligtmæssig afgangsalder under 70 år ikke måtte anses for overenskomstridig, efter forvaltningsretlige principper og grundsatninger ikke gyldigt og til ugunst for de allerede overenskomstansatte medarbejdere kunne træffe en beslutning der diskretionært og væsentligt ændrede ansættelsesvilkårene for en enkelt personalegruppe. Det var således hendes opfattelse at hun burde have været partshørt over beslutningen, ligesom hun burde have modtaget individuel skriftlig orientering herom og ikke blot i form af en meddelelse via ministeriets intranet. Sidstnævnte fremgangsmåde var således efter hendes opfattelse i strid med § 4 i lov om arbejdsgiverens pligt til at underrette lønmodtageren om vilkårene for ansættel-

sesforholdet (lovbekendtgørelse nr. 692 af 20. august 2002). Endvidere klagede A over ministeriets manglende partshøring af hende inden hun blev afskediget ved ministeriets brev af 14. juni 2004.

A skrev til mig igen den 3. september 2004 og vedlagde kopi af ministeriets brev af 31. august 2004 som hun nu havde modtaget. Hun fastholdt klagen til mig med henvisning til at ministeriets brev ikke indeholdt nye oplysninger.

Den 10. september 2004 sendte jeg A's klage videre til Undervisningsministeriet som en anmodning fra hende om at ministeriet tog stilling til hendes indsigelser om tilsidesættelse af forbuddet mod "skøn under regel", manglende partshøring og individuel meddelelse, bekendtgørelsen om arbejdsgiverens pligt til at underrette lønmodtageren om vilkårene for ansættelsesforholdet og forskelsbehandling af det overenskomstanstatte personale.

Ministeriet tog stilling til klagen i brev af 23. september 2004 og udtalte bl.a. følgende:

"Aldersgrænsen på 67 år er en absolut regel, der gælder alle overenskomstanstatte i Departementet, Uddannelsesstyrelsen og Institutionsstyrelsen. Der er derfor ikke tale om en tilsidesættelse af det forvaltningsretlige princip om 'forbud mod skøn under regel', da der ikke udøves et skøn, heller ikke selv om reglen blev indført for at minimere antallet af uansøgte afskedigelser.

Da aldersgrænsen på 67 år gælder alle overenskomstanstatte i Departementet, Uddannelsesstyrelsen og Institutionsstyrelsen, er det tilstrækkeligt med en generel meddelelse til alle. Intranettet er det medie, ministeriet benytter til generelle meddelelser, og efter ministeriets opfattelse er intranettet derfor den rette offentliggørelsesmåde i denne forbindelse. Af dine henvendelser til Undervisningsministeriet fremgår det, at du har haft kendskab til reglen, også inden du modtog den individuelle meddelelse af 14. juni 2004.

Det er ministeriets opfattelse, at et fremrykket pensionstidspunkt ikke kan betragtes som en ændring i dit ansættelsesforhold omfattet af § 4 i bekendtgørelsen af 20. august 2002, men derimod som ophør af et ansættelsesforhold. Det tilføjes, at du med sædvanligt opsigelsesvarsel (6 måneder før dit fratrædelsestidspunkt) modtog et brev stilet til dig fra Undervisningsministeriet om, at du skal fratræde med udgangen af den måned, hvor du fylder 67 år.

Det fremrykkede pensionstidspunkt er ikke i strid med ligebehandlingsprincippet, da det gælder alle overenskomstanstatte i Departementet, Uddannelsesstyrelsen og Institutionsstyrelsen. Der er på en række områder forskel på tjenestemænds og overenskomstanstattes ansættelsesforhold, bl.a. er tjenestemandsområdet lovreguleret og giver ikke mulighed for at indføre en pensionsalder på 67 år."

Den 25. september 2004 klagede A til mig på ny. Hun henviste til sine tidligere breve til mig og bemærkede at ministeriet heller ikke i sit seneste svar havde forholdt sig til det hun havde anført om begrundelsen for hendes aldersbetingede afskedigelse. Uanset at grunden ifølge ministeriet var finanslovsbesparelser, havde man således foretaget nyansættelser også efter beslutningen af 8. februar 2002.

I brev af 18. november 2004 bad jeg ministeriet om en udtalelse i anledning af klagen fra A.

Ministeriets udtalelse forelå den 30. november 2004. Ministeriet oplyste indledningsvis at beslutningen om at indføre den pligtige afgangsalder udgjorde et af flere personalepolitiske tiltag der blev vedtaget og besluttet i begyndelsen af 2002 for at minimere antallet af uansøgte afskedigelser. Ministeriet anførte herefter bl.a.:

"Indførelsen af en aldersgrænse på 67 år gælder for alle overenskomstanstatte medarbejdere i ministeriet. En sådan beslutning kan i princippet indføres uden særlig begrundelse, hvilket indirekte også fremgår af

AC-overenskomsten (bemærkningerne til § 21). Regeringens udmeldte ønske om at fastholde ældre medarbejdere på arbejdsmarkedet gør efter ministeriets opfattelse ikke overenskomstens bestemmelser ugyldige og således heller ikke ministeriets beslutning om at indføre den pligtige aldersgrænse ulovlig.

Ministeriet finder, at der ved meddelelsen i februar 2002 på ministeriets intranet er givet den nødvendige og tilstrækkelige skriftlige information, idet intranettet er den informationskilde, der normalt anvendes til generelle meddelelser til medarbejderne. Det er endvidere ministeriets opfattelse, at beslutningen også gælder for allerede ansatte medarbejdere, og at en generel meddelelse også her er tilstrækkelig, da der ikke kan være tvivl om, hvem der er omfattet af reglen.

Siden indførelsen af aldersgrænsen på 67 år er en række medarbejdere overgået til pension i henhold til beslutningen.

Et af de særlige personalepolitiske tiltag har til formål at minimere den eksterne rekruttering. Ledige stillinger genbesættes kun, hvis der er et klart og begrundet behov. Hovedreglen er, at stillingen i så fald genbesættes med en allerede ansat medarbejder, men departementschefen kan dispensere fra ansættelsesstoppet, fordi særlige opgaver og/eller en øget mobilitet gør rekruttering mulig.

De særlige personalepolitiske tiltag er fortsat alle gældende. De har alle til formål at bidrage til, at ministeriet kan opnå de pålagte besparelser. Der har ikke i hovedsamarbejdsudvalget været fremsat ønske om at ophæve de særlige tiltag eller nogle af disse.

På møde den 1. juni 2004 har ledelsen besluttet at fastholde aldersgrænsen på 67 år, hvilket er meddelt alle medarbejdere i ministeriet via ministeriets intranet.

...

Manglende partshøring

(A) anfører, at ministeriet burde have partshørt inden afsendelsen af opsigelsesbrevet.

Ministeriets regel om en aldersgrænse er en generel og absolut regel. Reglen gælder alle overenskomstansatte, der fylder 67 år. Opsigelserne sker med det opsigelsesvarsel, der gælder for den enkelte medarbejder. Kriterierne for opsigelsen er objektive (overenskomstansættelse og alder). Da reglen er bekendtgjort for alle i ministeriet via meddelelsen på intranettet, må ministeriet med rette kunne antage, at kriterierne er kendt for den enkelte medarbejder. Da der ikke er mulighed for at give dispensation, er det ministeriets opfattelse, at opsigelsen ikke er omfattet af forvaltningslovens § 19, stk. 1, om partshøringspligt.

Ministeriet finder endvidere, at den ændrede pensionsalder ikke kan betragtes som en væsentlig ændring i ansættelsesforholdet for (A), der som fuldmægtig er ansat i en tidsbegrænset stilling. Det tilføjes, at reglen har været kendelig for (A), og at hun ikke tidligere har gjort indsigelse overfor Sekretariatskontoret.

Den reelle begrundelse er en anden

(A) anfører, at den reelle begrundelse skyldes ønske om en ændret aldersprofil i ministeriet og henviser til, at ministeriet i efteråret 2003 ansatte nye fuldmægtige.

Med en nedsættelse af aldersgrænsen til 67 år har ledelsen et tal for, hvor stor personalereduktionen med sikkerhed mindst vil blive i de kommende år. Hvor stor personalereduktionen vil blive af andre årsager er derimod forbundet med nogen eller stor usikkerhed.

Beslutningen om at nedsætte aldersgrænsen er absolut og generel, og giver ikke mulighed for dispensation. Det er ministeriets opfattelse, at reglen ikke kan ophæves og genindføres med jævne mellemrum.

Da ministeriet i efteråret 2003 ansatte fuldmægtige skønnede ministeriets ledelse, at det var nødvendigt at genbesætte en række ledige stillinger og at ministeriets lønsums-

situation på det tidspunkt var så gunstig, at der kunne ske en begrænset tilgang af akademiske medarbejdere. Ansættelsen skete i fuld overensstemmelse med de særlige personalemæssige tiltag.

Det er helt i overensstemmelse med de særlige personalepolitiske tiltag, at der ved ledighed i en stilling – og også ved ledighed på grund af fratræden i forbindelse med 67 års reglen – foretages en vurdering af, om det er nødvendigt at genbesætte den ledige stilling, eller om der kan findes en anden løsning. En sådan vurdering vil også blive foretaget i forbindelse med (A)'s fratræden.

Manglende individuel begrundelse

(A) anfører, at der mangler en individuel begrundelse.

Opsigelsen er sket i henhold til ministeriets generelle aldersgrænse på 67 år. Der er ikke yderligere begrundelse, heller ikke en individuel begrundelse. Ministeriet finder derfor, at opsigelsen i brev af 14. juni 2004 er tilstrækkelig begrundet i henhold til forvaltningsloven § 22.

Tilsidesættelse af den forvaltningsretlige grundsætning

(A) anfører, at der er sket en tilsidesættelse af den forvaltningsretlige grundsætning om ligebehandling af personalet, idet der ikke er besluttet en lignende aldersgrænse for det tjenestemandsansatte personale, og at ministeriet har siddet det forvaltningsretlige forbud om at 'sætte skøn under regel' overhørig.

Der er på en række områder forskel på tjenestemandens og overenskomstansattes ansættelsesforhold bl.a. er tjenestemandsområdet lovreguleret. Det er således ikke lovligt at indføre en pensionsalder på 67 år for ministeriets tjenestemandsansatte medarbejdere. Det er derfor ministeriets opfattelse, at der ikke er tale om en tilsidesættelse af den forvaltningsmæssige grundsætning om ligebehandling.

Aldersgrænsen på 67 år er en generel og absolut regel, og der foretages ikke et konkret skøn i de enkelte sager. Reglen giver

ikke mulighed for dispensation, og der er ikke blevet dispenseret fra den. Der er således ikke i reglen og i administrationen af denne tale om en tilsidesættelse af det forvaltningsmæssige princip.

Manglende efterlevelse af Rådets direktiv 2000/78/EF

(A) anfører, at Rådets direktiv gør det ulovligt at indføre en aldersgrænse på 67 år.

Direktivet er endnu ikke implementeret i dansk ret. Ministeriet kan derfor, indtil rådets direktiv er implementeret, gyldigt og uden hensyntagen til direktivet have en 67 års aldersgrænse jf. bl.a. AC-overenskomsten.

Konklusion

Ministeriet finder, at beslutningen om at indføre en 67 års aldersgrænse for alle overenskomstansatte er gyldig, at opsigelsen af (A) er gyldig og at gældende regler og praksis på området er overholdt."

Den 3. december 2004 bad jeg om A's eventuelle bemærkninger i anledning af ministeriets udtalelse.

Jeg modtog A's bemærkninger ved brev af 5. december 2004. Hun fandt det bemærkelsesværdigt at ministeriet ikke havde udtalt sig dels om antallet af overenskomstansatte der som følge af beslutningen af 8. februar 2002 var blevet afskediget fordi de var fyldt 67 år, dels om antallet af nyansatte på såvel overenskomstvilkår som på tjenestemandsvilkår eller tjenestemandslignende vilkår efter februar 2002. Ministeriets bemærkning om at der med nedsættelsen af den pligtmæssige afgangsalder til 67 år var nået et tal for hvor stor personalereduktionen med sikkerhed mindst ville blive i de kommende år, var efter A's opfattelse irrelevant. Hun bestred endvidere det af ministeriet anførte hvorefter ministeriet kunne fastsætte en pligtig afgangsalder uden hensyntagen til direktiv 2000/78/EF så længe direktivet endnu ikke var gennemført i dansk ret. A anførte nærmere herom:

"Hertil har jeg at sige, at ministeriet ved direktivets udstedelse i 2000 havde en højeste

aldersgrænse på 70 år, men at ministeriet – godt 1 år efter direktivets udstedelse – i februar 2002 nedsatte aldersgrænsen til 67 år og efter min opfattelse således direkte i modstrid med direktivet. Sådan som jeg i øvrigt forstår direktivet og det udkast til lovforslag, der af beskæftigelsesministeren skal fremsættes for Folketinget i december 2004, kan fastsættelse af aldersgrænser kun ske ved eller i medfør af lov eller ved kollektive aftaler. Det fremgår af bemærkningerne til lovudkastet, at medlemslandene efter fælles anmodning fra arbejdsmarkedets parter kan overlade det til dem at gennemføre direktivet, for så vidt angår bestemmelser, der henhører under kollektive overenskomster, og at det i Danmark nedsatte implementeringsudvalg i foråret 2004 meddelte beskæftigelsesministeren, at det ikke havde været muligt parterne imellem at indgå implementeringsaftaler om bl.a. alder.”

Endelig henviste A til den egen drift-undersøgelse som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 339*, særligt s. 362, med omtale af den udvidede ulovbestemte partshøringspligt i forbindelse med afskedigelsessager, og til den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 322*, om ansættelsesmyndighedens pligt til i forbindelse med afskedigelser på grund af besparelser at vurdere hvilke ansatte der bedst kan undværes.

Den 15. december 2004 bad jeg Personalestyrelsen om en udtalelse til brug for min behandling af sagen.

Med henvisning til Undervisningsministeriets udtalelser om at nedsættelsen af den pligtmæssige afgangsalder var begrundet i sparehensyn, indsendte A den 20. december 2004 et stillingsopslag som havde været bragt i Djøf-bladet den 17. december 2004, hvori Undervisningsministeriet søgte et antal AC-fuldmægtige til ansættelse i ministeriet.

Udtalelsen fra Personalestyrelsen forelå den 18. marts 2005. Styrelsen udtalte bl.a. følgende:

”Det følger af § 1, stk. 1, i overenskomsten for akademikere i staten, at overenskomsten omfatter akademikere i staten med de uddannelser, der er nævnt i overenskomstens bilag a, og som ansættes i stillinger, der forudsætter anvendelse af en af de uddannelser, der er nævnt i dette bilag.

Overenskomstens § 1, stk. 2, angiver visse grupper, der ikke er omfattet af overenskomsten, herunder bl.a. tjenestemænd, pensionerede tjenestemænd og personer, der er fyldt 70 år. Tilsvarende bestemmelser findes i statens fællesoverenskomster mv. med de øvrige centralorganisationer.

Overenskomsten for akademikere i staten fastlægger således ikke en pligtig afgangsalder på 70 år, men personer, der opnår denne alder, falder uden for overenskomstens anvendelsesområde.

I praksis anvendes på overenskomstområdet typisk en 70 års aldersgrænse, således at bl.a. overenskomstansatte akademikere normalt opsiges til fratræden ved udgangen af den måned, hvor de fylder 70 år.

Spørgsmålet om en offentlig arbejdsgivers mulighed for at indføre en lavere aldersgrænse end 70 på akademikerområdet har givet anledning til fagretlig behandling.

Der vedlægges således kendelse af 8. oktober 1992 i en voldgiftssag mellem Akademikernes Centralorganisation for Gymnasieskolernes Lærerforening mod Amtsrådsforeningen i Danmark for Sønderjyllands Amtskommune.

Sagen omhandlede amtskommunens afskedigelse af overenskomstansat gymnasielærer på grund af alder. Afskedigelsen var foranlediget af, at amtets økonomiudvalg i 1990 havde vedtaget en øvre aldersgrænse på 67 år for medarbejdere, som ikke ved aftale eller overenskomst havde en særlig aldersgrænse.

I sagen gjorde klageren gældende, at indførelsen af 67 års grænsen var i strid med overenskomsten og dens forudsætninger samt kutyper og forvaltningsretlige lighedsprincipper, og at afgørelsen om afskedigelse

var ugyldig på grund af manglende partshøring.

Indklagede gjorde gældende, at hverken overenskomstens regler om anvendelsesområdet i relation til personer, der er fyldt 70 år eller kutymen kunne føre til, at ansættelsesmyndigheden er afskåret fra at indføre en 67 års grænse i medfør af ledelsesretten. Afgrænsningen af overenskomstens anvendelsesområde til de 70 år skal forstås således, at indbetaling af pensionsbidrag under alle omstændigheder ophører fra det 70. år.

Endvidere kunne klagers forvaltningsretlige anbringender ikke anses for en del af overenskomsten. Dvs., at voldgiftsretten ikke kunne tage stilling hertil.

Opmanden tilsluttede sig indklagedes argumentation og frifandt således indklagede.

Konsekvenserne af kendelsen blev taget op af Akademikernes Centralorganisation over for Finansministeriet i forbindelse med overenskomstfornyelsen i 1993. Forhandlingerne resulterede i en bemærkning i cirkulæret om overenskomsten i relation til overenskomstens § 21 om opsigelse. Bemærkningen vedrører en situation, hvor en ansættelsesmyndighed måtte overveje at indføre en aldersgrænse *under* 67 år, jf. følgende formulering: 'Såfremt en styrelse påtænker at indføre en generel pligtig afgangsalder under 67 år for akademikere, har Finansministeriet givet tilsagn om efter anmodning fra Akademikernes Centralorganisation forinden at optage drøftelse med Akademikernes Centralorganisation om spørgsmålet.'

Der vedlægges tillige opmandskendelse af 8. januar 2002 i en faglig voldgift mellem Dansk Magisterforening og Ingeniørforeningen i Danmark mod Finansministeriet.

I den pågældende sag havde Århus Universitet indført en pligtig afgangsalder på 67 år for overenskomstansatte medarbejdere ved Det Naturvidenskabelige Fakultet i stedet for den hidtidige 70 års grænse. Den ændrede aldersgrænse var et blandt flere initiativer som følge af økonomiske problemer på fakultetet. I den anledning var tre lektorer

og en forskningsprofessor blevet afskediget i 2000. Som det fremgår af kendelsen, fandt opmanden afskedigelserne urimelige og fastsatte godtgørelser til de afskedigede. Opmanden lagde vægt på bl.a. følgende momenter:

– Der var sket en naturlig og sædvanlig delegation af afgørelser fra rektor til dekaner m.fl., men rektor var fortsat øverste ansvarlige for hele universitetets virksomhed, herunder de økonomiske rammer og beslutninger om uansøgte afskedigelser.

– Aldersgrænsen var blevet indført som følge af budgetoverskridelser og kom kun til at gælde for fakultetet og ikke hele universitetet.

– Endvidere var reglen kun tilsyneladende absolut. På den ene side kunne ansættelsesmyndigheden undlade at foretage den konkrete og individuelle vurdering af medarbejderens kvalifikationer. På den anden side gav en dispensationsbestemmelse mulighed for at undlade at afskedige 67-årige medarbejdere, som universitetet ønskede at beholde.

Det fremgår af den foreliggende sag, at Undervisningsministeriet har indført 67 års grænsen som et blandt flere initiativer som følge af pålagte finanslovsbesparelser. Grænsen på 67 år er indtil videre blevet fastholdt.

67 års grænsen er fastlagt som en generel og absolut regel for hele ministeriet (departementet og de to departementsstyrelser Uddannelsesstyrelsen og Institutionsstyrelsen) og uden undtagelsesbestemmelser. Det er herefter Personalestyrelsens opfattelse, at Undervisningsministeriet i relation til overenskomsten har været berettiget til at fastlægge den omhandlede aldersgrænse. Personalestyrelsen finder således at sagen svarer til situationen i den førstnævnte voldgiftskendelse om Sønderjyllands Amtskommune og adskiller sig fra sagen om Århus Universitet.

Personalestyrelsen er ikke bekendt med, i hvilket omfang andre statsinstitutioner har

indført lavere aldersgrænser for overenskomstansatte end 70 år.

Tjenestemænd afskediges efter tjenestemandslovens § 29 fra udgangen af den måned, hvori de fylder 70 år eller opnår den alder, der efter den øvrige lovgivning er foreskrevet som aldersgrænse for vedkommende stilling, eller opnår den alder over 60 år, som er fastsat ved aftale, jf. lovens § 45.

Efter tjenestemandslovens § 45 fastsættes løn- og andre ansættelsesvilkår for tjenestemænd ved aftale mellem finansministeren eller eventuelt vedkommende minister og tjenestemændenes centralorganisationer.

Der er ikke på Undervisningsministeriets område indgået aftale om en lavere pligtig afgangsalder for tjenestemænd ansat på ministeriets område.

Der er hermed efter Personalestyrelsens opfattelse gjort endeligt op med mulighederne for at fastsætte en lavere pligtig afgangsalder for tjenestemænd i Undervisningsministeriet, og ministeriet vil ikke administrativt kunne beslutte en generel lavere aldersgrænse for ministeriets tjenestemænd.

Der gælder dermed forskellige regler for overenskomstansatte og tjenestemandsansatte akademikere i relation til fastlæggelse af en lavere afgangsalder, hvorfor en beslutning om en fratrædelsesalder på 67 år alene for overenskomstansatte medarbejdere ikke efter Personalestyrelsens opfattelse kan anses for en tilsidesættelse af lighedsbetragtninger.

Personalestyrelsen er i øvrigt enig i Undervisningsministeriets udtalelse vedrørende de punkter af forvaltningsretlig karakter som klageren har rejst.

Der er i sagen rejst det spørgsmål, om en arbejdsgivers beslutning om en fast lavere afgangsalder er et væsentligt ansættelsesvilkår omfattet af reglerne om arbejdsgiverens pligt til at underrette arbejdstageren om vilkårene for ansættelsesforholdet.

Der foreligger efter Personalestyrelsens oplysninger ikke nogen praksis på området. Men efter Personalestyrelsens opfattelse må

en fast lavere afgangsalder antages at være et ansættelsesvilkår, som er omfattet af aftale af 29. maj 2002 om arbejdsgiverens pligt til at underrette arbejdstageren om vilkårene for ansættelsesforholdet. Aftalen træder på statens område i stedet for loven, jf. lovbekendtgørelse nr. 692 af 20. august 2002, § 1, stk. 3.

Af aftalens § 7, stk. 2, følger, at lovens § 8 finder tilsvarende anvendelse for ansættelsesforhold der er indgået før 1. juli 1993 og som fortsat består efter den 1. juli 2002. I sådanne tilfælde er arbejdsgiveren efter anmodning forpligtet til senest 2 måneder efter anmodningen at give lønmodtageren de oplysninger om væsentlige vilkår for ansættelsesforholdet, som lønmodtageren ikke i forvejen har fået skriftligt.

Klageren stiller i sagen spørgsmål ved, om afskedigelsen af klageren er forenelig med Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, nærmere bestemt bestemmelserne vedrørende ulige behandling på grund af alder.

Direktivets implementeringsfrist i Danmark var for så vidt angår kriterierne alder og handicap den 2. december 2004 og lov nr. 1417 af 22. december 2004 om ændring af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., som implementerede direktivet på disse områder, trådt i kraft den 28. december 2004.

Det fremgår af sagen, at klageren i overensstemmelse med overenskomsten for akademikere i staten blev opsagt i sommeren 2004 med det gældende opsigelsesvarsel i henhold til funktionærloven. Da opsigelsen fandt sted inden implementeringsfristens udløb er det Personalestyrelsens opfattelse, at opsigelsen ikke skal vurderes i forhold til direktivet.

Klageren stiller endelig spørgsmål ved Undervisningsministeriets begrundelse for beslutningen om en pligtig afgangsalder på 67 år. Det er klagerens opfattelse, at begrund-

delsen ikke er besparelshensyn, men et ønske om en ændret aldersmæssig personaleprofil.

Personalestyrelsen har ikke bemærkninger hertil.”

Den 5. april 2005 bad jeg om A's eventuelle bemærkninger til styrelsens udtalelse.

A fremsatte sine bemærkninger den 7. april 2005. Hun fandt styrelsens henvisning til voldgiftskendelsen af 8. oktober 1992 påfaldende, eftersom hun tidligere havde gjort opmærksom på denne kendelse og bl.a. havde henvist til at den ikke omfattede sagens forvaltningsretlige aspekter. Hun mente derfor at hun måtte forstå styrelsens udtalelse således at hvis hendes afskedigelse ikke var problematisk i forhold til overenskomsten, kunne den heller ikke rejse problemer af forvaltningsretlig karakter. Styrelsens opfattelse, hvorefter hendes afskedigelse ikke skulle vurderes i forhold til direktiv 2000/78/EF når gennemførelsesfristen i forhold til direktivet endnu ikke var udløbet, forekom hende at være en interessant udlægning af EU-retten. Hun bestred endvidere at den manglende adgang til administrativt at fastsætte en lavere afgangsalder på tjenestemandsområdet måtte begrunde forskelsbehandling af de overenskomstanstatte sådan som styrelsen havde anført. A forstod styrelsens argumentation herfor således at ledelsen gyldigt ville kunne træffe en hvilken som helst administrativ beslutning på overenskomstområdet, når blot den ikke var i strid med overenskomsten. Afslutningsvis henviste A til tidligere generelle udtalelser fra Personalestyrelsen om offentlige ansættelsesmyndigheders pligt til i sager om afsked på grund af besparelser at søge at afskedige dem som bedst kan undværes, og i den forbindelse at foretage en konkret individuel vurdering af de ansattes kvalifikationer sammenholdt med institutionens fremtidige behov for kompetencer.

Den 11. maj 2005 meddelte jeg A at jeg ville søge at behandle sagen på det foreliggende grundlag.

Ombudsmandens udtalelse

”Jeg har valgt at koncentrere min undersøgelse om følgende spørgsmål:

1. Adgangen til at fastsætte en pligtig afgangsalder på 67 år for overenskomstansatte.

2. Manglende partshøring inden beslutningen om fastsættelse af pligtig afgangsalder.

3. Manglende partshøring inden afskedigelsen af Dem.

4. Bekendtgørelse nr. 692 af 20. august 2002 om arbejdsgiverens pligt til at underrette lønmodtageren om vilkårene for ansættelsesforholdet.

Adgangen til at fastsætte en pligtig afgangsalder på 67 år for overenskomstanstatte

Sagen rejser spørgsmål om med hvilken hjemmel en offentlig myndighed eventuelt vil kunne fastsætte en lavere pligtig afgangsalder for sine ansatte end den i almindelighed gældende.

På tjenestemandsområdet gælder bestemmelsen i § 29 i tjenestemandsløven (lovbekendtgørelse nr. 531 af 11. juni 2004) hvorefter tjenestemænd afskediges fra udgangen af den måned hvori de fylder 70 år eller opnår den alder der efter den øvrige lovgivning er foreskrevet som aldersgrænse for vedkommende stilling, eller opnår den alder over 60 år som er fastsat ved aftale mellem finansministeren og de pågældende centralorganisationer.

Bestemmelsen finder imidlertid ikke anvendelse på overenskomstområdet og er således ikke relevant i den foreliggende sag.

Spørgsmålet om myndighedens adgang til at fastsætte en anden afgangsalder på det overenskomstmæssige område skal således besvares med udgangspunkt i den ledelsesret eller arbejdsgiverkompetence der tilkommer ansættelsesmyndigheden som offentlig arbejdsgiver. Ledelsesretten giver således i et vist omfang ansættelses-

myndigheden grundlag for at fastlægge nærmere vilkår for ansættelse i staten når der er tale om områder som ikke er reguleret ved overenskomst, aftale eller lov.

For offentlige myndigheder gælder der imidlertid visse grænser for udøvelsen af ledelsesretten. Således omfatter de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger for offentlig myndighedsudøvelse også en offentlig myndighedsudøvelse af arbejdsgiverkompetence, herunder legalitetsprincippet, saglighedskravet og proportionalitetsprincippet.

Efter det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip gælder at byrdefulde indgreb over for borgerne kræver en forholdsvis sikker hjemmel. Generelt gælder endvidere at praksis og afgørelser skal være begrundet i saglige hensyn, og at forvaltningen ifølge proportionalitetsprincippet ikke må anvende mere indgribende midler hvis målet kan opnås med mindre indgribende midler.

Vedrørende hjemmelskravet bemærker jeg at hverken funktionærloven (lovbekendtgørelse nr. 68 af 21. januar 2005) eller anden lovgivning af relevans for den foreliggende sag indeholder bestemmelser om fastsættelse af pligtig afgangsalder. Om det overenskomstmæssige grundlag anføres følgende i Finansministeriet, Personaleadministrativ vejledning (rettelse 2/04), kapitel 36, s. 19 f:

'Som hovedregel indeholder (fælles)overenskomster/organisationsaftaler ikke bestemmelser, der fastlægger en pligtig afgangsalder.

Derimod er der ofte en regel om, at personer, der er fyldt 70 år, ikke er omfattet af overenskomsten, jf. f.eks. fællesoverenskomsterne og AC-overenskomsten. Denne regel indebærer, at der ved eventuel fortsat ansættelse efter det fyldte 70. år skal træffes aftale om løn- og ansættelsesvilkår for den pågældende. Omvendt ligger der ikke i bestemmelsen nogen ret for

de ansatte til at blive i tjenesten, til de er fyldt 70 år.

Mange institutioner anvender en afgangsalder på 70 år. Bestemmelsen i (fælles)overenskomster/organisationsaftaler er imidlertid ikke til hinder for, at en ansættelsesmyndighed fastsætter en generel afgangsalder for overenskomstansat personale, der er lavere end 70 år, f.eks. 67 år, jf. bl.a. opmandskendelse af 8. oktober 1992 i en sag mellem AC (Gymnasieskolernes Lærerforening) og Amtsrådsforeningen i Danmark (Sønderjyllands Amtskommune).

Kendelsen tager ikke stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der kan fastsættes en generel aldersgrænse, der er lavere end 67 år.

Kendelsen gav anledning til, at Finansministeriet og AC i forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 1993 aftalte følgende:

'Såfremt en styrelse påtænker at indføre en generel pligtig afgangsalder under 67 år for akademikere, har Finansministeriet givet tilsagn om efter anmodning fra Akademikernes Centralorganisation forinden at optage drøftelse med Akademikernes Centralorganisation om spørgsmålet.'

Oluf Emborg mfl., Offentlig arbejdsret (1998), s. 282, konkluderer med henvisning til denne udtalelse at der på den enkelte arbejdsplads kan fastlægges en generel pligtig afgangsalder hvis den er konkret sagligt begrundet.

Selv om den relevante overenskomst ikke indeholder bestemmelser om fastsættelse af pligtig afgangsalder, mener jeg på denne baggrund ikke at fastsættelsen af en generel pligtig afgangsalder vil udgøre et sådant byrdefuldt indgreb over for de ansatte at særlig lovhjemmel må anses for påkrævet. Ansættelsesmyndigheden vil således kunne fastsætte en pligtig afgangsalder med grundlag i ledelsesretten alene, dog således at de forvaltningsretli-

ge krav om bl.a. saglighed og proportionalitet skal være opfyldt.

Herudover rejser den foreliggende sag spørgsmål om den forvaltningsretlige grundsætning om forbud mod 'skøn under regel'. Denne grundsætning angår forvaltningens mulighed for at opstille interne regler der regulerer skønsudøvelsen. I Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 360 f, er bl.a. anført følgende:

'Interne regler, hvad enten der er tale om cirkulærer, vejledninger, tjenestebefalinger eller fast praksisdannelse, som (udtømmende) opregner de kriterier der skal lægges til grund, kan have den konsekvens at lovlige kriterier udelukkes fra at komme i betragtning i det enkelte tilfælde. Anvendelse af sådanne hjemmelavede regler har mange fordele; det er lettere at træffe afgørelse på grundlag af regler end at skønne individuelt. Regler imødekommer behovet for forudsigelighed og giver dermed borgerne mulighed for at indrette sig, ligesom de mindsker risikoen for usaglig forskelsbehandling. Begrænsnings- og afskæringsregler kan imidlertid kolliderer med det underliggende retsgrundlag. Hvis den upræcist beskrevne beføjelse må anses for at være overladt til forvaltningen med henblik på at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en vurdering, kan der foreligge en normkonflikt. Om dette er tilfældet, beror i sidste ende på en fortolkning af henholdsvis hjemmelsgrundlaget og den interne regel. Hvis retsgrundlaget ikke giver holdepunkter for slutninger, må egentlige *afskæringsregler* og regler der begrænser skønnet kraftigt, som udgangspunkt anses for ulovlige.

...

Om en begrænsningsregel i øvrigt er lovlig, beror på reglens udformning og baggrund, behovet for standardisering af sagsbehandlingen på det pågældende område samt afgørelsernes art.'

Ansættelsesmyndighedens ret til at foretage afskedigelser er i udgangspunktet en skønsmæssig beføjelse der udøves med hjemmel i den almindelige ledelsesret, og grundsætningen om forbud mod 'skøn under regel' gælder således også i afskedigelsessager.

I dommen gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen, 2004, s. 904 ff, blev afskedigelsen af en deltidsansat organist anset for ulovlig, idet ansættelsesmyndigheden havde undladt at foretage en konkret vurdering af om den pågældendes bibeskæftigelse som lærer var forenelig med den samvittighedsfulde udøvelse af de til stillingen knyttede pligter og med den for stillingen nødvendige agtelse og tillid. Ansættelsesmyndigheden havde i stedet blot fulgt den administrative praksis på organistområdet ifølge hvilken ansættelse med en samlet beskæftigelsesgrad på over 115 pct. hvor en person var ansat både i og uden for folkekirken, ikke accepteredes.

I sager om afskedigelse på grund af besparelser antages grundsætningen om forbud mod 'skøn under regel' sammenholdt med den almindelige grundsætning ved ansættelse hvorefter en stilling skal søges besat med den bedst kvalificerede ansøger, at føre til at myndigheden skal søge at beholde de bedst kvalificerede medarbejdere og ikke lade f.eks. anciennitet eller ansættelsesform alene være afgørende (det offentliges større omkostninger ved afskedigelse af tjenestemænd frem for overenskomstansatte, jf. tjenestemandsløvgivningens bestemmelser om rådighedsløn og pension, vil dog muligvis kunne tillægges en vis betydning). Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 243 f, Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet, 2. udgave (2000), s. 157, og Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 273.

I praksis er problemstillingen navnlig kommet til udtryk i forbindelse med prin-

cippet om 'sidst ind – først ud' (SIFU) der tidligere ofte blev påberåbt i afskedigelsesager. Dette princip vil, hvis det alene angives som kriterium for afskedigelse af den pågældende, være en ulovlig begrænsning af skønnet. Jeg henviser igen til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 243 f, og til den undersøgelse der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 339 ff (særligt s. 389). I dommen gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen, 1995, s. 177 ff, fandtes en kommune ved at have ladet princippet indgå som et blandt flere hensyn i forbindelse med afskedigelsen af to tjenstemandsansatte tandlæger ikke at have tilsidesat sin forpligtelse til at udøve det fornødne skøn.

Spørgsmålet i den foreliggende sag er om Undervisningsministeriets fastsættelse af en lavere pligtig afgangsalder med det udtrykkelige formål at opnå besparelser på personaleudgifterne er i overensstemmelse med grundsætningen om forbud mod 'skøn under regel'.

Afskedigelse i henhold til en fast aldersgrænse antages i almindelighed ganske vist ikke at være i strid med forbuddet mod 'skøn under regel'. Det skyldes imidlertid den særlige historiske baggrund for sådanne aldersgrænser og behovet for en standardisering af myndighedernes sagsbehandling i forbindelse med afskedigelse på grund af aldersbetinget uegnethed.

Faste aldersgrænser fritager således myndigheden for løbende at skulle foretage individuelle vurderinger af ældre ansattes eventuelle uegnethed til fortsat at bestride deres stillinger på grund af alder. Hvis der ikke gjaldt nogen fast aldersgrænse, ville ansættelsesmyndigheden med jævne mellemrum skulle foretage individuelle afskedigelsesskøn efterhånden som ældre ansatte nærmede sig den alder hvor deres egnethed som arbejdskraft erfaringsmæssigt måtte anses for begrænset.

Alder er en ofte forekommende afskedigelsesgrund der rammer alle ansatte hvis ansættelsesforhold ikke forinden er ophørt af andre grunde. En individuel vurdering af den enkelte ansattes aldersbetingede uegnethed kan på den anden side være ganske vanskelig at foretage og kræver måske lægelig sagkundskab. Det taler for på dette særlige område at afskære ansættelsesmyndighedens afskedigelsesskøn ved på forhånd at fastsætte en pligtmæssig afgangsalder med udgangspunkt i en abstrakt egnethedsvurdering. Jeg henviser i øvrigt til den højesteretsdom der er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen, 1935, s. 1 ff, hvor en ved lovgivning vedtaget pligtmæssig afgangsalder for dommere netop ansås som fastsat ud fra et generelt egnethedskriterium.

Derimod forekommer det mig betænkeligt også at anvende faste aldersgrænser i sager om afskedigelse på grund af besparelser. Kravet om at myndigheden i sådanne sager skal vælge dem der bedst kan undværes, omfatter selvsagt ikke kun ældre ansatte. Faste aldersgrænser anerkendes nok som et hensigtsmæssigt middel til at foretage abstrakte vurderinger af aldersbetinget uegnethed, men vil efter min opfattelse udgøre et aldeles utilstrækkeligt sammenligningsgrundlag i sager om afskedigelse på grund af besparelser, alene af den grund at yngre ansatte på forhånd forbigås.

I dommen gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen, 1945, s. 1016 ff, blev fastsættelsen af en lavere pligtig afgangsalder for DSB-tjenestemænd ganske vist anset for lovlig selv om beslutningen netop var begrundet i besparelsemæssige hensyn. Dommen ligger imidlertid lang tid før udviklingen af det forvaltningsretlige forbud mod 'skøn under regel' i retspraksis. Den første dom der underkendte en afgørelse som ugyldig fordi et pligtmæssigt skøn ikke var udøvet, forelå således næsten 40 år se-

ner. (Dommen er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen, 1983, s. 349).

Betydningen af dommen fra 1945, for så vidt angår forbuddet mod 'skøn under regel', må på denne baggrund anses for forholdsvis beskeden, også set i lyset af den tidligere nævnte højesteretsdom fra 1995. Jeg henviser til Jon Andersen, SIFU-princippet i offentligretlig belysning, Ugeskrift for Retsvæsen, 1991, litterær afdeling, s. 272 (s. 274), og Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet, 2. udgave (2000), s. 158.

At den foreliggende sag i realiteten vedrører afskedigelse på grund af besparelser, synes allerede at følge af Undervisningsministeriets beslutning af 8. februar 2002 der efter sin ordlyd netop er begrundet i besparelsmæssige hensyn.

De har anført at den reelle begrundelse er et ønske om en yngre personaleprofil i ministeriet. Dette har ministeriet imidlertid bestridt. Jeg bemærker herom at det må anses for velkendt at en række statsinstitutioner netop som følge af forslaget til finanslov for 2002 var nødsaget til at foretage endog ganske betydelige personalebeskæringer. Som sagen foreligger oplyst for mig, har jeg ikke grundlag for at antage at dette ikke ligeledes skulle have gjort sig gældende for Undervisningsministeriet.

Jeg mener herefter ikke at der er grundlag for at tilsidesætte ministeriets oplysninger om at beslutningen alene var begrundet i sådanne besparelshensyn. Jeg har ikke hermed taget stilling til om ønsket om en yngre personaleprofil i øvrigt må anses for et sagligt hensyn i relation til en beslutning som den omhandlede.

Endvidere har De anført at beslutningen er udtryk for en forskelsbehandling der ikke er sagligt begrundet, idet beslutningen alene gælder ministeriets overenskomstansatte og således navnlig ikke omfatter tjenestemandsansatte. Som nævnt har jeg lagt til grund at beslutningen er be-

grundet i besparelsmæssige hensyn. Jeg mener derfor ikke at kunne se bort fra at afskedigelse af tjenestemænd generelt vil være forbundet med større omkostninger for ansættelsesmyndigheden end afskedigelse af overenskomstansatte.

Hertil kommer, som også anført af Personalestyrelsen, at den pligtige afgangsalder for tjenestemænd kun vil kunne nedsættes efter aftale med centralorganisationerne. Indgåelsen i sådanne forhandlinger og de modkrav dette kunne give anledning til fra organisationernes side, kunne yderligere vanskeliggøre opnåelsen af de besparelser der var beslutningens formål. Set i lyset af dette formål mener jeg derfor ikke at beslutningen er udtryk for en usaglig forskelsbehandling af ministeriets overenskomstansatte, som anført af Dem.

Af Undervisningsministeriets brev af 23. september 2004 fremgår det at beslutningen af 8. februar 2002 blev truffet for at minimere antallet af uansøgte afskedigelser. Jeg må forstå ministeriets bemærkning således at en væsentlig del, om ikke samtlige, af de nødvendige uansøgte afskedigelser som følge af finanslovsforslaget for 2002 blev gennemført ved beslutningen af 8. februar 2002 alene. Der foreligger således ikke oplysninger om at der som følge af finanslovsbesparelserne tillige skulle være foretaget uansøgte afskedigelser på individuelt grundlag.

For overenskomstansatte der på tidspunktet for beslutningen af 8. februar 2002 allerede var fyldt 67 år eller ville nå denne alder inden 6 måneder, havde beslutningen den øjeblikkelige virkning at disse ville blive afskediget med 6 måneders varsel. Når der bortses fra opsigelsesvarslet på 6 måneder, indebar beslutningen således en umiddelbar personalereduktion svarende til antallet af disse øjeblikkeligt berørte medarbejdere.

Indgrebets efterfølgende opretholdelse, herunder ved beslutningen på ledelsesmødet den 1. juni 2004, havde desuden

den virkning at ansatte der tidligere først ville være blevet afskediget når de fyldte 70 år, i de følgende år blev afskediget som 67-årige.

På ovennævnte baggrund er jeg mest tilbøjelig til at antage at Undervisningsministeriet ved at nedsætte den pligtige afgangsalder som sket har tilsidesat det forvaltningsretlige forbud mod 'skøn under regel' sådan som dette princip finder anvendelse i sager om afskedigelse på grund af besparelser. Jeg har herved lagt vægt på beslutningens udtrykkelige begrundelse i besparelsmæssige hensyn sammenholdt med at de herved foretagne afskedigelser i væsentligt omfang må antages at være trådt i stedet for individuelt begrundede afskedigelser foretaget ud fra et konkret skøn over hvem der bedst kunne undværes.

Denne opfattelse understøttes endvidere af at brugen af et princip i sager om afskedigelse på grund af alder hvorefter ældre ansatte altid afskediges først, i lighed med SIFU-princippet, må anses for ulovlig for så vidt at der herved sker en afskæring af myndighedens pligtmæssige skøn over hvem der bedst kan undværes. Jeg må gå ud fra at behovet for at foretage et nøjere antal uansøgte afskedigelser allerede var konstateret på tidspunktet for beslutningen af 8. februar 2002. I givet fald adskiller den af Undervisningsministeriet valgte sparemetode sig kun fra brugen af et sådant (ulovligt) alderskriterium for afskedigelse derved at faste aldersgrænser ikke på forhånd kan begrænses til kun at omfatte et bestemt antal ansatte; herudover bør faste aldersgrænser under alle omstændigheder være af varig og ufravigelig karakter sådan som også Undervisningsministeriet har været inde på i sin udtalelse af 30. november 2004.

Det er i den forbindelse blevet oplyst at ministeriets lønsumssituation i efteråret 2003 var så gunstig at der kunne ske en begrænset tilgang af akademiske medarbej-

dere, hvilket tillige med behovet for at genbesætte en række ledige stillinger var årsag til at man på dette tidspunkt valgte at foretage et antal nyansættelser, samtidig med at en række medarbejdere var overgået til pension som følge af den nedsatte pligtige afgangsalder. Ministeriet har ligeledes slået et antal stillinger som AC-fuldmægtig op i december 2004.

Dette giver mig anledning til at bemærke at fastsættelsen af den pligtige afgangsalder efter omstændighederne let bliver et ufleksibelt redskab til gennemførelse af løbende sparekrav. Ministeriet har ikke påvist at de afskedigelser af ældre medarbejdere som må antages at have skabt plads til nyansættelserne i efteråret 2003 og muliggjort stillingsopslaget i december 2004, var nødvendige som følge af sparekrav. Dette rejser alvorlig tvivl om afskedigelsesernes overensstemmelse med det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip.

Henset til den tvivl dette spørgsmål og forholdet til det forvaltningsretlige forbud mod 'skøn under regel' kan give anledning til, har jeg valgt ikke at formulere min opfattelse over for Undervisningsministeriet som en kritik.

Jeg har dog henstillet over for ministeriet at man tager det hjemmelsmæssige grundlag for afskedigelsen af Dem i henhold til ministeriets beslutning af 8. februar 2002 op til fornyet overvejelse.

Jeg mener i øvrigt at der er behov for en afklaring af retsstillingen på området. Hvis ministeriet fastholder afskedigelsen af Dem i henhold til beslutningen af 8. februar 2002, 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.

Afslutningsvis bemærker jeg at De har anført at beslutningen af 8. februar 2002 er

i strid med Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til erhverv. Fristen for at gennemføre direktivets bestemmelser om forskelsbehandling på grund af alder i dansk ret var endnu ikke udløbet på tidspunktet for Deres afskedigelse i juni 2004. Undervisningsministeriet og Personalestyrelsen har derfor bestridt at der på dette tidspunkt gjaldt nogen forpligtelse for ministeriet til at efterleve de pågældende direktivbestemmelser. Dette er for så vidt korrekt. Jeg henleder dog opmærksomheden på den såkaldte loyalitetspligt i EF-domstolens praksis hvorefter medlemsstaterne i perioden frem til udløbet af gennemførelsesfristen for et direktiv skal afholde sig fra at træffe foranstaltninger der kan bringe det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare. Jeg henviser til sag C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, præmis 45.

Loyalitetspligtens betydning i den foreliggende sag må nok under alle omstændigheder anses for tvivlsom. Således henviser jeg til lov nr. 1417 af 22. december 2004 om ændring af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. hvorved direktivets bestemmelser om forskelsbehandling på grund af alder nu er gennemført i dansk ret. Det fremgår herefter af § 5a, stk. 7, i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet at lovens forbud mod forskelsbehandling på grund af alder ikke er til hinder for bestemmelser i individuelle eller kollektive aftaler og overenskomster om ophør af ansættelsesforholdet når lønmodtageren fylder 65 år. Da det af bestemmelsens forarbejder endvidere fremgår at sådanne aftaler og overenskomster er i overensstemmelse med direktiv 2000/78/EF, har jeg ikke grundlag for at tage yderligere stilling til sagens EU-retlige aspekter.

Manglende partshøring inden beslutningen om fastsættelse af pligtig afgangsalder

Jeg har på baggrund af Deres klage overvejet om De burde have været partshørt over Undervisningsministeriets beslutning af 8. februar 2002 om fastsættelse af pligtig afgangsalder.

Forvaltningsrettens almindelige regler om partshøring fremgår af § 19 i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer). Bestemmelsens stk. 1 har følgende ordlyd:

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

Som part(er) i en sag og dermed som høringsberettiget i henhold til denne bestemmelse anses i første række afgørelsens adressat(er). Partsbegrebet omfatter herudover personer som i øvrigt har en væsentlig, individuel interesse i sagens afgørelse. Sidstnævnte kriterium indebærer bl.a. at en interesse der bæres af en stor flerhed af personer, i forhold til den enkelte kan være så fragmentarisk eller udtynnet at den ikke når op over en væsentlighedstærskel. Særligt kravet om partsinteressens individuelle karakter udelukker partsstatus i forhold til generelle retsakter. Jeg henviser til Hans Gammeltoft-Hansen mfl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), s. 72 f.

Undervisningsministeriets beslutning af 8. februar 2002 må efter sit indhold betegnes som en generel forvaltningsakt uden individuelle adressater. Uanset at

beslutningen umiddelbart må antages at have virket mest indgribende i forhold til de ældre medarbejdere, omfatter den 'alle overenskomstsatte medarbejdere i Departementet, Uddannelsesstyrelsen og Institutionsstyrelsen'. Det kan på denne baggrund ikke give mig anledning til bemærkninger at ministeriet undlod at partshøre Dem eller nogen af de øvrige ansatte inden beslutningens vedtagelse.

Manglende partshøring inden afskedigelsen af Dem

De har endvidere klaget over Undervisningsministeriets manglende partshøring af Dem inden De blev afskediget ved ministeriets brev af 14. juni 2004. I den forbindelse har De peget på ombudsmandens praksis vedrørende den såkaldt udvidede partshøringspligt.

Det er rigtigt at der i visse afskedigelses-sager gælder en sådan udvidet partshøringspligt der går videre end bestemmelsen i forvaltningslovens § 19. I ombudsmandens praksis er den udvidede partshøringspligt generelt formuleret således at der i sager om uansøgt afsked eller anvendelse af andre sanktioner over for offentligt ansatte eksisterer en ulovbestemt grundsætning om partshøring, ikke blot om sagens faktum, men også om sagens retlige grundlag.

Det videregående i forhold til forvaltningslovens § 19 ligger i at denne bestemmelse kan omfatte visse eksterne vurderinger, men ikke myndighedens retlige kvalifikation af faktum og bevismæssige vurderinger. Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 235 f, med yderligere henvisning til ombudsmandspraksis og retspraksis; heraf fremgår imidlertid også at grundsætningen antages at gælde i relation til sager om disciplinær afsked og – for så vidt grundlaget for den påtænkte afskedigelse indeholder samarbejdsvanskeligheder, uegnethed mv. – tillige i sager om diskretio-

nær afsked. Derimod kan grundsætningen næppe uden videre antages at gælde i relation til sager om diskretionær afsked udelukkende på grund af arbejdsmangel, besparelser og lignende eller sager om afsked på grund af sygdom. Jeg henviser endvidere til Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet, 2. udgave (2000), s. 166 f.

Deres afskedigelse er alene begrundet i alder og hviler således ikke på nogen af de ovennævnte bebrejdesværdige omstændigheder der må antages at aktualisere den ulovbestemte udvidede partshøringspligt.

Undervisningsministeriet skulle således kun have partshørt Dem i henhold til den lovbestemte partshøringspligt i forvaltningslovens § 19.

Vedrørende dette spørgsmål bemærker jeg at ministeriet måtte gå ud fra at De var bekendt med at man var i besiddelse af oplysninger om Deres alder. Derfor havde ministeriet ikke pligt til at partshøre Dem over disse oplysninger inden afgørelsen om afskedigelse blev truffet. Ministeriets undladelse heraf giver mig således ikke anledning til bemærkninger.

Forholdet til lov om arbejdsgiverens pligt til at underrette lønmodtageren om vilkårene for ansættelsesforholdet

De har anført at Undervisningsministeriets beslutning af 8. februar 2002 om fastsættelse af pligtig afgangsalder er et væsentligt ansættelsesvilkår der som sådan er omfattet af lov om arbejdsgiverens pligt til at underrette lønmodtageren om vilkårene for ansættelsesforholdet (lovbekendtgørelse nr. 692 af 20. august 2002).

Jeg har derfor overvejet om Undervisningsministeriet efter denne lov havde pligt til i Deres ansættelsesbrev at indsætte en oplysning om fastsættelsen af den pligtige afgangsalder til 67 år. Ifølge lovens § 4 skal arbejdsgiveren ved enhver ændring af visse nærmere angivne ansættelsesvilkår der fremgår af lovens §§ 2 og

3, således hurtigst muligt og senest 1 måned efter den dato hvor ændringen træder i kraft, give lønmodtageren skriftlig besked herom.

Som oplyst af Personalestyrelsen har Finansministeriet og centralorganisationerne, herunder Akademikernes Centralorganisation, den 29. maj 2002 indgået en aftale der erstatter lovens bestemmelser. Efter aftalens § 6 kan sag om hvorvidt arbejdsgiveren har overholdt sin oplysningspligt efter aftalen, rejses efter de

sædvanlige fagretlige regler på området. Aftalen er indgået mellem i princippet ligestillede parter hvoraf kun Finansministeriet er omfattet af min kompetence. Da parterne endvidere har aftalt at tvister afgøres efter de sædvanlige fagretlige regler, mener jeg at det vil være mest korrekt at jeg ikke tager stilling til spørgsmålet.”

NOTER: (*) FOB 1990, s. 339, og FOB 2001, s. 322.

Der er i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2005 afsluttet 38 sager inden for Økonomi- og Erhvervsministeriets sagsområde. 34 af disse sager blev afvist.

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

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på ministerområdets myndigheder. I tabel 1, s. 32, 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

Elsparefonden

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

1 sag fra Elsparefondens sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 19-1: Tilbagebetaling af tilskud udbetalt i strid med internt fastsat notat

Konkurrence- ankenævnet

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

19-1. Tilbagebetaling af tilskud udbetalt i strid med internt fastsat regel

Forvaltningsret 13.3.

En boligejer havde søgt Elsparefonden om tilskud til etablering af fjernvarme i sin ejendom. Ansøgningen blev imødekommet på betingelse af at de tilskudsberettigede arbejder og installationer levede op til Elsparefondens tekniske minimumskrav som fremgik af fondens ansøgningskemaer med påtrykte vejledninger hvori der desuden var henvist til en række tekniske standarder på området. Efterfølgende konstaterede Elsparefonden at der ikke var opsat en radiator i soveværelset. Dette var efter Elsparefondens opfattelse i strid med fondens tekniske minimumskrav, og fonden krævede at støttebeløbet blev betalt tilbage.

Ombudsmanden udtalte at Elsparefondens krav om etablering af radiatorer i samtlige beboelsesrum ikke fulgte entydigt af de tekniske standarder på området som der var henvist til i ansøgningskemaerne. Kravet havde således karakter af en internt fastsat regel. Tilsidesættelsen af en sådan regel kunne i dette tilfælde hvor boligejeren var i god tro om at de tekniske minimumskrav var overholdt, og i øvrigt allerede havde betalt for de udførte arbejder, imidlertid hverken føre til at tilsagnet om tilskud måtte anses for ugyldigt, eller begrunde en tilbagekaldelse af tilsagnet. Tilbagebetalingskravet var derfor uhjemlet, og ombudsmanden anså Elsparefondens behandling af sagen for beklagelig. Da boligejeren imidlertid havde efterkommet kravet om etablering af en radiator i soveværelset, og tilbagebetalingskravet derfor var frafaldet, havde ombudsmanden ikke grundlag for at henstille over for fonden at sagen blev genoptaget.

(J.nr. 2003-3091-323).

Det fremgik af sagen at A den 14. juni 2001 indsendte en ansøgning om tilskud til installation af centralvarmeanlæg i ejendommen X. Ansøgningen blev indsendt til Århus Kommune Værker som varetog den lokale administration af tilskudsordningen på vegne af Elsparefonden. Ansøgningen foregik ved udfyldelse af et standardiseret ansøgningskema som indeholdt en række erklæringer, herunder følgende erklæring om arbejdets udførelse og installationens overholdelse af Elsparefondens tekniske krav:

"Følgende skal afkrydses, bygningsejer oplyser, at

...

– Arbejdet vil blive udført helt eller delvist af en autoriseret momsregistreret VVS-installatør og Elsparefondens tekniske krav til installationen vil blive overholdt".

I det indsendte ansøgningskema var denne erklæring afkrydset tillige med skemaets øvrige erklæringer. Af den påtrykte vejledning til ansøgningskemaet fremgik bl.a. følgende:

"Det er en betingelse for at opnå Elsparefondens tilskud at Elsparefondens tekniske minimumskrav i forbindelse med installation af centralvarmeanlæg i fjernvarmeområder overholdes. Det skal VVS-installatøren skrive under på.

De tekniske krav fremgår af 'tilbudsskabelonen'.

...

Mangelfuldt udfyldt ansøgning

Hvis ansøgningen er mangelfuldt udfyldt, hvis der mangler et eller flere af de krævede bilag, eller disse ikke opfylder ovennævnte krav, vil ansøgningen blive returneret eller ansøgeren vil blive ringet op. Indsendelsestidspunktet anses for at være det tidspunkt,

hvor ansøgningen er modtaget i korrekt stand.

Ansøgning om tilskud og anmodning om udbetaling skal sendes til dit fjernvarmeverk. De kan også give yderligere information.

Vejledning til de enkelte punkter

...

5) Arbejdet skal udføres af en autoriseret VVS-installatør

Arbejdet skal helt eller delvist udføres af en autoriseret VVS-installatør. Alt arbejde skal udføres af momsregistrerede virksomheder indenfor bygge- og anlægsvirksomhed.

Elsparefondens tilbudsskabelon med tekniske krav udsendes sammen med tilsagnet om tilskud og kan i øvrigt rekvireres. Tilbudsskabelon bør anvendes når et VVS-firma skal give tilbud på installation af centralvarmeanlæg. Derved sikres:

- at installationen har tilstrækkelig kapacitet til at forsyne hele boligen med varme
- at elvarmeforbrugerne får et overskueligt tilbud på installation af et centralvarmeanlæg
- at VVS-firmaet garanterer at Elsparefondens tekniske krav til installationen er overholdt og dermed at anlægget er tilskudsberettiget.
- at VVS-firmaet specificerer faktura for udført arbejde i henhold til Elsparefondens krav".

Den 9. juli 2001 meddelte Århus Kommune Værker tilsagn om tilskud i henhold til den indsendte ansøgning på 20.750 kr. Tilsagnet havde følgende ordlyd:

"Idet vi henviser til Deres ansøgning om tilskud, skal vi herved meddele tilsagn om tilskud til ovennævnte ejendom.

Tilsagn om tilskud udgør kr. 20.750,00, dog maksimalt 75% af de godkendte tilskudsberettigede udgifter. Det endelige tilskud fastsættes på grundlag af Deres efterfølgende anmodning om udbetaling af tilskud og de faktiske afholdte udgifter.

Vi vedlægger Elsparefondens tilbudsskabelon i to eksemplarer. Skabelonen sikrer, at når der indhentes tilbud på selve installationsarbejdet, så overholder VVS-tilbuddet Elsparefondens tekniske krav til installationen. Samtidig sikrer skabelonen et overskueligt og sammenligneligt tilbud.

Vi vedlægger endvidere Elsparefondens udbetalingsanmodning. Udbetalingsanmodningen skal udfyldes og indsendes, når arbejdet er udført og regningen herfor er betalt. VVS-firmaet, der har foretaget installationen, skal udfylde og underskrive sin del af skemaet, for at tilskuddet kan udbetales. Såfremt anmodningen er mangelfuld, eller hvis der mangler et eller flere af de krævede bilag, eller disse ikke opfylder ovennævnte krav, vil anmodningen blive returneret.

...

Tilsagnet om tilskud bortfalder, hvis betingelserne som anført i ansøgningsvejledningen viser sig ikke at være opfyldt. For de nærmere regler henvises til Energistyrelsens bekendtgørelse nr. 548 af 26. juni 1997.

Tilskuddet kan kræves tilbagebetalt, hvis betingelserne for tilskud ikke er overholdt, eller hvis anlægget nedtages eller afhændes helt eller delvis inden 1 år regnet fra arbejdets afslutning.

Endvidere forbeholder Elsparefonden sig ret til at indhente yderligere oplysninger om anlægget samt foretage besigtigelse af anlægget indtil 1 år efter udbetaling af tilskud.

..."

Den 11. december 2001 indsendte A den udfyldte og underskrevne udbetalingsanmodning til Århus Kommune Værker. Anmodningen indeholdt bl.a. følgende erklæringer:

"Anmodningen vedlægges/indeholder (felterne skal afkrydses)

- VVS erklæring (dette skemas side 3 er udfyldt og underskrevet af det VVS-firma, der har forestået installationen)

- Specificeret VVS-faktura for installation af centralvarmeanlæg

- Dokumentation for at fakturaen er betalt".

I den indsendte anmodning var ingen af disse erklæringer dog afkrydset. Anmodningen var endvidere påtrykt en vejledning hvoraf bl.a. fremgik følgende:

"4) VVS erklæringen skal udfyldes (skemaets side 3)

Det påhviler ansøger at sikre, at det firma, der har udført installationen, udfylder side 3 i dette skema. Ellers kan tilskuddet ikke udbetales.

...

Mangelfuldt udfyldt anmodning

Hvis anmodningen er mangelfuldt udfyldt, hvis der mangler et eller flere af de krævede bilag, eller disse ikke opfylder ovennævnte krav, vil anmodningen blive returneret. Indsendelsestidspunktet vil være beregnet, som det tidspunkt, hvor anmodningen i korrekt stand modtages."

Skemaet på anmodningens side 3, der som nævnt i vejledningen skulle udfyldes af vvs-installatøren, indeholdt en række oplysninger om de foretagne installationer samt følgende erklæringer beregnet på afkrydsning:

"Felterne skal afkrydses

– der er installeret centralvarmeanlæg i de(n) på skemaets side 1 nævnte bygning(er) i perioden ____ til ____

– alle elradiatorer er nedtaget

– installationen er sket i henhold til Elsparfondens tekniske minimumskrav til installation af centralvarmeanlæg i fjernvarmeområdet".

Af disse erklæringer var kun den midterste erklæring om nedtagelse af alle elradiatorer afkrydset i den indsendte anmodning. Skemaet var i øvrigt udfyldt og underskrevet den 12. december 2001 af den vvs-installatør som A havde indgået aftale med om udførelse af de påtænkte arbejder.

A og vvs-installatøren havde den 29. oktober 2001 indgået aftale om udførelse af de påtænkte arbejder ved at underskrive den tilbudsskabelon som A havde modtaget med tilsagnet af 9. juli 2001, og som vvs-installatøren efterfølgende havde udfyldt. Den ud-

fyldte og underskrevne tilbudsskabelon blev indsendt til Århus Kommunale Værker tillige med betalingsanmodningen. Tilbudsskabelonen bar overskriften "Aftale om VVS-arbejde ved konvertering fra elvarme til fjernvarme", og forsiden var bl.a. påtrykt følgende erklæringer:

"– Tilbudsgiver erklærer sig indforstået med at specificere faktura i overensstemmelse med dette tilbud (...) samt at udfylde afsnit i anmodning om udbetaling af tilskud til brug for Elsparfondens kontrol heraf.

– Det tilbudte centralvarmeanlæg overholder Elsparfondens tekniske minimumskrav til installation af centralvarmeanlæg, som er anført sidst i skemaet. Tilbudsgiver bekræfter med sin underskrift, dels de tilbudte prisers gyldighed, og dels at tilbuddet overholder Elsparfondens tekniske minimumskrav.

– Særlig aftale om *Følgearbejde* er indgået (vedlagt)".

Det fremgik ikke af tilbudsskabelonen at de felter som indledte disse erklæringer, var beregnet på afkrydsning, ligesom ingen af disse felter var afkrydset i den udfyldte tilbudsskabelon. På bagsiden af tilbudsskabelonen var trykt en række tekniske minimumskrav til installation af centralvarmeanlæg. Det fremgik heraf bl.a. at fyringsanlægget skulle forsyne hele bygningen med varme og varmt vand, at det dimensionerende varmetab skulle fastlægges for huset og de enkelte rum, og at der skulle monteres radiatoranlæg i badeværelse uanset at den elektriske gulvvarme var intakt.

Den 15. januar 2002 videresendte Århus Kommunale Værker udbetalingsanmodningen til Elsparfonden. Den 17. januar 2002 indsendte vvs-installatøren en erklæring til Elsparfonden der bekræftede betalingen af de beløb som installatøren havde faktureret i forbindelse med konverteringen til fjernvarme. Elsparfonden udbetalte herefter den 23. januar 2002 tilskuddet på 20.750 kr. til A.

Den 18. september 2002 foretog Elsparfonden en besigtigelse af det tilskudsberetti-

gede installationsarbejde i ejendommen med henblik på at kontrollere om fondens tekniske minimumskrav var overholdt, hvilket konstateredes ikke at være tilfældet. Elsparefonden skrev den 25. september 2002 således bl.a. følgende til A om besigtigelsen og dens resultat:

”Ved besigtigelsen af Deres fjernvarmeinstallationer (...) konstateret, at følgende forhold ikke er i overensstemmelse med Elsparefondens tekniske minimumskrav, hvilket er meddelt VVS-firmaet,

– Der er ikke etableret vandbåret radiator i soveværelse, hvilket der skal

– Der er ikke konstateret afblæsningsrør fra sikkerhedsventil

Vi har på baggrund af besigtigelsen skrevet til VVS-firmaet, og anmodet firmaet om hurtigst muligt og senest ultimo oktober at bringe installationen i overensstemmelse med de tekniske minimumskrav. VVS-firmaet er anmodet om direkte med Dem at aftale de nærmere praktiske forhold i forbindelse hermed.

Vi skal således anmode Dem om sammen med VVS-firmaet at bringe installationen i overensstemmelse med de tekniske minimumskrav, og at De skriftligt når forholdene er bragt i orden orienterer os herom (...).”

I e-mail af 3. oktober 2002 til Elsparefonden anførte A bl.a. følgende imod fondens krav om etablering af radiator i soveværelset:

”Det kan oplyses, at der aldrig har været installeret varmeafgiver i soveværelset. Huset er opført af undertegnede i 1973.

Jeg har gennemlæst de tekniske minimumskrav, og kan ikke umiddelbart se hvori kravet er begrundet.

Radiatorerne i de tilstødende rum er installeret med overkapacitet, så rummet kan opvarmes hvis dette ønskes. Hele overetagen er isoleret med 250 mm isolering, så varmebehovet er minimalt. Huset har ikke haft problemer med at overholde afkølingen på min 30 gr. i det forgangne år.”

Som svar herpå skrev en medarbejder ved Elsparefonden i e-mail af 11. oktober 2002 bl.a. følgende til A:

”På baggrund af Deres E-mail af 3. oktober 2002, jf. nedenfor, vil jeg give Dem medhold i at det ikke entydigt af vore tekniske minimumskrav fremgår, at der skal etableres vandbåret radiator i soveværelset.

Af de normer og regler der indgår i de tekniske minimumskrav, fremgår dog bl.a. følgende:

BR98 – side 129

Stk. 1. Bygninger skal opføres, så der under normal brug af bygningerne i de rum, hvor mennesker opholder sig i længere tid, kan opretholdes sundhedsmæssigt tilfredsstillende temperaturer under hensyn til den menneskelige aktivitet i rummene.

DS418 – side 13

2.1 Den dimensionerende rumtemperatur i beboelsesrum og køkkener fastsættes til 20 gr c.

DS469 – side 14

2.1 Varmeanlægget skal dimensioneres og udføres, så det er muligt at opretholde et tilfredsstillende termisk indeklima under hensyntagen til brugen af bygningen og dens enkle rum i anlæggets levetid.

2.2 Varmeanlæg skal udføres således, at unødvendigt ressourceforbrug undgås.

Varmeanlæg skal være udført således, at energiforbruget i alle rum med varmegivere kan styres og reguleres, og således, at det totale ressourceforbrug til anlæg, drift og vedligeholdelse gøres mindst muligt.

DS469 – side 15 nederst

2.3 Vejledning: varmeanlægget udføres således, at der er en rimelig varmefordeling under ekstreme udeklimaforhold, reparationer og almene begrænsninger i energiforsyningen.

DS469 – side 19

3.1.1 Hvor der kan forekomme kuldne-fald, som ikke kan hindres på anden vis, bør der placeres en varmegiver.

DS469 – side 20

3.3.1 Ikke-styret og ikke-reguleret varmeafgivelse af varmeanlægget, der forhindrer den ønskede styring og regulering af varmeafgivelsen i de enkelte rum, bør ikke forekomme.

Det er Elsparafondens opfattelse, at opfyldelsen af ovennævnte forhold kun kan ske ved etablering af varmekilde/radiator i eksempelvis soveværelser, og dette er også den normale fremgangsmåde ved etablering af centralvarmeanlæg i boliger.

Elsparafonden skal således fastholde kravet om at der skal etableres vandbåret radiator i soveværelset."

Under den efterfølgende e-mail-korrespondance spurgte A om hvad der ville ske hvis han ikke etablerede den ønskede radiator i soveværelset. Medarbejderen fra Elsparafonden oplyste hertil at betingelserne for at opnå tilskud fra fonden i givet fald ikke ville være opfyldt, og at tilskuddet som følge heraf ville have været uberettiget udbetalt og derfor skulle tilbagebetales. Medarbejderen havde imidlertid forstået at A fortsat ønskede at opretholde tilskuddet, og bad ved samme lejlighed derfor A om at oplyse hvornår arbejdet med etablering af en radiator i soveværelset ville blive udført. Da han imidlertid hverken besvarede denne eller en efterfølgende henvendelse fra Elsparafonden, skrev den pågældende medarbejder den 24. januar 2003 bl.a. følgende til ham:

"Såfremt vi ikke fra Dem senest fredag den 31. januar 2003 skriftligt modtager oplysninger om, at De ønsker at opretholde det til Dem udbetalte tilskud, og dermed etablerer den manglende radiator, er jeg desværre nødsaget til at indlede den formelle procedure med henblik på Deres tilbagebetaling af det således uberettigede modtagne tilskud.

I den udstrækning De ønsker at opretholde tilskuddet, skal den manglende radiator være etableret senest den 30. april 2003."

Da fonden heller ikke modtog svar fra A på denne henvendelse, skrev fonden i brev af

11. marts 2003 bl.a. følgende til ham, idet man henviste til fondens tidligere breve i sagen:

"Da De ikke agter at bringe installationsarbejdet i overensstemmelse med tilskudsreglerne, skal Elsparafonden, jf. § 6, stk. 3, i 'Lov om Elsparafonden' (Lov nr. 1209 af 27/12-1996) og § 20, stk. 1, i 'Bekendtgørelse om statstilskud til omstilling af elopvarmede bygninger til fjernvarme- eller naturgasforsyning (Bekendtgørelse nr. 548 af 27/6-1997), anmode Dem om at tilbagebetale tilskuddet på kr. 20.750,- senest den 1. april 2003.

...

Hvis Elsparafonden ikke senest den 1. april 2003 har modtaget ovennævnte beløb fra Dem, vil sagen uden yderligere varsel blive sendt til inddrivelse i Finansstyrelsen. (...)

Elsparafondens afgørelse vedrørende tilskudsordningen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, § 21 i Bekendtgørelse nr. 548 af 27/6-1997."

I brev af 18. marts 2003 gjorde A Elsparafonden opmærksom på at han i brev af 27. januar 2003 havde meddelt fonden at den manglende radiator ville blive etableret inden den 30. april 2003.

Som svar herpå meddelte Elsparafonden i brev af 21. marts 2003 at sagen herefter ville blive stillet i bero indtil medio maj 2003, idet man bad A om så hurtigt som muligt at fremsende dokumentation for at radiatoren var etableret.

Den 30. maj 2003 meddelte A at den manglende radiator i soveværelset nu var etableret. Den 26. juni 2003 indsendte A dokumentation herfor i form af en faktura for de afholdte udgifter.

I brev af 13. oktober 2003 til Elsparafonden gjorde Århus Kommune Værker opmærksom på at man under sin behandling af udbetalingsanmodningen af 11. december 2001 ved en fejl havde undladt at bemærke at vvs-installatøren hverken havde afkrydset erklæringerne i skemaet på udbetalingsan-

modningens side 3 eller punkt 2 på tilbuds-skabelonens forside.

Den 2. september 2003 klagede A til mig over Elsparefondens behandling af sagen. A bad mig særligt tage stilling til om Elsparefondens krav om etablering af radiatorer i alle rum var tilstrækkeligt oplyst i fondens tekniske minimumskrav, og om klagebe-grænsningen i § 21, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 548 af 26. juni 1997 om statstilskud til omstilling af elopvarmede bygninger til fjernvarme- eller naturgasforsyning som anført af fonden også omfattede afgørelser vedrørende overholdelse af fondens tekniske minimumskrav.

Den 15. september 2003 bad jeg Elsparefondens om udlån af sagens akter. Elsparefondens fremsendte akterne den 15. oktober 2003 tillige med en redegørelse for sagens faktiske forløb og en generel beskrivelse af fondens virksomhed.

I brev af 17. november 2003 bad jeg Elsparefondens om en udtalelse i anledning af klagen, idet jeg uddybede min anmodning som følger:

"Elsparefondens har i brev af 15. oktober 2003 til mig henvist til § 1, stk. 5, i bekendtgørelse nr. 548 af 26. juni 1997 hvoraf det fremgår at tilskud gives til installation af centralvarmeanlæg i hele bygningen. Jeg beder fonden præcisere om bestemmelsen er relevant for spørgsmålet om der kan kræves installation af radiatorer i alle beboelsesrum, eller om bestemmelsen alene skal forstås sådan at der kun ydes tilskud hvis der er tale om fuld omstilling til centralvarme, altså at alle el-radiatorer nedtages.

Elsparefondens henviste i sin e-mail af 11. oktober 2002 til (A) til BR98, men citerede en bestemmelse fra det andet bygningsreglement (BR95). Jeg beder derfor fonden oplyse hvilket bygningsreglement der finder anvendelse i sagen.

Det fremgår af Elsparefondens e-mail af 11. oktober 2002 til (A) at det efter fondens opfattelse ikke fremgår entydigt af de tekniske minimumskrav at der skal installeres ra-

diatorer i alle beboelsesrum, men fonden mente der var støtte for et sådant krav i forskellige bestemmelser i normer og regler som fonden citerede i sit svar. Jeg forstår svaret sådan at der er tale om tekniske krav der forudsætter en skønsmæssig vurdering af hvad der i den enkelte ejendom skal til for bl.a. at opnå et tilfredsstillende indeklima og en rumtemperatur på 20 grader i beboelsesrum.

Jeg beder derfor fonden oplyse om der efter fondens tilskudspraksis generelt stilles krav om installation af radiatorer i alle beboelsesrum. Hvis det er tilfældet, beder jeg fonden oplyse om der således er fastlagt en praksis der afskærer den skønsmæssige vurdering (skøn under regel). Jeg henviser til Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 360 ff.

Hvis der ikke er tale om krav der stilles generelt, men et krav baseret på forholdene i den konkrete sag, beder jeg fonden komme ind på om sagen var oplyst tilstrækkeligt da fonden (ved tilskudsadministrator) den 9. juli 2001 meddelte tilsagn om tilskud, eller om fonden burde have indhentet yderligere oplysninger om ejendommen med henblik på en vurdering af om der (udtrykkeligt) skulle stilles krav om installation af radiatorer i alle beboelsesrum.

Jeg beder fonden komme ind på om (A) i forbindelse med tilsagnet om tilskud burde være vejledt om at der (generelt eller efter en konkret vurdering) kunne stilles krav om installation af radiatorer i alle beboelsesrum, og om det burde være oplyst at der kunne blive tale om en stikprøvekontrol i form af en besigtigelse af ejendommen.

Jeg beder Elsparefondens oplyse om kravet om installation af en radiator i soveværelset efter fondens opfattelse kan anses for at være stillet i forbindelse med tilsagnet om tilskud, herunder om det var omfattet af de vilkår der fremgår af ansøgningsskemaet og tilskudsskabelonen.

§ 6, stk. 3, i lov nr. 1209 af 27. december 1996 om Elsparefondens indeholder en regel

om Elsparefondens mulighed for at tilbagekalde et tilsagn om tilskud mv. Herudover er der i forvaltningsretten udviklet almindelige retsgrundsætninger om tilbagekaldelse og ændring af begunstigende afgørelser. Jeg beder fonden redegøre for om disse retsgrundsætninger blev overholdt dels i forbindelse med fondens krav om installation af radiatoren, dels i forbindelse med fondens tilbagebetalingskrav. Jeg beder om at fonden særligt kommer ind på om der er blevet foretaget en konkret afvejning af de modstående interesser i sagen. De almindelige retsgrundsætninger om tilbagekaldelse og ændring er bl.a. beskrevet af Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner (1997), s. 439 ff, og Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret (2002), s. 929 ff.”

Elsparefonden udtalte i brev af 7. januar 2004 bl.a. følgende:

”Spørgsmål vedr. betingelser for tilskud

Elsparefondens tilskudsregler kræver, som det fremgår af skemaer for tilsagn og udbetaling af tilskud, at samtlige elradiatorer skal nedtages, samt at der stilles krav om at der skal installeres centralvarmeanlæg i hele bygningen, dvs. i alle beboelsesrum. Dette er to ligeværdige og parallelle krav.

Spørgsmål om Bygningsreglement

Bygningsreglement 95 (BR95) gælder for byggeri generelt, hvor BR98 er en uddybning der alene omfatter småhuse. I relation til den aktuelle sag er der ingen forskel, idet lovkravene i begge direkte refererer til de normer, der fremgår af bl.a. Dansk Standard 469 (DS 469).

Krav om installation i alle beboelsesrum

Dansk Standard 469 fastsætter sammen med DS 432, DS 439 og DS 452 krav til installation af centralvarmesystemer.

DS-kravene er ikke udformet som eksplícitte krav om et bestemt antal varmekilder, men derimod krav om opretholdelse af et tilfredsstillende indeklima, krav til rumtemperatur mv. Disse krav betyder i praksis at det er nødvendigt at installere en varmekilde i

samtlig beboelsesrum for at kunne opfylde DS-kravene.

På denne baggrund har Elsparefonden, i medfør af lov om Elsparefonden (Bilag A) samt bekendtgørelse om statstilskud til omstilling af elopvarmede bygninger til fjernvarme- eller naturgas, valgt at basere sine tekniske minimumskrav for tilskud på de normer og standarder som bygningslovgivningen (jfr. BR 95 og BR 98) refererer til. Se de eksplícitte henvisninger til DS i de tekniske minimumskrav Bilag 3.

Elsparefonden har i forlængelse af retningslinierne i bekendtgørelsen om tilskud, jfr. Bilag C, hvor der fastlægges, at der skal etableres centralvarme i hele bygningen, samt fondens hjemmel til at fastsætte kriterier for tilskud, gjort det til et absolut krav, at der skal etableres centralvarmeanlæg i hele bygningen, og derved som beskrevet ovenfor i alle beboelsesrum. Dette krav for tilskud er ufravigeligt og er ikke et skøn.

Elsparefondens tilskud ydes alene, hvis hele bygningen får installeret fjernvarme, og der gives tilskud ud fra bygningens samlede beboelsesareal.

Hjemlen til Elsparefondens tilskudsregler fremgår af § 5, stk. 1, i lov om Elsparefonden, hvoraf det følger, at økonomi- og erhvervsministeren kan fastsætte regler om '(...) installationer mv., hvortil der ydes tilskud, samt tilhørende bygninger (...) skal opfylde nærmere angivne betingelser om energieffektivitet eller miljøpåvirkning (...)’

Denne bestemmelse giver hjemmel til, at der kan fastsættes tekniske minimumskrav til de boliger, der omfattes af tilskudsordningerne.

På den baggrund er der i bekendtgørelse om statstilskud til omstilling af elopvarmede bygninger til fjernvarme eller naturgasforsyning fastsat nærmere regler om de boliger, der er omfattet af tilskudsordningerne, der vedrører krav til varmekilder i boligerne, jfr. f.eks. § 6, stk. 4.

1. For det første følger det direkte af § 1, stk. 5, 1. pkt. i bekendtgørelsen, at tilskud gi-

ves til installationer i *hele* bygningen. Det er en præcis og udtømmende bestemmelse; der er ikke tale om en tom eller indholdsløs bestemmelse, der skal udfyldes ved skøn.

Bestemmelsen har til formål at sikre, at de boligejere der ønsker tilskud til konvertering fra elvarme til fjernvarme, ikke kun foretager en delvis konvertering, hvor der fortsat vil blive anvendt el til opvarmning, med en dertil hørende høj miljøbelastning. Derudover er det for at undgå, at en bolig uden varmekilder i et eller flere rum, anvender varmeblæsere eller lignende med ineffektive og miljøbelastende opvarmningsformer.

Der er dog i bestemmelsens 2. pkt. givet hjemmel til, at der ved særlige fredningsmæssige eller bygningstekniske forhold, der gør det praktisk umuligt at installere centralvarmeanlæg, kan gives tilskud til andre varmebesparende foranstaltninger. Som beskrevet i forarbejderne til § 1 forudsætter det en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Udover de her beskrevne situationer, hvor der efter en konkret vurdering kan foretages undtagelser, skal der installeres centralvarme i hele bygningen for at få tilskud.

2. For det andet følger der af bekendtgørelsens § 6, stk. 2, at tilskudsberettiget arbejde skal være i overensstemmelse med gældende standarder og forskrifter. Der er ligeledes tale om en præcis bestemmelse, hvor der alene skal foretages en udfyldning ved skøn, såfremt den underliggende standard er tom eller indholdsløs.

Som beskrevet ovenfor er standarderne for varme i boliger præcise, hvorfor der ikke er tale om noget skøn.

Bestemmelsen har til formål at sikre, at Elsparefondens tilskudsordninger til elbesparende foranstaltninger ikke sker ved, at sædvanlige standarder og normer undermineres. Derimod skal elbesparelserne ske under iagttagelse af gældende standarder og normer for varme. Elsparefondens mål er ikke, at der skal slukkes for varmen eller en forringelse af varmekomfort, men at den varme, der efter gældende normer skal være

til stede i boligerne, produceres og distribueres på den mest energieffektive og miljøvenlige måde.

På den baggrund er det klart dels at Elsparefondens har hjemmel til at fastsætte tekniske minimumsregler, dels at der er fastsat klare regler, der fastslår, at en boligejer for at være tilskudsberettiget skal have en vandbaseret varmekilde i hvert rum.

Elsparefondens krav for tilskud fremgår af informationsmateriale til såvel kunde, som VVS-installatør og begge skal med sin underskrift erklære, at de tekniske minimumskrav er overholdt. Nedenfor gives nogle citater fra de skemaer som kunde og VVS-installatør modtager:

'Fyringsanlægget skal forsyne hele bygningen med varme og varmt vand' (Vejledning på ansøgningsskema om tilsagn om tilskud – Bilag 1)

'Det dimensionerende varmetab fastlægges for huset og de enkelte rum'. De tekniske minimumskrav – Bilag 3.

At samtlige beboelsesrum skal have en varmekilde fremgår ligeledes indirekte, idet fonden i sine minimumskrav præciserer, at selv badeværelser med gulvvarme skal installere radiatorer:

'Der monteres radiatoranlæg i badeværelse, uanset den elektriske gulvvarme er intakt'. De tekniske minimumskrav – Bilag 3.

Endelig skal det bemærkes, at der er en række henvisninger til Elsparefondens tekniske minimumskrav, jfr. f.eks. Bilag 1: Tilskudsansøgning, hvor der med fremhævet skrift står følgende:

'Det er en betingelse for at opnå Elsparefondens tilskud, at Elsparefondens tekniske minimumskrav i forbindelse med installation af centralvarmeanlæg i fjernvarmeområder overholdes. Det skal VVS-installatøren skrive under på.'

Det kan almindeligvis ikke forventes, at kunderne har detaljeret kendskab til eller forståelse for tekniske krav til centralvarmeinstallationer. Af samme grund har Elsparefondens baseret sin tilskudsordning på, at

den autoriserede VVS-installatør med en erklæring skal garantere, at fondens krav er tilgodeset.

I den aktuelle sag har klageren detaljeret kendskab til gældende krav og tilsyneladende drøftet disse med VVS-installatøren. Som det fremgår af fondens første besvarelse er det påfaldende, at VVS-installatøren i sin erklæring har afkrydset, at samtlige elvarmepaneller er fjernet, men undladt at afkrydse afsnittet om, at fondens krav er overholdt. Det er fondens opfattelse, at dette skyldes, at VVS-installatøren har været klar over, at den pågældende installation *ikke* overholdt fondens krav.

Elsparefonden har ydet tilskud til installation af centralvarme i ca. 20.000 tidligere elopvarmede boliger, uden at dette har givet anledning til tvivlsspørgsmål om, hvorvidt kravet i de tekniske minimumskrav kunne betyde, at hele bygningen selvsagt omfatter alle beboelsesrum.

Det skal særlig bemærkes, at (A) *ikke* anfægter, at Elsparefondens tekniske minimumskrav er ensbetydende med, at alle rum skal have en radiator. Han spørger derimod, om dette krav er tilstrækkeligt oplyst, og om fonden har hjemmel til at fastsætte et sådant krav.

Som det fremgår af fondens første besvarelse og ovenstående, har fonden hjemmel til at fastsætte krav for tilskud, og det er fondens opfattelse, at dette krav er kommunikeret ud til såvel forbrugeren, som VVS-installatøren i forbindelse med tilsagn om tilskud, samt i VVS-tilbudskabelon, og endelig i det skema, hvor kunden anmoder om at få tilskuddet udbetalt.

Stikprøvekontrol

Af tilsagnsbrevet, bilag 2, fremgår side 2 *'Endvidere forbeholder Elsparefonden sig ret til at indhente yderligere oplysninger om anlægget samt at foretage besigtigelse af anlægget indtil 1 år efter udbetaling af tilskud.'*

I den konkrete sag er udbetaling af tilskud sket i december 2001, og stikprøvekontrollen er gennemført i september 2002.

På denne baggrund må fonden konstatere, at ansøgeren var orienteret om, at fonden kunne foretage stikprøvekontrol indenfor et år, samt at fonden benyttede sig af denne mulighed.

Krav om lovliggørelse af installation

I den aktuelle sag har ansøgeren underskrevet en erklæring om, at centralvarmesystemet levede op til fondens tekniske minimumskrav, og efterfølgende modtaget tilskud fra fonden. En stikprøve viste efterfølgende, at erklæringen ikke var i overensstemmelse med de faktiske forhold, idet der ikke var installeret radiatorer i ét beboelsesrum.

Elsparefonden pålagde dernæst ansøgeren at supplere centralvarmeanlægget med en radiator, således at anlægget levede op til de krav, som fremgår af de tekniske minimumskrav og som ansøgeren havde erklæret.

Ansøgerens udgifter til at sikre et velfungerende centralvarmesystem, der lever op til de tekniske minimumskrav, er langt mindre end en eventuel tilbagebetaling af fondens tilskud. Ansøgeren valgte efterfølgende at etablere yderligere en radiator, således at systemet kunne leve op til de tekniske minimumskrav og i overensstemmelse med ansøgerens erklæring.

Det er korrekt, at fonden over for ansøgeren har oplyst, at fonden kunne kræve tilskuddet tilbage dersom ansøgeren ikke fik udformet sit centralvarmesystem i overensstemmelse med de tekniske minimumskrav.

...

I den aktuelle sag har ansøgeren en teknisk indsigt, og har således været bekendt med de tekniske krav. Dette må sammenholdes med, at VVS-eren netop ikke har underskrevet erklæringen om, at fondens krav er overholdt. Det betyder efter fondens opfattelse, at ansøgeren afleverer en erklæring, der er i modstrid med de faktiske forhold, og at han er i ond tro.

...

Elsparefonden vil naturligvis benytte sagen til at gennemgå de hidtil anvendte ansøgningsskemaer mv. for fremover at sikre, at kravet om varmekilder fremgår klart og utvetydigt af materialet.”

Den 16. januar 2004 sendte jeg en kopi af udtalelsen og fondens brev af 15. oktober 2003 til A og bad om dennes eventuelle bemærkninger.

A sendte mig sine bemærkninger den 28. januar 2004. Han anførte navnlig at han opfyldte betingelsen om installation af centralvarme i hele bygningen idet han ikke anvendte andre varmekilder end de nu installerede. A udtrykte dernæst undren over at Elsparefondens krav om etablering af radiatorer i alle rum ikke var præciseret i DS 469 set i relation til hvor detaljeret denne standard i øvrigt regulerede en række andre forhold. A efterlyste desuden en præcis angivelse af hvor i de af Elsparefonden nævnte regler og standarder kravet om etablering af radiatorer i samtlige rum fremgik. Med hensyn til Elsparefondens bemærkninger om vvs-installatørens manglende afkrydsning af erklæringerne i udbetalingsanmodningen anførte A at dette skyldtes en fejl fra installatørens side som først var blevet opdaget nu. A anførte dog i øvrigt at installatøren ved sin underskrift på tilbudsskabelonen netop havde bekræftet at de tekniske minimumskrav var overholdt, hvilket også var A's egen opfattelse.

Den 3. februar 2004 sendte jeg en kopi af A's bemærkninger til Elsparefonden med anmodning om fondens eventuelle bemærkninger hertil.

I brev af 1. marts 2004 fastholdt Elsparefonden at kravet om installation af centralvarme i hele bygningen indebar at der også skulle installeres radiator i soveværelset. Fonden bestred desuden at vvs-installatøren ved sin underskrift på tilbudsskabelonen skulle have bekræftet at de tekniske minimumskrav var overholdt, idet man gjorde opmærksom på at installatøren netop ikke havde afkrydset feltet ud for den erklæring i

tilbudsskabelonen som vedrørte disse krav.

Den 8. marts 2004 sendte jeg A en kopi af Elsparefondens brev af 1. marts 2004 til hans orientering idet jeg samtidig meddelte at jeg ville søge at behandle sagen på det foreliggende grundlag.

Ombudsmandens udtalelse

”1. Gældende ret

Tilskud til installation af centralvarmeanlæg i henhold til lov om Elsparefonden

Elsparefonden har til formål at yde stats-tilskud til at fremme besparelser i elforbruget i boliger og i offentlige institutioner i overensstemmelse med samfundsøkonomiske og miljømæssige hensyn (§ 1, stk. 1, i lov nr. 1209 af 27. december 1996 om Elsparefonden). Efter § 1, stk. 2, nr. 2, i lov om Elsparefonden kan der af fondens midler bl.a. ydes tilskud til installation af centralvarmeanlæg i elopvarmede bygninger i områder der er udlagt til kollektiv varmforsyning efter bestemmelserne i lov om varmforsyning. Elsparefonden kan efter lovens § 4, stk. 1, nr. 1, bl.a. give tilsagn om tilskud til installationsarbejder i bygninger i forbindelse med gennemførelsen af elbesparelsesaktiviteter. Lovens § 5, stk. 1, indeholder en bemyndigelse for miljø- og energiministeren (nu økonomi- og erhvervsministeren) til at fastsætte nærmere regler om at apparater, udstyr og installationer mv. hvortil der ydes tilskud, samt dertil hørende bygninger eller anlæg skal opfylde nærmere angivne betingelser om energieffektivitet eller miljøpåvirkning eller om dokumentation af disse forhold. Efter lovens § 7, stk. 1, kan miljø- og energiministeren bemyndige Elsparefonden til i nærmere angivet omfang at fastsætte bestemmelser om forhold som er omhandlet i lovens §§ 4 og 5.

Lovens § 5, stk. 1, og § 7, stk. 1, er tillige med en række af lovens øvrige bemyndigelsesbestemmelser udmøntet i bekendt-

gørelse nr. 548 af 26. juni 1997 om statstilskud til omstilling af elopvarmede bygninger til fjernvarme- eller naturgasforsyning. Efter bekendtgørelsens § 1, stk. 1, kan der gives statstilskud til installation af centralvarme i elopvarmede bygninger som er beliggende i nærmere angivne områder hvor der findes fjernvarme- eller naturgasforsyning, eller som i den kommunale planlægning i henhold til lov om varmforsyning er udlagt til forsyning med fjernvarme eller naturgas. Af bekendtgørelsens § 1, stk. 5, følger det at tilskuddet gives til installation af centralvarmeanlæg i hele bygningen. Kravene til tilskudsberettigede arbejder og udførelser følger af bekendtgørelsens § 6. Det fremgår af denne bestemmelses stk. 2, 1. pkt., at tilskudsberettigede arbejder og udførelser skal være i overensstemmelse med gældende forskrifter og standarder.

Elsparefonden udpeger efter bekendtgørelsens § 8 en koordinator for hvert af en række nærmere bestemte prioriterede og geografisk afgrænsede områder. Koordinatoren skal efter bekendtgørelsens § 12, stk. 1, bl.a. behandle ansøgninger om tilsagn og udbetaling af tilskud og yde information og vejledning til tilskudsmodtageren efter fondens nærmere bestemmelser. Den ansvarlige koordinator i den konkrete sag er Århus Kommunale Værker som modtog og behandlede Deres ansøgning om tilskud og Deres efterfølgende anmodning om udbetaling. Efter bekendtgørelsens § 16, stk. 1, skal ansøgning om tilsagn om tilskud indsendes af bygningsejeren til koordinatoren. På grundlag af ansøgningen kan koordinatoren efter bekendtgørelsens § 17 meddele skriftligt tilsagn om tilskud på Elsparefondens vegne. Reglerne om udbetaling af tilskud findes bl.a. i bekendtgørelsens § 18. Efter § 18, stk. 1, indsender bygningsejeren ansøgning om udbetaling af tilskud til koordinatoren. Ansøgningen skal udfærdiges på et særligt skema som fremsendes til an-

søgeren sammen med meddelelsen af tilsagn om tilskud. Efter § 18, stk. 2, behandler koordinatoren ansøgningen om udbetaling og anviser godkendte tilskud til udbetaling fra Elsparefonden. Ansøgningen skal efter § 18, stk. 3, bl.a. vedlægges regninger for de udførte arbejder, dokumentation for at anlægget er blevet indberettet til BBR, og dokumentation for at øvrige betingelser for tilskud er opfyldt.

Annulatio og tilbagekaldelse af tilsagn om tilskud og tilbagebetaling af tilskud

§ 6, stk. 3, i lov om Elsparefonden indeholder følgende bestemmelse om bortfald og tilbagebetaling af tilskud:

'Stk. 3. Elsparefonden kan træffe afgørelse om, at tilsagn om tilskud bortfalder, hvis ansøgeren har afgivet urigtige eller vildledende oplysninger eller fortiet oplysninger af betydning for ansøgningen, eller hvis betingelserne for at yde tilsagn ikke længere er til stede. Hvis tilskuddet er udbetalt, kan det kræves tilbagebetalt.'

Bestemmelsen, som er gentaget i bekendtgørelsens § 20, stk. 1, giver således Elsparefonden hjemmel til at tilbagekalde et tilsagn om tilskud når de i bestemmelsen nævnte betingelser er opfyldt. Begrebet tilbagekaldelse anvendes traditionelt som betegnelse for den situation hvor en forvaltningsmyndighed i henhold til udtrykkelig hjemmel i lov eller bekendtgørelse eller i medfør af almindelige retsgrundsætninger omgør sin egen gyldige afgørelse. Forskellig herfra er de tilfælde hvor en forvaltningsakt lider af sådanne retlige mangler at den må anses for ugyldig efter forvaltningsrettens almindelige regler herom, og den udstedende myndighed således har pligt til at omgøre den. Denne reaktionsmulighed betegnes efter almindelig forvaltningsretlig terminologi ikke som tilbagekaldelse, men som annullation. Tilbagekaldelse og annullation hviler imidlertid i vidt omfang på overvejelser af samme retlige karakter, herunder

om adressaten for en begunstigende forvaltningsakt har indrettet sig i tillid hertil. Jeg henviser til Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 519 ff, og Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 929 f. I det følgende gennemgås først forvaltningsrettens almindelige regler om annullation af ugyldige afgørelser og dernæst de almindelige regler om tilbagekaldelse af gyldige afgørelser sammenholdt med bestemmelsen herom i bekendtgørelsens § 20.

Betingelserne for at en forvaltningsakt må anses for ugyldig – og dermed bør annulleres – er at den pågældende forvaltningsakt lider af en retlig mangel, at denne er væsentlig, og at særlige omstændigheder (som med et fagudtryk kaldes tertiære momenter) ikke taler imod ugyldighed. Dette gælder hvad enten spørgsmålet om forvaltningsaktens gyldighed rejses over for domstolene eller i forbindelse med den udstedende forvaltningsmyndigheds genoptagelse af sagen efter at det er konstateret at afgørelsen lider af en retlig mangel. Det antages således at en ugyldig forvaltningsakt foruden af domstolene i almindelighed kan annulleres både af den udstedende og af en overordnet forvaltningsmyndighed. Jeg henviser til Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 387 og 459 f.

Retlige mangler kan i første række knytte sig til forvaltningens retsanvendelse, dvs. fortolkningen af bestemmelser i love og bekendtgørelser der beskriver de faktiske betingelser for udstedelse af den pågældende forvaltningsakt (retsfaktum) og forvaltningsaktens indhold (retsfølge) rimeligt præcist. Til sådanne mangler hører bl.a. mangler der angår den retlige subsumption, dvs. spørgsmålet om hvorvidt betingelserne for at udstede forvaltningsakten og kravene til dens indhold er opfyldt i det foreliggende tilfælde. Årsagen

hertil kan bl.a. være at myndigheden ved afgørelsens udstedelse har befundet sig i en vildfarelse om sagens faktiske omstændigheder, eller at myndigheden ganske vist har lagt de korrekte faktiske forhold til grund, men har draget de forkerte retlige konsekvenser heraf. Sådanne retlige mangler anses i almindelighed for væsentlige i sig selv og vil således typisk føre til at retsakten anses for ugyldig. Tertiære momenter, herunder hensynet til en adressat som i god tro har indrettet sig i tillid til afgørelsen, antages kun undtagelsesvis at føre til at en forvaltningsakt som er behæftet med en sådan mangel, anses for gyldig. Jeg henviser til Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 399 f.

Retlige mangler kan dernæst knytte sig til forvaltningens skønsudøvelse, dvs. afvejningen af de lovlige hensyn som ligger til grund for den pågældende afgørelse. Dette kan være tilfældet hvor en forvaltningsakt er udstedt i strid med en af forvaltningens lovligt fastsat intern regel hvorved forvaltningens skønsmæssige afvejning afskæres eller begrænses. Sådanne regler vil i almindelighed lovligt kunne fastsættes når de ikke strider mod det forvaltningsretlige krav om en individuel sagsbehandling (forbuddet mod skøn under regel). Er en forvaltningsakt udstedt i strid med en sådan intern regel, foreligger der en retlig mangel som i sig selv er væsentlig. Tertiære momenter som god tro og berettigede forventninger kan dog i disse tilfælde i højere grad end når en faktisk vildfarelse har ført til en urigtig anvendelse af bestemmelser i love eller bekendtgørelser, tale imod at forvaltningsakten anses for ugyldig.

Omgørelse af en forvaltningsakt ved tilbagekaldelse forudsætter i modsætning til annullation som nævnt at den pågældende forvaltningsakt må anses for gyldig. Den nærmere rækkevidde af en bestemmelse om tilbagekaldelse som den i § 6,

stk. 1, i lov om Elsparefonden må principielt afgøres ved fortolkning. Denne fortolkning påvirkes imidlertid af de almindelige retsgrundsætninger om tilbagekaldelse af forvaltningsretlige afgørelser og afgrænsningen heraf i forhold til annullation. Adgangen til at tilbagekalde en begunstigende gyldig forvaltningsakt må som udgangspunkt antages at være ganske snæver, men vil i alle tilfælde bero på en afvejning af hensynet til adressatens berettigede forventninger om at den gyldige forvaltningsakt står ved magt, over for hensynet til de – normalt offentlige – interesser som kan begrunde en tilbagekaldelse.

Sådanne hensyn som taler for tilbagekaldelse, kan i nogle tilfælde foreligge allerede på afgørelsestidspunktet hvis forvaltningsakten lider af en retlig mangel som på grund af adressatens indretning i forhold til afgørelsen eller fordi manglen ikke kan anses for væsentlig, dog ikke vil medføre forvaltningsaktens ugyldighed. Ofte vil den retlige mangel i disse tilfælde dog heller ikke kunne begrunde at afgørelsen tilbagekaldes. Dette må i hvert fald antages at være tilfældet hvor den retlige mangel har karakter af en faktisk vildfarelse hos den udstedende forvaltningsmyndighed som har haft indflydelse på forvaltningsmyndighedens retsanvendelse, da det i forvejen er sådan at adressatens berettigede forventning kun undtagelsesvis bør medføre at forvaltningsakten til trods for de konstaterede mangler skal stå ved magt. Elsparefondens beføjelse efter lovens § 6, stk. 1, til at træffe afgørelse om at tilsagn om tilskud bortfalder hvis ansøgeren har afgivet urigtige eller vildledende oplysninger eller har fortiet oplysninger af betydning for ansøgningen, vil i disse tilfælde således sjældent have nogen selvstændig betydning ved siden af myndighedernes almindelige adgang til at annullere ugyldige afgørelser. Et tilsagn om støtte som på grund af en

vildfarelse hos den pågældende myndighed er givet i strid med myndighedens egne interne regler, uden at adressaten har været skyld i denne vildfarelse, vil i almindelighed heller ikke kunne tilbagekaldes hverken efter forvaltningsrettens almindelige regler om tilbagekaldelse eller i henhold til lovens § 6, stk. 1. Jeg henviser til Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 411, 533 og 539, note 89, og Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 939. Jeg henviser desuden til den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1983, s. 221 ff*.

For så vidt angår de tilfælde hvor betingelserne for at yde tilsagn ikke længere er til stede, forudsættes det derimod at de faktiske omstændigheder som lå til grund for det oprindelige tilsagn om støtte, har ændret sig sådan som det fremgår af den anden betingelse for tilbagekaldelse i lovens § 6, stk. 1. Der kan rejses spørgsmål ved om bestemmelsen på dette punkt hjemler en noget videre tilbagekaldelsesadgang end den der følger af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. Selv om der er tale om ændringer som kunne have medført at en forvaltningsakt ikke oprindeligt ville være blevet udstedt, vil det efter disse grundsætninger således ikke uden videre være tilstrækkeligt til at tilbagekalde en begunstigende forvaltningsakt. Jeg henviser til Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 532. Henset til sagens nærmere omstændigheder har jeg imidlertid ikke anset det for nødvendigt at gå nærmere ind i sådanne overvejelser.

2. Den konkrete sag

Det væsentligste spørgsmål i den konkrete sag er om Elsparefonden i medfør af § 6, stk. 1, i lov om Elsparefonden og den tilsvarende bestemmelse i bekendtgørelsens § 20, stk. 1, har været berettiget til at kræve det udbetalte tilskud tilbagebetalt eller

som alternativ hertil at pålægge Dem at etablere en radiator i soveværelset, hvilket som nævnt blev sagens udfald.

Indledningsvis har jeg imidlertid overvejet Deres spørgsmål om hvorvidt klagebegrænsningen i bekendtgørelsens § 21, stk. 1, også omfatter afgørelser vedrørende overholdelse af Elsparefondens tekniske minimumskrav. Den nævnte bestemmelse har følgende ordlyd:

‘§ 21. Elsparefondens afgørelser efter denne bekendtgørelse kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. dog stk. 3.

Stk. 2. Koordinatorens afgørelser om tilsagn om tilskud og om udbetaling af tilskud kan indbringes for Elsparefonden.

Stk. 3. Elsparefondens og koordinatorens afgørelser om udbud kan påklages efter gældende bestemmelser om klager over udbud af offentlige arbejder og ydelser.’

Bestemmelsen må anses for en præcisering af lovens § 3, stk. 4, hvorefter afgørelser om tilskud ikke kan indbringes for økonomi- og erhvervsministeren. Sidstnævnte bestemmelse må efter sin ordlyd i øvrigt antages også at omfatte afgørelser om bortfald og tilbagebetaling af tilskud efter lovens § 6, stk. 3. Afgørelser efter bekendtgørelsen som nævnt i bekendtgørelsens § 21, stk. 1, må herefter navnlig antages at omfatte afgørelser om tilsagn om og udbetaling af tilskud, men også afgørelser om bortfald og tilbagebetaling af tilskud efter bekendtgørelsens § 20, stk. 1. I forbindelse med disse afgørelser vil der bl.a. skulle tages stilling til om betingelserne i bekendtgørelsens § 6, stk. 2, er opfyldt, og dermed til om tilskudsberettigede installationer og arbejder lever op til Elsparefondens tekniske minimumskrav. I den forstand omfatter klagebegrænsningen i bekendtgørelsens § 21, stk. 1, således også Elsparefondens afgørelser om hvorvidt disse krav må anses for overholdt i forbindelse med tilskudsberettigede arbejder og

installationer; spørgsmålet skal således besvares bekræftende.

For så vidt angår sagens hovedspørgsmål, har Elsparefonden til støtte for sin opfattelse hvorefter kravet om etablering af radiators i alle beboelsesrum er en betingelse for at opnå tilskud, anført at det af bekendtgørelsens § 1, stk. 5, 1. pkt., fremgår at tilskud gives til installation af centralvarmeanlæg i *hale* bygningen. Der er efter Elsparefondens opfattelse tale om en præcis og udtømmende bestemmelse hvis nærmere anvendelse ikke kræver nogen skønsmæssig afvejning. Elsparefonden har om bestemmelsens formål oplyst at bestemmelsen skal sikre at de boligejere der ønsker tilskud til konvertering fra elvarme til fjernvarme, ikke kun foretager en delvis konvertering hvor der fortsat vil blive anvendt el til opvarmning med en dertilhørende høj miljøbelastning. Bestemmelsen har efter det oplyste desuden til formål at undgå at der i en bolig uden varmekilder i et eller flere rum anvendes varmeblæsere eller lignende ineffektive og miljøbelastende opvarmningsformer.

Jeg er enig med Elsparefonden i at tilskudsberettiget omstilling fra elopvarmning til fjernvarme nødvendigvis må forudsætte at der i den pågældende bygning ikke længere anvendes el til opvarmning. Denne forudsætning er imidlertid tilgodeset ved det krav om nedtagning af samtlige elradiators som bl.a. fremgår af skemaet på udbetalingsanmodningens side 3. Derimod synes det anførte krav om etablering af væskebårne radiators i samtlige bygningens beboelsesrum med henblik på at gøre brugen af elektriske varmekilder unødvendig for fremtiden hverken at have støtte i lovens forarbejder eller i bekendtgørelsen med tilhørende vejledninger. Da i hvert fald den efterfølgende etablering af elradiators i øvrigt vil være i strid med de forudsætninger hvorunder tilskuddet oprindeligt blev meddelt, og således kan imødegås ved krav om tilba-

gebetaling efter lovens § 6, stk. 1, er der også af denne grund ikke grundlag for at antage at bestemmelsernes formål indebærer at der skal stilles krav om at brugen af elradiatorer eller andre elektriske varmekilder i det hele overflødiggøres. Jeg deler derfor ikke Elsparefondens opfattelse af formålet med bestemmelsen i bekendtgørelsens § 1, stk. 5, 1. pkt., på dette punkt. Jeg mener desuden ikke at der af udtrykket 'hele bygningen', som det anvendes i bekendtgørelsens § 1, stk. 5, 1. pkt., kan udledes et krav om etablering af radiatorer i samtlige beboelsesrum. Udtrykket bør efter min opfattelse derimod fortolkes i lyset af 2. pkt. i samme stykke hvorefter Elsparefonden kan træffe bestemmelse om at der kan gives tilskud til centralvarme i *de øvrige dele* af en bygning som allerede delvis er opvarmet med centralvarme. Sammenfattende må bestemmelsen i 1. pkt. derfor forstås således at der ikke må være tale om en delvis omstilling hvor elopvarmning i et vist omfang bevares som varmekilde. Tilsagnet om tilskud til det anførte arbejde og udbetalingen af selve tilskuddet var derfor ikke i strid med bekendtgørelsens § 1, stk. 5, 1. pkt., og de pågældende afgørelser er således ikke behæftet med retlige mangler i forhold til denne bestemmelse.

Elsparefonden har dernæst anført at det af bekendtgørelsens § 6, stk. 2, følger at tilskudsberettigede arbejder skal være i overensstemmelse med gældende standarder og forskrifter. Disse standarder og forskrifter er efter Elsparefondens opfattelse så præcise i deres udformning at deres anvendelse ikke forudsætter nogen nærmere skønsmæssig afvejning. Bestemmelsen i § 6, stk. 2, har efter det oplyste til formål at sikre at Elsparefondens tilskudsordninger til elbesparende foranstaltninger ikke sker ved at sædvanlige standarder og normer undermineres. Elsparefondens formål er således ikke at bidrage til at forbrugerne slukker for varmen, eller at

boligkomforten forringes, men derimod til at den varme der efter gældende normer skal være til stede i boligerne, produceres og distribueres på den mest energieffektive og miljøvenlige måde. De omhandlede standarder og forskrifter udgøres efter det oplyste i første række af Bygningsreglement 1995 og Bygningsreglement for småhuse 1998 samt de standarder der henvises til heri, herunder Dansk Standard 432, 439, 452 og 469. Herudover fremgår der en række nærmere angivne tekniske minimumskrav af den i sagen anvendte tilbudsskabelon. Elsparefonden har for så vidt angår Dansk Standard 432, 439, 452 og 469, anført at disse standarder ikke er udformet som eksplicitte krav om et bestemt antal varmekilder, men derimod som krav om opretholdelse af et tilfredsstillende indeklima, krav til rumtemperaturer mv., hvis opfyldelse imidlertid i praksis forudsætter at der installeres varmekilder i samtlige beboelsesrum. Elsparefonden har bl.a. på denne baggrund gjort det til et absolut krav at der etableres centralvarmeanlæg i hele bygningen og dermed i alle beboelsesrum. Dette krav er efter det oplyste ufravigeligt, og dets opfyldelse er således ikke baseret på noget skøn.

Elsparefonden har i sin korrespondance med Dem nærmere henvist til punkt 3.1.1 i DS 469 som bestemmer at hvor der kan forekomme kuldenedfald som ikke kan hindres på anden vis, bør der placeres en varmegiver. Denne bestemmelse omfatter ifølge den overordnede bestemmelse i punkt 3.1 imidlertid alene krav til det termiske indeklima i 'rummet' og fastlægger således ikke hvilke rum der i øvrigt bør kunne varmereguleres. Elsparefonden har herudover henvist til punkt 3.3.1 i DS 469 hvorefter ikke-styret og ikke-reguleret varmeafgivelse af varmeanlægget der forhindrer den ønskede styring og regulering af varmeafgivelsen i de enkelte rum, ikke bør forekomme. Bestemmelsen omfatter

efter sin indledende ordlyd imidlertid kun varmereguleringen af rum 'hvor man ønsker en styrings- og reguleringsmulighed af den operative temperatur', og finder således næppe anvendelse i den konkrete sag hvor temperaturen i det pågældende rum (soveværelset) netop ikke ønskes reguleret. Herudover har Elsparefonden henvist til punkt 2.1 i DS 418 (beregning af bygningers varmetab) hvorefter den dimensionerende rumtemperatur i beboelsesrum og køkkener fastsættes til 20 gr c. Den nævnte standard har i modsætning til DS 469 imidlertid ikke karakter af fastlagte krav til udførelsen og dimensioneringen af varmeanlægget. Efter punkt 1.1 i DS 418 beskriver standarden alene en metode til beregning af bygningers varmetab der indgår som et led i dimensionering af varmeanlæg og i dimensionering af bygninger i varmeøkonomisk henseende. I punkt 1.2 i DS 418 defineres den dimensionerende rumtemperatur således som en fiktiv rumtemperatur der er fastsat som grundlag for beregning af det dimensionerende varmetab for det pågældende rum. De dimensionerende rumtemperaturer genfindes da heller ikke som udtrykkeligt fastlagte temperaturkrav i eksempelvis DS 469. Jeg mener på denne baggrund ikke at man af punkt 3.1.1 eller 3.3.1 i DS 469 eller af punkt 2.1 i DS 418 kan udlede et generelt krav om etablering af radiatorer i samtlige beboelsesrum.

Elsparefonden har desuden henvist til punkt 2.1-2.3 i DS 469 (varmeanlæg med vand som bærende medium). Varmeanlægget skal efter disse krav sammenfattende være udført og dimensioneret således at det er muligt at opretholde et tilfredsstillende termisk indeklima under hensyntagen til brugen af bygningen og dens enkelte rum i anlæggets levetid, at energiforbruget i alle rum med varmegivere kan styres og reguleres, at det totale ressourceforbrug til anlæg, drift og vedligeholdelse gøres mindst muligt, og at der

er en rimelig varmefordeling under ekstreme udeklimaforhold, reparationer og almene begrænsninger i energiforsyningen. Disse krav er efter deres formulering så upræcise at en stillingtagen til om de er opfyldt, indebærer et i hvert fald betydeligt element af skøn. Herudover forudsætter brugen af dette regelsæt, som det også er fremhævet i punkt 1.1, fornødent fagligt kendskab til varmeanlæg. Som ombudsmand har jeg ikke den nødvendige fagkundskab til at tage stilling til om de ovennævnte standarder som anført af Elsparefonden nødvendiggør etableringen af radiatorer i samtlige beboelsesrum uanset hvordan ejendommen i øvrigt måtte være indrettet. Jeg mener dog som nævnt at denne vurdering i alle tilfælde må karakteriseres som skønsmæssig. Det af Elsparefonden fastsatte absolutte krav om etablering af radiatorer i alle beboelsesrum må derfor anses for en intern regel der afskærer fondens skønsmæssige afvejning af om de krav der henvises til i bekendtgørelsens § 6, stk. 2, i det konkrete tilfælde må anses for opfyldt.

Jeg har på baggrund af sagens oplysninger lagt til grund at Elsparefonden, da tilsagnet om støtte blev givet og støtten efterfølgende udbetalt, ikke var bekendt med at der ikke var etableret radiator i soveværelset. At Elsparefondens eget internt fastsatte krav om etablering af radiatorer i samtlige beboelsesrum herved blev tilsidesat, beroede således på en vildfarelse hos fonden om sagens faktiske omstændigheder.

Jeg har imidlertid ikke grundlag for at antage at De var vidende om eller burde have haft viden om det nævnte krav da De indgav Deres ansøgning om tilskud og Deres efterfølgende anmodning om udbetaling, idet kravet hverken fremgår af de benyttede ansøgningskemaer eller af tilbudsskabelonen. Det fremgår således kun udtrykkeligt at den tilskudsberettigede centralvarmeinstallation omfatter hele

bygningen, ligesom der i øvrigt henvises til de ovennævnte standarder der som nævnt heller ikke indeholder noget udtrykkeligt krav om etablering af radiatorer i samtlige beboelsesrum. De har derfor ikke haft anledning til at henlede Elsparefondens opmærksomhed på at det udførte arbejde ikke omfattede etableringen af en radiator i soveværelset. Jeg lægger desuden vægt på at De må antages at have været i god tro om at vvs-installatøren som særlig fagkyndig på området havde udfyldt skemaet på udbetalingsanmodningens side 3 og tilbudsskabelonen korrekt, og at selve tilbuddet og de udførte arbejder og installationer levede op til de gældende tekniske minimumskrav. Jeg henviser til vejledningen på ansøgningskemaet hvoraf det fremgår at det ved anvendelse af tilbudsskabelonen sikres at de tekniske minimumskrav for det installerede centralvarmeanlæg overholdes. Det kan i øvrigt ikke tillægges vægt at De havde undladt at afkrydse den første erklæring i skemaet til brug for anmodningen om udbetaling, da denne erklæring efter sin ordlyd alene skal sikre at skemaet på udbetalingsanmodningens side 3 er udfyldt og underskrevet af vvs-installatøren. Tværtimod påhvilede det Århus Kommune Værker som administrator og i sidste ende Elsparefonden at påse at ansøgningen om tilskud og anmodningen om udbetaling var udfyldt korrekt, idet myndighederne i modsat fald burde have returneret det indsendte materiale, således som det også fremgår af de påtrykte vejledninger. Dette må i særlig grad antages at gælde i et tilfælde som det foreliggende hvor myndighedernes undersøgelse af om tilskudsbetingelserne var opfyldt, var begrænset til en gennemgang af de indsendte ansøgningskemaer. Det ville i den forbindelse have været ønskeligt hvis kravet om etablering af radiatorer i samtlige beboelsesrum havde fremgået udtrykkeligt af disse ansøgningskemaer med tilhøren-

de vejledninger, eventuelt i tilknytning til kravet om nedtagning af samtlige elradiatorer. Jeg går ud fra at Elsparefonden i forbindelse med sin bebudede gennemgang af de hidtil anvendte ansøgningskemaer vil sikre at dette og andre krav som ikke følger direkte af de standarder der henvises til i bekendtgørelsens § 6, stk. 2, tilkendegives tydeligt for at undgå lignende misforståelser i fremtiden.

Da jeg på ovennævnte baggrund må lægge til grund at De har været uden skyld i at tilskuddet blev meddelt og udbetalt i strid med Elsparefondens eget internt fastsatte krav om etablering af radiatorer i samtlige beboelsesrum, mener jeg ikke at Elsparefonden har haft grundlag for at lade tilskuddet bortfalde i medfør af § 6, stk. 1, i lov om Elsparefonden og den tilsvarende bestemmelse i bekendtgørelsens § 20, stk. 1. Jeg lægger vægt på at der ikke efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger ville have været adgang til at annullere afgørelsen som ugyldig. Uanset om tilsidesættelsen af det nævnte krav må karakteriseres som en retlig mangel ved afgørelsen, havde De således indrettet Dem i tillid til afgørelsen, idet De navnlig ikke måtte forvente efterfølgende at blive mødt med krav om afholdelse af yderligere udgifter ud over de som fulgte af de arbejder som dannede grundlag for Deres ansøgning om tilskud og efterfølgende udbetaling heraf. Af tilsvarende grunde vil der efter den ovennævnte forståelse af lovens § 6, stk. 1, heller ikke være grundlag for at tilbagekalde den således gyldige afgørelse når de eventuelle retlige mangler ved afgørelsen alene vedrører tilsidesættelsen af en intern regel som den omhandlede. De tilskudsberettigede arbejder var afsluttet uden etablering af en radiator i soveværelset allerede inden tilskuddet blev udbetalt, og betingelserne for at yde tilskud er således ikke blevet tilsidesat efterfølgende. Elsparefonden har derfor heller ikke haft grundlag for at lade

tilskuddet bortfalde eller kræve dette tilbagebetalt i medfør af den anden af de to betingelser herfor i lovens § 6, stk. 1.

Sammenfattende er jeg således af den opfattelse at Elsparefonden ikke havde fornøden hjemmel i lovens § 6, stk. 1, eller i almindelige forvaltningsretlige grundsatninger om annullation af ugyldige forvaltningsafgørelser til at lade tilskuddet bortfalde eller kræve dette tilbagebetalt. At dette alligevel skete, er efter min opfat-

telse en fejl; jeg må af denne grund betegne Elsparefondens behandling af sagen som beklagelig.

Da Elsparefonden efter Deres etablering af en radiator i soveværelset imidlertid har frafaldet sit krav om tilbagebetaling af støttebeløbet, har jeg ikke grundlag for at henstille over for fonden at sagen genoptages."

NOTER: (*) FOB 1983, s. 221.

Kommunale myndigheder

Der er i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2005 afsluttet 1.045 sager i relation til kommunale myndigheder. 937 af disse sager blev afvist.

De resterende 108 sager blev realitetsbehandlet: 57 sager handlede om afgørelser, 25 sager handlede om sagsbehandlingsspørgsmål, 14 sager handlede om sagsbehandlingstid, 2 sager handlede om faktisk forvaltningsvirksomhed, og 10 sager handlede om generelle spørgsmål. I alt 36 af sagerne gav anledning til kritik og/eller henstilling.

Nedenfor følger en oversigt over *realitetsbehandlede sager* fordelt på amts- og primærkommuner samt særlige kommunale enheder. I tabel 1, s. 34, kan man finde de samlede statistiske oplysninger om de kommunale myndigheder.

Amtskommuner

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	8	0	0	1
Sagsbehandlingsspørgsmål	6	1	0	1
Faktisk forvaltningsvirksomhed	1	0	0	0
Generelle spørgsmål	5	1	0	4
<i>I alt</i>	<i>20</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>6</i>

1 sag fra amtskommunernes sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 20-1: Offentligt ansattes yringsfrihed. Ret og pligt til at reagere over for ulovlige ordrer

Kommuner

(herunder Bornholms, Københavns og Frederiksberg Kommuner)

	Realitets-sager	Kritik	Henstilling	Kritik og henstilling
Afgørelser	49	4	1	4
Sagsbehandlingsspørgsmål	19	7	0	1
Sagsbehandlingstid	13	6	0	0
Faktisk forvaltningsvirksomhed	1	0	0	0
Generelle spørgsmål	4	0	1	2
<i>I alt</i>	<i>86</i>	<i>17</i>	<i>2</i>	<i>7</i>

6 sager fra kommunernes sagsområde er optaget i denne beretning:

Sag nr. 20-2: Optagelser af møder mellem borger og myndighed

Sag nr. 20-3: Begrænsninger i korrespondance mellem borger og myndighed. Behandling af ansøgninger. Bekendtgørelse af beslutning

Sag nr. 20-4: Opfordring til journalister om at gå i dialog med myndighed. Aktindsigt. Meroffentlighed

Sag nr. 20-5: Kommunes svar på spørgsmål fra borger

Sag nr. 20-6: Ombudsmandens kompetence i afskedigelsessager hvor der er indgået fratrædelsesaftale

Sag nr. 20-7: Genoptagelse af husdyrbrug uden tilladelse

*Særlige
kommunale
enheder*

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

20-1. Offentligt ansattes ytringsfrihed Ret og pligt til at reagere over for ulovlige ordrer

Ansættelses- og arbejdsret 1.9 – Forvaltningsret 1133.1 – 12.1 – 2.2 – Statsforfatningsret 3.2.

En overlæge medvirkede i et dokumentarprogram om apopleksibehandling og udtalte i programmet at apopleksipatienter burde behandles på specialafdelinger, og at det medførte en øget dødelighed hvis de blev indlagt og behandlet på andre afdelinger. Overlægens medvirken og optagelsen af en konkret patienthistorie, som også indgik i programmet, var først blevet godkendt af sygehusdirektionen.

Inden programmet blev bragt, forsøgte sygehusdirektionen at få overlægen til at lægge navn til en pressemeddelelse hvori han skulle udtale at den patient som medvirkede i programmet, var blevet behandlet fagligt forsvarligt. Overlægen nægtede dette og medvirkede i den forbindelse i en nyhedsudsendelse hvor han bl.a. udtalte at hans ytringsfrihed var blevet krænkede ved forsøget på at få ham til at godkende pressemeddelelsen.

Overlægens arbejdsgiver, amtet, tildelte ham en irettesættelse på grund af hans "samlede håndtering af mediebetjeningen" i sagen. Det var amtets opfattelse at han ikke havde vist tilfredsstillende loyalitet over for sygehusets bestræbelser på at give patienter med apopleksi en kvalificeret behandling, og at han havde overtrådt amtets informationspolitik ved at have medvirket i nyhedsudsendelsen uden at give besked herom.

Overlægen klagede til ombudsmanden over amtets håndtering af sagen. Ombudsmanden udtalte i en foreløbig redegørelse at overlægens medvirken i nyhedsudsendelsen skete som privatperson. Han var dermed beskyttet af reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed, og han havde således ikke pligt til hverken før eller efter interviewet at orientere sin arbejdsgiver. Overlægens medvirken i dokumentarprogrammet skete derimod som led i tjenesten, hvorfor han ikke var beskyttet af ytringsfrihedsreglerne. Det var imidlertid ombudsmandens vurdering at de udtalelser som overlægen fremsatte i programmet, selv om de kunne opfattes som kritiske over for sundhedssystemet som sådan, ikke kunne anses for at være i strid med de rammer som amtet havde fastsat for hans medvirken i programmet. På den baggrund mente ombudsmanden ikke at der var grundlag for at tildele overlægen irettesættelsen.

På baggrund af ombudsmandens foreløbige redegørelse trak amtet irettesættelsen tilbage.

(J.nr. 2002-3762-812).

Det fremgik af sagens akter at TV2 den 5. juni 2001 anmodede Amtssygehuset X om tilladelse til at optage på sygehuset. Optagelserne skulle indgå i et dokumentarprogram om det danske sygehusvæsen hvor der bl.a. skulle ses nærmere på apopleksibehandlingen på sygehusene. TV2 oplyste at tv-stationen allerede havde talt med O som administrerende overlæge, og at han gerne ville

medvirke i programmet. Endvidere blev det oplyst at tv-stationen ønskede at følge en apopleksipatient fra det øjeblik hvor vedkommende blev indlagt. Tv-stationen anmodede derfor om tilladelse til at lave optagelser på skadestuen. Tv-stationen meddelte at den ikke ville filme personer uden deres tilladelse.

Sygehusdirektionen på Amtssygehuset X v/chefsygeplejerske A (senere vicedirektør A) meddelte i brev af 7. juni 2001 TV2 tilladelse til "optagelse på sygehuset i de næste måneder". Af brevet til TV2 fremgik desuden følgende:

"Overlæge (O) vil være den ansvarlige person på (X) Amtssygehus, og vi forventer derfor klart, at de nærmere detaljer, herunder indhentelse af patienters samtykke i forbindelse med deres medvirken, konkret aftales med og varetages af overlæge (O). Der må således ikke filmes nogen steder/patienter på sygehuset *uden* konkret godkendelse fra overlæge (O).

Sygehusledelsen glæder sig til at følge projektet, og vil være behjælpelig, hvis det ønskes, ligesom vi utvetydigt forventer en etisk korrekt behandling af såvel patienter, pårørende, personale og sygehuset som institution."

Det fremgik af brevet at kopi samtidig var sendt til amtssygehusdirektør B og til afdelingsledelsen på neurologisk afdeling N (O's afdeling).

O orienterede ved e-post af 22. juni 2001 sygehusdirektionen på amtssygehuset v/chefsygeplejerske A om den nærmere fremgangsmåde ved TV2's optagelser. O skrev bl.a. følgende:

"Jeg har nu haft møde med (...) på skadestuen og (...) på afd. F vedrørende TV-optagelse dagene 16.-18. juli 2001. De er begge indforståede. (...) og (...) er ligeledes orienterede og har på baggrund af sygehusledelsens accept givet tilladelse til at TV-optagelserne finder sted.

Det vil komme til at foregå således, at en fotograf vil være tilstede på skadestuen de pågældende dage efter kl. 16. Man vil så filme patienter der kommer akut enten på skadestue eller på (...). Man har lovet at der ikke filmes tæt på patienten – man er kun interesseret i at vise patientens ankomst med ambulancen, og den videre transport til sygestuen. Patienten vil efterfølgende blive

spurgt om han/hun vil give sin tilladelse til at det filmede bliver brugt. Hvis ikke, bliver filmen destrueret."

Samme dag meddelte chefsygeplejerske A overlæge O i en e-post at det lød betryggende.

Ved brev af 29. oktober 2001 orienterede O sygehusdirektionen på Amtssygehuset X nærmere om en udsendelse som TV2 ville sende den 12. november 2001. O nævnte bl.a. at han medvirkede i en del af udsendelsen som handlede om "en generel problemstilling vedrørende behandling af patienter på apopleksiafsnit og de konsekvenser det må medføre, hvis patienterne ikke behandles på apopleksiafsnit". Samtidig orienterede O om en konkret patienthistorie som indgik i udsendelsen, hvor patienten som følge af overbelægning ikke var modtaget på neurologisk afdeling.

Ligeledes den 29. oktober 2001 sendte sygehusdirektionen på Amtssygehuset X et udkast til en pressemeddelelse til O med henblik på hans godkendelse af de afsnit hvor han blev citeret for følgende:

"Lad mig med det samme slå fast, at det er min vurdering, at den pågældende patient er blevet behandlet fagligt forsvarligt. Der var desværre ikke plads på vores apopleksiafsnit, da patienten blev indlagt. Neurologisk afdeling tilså hende kort tid efter indlæggelsen og var i dialog med de medicinske læger om forløbet, som det er kutyme i disse tilfælde.

Der er her tale om to afdelinger, der går sammen om at give en patient optimal behandling. Fra neurologisk afdeling førte vi løbende tilsyn med patienten, som straks kom i behandling og efterfølgende genoptræning. Små 10 dage efter indlæggelsen overførtes patienten til et kommunalt genoptræningstilbud' fortæller adm. overlæge (O), Neurologisk afdeling, Amtssygehuset (X)."

Som svar på sygehusdirektionens anmodning meddelte O den 31. oktober 2001 syge-

husdirektionen at han ikke kunne medvirke i pressemeddelelsen. Han begrundede det således:

"...

Jeg kan jo ikke det ene øjeblik sige, at det er af livsnødvendig betydning for patienter med apopleksi at blive indlagt på et apopleksiafsnit og så det andet øjeblik sige, at det alligevel ikke betyder noget. Det hænger jo slet ikke sammen. Og så ville jeg såvel som Amtssygehusets apopleksiafsnit miste troværdigheden."

Den 11. november 2001 blev O interviewet til TV2-nyhederne vedrørende omstændighederne i forbindelse med udfærdigelsen af pressemeddelelsen. I indslaget sagde han følgende:

"Hele den tone og den atmosfære som denne her samtale foregik i – der blev jeg da meget bekymret for mit ansættelsesforhold.

...

Det jeg citeres for, det er at behandlingen af apopleksiramte er lige så god på medicinske afdelinger som på apopleksiafsnit. Og det er jo lige det modsatte af hvad jeg har sagt.

...

Det synes jeg altså er et meningsstyranni. Jeg synes det er en krænkelse af min ytringsfrihed."

På baggrund af indslaget i TV2 om bl.a. nævnte pressemeddelelse redegjorde Københavns Amts amtssygehusdirektør B i et notat af 12. november 2001 for sagen. Notatet blev sendt til sygehusdirektionerne for KAS Herlev, KAS Glostrup, KAS Gentofte og Amager Hospital. Af notatet fremgik følgende:

"Redegørelse i anledning af indslag i TV2-nyhederne den 11. november 2001 kl. 19 ('Overlæge i klemme').

Udsendelsen handler om, at Sygehusdirektoratet har forsøgt at tvinge adm. overlæge (O), Amtssygehuset (X), til at komme med nogle udtalelser til pressen, som han aldrig

har fremlagt. I udsendelsen benægter under tegnede dette.

Baggrunden for udsendelsen er følgende:

I slutningen af oktober blev Sygehusdirektoratet opmærksom på, at TV2 planlagde en serie med 2-3 udsendelser (TV2.DOK) om det danske sygehusvæsen – henholdsvis den 29. oktober og den 12. november.

Sygehusdirektoratet identificerede en særlig '(...)-vinkel' i udsendelsen den 12. november, idet (O) i førortalen af programmet udtalte, at der dør mellem 200 og 300 patienter om året på landsplan, fordi de får en utilstrækkelig behandling i forbindelse med hjerneblødning. På grund af sparehensyn anbringes de simpelthen på en forkert afdeling, hvor de ikke får en tilstrækkelig behandling. (O) er samtidig formand for Hjernesagen i Danmark.

(O) orienterede den 28. oktober sygehusdirektionen om, at der i den pågældende udsendelse desuden indgik et indslag med en pårørende til en patient, som på grund af kapacitetsproblemer på daværende tidspunkt i stedet blev indlagt på den almindelige medicinske afdeling.

Sygehusdirektoratet anmodede sygehusdirektionen om at undersøge det konkrete patientforløb med henblik på at klarlægge, om der under de givne omstændigheder var tale om et fagligt forsvarligt patientforløb, eller om der var fagligt kritisable aspekter ved forløbet.

Tilbage meldingen fra sygehusdirektionen var, at der tilsyneladende ikke var noget fagligt uforsvarligt ved det konkrete patientforløb.

Som led i amtets medieberedskab udfærdigede Sygehusdirektoratet derfor et udkast til pressemeddelelse, som – afhængig af hvad der konkret måtte fremgå af den pågældende udsendelse – evt. påregnedes udsendt efter udsendelsen.

I udkastet til pressemeddelelse citeres (O) som ansvarlig overlæge for at sige, at den pågældende patient er behandlet fagligt forsvarligt.

Udkastet vedlægges til orientering.

Udkastet til pressemeddelelse blev forelagt (O) den 29. oktober til godkendelse.

(O) meddelte sygehusdirektionen telefonisk den 30. oktober, at han ikke ville godkende citatet. Dette blev gentaget i et brev til sygehusdirektionen dagen efter (brevet *vedlægges*).

Sygehusdirektionen indkaldte (O) til et møde den 2. november med henblik på en drøftelse af baggrunden for, at han ikke ønskede at medvirke i pressemeddelelsen. Desuden drøftedes det konkrete patientforløb. (O) fastholdt på mødet, at han ikke ønskede at deltage i pressemeddelelsen. Sygehusdirektionen afsluttede mødet med at konstatere, at såfremt han ikke ønskede at medvirke i pressemeddelelsen, ville direktionen naturligvis ikke tvinge ham til dette, og at dette punkt dermed var afsluttet.

Den 8. november kontaktedes undertegnede af en TV2-journalist, der fortalte, at han dagen i forvejen havde interviewet (O), der fortalte, at han i den konkrete situation havde følt sin ytringsfrihed knægtet.

Der aftaltes et interview med undertegnede den 9. november.

I interviewet redegjorde jeg for forløbet (her gengivet i sammentrængt form):

Da vi kommer under vejrs med, at der i udsendelsen vil blive fokuseret på et konkret patientforløb, foretager vi en faglig undersøgelse med henblik på at få klarlagt, om forløbet giver anledning til faglig selvransagelse. Den foreløbige undersøgelse tyder ikke på, at det konkrete forløb er fagligt uforsvarligt, og som led i vores medieberedskab udarbejder vi et udkast til pressemeddelelse, hvori den fagligt ansvarlige overlæge citeres for dette. Da han så ikke ønsker at indgå i pressemeddelelsen, gør vi ikke mere ved det – dvs. ikke noget med tvang eller knægtelse af ytringsfrihed. Jeg fortæller samtidig, at vi agter at forelægge det konkrete forløb for Sundhedsstyrelsen for at få klarhed over, om forløbet er fagligt forsvarligt. Endvidere giver jeg udtryk for, at man efter min opfattelse

se sagtens både kan have det principielle synspunkt, at alle apopleksiramte bør indlægges på apopleksiafsnit samtidig med, at patienter, der på grund af kapacitetsproblemer må indlægges på almindelige medicinske afsnit, alligevel kan få en fagligt forsvarlig behandling dér. Dette sidste synspunkt, fordi de pågældende patienter bliver tilset af neuromedicinske læger.

..."

Den 12. november 2001 blev dokumentarudsendelsen bragt i TV2. O medvirkede i udsendelsen. Han blev præsenteret som administrerende overlæge, dr. med., hjerneforsker, men uden angivelse af ansættelsessted. Han udtalte følgende:

"Apopleksi det er en samlebetegnelse for to forskellige sygdomme, dels hjerneblodpropper og dels hjerneblødninger. Apopleksi det er også det man i daglig almindelig dansk tale kalder for et slagtilfælde.

...

Hvis der kommer en patient ind med en apopleksi og der er fuldt optaget på apopleksiafsnittet, ja så bliver patienten henvist til en anden afdeling hvor der nu er en ledig seng. I sådant et tilfælde der er det sådan at det forøger patientens risiko for at dø af apopleksien væsentligt.

...

Det drejer sig om en forøgelse af dødeligheden på omkring 25 %. Her i Danmark vil det dreje sig om en 2-300 unødige dødsfald ekstra om året.

...

(Spørgsmål: Det vil sige hvis man ender på en forkert afdeling så er der altså en risiko for at man dør?)

Ja, det er der, helt sikkert.

...

De dør først og fremmest af infektioner. Altså en lungebetændelse. De dør også af blodpropper i lungerne. Det er jo sådan at når man ligger helt stille i en seng og ikke kan bevæge sig på grund af en lammelse, så dannes der ofte blodpropper i benene, og de kan rive sig løs og løbe op i lungerne og sæt-

te sig fast som lungeblodpropper, og det dør patienterne af. Det er utilfredsstillende for lægen at skulle henvise en patient til en behandling som han notorisk ved er dårligere end den bedste.

...

Det er den tredje hyppigste dødsårsag i dette land og derfor er det klart at apopleksipatienterne, den dødelighed der er forbundet med apopleksisygdomme, har selvfølgelig også indflydelse på middellevetiden.

...

Ja, hvis der blev ført flere penge til apopleksiområdet, jamen så var det vel muligt for os at kunne behandle alle patienter med apopleksi på de såkaldte apopleksiafsnit."

I anledning af dokumentarudsendelsen i TV2 den 12. november 2001 anmodede Københavns Amts Sygehusdirektorat direktionen på Amtssygehuset X om en redegørelse. I en redegørelse af 16. januar 2002 skrev amtssygehuset herefter bl.a. følgende til sygehusdirektoratet:

"2. Udkast til pressemeddelelse

...

Indholdet i kommunikationen mellem (O) og sygehusdirektionen beskrives efterfølgende med vægt på to elementer:

1. Indholdet i den elektroniske kommunikation i forbindelse med udarbejdelse af udkast til pressemeddelelse med tilhørende tidsangivelser.

2. Møder mellem medlemmer af sygehusdirektionen og (O).

Ad 1. Indholdet i den elektroniske kommunikation.

Mandag den 29. oktober 2001. Sygehusdirektionen e-mailer til afdelingsledelsen afdeling N, hvor afdelingsledelsen anmodes om en kort beskrivelse af det konkrete patientforløb. Dette er efterfølgende modtaget og videresendt i anonymiseret form til sygehusdirektoratet (bilag 6).

Mandag den 29. oktober 2001. 16:36. Udkast til pressemeddelelse fra amtets informationsmedarbejder samt sygehusdirektionens forslag til ændringer, fremsendes som haste-

meddelelse til (O) til godkendelse af de afsnit, hvor (O) citeres for afdeling N's deltagelse i det konkrete patientforløb på (X) (bilag 7).

Sygehusdirektionen har hermed godkendt det foreløbige udkast til beredskabspressemeddelelse.

Tirsdag den 30. og onsdag den 31. oktober 2001. Telefonisk og efterfølgende skriftligt – på anmodning herom – meddeler (O), at han hverken principielt eller konkret vil godkende at blive citeret i det foreløbige udkast til pressemeddelelse (bilag 8).

Ad 2. Indholdet af møder mellem medlemmer af sygehusdirektionen og (O)

Sygehusdirektionen ønsker at drøfte dette med (O), idet vi umiddelbart står uforstående overfor, at han ikke vil udtale sig om det konkrete patientforløb, som hans afdeling har været involveret i. Særligt må det undre i lyset af, at han af sygehusdirektionen havde fået ansvaret for TV-optagelserne.

Fredag den 2. november 2001 eftermiddag. Sygehusdirektionens repræsentanter afholder møde med (O) for at drøfte nærmere, hvorfor (O) ikke vil udtale sig om det konkrete patientforløb. Sygehusdirektionen opridsede baggrunden for arbejdet med beredskabspressemeddelelsen.

(O) bekræfter på mødet, at han ikke vil medvirke i en pressemeddelelse og tilkendegiver, at han føler sig presset hertil. (O) havde den opfattelse, at det praktiske omkring TV-holdets håndtering af patientkontakten er aftalt med et medlem af sygehusdirektionen.

(O) gentog at patienter med apopleksi indlagt på den medicinske afdeling havde en overdødelighed i forhold til, hvis patienterne blev indlagt på apopleksiafsnittet. (O) tilkendegav at han havde drøftet udkast til pressemeddelelse ved et teammøde i afdelingen og med eksterne personer, herunder TV-journalisten.

Der var enighed om, at 90 % af patienterne faktisk kom på apopleksiafsnittet trods periodevis nedsat sengekapacitet forårsaget af

manglende personale til de normerede senge.

(O) tilkendegav, at han opfattede at ledelsen ville knægte hans ytringsfrihed. Dette afviste sygehusdirektionen og tilkendegav, at såfremt (O) ikke ville medvirke til at beskrive det konkrete patientforløb i en pressemeddelelse, var den sag slut.

Sygehusdirektionen tilkendegav på mødet, at det var sygehusets overordnede målsætning at så mange specialepatienter som muligt skulle behandles i eget speciale.

De konkrete fysiske forhold på (X) betinger, at sygehusdirektionen ikke umiddelbart kan flytte f.eks. et helt medicinsk afsnit til afdeling N, idet andre patientkategorier i givet fald ville skulle behandles udenfor specialet.

Tirsdag den 20. november 2001. Som det også er fremgået af DagensMedicin afholdt sygehusdirektionen et møde med (O). Sygehusdirektionen beklagede overfor (O), hvis sygehusdirektionens handlemåde i hele sagen havde gjort, at han har følt sig presset til at medvirke i en beredskabspressemeddelelse.

Sygehusdirektionen gentog, at vi på intet tidspunkt havde anmodet om eller drøftet nogen form for underskrivelsesprocedure. Vi havde anmodet om en godkendelse af et foreløbigt udkast til en beredskabspressemeddelelse. Den godkendelse havde vi ikke fået og dermed var al tale om (O)'s eventuelle medvirken i en pressemeddelelse afsluttet for vores vedkommende.

(O) havde givet sin begrundelse overfor sygehusdirektionen, som havde taget denne til efterretning og anså derfor, at hans medvirken i en pressemeddelelse ikke ville komme på tale i den aktuelle sag.

Udsagn: (O)'s opfattelse af at være blevet presset til at godkende pressemeddelelsen.

Sygehusdirektionens opfattelse:

(O) er i sin egenskab af leder for det pågældende område og med særligt ansvar for de pågældende TV-optagelser blevet kontaktet elektronisk af sygehusdirektionen

med en anmodning om at forholde sig til en pressemeddelelse.

Det er en ganske almindelig procedure i forbindelse med presseomtale af sygehuset. Sygehusdirektionen fandt anledning til at drøfte dette nærmere med (O), idet vi med undren måtte konstatere, at (O) ikke kunne og ikke ville forholde sig til det konkrete patientforløb.

Et patientforløb som neurologisk afdeling N havde det umiddelbare ansvar for i henhold til gældende visitationsretningslinier.

Et patientforløb som afdelingen havde været involveret i ved tilsyn og rådgivning.

Endelig på baggrund af en anmodning til såvel sygehusdirektionen som til afdeling N fra sygehusdirektoratet om medvirken til udarbejdelse af en såkaldt beredskabspressemeddelelse.

Udsagn: (O) følte sig fyringstruet.

Sygehusdirektionens opfattelse:

Sygehusdirektionen har i dagene op til den første TV-udsendelse arbejdet på at få beskrevet det konkrete patientforløb via den normale vej, som er gennem de ansvarlige afdelingsledelser. Dette med henblik på at sikre, at Københavns Amt og Amtssygehuset (X) ville være i stand til at kunne besvare spørgsmål om det konkrete patientforløb, såfremt det måtte blive aktuelt efter TV-udsendelsen.

Sygehusdirektionen har ikke truet (O) med afskedigelse. Da dette tema dukkede op i pressen tog sygehusdirektionen et møde med (O) for at rette op på eventuelle misforståelser i den anledning.

Udsagn: (O) kunne få en tjenstlig ordre om at tiltræde pressemeddelelsen.

Sygehusdirektionens opfattelse:

Det er sygehusdirektionens opfattelse, at et medlem af en afdelingsledelse tjenstligt ikke vil kunne undslå sig for at komme med en redegørelse for et konkret patientforløb, som vedkommendes afdeling har medvirket i.

Dette har sygehusdirektionen også meddelt (O) ved mødet den 2. november 2001.

Der er for sygehusdirektionen forskel på dette og en tjenstlig ordre på at medvirke i en pressemeddelelse, hvilket vi ikke på noget tidspunkt har afgivet.”

I en redegørelse af 22. januar 2002 kommenterede den neurologiske ledelse på Amtssygehuset X, herunder O, ovennævnte redegørelse af 16. januar 2002. Af redegørelsen fremgik bl.a. følgende:

”Produktionen af TV-indslagene

...

Hvis der skal rettes nogen kritik, må denne rettes mod sygehusdirektionen og vicedirektør (A), som hele tiden har været fuldt orienteret og godkendt procedureforløbet. Det skal dog tilføjes, at det umiddelbart findes vanskeligt at rette nogen kritik af den anvendte procedure, da der i hele forløbet foreligger forhåndsgodkendelser fra patient og pårørende (bilag 3, 4, 5). Endelig foreligger der ikke oplysninger om, at nogen – endsige patientens datter – har følt sig forulempet af at deltage i udsendelsen (bilag 5).

Beredskabspressemeddelelsen

Indholdet af beredskabspressemeddelelsen fremtræder samlet som et dementi af det, (O) siger i udsendelsen, hvorfor han naturligvis ikke kan godkende den. (O) har ydermere solidt fagligt belæg for sine ytringer i udsendelsen.

Beredskabspressemeddelelsen indeholder en i øvrigt negativt ladet vurdering af en TV-udsendelse, som ingen – ikke engang (O) – har set. Derfor kan (O) naturligvis ikke forhåndsgodkende beredskabspressemeddelelsen, endsige give den ‘sit blå stempel’.

(O) har ret til at ytre sig, og skal ikke tvinges til at ytre sig mod sin overbevisning.

Endelig kan man ikke forlange af ham, at han skal udtale sig mod bedre vidende.

Dialog med direktionen

Ved samtale med vicedirektør (C) på dennes kontor mandag 29. oktober 2002 får (O) at vide, at han, grundet den forestående TV-udsendelse, nu fremstår i ‘et dårligt lys’ i direktoratet.

...

Under samtale med direktør (D) og vicedirektør (C) fredag 2. november 2001 på dennes kontor, presses (O) i 1½ time til at godkende pressemeddelelsen. Da han ikke vil, anmodes han om at udfærdige en beskrivelse af patientforløbet og godkende det. Hvis ikke, vil han få en ‘tjenstlig ordre’ herom. Denne trussel fremsættes flere gange af direktør (D). (O) opfatter det som en måde, hvorpå man alligevel kan få fremstillet en pressemeddelelse, hvori han godkender, at det på (X) Amtssygehus er uden betydning, om man kommer på apopleksiafsnit eller ej. (O) bebrejdes herefter den måde, hvorpå TV-optagelserne er foretaget. Da han siger, at de er foregået efter godkendelse fra vicedirektør (A), får han at vide af direktør (D), at det er (D) ligeglad med, idet (A) ikke kan give en sådan godkendelse. Direktør (D) siger herefter, at han i øvrigt ikke af det skriftlige materiale kan se nogen specificeret godkendelse af proceduren, så ‘nu er bevisførelsen din’, siger (D). Atmosfæren opfattes af (O) som meget ubehagelig, og han føler sig fyrings-truet. Mødet sluttede uden konklusion.

En uge senere, modtager (O) en e-mail fra vicedirektør (A) om, at et rutinemæssigt møde mellem ham og sygehusdirektionen fredag 9. november 2001, må aflyses med begrundelsen: ‘Med de øvrige diskussioner vi i øjeblikket har in mellem dig og Sygehusdirektionen, mener vi ikke det er realistisk at mødes i morgen vedr. den strategiske drøftelse af lægebehandling på afd. N.’ (bilag 7).

Det konkrete patientforløb

Den detaljerede gennemgang af patientens indlæggelse er irrelevant i forhold til den aktuelle problematik – apopleksiafsnit.

Det er veldokumenteret, at patienter med apopleksi har væsentligt lavere risiko for at dø, hvis de indlægges og behandles på apopleksiafsnit. Desuden er invaliditeten lavere ved udskrivelsen, hvis man behandles på apopleksiafsnit. Endelig forkortes indlæggelsestiden, idet patienterne kommer sig hurtigere.

Ved behandling på apopleksiafsnit får man således et bedre behandlingsresultat. Apopleksiafsnit virker ved sin organisation – først og fremmest tværfagligheden med målrettet, aktivt mobiliserende pleje og terapi i centrum. Den lægefaglige ekspertise og erfaring er også af afgørende betydning.

Effekten af apopleksiafsnittet på (X) Amtssygehus i forhold til behandling på medicinsk afdeling foreligger dokumenteret, og er sygehusdirektionen bekendt (bilag 8). Den er helt i overensstemmelse med foreliggende nationale og internationale erfaringer, idet dødeligheden er væsentligt lavere, hvis man behandles på apopleksiafsnittet i (X) Amtssygehus.”

Til redegørelsen var vedlagt breve af 22. januar 2002 fra den journalist som var ansvarlig for tv-udsendelsen, og fra datteren til den patient hvoraf der blev vist optagelser i programmet. Af journalistens brev fremgik bl.a. følgende:

”Den 19. august om eftermiddagen ankommer en patient med en apopleksi. Patienten ankommer sammen med sin datter, som fotograf (...) kontaktede uden kamera. Han fortæller datteren om vores program og om vi må følge forløbet med kamera. På dette tidspunkt har vi – ifølge aftalen – ikke filmet nogen personer. Datteren giver tilladelse til at vi filmer forløbet. Efterfølgende aftaler vi med datteren, at vi ikke viser moderens identitet. Det efterlever vi, idet man ikke ser moderens ansigt. Vi nævner heller ikke moderens navn i programmet.”

Af datterens brev fremgik bl.a. følgende:

”Jeg var med under hele forløbet, og efter ankomsten på skadestuen blev vi kontaktet af en sygeplejerske, der spurgte om vi havde noget imod at medvirke i en TV-udsendelse om forløbet af en indlæggelse på sygehuset. Jeg talte med min mor om det (hun var i stand til at kommunikere), og vi var begge indstillede på ‘at det har man da pligt til i hele sygehusdiskussionen’.

Efterfølgende diskuterede jeg sagen med min søster og mor, og vi blev enige om at anmode om, at der ikke blev vist billeder af min mor på skærmen. Det skal præciseres, at vi ikke havde noget imod at medvirke som eksempel, og jeg indvilligede selv i at fremstå med navns nævnelse.

Min familie var fuldt tilfredse med at give et bidrag i diskussionen og har intet imod måden vort eksempel blev fremstillet på.”

Den 16. april 2002 meddelte Københavns Amts Sygehusdirektorat O at hans adfærd i sagen ikke havde været tilfredsstillende. Sygehusdirektoratet skrev følgende:

”...

Jeg har nu haft lejlighed til at gennemgå redegørelsen af den 16. januar 2002, ligesom jeg har haft lejlighed til at gennemgå den neurologiske afdelingsledelses kommentar af den 22. januar 2002 til sygehusdirektionens redegørelse.

På baggrund af denne gennemgang kan jeg indledningsvis notere, at du og sygehusdirektionen har forskellige opfattelser af forløbet omkring den såkaldte ‘beredskabsmeddelelse’. Du har under dialogen med sygehusdirektionen følt dig fyringstruet. Sygehusdirektionen benægter at have fremsat fyringstrusler og har efterfølgende overfor dig beklaget, at du har følt dig fyringstruet.

I sygehusdirektionens redegørelse gennemgås det konkrete patientforløb, der blev omtalt i den pågældende udsendelse: Patienten (apopleksi) blev på grund af pladsmangel på apopleksiafsnittet indlagt på medicinsk afdeling. Patienten blev tilset af neurologisk bagvagt, der lagde en behandlingsplan, som medicinsk afdeling nøje fulgte. Apopleksipatienter, der indlægges på medicinsk afdeling, tilbydes ifølge afdelingsledelsen på medicinsk afdeling samme ergo- og fysioterapi, som hvis patienten lå på neurologisk afdeling. Endelig bruger apopleksipatienter, der er indlagt på medicinsk afdeling, mindst lige så meget plejepersonale, som der er afsat til patientpleje på apopleksiafsnittet. Sygehusdirektionen konkluderer, at det

konkrete patientforløb er håndteret fagligt forsvarligt. Dette bestrides ikke i den neurologiske afdelingsledelses kommentar af den 22. januar 2002.

I TV-udsendelsen udtalte du i din egen-
skab af administrerende overlæge på Amts-
sygehus (X) bl.a., at apopleksipatienters risi-
ko for at dø forøges væsentligt, hvis de ind-
lægges på andre afdelinger end et apoplek-
siafsnit. Udtalelsen kædes i udsendelsen di-
rekte sammen med omtalen af det pågæl-
dende patientforløb: Formålet med omtalen
af patientforløbet var øjensynligt at vise et
eksempel på et fagligt uforsvarligt patient-
forløb kendetegnet ved en unødvendig, høj
dødelighedsrisiko.

På baggrund af sygehusdirektionens re-
degørelse er det min vurdering, at patient-
forløbet blev håndteret fagligt forsvarligt.
Det er derfor min vurdering, at du i din sam-
lede håndtering af mediebetjeningen i denne
sag ikke har udvist tilfredsstillende loyalitet
overfor sygehusets bestræbelser på at give
patienter med apopleksi en kvalificeret be-
handling. Din håndtering af mediebetjening-
en kan have skabt unødvendig utryghed
blandt patienterne i sygehusets optageområ-
de.

Jeg har dernæst noteret mig, at du i denne
sag har overtrådt amtets informationspolitik
i et konkret tilfælde:

I henhold til amtets informationspolitik
skal man som leder straks efter, at man har
udtalt sig til pressen, underrette nærmeste
overordnede chef. Du blev interviewet i TV2
Nyhederne den 11. november 2001, men
undlod at orientere sygehusdirektionen ef-
ter, at interviewet havde fundet sted.

Min samlede vurdering af sagsforløbet er,
at din adfærd i denne sag ikke har været til-
fredsstillende. Jeg skal derfor anmode dig
om fremover at have skærpet opmærksom-
hed omkring din mediehåndtering for at
forebygge, at der uretmæssigt skabes tvivl
om kvaliteten af sygehusets ydelser. Endvi-
dere skal jeg anmode dig om fremover at

overholde Københavns Amts informations-
politik."

O anmodede den 10. maj 2002 sygehusdirek-
toratet om at tilbagekalde den skriftlige iret-
tesættelse af 16. april 2002. Han skrev bl.a.
følgende:

"Min medvirken i ovennævnte udsendelse
skete efter grundige konsultationer med sy-
gehusdirektionen i Amtssygehuset (X), som
i hele forløbet var grundigt og løbende infor-
meret om udsendelsen og dens tema. Syge-
husdirektionen var ydermere grundigt in-
formeret om, at et interview med mig, hvori
jeg (under titlen 'hjerneforsker' og uden hen-
visning til mit arbejdsmæssige tilhørsfor-
hold) fremlagde synspunkter, som jeg gen-
nem mange år har været kendt for, ville blive
kædet sammen med et patientforløb på me-
dicinsk afdeling. Sygehusdirektionen havde
desuden givet tilladelse til, at patient og på-
rørende kunne udtale sig til TV, og havde
bedt mig om at være TV2 behjælpelig i for-
bindelse med at finde en egnet patient, som
ville deltage i udsendelsen.

TV-udsendelsens indhold kan således på
ingen måde komme bag på sygehusdirekti-
onen. De synspunkter, jeg fremsatte, havde
hel generel karakter, de er velkendte, fagligt
velfunderede, og de kan på ingen måde an-
fægtes. Sygehusdirektionen har således in-
gen baggrund for at presse mig til at demen-
tere eller modificere mine ytringer i TV.

Jeg skal derfor anmode dig om at tilbage-
kalde din skriftlige irettesættelse, da den er
uretmæssig og dermed irrelevant."

Københavns Amts Sygehusdirektorat fast-
holdt i brev af 21. maj 2002 den opfattelse di-
rektoratet havde givet udtryk for i brev af 16.
april 2002. Sygehusdirektoratet skrev føl-
gende:

"I skrivelse af den 10. maj 2002 anmoder du
mig om at tilbagekalde min skrivelse af den
16. april 2002, hvori jeg meddeler dig, at din
adfærd i sagen omkring TV2.Dok-udsendel-
sen den 12. november 2001 ikke har været til-
fredsstillende.

Som det fremgår af skrivelsen, bygger dette udsagn på, at du efter min vurdering i din håndtering af mediebetjeningen kan have skabt unødvendig utryghed blandt patienterne i sygehusets optageområde. Dertil kommer, at du i sagsforløbet i et konkret tilfælde har overtrådt amtets informationspolitik.

Jeg henviser til skrivelsen af den 16. april 2002 for en yderligere uddybning.

Du motiverer dit ønske om, at jeg skal tilbagekalde skrivelsen af den 16. april 2002, med, at sygehusdirektionen på forhånd havde givet tilladelse til produktionen af de pågældende TV-indslag.

Dette anfægter jeg ikke, hvilket jeg også gav udtryk for på vores møde den 16. april 2002. Til gengæld har sygehusdirektionen naturligvis ikke forhåndsgodkendt dine udtalelser i udsendelsen, hvorfor din indvending ingen relevans har for min vurdering af din adfærd i denne sag.

Du underbygger dine synspunkter i skrivelsen til mig ved at henvise til, at du i den pågældende udsendelse præsenteres som 'hjerneforsker uden henvisning til mit arbejdsmæssige tilhørsforhold'. Dette er ikke rigtigt, idet du for det første præsenteres som 'adm. overlæge og hjerneforsker', og dernæst fremgår det af dine udtalelser, at du beskriver de konkrete forhold på Amtssygehuset (X).

Jeg skal derfor meddele, at jeg ikke finder anledning til at tilbagekalde min skrivelse af den 16. april 2002."

Den 19. november 2002 klagede O til mig over sygehusdirektionen på Amtssygehuset (X) og Københavns Amts Sygehusdirektorats "forsøg på knægtelse af [hans] grundlovssikrede ytringsfrihed" og øvrige håndtering af sagen. Han oplyste at han efterfølgende var blevet afskediget, og anførte bl.a. følgende:

"Sygehusdirektionen og Sygehusdirektoratet har lagt et urimeligt pres på mig for at lægge navn til udsagn, som ikke er mine, og som er urigtige. Presset har stået på i over en

uge og med inddragelsen af amtssundhedsdirektørens navn er der yderligere lagt et pres på mig som er urimeligt.

Direktionen, Amtssygehuset (X) har svigtet mig som medarbejder ved først at godkende et optagelsesforløb inklusive dets indhold og herefter at løbe fra det hele da Sygehusdirektoratet, som åbenbart ikke har været orienteret af Amtssygehusets direktion, har taget afstand fra det og ønsket det korriigeret. Dermed er jeg som medarbejder uforholdt blevet bragt i en umulig situation og i en ganske urimelig samvittighedskrise. Et forvaltningsmæssigt problem mellem Amtssygehusets direktion og Amtets Sygehusdirektorat er således ene og alene placeret på en medarbejder trods det, at denne har gjort sig umage for at informere og rådspørge sin direktion – og mere til.

Som medarbejder må man kunne stole på sin direktion, specielt i spørgsmål hvor medarbejderen har gjort sig umage for at holde direktionen orienteret. En vicedirektør er løbet fra sit tilsagn og har mod bedre vidende kritiseret mig for et optagelsesforløb, som han selv har godkendt.

Sygehusdirektionen og sygehusdirektoratet har i hele denne sag forsøgt at finde fejl hos mig, som kunne give dem anledning til at kritisere mig."

Jeg bad den 9. december 2002 O om at indsende afgørelsen om afskedigelse og andre bilag som han mente kunne have betydning for sagen.

Med O's brev af 30. december 2002 modtog jeg afgørelsen om afskedigelse. O understregede imidlertid at han ikke ønskede at klage over at han var blevet afskediget. Hans klage angik udelukkende spørgsmålet om ytringsfrihed. Han skrev herom bl.a. følgende:

"Jeg klager over, at man først godkender, at jeg medvirker i TV-udsendelsen, og oven i købet ved hvad jeg vil sige, lige som man ved, at mine udtalelser vil blive sammenkædet med optagelser af en patient, der ikke bliver indlagt på apopleksiafsnit, og så efter-

følgende forlanger af mig, at jeg skal lægge afstand til det jeg siger i udsendelsen. Det kan jeg kun opfatte som et forsøg på knægtelse af min ytringsfrihed. Jeg skal i den forbindelse anføre, at mine udsagn i udsendelsen er solidt videnskabeligt og fagligt funderet, og at jeg tidligere mange gange har sagt de samme ting i aviser og på TV.

Jeg kan ikke klandres for TV2's måde at redigere deres udsendelser på, og hvis Københavns Amts Sygehusdirektorat mener, at de havde krav på at se udsendelsen før den blev udsendt, kunne de jo blot have rettet henvendelse til TV2. Det er urimeligt at fastholde en påtale af mig med henvisning til, at sygehusdirektionen ikke på forhånd havde godkendt mine udtalelser i udsendelsen.

Jeg klager over, at min forvaltning har udarbejdet en pressemeddelelse, som man vil presse mig til at lægge navn til. Som omtalt i min klage havde man ikke set udsendelsen, og alligevel indeholdt pressemeddelelsen vurderinger af udsendelsens troværdighed. Det kan man da ikke forlange, at en medarbejder skal lægge navn til.

...

Jeg klager over, efterfølgende at blive kritiseret og indberettet til Direktoratet af min direktion for den måde TV optagelserne fandt sted, til trods for at direktionen var fuldt informeret og havde forhåndsgodkendt optagelsesforløbet. Så vidt jeg kan se, prøver sygehusdirektionen at redde sig ud af en kattepine i forhold til Direktoratet ved at placere skylden på medarbejderen og gøre ham til syndebuk."

Den 10. juni 2003 anmodede jeg Københavns Amts Sygehusdirektorat og Amtssygehuset X om udtalelser og om udlån af sagens akter. Jeg skrev bl.a. følgende:

"Det fremgår at (O) den 29. oktober 2001 modtog et udkast til en pressemeddelelse med henblik på hans godkendelse af de afsnit hvor han blev citeret, hvilket (O) afslog. Jeg anmoder Amtssygehuset (X) om i udtalelsen bl.a. at redegøre nærmere for baggrunden for at bede (O) om denne godken-

delse. Det fremgår at der efterfølgende var et møde mellem sygehusdirektionen og (O) hvor hans afslag blev drøftet. Jeg anmoder i den anledning endvidere om en nærmere redegørelse for hvad der blev sagt under dette møde.

I brev af 16. april 2002 hvor det blev meddelt (O) at hans adfærd i sagen ikke havde været tilfredsstillende, anføres det at han i tv-udsendelsen udtalte sig i 'egenskab af administrerende overlæge på Amtssygehuset (X)'. Jeg anmoder amtet om i udtalelsen bl.a. at redegøre nærmere for hvad amtets opfattelse bygger på. Endvidere anmoder jeg om en nærmere redegørelse for hvilken betydning amtets opfattelse har haft for vurderingen af at (O)'s adfærd ikke havde været tilfredsstillende.

I brev til mig af 30. december 2002 anfører (O) at hans udsagn i tv-udsendelsen 'er solidt videnskabeligt og fagligt funderet, og at jeg tidligere mange gange har sagt de samme ting i aviser og på TV'. Af de indsendte bilag fremgår det at (O) var formand for foreningen Hjernesagen i Danmark. Jeg beder myndighederne om i udtalelserne at kommentere de nævnte bemærkninger fra (O) samt at redegøre for myndighedernes kendskab til hans formandskab for nævnte forening.

Københavns Amts Sygehusdirektorat bemærkede i brev af 16. april 2002 til (O) bl.a. at han havde overtrådt amtets informationspolitik ved ikke at have orienteret om et interview der blev vist i TV2-Nyhederne den 11. november 2001. Det fremgår ikke klart hvornår dette interview fandt sted. Jeg beder derfor amtet om i udtalelsen at redegøre nærmere for dels hvornår dette interview fandt sted, dels hvorfor (O)'s orientering af sygehusdirektionen i brev af 29. oktober 2001 ikke også omfattede det interview der blev vist den 11. november 2001.

Endelig anmoder jeg myndighederne om at forholde sig til det som (O) har anført i sin klage til mig af 19. november 2002."

Den 29. september 2003 modtog jeg udtalelser af 12. og 24. september 2003 fra henholds-

vis Amtssygehuset X, sygehusdirektionen og Københavns Amt, Direktøren for Sygehuse, Sundhed og Forebyggelse. Af udtalelsen fra Amtssygehuset X fremgik bl.a. følgende:

"Udtalelse og redegørelse

Kontakten til (O) i sagen er sket i linieorganisationen. Det gælder den primære bemyndigelse (note: *Sygehusdirektionen havde i tilladelsen skrevet at man 'utvetydigt forventer en etisk korrekt behandling af såvel patienter, pårørende, personale og sygehus som institution'*) til at have ansvaret for TV-optagelserne og i forbindelse med udarbejdelse af *foreløbig udkast til beredskabspresmeddelelse*.

Linieorganisationen er: Sundhedsforvaltningen – sygehusdirektionen – afdelingsledelsen afd. N (note: *Afdelingsledelsen består af den administrerende overlæge og oversygeplejersken*) ved (O) i sin egenskab af administrerende overlæge for neurologisk afdeling, Amtssygehus (X).

Dette fremhæves, idet (O) tidvis benævnes/beskriver sig som 'Hjerneforsker' og 'Formand for Hjernesagen'. Sygehusdirektionen er bekendt med (O)'s formandskab for hjernesagen. Dette formandskab er et privat anliggende og er Amtssygehuset (X) uvedkommende.

...

Nærmere redegørelse for baggrunden for at bede (O) om godkendelse af beredskabspresmeddelelse.

...

Det er normal procedure, at sygehusdirektionen hurtigt reagerer på hasteanmodninger fra Sundhedsforvaltningen. Amtssygehuset (X) modtog flere haste-e-mails fra Sundhedsforvaltningen, hvoraf det fremgik at man forventede, at sygehusdirektionen indhentede udtalelser fra afdelingsledelsen afd. N bl.a. vedrørende det i TV2.DOK beskrevne konkrete patientforløb, også efter at sygehusdirektionen havde informeret om at (O) ikke ville medvirke i en presmeddelelse.

Sygehusdirektionen udtaler sig sædvanligvis ikke om konkrete patientforløb uden at have fået en udtalelse fra de involverede afdelingsledelser, der har haft ansvaret for et konkret patientforløb.

Nedenfor gives en kort gennemgang af mediesagen oktober 2001 set fra sygehusdirektionens side:

En foromtale af et kommende TV2.DOK havde fanget Sundhedsforvaltningens pressemedarbejders opmærksomhed. Sagen kunne kræve amtets opmærksomhed. Pressemedarbejderen kontaktede sygehusdirektionen for at få klarlagt, hvorvidt sagen stammede fra Amtssygehuset (X). En presmeddelelse vedrørende emnet kunne blive påkrævet, da en konkret patient kunne blive opfattet som værende blevet fejlbehandlet af Amtssygehuset (X).

Sygehusdirektionen kontaktede (O), idet Sundhedsforvaltningen fandt det mest sandsynligt at patienten var en neurologisk patient ud fra foromtalen af programmet.

Dette blev bekræftet ved kontakt til (O), hvilket sygehusdirektionen informerede Sundhedsforvaltningen om.

...

Sygehusdirektionen foretog umiddelbart samme dag sine egne justeringer i *udkast til foreløbig presmeddelelse* for så vidt angår de udtalelser, som sygehusdirektionen citeres for.

Da forslag om evt. udarbejdelse af en presmeddelelse ikke havde været og ikke kunne nå at blive drøftet med (O) foretager sygehusdirektionen sine justeringer af teksten og fremsender samme dag kl. 16.36 den justerede tekst til ham.

Af teksten i e-mail fremgår at det drejer sig om et *udkast*. Endvidere ændres overskriften til *beredskabspresmeddelelse*. Dels for at signalere at sygehusdirektionen var sig bevidst, at (O) ikke mundtligt havde fået forelagt at Københavns Amt overvejede at udsende en presmeddelelse. Dels for at understrege, at det drejede sig om et udkast til

pressemeddelelse, som alene skulle være i beredskab.

Det kan tilføjes, at (O) skriftligt meddelte sygehusdirektionen i et brev dateret den 31.10.01, at han ikke ønskede at medvirke til en beredskabspressemeddelelse om det konkrete patientforløb.

Pressemeddelelsen er aldrig blevet udsendt, idet sygehusdirektionen måtte informere Sundhedsforvaltningen om, at (O) ikke ønskede at medvirke i en pressemeddelelse udsendt af Københavns Amt om det konkrete patientforløb.

Sammenfattende var baggrunden for at bede (O) om at godkende beskrivelsen af det konkrete patientforløb, at sygehusdirektionen reagerede på hastehenvendelser fra Sundhedsforvaltningen med anmodning om beskrivelse af det konkrete patientforløb.

Baggrunden var bl.a., at sygehusdirektionen fandt at den mere principielle del af *foreløbigt udkast til beredskabspressemeddelelse* var på linie med (O)'s opfattelse om det ønskelige i, at flest mulige patienter med apopleksi bliver behandlet på apopleksiafsnit.

Sygehusdirektionen prøvede ved sine justeringer i teksten (fremhævet med gult), at signalere, at det drejede sig om et foreløbigt udkast, som havde beredskabskarakter i den fase, hvor pressemeddelelsen var under udarbejdelse og dermed ikke havde officiel status/karakter, da udsendelsen ikke var vist, men alene annonceret.

Nærmere redegørelse for mødet mellem sygehusdirektionen og (O) fredag den 2. november 2001, herunder hvad der blev sagt.

...

Sygehusdirektionens anmodninger om bemærkninger til konkrete patientforløb modtages sædvanligvis umiddelbart fra afdelingsledelser, når det drejer sig om hastesager udløst af henvendelse fra Sundhedsforvaltningen.

Det er ikke normal procedure at dette sker alene elektronisk. Denne kommunikationsvej blev ud over møder og telefonisk henvendelse benyttet for at sikre en hurtig dialog.

Ved telefonsamtale mellem sygehusdirektionen og (O) den 30.10.01 kl. ca. 12.45 oplyser (O)

– at han ikke kan åbne filerne med de to udkast til pressemeddelelser (Sundhedsforvaltningens primære og sygehusdirektionens justerede med ændringer fremhævet med gult). En kopi bringes derfor til (O)'s kontor samme dag, idet forvaltningen fandt det vigtigt med korrekte og konkrete oplysninger om den pågældende patient.

– at han deltager på amtets ledelseskursus benævnt Galileo.

– at han hverken principielt eller konkret vil godkende teksten efter at den er blevet læst op for ham.

– at han ville gå til Foreningen af Speciallæger og jurist i Hjernesagen med udkastet til pressemeddelelse.

(D) og (C) – (A) fraværende – tog en samtale med (O) den 2. november m.h.p. at få en nærmere forklaring på, at en administrerende overlæge – hvis afdeling havde været inde i et konkret patientforløb – ikke ville udtale sig om forløbet, når Sundhedsforvaltningen og sygehusdirektionen anmoder herom.

Følgende er sygehusdirektionens opfattelse af mødets forløb:

Mødets deltagere: Sygehusdirektør (D), vicedirektør (C) samt adm. overlæge, afd. N, (O). Mødested: (C)'s kontor den 2. november 2001 kl. 15.00 til ca. 16.30. Der foreligger ikke noget officielt referat fra mødet, som detaljeret kan dokumentere hvad hvem sagde.

Sygehusdirektionen brugte megen tid på at forklare baggrunden for mødet, som var Sundhedsforvaltningens ønske om at have en beredskabspressemeddelelse klar i forbindelse med et TV2 program med titlen: 'SOS – nødråb fra et sygehusvæsen', som løb over to udsendelser (note: *Den ene udsendelse var blevet udsendt før mødet og omhandlede ventelister og lægemanglen. Den næste udsendelse var annonceret på TV2's hjemmeside og omtalte at 'ifølge en overlæge dør hvert år mellem 200 og 300 patienter, fordi de får en utilstrækkelig be-*

handling i forbindelse med hjerneblødning. På grund af sparehensyn anbringes de simpelthen på en forkert afdeling, hvor de ikke kan få en tilstrækkelig behandling.' I annonceringen af udsendelse 2 fremgik det at overlægen var adm. overlæge (O), Amtssygehuset (X).)

Sundhedsforvaltningens journalist havde den 28. oktober 2001 henvendt sig til sygehusdirektionen ved (C) da både (A) og (D) var fraværende – på baggrund af TV2's foromtale og havde bedt sygehusdirektionen om at undersøge om det var en afdeling på Amtssygehuset (X), der medvirkede i udsendelsen.

I forbindelse med Sundhedsforvaltningens anmodning til Amtssygehuset (X) om medvirken til at udfærdige en pressemeddelelse, havde sygehusdirektionen adskillige gange måttet anmode (O) om en beskrivelse samt vurdering af det konkrete patientforløb, som kunne videresendes til Sundhedsforvaltningen (note: *Der foreligger en summarisk beskrivelse af patientforløbet i brev fra (O) af 29.10.2001, som ligger til grund for beskrivelse af det konkrete patientforløb i foreløbig udkast til pressemeddelelse*).

Sygehusdirektionen havde derfor besluttet at afholde et møde med (O), hvor han i direkte dialog med sygehusdirektionen kunne begrunde, hvorfor han ikke ville udtale sig i en sag om et konkret patientforløb, som hans afdeling havde været konsulteret i og som blev benyttet i en TV2.DOK udsendelse.

På mødet tilkendegav (O) at han ikke ville udtale sig og tilkendegav at han følte sig presset hertil. På mødet tilkendegav sygehusdirektør (D), at (O) i givet fald kunne få en tjenstlig ordre om at udfærdige en beskrivelse af patientforløbet.

(O) henviste til, at han havde aftalt det praktiske omkring TV2's håndtering af patientkontakten med vicedirektør (A).

Da denne ikke havde mulighed for at deltage i dagens møde blev det aftalt, at der kunne afholdes et nyt møde med deltagelse af hele sygehusdirektionen og (O) om pressehåndteringen.

Inden TV udsendelsen og løbende i forbindelse med dialogmøder med afdelingsledelsen havde sygehusdirektionen tilkendegivet at ville sikre så mange åbne apopleksisenge som praktisk muligt. Sygehusdirektionen havde bl.a. medvirket til konvertering af lægestilling til speciallægestilling for herigennem at imødegå rekrutteringsproblemer blandt neurologer. Sygehusdirektionen havde opgjort at ca. 90 % af alle apopleksipatienter indlægges på et apopleksiafsnit.

Sygehusdirektionen udtrykte igen ønske om den administrerende overlæges faglige udtalelse om patientforløbet for den konkrete patient (note: *Patienten ønskede ikke at medvirke i TV udsendelsen jævnfør brev fra datteren til (O) af 22. januar 2002*), hvor afdelingen havde bidraget med bl.a. et neurologisk tilsyn.

(O) tilkendegav at det var hans opfattelse, at der ikke var noget problem i fjernsynsudsendelsen, bortset fra ledelsessystemets ønske om en udtalelse. (O) gav udtryk for at det var hans opfattelse, at seerne – efter at have set udsendelsen – ville stå tilbage med et indtryk af en engageret overlæge som her – som tidligere – kæmpede for bedre forhold for denne patientkategori konkret og som formand for Hjernesagen.

(O) tilkendegav at han opfattede et ledelsesmæssigt pres samt at ledelsen ønskede at knægte hans ytringsret. Endvidere overvejede han at overgive det *foreløbige udkast til beredskabspressemeddelelse* til pressen, som for øvrigt ventede på ham.

(O) oplyste, at han havde drøftet udkastet til foreløbig beredskabspressemeddelelse med TEAMledelsen i afdelingen og havde omtalt sit dilemma for journalisten, som producerede udsendelsen.

Sygehusdirektionen tilkendegav at – set udefra – kunne der være en konflikt mellem på den ene side rollen som administrerende overlæge for funktionen på Amtssygehuset (X) og dermed ansvar også for det neurologiske tilsyn for den aktuelle patient og en samtidig generel kritik af forholdene for sy-

gehusvæsenets håndtering af apopleksipatienter, belyst ved Amtssygehuset (X)'s håndtering af den aktuelle patient i TV2.DOK programmet.

Sygehusdirektionen tilkendegav her – som tidligere – et ønske om, at alle apopleksipatienter i en ikke fjern fremtid kan behandles på apopleksiafsnit, men de konkrete fysiske forhold på Amtssygehuset (X) betingede, at sygehusdirektionen ikke umiddelbart kunne flytte et helt sengeafsnit fra medicinsk afd. F til neurologisk afd. N. Det ville betyde at andre patientkategorier – i givet fald – ville skulle behandles 'udenfor' specalet.

Under mødet henviste (O) flere gange til sin alder, men uden at fortælle hvilken betydning dette havde for sagen. Han gav endvidere udtryk for at han stillede sig uforstående overfor at sygehusdirektionen ikke 'beskyttede' ham overfor Sundhedsforvaltningen.

Sygehusdirektionen afsluttede mødet med at præcisere, at såfremt (O) ikke ønskede at medvirke i pressemeddelelsen, ville sygehusdirektionen naturligvis ikke tvinge ham til dette, og at dette punkt dermed var afsluttet. Mødet blev afholdt i en meget spændt atmosfære.

Mødet blev afbrudt i forbindelse med andre planlagte møder. Et nyt møde ville blive søgt afholdt med deltagelse af vicedirektør (A) først i den kommende uge.

Sammenfattende kan sygehusdirektionen ikke afgive et ordret referat af, hvad der blev sagt på mødet den 2. november 2001. Ovenstående er sygehusdirektionens rekonstruktion af indholdet.

Det er sygehusdirektionens opfattelse, at det tydeligt fremgik af den skriftlige e-mail korrespondance, at det drejede sig om et *foreløbigt udkast til beredskabspressemeddelelse*, som havde to elementer:

1. Det konkrete patientforløb, som afdeling N havde været involveret i.
2. Det mere principielle, hvor Københavns Amt tilkendegiver enighed om – i tråd med

Sundhedsstyrelsens anbefalinger – at patienter med apopleksi skal behandles på særlige apopleksiafsnit samt at alle de tre store sygehuse i Københavns Amt har etableret særlige apopleksiafsnit.

Genoptagelsen af mødet fandt sted den 20. november 2001 – i øvrigt efter at (O) var gået til pressen med *foreløbige udkast til beredskabspressemeddelelse*. Supplerende gengives nedenfor sygehusdirektionens opfattelse af dette genoptagne møde:

Mødet havde sin baggrund i det første møde og den efterfølgende debat i bl.a. TV2.DOK med påstand om, at (O) mente at hans ytringsfrihed var blevet knægtet og var gået til pressen med *foreløbig udkast til beredskabspressemeddelelse*.

Sygehusdirektionen beklagede overfor (O), at han havde opfattet at være blevet presset. Sygedirektionen tilkendegav at man ikke fandt at hans ytringsfrihed var blevet krænket, samt at man ikke kunne genkende hans opfattelse af at være blevet truet med firing.

Ved mødet blev drøftet mulighederne for at etablere 34,7 senge på afdeling N (6 ekstra senge på apopleksiafsnittet) for at man kan modtage alle akutte apopleksipatienter på Amtssygehuset (X) på neurologisk afd. N.

Dagen efter mødet ringede en journalist til sygehusdirektionen for at høre, hvornår afdeling N oprustes – en oplysning, som sygehusdirektionen ikke havde drøftet med andre end (O).

Det er ikke normalt at sådanne oplysninger tilflyder pressen før Sundhedsforvaltningen og det politiske niveau har haft lejlighed til at vurdere sygehusdirektionens dispositioner på kapacitetssiden.

...

Samlet konklusion

Det er sygehusdirektionens opfattelse, at (O) ikke er blevet truet til at deltage i en beredskabspressemeddelelse, men er blevet anmodet om at fremkomme med en beskrivelse af det konkrete patientforløb i sin egen skab af adm. overlæge på afdelingen.

Sygehusdirektionen havde i tilladelsen til (O) givet klare rammer for Tv-optagelserne ved at have præciseret, at man 'utvetydigt forventer en etisk korrekt behandling af såvel patienter, pårørende, personale og sygehus som institution.'

(O)'s og sygehusdirektionens billede af denne ledelsesmæssige delegerede opgave er meget forskellig. Det er ligeledes sygehusdirektionens opfattelse, at (O) har opfattet kommunikationen med (A) via bl.a. e-mails langt videre end de rammer sygehusdirektionen havde opstillet for gennemførelse af Tv-optagelserne.

Sygehusdirektionen blev først vidende om kernen i temaet for TV2.DOK i forbindelse med henvendelsen fra Sundhedsforvaltningens pressemedarbejder og er af den opfattelse at programmets beskrivelse af håndteringen af apopleksipatienter på Amtssygehuset (X) ikke er sket ud fra sygehusdirektionens forventninger til en utvetydigt etisk korrekt behandling af såvel patienter, pårørende, personale og sygehus som institution.

Det er sygehusdirektionens opfattelse, at ordlyden af *foreløbigt udkast til beredskabspressemeddelelse* ikke er et dementi af (O)'s principielle opfattelse vedrørende behandling af apopleksipatienter på særlige apopleksiafsnit.

Sygehusdirektionen må undre sig over at mødet og dets mulige indhold allerede inden mødet var annonceret til pressen, som angiveligt ventede på en udtalelse fra (O).

Sygehusdirektionen må endvidere stille sig undrende overfor, at (O) kan have den opfattelse, at *foreløbigt udkast til beredskabspressemeddelelse* blot var sygehusdirektionens måde, hvorpå man alligevel kunne få fremstillet en pressemeddelelse, hvori (O) udtaler at det på Amtssygehuset (X) er uden betydning, om man kommer på apopleksiafsnittet eller ej."

Af sygehusdirektøren for Københavns Amts udtalelse af 24. september 2003 fremgår bl.a. følgende:

"Administrerende overlæge

...

Jeg har i min skrivelse af 16. april 2002 anført, at (O) i TV-udsendelsen den 12. november 2001 udtalte sig i sin egenskab af administrerende overlæge på Amtssygehuset (X). Dette er begrundet i, at (O) flere gange i løbet af udsendelsen præsenteres som 'Adm. overlæge, dr.med., hjerneforsker'. Udtalelsen om – at apopleksipatienters risiko for at dø væsentlig forøges, hvis de indlægges på andre afdelinger end et apopleksiafsnit – kædes i udsendelsen direkte sammen med omtalen af det pågældende patientforløb. Herudover omtaler/beskriver (O) de konkrete forhold på sygehuset. Der er derfor efter min vurdering ingen tvivl om, at seerne har forbundet (O) med sygehuset, hvilket kan have skabt unødvendig utryghed blandt patienterne i sygehusets optageområde.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at (O) i sin skrivelse af 10. maj 2002 selv præciserer, at han kun har udtalt sig under titlen 'hjerneforsker', hvilket altså ikke er korrekt.

I min vurdering af (O)'s adfærd har det spillet en væsentlig rolle, at han udtaler sig i sin egenskab af administrerende overlæge, idet udtalelsen kan kædes direkte sammen med omtalen af det konkrete patientforløb og dermed skabe utryghed blandt borgere og patienter.

Formand for foreningen HjerneSagen i Danmark

...

For så vidt angår (O)'s formandskab for ovennævnte forening, kan jeg bekræfte, at jeg har kendskab hertil, og at jeg antager, at hans udsagn i tv-udsendelsen er solidt videnskabeligt og fagligt funderet.

Amtets informationspolitik vedr. interview

...

For så vidt angår spørgsmålet om, hvornår interviewet fandt sted, kan jeg oplyse, at jeg den 8. november 2001 blev kontaktet af en TV2 journalist, der fortalte, at han dagen i forvejen var blevet kontaktet af (O), der havde givet ham beredskabsmeddelelsen. Jour-

nalisten oplyste, at han samtidig den 7. november 2001 havde interviewet (O), hvilket (O) må kunne af- eller bekræfte.

(O)'s orientering af sygehusdirektionen ved skrivelse af 29. oktober 2001 omfatter ikke interviewet, der blev vist den 11. november 2001, idet orienteringen kun vedrører udsendelsen den 12. november 2001, herunder temaet for udsendelsen og det konkrete patientforløb (patienthistorie). Det fremgår derimod ikke af skrivelserne, at (O) har deltaget i et interview, fordi han finder, at hans ytringsfrihed – i forbindelse med sygehusdirektionens håndtering af udsendelsen – er knægtet.

(O)'s klage af 19. november 2002

Det fremgår af (O)'s klage af 19. november 2002, at han mener, at Sundhedsforvaltningen har tilkendegivet, at hans udtalelser på TV skulle forhåndsgodkendes af sygehusdirektionen.

Som det fremgår af min skrivelse af 21. maj 2002, har jeg ikke på noget tidspunkt betvivlet, at sygehusdirektionen har givet tilladelse til produktionen af TV-indslagene. Til gengæld har sygehusdirektionen naturligvis ikke forhåndsgodkendt (O)'s udtalelser i udsendelsen, hvilket i øvrigt er i overensstemmelse med amtets informationspolitik, der ikke stiller krav om, at udtalelser skal forhåndsgodkendes.

Det fremgår endvidere af (O)'s klage, at sygehusdirektionen og Sundhedsforvaltningen har lagt et urimeligt pres på (O), for at han skulle underskrive beredskabsmeddelelsen.

Jeg kan hertil kun henvise til sygehusdirektionens redegørelse af 16. januar 2002, idet forvaltningen – ud over udarbejdelse af pressemeddelelsen – ikke har været indblandet i dette forløb. Jeg er dog fuldstændig enig med sygehusdirektionen i, at (O) som medlem af afdelingsledelsen ikke kan undslå sig for at komme med en redegørelse for et konkret patientforløb, men at dette naturligvis ikke indebærer, at han skal medvirke i en pressemeddelelse."

O kommenterede udtalelserne i brev af 25. oktober 2003 og skrev bl.a. følgende:

"Mine kommentarer til Amtssygehusdirektør (B)'s udtalelse.

'Administrerende overlæge':

Jeg er på intet tidspunkt i udsendelsen præsenteret som overlæge på (X) Amtssygehus.

I udsendelsen udtaler jeg mig *ikke* om de konkrete forhold på hospitalet:

Det fremgår af udsendelsen, vedlagt til dokumentation, hvor jeg ordret siger: 'Hvis der kommer en patient ind på et hospital med apopleksi og der er fuldt optaget på apopleksiafsnittet, jamen, så bliver patienten henvist til en anden afdeling, hvor der nu er en ledig seng. Og i et sådant tilfælde, jamen, der er det altså sådan, at det forøger patientens risiko for at dø af apopleksien væsentligt'. Jeg siger altså udtrykkeligt 'et hospital', jeg siger hverken hospitalet eller (X) Amtssygehus, og udtaler mig således generelt om situationen i Danmark. Det var også min intention.

Amtssygehusdirektørens påstand om, at jeg udtaler mig om konkrete forhold på hospitalet er således ikke korrekt.

Når ovenstående er sagt må jeg imidlertid udtrykke min undren over at dette punkt er så vigtigt. Det vil jeg begrunde nedenfor:

Amtssygehuset har ved vicedirektør (tidl. chefsygeplejerske) (A) givet mig tilladelse til at medvirke i udsendelsen. Dokumentation herfor findes i vicedirektørens brev (07.06.2001) til journalist (...).

Det fremgår af brevet, at TV2's henvendelse har været drøftet i sygehusledelsen, som har stillet sig positivt. Tilladelsen er således ikke kun tiltrådt af vicedirektør (A) men af Sygehusledelsen som helhed.

Det fremgår også af brevet at der er tilgået kopi til Amtssygehusdirektør (B).

Jeg har ikke på noget tidspunkt modtaget nogen henvendelse fra Amtssygehusdirektøren i anledning af TV produktionen. Det forholder sig imidlertid sådan, at jeg *kun* udtalte mig i helt generelle vendinger om apo-

pleksi. Jeg har på intet tidspunkt i interviewet udtalt mig om forholdene på hospitalets neurologiske afdeling eller apopleksiafsnittet, hvilket man forvise sig om ved at gennemse Tv-interviewet.

Det er naturligt helt forudsigeligt, at interviewet af mig, bliver sammenholdt med indslaget om en patient, der ikke kommer på apopleksiafsnit, det kan umuligt komme bag på hverken Sygehusledelse eller Amtssygehusdirektøren. Og det gør det da heller ikke. Amtssygehusdirektøren havde jo ikke set udsendelsen, da han forfattede den pressemeddelelse, hvori han kommenterede udsendelsen. Alligevel beskriver han jo netop sammenkædningen i sin pressemeddelelse.

...

Jeg har i brev til Amtssygehusdirektøren understreget, at mit arbejdsmæssige tilhørsforhold ikke blev nævnt i interviewet. Jeg blev benævnt 'hjerneforsker', hvilket også er i overensstemmelse med sandheden (jeg vedlægger kortfattet CV, Bilag A4). Endvidere står der, at jeg er administrerende overlæge dr. med., og dem findes der som bekendt mange af. Men der står ikke hvor jeg er ansat. Og så må jeg gentage endnu en gang, at jeg ikke på noget tidspunkt under interviewet henviste til forhold på (X) Hospital. Jeg udtalte mig som fremtrædende læge og forsker på et område, jeg er ekspert i, og udtalelserne var af generel karakter og også tænkt som sådan.

Jeg kan ydermere tilføje, at det jeg sagde i udsendelsen er Amtssygehusdirektøren og Amtsrådet i Københavns Amt bekendt, idet jeg på Amtssygehusdirektørens foranledning har holdt foredrag herom for Amtsrådets Sundhedsudvalg 05.03.99. Amtssygehusdirektøren overhørte endog foredraget.

Amtssygehusdirektøren har således længe vidst, at dødeligheden af apopleksi forøges væsentligt, hvis man behandles på medicinske afdelinger i stedet for på deciderede apopleksiafsnit. Og det er tilfældet, uanset hvor megen umage man gør sig på de medicinske afdelinger. Jeg har ydermere forelagt

Sygehusledelsen på (X) Amtssygehus en undersøgelse, hvor det påvist, at på (X) Amtssygehus var dødeligheden af apopleksi på medicinsk afdeling syv gange større end på apopleksiafsnittet (Bilag A5).

At et konkret patientforløb blev vist i fjernsynet til illustration af problemstillingen, havde Sygehusledelsen på forhånd givet tilladelse til, og Amtssygehusdirektøren var oven i købet orienteret herom i ganske god tid. Så det giver ikke grundlag for en irrettesættelse af mig.

...

'Amtets informationspolitik vedr. interview'

Jeg vil først informere Ombudsmanden om baggrunden for, at jeg indvilgede i, at lade mig interviewe til TV2 om pressemeddelelsen.

Jeg havde i løbet af ugen to længerevarende telefonsamtaler med vicedirektør (C), hvor han forsøgte at overtale mig til at lægge navn til pressemeddelelsen. Herudover var jeg til møde med både sygehusdirektør og vicedirektør i 1½ time, hvor man også forsøgte at overtale mig. Desuden ville man have mig til at erklære, at på (X) Amtssygehus var risikoen for at dø af apopleksi – i modsætning til resten af landet – ikke større på medicinsk end på apopleksiafsnit. Det ville jeg ikke, da det ikke var i overensstemmelse med sandheden. Da jeg fastholdt mit standpunkt, sagde sygehusdirektøren, at jeg ville få en tjenstlig ordre herom. Jeg svarede, at i givet fald måtte jeg så søge hjælp i min faglige organisation. Herefter tog han og vicedirektøren fat på at bebryde mig, hvordan Tv-optagelserne havde fundet sted. Jeg fortalte dem, at proceduren var blevet aftalt med vicedirektør (A). Til det sagde de, at de for det første stillede sig tvivlende overfor om (A) havde givet en sådan tilladelse, og at det måtte checkes hos (A), når han kom næste uge. Sygehusdirektøren brugte ordret udtrykket 'nu er bevisbyrden din'. For det andet sagde sygehusdirektøren, at det i øvrigt var ligegyldigt om vicedirektør (A) hav-

de givet tilladelse eller ej, for han havde ikke en sådan bemyndigelse, da tilladelsen efter sygehusdirektørens mening ikke var i overensstemmelse med amtets regulativ. Dette regulativ burde jeg kende, sagde han, og derfor mente sygehusdirektøren, at jeg alene ville blive draget til ansvar, uanset hvilket tilsagn vicedirektør (A) end måtte have givet.

Jeg kendte naturligvis dette regulativ, men jeg havde jo netop bedt om Direktionens stillingtagen i denne konkrete sag, da Tv-holdet ønskede at filme i den helt akutte situation, hvor patienten ankom til hospitalet. Og vicedirektøren godkendte nøjagtig den fremgangsmåde, som er beskrevet af TV2 (Bilag A6).

Jeg følte mig ærlig talt trængt op i en krog, og fik det indtryk, at hvis jeg ikke godkendte pressemeddelelsen, ville jeg få en alvorlig disciplinær klagesag på halsen, og at jeg i givet fald ikke skulle vente mig nogen støtte fra Sygehusledelsen.

Det var baggrunden for at jeg indvilgede i interviewet.

...

Sygehusdirektionen og Amtssygehusdirektøren hævder til stadighed at jeg har nægtet at komme med en redegørelse for et konkret patientforløb. Det er ingenlunde korrekt. Jeg har på vicedirektør (C)'s anmodning givet en beskrivelse, som vicedirektøren i øvrigt fandt fyldestgørende. Sygehusdirektionen ønskede imidlertid, at jeg i en ny redegørelse skulle skrive, at indlæggelse på medicinsk afdeling ikke var forbundet med nogen øget dødelighed. Det strider for det første imod al forskningsmæssig evidens; evidens jeg selv i høj grad har været med til at tilvejebringe. For det andet er det usandt, idet jeg tidligere overfor Sygehusdirektionen har gjort rede for, at dødeligheden af apopleksi for patienter indlagt på (X) Amtssygehus forøges væsentligt (syv gange), hvis de indlægges på medicinsk afdeling (Bilag A5). Derfor kunne jeg ikke imødekomme Sygehusdirektionens ønske.

...

Mine kommentarer til Sygehusdirektionens udtalelse.

'Nærmere redegørelse for baggrunden for at bede (O) om godkendelse af beredskabspressemeddelelsen'

Pressemeddelelsen blev skrevet før at nogen havde set Tv-udsendelsen, og på baggrund af Amtssygehusdirektørens *formodninger* om hvad udsendelsen indeholdt. Pressemeddelelsen var i sin helhed et dementi af det, der blev sagt i Tv-udsendelsen. Jeg ville aldrig have indvilget i at deltage i udsendelsen, hvis vilkåret var, at jeg samtidigt skulle medvirke i en pressemeddelelse, hvori jeg dementerede mig selv.

Herudover indeholdt pressemeddelelsen en negativ vurdering af Tv-udsendelsen. Denne vurdering fremstod ikke som en udtalelse fra mig, men med min deltagelse i pressemeddelelsen ville man naturligt også tage mig med som indtægt for udsagnet. Jeg ville ikke under nogen omstændigheder medvirke i en bedømmelse af en Tv-udsendelse, jeg aldrig selv havde set.

Endelig signalerede andre udsagn i pressemeddelelsen mangel på kendskab til apopleksiområdet."

Jeg sendte O's kommentarer til Københavns Amt og Amtssygehuset X med henblik på eventuelle bemærkninger. I brev af 19. december 2003 henviste Københavns Amt til sine tidligere udtalelser i sagen. Amtet vedlagde bemærkninger fra Amtssygehuset X i form af dels en udtalelse fra sygehusdirektionen af 17. december 2003, dels en udtalelse fra (tidligere) sygehusdirektør D vedrørende samtalen med O den 2. november 2001. Af sygehusdirektionens udtalelse fremgår bl.a. følgende:

"Sygehusdirektionen finder ikke anledning til at ændre sin samlede konklusion af 12. september 2003. Konkret finder sygehusdirektionen anledning til følgende bemærkninger:

Sygehusdirektionen havde viden om en ikke offentliggjort og ikke offentligt drøftet un-

dersøgelse fra (X) og havde kendskab til (O)'s ofte fremsatte budskab om vigtigheden af behandling af patienter på et apopleksiafsnit i forhold til behandling på et medicinsk afsnit.

På (X) var det sædvanligvis en subpopulation af apopleksipatienter med sværere apopleksier og oftere intrakranielle blødninger (hæmatomer) – og dermed den dårligste prognose – som blev indlagt på den medicinske afdeling. I perioder på grund af nedsat kapacitet på neurologisk afdeling, som havde besvær med at rekruttere og fastholde det tilstrækkelige personale.

Sygehusdirektionen havde fundet anledning til *skriftligt* at præcisere en forventning til (O) om utvetydigt at sikre en etisk korrekt behandling af såvel patienter, pårørende, personale og sygehus som institution.

Initiativet til en eventuel pressemeddelelse kom fra en pressemedarbejder i sundhedsforvaltningen, som mente at der kunne være behov for et presseberedskab på baggrund af en foretale af programmets indhold.

Sygehusdirektionen havde i anonymiseret form fremsendt den summariske beskrivelse af patientforløbet, som sygehusdirektionen havde modtaget af (O) til pressemedarbejderen.

Vedkommende pressemedarbejder havde tilkendegivet vigtigheden af, at den konkrete beskrivelse blev fremskaffet hurtigt, idet man på daværende tidspunkt var usikker på, hvornår udsendelsen ville blive bragt.

Den tekst, som blev forelagt (O) til eventuel godkendelse, var udformet af sundhedsforvaltningens pressemedarbejder og *ikke* af sygehusdirektionen. Det var faktisk derfor sygehusdirektionen brugte ressourcer på at sikre, at (O) hurtigt fik den i hænde.

Det må stå for (O)'s egen regning når der skrives: 'Desuden ville man have mig til at erklære, at på (X) Amtssygehus var risikoen for at dø af apopleksi – i modsætning til resten af landet – ikke større på medicinsk end på apopleksiafsnit'.

Sygehusdirektionen har tværtimod i foreløbigt udkast til beredskabspressemeddelelse tilkendegivet: 'Alle involverede parter anerkender værdien af den tidlige og intensive genoptræning og prioriterer højt, at patienterne indlægges på apopleksiafsnittet'.

Hverken i den af sundhedsforvaltningen den 29. oktober 2001 15:52 fremsendte pressemeddelelse til (C) og (O)'s foreløbige godkendelse eller i den af sygehusdirektionen justerede beredskabspressemeddelelse fremsendt til (O)'s godkendelse den 29.10.2001 16:36 eller i det senere afholdte møde den 2. november 2001, har sygehusdirektionen villet have (O) til at erklære, at der ikke var forskel i dødeligheden på medicinsk afdeling og på apopleksiafsnittet.

Sygehusdirektionen har som anført i e-mail af 29.10.2001 13:57 til sundhedsforvaltningen anført: 'Efter at have gennemlæst den korte sygehistorie er det min (C)'s vurdering, at den konkrete patient efter omstændighederne er blevet håndteret hensigtsmæssigt, såfremt der fra patientens eller pårørendes side rejses kritik af den sundhedsfaglige behandling'.

Sygehusdirektionen forsøgte i kommunikationen med (O) – uden held må vi erkende – at holde den generelle beskrivelse af behandlingen af patienter med apopleksi på (X) adskilt fra en nærmere vurdering af det konkrete patientforløb.

Den mere udførlige beskrivelse af de ressourcer den konkrete patient og andre apopleksipatienter modtog på medicinsk afdeling fremgår af sygehusdirektionens notat til sundhedsforvaltningen den 25. januar 2002. Heri begrundede sygehusdirektionen årsagen til, at det var relevant at gennemgå den konkrete patients indlæggelse *nøjere*, for at kunne imødegå udsagn om lotteri og resourceknaphed.

Det forekom sygehusdirektionen usandsynligt at (O) – med de rammer der var givet for Tv-optagelserne – ikke kunne stå inde for det konkrete patientforløb, som hans egen afdeling havde deltaget i, idet den konkrete

patient kort tid efter indlæggelsen blev tilset af neurologisk afdeling – som var (O)'s ansvarsområde – og behandlet efter de råd og vejledninger, som var givet derfra.”

Af D's udtalelse fremgår bl.a. følgende:

”Mødet den 2. november 2001 med deltagelse af vicedirektør (C), adm. overlæge for neurologisk afdeling (O) samt sygehusdirektør (D).

Under samtalen understregede undertegnede sygehusdirektør over for overlægen, at amtets og sygehusets gældende retningslinier vedr. filmoptagelser af sygehusets patienter forudsattes overholdt i forbindelse med de fornylig gennemførte Tv-optagelser på sygehusets skadestue.

Overlægen oplyste, at han i forvejen havde indhentet en særskilt skriftlig godkendelse til fremgangsmåden ved de nu gennemførte Tv-optagelser på sygehusets skadestue hos vicedirektør (E).

Undertegnede stillede sig tvivlende over for, at nævnte tilladelse skulle afvige i forhold til gældende retningslinier, men ville efterfølgende drøfte tilladelsens indhold med vicedirektør (E).

Det kan konstateres, at indholdet i vicedirektørens skriftlige tilladelse af 07.06.01, ikke på nogen måder er i modstrid med gældende retningslinier eller begrænser gældende bestemmelser for indhentelse af patientsamtykke til at medvirke i Tv-optagelser på sygehuset. Det understreges således i tilladelsen, at overlægen er den ansvarlige person for indhentning af patientens samtykke til at medvirke i optagelser, der konkret aftales med og varetages af overlægen og ikke må finde sted uden konkret godkendelse af denne.

I forhold til gældende retningslinier, hvis indhold overlæge (O) har bekræftet at være bekendt med, forudsættes det bl.a., at patientens skriftlige accept skal foreligge, samt at ingen anden kan give tilladelse til at patienten medvirker i Tv-optagelser, herunder ægtefælle, børn eller andre pårørende. Endvidere har afdelingens administrerende

overlæge ansvaret for at formalia er i orden, herunder vurdere, hvorvidt patienten er i stand til at give sit samtykke. Endelig fremgår det af sygehusledelsens følgeskrivelse af 07.01.00 til omtalte retningslinier, at der altid skal udfyldes en særskilt tilladelsesblanket med såvel patientens som afdelingsledelsens underskrift, som patienten skal have en kopi af.

Den ansvarlige journalist for Tv-optagelserne (...), har efterfølgende den 22.01.02 udarbejdet en redegørelse af forløbet i forbindelse med Tv-optagelserne den 19.08.01 på sygehusets skadestue i forbindelse med en konkret patientindlæggelse. Af redegørelsens indhold fremgår bl.a., at det var patientens datter der gav tilladelse til at filme forløbet og ikke patienten selv, ligesom det aftaltes med datteren at moderens identitet ikke måtte vises.

I forhold til amtets og sygehusets omtalte gældende retningslinier, fremgår det bl.a. af det konkrete sagsforløb på skadestuen, at der ikke har foreligget en skriftlig accept fra patienten til at medvirke i Tv-optagelserne, ligesom den ansvarlige administrerende overlæge for Tv-optagelserne ikke konkret har vurderet, hvorvidt patienten var i stand til at give sit samtykke.

Det må derfor konkluderes, at den ansvarlige overlæge (O), ikke har overholdt de af ham i forvejen bekendt gældende retningslinier for film- og Tv-optagelser på amtssygehuset (X), idet indholdet af den af vicedirektør (A) skriftlig udfærdigede tilladelse til Tv-optagelserne, hverken er i modstrid med retningslinierne for patienters medvirken i film- og Tv-optagelser på Amtssygehuset (X), eller indeholder begrænsninger i forhold til retningsliniernes indhold.”

I brev af 19. januar 2004 opsummerede O herefter sine synspunkter således:

”– Jeg har som det fremgår af bilagsmaterialet forelagt sygehusdirektionen det faktum, at dødeligheden for apopleksi var væsentlig større, når man behandlede på Amtssyge-

husets medicinske afdelinger, end når man behandlede på apopleksiafsnittet.

– Jeg har oplyst til sygehusdirektionen, at forskellen ikke kunne henføres til forskelle i de patientpopulationer, der behandlede på medicinsk afdeling henholdsvis apopleksiafsnittet. Eventuelle forskelligheder havde jeg nemlig taget højde for i min analyse.

– Jeg har overfor sygehusdirektionen fremhævet, at årsagen til at behandlingen på apopleksiafsnittet er så meget bedre, helt og holdent skyldes at behandlingsorganisationen på apopleksiafsnittet er anderledes og bedre end den, der kan etableres på en ikke-specialiseret afdeling. Og det kan man ikke korrigere for ved tilsyn af neurologiske specialister.

– Jeg har derfor sagt til sygehusdirektionen, ligesom jeg har sagt offentligt, at de apopleksi patienter der indlægges og behandles på medicinske afdelinger (som f.eks. på (X) Amtssygehus) uvægerligt påføres en væsentlig forøget risiko for at dø af sygdommen.

– Jeg tillader mig som dokumentation at fremlægge de nyligt udkomne danske og europæiske guidelines på området. Jeg har selv været med til at forfatte begge guidelines. Det fremgår heraf, at patienter med apopleksi – med speciel henvisning til risikoen for at dø – bør indlægges og behandles på apopleksiafsnit.

– Jeg har ikke på noget tidspunkt offentligt rettet kritik mod mit eget sygehus. Jeg har derimod deltaget i en offentlig debat af almen interesse. At TV-2, med min direktions udtrykkelige godkendelse, illustrerer en problematik, som findes på mange danske hospitaler med et patientforløb på (X) Amtssygehus kan ikke betyde, at jeg skal modificere end sige ændre min opfattelse (som i øvrigt er fagligt velfunderet og alment accepteret).

– Jeg kan ikke se rimeligheden i, at jeg skal sætte mit navn under en pressemeddelelse indeholdende vurderinger og holdninger, som jeg ikke kan stå inde for. Jeg kan slet

ikke se, at det er rimeligt, at sygehusdirektionen og sygehusdirektoratet formulerer hvad jeg skal udtale offentligt. Og jeg kan ikke se, at jeg skal presses til at ytre mig om en TV-udsendelse, som hverken jeg eller sygehusdirektion/direktorat har set.

– Jeg har fået sygehusdirektionens tilladelse til at lade mig interviewe i TV. Sygehusdirektionen kender endda mine synspunkter. Jeg føler det er umyndiggørende og ydmygende, at jeg, samme dag interviewet udsendes i TV, skal udsende en pressemeddelelse, hvori jeg både kritiserer den udsendelse jeg har været med i og samtidig udtrykker det stik modsatte af hvad jeg sagde i TV-interviewet. På den måde ville jeg for evigt være stemplet som utroværdig og uden ryggrad.

Vedr.: Proceduren i forbindelse med TV-optagelserne /v. fhv. sygehusdirektør (D).

– Optagelserne er forløbet nøjagtigt, som det var aftalt med vicedirektør (A). Vicedirektøren vidste, og havde givet sin godkendelse til, at TV-holdet ventede på skadestuen til der kom en patient. Eftersom der godt kunne være langt mellem sådanne patienter, vidste han også godt, at jeg af gode grunde ikke kunne være til stede. Og proceduren har for øvrigt ikke givet anledning til problemer af nogen art. De medvirkende har endda været glade for at medvirke. Det er kun Sygehusdirektionen, der efterfølgende er utilfreds.

– Sygehusdirektionen begyndte dog først at endevende den optagelsesprocedure de selv havde godkendt, da jeg nægtede at ville medvirke ved pressemeddelelsen. Dette gik helt klart op for mig ved mødet med direktionen 2. november 2001. Da jeg fortalte dem om at vicedirektør (A) var fuldt informeret og havde givet sin tilladelse sagde sygehusdirektør (D): 'Jeg vil blæse på hvad (A) siger. Nu er bevisbyrden din'. Jeg blev klar over, at sygehusledelsen var ude på at 'finde noget på mig', således at jeg under alle omstændigheder ville kunne klandres for et eller andet. Det var for mig meget ubehageligt at erken-

de dette, og det var hovedgrunden til, at jeg indvilgede i at lade mig interviewe i TV-2 nyhederne om pressemeddelelsen. Jeg følte virkelig, at der blev lagt op til at jeg skulle fyres – hvis ikke af den ene grund, så af den anden grund. Og så tænkte jeg, at det kun var ved at få kastet lys over sagen, at jeg kunne forsvare mig. I den forbindelse henviser jeg også til sygehusdirektionens sagsbehandling af den klagesag mod mig, som jeg også har bedt Ombudsmanden tage stilling til.

– Jeg har haft flere telefonsamtaler med vicedirektør (A) om TV-optagelserne. Jeg skal kun beklage og ærgre mig over, at jeg ikke kommunikerede skriftligt, men dengang havde jeg ikke fantasi til at forestille mig udviklingen i denne sag og mente i øvrigt at vicedirektørens tilsagn og tilladelse stod til troendes. Jeg henviser dog til min e-mail korrespondance med vicedirektør (A) hvori han giver udtryk for sin tilfredshed med bemærkningen 'Det lyder betryggende'.

– Hvis sygehusdirektionen i øvrigt havde haft mistanke om, at jeg havde foretaget mig noget som stred mod patientens eller de pårørendes ønsker, havde man da rigeligt tid til at få stoppet udsendelsen, som jo først blev sendt ca. 2 uger senere. Men som sagt, de medvirkende var glade for at være med.

– Amtssundhedsdirektør (B) skriver i sin irrettesættelse af mig, at han ikke anfægter at sygehusdirektionen på forhånd havde givet tilladelse til Tv-produktionen. Derfor forekommer fhv. sygehusdirektør (D)'s redegørelse i øvrigt irrelevant.

– (D) udtaler sig på sygehusdirektionens vegne, men fratrådte foråret 2002."

Den 25. november 2004 afgav jeg min foreløbige redegørelse i sagen. Heraf fremgik følgende:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

"Det er almindeligt antaget at en offentligt ansat normalt skal udføre sit arbejde i

overensstemmelse med ansættelsesmyndighedens interesser og aktivt medvirke til at realisere de opgaver, strategier og mål som ledelsen har fastlagt for sin virksomhed, også selv om disse tiltag ikke er udmøntet i mere præcise tjenestebefalinger. Se bl.a. Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 189. Denne forpligtelse omfatter også de informationer som den ansatte som led i varetagelsen af sit arbejde afgiver over for offentligheden eller andre. Det gælder hvad enten information afgives af den ansatte på eget initiativ eller efter anmodning fra ledelsen. Ledelsen af en offentlig myndighed eller institution har således adgang til at afgøre om og i givet fald hvordan offentligheden skal informeres, og hvilke informationer der skal afgives. De ansatte har for så vidt ingen ytringsfrihed når de informerer som led i tjenesten.

Den ansatte skal dog reagere over for ulovlige ordrer mv. Hvis f.eks. den ansatte bliver bedt om at afgive en information over for offentligheden som han mener har et ulovligt (herunder fagligt uforsvarligt eller usandfærdigt) indhold, har den ansatte pligt til at reagere herimod efter de ulovbestemte regler om offentligt ansattes ret og pligt til at sige fra, f.eks. ved at henvende sig til sin nærmeste chef. Se nærmere herom i beretningen og indstillingen i den tjenstlige undersøgelse i Tamilsagen, afgivet den 14. november 1995, s. 53 f.

Når en offentligt ansat handler som privatperson – og dermed ikke som led i udførelsen af sit arbejde – kan hans arbejdsgiver i almindelighed ikke gribe ind over for den ansattes handlinger, heller ikke selv om de private handlinger måtte være generende for arbejdsgiveren. Det gælder også når den ansatte som privatperson udtaler sig over for offentligheden på en måde som kritiserer eller på anden måde generer arbejdsgiveren, jf. reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed. Se nærmere

re herom bl.a. Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 180 ff.

I den konkrete sag kritiserede amtet i et brev af 16. april 2002 (O) for at han ikke i sin samlede håndtering af mediebetjeningen havde udvist tilfredsstillende loyalitet over for sygehusets bestræbelser på at give patienter med apopleksi en kvalificeret behandling, og for at han i forbindelse med et interview i TV2 den 11. november 2001 havde undladt at orientere sygehusdirektionen efter at interviewet havde fundet sted.

Under sagen er der navnlig fremhævet følgende forhold:

1. (O)'s afvisning af at medvirke til udsendelse af beredskabsmeddelelsen.
2. (O)'s udtalelser til TV2-nyhederne den 11. november 2001.
3. (O)'s udtalelser i TV2-udsendelsen den 12. november 2001.

1. (O)'s afvisning af at medvirke til udsendelse af beredskabspressemeddelelsen

Det fremgår af sagen at ledelsen i Københavns Amt ønskede at (O) som led i sit arbejde som administrerende overlæge på Neurologisk Afdeling på Amtssygehuset (X) eventuelt skulle udsende en pressemeddelelse med et nærmere angivet indhold.

Offentligt ansatte er ikke beskyttet af reglerne om ytringsfrihed når de bliver bedt om at informere som led i varetagelsen af deres arbejde, jf. ovenfor. Det gælder også når indholdet af det de ansatte bliver bedt om at udtale, helt eller delvis er i modstrid med deres personlige (private) opfattelser. At en ledelse fremsætter sådanne ønsker er derfor ikke i strid med reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed. Jeg henviser til at disse regler normalt kun beskytter de udtalelser som de ansatte afgiver som privatpersoner, dvs. uden at det er et led i varetagelsen af deres arbejde.

(O) afviste at medvirke til udsendelse af pressemeddelelsen da han ikke fagligt kunne stå inde for indholdet.

(O)'s afvisende reaktion kunne amtet efter min opfattelse ikke bebrejde ham. Når (O) mente at indholdet var fagligt uforsvarligt eller uholdbart, havde han både ret og pligt til at reagere. Jeg henviser herved til at en ansat skal reagere over for ulovlige ordrer mv., herunder en påtænkt information til offentligheden som den ansatte mener har et fagligt uforsvarligt eller uholdbart indhold, jf. ovenfor.

(O) har anført at beredskabspressemeddelelsen i sin helhed fremtrådte som et dementi af det han havde sagt i tv-udsendelsen, og desuden indeholdt en negativ vurdering af udsendelsen selv om hverken (O) eller de som havde udfærdiget pressemeddelelsen, på det tidspunkt havde set den. (O) ønskede derfor ikke at medvirke til udsendelsen af den. Jeg forstår (O) sådan at det var hans oplevelse af forløbet at han blev underlagt et utilbørligt pres med henblik på enten at medvirke til pressemeddelelsen eller på anden måde erklære at 'på Amtssygehuset (X) var risikoen for at dø af apopleksi – i modsætning til resten af landet – ikke større på medicinsk end på apopleksiafsnit'. Det er på denne baggrund at han mener at hans ytringsfrihed er blevet krænket i forbindelse med beredskabspressemeddelelsen.

Amtssygehuset (X) og sygehusdirektøren for Københavns Amt har heroverfor hævdet at (O) ikke blev presset til at medvirke til udsendelsen af pressemeddelelsen. Det at han ikke ønskede at medvirke, havde udelukkende den konsekvens at meddelelsen ikke blev udsendt. Han blev ikke på anden måde anmodet om at komme med et dementi af det han havde udtalt i udsendelsen, men han blev anmodet om at fremkomme med en beskrivelse af det konkrete patientforløb i sin egenskab af administrerende overlæge på afdelingen. Det er sygehusets og amtets opfattel-

se at han var forpligtet til at fremkomme med en sådan beskrivelse.

Der foreligger ikke i sagens akter referater af samtaler eller møder i forbindelse med spørgsmålet om udsendelse af beredskabspressemeddelelsen.

Ombudsmandsinstitutionen er ikke egnet til at afklare bevisspørgsmål fordi ombudsmanden i almindelighed ikke har mulighed for at afhøre vidner i sagen, men behandler klager på et skriftligt grundlag. Således er ombudsmanden ikke i stand til at vurdere hvad der er sket og blevet sagt på møder. Det vil sige at ombudsmanden som udgangspunkt ikke kan vurdere om myndighedens gengivelse af et mødes indhold er dækkende. En endelig konstatering af om (O) var udsat for et utilbørligt pres, eller hvad det var for en erklæring som myndighederne ville have ham til at udstede som alternativ til beredskabspressemeddelelsen, vil ikke kunne gennemføres inden for rammerne af min undersøgelse.

Under hensyn hertil og til at beredskabspressemeddelelsen ikke blev udsendt, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

2. (O)'s udtalelser til TV2-nyhederne den 11. november 2001

Det er amtets opfattelse at (O) i forbindelse med interviewet overtrådte amtets informationspolitik idet han ikke efter at interviewet havde fundet sted, informerede sygehusdirektionen herom.

Jeg har fra Københavns Amt modtaget et eksemplar af informationspolitikken *Information! Viden! Forståelse!, Informationspolitik og -strategi Københavns Amt*, maj 1996, 2. udgave, januar 1998. Heraf fremgår bl.a. følgende på s. 5:

'Principper

Københavns Amt arbejder i sin informationsindsats ud fra følgende overordnede principper som forudsætninger for

at kunne leve op til de fastsatte visioner, politikker og mål:

...

Alle ledere har ret og pligt til at udtale sig om eget ansvarsområde

En organisation af Københavns Amts størrelse kan ikke nå målet om at blive oplevet som åben, ærlig og troværdig, hvis omverdenen (herunder pressen) møder modvilje, usikkerhed og tvivl, når den eftersøger information.

Det forventes derfor, at alle egentlige ledere er parate til – på amtets vegne – at udtale sig om sager, der vedrører eget ansvarsområde. Tilsvarende er lederne ansvarlige for at der formidles en korrekt og relevant information. Chefer på alle niveauer må skabe sikkerhed for, at en borger eller en journalist, der henvender sig, ikke afvises. Lederen skal derfor sikre, at der foreligger en lokal procedure for, hvem der udtaler sig i chefens fravær. Hvis man bliver spurgt om noget, man er usikker på, eller af andre grunde ikke ønsker at udtale sig om, skal henvendelsen sendes opad i systemet, så borgeren eller journalisten hurtigt bringes i kontakt med eller hurtigt ringes op af den, som i så fald kan og vil udtale sig.

Den interne informationspligt og princippet om, at medarbejderne/organisationen har første prioritet betyder, at man – hvis man har udtalt sig – straks skal underrette nærmeste overordnede chef og informationschefen, som har til opgave at sikre, at andre relevante medarbejdere og ledere kan blive orienteret/forberedt på en kommende omtale.'

Det er fast antaget at myndigheder ikke kan kræve at de ansatte indhenter tilladelse fra myndigheden til en påtænkt offentliggørelse af et privat indlæg i den offentlige debat. Et sådant krav ville være stridende mod censurforbuddet i grundlovens § 77. Se bl.a. Kaj Larsen mfl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), s. 180-81. Ligeledes må det antages at en myndighed

ikke kan kræve at blive orienteret hvis en medarbejder har haft kontakt til pressen og ikke ytret sig på myndighedens vegne, men som privatperson. Informationspolitikken for Københavns Amt må på den baggrund forstås sådan at pligten til at underrette nærmeste chef hvis man har udtalt sig til pressen, kun gælder hvis man har udtalt sig på myndighedens vegne.

(O)'s overtrædelse af retningslinjerne forudsætter således at de udtalelser som han afgav under interviewet, blev afgivet af ham som led i varetagelsen af hans arbejde og dermed på amtets vegne.

Jeg har fra Statsbiblioteket rekvireret det indslag fra TV2-nyhederne den 11. november 2001 hvor (O) blev interviewet om 'beredskabspressemeddelelsen'. (O)'s udtalelser i indslaget er refereret ovenfor. Det fremgår heraf at han udtalte sig om de nærmere omstændigheder i forbindelse med beredskabspressemeddelelsens udfærdigelse og det møde han var indkaldt til i den forbindelse. Interviewet drejede sig således ikke om en konkret sag på Amtssygehuset (X), men om (O)'s personlige personaleretlige situation.

Det er på den baggrund min foreløbige opfattelse at (O)'s udtalelser til TV2-nyhederne den 11. november 2001 utvivlsomt må anses for fremsat af ham som privatperson.

På den baggrund kan jeg ikke være enig med Københavns Amt i at (O) overtrådte informationspolitikken ved ikke efter at have afgivet interviewet til TV2-nyhederne at informere sygehusdirektionen herom.

3. (O)'s udtalelser i TV2-udsendelsen den 12. november 2001

I brevet af 16. april 2002 kritiserede amtet bl.a. (O) for at han ikke i sin samlede håndtering af mediebetjeningen havde udvist tilfredsstillende loyalitet. Det fremgår endvidere af sagen at Amtssygehuset (X) og sygehusdirektøren for Københavns

Amt lagde til grund at (O) i udsendelsen udtalte sig i sin egenskab af administrerende overlæge på Amtssygehuset (X).

Sygehusdirektøren lagde i den forbindelse vægt på at (O) i udsendelsen præsenteredes som 'administrerende overlæge, dr. med, hjerneforsker', at (O)'s udtalelser i udsendelsen blev kædet direkte sammen med omtalen af det pågældende patientforløb, og at (O) i udsendelsen beskrev de konkrete forhold på Amtssygehuset (X). Amtssygehuset (X) har anført at (O) i foramtalen af programmet blev præsenteret som administrerende overlæge på sygehuset.

På den baggrund går jeg ud fra at amtets kritik af (O) er tjenstlig, dvs. rettet mod den måde som han gennem sin medvirken i tv-udsendelsen udførte sit arbejde på, og at amtet således ikke ved afgørelsen lagde til grund at (O) medvirkede i tv-udsendelsen som privatperson. I så fald er reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed uden betydning da de som nævnt kun beskytter den ansatte når denne udtaler sig som privatperson.

Flere forhold i sagen understøtter at (O)'s medvirken var tjenstlig. Jeg henviser navnlig til at (O) i ledelsens brev af 7. juni 2001 til TV2 blev omtalt som den ansvarlige person for projektet, og at (O) senere orienterede ledelsen om forløbet af projektet ved e-mail af 22. juni og brev af 29. oktober 2001. Hertil kommer at (O) flere gange under sagen har fremhævet at han havde ledelsens tilladelse til at medvirke i udsendelsen, og at amtets retningslinjer for information yderligere gav de enkelte ledere ret til (på amtets vegne) at udtale sig om sager der vedrører eget ansvarsområde. Amtets retningslinjer og ledelsens tilladelse er alene relevante ved udtalelser der afgives tjenstligt, jf. ovenfor.

På den baggrund kan det ikke give mig anledning til bemærkninger at amtet ved sin afgørelse i sagen lagde til grund at

(O)'s medvirken i tv-udsendelsen den 12. november 2001 var tjenstlig.

Om amtet havde grundlag for kritik af (O)'s medie håndtering i relation til tv-udsendelsen den 12. november 2001, må herefter vurderes på grundlag af amtets almindelige retningslinjer for lederes ret og pligt til at udtale sig om eget ansvarsområde (citeret ovenfor) og de yderligere retningslinjer som var fastsat i brevet af 7. juni 2001 (citeret ovenfor).

Det forhold at amtet havde fastsat nærmere retningslinjer for bl.a. de ansattes medvirken til projektet, kan ikke i sig selv give mig anledning til bemærkninger. Jeg henviser til at ledelsen af en offentlig myndighed eller institution på grundlag af ledelsesretten kan fastsætte nærmere retningslinjer for hvordan de ansatte skal udføre deres arbejde, herunder f.eks. med hensyn til medie håndtering og tjenstlig afgivelse af udtalelser til medier.

Spørgsmålet er herefter om (O)'s udtalelser holdt sig inden for de rammer som amtet havde fastsat.

Københavns Amt anførte i brevet af 16. april 2002 til (O) at han i sin samlede håndtering af mediebetjeningen ikke havde udvist tilfredsstillende loyalitet over for sygehusets bestræbelser på at give patienter med apopleksi en kvalificeret behandling. Hans håndtering af mediebetjeningen kunne ifølge amtet have skabt unødvendig utryghed blandt patienterne i sygehuseoptageområde.

Jeg forstår Amtssygehuset (X) og Københavns Amt således at myndighederne ikke er uenige i (O)'s udtalelser om at det generelt set er vigtigt at apopleksipatienter indlægges på et apopleksiafsnit. (O) udtaler sig ikke i udsendelsen om det konkrete patientforløb der bliver vist i udsendelsen, og dermed heller ikke om den faglige forsvarlighed af den behandling som den pågældende patient blev udsat for.

Amtssygehusets og Københavns Amts synspunkter om manglende loyalitet byg-

ger, som jeg forstår det, på det forhold at (O)'s udtalelser i udsendelsen kædes sammen med det konkrete patientforløb.

Det er min foreløbige opfattelse at de generelle udtalelser (O) fremsatte i udsendelsen, selv om de kan opfattes som kritiske over for sundhedssystemet som sådan, ikke kan anses for at være i strid med de rammer som amtet havde fastsat. Det forhold at det fremgår at det konkrete patientforløb der beskrives, stammer fra Amtssygehuset (X) ændrer efter min mening ikke herpå. Jeg har herved bl.a. lagt vægt på at (O) ikke havde indflydelse på hvordan udsendelsen blev redigeret, og på at Amtssygehuset (X) på forhånd vidste hvad der var emnet for udsendelsen, og alligevel gav tilladelse til optagelser på sygehuset.

4. Amtets irettesættelse af (O) i brevet af 16. april 2002

Det fremgår af sagens akter at (O) i sin stilling som administrerende overlæge på Amtssygehuset (X) var ansat som tjenestemand i henhold til tjenstemandsregulativet for amtskommuner.

I brevet af 16. april 2002 påtalte sygehusdirektøren for Københavns Amt at (O) ved sin mediebetjening ikke havde udvist tilstrækkelig loyalitet over for sygehusets bestræbelser på at give patienter med apopleksi kvalificeret behandling, og at han i forbindelse med at han blev interviewet til TV2-nyhederne den 11. november 2001, overtrådte amtets informationspolitik. Amtet bad ham om fremover at have skærpet opmærksomhed omkring sin medie håndtering og om fremover at overholde amtets informationspolitik.

(O) karakteriserer brevet som en skriftlig irettesættelse, mens sygehusdirektøren blot omtaler brevet som 'min skrivelse af 16. april 2002'. Spørgsmålet er om brevets indhold er en irettesættelse i tjenstemandsregulativets forstand. Tjeneste-

mandsregulativet indeholder i § 22 følgende bestemmelse:

‘Som disciplinær straf for tjenstlig forseelse kan anvendes advarsel eller irrettesættelse, bøde, der dog ikke må overstige ½ måneds løn, overførelse til andet arbejde eller andet arbejdssted eller til anden stilling inden for eller uden for ansættelsesområdet under kommunen, degradation – herunder nedrykning med ét eller flere løntrin inden for samme lønramme – eller afsked. Bøde over 1/25 af månedslønnen og overførelse til andet arbejde kan ikke anvendes, inden forhør er afholdt i overensstemmelse med §§ 18-20, medmindre der foreligger en uforbeholden skriftlig tilståelse, i hvilken tjenestemanden vedgår de faktiske omstændigheder i det påsigtede forhold og erkender sig skyldig i en tjenesteforseelse. Overførelse til andet arbejdssted eller til anden stilling inden eller uden for ansættelsesområdet under amtskommunen, degradation eller afsked som straf for tjenesteforseelser kan, når forholdet ikke er fastslået ved dom, aldrig finde sted uden efter afholdt tjenstligt forhør. Ikendte bøder kan tilbageholdes i lønnen.’

En irrettesættelse er som nævnt i bestemmelsen en disciplinær straf. Det er en betingelse for at ikende en tjenestemand en disciplinærstraf at han har gjort sig skyldig i en tjenesteforseelse, og at tjenesteforseelsen skal kunne tilregnes tjenestemanden som forsætlig eller uagtsom. Kernen i tjenesteforseelsen er et pligtstridigt forhold, og pligtforsømmelsen kan bestå i såvel tilsidesættelse af udtrykkelige retsfor skrifter som i tilsidesættelse af uskrevne retsgrundsætninger med hensyn til tjenstlige handle- og undladelsespligter hvis indholdet heraf kan fastlægges med rimelig sikkerhed. Med udgangspunkt i tjenestemandens § 10 (regulativets § 10) antages der at foreligge en tjenesteforseelse hvis tjenestemanden 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. De regler der gælder for tjenestemandens stilling, vedrører bl.a. hans loyalitetspligt. Se Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonnellet, Tjenestemænd og overenskomstan satte, 2. udgave (2000), s. 202-203, og Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 246.

Påtalen i brevet af 16. april 2002 blev, som nævnt, givet på grund af utilfredsstil lende loyalitet og overtrædelse af nogle in terne regler. Den blev givet på baggrund af en adfærd som Københavns Amt mente at kunne bebrejde (O). Det er på den bag grund min foreløbige opfattelse at påtalen måtte betegnes som en irrettesættelse i tje nestemandensregulativets § 22's forstand. En sådan irrettesættelse er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. bl.a. den sag der er gengivet i Folketingets Om budsmands beretning for 1993, s. 144 ff*. De regler der gælder for sådanne afgørel sessager, skulle derfor iagttages.

Som nævnt ovenfor, mener jeg ikke at de udtalelser som (O) fremkom med i ud sendelsen i TV2 den 12. november 2001, kunne betragtes som pligtstridige. Heller ikke ved hans øvrige medie håndtering mener jeg at han gjorde sig skyldig i en tje nesteforseelse. Endelig er det, som også beskrevet ovenfor, min opfattelse at Kø benhavns Amt ikke kunne kræve at blive orienteret om at han var blevet interviewet til TV2-nyhederne den 11. november 2001 idet han ikke udtalte sig på Køben havns Amts eller Amtssygehuset (X)'s vegne.

På den baggrund mener jeg som min foreløbige opfattelse ikke at der var grundlag for at tildele (O) irrettesættelsen.

Tjenestemandensregulativets § 18 inde holder følgende bestemmelse:

‘En tjenestemand, der tjenstligt indbe rettes for en tjenesteforseelse eller et straf bart forhold, skal have udleveret en frem stilling af sagens faktiske omstændighe-

der og have adgang til at afgive en skriftlig udtalelse om fremstillingen. Tjenestemanden skal samtidig gøres bekendt med, at pågældende ikke har pligt til at udtale sig om fremstillingen.'

Herudover gælder om partshøring forvaltningslovens § 19 der lyder sådan:

'§ 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 forelæggelse af oplysningerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller
- 6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive

en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne sagsområder, hvor bestemmelserne i stk. 2, nr. 1 eller 5, i almindelighed vil finde anvendelse, ikke skal være omfattet af bestemmelsen i stk. 1.'

Det er desuden antaget at forvaltningslovens § 19 i visse sager om uansøgt afskedigelse og i sager om anvendelse af disciplinære sanktioner over for en offentligt ansat suppleres af en ulovbestemt retsgrundsætning om partshøring ikke blot om sagens faktum, men også om sagens retlige grundlag. Den ulovbestemte pligt indebærer en pligt for myndigheden til – forinden der træffes afgørelse – i almindelighed at give den ansatte en redegørelse der efter omstændighederne bør være skriftlig, for myndighedens egen (foreløbige) opfattelse af sagen, herunder den retlige kvalifikation af faktum samt – for så vidt der i sagen måtte være bevismæssige spørgsmål – myndighedens bevismæssige vurdering. Der kan henvises til Højesterets dom, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1999, s. 1337, Højesterets dom, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2002, s. 1269, Jon Andersen og Elizabeth Bøggild Nielsen i U1999B, s. 25 f, og Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 235 f.

Københavns Amt foretog ikke partshøring i overensstemmelse med den nævnte retsgrundsætning inden amtet gav (O) irettesættelsen. Det mener jeg som min foreløbige opfattelse er kritisabelt.

Jeg har gjort Københavns Amt bekendt med min opfattelse. Jeg har samtidig skrevet til amtet at jeg er indstillet på at henstille til Københavns Amt at genoptage sagen vedrørende irettesættelsen med henblik på en fornyet vurdering i lyset af det jeg har anført.

5. Sammenfatning

Efter min foreløbige gennemgang af sagen er det min opfattelse at (O)'s udtalelser til TV2-nyhederne den 11. november 2001 må anses for fremsat af ham som privatperson. På den baggrund kan jeg ikke være enig med Københavns Amt i at (O) overtrådte amtets informationspolitik ved ikke efter at have afgivet interviewet til TV2-nyhederne at informere sygehusdirektionen herom.

Det kan efter min foreløbige gennemgang af sagen ikke give mig anledning til bemærkninger at Københavns Amt ved sin afgørelse i sagen lagde til grund at (O)'s medvirken i tv-udsendelsen i TV2 den 12. november 2001 var tjenstlig. Det er imidlertid min opfattelse at udtalelserne i udsendelsen ikke var i strid med de rammer som amtet havde fastsat i sin informationspolitik og i brevet af 7. juni 2001 til TV2.

På den baggrund mener jeg ikke at der var grundlag for at tildele (O) den skriftlige irettesættelse som han blev tildelt i Københavns Amts brev af 16. april 2002. Det er desuden min foreløbige opfattelse at det er kritisabelt at Københavns Amt ikke foretog partshøring i overensstemmelse med retsgrundsætningen om ulovbestemt partshøring inden tildelingen af irettesættelsen.

Jeg er indstillet på at henstille til Københavns Amt at genoptage sagen vedrørende irettesættelsen med henblik på at genoverveje den i lyset af det som jeg har anført. Jeg har imidlertid anset det for mest korrekt at afgive udtalelsen i foreløbig form således at Københavns Amt og Amtssygehuset (X) kan få lejlighed til at kommentere det jeg har anført, inden jeg afgiver den endelige udtalelse."

I udtalelse af 14. januar 2005 skrev Københavns Amt følgende:

"Københavns Amt har modtaget Deres foreløbige redegørelse vedrørende (O)'s klage til

Dem over den irettesættelse han havde modtaget fra Københavns Amt i skrivelse af 16. april 2002.

Amtet har noteret sig følgende hovedpunkter i Deres foreløbige redegørelse:

– at (O)'s udtalelser til TV2 den 11. november 2001 må betragtes som personlige udtalelser og ikke som udtalelser afgivet i hans egenskab af medarbejder i Københavns Amt,

– at amtet kunne lægge til grund, at (O)'s medvirken i en udsendelse i TV2 den 12. november 2001 var tjenstlig,

– at (O)'s udtalelser i tv-udsendelsen den 12. november 2001 efter Deres opfattelse ikke var pligtstridige og at (O) efter Deres opfattelse ikke har gjort sig skyldig i tjenesteforseelser ved sin øvrige mediehandling af sagen, idet (O) ikke overtrådte de rammer amtet havde fastsat for TV-optagelsen,

– at amtets skrivelse af 16. april 2002 til (O) må betragtes som en irettesættelse i tjenstemandsregulativets forstand, og

– at det er kritisabelt, at amtet ikke foretog partshøring af (O) inden amtet besluttede at tildele (O) en irettesættelse i skrivelse af 16. april 2002.

Da amtet ikke har haft til hensigt at give (O) en irettesættelse, kan det herved meddeles, at amtet har trukket skrivelsen af 16. april 2002 tilbage."

Den 31. januar 2005 afgav jeg min endelige redegørelse i sagen.

Ombudsmandens endelige udtalelse

"Jeg kan i det hele henholde mig til det jeg har anført i min foreløbige redegørelse af 25. november 2004.

Det er således fortsat min opfattelse at:

1. (O)'s udtalelser til TV2-nyhederne den 11. november 2001 må anses for fremsat af ham som privatperson. På den baggrund kan jeg ikke være enig med Københavns Amt i at (O) overtrådte amtets informationspolitik ved ikke efter at have afgivet

interviewet til TV2-nyhederne at informere sygehusdirektionen herom.

2. Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger at Københavns Amt ved sin afgørelse i sagen lagde til grund at (O)'s medvirken i TV-udsendelsen i TV2 den 12. november 2001 var tjenstlig. Det er imidlertid min opfattelse at udtalelserne i udsendelsen ikke var i strid med de rammer som amtet havde fastsat i sin informationspolitik og i brevet af 7. juni 2001 til TV2.

3. På den baggrund mener jeg ikke at der var grundlag for at tildele (O) den skriftlige irrettesættelse som han blev tildelt i Københavns Amts brev af 16. april 2002. Det

er desuden min opfattelse at det er kritiserbart at Københavns Amt ikke foretog partshøring i overensstemmelse med retsgrundlægningen om ulovbestemt partshøring inden tildelingen af irrettesættelsen.

Københavns Amt har i sin udtalelse af 14. januar 2005 anført at amtet har noteret sig hovedpunkterne i den foreløbige redegørelse. Da amtet ikke har haft til hensigt at give (O) en irrettesættelse, meddeler amtet i udtalelsen at amtet trækker brevet af 16. april 2002 til (O) tilbage.

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere i sagen."

NOTER: (*) FOB 1993, s. 144.

20-2. Optagelser af møder mellem borger og myndighed

Forvaltningsret 1124.3 – 115.3.

En borger klagede over myndighedernes afslag på at lade ham optage møder mellem myndighederne og ham på diktafon/båndoptager.

Efter ombudsmandens opfattelse er der ikke noget til hinder for at en myndighed accepterer at en borger optager møder mellem borgeren og myndigheden.

Med udgangspunkt i princippet om at offentlige myndigheder selv sætter rammerne for de møder som myndigheden holder, udtalte ombudsmanden imidlertid at en borger ikke har krav på at optage sine møder med forvaltningen. Eventuelle begrænsninger i borgerens mulighed for at optage et møde skal fastsættes på et sagligt grundlag.

Der kan dog være situationer hvor det under hensyn til f.eks. borgerens personlige forhold vil være bedst stemmende med god forvaltningsskik at lade borgeren optage samtaler med myndigheden. Der kan f.eks. være tale om at borgeren på grund af personlige forhold ikke i tilstrækkeligt omfang vil kunne forstå eller fastholde sagsgangen eller sagens indhold uden mulighed for at afholde og optage samtaler med myndigheden. Der bør ved afslag på at lade en borger foretage lydoptagelser foretages en konkret vurdering i forhold til borgerens personlige forhold.

Ombudsmanden udtalte at det var beklageligt at det ikke udtrykkeligt fremgik af kommunens afslag om kommunen havde foretaget en konkret vurdering af borgerens behov for at kunne foretage lydoptagelser.

(J.nr. 2004-2801-009).

Det fremgår af sagen at A siden juli 2002 har anmodet myndighederne om at kunne optage møder på diktafon/båndoptager. A har oplyst at dette ønske skyldes dels at han ønsker at undgå misforståelser, dels at han på grund af sit handicap ikke kan overskue og sammenholde flere informationer, og at han i øvrigt er ordblind.

Københavns Kommune afslog ved breve af 29. juli 2002, 7. marts 2003 og 7. april 2003 at lade A benytte båndoptager/diktafon under møder med hans sagsbehandler. Af kommunens brev af 29. juli 2002 fremgår bl.a.:

”I henhold til forvaltningslovens § 8 har du mulighed for at medbringe en bisidder. Derudover har du mulighed for at holde (...) [A’s sagsbehandler; min præcisering] ansvarlig for sagsbehandlingen i henhold til Lov om offentlighed i forvaltningens § 6 om notatpligt vedrørende mundtlige oplysninger og Forvaltningslovens § 9 om aktindsigt,

§ 10 [skulle nok have været § 19; min bemærkning] om partshøring og §§ 22-24 om begrundelse.

I øvrigt at det muligt at manipulere en båndoptagelse af en samtale, så det kan misbruges.”

Disse betragtninger er blevet fastholdt i de efterfølgende breve.

Ved brev af 1. maj 2003 afslog Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner at lade A anvende diktafon/båndoptager under møder med det sociale nævn. Af brevet fremgår bl.a.:

”Begrundelsen er, at nævnet ikke finder, at der er regler herom i forvaltningsloven. Forvaltningslovens kapitel 3 indeholder regler om vejledning og repræsentation, hvor der er adgang til at medbringe en bisidder. Der er ingen regler i forvaltningsloven eller i den sociale lovgivning i øvrigt, der giver Dem en ret til at anvende båndoptager under møderne.

Nævnet finder, at Deres interesser kan varetages på en anden måde. Nævnet skal her bemærke, at der ved hver enkelt møde/samtale med Dem bliver udfærdiget en 'kontorrapport', jf. offentlighedslovens § 6, stk. 1 om indholdet af mødet/samtalen, hvor De har mulighed for at anmode om en kopi med henblik på at komme med Deres bemærkninger. Nævnet vil ved fastsættelsen af fristen tage hensyn til Deres handicap. De har desuden mulighed for at medbringe en bisidder af eget valg og for egen regning. Nævnet har ikke mulighed for at afholde udgiften til bisidderen.

Nævnet er således af den opfattelse, at Deres interesser bliver varetaget på betryggende måde.

Nævnet vedlægger de i sagen allerede foreliggende kontorrapporter, som indeholder et notat om samtalerne/mødernes indhold. Såfremt De har bemærkninger til kontorrapporterne bedes De fremkomme med disse snarest muligt og inden 14 dage fra d.d. Såfremt De ikke har mulighed for at overholde denne frist bedes De underrette nævnet herom."

Den 27. september 2004 bad jeg Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns Kommune om udtalelser til sagen.

Af Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner udtalelse af 19. oktober 2004 fremgår bl.a.:

"Ved afvisningen af brug af båndoptager ved møder mellem sagsbehandleren og (A) tog nævnssekretariatet udgangspunkt i de forvaltningsretlige regler om officialprincippet, vejledning og repræsentation, herunder adgang til at medbringe en bisidder.

Nævnssekretariatet har herved lagt til grund, at der ikke i de forvaltningsretlige regler eller i sociallovgivningen er regler, der udtrykkeligt giver en part adgang til at benytte båndoptager. Efter nævnssekretariatets opfattelse følger det imidlertid af de forvaltningsretlige regler, at sekretariatet efter omstændighederne skal være opmærksom

på, om en klager har behov for hjælp til løsning af forståelsesmæssige problemer, f. eks udlændinges problemer med at forstå det danske sprog eller kommunikationshæmmedes forståelsesproblemer som følge af handicappet. Der henvises herved til Forvaltningsret, 2. udgave p. 381 ved Hans Gammeltoft-Hansen m.fl.

Nævnssekretariatet har endvidere lagt til grund, at partens interesse i at sikre sig dokumentation for myndighedernes sagsbehandling efter lov om offentlighed i forvaltningen er sikret ved regler om notatpligt om mundtlige oplysninger, der ligger til grund for en afgørelse og ved forvaltningslovens regler om parterets ret til aktindsigt, partshøring og begrundelse.

Ved beslutningen var nævnssekretariatet endvidere opmærksom på vedlagte afgørelse af 20. januar 2000 fra Frederiksborg Statsamts Tilsynsråd. Da spørgsmålet om brug af båndoptager under møder i nævnssekretariatet ikke sås at have foreligget til egentlig afgørelse tidligere i nævnet, forespurgt sekretariatet til praksis i Frederiksborg Statsamt, som sendte Tilsynsrådets afgørelse til orientering.

Nævnssekretariatet var ved afgørelsen opmærksom på, at (A) er ordblind.

Nævnssekretariatet vurderede, at (A) kunne varetage sine interesser på betryggende måde ved hjælp af sekretariatets udfærdigelse af udførlige kontorrapporter om indholdet af møder/samtaler, således at han ved modtagelse af kopi heraf, kunne komme med sine bemærkninger. Ved fristen for afgivelse af bemærkninger ville nævnet tage hensyn til hans handicap.

Under sagsforløbet har det været nævnssekretariatets vurdering, at (A) har været i stand til at læse og forstå referaterne af samtalerne med sagsbehandleren, og har været i stand til at formulere sig og komme med bemærkninger til sagen, som er blevet medinddraget i nævnets afgørelse. Nævnet har givet aktindsigt i kontorrapporterne og som anført ved oversendelsen til Ankestyrelsen den

28. maj 2004, synes (A) såvel ved møder i nævnet som ved skriftlige klager at have haft et sådant overblik over sagen, at nævnssekretariatet ikke har fundet grundlag for at pege på behov for en bisidder.

Det bemærkes, at han ved møde i nævnssekretariatet den 26. maj 2003 havde en bisidder med fra (...) Ordblindeskole. Det fremgår af kontorrapporten, at bisidderen oplyste, at have kendt (A) siden han var ca. 14 år, at han fik støtte fra ordblindeskolen, og at det var utroligt at se, hvilke fremskridt han havde gjort gennem årene.

Ved afslaget på at bruge båndoptager var nævnssekretariatet opmærksom på muligheden for et eventuelt misbrug af båndoptagelsen.

Der henvises i denne forbindelse til vedlagte kontorrapport af 12. november 2002, hvor det fremgår, at sagsbehandleren indledningsvis gav tilladelse til, at samtalen blev optaget på bånd. I forbindelse med at (A) ved samtalens afslutning oplyser, at han har en aftale med en journalist fra avisen (...), præciserer sagsbehandleren, at brug af en eventuel båndoptagelse af møder her i nævnet er til brug for varetagelse af hans interesser under sagens behandling i nævnet og ikke til renskrift eller til citat eller afspilning i pressen. Sagsbehandleren oplyser endvidere, at det ikke kan loves, at fremtidige samtaler kan optages på bånd.

Som det fremgår, har nævnssekretariatet ikke en generel praksis om at afvise brugen af båndoptager. Spørgsmålet synes i øvrigt kun at have været aktuelt i få sager.

Der har været tilfælde, hvor sagsbehandlerne eller telefonvagten kan have haft en fornemmelse af, at samtalen blev optaget på bånd, uden at man har reageret herpå. Der har været et enkelt tilfælde, hvor klager efter samtalen afslutning har nævnt overfor sagsbehandleren, at samtalen var optaget på bånd. Sagsbehandleren meddelte at dette ikke kunne accepteres, men foretog sig i øvrigt ikke yderligere i den anledning. Ved telefonbetjeningen sker det også, at telefon-

vagten kan have en fornemmelse af, at samtalen bliver optaget på bånd, uden at vagten spørger nærmere til det.

Nævnssekretariatet vil vurdere hvert enkelt tilfælde konkret og beslutte ud fra de konkrete oplysninger, om brug af båndoptager er nødvendigt for at gennemføre sagsbehandlingen og tilgodese partens deltagelse i behandlingen af sin sag. Muligheden for eventuelt misbrug af båndoptagelsen vil efter en konkret vurdering indgå i vurderingen."

Københavns Kommune gentog ved brev af 15. december 2004 det af kommunen tidligere anførte.

Ombudsmandens udtalelse

"Beslutningen om hvorvidt en borger kan få tilladelse til at optage en samtale som vedkommende har med en offentlig myndighed, er en procesledende beslutning. Rammerne for en procesledende beslutning kan være reguleret i loven, f.eks. forvaltningsloven, eller i andre forvaltningsretlige regler, herunder forvaltningsretlig praksis.

Ved domstolene er det forbudt at optage billeder og lyd medmindre retten undtagelsesvis tillader det, jf. retsplejelovens § 32, stk. 1.

I den forvaltningsretlige eller socialretlige lovgivning findes ingen regler der generelt regulerer muligheden for at foretage lyd- eller billedoptagelser af møder med myndighederne. På skatteområdet findes der imidlertid i § 5, stk. 1, 3. pkt., og § 6, stk. 1, 3. pkt., i bekendtgørelse nr. 1107 af 12. december 2003 om forretningsorden for skatteankenævn en regel om at båndoptagelse af møder i skatteankenævnene – der ikke er offentlige – ikke kan finde sted.

Justitsministeren har i besvarelsen af S 4066 af 29. juli 2003 forholdt sig til spørgsmålet. Svaret og det tilhørende spørgsmål har følgende ordlyd:

'Spm. nr. S 4066

Til justitsministeren (29/7 03) af:

Line Barfod (EL):

'Vil ministeren oplyse, om der – bortset fra retsplejelovens regler vedrørende domstolene – findes lovregler, der forbyder borgere at foretage båndoptagelse af en samtale, de selv deltager i, og såfremt dette ikke er tilfældet, om offentlige myndigheder, f.eks. en socialforvaltning, kan forbyde en borger at optage en samtale på bånd?'

Svar (11/8 03)

Justitsministeren (Lene Espersen):

'Efter bestemmelsen i straffelovens § 263, stk. 1, nr. 3, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder den, som uberettiget ved hjælp af et apparat hemmeligt aflytter eller optager udtalelser fremsat i enrum, telefonsamtaler eller anden samtale mellem andre eller forhandlinger i lukket møde, som han ikke selv deltager i, eller hvortil han uberettiget har skaffet sig adgang.

Optagelse på bånd af telefonsamtaler eller anden samtale, som den pågældende selv deltager i, falder uden for denne bestemmelse. Det gælder også i tilfælde, hvor optagelsen sker uden den anden parts viden.

Der er ikke herudover i lovgivningen fastsat almindelige regler om borgeres adgang til at optage samtaler med forvaltningsmyndigheder på bånd.

Spørgsmålet om borgeres adgang til at optage sådanne samtaler på bånd ses endvidere ikke behandlet hverken i retspraksis, ombudsmandspraksis eller i litteraturen.

På den baggrund finder Justitsministeriet ikke i den foreliggende sammenhæng at kunne bidrage med yderligere til det stillede spørgsmål."

I Højesterets dom optryk i UfR 1972.601 H forholdt Højesteret sig til en journalists ret til at bruge båndoptager under offentlige kommunalbestyrelsesmøder. Højesteret udtalte at reglen i den kommunale styrelseslovs § 10 om kommunalbestyrelses-

mødernes offentlighed ikke gav journalister og andre tilhørere ret til at optage forhandlingerne på bånd eller lignende hvis benyttelse kan være forbundet med en vis usikkerhed og åbne mulighed for misbrug. Det måtte være overladt til den enkelte kommunalbestyrelse at afgøre om – og i bekræftende fald på hvilke vilkår – den ville tillade brug af båndoptagere i sine møder. Den trufne beslutning var der ikke grundlag for at tilsidesætte som usaglig. Højesteretsdommer F. Thygesen har i en kommentar til dommen i UfR 1972B.248 givet udtryk for at retten fandt at sagen i virkeligheden ikke angik et forbud (for hvilket der må søges hjemmel), men en tilladelse som kommunalbestyrelsen kunne afslå eller give eventuelt på visse vilkår, simpelt hen fordi det drejede sig om kommunalbestyrelsens møder som den kan forme som den vil, når blot de gældende regler overholdes. Det var under sagen ubestridt at kommunalbestyrelsens afgørelse af spørgsmålet ligesom andre kommunale beslutninger må træffes ud fra saglige overvejelser; man kan f.eks. ikke give tilladelse til én avis og sige nej til en anden.

Fra administrativ praksis har Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt ved udtalelse af 20. januar 2000 ikke fundet grundlag for at antage at en kommune handlede i strid med lovgivningen ved at afvise en borgers anmodninger om at måtte benytte båndoptager ved møder med de ansatte der behandlede borgerens sager i kommunen.

Den forvaltningsretlige teori ses ikke at have behandlet spørgsmålet direkte.

Det er almindeligt antaget at forvaltningens møder ikke er offentlige, jf. bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 2000, s. 552 ff*.

Højesterets afgørelse i UfR 1972.601 H er efter min opfattelse udtryk for det princip at offentlige myndigheder, hvis ikke andet fremgår af de regler der gælder for myndighedens virksomhed, selv sætter

rammerne for de møder som myndigheden afholder. Men rammerne skal fastsættes ud fra saglige overvejelser.

Der er efter min opfattelse ikke noget til hinder for at en myndighed – medmindre andet fremgår af de regler der gælder for den pågældende myndighed – accepterer at en borger optager møder mellem borgeren og myndigheden. Spørgsmålet er imidlertid om borgeren har en ret til at optage møder også i tilfælde hvor forvaltningen modsætter sig borgerens ønske herom.

Lydoptagelser af møder mellem borgere og forvaltning kan efter min opfattelse for borgeren tjene i hvert fald to saglige formål, nemlig dels at sikre dokumentation for hvad der er sket og sagt under mødet, dels at hjælpe navnlig borgeren til at huske og bearbejde indholdet af mødet.

I de gældende forvaltningsretlige regler findes der følgende bestemmelser der søger at tilgodese borgerens muligheder for at sikre sig dokumentation for og huske indholdet af mødet:

I lov om offentlighed i forvaltningens § 6, stk. 1, er bestemt at i 'sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter'.

Det følger af princippet om god forvaltningsskik at myndighederne bør sikre sig bevis for og undgå tvivl om hvad der er sagt og foregået i sagen, jf. Jens Olsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 642.

Endvidere findes forvaltningslovens regler om aktindsigt (kapitel 4), partshøring (§ 19) og begrundelse (§§ 22-24) samt adgangen til repræsentation (§ 8), herunder til at medbringe en bisidder til møder.

Over for hensynet til borgeren står det modstående hensyn at – navnlig digitale – lydoptagelser kan manipuleres uden at myndigheden vil have mulighed for at imødegå dette, medmindre myndigheden selv ligger inde med optagelser fra mødet.

Med udgangspunkt i princippet om at offentlige myndigheder selv sætter rammerne for de møder som myndigheden holder, mener jeg ikke at en borger har krav på at optage sine møder med forvaltningen. Men eventuelle begrænsninger i borgerens muligheder for at optage et møde skal fastsættes på et sagligt grundlag; man kan således ikke give en borger tilladelse til at optage møder og give afslag til en anden uden en saglig begrundelse.

Der kan således være situationer hvor det under hensyn til f.eks. borgerens personlige forhold efter min opfattelse vil være bedst stemmende med god forvaltningsskik at lade borgeren foretage lydoptagelser af samtaler med myndigheden. Der kan navnlig peges på situationer hvor borgeren på grund af personlige forhold ikke i tilstrækkeligt omfang vil kunne forstå eller fastholde sagsgangen eller sagens indhold uden mulighed for at afholde og optage samtaler med myndigheden. Der kan f.eks. være tale om forskellige former for kommunikationshæmning. I sådanne situationer vil myndighederne have en forpligtelse til (at give mulighed for) at løse borgerens forståelsesproblemer. Jeg henviser i den forbindelse til Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 381.

Det følger heraf at der ved afslag på at lade en borger foretage lydoptagelse af samtaler med myndigheden bør foretages en konkret vurdering i forhold til borgerens personlige forhold.

Beslutningerne om ikke at lade Dem optage samtaler mellem Dem og myndighederne er i den konkrete sag som anført truffet af Det Sociale Nævn for Køben-

havns og Frederiksberg Kommuner og Københavns Kommune. Det sociale nævn har i afgørelse af 1. maj 2003 og i særdeleshed i udtalelsen af 19. oktober 2004 begrundet afslaget i forhold til bl.a. Deres personlige situation.

Myndighederne bygger i vidt omfang deres afgørelser på vurderinger og afvejninger af borgerens muligheder for at få sine interesser varetaget under sagen. Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at afveje disse forskellige hensyn og omstændigheder på en anden og bedre måde end myndighederne der beskæftiger sig med de enkelte sagsområder 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 for-

hold til andre lignende sager er udtryk for en forskelsbehandling der ikke er sagligt begrundet. Under min gennemgang af sagen har jeg ikke fundet sådanne omstændigheder. Jeg kan derfor ikke foretage mig mere i sagen.

Jeg mener dog at det er beklageligt at det ikke udtrykkeligt fremgår af Københavns Kommunes afslag på at lade Dem optage samtaler mellem Dem og Deres sagsbehandler om kommunen har foretaget en konkret vurdering af Deres behov for at kunne foretage optagelser i forhold til Deres personlige forhold. Ud fra det der er anført ovenfor vedrørende Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner beslutning, foretager jeg mig dog ikke mere i denne anledning.

Jeg har i dag gjort Københavns Kommune bekendt med min opfattelse."

NOTER: (*) FOB 2000, s. 552.

20-3. Begrænsninger i korrespondance mellem borger og myndighed Behandling af ansøgninger. Bekendtgørelse af beslutning

Forvaltningsret 114.5 – 115.3.

En borger klagede over at kommunen ikke besvarede hendes ansøgninger om økonomisk hjælp til en række enkelttydelser. I en udtalelse til ombudsmanden beskrev kommunen i hvilke tilfælde kommunen ikke besvarede borgerens henvendelser, og begrundelsen herfor.

Ombudsmanden udtalte at kommunen var forpligtet til at træffe afgørelse når der forelå ansøgninger som kommunen ikke tidligere havde taget stilling til. Ombudsmanden mente ikke at en myndighed generelt kunne beslutte at ansøgninger af en bestemt karakter ikke skulle besvares.

Endvidere udtalte ombudsmanden at en myndighed inden for visse snævre rammer vil have mulighed for at begrænse kontakten til en borger, herunder at begrænse eller helt at stoppe sin korrespondance med borgeren om spørgsmål som myndigheden har truffet afgørelse om.

I den forbindelse udtalte ombudsmanden at sådanne beslutninger om at begrænse eller stoppe korrespondancen må ske ud fra en konkret afvejning af hensynet til at borgeren i nødvendigt og tilstrækkeligt omfang bliver betjent af den offentlige forvaltning, over for 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. Beslutninger herom bør meddeles skriftligt og på en sådan måde at borgeren kan se på hvilke områder og måder korrespondancen er begrænset, og eventuelt på hvilke måder korrespondancen på ny kan normaliseres.

Ombudsmanden mente at det havde været bedst stemmende med god forvaltnings-skik hvis kommunen havde givet borgeren skriftlig underretning om begrænsningen af kontakten.

(J.nr. 2004-3279-009).

Ved brev af 2. september 2004 sendte jeg en henvendelse fra A videre til Århus Kommune som en anmodning fra A om at kommunen fremskyndede besvarelsen af hendes ansøgninger af 9. og 11. august 2004. Jeg skrev samtidig at jeg gik ud fra at kommunen – medmindre sagerne var tæt på at blive afsluttet – ville oplyse A om hvor langt sagerne var kommet, og så vidt muligt om hvornår de kunne forventes afsluttet.

De to ansøgninger vedrørte økonomisk hjælp til en elregning og økonomisk hjælp til benzin og forplejning i forbindelse med en scanning i (...).

I to e-mails modtaget her den 17. september 2004 klagede A på ny over at Århus Kommune ikke havde besvaret hendes ansøgninger af 9. og 11. august 2004.

En af mine medarbejdere kontaktede herefter telefonisk Århus Kommune. Min medarbejder fik den 29. september 2004 oplyst at kommunen som udgangspunkt ikke besvarer A's ansøgninger når det drejer sig om enkelttydelser.

Den 5. oktober 2004 bad jeg Århus Kommune om en udtalelse til sagen. Af mit brev til kommunen fremgår bl.a.:

"Jeg beder om at Århus Kommune redegør

nærmere for den beskrevne praksis i (A)'s ansøgningssager om enkeltydelser. Jeg beder i den forbindelse om at få oplyst hvor længe denne praksis har eksisteret, hvorfor den blev iværksat, og hvor mange ansøgninger kommunen henholdsvis har besvaret/ikke besvaret.

Hvis (A) har fået skriftlige meddelelser om denne praksis, beder jeg også om at modtage en kopi af disse."

Århus Kommune svarede den 29. oktober 2004. Af et notat der var vedlagt besvarelsen, fremgår bl.a.:

"Henvendelsen [fra Folketingets Ombudsmand; min præcisering] drejer sig om cen trets behandling af ansøgninger fra (A) vedr. økonomisk hjælp efter Lov om Aktiv Socialpolitik (LAS), kap. 10 ('enkeltydelser').

Centret har på det seneste afvist overhovedet at behandle og svare på nogle af de mange henvendelser og ansøgninger, vi får fra (A). Baggrunden herfor er, at vi efterhånden opfatter det således, at (A)'s fortsatte ansøgningsstrøm har fået chikanøs karakter.

Vi har gennem årene fået mere end 200 fax og e-mails fra (A) – både ansøgninger og klager over afgørelser, herunder også klager over afgørelser fra Det Sociale Nævn, krav om at få begrundelser uddybet mv.

Der er anvendt ikke ubetydelige offentlige ressourcer både i kommunen og hos ankenmyndighederne på udelukkende at behandle (A)'s mange ansøgninger og henvendelser.

Alene papirdokumentationen til (A)'s økonomiske delsag måler nu 9,4 centimeter i højden og vokser fortsat dag for dag.

Der har undervejs i forløbet herfra været gjort mange forsøg på at få samarbejdet med (A) til at fungere bedre. Der er tilbudt rådgivning om privatøkonomien, inviteret til samtaler og skrevet lange og grundige breve med vejledning om de lovgivningsmæssige forhold mv. Intet har kunnet ændre på (A)'s praksis med at fremsende stribevis af ansøgninger.

Hovedproblemstillingen er set herfra, at (A) ikke vil anerkende tre grundlæggende hovedprincipper i lovgivningen vedr. forvaltning af LAS, kap. 10 : 1) Det er en forudsætning, at borgeren er i økonomisk trang, 2) det er en forudsætning, at udgiften ikke er forudsigelig, og 3) kun dokumenterede udgifter kan indgå i en trangsvurdering, og i øvrigt kan der kun bevilges til dokumenterede udgifter.

...

Hovedproblemstillingen omkring trangsvurderingen i (A)'s tilfælde er den ret simple, at trangsvurderingen i LAS tager sit udgangspunkt i forsørgelsesniveauet i lovens bestemmelser om kontanthjælp. (A) har i hele forløbet modtaget forsørgelsesydelse ca. på niveau med arbejdsløshedsdagpenge. Forsørgelsesniveauet på kontanthjælp udgør ca. 60% af dette niveau. Og der skal således være helt ekstraordinære forhold i en borgers økonomiske situation, hvis en dagpengemodtager skal vurderes til at være i trang efter lovbestemmelserne i LAS. Det har ikke været hverken kommunens eller Det Sociale Nævns vurdering, at sådanne helt ekstraordinære forhold forelå i denne sag. Disse forhold er naturligvis flere gange beskrevet i breve til (A).

Hen over sommeren 2004 har (A)'s ansøgninger fået en tydelig mere chikanøs karakter. Der er således i juni søgt om økonomisk tilskud til nye sko og udgifter til madpakke ifm. fleksjobafprøvning. Denne ansøgning blev behandlet på sædvanlig vis (...).

Der er endnu en gang søgt om hjælp til betaling af el-regning (ikke besvaret), hjælp til rejseudgifter og fortæring til (...) til hospitalsundersøgelse (ikke besvaret), og senest er der søgt om at få fremrykket udbetalingen af revalideringsydelse med et par dage, således at (A) kunne komme til frisør (ikke besvaret).

Dags dato er der igen søgt om betaling af vægtafgift og bilforsikring (der er bevilget dækning af transportudgifter hjem/arbejde ifm. afprøvning til fleksjob med almindelig

kilometertakst, der jo dækker alle udgifter til kørsel i egen bil), betaling af indboforsikring samt flere andre udgifter, som alle tidligere har været behandlet mindst én gang (vil ikke blive besvaret).

Der er også søgt om handicapbil. Denne sag bliver behandlet på sædvanlig vis.

...

Den aktuelt anvendte praksis er således, at vi nøje vurderer, om ansøgninger eller henvendelser indeholder noget nyt.

Spørgsmål, som har været besvaret en gang, besvares ikke igen. Ansøgninger, som har været behandlet én gang, behandles og besvares ikke igen.

Ansøgninger, som er åbenlyst urimelige, behandles og besvares ikke.

Jeg [forvaltningen; min præcisering] er meget vel klar over, at denne praksis i forhold til sædvanlig forvaltningspraksis er et meget vidtgående skridt, men jeg har fundet det nødvendigt under hensyntagen til en blot nogenlunde rimelig økonomisering med det offentliges i øvrigt begrænsede sagsbehandlingsressourcer.

Det skal understreges, at denne praksis er valgt ud fra en meget konkret vurdering i den konkrete situation, og her er der i særlig grad lagt vægt på, at (A) er en meget 'erfaren' klient, som både mundtligt og skriftligt har fået en usædvanlig grundig information og vejledning om både arbejdsform i den offentlige forvaltning og de lovgivningsmæssige forhold."

Jeg lægger på baggrund af udtalelsen til grund at Århus Kommune ikke har orienteret A om den fulgte praksis.

I brev af 13. november 2004 kommenterede A udtalelsen fra Århus Kommune. I brevet kommenterede A bl.a. en række af de sager der nævnes af kommunen, og hun redegjorde endvidere for en række andre ansøgninger og henvendelser hvor kommunen og/eller det sociale nævn enten ikke havde svaret eller havde givet hende afslag.

Jeg har i forbindelse med sagens behandling lånt de af sagens akter der vedrører pe-

rioden marts 2004 til oktober/november 2004. I forbindelse med fremsendelsen af akterne oplyste Århus Kommune at A efterfølgende er bevilget førtidspension, og at der ikke for tiden er samarbejdsproblemer med A.

Ombudsmandens udtalelse

"Det er min opfattelse at Århus Kommune er forpligtet til at træffe afgørelser når der foreligger konkrete ansøgninger om ydelser som kommunen ikke tidligere har forholdt sig til. Hvis ikke myndigheden besvarer sådanne henvendelser, fratages borgeren sin mulighed for at få prøvet afgørelsen i en eventuel klageinstans. Jeg mener således ikke at en myndighed generelt kan beslutte at ansøgninger af en bestemt karakter ikke besvares fordi borgeren erfaringsmæssigt ikke opfylder nogle generelle betingelser for at få tildelt den pågældende ydelse. Myndigheden må træffe en afgørelse. Århus Kommune skriver i sin udtalelse at 'Ansøgninger, som er åbenlyst urimelige, behandles og besvares ikke'. Som jeg har anført, er jeg ikke enig med kommunen heri. Kommunen er forpligtet til at træffe afgørelse og forpligtet til at meddele afgørelsen til Dem.

En myndighed vil inden for visse snævre rammer have mulighed for at begrænse kontakten til en borger, herunder at begrænse eller helt at stoppe sin korrespondance med borgeren om et spørgsmål som myndigheden har truffet afgørelse om.

En beslutning om at begrænse kontakten til en borger, herunder f.eks. at begrænse eller stoppe korrespondancen, 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 kontak-

ten 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*, 2. udgave (2001), s. 38 ff.

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).

Princippet om god forvaltningsskik indebærer efter min opfattelse at hvis en myndighed beslutter at begrænse eller stoppe sin korrespondance med en borger, bør det ske skriftligt og på en sådan måde at borgeren kan se på hvilke områder og måder korrespondancen er begrænset, og eventuelt på hvilke måder korrespondancen på ny kan normaliseres.

Efter læsning af Århus Kommunes udtalelse og efter min gennemgang af det bilagsmateriale jeg har indhentet fra Århus Kommune, forstår jeg Århus Kommune således at alle henvendelser fra Dem bliver gennemgået på sædvanlig vis, men alene bliver besvaret hvis de indeholder noget nyt. Dette nye kan navnlig være en ansøgning der ikke tidligere er blevet taget stilling til. Jeg antager at dette betyder at en henvendelse om en ansøgning der tidligere er taget stilling til, også bliver besvaret hvis den indeholder nye oplysninger af væsentlig betydning for sagen, og herunder hvis Deres økonomiske situation skulle ændre sig.

Ved min bedømmelse af sagen har jeg lagt vægt på 1) det oplyste – og af Dem ikke modsagte – om antallet og karakteren af henvendelser og ansøgninger, og 2) at visse ansøgninger efter det oplyste er gentagelser af tidligere afslåede ansøgninger. På den baggrund har jeg ikke grundlag for at kritisere Århus Kommunes beslutning om ikke at besvare samtlige Deres henvendelser og ansøgninger. Jeg har herved også tillagt det betydning at Deres henvendelser efter det oplyste bliver gennemgået og besvaret i det omfang deres indhold ikke har været besvaret tidligere.

Efter det oplyste har Århus Kommune imidlertid ikke i et brev til Dem eller på anden måde oplyst Dem om indførelsen af den ovenfor beskrevne praksis.

Jeg mener at det ville have været bedst stemmende med princippet om god forvaltningsskik hvis Århus Kommune skriftligt havde oplyst Dem om indførelsen af den overfor beskrevne praksis, og herunder om under hvilke omstændigheder De kunne forvente visse henvendelser og ansøgninger besvaret. Jeg mener at det er kritisabelt at Århus Kommune ikke gav Dem en skriftlig underretning herom.

Jeg mener i tilknytning hertil at en beslutning om ikke længere at besvare (alle) en borgers henvendelser som udgangspunkt ikke bør træffes generelt i forhold til borgeren, men derimod bør træffes konkret i forhold til enkelte ansøgninger/spørgsmål. Jeg mener således at Århus Kommune burde have truffet beslutning om ikke at besvare samtlige Deres henvendelser konkret i forhold til specifikke ansøgninger/spørgsmål.

Jeg har gjort Århus Kommune bekendt med min opfattelse af sagen, og jeg har henstillet til Århus Kommune at kommunen skriftligt giver Dem underretning om på hvilke områder, herunder på hvilke bestemte ansøgninger/spørgsmål, De ikke kan forvente at modtage svar."

Kommunale myndigheder

Ved brev af 18. oktober 2005 meddelte Århus Kommune mig at kommunen havde taget min udtalelse til efterretning.

NOTER: (*) FOB 1958, s. 255, FOB 1978, s. 369, og FOB 1990, s. 606.

20-4. Opfordring til journalister om at gå i dialog med myndighed Aktindsigt. Meroffentlighed

Forvaltningsret 1124.1 – 115.1.

To journalister søgte en kommune om aktindsigt i samtlige rejser som den tidligere overborgmesters kone havde foretaget for offentlige midler.

Det gav ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger at kommunen vurderede at journalisternes ønske om aktindsigt ikke opfyldte kravet om identifikation af sagen (sagerne) i offentlighedsloven.

På baggrund af betragtninger om at meroffentlighedsprincippet i offentlighedsloven bør udstrækkes særlig vidt over for repræsentanter for medierne, henstillede ombudsmanden til kommunen at genoptage sagen. Ombudsmanden opfordrede i den forbindelse de to journalister til at gå i dialog med kommunen.

(J.nr. 2004-3196-801).

To journalister, A og B, søgte Københavns Kommune om aktindsigt i samtlige rejser som tidligere overborgmester Jens Kramer Mikkelsens hustru havde foretaget for offentlige kroner.

Efter en nærmere gennemgang af identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, sammenholdt med Københavns Kommunes oplysninger om muligheden for at finde frem til de ønskede dokumenter udtalte jeg i et brev af 28. april 2005 til A og B at det ikke kunne give mig anledning til bemærkninger at Københavns Kommune havde vurderet at deres begæring om aktindsigt ikke opfyldte identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3.

Jeg understregede imidlertid at meroffentlighedsprincippet bør udstrækkes særlig vidt over for repræsentanter for medierne, og jeg henstillede til Københavns Kommune at genoptage sagen med henblik på at vurdere om journalisterne ud fra de anførte betragtninger om meroffentlighed kunne få aktindsigt i i hvert fald nogle af de ønskede dokumenter. Jeg opfordrede i den forbindelse A og B til at gå i dialog med Københavns Kommune. Jeg skrev således herom:

“ ...

Meroffentlighed

Princippet om meroffentlighed fremgår af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Bestemmelsen blev indsat for at understrege at offentlighedslovens regler ikke er til hinder for at myndighederne efter eget skøn giver oplysninger i videre omfang, herunder på anden måde eller i anden form end loven forpligter til (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 211). Det blev endvidere af offentlighedsudvalget anset for ønskeligt at myndighederne ikke blot nøjes med at undersøge om en anmodning om aktindsigt kan afslås af formelle grunde eller med hjemmel i offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, men at de mere frit overvejer om hemmeligholdelse i konkrete tilfælde overhovedet er påkrævet, jf. betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 70.

Betænkningen fremhæver i øvrigt at meroffentlighedsprincippet bør udstrækkes særlig vidt over for repræsentanter for medierne (s. 129 ff). Dette fremgår endvidere af Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven fra 1986, jf. vejledningens pkt. 17, samt justitsministeriets forord til vejledningen.

En ordning hvorefter der ikke opstilles flere restriktioner for videregivelse og formidling af informationer end påkrævet af hensyn til tungtvejende samfundsmæssige hen-

syn, harmonerer desuden bedst med bestemmelsen i artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

Jeg henviser endvidere til sagerne trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 504*, for 1998, s. 403*, og for 1995, s. 244*, om bl.a. meroffentlighed i relation til pressen.

Det følger endvidere af bestemmelsen om myndighedernes vejledningspligt i forvaltningslovens § 7, stk. 1, at det påhviler vedkommende forvaltningsmyndighed at vejlede publikum om hvilke oplysninger der i det enkelte tilfælde må tilvejebringes for at opfylde identifikationskravet. Se også pkt. 17 i Justitsministeriets vejledning fra 1986 om offentlighedsloven. En effektiv gennemførelse af vejledningspligten vil efter min opfattelse ofte forudsætte at den der ansøger om aktindsigt, indgår i en dialog med myndigheden om hvilke akter/oplysninger der nærmere ønskes indsigt i. Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til den ovennævnte sag i Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 169*.

Det fremgår af Københavns Kommunes udtalelse af 22. november 2004 til mig at kommunen har vurderet meroffentlighed. Kommunen har imidlertid henvist til at selv ikke en gennemgang af samtlige sager vedrørende tidligere overborgmester Jens Kramer Mikkelsens tjenesterejser vil give sikkerhed for en udtømmende besvarelse af Deres aktindsigtsbegæring, og at en sådan gennemgang vil være meget ressourcekrævende. Kommunen har på den baggrund også efter en vurdering af meroffentlighed afvist aktindsigt.

Ved vurderingen af om en journalist skal gives aktindsigt trods manglende identifikation af sagerne, kan der bl.a. tages hensyn til om det indebærer nævneværdige vanskeligheder eller væsentligt administrativt besvær at finde sagerne eller dokumenterne frem. I den forbindelse må jeg lægge Københavns

Kommunes oplysninger til grund om at det vil kræve omfattende ressourcer at finde frem til de pågældende dokumenter.

Kommunen skrev i udtalelsen til mig bl.a. at det ikke er muligt ved en elektronisk søgning at fremfinde samtlige sager om tjenesterejser, og at en besvarelse af Deres aktindsigtsanmodning derfor vil indebære at et meget omfattende antal sager skal gennemses manuelt for at finde de sager der vedrører de pågældende tjenesterejser.

Jeg forstår herefter forholdet således at det ved hjælp af en søgning i kommunens elektroniske journalsystem vil være muligt – uden væsentligt administrativt besvær – at finde frem til *i hvert fald nogle* af de dokumenter som De har søgt om aktindsigt i.

Jeg har gjort Københavns Kommune bekendt med min opfattelse og har henstillet til kommunen at genoptage sagen med henblik på at vurdere om De ud fra disse betragtninger om meroffentlighed kan få aktindsigt i i hvert fald nogle af de omtalte dokumenter. Jeg opfordrer Dem i den forbindelse til at gå i dialog med Københavns Kommune omkring bl.a. kommunens søgemuligheder, og således at De kan konkretisere Deres ønske om aktindsigt, jf. ovenfor med omtale af forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Jeg beder Dem afvente kommunens afgørelse før De tager stilling til om der er grundlag for at klage til mig på ny.

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere i sagen.”

Københavns Kommune meddelte mig efterfølgende at kommunen i et brev til A og B havde bedt disse om at konkretisere ønsket om aktindsigt.

Jeg meddelte Københavns Kommune at jeg på den baggrund ikke foretog mig mere i sagen.

NOTER: (*) FOB 1995, s. 244, FOB 1998, s. 403, FOB 2001, s. 504, og FOB 2003, s. 169.

20-5. Kommunes svar på spørgsmål fra borger

Forvaltningsret 115.1 – 115.3.

Ombudsmanden henstillede til en kommune at genoptage behandlingen af en sag hvor kommunen havde undladt at svare på tre breve fra en borger. Kommunen genoptog sagen og besvarede et af brevene. Om de to andre breve skrev kommunen at de drejede sig om god forvaltningsskik, og at den ikke var i stand til at vurdere om der var handlet i overensstemmelse med god forvaltningsskik da den pågældende sagsbehandler senere var afgået ved døden. I svaret på en senere henvendelse skrev kommunen bl.a. at den ikke var forpligtet til at besvare spørgsmål der var fremsat som kritik af kommunens sagsbehandling.

Ombudsmanden udtalte at den omstændighed at den pågældende sagsbehandler er afgået ved døden, ikke fritager en myndighed for at tage stilling til om den har fulgt reglerne for god forvaltningsskik. Derimod må det efter omstændighederne accepteres at myndigheden ikke svarer på spørgsmål fra en borger om den nærmere baggrund for bestemte sagsbehandlingsskridt som myndigheden har foretaget, når spørgsmålene ikke kan besvares på grundlag af myndighedens notater i sagen eller den viden om sagen som myndigheden i øvrigt har. Ombudsmanden kritiserede desuden at kommunen havde udtalt at den ikke var forpligtet til at besvare spørgsmål der var fremsat som kritik af kommunens sagsbehandling.

(J.nr. 2005-0194-109).

I den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 517*, genoptog Hvalsø Kommune sin behandling af sagen, og det affødte et brev af 19. oktober 2004 fra Hvalsø Kommune til A. I dette brev var der gengivet 17 spørgsmål som A's brev af 13. november 2002 indeholdt, sammen med Hvalsø Kommunes svar på disse spørgsmål. Om de øvrige spørgsmål i brevet af 13. november 2002 anførte kommunen i brevet af 19. oktober 2004 at disse efter kommunens vurdering var gentagelser, uddybning eller omskrivning af de gengivne spørgsmål. Hvalsø Kommune tilføjede at A's breve af 12. og 14. december 2002 omhandlede god forvaltningsskik, og at kommunen ikke var i stand til at vurdere om der var handlet i overensstemmelse med god forvaltningsskik da den pågældende sagsbehandler var afgået ved døden.

A klagede over kommunens svar i et brev som jeg modtog den 27. oktober 2004. I brevet anførte A at visse af de spørgsmål som han tidligere havde stillet, ikke var blevet be-

svaret. Herudover stillede A et antal yderligere spørgsmål. Hovedparten af disse spørgsmål havde karakter af kritik af Hvalsø Kommunes handlinger eller undladelser dels i sagen angående bebyggelse på ejendommen (...), dels i sagen angående besvarelsen af A's spørgsmål.

Med brev af 5. november 2004 sendte jeg A's brev videre til Hvalsø Kommune som en anmodning fra ham om at kommunen tog stilling til det han havde anført. Jeg henviste bl.a. til at ombudsmanden efter praksis normalt ikke tager stilling til forhold som den myndighed der klages over, ikke selv har haft lejlighed til at tage stilling til.

Som svar herpå sendte Hvalsø Kommune mig et brev af 13. januar 2005 hvori kommunen bl.a. anførte følgende:

"Hvalsø Kommune er ikke forpligtet til at besvare spørgsmål der er fremsat som en kritik af sagsbehandlingen, og har derfor ikke yderligere kommentarer til disse spørgsmål.

Kommunen anser derfor brevene af 12. og

14. december 2002 for besvaret.

Folketingets Ombudsmand har i skrivelse af 12. maj 2004 anmodet kommunen om at genoptage ovenstående sag med henblik på at fastslå i hvilket omfang kommunen har besvaret *spørgsmål* i breve fra (A) af 13. november 2002 samt 12. og 14. december 2002. Det samme gælder de i brevene nævnte tidligere breve.

Kommunen har således ikke taget stilling til hvilke breve der er besvaret, men har koncentreret sig om at besvare de i brevene fremsatte spørgsmål.

I kommunens skrivelse af 19. oktober 2005 [2004; min rettelse] besvares spørgsmål fremsat i skrivelse af 13. november 2002, samt i de breve der henvises til heri. Efter vores opfattelse er spørgsmålene i de breve der henvises til, for hovedparten genfremsat i brevet af 13. november 2002.

Kommunen beklager, at der er breve der ikke er blevet besvaret. Ved endnu en gennemgang af sagen mener vi, at alle de fremsatte spørgsmål er besvaret, selvom ikke alle breve er besvaret. Såfremt (A) mener at der er spørgsmål der ikke er besvaret, eller forsøgt besvaret, må vi bede ham genfremsætte disse spørgsmål.

I (A)'s brev dateret den 11. oktober 2004 fremsættes en række kommentarer og spørgsmål til kommunens skrivelse af 19. oktober 2004. Kommunen anser de fremsatte spørgsmål for en gentagelse af tidligere fremsatte spørgsmål."

Hvalsø Kommune sendte A en kopi af svaret til mig. A klagede over svaret i et brev af 14. januar 2005. I brevet gentog A det han havde anført i det brev som jeg modtog den 27. oktober 2004, og A tilføjede herudover kommentarer til det som var anført i Hvalsø Kommunes brev af 13. januar 2005.

I anledning af A's klage anmodede jeg Hvalsø Kommune om udlån af sagens akter, og senere anmodede jeg kommunen om en udtalelse angående sagen. Kommunen afgav en udtalelse i et brev af 16. juni 2005. I dette brev oplyste Hvalsø Kommune bl.a. at

den medarbejder som tidligere behandlede sagen, var sagsbehandler på sagen frem til sin død den 30. april 2002. Forinden var han sygemeldt fra den 5. marts 2002 og inden da delvist sygemeldt.

Den 16. august 2005 sendte jeg A en kopi af Hvalsø Kommunes udtalelse af 16. juni 2005 og anmodede om hans eventuelle bemærkninger til udtalelsen. A svarede herpå i et brev af 5. september 2005.

Ombudsmandens udtalelse

"Sagen rejser spørgsmål om hvorvidt Hvalsø Kommunes svar i brevene af 19. oktober 2004 og 13. januar 2005 kan anses for at være i overensstemmelse med de forpligtelser som påhviler offentlige myndigheder. Om myndighedernes forpligtelser til at besvare spørgsmål fra borgerne anførte jeg følgende i brevet af 12. maj 2004:

'Det skal understreges at den omstændighed at kommunen efter reglerne for god forvaltningsskik burde have undersøgt hvilke breve og spørgsmål fra Dem som ikke var blevet besvaret, ikke indebærer at kommunen havde pligt til at besvare samtlige spørgsmål som De har stillet.

Forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 som senest ændret ved lov nr. 382 af 6. juni 2002) indeholder følgende bestemmelser i § 7:

'§ 7. En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

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

Derudover indeholder loven bestemmelser om bl.a. begrundelse og aktindsigt. Også offentlighedsloven og lov om aktindsigt i miljøoplysninger indeholder bestemmelser om aktindsigt. Disse bestem-

melser suppleres af ulovbestemte regler og af reglerne for god forvaltningsskik.

En anmodning fra en borger om at blive bekendt med oplysninger i bestemte sager eller dokumenter skal efterkommes af den pågældende myndighed medmindre den er omfattet af en af undtagelsesbestemmelserne i lovgivningen om aktindsigt. Reglerne om aktindsigt tager ikke sigte på de tilfælde hvor en borgers ønske om oplysninger ikke er udformet som en anmodning om indsigt i bestemte sager eller dokumenter, men de vil i et vist omfang være omfattet af bestemmelsen i forvaltningslovens § 7, stk. 1, om vejledningspligt. Det må imidlertid efter min opfattelse anses for bedst stemmende med god forvaltningsskik at en myndighed – også i tilfælde som ikke er omfattet af lovgivningens regler om aktindsigt og vejledningspligt – så vidt muligt besvarer de spørgsmål som den modtager fra borgerne. Dette udgangspunkt må dog begrænses eller fraviges i en række tilfælde. Således er en myndighed naturligvis ikke berettiget til at tilsidesætte lovgivningens regler om tavshedspligt og om behandling af personoplysninger. På samme måde kan det ikke forlanges at en myndighed besvarer et spørgsmål der ikke angår den pågældende myndighed, da sådanne spørgsmål bør oversendes til den relevante myndighed i overensstemmelse med princippet i forvaltningslovens § 7, stk. 2.

Udgangspunktet må også fraviges i andre tilfælde. Det vil således normalt ikke kunne kræves at en myndighed besvarer et spørgsmål hvis myndigheden for nylig har besvaret et tilsvarende spørgsmål fra den samme borger. Normalt vil det heller ikke kunne kræves at en myndighed giver et indholdsmæssigt fuldt dækkende svar på et spørgsmål hvis dette forudsætter at myndigheden udfolder en ganske betydelig indsats for at klarlægge bestemte forhold. Dette gælder navnlig hvis spørgsmålet kun har ringe betydning for den på-

gældende borger eller for offentligheden.

Ved bedømmelsen af i hvilket omfang en myndighed bør svare på spørgsmål fra en borger, må spørgsmålets karakter også tages i betragtning. Hvis spørgsmålet efter sit indhold ikke er en anmodning om at få oplysninger om et bestemt forhold, men derimod angår begrundelsen for bestemte handlinger eller undladelser fra myndighedens side, må der således ved vurderingen af myndighedens svar lægges vægt på om den har fulgt de begrundelsesregler der følger af forvaltningsloven og af reglerne for god forvaltningsskik. Er der tale om et spørgsmål som efter sit indhold må anses for en kritik af myndigheden snarere end en anmodning om at få oplysninger om et bestemt forhold, må det ved bedømmelsen af svaret indgå om myndigheden i rimeligt omfang har besvaret denne kritik. Såfremt en borger stiller en myndighed et spørgsmål der vedrører den pågældendes retsstilling i forhold til myndigheden, må myndigheden besvare spørgsmålet i overensstemmelse med bestemmelsen om vejledningspligt i forvaltningslovens § 7, stk. 1, og de uskrevne regler om vejledningspligt.

På visse forvaltningsområder gælder der særlige regler om myndighedernes pligt til at informere og vejlede borgerne, og myndighederne må naturligvis sikre sig at disse regler følges. Som et eksempel på en sådan regel kan nævnes § 5 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. På miljøområdet må særlig bestemmelserne i Århuskonventionen (konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet) tages i betragtning. Konventionens formål er bl.a. at fastslå myndighedernes aktive oplysningspligt over for borgerne og at sikre offentlighedens mulighed for at deltage i myndighedernes beslutningsproces.

Der kan ikke opstilles bestemte regler

for hvor hurtigt en myndighed bør besvare en henvendelse fra en borger, men generelt bør sager der behandles af offentlige myndigheder, behandles så hurtigt som muligt.'

Forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer) indeholder i kapitel 6 følgende regler om grundelse:

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

§ 23. Den, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, kan forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. En begæring herom skal fremsættes over for myndigheden inden 14 dage efter, at parten har modtaget underretning om afgørelsen.

Stk. 2. En begæring om skriftlig begrundelse efter stk. 1 skal besvares snarest muligt. Hvis begæringen ikke er besvaret inden 14 dage efter, at begæringen er modtaget af vedkommende myndighed, skal denne underrette parten om grunden her til samt om, hvornår begæringen kan forventes besvaret.

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

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

Stk. 3. Begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv

eller til andre private eller offentlige interesser, jfr. § 15.'

Disse regler suppleres af reglerne for god forvaltningsskik som bl.a. indebærer at den pågældende myndighed i forbindelse med begrundelsen i sager hvor der træffes afgørelse, skal oplyse hvordan den forholder sig til partens retligt relevante anbringender.

1. Hvalsø Kommune har i brevet af 19. oktober 2004 gengivet og besvaret en række af de spørgsmål som fremgik af Deres brev af 13. november 2002. Herudover har kommunen anført at de spørgsmål som fremgår af Deres brev af 13. november 2002, men som ikke er gengivet i kommunens brev af 19. oktober 2004, efter kommunens vurdering er gentagelser, uddybning eller omskrivning af de spørgsmål som er gengivet i dette brev.

Efter at have gennemgået sagen er det min opfattelse at i hvert fald en betydelig del af de spørgsmål i Deres brev af 13. november 2002 som ikke er gengivet i Hvalsø Kommunes brev af 19. oktober 2004, må betragtes som gentagelser, uddybning eller omskrivning af de spørgsmål som er gengivet i dette brev. For visse af spørgsmålene kan der dog rejses tvivl om hvorvidt dette er tilfældet. Jeg har imidlertid ikke ment at der var tilstrækkeligt grundlag for at undersøge dette forhold nærmere da kommunen efter min opfattelse ikke kan anses som forpligtet i henhold til forvaltningsloven og reglerne om god forvaltningsskik til at besvare disse spørgsmål.

Som nævnt ovenfor er det min opfattelse at myndighederne så vidt muligt skal besvare de spørgsmål som de modtager fra borgerne, men at dette udgangspunkt må begrænses eller fraviges i en række tilfælde. Hvis et spørgsmål til en myndighed efter sit indhold ikke er en anmodning om at få oplysninger om et bestemt forhold, men derimod angår begrundelsen for bestemte handlinger eller undladelser fra

myndighedens side, må der således ved vurderingen af myndighedens svar lægges vægt på om den har fulgt de begrundelsesregler der følger af forvaltningsloven og af reglerne for god forvaltningsskik.

Visse af de nævnte spørgsmål i brevet af 13. november 2002 angår begrundelsen for kommunens vurdering hvorefter der ikke krævedes landzonetilladelse til byggeriet, samt sagsbehandlingen i forbindelse med Deres anke af kommunens afgørelse. De har oplyst at Naturklagenævnet har fastslået at afgørelsen af det nævnte spørgsmål henhørte under amtet som landzonemyndighed, og det fremgår af Hovedstadens Udviklingsråds brev af 13. september 2000 at Hovedstadens Udviklingsråd overtog denne kompetence fra 1. juli 2000. Jeg må forstå det sådan at Naturklagenævnet ikke behandlede Deres klage fordi spørgsmålet lå uden for kommunens kompetenceområde. På den baggrund er der efter min opfattelse ikke grundlag for at kræve at Hvalsø Kommune uddyber begrundelsen for sin vurdering hvorefter der ikke krævedes landzonetilladelse til byggeriet, eller at kommunen redegør nærmere for sagsbehandlingen i forbindelse med Deres anke. I den forbindelse har jeg også lagt vægt på det nedenfor anførte hvorefter kommunens daværende sagsbehandler senere er afgået ved døden.

Nogle af de nævnte spørgsmål i brevet af 13. november 2002 angår ikke kommunens stillingtagen til byggeriet, men begrundelsen for visse af kommunens sagsbehandlingsskridt. Ved min vurdering af kommunens besvarelse af disse spørgsmål har jeg lagt vægt på at der efter reglerne om god forvaltningsskik i almindelighed ikke kan stilles krav om at en forvaltningsmyndighed meddeler en begrundelse for enkelte sagsbehandlingsskridt. Der kan heller ikke stilles et sådant krav i henhold til begrundelsesreglerne i forvaltningslovens kapitel 6.

2. Hvad angår spørgsmålene i Deres breve af 12. og 14. december 2002, har Hvalsø Kommune anført at de angår reglerne for god forvaltningsskik, og at kommunen ikke er i stand til at vurdere om der er handlet i overensstemmelse med god forvaltningsskik da den pågældende sagsbehandler er afgået ved døden. Hvalsø Kommune har oplyst at den pågældende var sagsbehandler på sagen frem til sin død den 30. april 2002, men at den pågældende var sygemeldt fra den 5. marts 2002 og inden da delvis sygemeldt.

I den forbindelse bemærker jeg at den omstændighed at en medarbejder som har været sagsbehandler på en sag hos en myndighed, er afgået ved døden, efter min opfattelse ikke fritager den pågældende myndighed for at tage stilling til om myndigheden ved sin behandling af sagen har fulgt reglerne for god forvaltningsskik. Derimod må det efter omstændighederne accepteres at myndigheden undlader at besvare spørgsmål fra en borger om den nærmere baggrund for bestemte sagsbehandlingsskridt som myndigheden har foretaget, når disse spørgsmål ikke kan besvares på grundlag af myndighedens notater i sagen eller den viden om sagen som myndigheden i øvrigt har.

Hvalsø Kommune burde derfor ikke have inddraget den omstændighed at den tidligere sagsbehandler var afgået ved døden, i forbindelse med sin stillingtagen til Deres kritik af at kommunen havde overtrådt reglerne for god forvaltningsskik. Kommunen burde desuden have undersøgt nærmere i hvilket omfang denne omstændighed afskar kommunen fra at besvare Deres spørgsmål om den nærmere baggrund for visse sagsbehandlingsskridt i sagen. Jeg har gjort Hvalsø Kommune bekendt med min opfattelse.

På det foreliggende grundlag er det vanskeligt at fastslå med sikkerhed i hvilket omfang spørgsmålene i Deres breve af

12. og 14. december 2002 angår sagsbehandlingskridt som kan henføres til den pågældende sagsbehandler. Det kan dog ikke afvises at der er visse af disse spørgsmål som kommunen ikke har mulighed for at besvare efter at den pågældende sagsbehandler er afgået ved døden. Det gælder eksempelvis spørgsmålet om hvorfor nogle af Deres tidligere breve var blevet udtaget af sagen. Det giver mig ikke anledning til bemærkninger at kommunen har undladt at besvare spørgsmål af denne karakter.

Nogle af spørgsmålene i Deres breve af 12. og 14. december 2002 angår imidlertid forhold om hvilke det må antages at de kan henføres til andre af kommunens ansatte. Det gælder bl.a. de spørgsmål som angår det møde som De holdt med afdelingsingeniør (...) den 28. juli 2000, og den aftale om adgang til aktindsigt som De har oplyst at De indgik med (...) den 17. oktober 2002.

Jeg har på denne baggrund foretaget en gennemgang af sagen, og det er herefter min opfattelse at der ikke er grundlag for at kritisere Hvalsø Kommune for ikke i tilstrækkeligt omfang at have besvaret de spørgsmål som fremgik af Deres breve af 12. og 14. december 2002. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på flere forskellige forhold. Jeg har således for det første lagt vægt på at nogle af de spørgsmål som de to breve indeholdt, havde karakter af rykkere for svar på tidligere breve fra Dem til kommunen. I Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, pkt. 208, er det anført at rykkerskrivelser fra den der er part i sagen, og som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden, i almindelighed bør besvares med det samme, og at besvarelsen bør indeholde oplysning om hvorpå sagen beror, og så vidt muligt oplysning om hvornår myndigheden regner med at afgørelsen kan foreligge. Da Hvalsø Kommune i et brev af 20. december 2002 til Dem bekræftede at kommunen

havde modtaget Deres breve af 12. og 14. december 2002, og oplyste at De ville modtage svar på brevene medio januar 2003, har kommunen efter min opfattelse opfyldt sin forpligtelse til at besvare de nævnte rykkere.

Herudover har jeg lagt vægt på at et af spørgsmålene i brevet af 14. december 2002 angik Tilsynsrådet for Roskilde Amts kompetence til at behandle spørgsmål om overtrædelse af reglerne for god forvaltningsskik. Da et spørgsmål om en anden myndigheds kompetence ikke kan anses for omfattet af kommunens vejledningsforpligtelse efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, og da tilsynsrådet i et brev af 27. september 2002, som Hvalsø Kommune havde modtaget i kopi, havde orienteret Dem om at tilsynsrådet ikke kunne tage stilling til spørgsmål om god forvaltningsskik, kan det ikke give mig anledning til bemærkninger at kommunen ikke besvarede dette spørgsmål eller oversendte det til tilsynsrådet til besvarelse.

Flere af de spørgsmål som fremgik af brevene af 12. og 14. december 2002, er kendetegnet ved at de indeholdt en anmodning om at kommunen meddelte en begrundelse for visse nærmere angivne handlinger eller undladelser fra kommunens side, og at de herudover indeholdt en kritik af disse handlinger eller undladelser. Det gælder eksempelvis Deres anmodning i brevet af 14. december 2002 om at kommunen oplyser dels hvorfor kommunen ikke havde udfærdiget et notat om aftalen om at De fra den 21. oktober 2002 kunne få adgang til kommunens sag, dels oplyser om kommunen finder det i overensstemmelse med god forvaltningsskik ikke i en sag at notere at aktindsigt i sagen er aftalt.

Som nævnt ovenfor er det min opfattelse at i tilfælde hvor en borger stiller en myndighed et spørgsmål som efter sit indhold ikke er en anmodning om at få oplysninger om et bestemt forhold, men deri-

mod angår begrundelsen for bestemte handlinger eller undladelser fra myndighedens side, må der ved vurderingen af myndighedens svar lægges vægt på om myndigheden har fulgt de begrundelsesregler der følger af forvaltningsloven og af reglerne for god forvaltningsskik. Efter min opfattelse er der i den foreliggende sag ikke grundlag for at antage at besvarelse af de nævnte spørgsmål må anses som nødvendig for at Hvalsø Kommune opfylder de begrundelsesregler der følger af forvaltningsloven og af reglerne for god forvaltningsskik. Som nævnt kan der efter reglerne om god forvaltningsskik i almindelighed ikke stilles krav om at en forvaltningsmyndighed meddeler en begrundelse for enkelte sagsbehandlingsskridt som myndigheden har taget i en sag. Heller ikke reglerne i forvaltningslovens kapitel 6 giver grundlag for at stille krav herom.

Flere af spørgsmålene i brevene af 12. og 14. december 2002 må som nævnt anses for at indeholde en kritik af visse af Hvalsø Kommunes handlinger og undladelser i sagen. Hvalsø Kommune har anført i udtalelsen af 13. januar 2005 at kommunen ikke er forpligtet til at besvare spørgsmål der er fremsat som kritik af sagsbehandlingen, og at kommunen derfor ikke har yderligere bemærkninger til disse spørgsmål. Kommunen har tilføjet at den derfor anser Deres breve af 12. og 14. december 2002 for besvaret.

Denne opfattelse kan jeg ikke tiltræde. Som nævnt ovenfor er det min opfattelse at myndighederne så vidt muligt skal besvare de spørgsmål som de modtager fra

borgerne, men at dette udgangspunkt må begrænses eller fraviges i en række tilfælde. Ved bedømmelsen af en myndigheds svar på spørgsmål fra en borger som rummer kritik af den pågældende myndighed, må det således indgå om myndigheden i rimeligt omfang har besvaret den fremførte kritik. I den forbindelse må der efter min opfattelse foretages en samlet bedømmelse af myndighedens reaktion i anledning af den fremsatte kritik, men der kan næppe stilles krav om at myndigheden skal svare særskilt på hvert kritikpunkt.

Ved bedømmelsen af den foreliggende sag må der lægges vægt på at visse af spørgsmålene i Deres breve af 12. og 14. december 2002 til Hvalsø Kommune som rummede kritik af kommunen, blev besvaret enkeltvis i kommunens breve af 28. november og 13. december 2002, herunder spørgsmålet om hvorfor sagen angående bebyggelsen ikke var tilgængelig for aktindsigt den 21. november 2002. Endvidere må det tillægges betydning at de spørgsmål som ikke kan anses for besvaret, angår visse proceduremæssige forhold i forbindelse med behandlingen af Deres indsigelser over for kommunens beslutninger i denne sag. Det er min opfattelse at disse spørgsmål næppe kan anses for at have så væsentlig betydning at det kan kræves at kommunen svarer særskilt på hvert enkelt spørgsmål.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen."

NOTER: (*) FOB 2004, s. 517.

20-6. Ombudsmandens kompetence i afskedigelsessager hvor der er indgået fratrædelsesaftale

Ansættelses- og arbejdsret 1.2. – Forvaltningsret 1.4.

En ansat i en kommune klagede til ombudsmanden over at han af sin arbejdsgiver havde fået en tjenestebefaling om at forbedre sin arbejdsindsats, og over at han havde set sig nødsaget til at indgå en fratrædelsesaftale med kommunen fordi kommunen over for ham havde tilkendegivet at alternativet var en afskedigelse.

Ombudsmanden gjorde op med sin hidtidige praksis og afoiste at gå ind i sagen. Ombudsmanden lagde herved vægt på to højesteretsdomme afsagt i november 2004. Ved dommene blev det fastslået at offentlige ansættelsesforhold kan bringes til ophør ved fratrædelsesaftaler uanset at det er myndigheden der inden aftalen ensidigt har besluttet at foretage afskedigelse. Dommene indebærer at myndighederne fritages for fejl og mangler der måtte være begået i forbindelse med og forud for sådanne aftaler. Dette betyder samtidig at offentligt ansatte kan fraskrive sig den beskyttelse de forvaltningsretlige regler yder mod usaglige afgørelser. Tidligere mente ombudsmanden at den ansatte – uagtet at der var indgået frivillig fratrædelsesaftale – ikke kunne fravælge retten til bl.a. partshøring og begrundelse.

Ombudsmanden lagde desuden vægt på at det af den konkrete fratrædelsesaftale fremgik at der var gjort fuldt og endeligt op med ethvert krav mellem den ansatte og kommunen.

(J.nr. 2005-1938-813).

Af A's bilag fremgik det at han den 4. oktober 2004 fik en tjenestebefaling af Odense Kommune. Ved tjenestebefalingen blev A pålagt at forbedre sin arbejdsindsats. Samtidig fik han at vide at hans arbejdsindsats ville blive taget op til revision i februar 2005.

Den 30. maj 2005 indgik A en fratrædelsesaftale med Odense Kommune. Ifølge aftalen blev A fritstillet, men modtog løn indtil udgangen af oktober 2006. Fra 1. november 2006 ville A modtage tjenestemandspension. Af aftalen fremgik endvidere følgende:

”...

– Denne aftale er til fuld og endelig afgørelse af ethvert krav der vedrører (A)'s ansættelsesforhold i Odense Kommune.”

I brev af 30. maj 2005 havde A anført at han klagede over tjenestebefalingen af 4. oktober 2004. Videre havde A anført at han indgik fratrædelsesaftalen fordi kommunen over for ham havde tilkendegivet at alternativet var en afskedigelse. A havde bedt om en un-

dersøgelse af kommunens sagsbehandling gennem hele forløbet.

Højesteret har i to domme af 16. november 2004 (som er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen, 2005, s. 616 og 622) fastslået at offentlige ansættelsesforhold kan bringes til ophør ved fratrædelsesaftaler uanset at det er myndigheden der starter med ensidigt at beslutte at man vil afskedige en medarbejder, og således at myndighederne fritages for ansvar for mulige fejl og mangler der måtte være sket i forbindelse med sådanne beslutninger. Dommene indebærer altså at en ansat kan fraskrive sig den beskyttelse de forvaltningsretlige regler yder mod usaglige afgørelser.

I dommen som er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen, 2005, s. 616, udtalte Højesteret om den indgåede aftale at den ”efter sin ordlyd og hele baggrund [må] anses for indgået til fuld og endelig afgørelse af enhver indsigelse og ethvert mellemværende i forbindelse med ansættelsesforholdets ophør”.

Højesteret har lagt vægt på at der ikke i de forvaltningsretlige eller ansættelsesretlige regelsæt kan indfortolkes et forbud mod sådanne aftaler, at fratrædelsesaftaler også på det offentlige arbejdsmarked har været anvendt i en lang årrække, samt at sådanne aftaler opfylder et praktisk behov for en forligsmæssig afslutning i begge parter interesse.

Jeg kan oplyse at jeg i min hidtidige praksis har anlagt en anden fortolkning; jeg har ment at den ansatte – uagtet at der måtte være indgået en frivillig aftale mellem en afskediget medarbejder og den pågældende offentlige arbejdsgiver – ikke vil kunne fravælge retten til bl.a. partshøring og til at få en begrundelse for beslutningen om afskedigelse. Denne praksis har bygget på først og fremmest domstolenes hidtidige retssikkerhedsmæssigt prægede fortolkning af retsgrundlaget for ansættelse i det offentlige sammenholdt med forvaltningslovens ufravigelige karakter.

Retstilstanden er med de nævnte højesteretsdomme ændret, om end det nærmere anvendelsesområde for fratrædelsesaftaler ikke er klart. En afklaring af retstilstanden bør ske ved domstolene eller eventuelt ved lovgivning.

Mine muligheder for at behandle afskedigelsessager der er afsluttet ved aftale, er til-

svarende – det vil sige indtil der er sket en afklaring af retstilstanden – begrænsede. Dette gælder navnlig i sager hvor der som i A's tilfælde i fratrædelsesaftalen er gjort op med enhver indsigelse i forhold til ansættelsesforholdet. Således skrev jeg i en redegørelse af 21. december 2004 til Folketingets Retsudvalg vedrørende de nævnte dommes betydning for offentligt ansattes retssikkerhed følgende:

” ...

Hvis et forlig mellem myndigheden og den afskedigede medarbejder gør op med 'enhver indsigelse', vil ombudsmanden formentlig i det hele være afskåret fra at prøve sagligheden. Hertil kommer som en yderligere konsekvens af de to domme fra Højesteret at det nu ikke længere er en opgave for ombudsmanden at påse at forvaltningslovens krav til sagsbehandlingen er overholdt i disse sager om forligsmæssig afskedigelse.”

De nævnte domme og det forhold at der i aftalen mellem A og Odense Kommune er gjort op med indsigelser i forhold til A's ansættelsesforhold, har således været afgørende for min beslutning om ikke at indlede en undersøgelse af sagen.

20-7. Genoptagelse af husdyrbrug uden tilladelse

Forvaltningsret 12.2. – Landbrug 9. – Miljøret 1.3.

Et miljøcenter gav på vegne af en kommune meddelelse til en gårdejer om at svineproduktionen på hans landbrugsejendom ikke kunne genoptages uden en forhåndsansøgning til kommunen og en tilladelse fra kommunen. Produktionen havde været indstillet i ca. 2 år og 4 måneder.

Ombudsmanden udtalte at han ikke havde tilstrækkeligt grundlag for at kritisere kommunens afgørelse. Dog kritiserede ombudsmanden at kommunen havde lagt vægt på to forhold der måtte anses for mellemkommende omstændigheder. Desuden kritiserede ombudsmanden at afgørelsen ikke var ledsaget af en begrundelse. Ombudsmanden henstillede til Skov- og Naturstyrelsen at der blev taget initiativ til at der blev indsat regler om kontinuitetsbrud i miljøbeskyttelsesloven.

(J.nr. 2003-1948-110).

Det fremgik af sagens akter at gårdejer A, som på det tidspunkt ejede ejendommen X, i et brev af 19. april 2001 anmodede Miljøcenter Horsens I/S om at der som tidligere måtte produceres 2.400 slagtesvin om året, svarende til 80 dyreenheder, på ejendommen. Miljøcenter Horsens I/S, der efter det oplyste forestår sagsbehandlingen i sager af den foreliggende art på vegne af Brædstrup Kommune, svarede A i et brev af 10. maj 2001 at dyreholdet kunne fortsætte som tidligere i eksisterende stald på ejendommen. Vejle Amt, som også havde modtaget en forespørgsel fra A, meddelte ham i et brev af 22. maj 2001 at videreførelse af produktionen på 80 dyreenheder på ejendommen kunne ske uden at der skulle foretages en screening i henhold til VVM-reglerne. Amtet henviste i den forbindelse til Miljøcenter Horsens I/S' brev af 10. maj 2001.

Den 13. juni 2001 gav Jordbrugskommissionen for Vejle Amt gårdejer B tilladelse til at erhverve ejendommen X. Afgørelsen blev påklaget af en anden borger som mente at landbrugslovens regler om fortrinsstilling burde have været anvendt. Jordbrugskommissionen sendte klagen til Direktoratet for FødevarerErhverv sammen med et brev af 23. august 2001 i hvilket jordbrugskommissionen oplyste at den havde indhentet oplysninger fra A og vurderet sagen igen, og at

jordbrugskommissionen havde besluttet at fastholde sin afgørelse. Det fremgik af brevet at det i klagen var anført at ejendommens arealer var blevet tilført gylle fra bl.a. klagerens ejendom, og at klageren derfor var af den opfattelse at der ikke var tale om en fortsat produktion, men om start og udvidelse af produktionen. Det fremgik endvidere at B over for jordbrugskommissionen havde henvist til Vejle Amts vurdering af spørgsmålet om VVM-screening, og at denne vurdering var baseret på en redegørelse fra Miljøcenter Horsens I/S. Desuden fremgik det af brevet at det telefonisk var blevet oplyst over for jordbrugskommissionen at årsagen til at produktionen på ejendommen havde været lukket i en periode, var sygdom i besætningen samt deraf følgende økonomiske forhold, herunder også forsøg på salg af ejendommen, og at det videre var blevet oplyst at stalden i perioden oktober 1999 til marts 2000 havde været lejet ud til svineproduktion. Endelig fremgik det af jordbrugskommissionens brev til Direktoratet for FødevarerErhverv at A med en telefaks af 21. august 2001 havde dokumenteret salg af svin svarende til 68,5 dyreenheder i 1998.

I et brev af 25. september 2001 til A oplyste Miljøcenter Horsens I/S at miljøcenteret havde modtaget en klage og oplysning om at der ikke kunne produceres 80 dyreenheder

pr. år i dybstrøelsesstalden på ejendommen, at staldens areal ifølge BBR var 400 m², og at oplysningen om antallet af dyreenheder var benyttet i forbindelse med jordbrugskommissionens behandling af sagen efter reglerne i landbrugsloven om fortrinsstilling. Miljøcenteret bad derfor A om snarest og senest den 15. oktober 2001 at fremsende en redegørelse og en nærmere angiven dokumentation for svineproduktionen (dyreenheder/år) i stalde på ejendommen.

Den 21. februar 2002 modtog Brædstrup Kommune en klage over at der var blevet genindsat grise på ejendommen X. Klagen kom fra en række personer som var naboer til eller boede i nærheden af ejendommen. Der var i klagen henvist til at stalden stort set havde stået tom siden medio 1999 hvor den daværende ejer af ejendommen stoppede produktionen, og at stalden i en kort periode i 2000 var udlejet til en anden landmand der på grund af sygdom i sin egen besætning havde brug for en karantænestald.

I et notat af 22. februar 2002 udfærdiget af Miljøcenter Horsens I/S er bl.a. anført følgende:

"I fortsættelse af verserende klagesag ved Direktoratet for FødevarerErhverv om tillægsjord efter landbrugsloven er der konstateret, at behandling af denne sag har hvilet på ikke korrekte oplysninger fra (A).

De korrekte oplysninger vil sammen med udvalgets beslutning om 'lovlige antal dyreenheder på ejendommen' blive givet videre til Vejle Amt og Direktoratet.

Herefter er det op til amtet om man vil udføre en fornyet screening efter planloven.

Ejendommens reelle antal årlig producerede dyreenheder:

1985-1997: Ca. 63 D.E. årligt

1998: Leveret til slagteri 75 D.E., ifølge CAC

1999: Ca. 29 D.E.

2000: Ca. 13 D.E.

2001: Produktion ophører i januar. Dvs. få dyreenheder.

Ny ejer påbegynder slagtesvineproduktion i efteråret formentlig i god tro, da ejendommen en købt ud fra, at eksisterende produktion på 80 D.E. kan fortsætte.

MiljøCentret har registreret 66 D.E. på ejendommen i forbindelse med returneret skema fra CAC, dyretæthedsundersøgelsen i februar 2001."

Miljøcenter Horsens I/S henvendte sig i et brev af 7. marts 2002 til B angående dennes dyrehold på ejendommen X. Miljøcenteret skrev bl.a. følgende:

"Teknik- og Miljøudvalget har på møde den 4. marts 2002 besluttet, at den reelle lovlige svineproduktion på ejendommen (X), (Y)-by frem til 1999 udgjorde hvad der svarer til 63 dyreenheder produceret pr. år.

Samtidigt besluttede udvalget, at det fremtidige dyrehold/årsproduktion skal forhånds anmeldes af Dem for behandling efter de skærpede afstandskrav til samlet bebyggelse i landzone. I denne forbindelse vil der ske en partshøring. Kommunens efterfølgende afgørelse kan påklages til Skov- og Naturstyrelsen.

Reglerne herom findes i § 4 og § 30 i 'husdyrgødningsbekendtgørelsen' (vedlagt).

Udvalget besluttede også at dyreholdet skal ophøre, indtil tilladelser foreligger. Dog accepteres, at det nuværende hold slagtesvin færdigproduceres.

Forinden kommunen kan træffe afgørelse skal Deres ansøgning 'screenes' efter reglerne i planloven. Denne del af sagsbehandlingen sker i Vejle Amt.

Der vedlægges ansøgningsskemaer, som De bedes udfylde og indsende samlet til Rådhuset."

Den 12. april 2002 besvarede Miljøcenter Horsens I/S et brev fra Ejendomskontoret for landboorganisationer i Vejle Amt der havde anmodet om dokumentation for at afgørelsen truffet den 4. marts 2002 var i orden. Miljøcenteret henviste i sit brev til husdyrgødningsbekendtgørelsens §§ 4 og 29.

Den 17. maj 2002 klagede Ejendomskontoret for landboorganisationer i Vejle Amt til Skov- og Naturstyrelsen. Styrelsen sendte den 5. juli 2002 sagen tilbage til Brædstrup Kommune med henvisning til at der ikke var truffet afgørelse om en ansøgning om udvidelse af en lovlig produktion på 63 dyreenheder til en ønsket produktion på 80 dyreenheder. De følgende dage var der skriftlig og telefonisk kontakt om sagen mellem Ejendomskontoret for landboorganisationer i Vejle Amt og Miljøcenter Horsens I/S.

Den 27. september 2002 rettede et rådgivningscenter på vegne af B henvendelse til Brædstrup Kommune. Rådgivningscentret anførte at Miljøcenter Horsens I/S' brev af 7. marts 2002 var vanskeligt at fortolke da det ikke fremgik af brevet i hvilket omfang det som var anført i brevet, skulle betragtes som afgørelser, konstateringer eller påbud, og da brevet ikke indeholdt en nærmere begrundelse. Herudover fremhævede rådgivningscentret at den omstændighed at der forelå et ejerskifte, ikke indebar ændringer i retten til at bevare en eksisterende lovlig produktion. Endvidere gjorde rådgivningscentret gældende at en afbrydelse af produktionen i op til 2 ½ år ikke ville bevirke at en genoptagelse af produktionen forudsatte en tilladelse efter husdyrgødningsbekendtgørelsen. Desuden anførte rådgivningscentret at produktionen på ejendommen havde været afbrudt i perioden fra 1. maj 1999 til begyndelsen af september 2001, altså en periode på 2 år og 4 måneder. I den forbindelse så rådgivningscentret bort fra den produktion der havde fundet sted i perioden fra 1. oktober 1999 til 1. marts 2000, og hvis omfang rådgivningscentret ikke havde undersøgt. Endelig anførte rådgivningscentret i brevet af 27. september 2002 at produktionen havde en størrelse som svarede til 80 dyreenheder.

Jordbrugskommissionen for Vejle Amt meddelte i et brev af 14. oktober 2002 Ejendomskontoret for landboorganisationer i Vejle Amt at den tilladelse til at erhverve ejendommen som kommissionen havde gi-

vet B den 13. juni 2001, var blevet påklaget til Direktoratet for FødevarerErhverv, og at direktoratet havde hjemvist sagen til fornyet behandling i kommissionen. Kommissionen havde herefter truffet en afgørelse hvorefter B fik afslag på at erhverve ejendommen, idet det dog samtidig blev tilkendegivet at en tilladelse kunne forventes hvis den person som havde påklaget afgørelsen, blev tilgodeset med 3,3 ha tillægsjord. Det fremgår af sagen at ejendomskontoret den 30. oktober 2002 påklagede denne afgørelse på vegne af B, og at Jordbrugskommissionen for Vejle Amt den 2. december 2002 indsendte klagen til Direktoratet for FødevarerErhverv med oplysning om at sagen var blevet revurderet, men at dette ikke havde medført en ændret stillingtagen. Der er ikke oplysninger i sagen om klagesagens udfald.

Rådgivningscentret holdt et møde med Brædstrup Kommune den 29. oktober 2002, og i et brev af 18. november 2002 til kommunen redegjorde rådgivningscentret nærmere for at den omstændighed at produktionen på ejendommen havde været afbrudt i en periode på 2 år og 4 måneder, efter rådgivningscentrets opfattelse ikke kunne anses for et kontinuitetsbrud, og at der således ikke kunne stilles krav om en ny godkendelse af produktionen i henhold til husdyrgødningsbekendtgørelsen.

Hvad angår produktionens omfang, redegjorde rådgivningscentret i brevet af 18. november 2002 nærmere for at det måtte lægges til grund at der frem til ca. 1. maj 1999 havde været en produktion på ejendommen på 80 dyreenheder. Rådgivningscentret gjorde herudover gældende at den omstændighed at Miljøcenter Horsens I/S havde haft kendskab til produktionens omfang uden at kommunen havde reageret inden for den frist på to uger som er fastsat i husdyrgødningsbekendtgørelsen, måtte medføre at ejendommens ejer måtte kunne anse produktionen for lovlig. Rådgivningscentret oplyste i brevet at der på mødet den 29. oktober 2002 var blevet udleveret en redegørelse for

dyreenheder på ejendommen hvoraf det fremgik at der på ejendommen havde været en produktion på ca. 75 dyreenheder. I den forbindelse henviste rådgivningscentret til at miljømyndigheden havde foretaget et tilsyn på ejendommen i 1998 og derfor måtte være bekendt med produktionens omfang, men at der ikke var blevet reageret over for denne.

I skemaer der er stemplet med en oplysning om at de er modtaget af Brædstrup Kommune den 21. november 2002, indgav B forhåndsansøgning om udvidelse og ændringer af staldene på to ejendomme, herunder ejendommen X. I et brev af 4. december 2002 udbad Miljøcenter Horsens I/S sig yderligere oplysninger med henblik på at behandle sagen.

Den 24. november 2002 modtog Brædstrup Kommune på ny klager over svineproduktionen fra en række personer som var naboer til eller boede i nærheden af ejendommen X, og den 28. november 2002 traf kommunen afgørelse i sagen. Kommunen besluttede at fastholde den tidligere afgørelse om at produktionsstoppet på minimum 2 år og 4 måneder skulle anses for et kontinuitetsbrud, således at det fremtidige dyrehold/årsproduktion skulle forhånds anmeldes for behandling efter de skærpede afstandskrav til samlet bebyggelse i landzone. Kommunen henviste i den forbindelse til §§ 4 og 30 i husdyrgødningsbekendtgørelsen. Det fremgik af brevet at ud over længden af produktionsstoppet havde kommunen lagt vægt på bl.a. følgende elementer:

”byrådet har i 1997 besluttet, at der skal byudvikles i (Y)-by med henblik på inddragelse i byzone

– afstandskravene fra 01.01.2001 i husdyrgødningsbekendtgørelsen kan ikke overholdes

– omgivelserne/naboerne har i almindelighed disponeret i tillid til, at virksomhedens drift er ophørt.”

Den 19. december 2002 påklagede rådgivningscentret afgørelsen til Skov- og Natur-

styrelsen. Styrelsen meddelte i et brev af 10. april 2003 at sagen ikke kunne påklages til styrelsen da kommunens afgørelse havde karakter af en indskærpelse som havde hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, og som der derfor ikke var mulighed for at klage over i henhold til § 69, stk. 3.

Rådgivningscentret klagede herefter til mig over Brædstrup Kommunes og Skov- og Naturstyrelsens afgørelser. I et brev af 30. september 2003 oplyste jeg at jeg havde anmodet Brædstrup Kommune om en udtalelse og om udlån af sagens akter. Jeg meddelte samtidig at jeg havde besluttet ikke at gennemføre en egentlig ombudsmandsundersøgelse af den del af klagen som angik Skov- og Naturstyrelsen, da de beslutninger som blev meddelt med Miljøcenter Horsens I/S' brev af 7. marts 2002, måtte anses for at være truffet i medfør af miljøbeskyttelseslovens §§ 68 og 69, og da det fremgår af § 69, stk. 3, at tilsynsmyndighedens afgørelser efter stk. 1 i samme bestemmelse ikke kan påklages til anden administrativ myndighed.

Brædstrup Kommune har afgivet en udtalelse i brev af 20. november 2003 og har samtidig fremsendt sagens akter, og rådgivningscentret har i et brev af 12. december 2003 afgivet kommentarer til kommunens udtalelse.

Ombudsmandens udtalelse

”Kontinuitetsbrud

De regler som sagen skal bedømmes efter, fremgår af bekendtgørelsen om erhvervs-mæssigt dyrehold, husdyrgødningsbekendtgørelsen m.v. (husdyrgødningsbekendtgørelsen). Siden 1992 har der successivt været udstedt flere bekendtgørelser med denne titel. Da afgørelsen af 7. marts 2002 blev truffet, var det bekendtgørelse nr. 877 af 10. december 1998, som ændret ved bekendtgørelse nr. 1369 af 15. december 2000, der var gældende.

Bekendtgørelsen indeholdt følgende regler i § 2, nr. 11, samt §§ 4, 29 og 30:

§ 2. I bekendtgørelsen anvendes følgende definitioner:

...

11) En dyreenhed er en beregningsenhed, der for de dyrearter, som er optaget på bekendtgørelsens bilag 1 udgør det antal dyr, som er fastsat i bilaget. For andre arter af husdyr end de i bilaget nævnte omregnes til dyreenheder ud fra gødningsproduktionens beregnede indhold af plantenæringsstoffer, idet et indhold på 100 kg N ab lager inklusiv den mængde der afsættes på marken svarer til 1 dyreenhed. Omregningsfaktorerne i bilag 1 fastsættes for kvæg således, at en dyreenhed svarer til 100 kg kvælstof i husdyrgødning ab lager inklusiv den mængde, der afsættes på marken. For andre husdyrarter optaget på bilag 1 fastsættes omregningsfaktoren fra den 1. august 2002, så en dyreenhed svarer til 100 kg kvælstof i husdyrgødning ab lager inklusiv den mængde, der afsættes på marken.

...

§ 4. Kommunalbestyrelsen kan godkende etablering, udvidelse og ændring af husdyrbrug, herunder stalde og lignende, og gødningsopbevaringsanlæg inden for de i stk. 3 nævnte afstande. Etablering, udvidelse og ændring uden for de i stk. 3 nævnte afstande, samt udvidelse og ændring, der inden for disse afstande ikke medfører forøget forurening, kan ske uden godkendelse, jf. dog §§ 29-30.

Stk. 2. En godkendelse skal være ledsaget af sådanne vilkår, at risikoen for forurening eller ikke-uvæsentlige gener for omgivelserne begrænses.

Stk. 3. Afstande for lokalisering af husdyrbrug med mere end 15 dyreenheder, jf. dog stk. 4:

- 1) Til nabobeboelse 50 m
- 2) Til ejendomme, der ligger inden for samlet bebyggelse i landzone. Ved en samlet bebyggelse forstås områder, hvor der inden for en afstand af 200 m

fra pågældende ejendoms bygninger m.v. (stalde, foder- eller gødningsopbevaringsanlæg) ligger beboelsesbygninger for mere end fire andre ejendomme 300 m

3) Til eksisterende eller, ifølge kommuneplanens rammedel, fremtidigt byzone- eller sommerhusområde 300 m

4) Til område i landzone, der i lokalplan er udlagt til boligformål, blandet bolig og erhverv eller til offentlige formål med henblik på beboelse, institutioner og lignende 300 m.

Stk. 4. Afstande for lokalisering af husdyrbrug omfattet af godkendelsespligten i medfør af miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 fastsættes i den enkelte godkendelse.

...

§ 29. Inden etablering, udvidelse eller ændring af et af de i kapitel 3-8 omhandlede anlæg, skal der indgives anmeldelse af byggeriet til kommunalbestyrelsen. Det samme gælder for pelsdyrhaller til kødædende pelsdyr.

Stk. 2. Anmeldelsen skal indeholde konstruktionstegninger m.v., som anført i bygningsreglementet, dokumentation for, at de i kapitel 3-8 nævnte krav til styrke, tæthed og bestandighed opfyldes, samt angivelse af anlæggets placering i forhold til vandindvindingsanlæg, vandløb (herunder dræn), søer, omgivende ejendomme, bebyggelse og eksisterende, eller ifølge kommuneplanen, fremtidigt udlagt byzone- og sommerhusområde, samt områder, der i kommuneplanen og/eller lokalplan er udlagt til boligformål eller blandet bolig og erhverv eller til offentlige formål med henblik på beboelse, institutioner og lignende.

Stk. 3. Anmeldelsespligten anses for opfyldt, når der er indgivet anmeldelse i medfør af bygningsreglementet, og når denne anmeldelse indeholder de i stk. 2 nævnte oplysninger. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at anmeldelse skal ske på særlige skemaer.

Stk. 4. Har kommunalbestyrelsen ikke inden 2 uger fra anmeldelsen gjort indsigelse, kan arbejdet bringes til udførelse. Såfremt byggearbejdet kræver dispensation, tilladelse eller godkendelse efter denne bekendtgørelse, skal der ansøges herom i forbindelse med anmeldelsen. Arbejdet må, uanset bestemmelsen i 1. pkt., ikke påbegyndes, medmindre dispensation, tilladelse eller godkendelse er meddelt.

Stk. 5. Har kommunalbestyrelsen gjort indsigelse, må bygge- og anlægsarbejder ikke påbegyndes, før kommunalbestyrelsen har meddelt afgørelse om, under hvilke nærmere betingelser projektet kan gennemføres.

§ 30. Inden etablering, udvidelse eller ændring af dyrehold inden for eksisterende anlæg omfattet af kapitel 3-8, skal der indgives anmeldelse heraf til kommunalbestyrelsen. Det samme gælder for pelsdyrhold inden for eksisterende pelsdyrhaller.

Stk. 2. Anmeldelsen skal angive anlæggets placering i forhold til vandindvindingsanlæg, vandløb (herunder dræn), søer, omgivende ejendomme, bebyggelse og eksisterende, eller ifølge kommuneplanen, fremtidigt udlagt byzone- og sommerhusområde, samt områder, der i kommuneplanen og/eller lokalplan er udlagt til boligformål eller blandet bolig og erhverv eller til offentlige formål med henblik på beboelse, institutioner og lignende.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at anmeldelse skal ske på særlige skemaer.

Stk. 4. Har kommunalbestyrelsen ikke inden 2 uger fra modtagelsen af anmeldelsen gjort indsigelse, kan etableringen, ændringen eller udvidelsen bringes til udførelse. Hvis forholdet kræver dispensation, tilladelse eller godkendelse efter denne bekendtgørelse, skal der ansøges herom i forbindelse med anmeldelsen. I så fald må etableringen, udvidelsen eller ændringen, uanset bestemmelsen i 1. punktum, ikke

påbegyndes, medmindre dispensation, tilladelse eller godkendelse er meddelt.

Stk. 5. Har kommunalbestyrelsen gjort indsigelse, må etablering, udvidelse eller ændring ikke påbegyndes, før kommunalbestyrelsen har meddelt afgørelse om, under hvilke nærmere betingelser projektet kan gennemføres.'

Bekendtgørelsen indeholdt i bilag 1 en angivelse af beregningsfaktorer ved beregning af dyreenheder, jf. § 2. Om slagtesvin indeholdt bilaget følgende oplysninger:

Husdyrart: Slagtesvin

Enhed: Prod.dyr

Vægt:	Dyreenheder	
	Antal til 1 Dyreenhed:	pr. dyr:
25-95 kg	30	0,033
25-98 kg	28	0,036
30-98 kg	30	0,033
30-110 kg	24	0,042

'Bekendtgørelse nr. 877 af 10. december 1998 og bekendtgørelse nr. 1369 af 15. december 2000 blev erstattet af bekendtgørelse nr. 604 af 15. juli 2002 der trådte i kraft den 1. august 2002. Visse af bekendtgørelsens bestemmelser trådte dog først i kraft på et senere tidspunkt.

Et væsentligt spørgsmål i sagen er hvor stor svineproduktionen på ejendommen (X) var før (B) overtog ejendommen. De oplysninger som De og Brædstrup Kommune har givet om dette spørgsmål, er ikke overensstemmende. De har gjort gældende at produktionen har haft et omfang der svarer til 80 dyreenheder, subsidiært 75 dyreenheder, mens Brædstrup Kommune har lagt til grund at produktionen frem til 1999 havde et omfang der svarede til 63 dyreenheder. De har i klagen til mig anmodet mig om at tage stilling til spørgsmålet om størrelsen af produktionen.

Ombudsmandsinstitutionen er ikke egnet til at afklare et bevisspørgsmål som det foreliggende fordi ombudsmanden i al-

mindelighed ikke har mulighed for at afhøre vidner i sagen, men behandler klager på et skriftligt grundlag. En endelig konstatering af hvor stor svineproduktionen på ejendommen (X) var før (B) overtog ejendommen, vil ikke kunne gennemføres inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse, men må efter min opfattelse ske ved domstolene.

Reglerne i husdyrgødningsbekendtgørelsens §§ 4, 29 og 30 skal anvendes når der på en ejendom sker etablering, udvidelse eller ændring af et husdyrbrug. Den omstændighed at der indføres nye regler på området som eventuelt indeholder skærpede krav til husdyrproduktionen, indebærer imidlertid ikke at de nye regler skal anvendes på et husdyrbrug som allerede er etableret, medmindre der er tale om en udvidelse eller ændring af husdyrbruget.

Ejendommen (X) havde, også før (B) overtog den, været anvendt til produktion af slagtesvin, men efter det oplyste havde der inden ejerskiftet været en periode hvor produktionen var indstillet eller kun havde et ganske ringe omfang. Det rejser spørgsmål om hvorvidt der foreligger et kontinuitetsbrud, altså om den hidtidige produktion på ejendommen må anses for afbrudt i et sådant omfang at en genoptagelse af produktionen skal betragtes som en ny etablering af en produktion. Husdyrgødningsbekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven, men hverken bekendtgørelsen eller loven indeholder regler om kontinuitetsbrud.

Spørgsmålet om kontinuitetsbrud opstår ikke kun i forhold til husdyrgødningsbekendtgørelsen, men også i forhold til flere andre regelsæt på det miljøretlige område, og det har ikke kun betydning i sager hvor retten til at anvende ejendommen beror på at anvendelsen har fundet sted før indførelsen af regler i lovgivningen hvorefter denne anvendelse forudsætter en tilladelse eller dispensation, men

også i sager hvor en sådan ret beror på en tilladelse eller dispensation fra lovgivningens almindelige regler. Den miljøretlige lovgivning indeholder flere regler om såvel dette spørgsmål som om det beslægtede spørgsmål om bortfald af en tilladelse eller dispensation der ikke er blevet udnyttet inden for en vis tid efter at den er blevet meddelt. Planloven (nu lovbeholdning nr. 883 af 18. august 2004 om planlægning) indeholder i § 56 følgende regler:

'§ 56. En tilladelse eller dispensation efter denne lov bortfalder, hvis den ikke er udnyttet inden 3 år efter, at den er meddelt.

Stk. 2. En hidtidig ret til at udnytte en ejendom på en måde, som er i strid med § 38 a, en lokalplan eller en efter § 68, stk. 2, opretholdt plan, eller som ville kræve tilladelse eller dispensation efter denne lov, bortfalder, når retten ikke har været udnyttet i 3 på hinanden følgende år.'

I forarbejderne til denne bestemmelse (Folketingstidende 1990-91, 2. samling, tillæg A, sp. 1794) er anført følgende:

'I stk. 1 indføres en generel forældelsesregel for ikke-udnyttede tilladelser eller dispensationer svarende til bestemmelsen i by- og landzonelovens § 9, stk. 10. Bestemmelsen indskrænker ikke adgangen til at meddele midlertidige tilladelser eller dispensationer.

Stk. 2 svarer til sommerhuslovens § 7 b, stk. 1, og lovfæster generelt den hidtidige administrative praksis, hvorefter længerevarende ophold i en hidtil lovligt eksisterende anvendelse af en ejendom indebærer, at mellemkommende lovgivning eller planlægning skal respekteres. Hvis retten til at udnytte en ejendom hviler på en egentlig tilladelse eller dispensation fra lovgivning eller planlægning, bortfalder tilladelsen eller dispensationen dog ikke på grund af ophold i udnyttelsen, medmindre dette er fastsat som et vilkår i det

konkrete tilfælde eller fremgår af loven, sammenhold § 40, stk. 2, og § 41, stk. 3.'

Ved lov nr. 282 af 12. maj 1999 om ændring af lov om naturbeskyttelse og af lov om ændring af lov om planlægning og lov om naturbeskyttelse blev naturbeskyttelseslovens §§ 8 og 15 ændret således at der blev indført forbud mod tilplantning af arealer som er i landbrugsmæssig drift og som er omfattet af reglerne om klitfredning eller kystbeskyttelse. I Miljø- og Energiministeriets vejledning om 300 m strandbeskyttelses- og klitfredningszone (2000), pkt. 4.2.2, er anført følgende om tilplantningsforbuddet:

'Tilplantningsforbuddet omfatter kun ny tilplantning efter ikrafttrædelsen af de nye beskyttelsesbestemmelser. Hvis et areal i en af beskyttelseszonerne er blevet tilplantet lovligt før dette tidspunkt, det være sig som skov, frugtplantage eller til juletræer, kan denne driftsform fortsætte under forudsætning af, at gentilplantning foretages snarest efter afdrift, dvs. uden unødvendigt kontinuitetsbrud. Specielt om bær- og frugtplantager inden for den udvidede strandbeskyttelseszone fremgår det af folketingsudvalgets betænkning over forslaget til loven af 12. maj 1999, at gentilplantning med bærbuske eller frugttræer vil være lovlig, selv om der går op til 6-7 år fra afdrivningen af bær- og frugtavlsvbevoksningen, og til en ny plantes. Af udvalgsbetænkningen over kystlovforslaget fremgår det tilsvarende om nåletræsbevoksninger til produktion af juletræer, at gentilplantning inden for den udvidede strandbeskyttelseszone vil være lovlig, selv om der går op til 6-7 år mellem afdrivningen af en sådan bevoksning og gentilplantningen.'

Herudover kan nævnes naturbeskyttelseslovens § 66, stk. 2, som fastsætter at en tilladelse bortfalder hvis den ikke udnyttes inden 3 år efter at den er meddelt eller ikke har været udnyttet i 3 på hinanden følgende år. Tilsvarende bestemmelser findes i råstoflovens § 10, stk. 6, og § 24,

stk. 1. Det fremgår af skovlovens § 42 at en afgørelse der er meddelt efter lovens § 4, § 29, stk. 1, eller § 38 eller efter regler der er udstedt efter loven, bortfalder hvis den ikke er udnyttet senest 3 år efter at den er meddelt, medmindre andet er bestemt i afgørelsen. Efter bygningsfredningslovens § 29 bortfalder tilladelser, samtykke mv. i henhold til loven såfremt de ikke er udnyttet inden 5 år fra meddelelsen. Efter tøndermarsklovens § 43 bortfalder tilladelser der er meddelt efter loven eller i henhold til forskrifter som er udstedt i medfør af loven, såfremt de ikke er udnyttet inden 5 år efter meddelelsen. I henhold til vandforsyningslovens § 35 kan en tilladelse til vandindvinding tilbagekaldes uden erstatning når indvinding ikke er sket inden for et sammenhængende tidsrum af 5 år.

Kontinuitetsbrud har flere gange været behandlet i praksis på ulovbestemt grundlag. I brevet af 27. september 2002 til Brædstrup Kommune henviste De til en afgørelse som var blevet truffet af Miljøankenævnet den 26. juli 1991, og som er omtalt i Jørgen Bjerring og Gorm Møller, Miljøbeskyttelsesloven af 1991 med kommentarer (1998), s. 363. Ved afgørelsen tiltrådte Miljøankenævnet at genoptagelse af driften af en virksomhed der havde været ude af drift i tre år, krævede godkendelse efter reglerne i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. De henviste endvidere til en afgørelse truffet af Miljøklagenævnet den 25. april 1994 som er optrykt i Kendelser om Fast Ejendom, 1994, s. 272. Ved denne afgørelse fastslog Miljøklagenævnet at en del af en grusgrav som havde været anvendt til fyldplads før den 1. oktober 1974 hvor den tidligere miljøbeskyttelseslov trådte i kraft, var undtaget fra godkendelsespligten for nye anlæg mv. som fastsat i § 33 i den gældende miljøbeskyttelseslov, uanset at deponeringen midlertidigt havde været indstillet ca. 2 ½ år i 1989-91.

I brevet af 18. november 2002 til Brædstrup Kommune henviste De til en dom som var blevet afsagt af Østre Landsret den 18. april 2002. Dommen angik en sag hvor en virksomhed i 1988 havde fået en godkendelse af Storstrøms Amt til at foretage metalraffinering på grundlag af gamle ledninger og kabler. Godkendelsen var givet efter § 35 i den dagældende miljøbeskyttelseslov. I 1994 ophørte den maskinelle produktion, men virksomheden anførte under retssagen at der havde fundet en manuel produktion sted efter 1994. I 1998 inddrog amtet godkendelsen, og Østre Landsret fandt ikke grundlag for at tilsidesætte denne afgørelse som ugyldig. I landsrettens præmisser er bl.a. anført følgende:

‘Det må herefter lægges til grund, at der fra 1994 til amtets afgørelse i august 1998 ikke har været udøvet den virksomhed, som var tilladt efter godkendelsen. Amtets afgørelse af 7. august 1998 om bortfald af miljøgodkendelsen er baseret på en administrativ praksis i tilknytning til § 35 i den dagældende lov om miljøbeskyttelse. Efter denne administrative praksis er det en forudsætning for en miljøgodkendelse, at den godkendte virksomhed udøves med en vis kontinuitet, således at manglende udøvelse af virksomheden i hvert fald i mere end tre år medfører, at godkendelsen bortfalder, og at der skal ansøges om ny tilladelse, hvis virksomheden ønskes genoptaget.’

Det er oplyst at dommen blev anket til Højesteret, men Højesteret har oplyst over for en af mine medarbejdere at anken senere er blevet frafaldet.

Statsamtet Vestsjælland har i en udtalelse af 4. august 2004 givet udtryk for at genoptagelse af en svineproduktion på en ejendom skulle godkendes efter § 4 i husdyrgødningsbekendtgørelsen. Statsamtet lagde navnlig vægt på at svineproduktionen var blevet afviklet i oktober 1994 og

tidligst blev genetableret i februar eller marts 1997.

Naturklagenævnet traf i 1997 en afgørelse hvorefter en genåbning af en motocrossbane krævede at der blev udarbejdet et VVM-tillæg til regionplanen, da en genåbning af banen måtte betragtes som et nyanlæg efter reglerne i planloven og VVM-bekendtgørelsen. Banen var blevet lukket da der var blevet nedlagt et forbud efter miljøbeskyttelsesloven, men dette kunne efter Naturklagenævnets opfattelse ikke i sig selv medføre at der var tale om et nyanlæg i VVM-reglernes forstand. Det var derimod afgørende for sagens udfald at banen rent faktisk ikke havde været anvendt i mere end tre år, mens det var uden betydning hvad der var årsagen hertil, herunder om dette skyldtes myndighedernes eller ansøgerens forhold. Afgørelsen er optrykt i Miljøretlige Afgørelser og Domme, 1997, s. 524.

Folketingets Ombudsmand afgav den 29. marts 1982 en udtalelse i en sag hvor Århus Amtskommune den 18. oktober 1979 havde truffet afgørelse om at en zonestilladelse til bebyggelse af en ejendom på Anholt med et sommerhus som amtskommunen havde meddelt ejeren den 12. februar 1976, måtte anses for bortfaldet. Afgørelsen blev indbragt for Planstyrelsen og senere Miljøministeriet som begge stadfæstede amtskommunens afgørelse. Ved afgørelsen havde myndighederne lagt vægt på den tid som var gået siden tilladelsen var blevet givet. Desuden blev der lagt vægt på at ejendommen lå uden for det område som i 1978 ved en partiel byplanvedtægt (og senere i en lokalplan) var blevet udlagt til sommerhusområde, og at myndighederne efter 1977 var blevet yderst tilbageholdende med at tillade sommerhusbebyggelse i de kystnære områder, ligesom man lokalt på Anholt var blevet yderst tilbageholdende med at tillade sommerhusbebyggelse uden for de sommerhusområder der nu

var blevet fastlagt. Ombudsmanden gav udtryk for at i en periode hvor den planlægningsmæssige udvikling forløber særlig hurtigt, kan hensynet til i videst muligt omfang at søge de seneste planlægningsmæssige dispositioner virkeliggjort vel indgå som et væsentligt element i den mere generelt prægede vurdering af inden for hvilken tidsramme tilladelser efter zonetilgivningen normalt må forudsættes udnyttet. Ombudsmanden mente dog at for en principiel forvaltningsretlig vurdering kan mellemkommende ændringer i den planlægning der gælder for et bestemt område, ikke i sig selv tillægges betydning for den konkrete vurdering af om en tidligere meddelt tilladelse kan anses for bortfaldet ved forældelse eller i øvrigt ved passivitet fra modtagerens side. I forhold til allerede meddelte tilladelser vil hensynet til at fastholde intentionerne bag en senere gennemført planlægning for det pågældende område kun kunne tilgodeses dels inden for rammerne af forvaltningsrettens almindelige regler om tilbagekaldelse af forvaltningsakter, dels i forbindelse med myndighedernes stillingtagen til om en foreliggende tilladelse der må anses for bortfaldet ved forældelse, skal fornys. Ombudsmanden fremhævede endvidere at zonetilgivningen i den foreliggende sag var blevet givet på vilkår bl.a. at ejendommen skulle være forsynet med vandværk, at amtskommunen var bekendt med de vandværksmæssige forsyningsvanskeligheder på Anholt og derfor måtte formodes at være bekendt med at der kunne gå nogen tid inden det stillede vilkår ville kunne opfyldes, og at ejeren af ejendommen havde holdt sig orienteret om mulighederne for at få vandværk vand indlagt på ejendommen og havde søgt om byggetilladelse ca. et år før det tidligste tidspunkt hvor dette kunne ske. Ombudsmanden udtalte at han under disse omstændigheder måtte nære afgørende betænkelighed ved at tilslutte sig den op-

fattelse at zonetilgivningen var bortfaldet ved forældelse. Miljøministeriet fastholdt imidlertid sin opfattelse, og derefter blev sagen indbragt for Østre Landsret. Landsretten dømte Miljøministeriet til at anerkende at ejeren var berettiget til at bygge et sommerhus på sin ejendom, og henviste til de samme forhold angående den konkrete ejendom som ombudsmanden havde lagt vægt på. Dommen er optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen, 1985, s. 446.

I et brev af 13. november 2002 anmodede De Skov- og Naturstyrelsen om retningslinjer for hvornår der kan siges at foreligge et kontinuitetsbrud vedrørende erhvervs-mæssige husdyrhold, og i den forbindelse henviste De bl.a. til dommen afsagt af Østre Landsret den 18. april 2002. Skov- og Naturstyrelsen besvarede Deres henvendelse i et brev af 18. november 2002. Styrelsen anførte følgende:

'Rådgivningscentret (...) har i brev af 13. november 2002 bedt om en tilkendegivelse fra styrelsen om, hvorvidt de retningslinjer, der følger af den kommenterede miljøbeskyttelseslov, og de heri omtalte afgørelser fra henholdsvis Miljøankenævnet og Miljøklagenævnet samt en afsagt landsretsdom fra 18. april 2002 (Østre Landsret 8. afd. B-3282-98), kan antages at være retningsgivende ved afgørelsen af, om der foreligger et kontinuitetsbrud i forhold til en lovlig drift af et husdyrhold, der er omfattet af husdyrgødningsbekendtgørelsen.

Skov- og Naturstyrelsen finder, at de nævnte kilders afgørelser om kontinuitetsbrud i relation til miljøgodkendte virksomheder, i princippet kan anses som retningsgivende ved bedømmelsen af, om der foreligger kontinuitetsbrud i forhold til et husdyrbrug omfattet af husdyrgødningsbekendtgørelsen.

Det betyder i praksis, at de anførte principper mv. kan indgå som led i den konkrete vurdering, der skal foretages i hver

enkelt sag. Herunder den i landsretsdommen omtalte administrative praksis om, at det er en forudsætning for en tilladelse/godkendelse, at den pågældende virksomhed udøves med en vis kontinuitet. Dette betyder, at manglende udøvelse af virksomheden i hvert fald i mere end tre år medfører, at godkendelsen bortfalder, og at der skal ansøges om ny godkendelse, hvis virksomheden ønskes genoptaget.

Styrelsen finder derudover i relation til udnyttelsen af fx en meddelt lokaliseringsgodkendelse, at såfremt denne indeholder et vilkår om, at den bortfalder, hvis den ikke er udnyttet inden for en frist (fx 2 år), så er udgangspunktet, at godkendelsen først anses for at være udnyttet, når det pågældende byggeri er gennemført og virksomheden er taget i drift. Dvs. at husdyrholdet er indsat, eller at gyllebeholderen er taget i brug inden udløbet af den fastsatte periode. Det er således ikke tilstrækkeligt, at et byggeri er påbegyndt.

Skov- og Naturstyrelsen finder endelig anledning til at bemærke, at såfremt en lokaliseringsgodkendelse/tilladelse kun er blevet udnyttet delvist over en periode ved, at der fx ikke er indsat så mange dyr, som lokaliseringsgodkendelsen/tilladelsen oprindeligt gav mulighed for, da kan den pågældende landmand ikke om x antal år gøre krav på, at han har ret til at udvide sin produktion *uden videre* med henvisning til den tidligere meddelte 'skuffegodkendelse'. Baggrunden er, at omgivelserne i almindelighed vil have disponeret i tillid til, at produktionen ligger på det niveau, som har været i en periode. Hvis landmanden ønsker produktionen op på det tidligere ansøgte niveau, kræves der således en godkendelse/tilladelse til udvidelsen efter fornyet forhåndsanmeldelse. Hvad angår periodens længde henvises til den ovenfor nævnte administrative praksis i landsretsdommen.'

Skov- og Naturstyrelsen har i et notat angående den husdyrgødningsbekend-

gørelse som trådte i kraft den 1. august 2002, fremsat bemærkninger angående spørgsmålet om kontinuitetsbrud som helt svarer til det som fremgår af styrelsens brev af 18. november 2002 til Dem.

Miljøcenter Horsens I/S' brev af 7. marts 2002, hvorved Brædstrup Kommunes afgørelse af 4. marts 2002 blev meddelt (B), måtte forstås sådan at det var kommunens opfattelse at der forelå et kontinuitetsbrud således at der ikke kunne etableres en ny produktion på ejendommen uden en forhåndsanmeldelse og godkendelse. Brevet indeholdt ikke en begrundelse for afgørelsen, herunder en redegørelse for den retsopfattelse som dannede grundlag for kommunens bedømmelse af spørgsmålet om kontinuitetsbrud. Derimod er der i brevet af 28. november 2002, hvor kommunen fastholdt sin afgørelse, redegjort for kommunens opfattelse på dette punkt. Endvidere har kommunen i udtalelsen af 20. november 2003 til mig anført at kommunen vurderede produktionsstoppets længde som et kontinuitetsbrud idet periodens længde i almindelighed måtte berettige til den opfattelse at produktionen var ophørt. Jeg vender tilbage til spørgsmålet om begrundelsen for kommunens afgørelse nedenfor.

De har i brevet af 19. december 2002 til Skov- og Naturstyrelsen anført at der ved afgørelse af spørgsmålet om hvorvidt der foreligger et kontinuitetsbrud, må tages udgangspunkt i at der er tale om en ret for en indehaver af en virksomhed til at bibeholde en produktion. Hvis denne ret ikke udøves med en vis kontinuitet, bortfalder denne rettighed. På denne baggrund er det Deres opfattelse at ændringer i en virksomheds omgivelser ikke kan være afgørende for om der foreligger kontinuitetsbrud, men at spørgsmålet alene afhænger af i hvor lang en periode og i hvilket omfang produktionen har været indstillet. I brevet af 27. september 2002 gjorde De gældende at en afbrydelse af pro-

duktionen i op til 2½ år ikke ville bevirke at en genoptagelse af produktionen forudsatte en tilladelse efter husdyrgødningsbekendtgørelsen. Desuden anførte De at produktionen på ejendommen (X) havde været afbrudt i perioden fra 1. maj 1999 til begyndelsen af september 2001, altså en periode på 2 år og 4 måneder. I den forbindelse så De bort fra den produktion der havde fundet sted i perioden fra 1. oktober 1999 til 1. marts 2000, og hvis omfang De ikke havde undersøgt.

Jeg er enig i det af Skov- og Naturstyrelsen anførte hvorefter afgørelsen af sager om kontinuitetsbrud må ske på grundlag af en konkret vurdering af hver enkelt sag, og ved denne vurdering må flere forskellige hensyn inddrages. For så vidt angår sager hvor retten til at anvende ejendommen beror på at anvendelsen har fundet sted før indførelsen af regler i lovgivningen hvorefter denne anvendelse forudsætter en tilladelse eller dispensation, ville det således antagelig i mange tilfælde lægge en betydelig begrænsning på ejerens eller brugerens muligheder for at disponere på en rimelig måde hvis selv en kortvarig indstilling eller ændring af den hidtidige anvendelse af ejendommen medførte at ejeren eller brugeren mistede retten til at anvende ejendommen på samme måde som hidtil. På den anden side må selve den omstændighed at den nævnte ret alene beror på den hidtidige anvendelse af ejendommen, og at denne anvendelse efter senere indførte bestemmelser i lovgivningen forudsætter en tilladelse eller dispensation, indebære at retten ophører når anvendelsen har været indstillet eller ændret i en længere periode. Også hensynet til naboer og andre som kan have indrettet sig i tillid til at den hidtidige anvendelse af ejendommen er ophørt eller ændret, taler for at retten til at anvende ejendommen på samme måde som tidligere ophører når denne anvendelse har været ændret eller indstillet i en periode. Herudover må det

efter min opfattelse tillægges betydning om myndighederne ved tilkendegivelser eller på anden måde har givet den pågældende ejer eller bruger en berettiget forventning om at retten til at anvende ejendommen på samme måde som hidtil ikke er bortfaldet. Desuden må det tillægges en vis betydning om det skyldes myndighedernes forhold eller ejerens eller brugerens forhold at den hidtidige anvendelse af ejendommen blev indstillet eller ændret.

Nogle af de nævnte hensyn må betragtes som generelle i den forstand at de må forventes at gøre sig gældende i alle eller hovedparten af de her nævnte sager. Det gælder hensynet på den ene side til ejerens eller brugerens muligheder for at disponere på en rimelig måde og på den anden side til den omstændighed at den nævnte ret alene beror på den hidtidige anvendelse af ejendommen, og hensynet til naboer og andre som kan have indrettet sig i tillid til at den hidtidige anvendelse af ejendommen er ophørt eller ændret. Disse hensyn har også betydning for bedømmelsen af den foreliggende sag. Særlig hvad angår hensynet til naboer og andre som kan have indrettet sig i tillid til at den hidtidige anvendelse af ejendommen er ophørt eller ændret, bemærker jeg at Brædstrup Kommune den 21. februar og 24. november 2002 modtog en klage fra en række personer som var naboer til eller boede i nærheden af ejendommen (X), over at der var blevet genindsat grise på ejendommen.

Efter det oplyste anmodede den daværende ejer af ejendommen i et brev af 19. april 2001 Miljøcenter Horsens I/S om at der som tidligere måtte produceres 2.400 slagtesvin om året, svarende til 80 dyreenheder, på ejendommen. Miljøcenter Horsens I/S svarede ham i et brev af 10. maj 2001 at dyreholdet kunne fortsætte som tidligere i eksisterende stald på ejendommen. Herved gav myndighederne ejeren

en forventning om at retten til at anvende ejendommen på samme måde som hidtil ikke var bortfaldet. Miljøcenter Horsens I/S har imidlertid senere givet udtryk for at behandlingen af sagen havde hvilet på oplysninger om svineproduktionen fra den tidligere ejer som ikke var korrekte. Hvis dette er korrekt, kan det ikke give mig anledning til bemærkninger at myndighederne ikke anså sig forpligtet af tilsagnet i brevet af 10. maj 2001. Som tidligere nævnt vil en endelig konstatering af hvor stor svineproduktionen på ejendommen (X) var før (B) overtog ejendommen, ikke kunne gennemføres inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse.

Som nævnt ovenfor må det ved vurderingen af om der foreligger et kontinuitetsbrud, tillægges en vis betydning om det skyldes myndighedernes forhold eller ejerens eller brugerens forhold at den hidtidige anvendelse af ejendommen blev indstillet eller ændret. Af brevet af 23. august 2001 fra Jordbrugskommissionen for Vejle Amt til Direktoratet for FødevarerErhverv fremgår det at det telefonisk var blevet oplyst over for jordbrugskommissionen at årsagen til at produktionen på ejendommen var lukket i en periode, var sygdom i besætningen samt deraf følgende økonomiske forhold, herunder også forsøg på salg af ejendommen. Der er således tale om omstændigheder som ikke skyldes myndighedernes forhold og, antager jeg, heller ikke den daværende ejers forhold.

På denne baggrund må bedømmelsen af spørgsmålet om hvorvidt der forelå et kontinuitetsbrud, foretages på grundlag af mere almene vurderinger af hvor længe afbrydelsen af produktionen skal have været før der kan siges at foreligge et kontinuitetsbrud.

De har givet udtryk for at produktionen på ejendommen (X) var indstillet i en periode på 2 år og 4 måneder, mens Brædstrup Kommune i afgørelsen af 28. no-

vember 2002 har lagt til grund at produktionen var indstillet i en periode på minimum 2 år og 4 måneder. Ved bedømmelsen af det foreliggende spørgsmål må der efter min opfattelse lægges vægt på at i alle de tilfælde hvor der i den miljøretlige lovgivning er taget stilling til spørgsmålet om kontinuitetsbrud, er det fastlagt at der kræves en periode på enten 3 eller 5 år før der foreligger et kontinuitetsbrud. Jeg har endvidere lagt vægt på at i de fleste tilfælde hvor det i praksis på ulovbestemt grundlag er antaget at der forelå kontinuitetsbrud, har der foreligget en afbrydelse på mindst 3 år, og i den sag som Miljøklagenævnet tog stilling til i afgørelsen af 25. april 1994, blev en midlertidig indstilling af aktiviteten i ca. 2½ år efter en konkret vurdering ikke anset for tilstrækkelig til at der forelå kontinuitetsbrud. Det må imidlertid også tages i betragtning at ingen af de nævnte afgørelser eller det retsgrundlag som i øvrigt har betydning for sagen, udelukker at man efter en konkret vurdering af en sag som den foreliggende kan nå frem til at kontinuitetsbrud foreligger efter en afbrydelse i produktionen der har været kortere end 3 år, og at Statsamtet Vestsjælland i en sag hvor svineproduktionen på en ejendom ligesom i den foreliggende sag havde været indstillet i ca. 2 år og 4 måneder, antog at der forelå et kontinuitetsbrud. Under disse omstændigheder mener jeg ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at fastslå at den afgørelse som Brædstrup Kommune traf, ikke havde tilstrækkelig hjemmel.

Der er i den forbindelse det særlige problem at to af de forhold som Brædstrup Kommune lagde vægt på ved afgørelsen af 28. november 2002, ikke kan anses for lovlige kriterier i forbindelse med afgørelsen af om der forelå et kontinuitetsbrud. Det drejer sig om dels det forhold at byrådet i 1997 havde besluttet at der skulle ske en byudvikling i (Y)-by med henblik på inddragelse i byzone, dels det forhold at

den ønskede produktion på ejendommen ikke levede op til de afstandskrav som var blevet indført fra den 1. januar 2001 ved en ændring af husdyrgødningsbekendtgørelsen. Disse forhold må anses for mellemkommende ændringer i de planlægningsmæssige og lovgivningsmæssige omstændigheder som ikke i sig selv kan tillægges betydning for den konkrete vurdering af om en tidligere erhvervet ret (eller en tidligere meddelt tilladelse) kan anses for bortfaldet ved forældelse eller i øvrigt ved passivitet. Jeg henviser til det som er anført i ombudsmandens ovenfor nævnte brev af 29. marts 1982.

Jeg anser det for kritisabelt at disse forhold indgik ved kommunens afgørelse, men det kan dog efter min opfattelse ikke medføre at afgørelsen om at der forelå et kontinuitetsbrud, skal anses for ugyldig. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at de to andre forhold som efter det oplyste indgik ved kommunens afgørelse, længden af produktionsstoppet samt det forhold at omgivelserne/naboerne i almindelighed havde disponeret i tillid til at virksomhedens drift var ophørt, må anses for lovlige. Derudover har jeg lagt vægt på at afgørelsen af 28. november 2002 alene indeholdt en beslutning om at fastholde den tidligere trufne afgørelse af 7. marts 2002, og at der ikke foreligger oplysninger om at der ved denne afgørelse indgik ulovlige kriterier. Den omstændighed at afgørelsen af 7. marts 2002 ikke var ledsaget af en begrundelse, kan efter min opfattelse ikke føre til et andet resultat. Jeg henviser til Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 853. Jeg har gjort Brædstrup Kommune bekendt med min opfattelse.

Det må efter min opfattelse anses for uheldigt at lovgivningen på dette område, i modsætning til flere andre love inden for miljøområdet, ikke indeholder regler om kontinuitetsbrud. Jeg har derfor henstillet til Skov- og Naturstyrelsen at styrelsen tager initiativ til at der indsættes regler i mil-

jøbeskyttelsesloven om kontinuitetsbrud i forbindelse med en kommende revision af loven.

Begrundelse

Da der er en nær sammenhæng mellem spørgsmålet om det saglige grundlag for Brædstrup Kommunes afgørelse og spørgsmålet om begrundelsen for afgørelsen, har jeg også behandlet sidstnævnte spørgsmål.

Forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 som senest ændret ved lov nr. 215 af 31. marts 2004) indeholder følgende bestemmelser i §§ 22 og 24:

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

...

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

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

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

(B) fik ikke medhold ved afgørelsen af 7. marts 2002, men alligevel var den ikke ledsaget af en begrundelse. Da afgørelsen var blevet truffet af Brædstrup Kommune, var det kommunen som havde pligt til at sikre sig at (B) fik en begrundelse i overensstemmelse med forvaltningslovens

regler. Jeg anser det for kritisabelt at dette ikke skete.

Da Miljøcenter Horsens I/S den 12. april 2002 besvarede et brev fra Ejendoms-kontoret for landboorganisationer i Vejle Amt der havde anmodet om dokumentation for at afgørelsen af 7. marts 2002 var i orden, henviste miljøcenteret til husdyr-gødningsbekendtgørelsens §§ 4 og 29. Men da Brædstrup Kommune den 28. november 2002 meddelte Dem at kommunen fastholdt den tidligere truffne afgørel-

se, henviste den til bekendtgørelsens §§ 4 og 30. Dette giver indtryk af at kommunen, på trods af det af miljøcenteret oplyste, anså også afgørelsen af 7. marts 2002 for truffet efter bekendtgørelsens §§ 4 og 30, og kommunen burde derfor have oplyst om dette var tilfældet. Jeg har gjort Brædstrup Kommune bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen."

2-1. Afslag på aktindsigt i regeringens klimastrategi

J.nr. 2003-1242-101.

Beretningen for 2004, s. 98

På baggrund af ombudsmandens henstilling herom genoptog Finansministeriet behandlingen af aktindsigtssagen. Ministeriet traf herefter den 3. november 2004 afgørelse om at imødekomme fondens anmodning om aktindsigt yderligere. Ifølge afgørelsen udleverede ministeriet således en række baggrundsnotater til fonden, ligesom ministeri-

et gav fonden indsigt i en mængde oplysninger i interne dokumenter udarbejdet af det nedsatte udvalg.

Jeg meddelte den 23. november 2004 såvel ministeriet som fonden at jeg på det foreliggende grundlag ikke foretog mig mere i sagen.

4-1. Sagsbehandlingstid i Sundhedsvæsenets Patientklagenævn og nævnets manglende underretning om sagens behandling

J.nr. 2004-1255-400

Beretningen for 2004, s. 153

Ved brev af 14. oktober 2004 oplyste Sundhedsvæsenets Patientklagenævn at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid pr. 31. august 2004 for afgørelser truffet i 2004 var på 9,3 måneder.

Nævnet oplyste endvidere at sagsbehandleren efter en konkret vurdering har mulighed for at foretage stjernehøring af flere sagskyndige konsulenter. Nævnet forklarede at der ved stjernehøring forstås at en klagesag som omhandler forskellige sundhedsfaglige specialer, sendes ud til flere forskellige sagskyndige konsulenter samtidig. Det blev oplyst at dette af ressourcemæssige grunde ikke sker i alle sager med forskellige sundhedsfaglige specialer.

Om underretningsproceduren i Patientklagenævnet oplyste nævnet at det ved antagelsen af sagen underretter parterne om hvor lang den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er. På daværende tidspunkt blev der underrettet om at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var 9 måneder.

Når 9 måneder er forløbet efter antagelse af sagen, underretter nævnet parterne om sagen således at parterne modtager første underretning 9 måneder efter antagelse af sagen og anden underretning 12 måneder efter antagelse af sagen. Herefter skal der foreta-

ges underretning efter behov, dog mindst hver tredje måned.

I brev af 24. august 2005 meddelte ombudsmanden Sundhedsvæsenets Patientklagenævn at han var bekendt med at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid efter resultatkontrakten for 2004 ved udgangen af 2004 ikke måtte overstige 11 måneder, og at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for hele 2004 var på 9,7 måneder.

Henset til at der er tale om en gennemsnitlig sagsbehandlingstid, tog ombudsmanden det oplyste til efterretning. Ombudsmanden forudsatte herved at den tid der medgår til behandling af ikke komplicerede sager, er noget kortere end 9,7 måneder, og at særlige konkrete omstændigheder gør sig gældende i de sager hvori sagsbehandlingstiden overstiger 12 måneder, jf. ombudsmandens "Rapport om undersøgelse af 60 sager fra Sundhedsvæsenets Patientklagenævn", marts 2002. Ombudsmanden forudsatte endvidere at der i den enkelte sag hvor muligheden for stjernehøring foreligger, foretages en konkret vurdering af hvorvidt en sådan bør foretages.

Ombudsmanden tog det oplyste om Patientklagenævnets underretningsprocedure til efterretning og foretog sig herefter ikke mere i sagen.

5-4. Afslag på ansættelse som politibetjent og aktindsigt i form af kopi af prøvedokumenter

J.nr. 2002-0406-810

Beretningen for 2004, s. 198

I brev af 6. september 2005 meddelte Justitsministeriet mig at Rigspolitechefen var indstillet på at indføre en ordning hvor der også skete mundtlig partshøring af de ansøgere der blev vurderet til karakteren 2 efter holdopgaven, og at der i disse tilfælde blev udarbejdet et notat om baggrunden for vurderingen.

For ansøgere der blev vurderet til karakteren 3-5, mente Rigspolitechefen ikke at der var samme behov for en tilsvarende procedure. I de tilfælde hvor der blev givet afslag på ansættelse, ville det ikke være resultatet

af holdopgaven der på nogen måde var udslagsgivende for afgørelsen idet en bedømmelse til karakteren 3-5 i holdopgaven tværtimod talte for en ansættelse. Prøvelederens eventuelle uddybende bemærkninger om grundlaget for vurderingen kunne derfor ikke forventes at få nogen betydning for den endelige afgørelse. Rigspolitechefen henviste desuden til ressourcemæssige betragtninger.

Jeg meddelte herefter ministeriet at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

14-5. Tilkendelsestidspunkt for forhøjet erhvervsevnetab i arbejdsskadesag

J.nr. 2003-2928-024

Beretningen for 2004, s. 439

Den 31. maj 2005 modtog jeg fra Ankestyrelsen en kopi af styrelsens afgørelse af 30. maj 2005. Ved afgørelsen tilkendte Ankestyrelsen den tilskadekomne tømrer et erhvervs-

evnetab på 65 pct. med virkning fra den 1. marts 1986. Samme dag meddelte jeg Ankestyrelsen at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

Egen drift-projekter og inspektioner

Kapitel 4 indeholder ombudsmandens egen drift-projekter og udvalgte inspektionsrapporter.

Egen drift-projekter

Egen drift-projekterne er generelle undersøgelser. Et antal konkrete enkeltsager af samme type fra typisk en myndighed udvælges og gennemgås med henblik på såvel sagsbehandling som afgørelser mv. Egen drift-projekterne omtales også i afsnit I, s. 18 og s. 19.

Inspektioner

En redegørelse for ombudsmandens inspektionsvirksomhed findes i afsnittet *Inspektioner* på s. 715.

Inspektionsrapporterne er opbygget punktvis i forhold til såvel almene problemstillinger som hvad ombudsmanden mere konkret har bemærket under de pågældende inspektioner. Ombudsmandens udtalelser er markeret med en grå streg i venstre side.

Opfølgning på tidligere inspektioner

Opfølgingsrapporterne knytter sig til rapporter optrykt i tidligere udgaver af beretningen. Opfølgingsrapporterne har en overskrift og et nummer der er identisk med det oprindelige. Under overskriften er markeret hvilket år den oprindelige rapport stod at læse i beretningen. Endvidere er der oplysninger om eventuelle tidligere opfølgingsrapporter samt en aktuel status, dvs. om der forventes yderligere opfølgning, eller om inspektionen anses for afsluttet.

Opfølgingsrapporterne indeholder de punkter hvor ombudsmanden har bedt myndigheden eller institutionen udtale sig. Der kan være citeret fra den oprindelige rapport eller fra tidligere opfølgingsrapporter for at opsummere det enkelte punkts problemstilling. Det er dog kun ombudsmandens nye udtalelser som er markeret med en grå streg i venstre side.

Undersøgelse af et antal sager om aktindsigt fra Told- og Skattestyrelsen

(J.nr. 1997-3491-980)

I. INDLEDNING OG SAMMENFATNING	s. 623
II. KARAKTERISTIK AF DET UDVALGTE OMRÅDE	s. 625
A. Indledning	s. 625
B. Forvaltningslovens og offentlighedslovens regler om aktindsigt	s. 625
1. Lovenes anvendelsesområde	s. 625
2. Lovenes systematik	s. 626
3. Hovedreglen.....	s. 626
4. Undtagelse af hele sager.....	s. 626
5. Undtagelse af dokumenter.....	s. 627
6. Undtagelse af enkelte oplysninger	s. 628
7. Tavshedspligtsbestemmelser betydning for aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven.....	s. 629
8. Egenaces	s. 629
C. Særlige tavshedspligtsbestemmelser i skattelovgivningen	s. 629
D. Ægtefællereglen i skattestyrelseslovens § 37A	s. 629
E. Persondataloven	s. 630
F. Forvaltningsprocessuelle regler i aktindsigtssager	s. 632
1. Almindelige forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler	s. 632
2. Særlige forvaltningsprocessuelle regler i relation til aktindsigtssager	s. 632
G. Kompetencen og klagesystemet i aktindsigtssager	s. 634
III. UNDERSØGELSENS INDHOLD	s. 638
A. Kortlægning af sagerne	s. 638
B. Partsbegrebet.....	s. 639
C. Afgørelsesbegrebet.....	s. 647
D. Sagsidentifikation.....	s. 647
E. Undtagelser fra aktindsigt	s. 647
1. Undtagelse af sager	s. 647
a) Personalesager	s. 647
b) Sager om strafferetlig forfølgning/sager inden for strafferetsplejen.....	s. 649

2. Undtagelse af dokumenter.....	s. 650
a) Interne arbejdsdokumenter.....	s. 650
b) Sekretariatsdokumenter	s. 658
c) Myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug for retssager eller ved overvejelse af om retssag skal føres	s. 661
3. Undtagelse af oplysninger	s. 664
a) Forvaltningslovens § 15.....	s. 664
b) Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.....	s. 665
c) Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.....	s. 667
4. Tavshedspligt.....	s. 672
a) Retsgrundlaget.....	s. 672
b) § 37 er en speciel tavshedspligt.....	s. 675
c) Hvilke oplysninger er omfattet af § 37?.....	s. 676
d) Pligt til ekstrahering?.....	s. 677
f) Aktindsigt i anonymiseret form.....	s. 681
F. Sagsbehandlingen m.m.	s. 683
1. Kompetencen i første instans.....	s. 683
2. Sagens oplysning.....	s. 684
3. Videresendelse	s. 686
4. Udsættelse af sagens afgørelse.....	s. 687
5. Partshøring	s. 688
6. Notatpligt.....	s. 693
7. Begrundelse.....	s. 694
8. Klagevejledning	s. 696
a) Om domstolsprøvelse.....	s. 696
b) Administrativ rekurs.....	s. 697
9. 10-dages-frist.....	s. 699
10. Underretning efter persondataloven.....	s. 700
 Appendiks vedrørende sagens videre forløb.....	s. 704
Bilag 1. Brev fra Skatteministeriet, Told- og Skattestyrelsen.....	s. 705

INDLEDNING OG SAMMENFATNING

A. Indledning

I 1990 afsluttede jeg en egen drift-undersøgelse angående et antal sager fra det daværende Skattedepartement vedrørende aktindsigt. I rapporten vedrørende undersøgelsen, der er offentliggjort i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 241ff, konkluderede jeg at myndighederne i deres behandling af de undersøgte aktindsigtssager ikke fuldt ud havde levet op til den standard som lovgivningen på dette område og principperne for god forvaltningsskik forudsætter.

Blandt andet på den baggrund besluttede jeg ultimo 1997 at gennemføre en opfølgning af nævnte undersøgelse, jf. ombudsmandslovens § 17, stk. 2, ved gennemgang af 50 sager fra Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt. Den nye undersøgelse blev rettet mod Told- og Skattestyrelsen som følge af den ændring af myndighedsstrukturen og klagevejene på skatteområdet som fulgte af den nye skattestyrelseslov der var trådt i kraft den 1. april 1990 (lov nr. 824 af 19. december 1989).

Ved den nye lov blev de tidligere myndigheder Statsskattedirektoratet og Tolldirektoratet erstattet af Told- og Skattestyrelsen. Skatteministeren blev ved loven desuden bemyndiget til at fastsætte regler om klageadgang, herunder regler om at afgørelser ikke kunne indbringes for højere administrativ myndighed, jf. skattestyrelseslovens § 38. Denne bemyndigelse (og bemyndigelserne i forvaltningslovens § 16, stk. 5, og offentlighedslovens § 15, stk. 3) blev for så vidt angår afgørelser om aktindsigt, bl.a. udnyttet således at afgørelser om aktindsigt fra Told- og Skattestyrelsen – både 1. instans-afgørelser og afgørelser i klagesager – ikke længere kunne påklages til Skatteministeriets departement, jf. herved bekendtgørelse nr. 653 af 18. september 1990 om klage over visse skatte- og vurderingsmyndigheders afgørelser om aktindsigt, afløst af bekendtgørelse nr.

513 af 16. juni 1994 om klage over afgørelser om aktindsigt. Ved sidstnævnte bekendtgørelse blev Told- og Skattestyrelsen desuden gjort kompetent til at træffe afgørelse om aktindsigt i ligningsrådssager som sekretariat for Ligningsrådet. Bekendtgørelsernes bestemmelser er senere indarbejdet i de såkaldte sagsudlægningsbekendtgørelser (bekendtgørelse nr. 196 af 26. marts 1998, bekendtgørelse nr. 336 af 10. juni 1998, bekendtgørelse nr. 565 af 2. juli 1999, bekendtgørelse nr. 1070 af 17. december 1999, bekendtgørelse nr. 303 af 2. maj 2000, bekendtgørelse nr. 1107 af 13. december 2000, bekendtgørelse nr. 948 af 30. oktober 2001 og bekendtgørelse nr. 520 af 25. juni 2002). Det nævnte system er blevet bibeholdt. Se nærmere nedenfor i afsnit II.G, Kompetence og klagesystemet i aktindsigtssager.

Jeg meddelte min beslutning om at gennemføre den nye undersøgelse til Told- og Skattestyrelsen i brev af 22. december 1997, og jeg bad i brevet styrelsen om at deltage i et møde med henblik på en nærmere drøftelse af emnets afgrænsning og undersøgelsens tilrettelæggelse.

Den 13. marts 1998 afholdt jeg et møde med repræsentanter for Told- og Skattestyrelsen. På mødet aftalte jeg undersøgelsens nærmere tilrettelæggelse og afgrænsning med styrelsen, herunder hvorledes de 50 sager som skulle indgå i undersøgelsen, skulle udvælges. Med brev af 26. marts 1998 modtog jeg herefter 50 sager om aktindsigt fra Told- og Skattestyrelsen.

Af ressourcemæssige grunde blev undersøgelsen af de 50 sager sat i bero.

I brev af 23. april 2002 meddelte jeg Told- og Skattestyrelsen at der nu skulle være mulighed for at gennemføre projektet inden for en kortere tidshorisont. Blandt andet for at fremme undersøgelsesresultatets aktualitet meddelte jeg styrelsen at jeg havde besluttet at anmode om at de 50 sager jeg havde lånt af styrelsen, blev byttet til nogle nyere sager udvalgt efter de samme kriterier som oprindeligt aftalt.

Den 15. juli 2002 modtog jeg 54 nye sager om aktindsigt fra Told- og Skattestyrelsen. Sagerne er afsluttet af Told- og Skattestyrelsen i perioden 16. januar 2001 til 17. april 2002.

Den 7. januar 2004 sendte jeg Told- og Skattestyrelsen min foreløbige rapport om undersøgelsen af sagerne. Told- og Skattestyrelsen afgav på baggrund heraf en udtalelse af 1. februar 2005. Styrelsens bemærkninger er gengivet de steder i rapporten som bemærkningerne vedrører. Derudover er udtalelsen i sin helhed optaget som bilag til rapporten.

De 54 sager er omtalt i denne rapport i anonymiseret form. Told- og Skattestyrelsens journalnumre er erstattet med sagsnumrene fra 1 til 54, personer og selskaber der optræder i sagerne, er benævnt ved bogstavbetegnelser, og lokale og regionale myndigheder (kommuner og told- og skatteregioner) er omtalt ved anonymiserede artsbetegnelser.

B. Sammenfatning

Undersøgelsen har vist at Told- og Skattestyrelsens afgørelser for så vidt angår omfanget af den meddelte aktindsigt i det væsentligste er i overensstemmelse med lovgivningen. I kun få af de undersøgte sager har det kunnet konstateres at der er undtaget oplysninger eller dokumenter som der burde være meddelt aktindsigt i. Disse sager har især drejet sig om anvendelsen af bestemmelsen i offentlighedslovens § 12. Se nærmere nedenfor i afsnit III.E.3.c.

Undersøgelsen har vedrørende det hjemmelmæssige grundlag kun vist generelle problemer i forbindelse med fortolkningen og anvendelsen af bestemmelsen i offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37. Jeg har kritiseret styrelsens fortolkning hvorefter et dokument der indeholder oplysninger omfattet af skattestyrelseslovens § 37 kan undtages fra aktindsigt i sin helhed efter offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelses-

lovens § 37. Se nærmere herom nedenfor i afsnit III.E.4.d.

Undersøgelsen har vist at Told- og Skattestyrelsens sagsbehandling generelt set er god og ikke mindst hurtig. Der er kun konstateret relativt få, tilfældige og ofte mindre væsentlige fejl og mangler i de undersøgte sager.

Dog har der vist sig nogle generelle problemer hvad angår spørgsmålet om anvendelsen i aktindsigtssagerne af en lovbestemt frist fastsat i skattestyrelseslovens § 31, stk. 3, for indbringelse af endelige administrative afgørelser for domstolene og af en klagefrist for administrativ prøvelse fastsat i sagsudlægningsbekendtgørelsen.

Jeg har tilkendegivet som min opfattelse at 3-måneders fristen i skattestyrelseslovens § 31, stk. 3, for indbringelse for domstolene af en endelig administrativ afgørelse ikke finder anvendelse på isolerede aktindsigtsafgørelser. Under hensyn til at der allerede inden jeg afgav min foreløbige rapport i sagen den 7. januar 2004, var taget skridt til at løse dette problem ved en ændring af procesvejledningen, har jeg meddelt Told- og Skattestyrelsen at jeg ikke foretager mig mere vedrørende dette spørgsmål. Se nærmere herom nedenfor i afsnit III.F.8.

Jeg har udtalt at 3-måneders fristen fastsat i sagsudlægningsbekendtgørelsen for klage over (visse) afgørelser truffet i henhold til bekendtgørelsen til en anden forvaltningsmyndighed ikke er gældende i forbindelse med aktindsigtsafgørelser. Jeg udtalte i min foreløbige rapport at jeg ikke foretog mere idet Skatteministeriet i forbindelse med min behandling af en konkret sag havde oplyst at ministeriet i forbindelse med en revision af sagsudlægningsbekendtgørelsen ville overveje spørgsmålet om ophævelse af klagefristen for administrativ klage over afgørelser om aktindsigt. Sagsudlægningsbekendtgørelsen er imidlertid ikke blevet ændret siden jeg afgav min foreløbige rapport, og jeg har derfor bedt nu bedt Told- og Skattestyrelsen om underretning om hvad der videre sker i

sagen. Se nærmere herom nedenfor i afsnit III.F.8.

Told- og Skattestyrelsen har i flere sager valgt at anonymisere dokumenter med henblik på at kunne give aktindsigt i dem. Jeg har konstateret at der ikke er tale om en ensartet praksis hvad angår anonymisering. Jeg har på den baggrund udtalt at der kan være et behov for at Told- og Skattestyrelsen udarbejder nærmere retningslinjer om udlevering af anonymiserede dokumenter. Se nærmere herom nedenfor i afsnit III.E.4.f.

II. KARAKTERISTIK AF DET UDVALGTE OMRÅDE

A. Indledning

I det følgende gives der en oversigt over de regler vedrørende aktindsigt mv. som er relevante i forbindelse med undersøgelsen. I det omfang reglerne efter en gennemgang af sagerne har været genstand for yderligere undersøgelse, er de beskrevet mere indgående nedenfor i afsnit III, Undersøgelsen.

Undersøgelsen angår de regler der gjaldt da Told- og Skattestyrelsen behandlede og eventuelt tillige traf afgørelse i de aktindsigtssager der indgår i undersøgelsen. Ligeledes angår beskrivelsen af reglerne i de følgende afsnit primært de regler der gjaldt dengang. Således indgår bl.a. den ændring af myndighedsstrukturen og klagevejen på skatteområdet der følger af ændringen af skattestyrelsesloven ved lov nr. 292 af 15. maj 2002 hvorved vurderingsrådene og skyldrådene blev nedlagt, og opgaven vedrørende vurdering af fast ejendom blev henlagt til told- og skatteforvaltningen med klageadgang til nyoprettede vurderingsankenævn, ikke. Heller ikke den ændring der gennemførtes ved bekendtgørelse nr. 520 af 25. juni 2002 hvorefter landet nu er inddelt i 8 skatteområder i stedet for som tidligere i henholdsvis 29 told- og skatteregioner og 8 toldcentre, indgår.

B. Forvaltningslovens og offentlighedslovens regler om aktindsigt

Bestemmelser om aktindsigt findes i kapitel 4 i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985, som ændret ved lov nr. 347 af 6. juni 1991, lov nr. 215 af 22. april 2002, lov nr. 382 af 6. juni 2002, lov nr. 215 af 31. marts 2004 og lov nr. 552 af 24. juni 2004) og i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985, som ændret ved lov nr. 347 af 6. juni 1991, lov nr. 504 af 30. juni 1993, lov nr. 276 af 13. maj 1998 og lov nr. 429 af 31. maj 2000).

1. Lovenes anvendelsesområde

Både forvaltningsloven og offentlighedsloven gælder for de organer eller myndigheder der er en del af "den offentlige forvaltning", jf. forvaltningslovens § 1, stk. 1, og offentlighedslovens § 1, stk. 1. Alle de skattemyndigheder der indgår i denne undersøgelse, er omfattet af forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Forvaltningslovens regler gælder kun i forbindelse med afgørelsessager, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1, og § 9, stk. 1, 1. pkt. I modsætning hertil gælder offentlighedsloven for al virksomhed i det offentlige, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1, dvs. både for afgørelsesvirksomhed, faktisk forvaltningsvirksomhed og forvaltningsorganernes udøvelse af privatretlig virksomhed. En modifikation følger dog af offentlighedslovens § 4 der begrænser retten til aktindsigt til at omfatte "dokumenter der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed".

Offentlighedsloven gælder for "enhver", jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., mens forvaltningslovens rettigheder tilkommer "parter", jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1, 1. pkt.

Anmodninger om aktindsigt i sager der ikke er afgørelsessager, skal altid afgøres efter offentlighedsloven uanset ansøgerens stilling i forhold til sagen, idet forvaltningsloven som nævnt ovenfor kun gælder i afgø-

relsessager. Den der beder om aktindsigt, er altid part i selve aktindsigtssagen, dvs. i forbindelse med afgørelsen af om og i hvilken udstrækning der skal meddeles den ønskede aktindsigt. Selve aktindsigtssagen er en afgørelsessag.

Både efter forvaltningsloven og offentlighedsloven skal den der anmoder om aktindsigt, identificere den sag eller de dokumenter der søges aktindsigt i, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1, 2. pkt., og offentlighedslovens § 4, stk. 3.

2. Lovenes systematik

Forvaltningslovens kapitel 4 og offentlighedsloven er i det væsentlige bygget op omkring følgende systematik: Indledningsvis fastslås hovedreglen hvorefter der tilkommer parten/borgerne aktindsigt. Dernæst gøres der undtagelser fra hovedreglen: Først nævnes nogle sagstyper der ikke eller ikke fuldt ud er omfattet af hovedreglen, dernæst begrænses retten til aktindsigt ved at visse dokumenttyper i sager som principielt er omfattet, undtages, og endelig åbnes der mulighed for at oplysninger tilbageholdes på grund af deres karakter. Til sidst tages der stilling til fremgangsmåden ved behandlingen af ansøgninger om aktindsigt, herunder hvilke myndigheder der skal træffe afgørelse.

3. Hovedreglen

Både efter forvaltningsloven og offentlighedsloven skal den aktindsigtssøgende have aktindsigt i samtlige sagens oplysninger medmindre der er hjemmel til at undtage fra aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1, 1. pkt., og § 10, stk. 1, og offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt.

Offentlighedsloven er en minimumslov, og myndighederne kan give aktindsigt i videre omfang (meroffentlighed) end loven tillader, medmindre andet følger af tavshedspligtsreglerne, jf. § 4, stk. 1, 2. pkt. Myndighederne har pligt til at overveje meroffentlighed.

4. Undtagelse af hele sager

De mest vidtgående undtagelser fra forvaltningslovens og offentlighedslovens hovedregler om aktindsigt undtager hele sager fra aktindsigt:

De almindelige regler om partsaktindsigt i forvaltningslovens kapitel 4 gælder ikke i relation til sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 3. For sådanne sager gælder nogle snævrere bestemmelser i forvaltningslovens § 18 om partens adgang til aktindsigt efter straffesagens afslutning.

Sager inden for strafferetsplejen er ikke omfattet af offentlighedsloven, jf. lovens § 2, stk. 1., 1. pkt. Ikke-parter i en straffesag har således ikke ret til aktindsigt i disse sager. Bestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., har et noget videre anvendelsesområde end bestemmelserne i forvaltningslovens § 9, stk. 3, og § 18. Således er bl.a. visse sager om fuldbyrdelse af straffedomme omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, men ikke af undtagelsesbestemmelsen i forvaltningslovens § 9, stk. 3. For så vidt angår parter, er der således adgang til aktindsigt i sådanne sager efter de almindelige bestemmelser i forvaltningslovens kapitel 4. Ved en lovændring i 2002 (lov nr. 382 af 6. juni 2002) indsattes i § 9 i forvaltningsloven som stk. 4 imidlertid en yderligere begrænsning i retten til partsaktindsigt. Ifølge det nye stk. 4 gælder reglerne om partsaktindsigt i forbindelse med varetægtsfængsling, fuldbyrdelse af fængselsstraf og forvaring ikke i følgende sager: 1) valg af varetægtsfængsel eller afsoningsinstitution, 2) overførsel til andet varetægtsfængsel eller anden afsoningsinstitution, 3) overførsel til anden afdeling i et varetægtsfængsel eller en afsoningsinstitution og 4) udelukkelse fra fællesskab.

I sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste har parten kun ret til aktindsigt i dokumenter mv. der vedrører den pågældendes egne forhold (og således

ikke i medansøgeres forhold), jf. forvaltningslovens § 10, stk. 2.

Ansættelses- og forfremmelsessager er heller ikke omfattet af offentlighedslovens aktindsigtsbestemmelser, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt. Det samme gælder sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste (personalesager), jf. offentlighedslovens § 2, stk. 2. I personalesagerne gælder loven dog for visse nærmere bestemte oplysninger, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 3.

Offentlighedsloven indeholder i § 2, stk. 2, den særlige regel at sager om lovgivning kun er undergivet aktindsigt for så vidt lovforslag er fremsat for Folketinget.

Endelig er sager om færøske og grønlandske anliggender undtaget fra aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 37 og offentlighedslovens § 18. Der gælder dog regler om aktindsigt vedtaget af de to hjemmestyrer som i alt væsentligt svarer til de danske.

5. Undtagelse af dokumenter

Andre af forvaltningslovens og offentlighedslovens undtagelser fra hovedreglen om aktindsigt medfører at enkelte dokumenter efter deres art er undtaget fra aktindsigt. Disse undtagelser indebærer at dokumentet som udgangspunkt ikke er omfattet af retten til aktindsigt uanset dokumentets indhold. Udgangspunktet modificeres bl.a. af nogle væsentlige bestemmelser i forvaltningslovens § 12, stk. 2, og § 11, stk. 1, hvorefter oplysninger i de anførte dokumenter om faktiske omstændigheder der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, uanset bestemmelserne om undtagelse, skal meddeles i overensstemmelse med de almindelige aktindsigtsregler (ekstraheringspligt).

Interne arbejdsdokumenter er som udgangspunkt ikke omfattet af retten til aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 1, og offentlighedslovens § 7.

Udgangspunktet hvorefter interne arbejdsdokumenter er undtaget fra aktindsigt, modificeres af 3 væsentlige undtagelser:

For det første er visse typer af dokumenter som er omfattet af reglerne om interne arbejdsdokumenter, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 1, og offentlighedslovens § 7, alligevel ikke undtaget fra aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 13 og offentlighedslovens § 8. De dokumenter der således ikke er undtaget, er bl.a. kollegiale organers beslutningsprotokoller, dokumenter der udelukkende indeholder notater i henhold til notatpligtsreglen i offentlighedslovens § 6, besigtigelsesrapporter og afhøringsprotokoller mv. samt forvaltningsmyndighedernes interne forskrifter for sagerens behandling (de såkaldte "skuffecirkulærer").

For det andet mister interne arbejdsdokumenter deres interne karakter hvis de afgives til en udenforstående borger, virksomhed, anden forvaltningsmyndighed osv.

For det tredje gælder der den ovennævnte ekstraheringspligt.

Efter bestemmelserne i forvaltningslovens § 14 og offentlighedslovens § 10 er forskellige andre dokumenter efter deres art undtaget fra aktindsigt. Retten til aktindsigt omfatter efter disse bestemmelser bl.a. ikke statsrådsprotokoller, referater og nogle særlige dokumenter udarbejdet i forbindelse med møder mellem ministre, brevveksling mellem ministerier om lovgivning, dokumenter der udveksles i forbindelse med at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed, brevveksling med sagkyndige i forbindelse med retssager og i en vis udstrækning materiale der indgår i offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

I relation til disse dokumenter – bortset fra dokumenter vedrørende statistik og videnskabelige undersøgelser, jf. offentlighedslovens § 10, nr. 5 – gælder der imidlertid også regler om ekstraheringspligt, jf. forvaltningslovens § 14, stk. 2, og offentlighedslovens § 11.

6. Undtagelse af enkelte oplysninger

Bestemmelserne i forvaltningslovens § 15 og bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 12, 13 (og 14) angår undtagelse af enkelte oplysninger.

Både efter forvaltningsloven og offentlighedsloven kan oplysninger efter omstændighederne undtages fra aktindsigt ud fra modstående hensyn til private interesser, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 1, og offentlighedslovens §§ 12 og 13:

Efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, kan retten til aktindsigt "begrænses i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private ... interesser".

Offentlighedslovens § 12, stk. 1, indeholder to bestemmelser vedrørende undtagelse af hensyn til private interesser: Nr. 1 der omhandler oplysninger om enkeltpersoners private forhold. Sådanne oplysninger er undtaget allerede som følge af oplysningernes art. Nr. 2 angår visse oplysninger om erhvervsforhold (forretningshemmeligheder). Efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, kræves det for at oplysninger er undtaget fra aktindsigt, dels at der er tale om oplysninger af den bestemte art, og dels at det herudover på grundlag af en konkret vurdering vil have mindst én af nogle nærmere angivne skadevirkninger for erhvervsvirksomheden hvis der meddeles aktindsigt.

Herudover vil private interesser af ganske særlig karakter kunne bevirke undtagelse af oplysninger fra aktindsigt i medfør af en opsamlingsbestemmelse i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6: "Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private ... interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet."

Efter offentlighedslovens § 13 skal det således blot være nødvendigt at undtage en

oplysning fra aktindsigt ud fra væsentlige modhensyn til private interesser. Efter forvaltningslovens § 15 derimod skal partens kvalificerede interesse i aktindsigt afvejes over for modhensyn til de private interesser der efter bestemmelsen skal være af afgørende karakter.

Retten til aktindsigt kan både efter forvaltningslovens og offentlighedslovens bestemmelser begrænses af hensyn til offentlige interesser. En række forskellige offentlige interesser som kan bevirke undtagelse af enkelte oplysninger fra aktindsigt, er opregnet i forvaltningslovens § 15, stk. 1, og offentlighedslovens § 13, stk. 1. Disse offentlige interesser kan kort karakteriseres som hensyn til landets sikkerhed, forsvar og udenrigspolitiske interesser mv., hensynet til forfølgning af lovovertrædelser mv., kontrol- og planlægningshensyn, visse offentlige økonomiske interesser og, for så vidt angår offentlighedsloven, tillige visse særlige offentlige interesser, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

For så vidt angår de offentlige interesser, er der den samme forskel som ovenfor nævnt ved de private interesser for så vidt angår afvejningstemaet i de to bestemmelser i henholdsvis forvaltningslovens § 15 og offentlighedslovens § 13. Efter offentlighedslovens § 13 kan en oplysning undtages fra aktindsigt hvis "det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn" som nævnt i bestemmelsen. Derimod kræves det efter forvaltningslovens § 15 at "partens interesse i at kunne benytte sit kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn" til de i bestemmelsen nævnte offentlige interesser.

I forvaltningslovens § 15, stk. 2, og i offentlighedslovens § 13, stk. 2, findes bestemmelser hvorefter den aktindsigtsbegærende, dersom de modhensyn der har ført til undtagelsen, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

7. Tavshedspligtsbestemmelser betydning for aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven

De almindelige tavshedspligtsbestemmelser i straffelovens §§ 152-152 f og forvaltningslovens § 27 har hverken betydning for retten til aktindsigt efter forvaltningsloven eller efter offentlighedsloven, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 2, og offentlighedslovens § 14, 2. pkt. Dog har de betydning for adgangen til meraktindsigt.

Derimod har specielle tavshedspligtregler betydning for retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. lovens § 14, 1. pkt., sammenholdt med 2. pkt., idet pligten til at meddele oplysninger er begrænset af sådanne særlige tavshedspligtsbestemmelser. Særlige tavshedspligtsforskrifter har derimod ingen betydning for retten til aktindsigt efter forvaltningsloven, jf. lovens § 9, stk. 2. Afgørelsen af om der skal meddeles aktindsigt efter forvaltningsloven, beror således udelukkende på reglerne i forvaltningslovens kapitel 4.

Ved en særlig tavshedspligtsforskrift forstås en tavshedspligtsbestemmelse i særlov-givningen som er mere restriktiv end de almindelige tavshedspligtsbestemmelser i straffelovens kapitel 16 og forvaltningslovens § 27. Se bl.a. nedenfor i afsnit II.C og III.E.4 vedrørende særlige tavshedspligtsbestemmelser i skattelovgivningen.

8. Egenaces

I offentlighedslovens § 4, stk. 2, er der fastsat en udvidet adgang til aktindsigt for personer hvis personlige forhold er omtalt i et dokument hos den offentlige forvaltning – såkaldt egenaces. Sådanne personer kan med de undtagelser der er i offentlighedslovens §§ 7-11 og § 14, forlange at blive gjort bekendt med de oplysninger der vedrører deres forhold. Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 2, 2. pkt. I forhold til personer

som ønsker indsigt i dokumenter om egne personlige forhold, er det uden betydning for omfanget af indsigten om anmodningen om indsigt afgøres efter offentlighedslovens bestemmelser om egenaces eller efter forvaltningslovens bestemmelser om aktindsigt for parter, jf. bl.a. den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 514 ff.

C. Særlige tavshedspligtsbestemmelser i skattelovgivningen

På skatteområdet findes særlige tavshedspligtbestemmelser bl.a. i skattestyrelseslovens § 37 (jf. lovbekendtgørelse nr. 868 af 12. august 2004), i skattekontrollovens § 6 F (lovbekendtgørelse nr. 869 af 12. august 2004), i vurderingslovens § 29A (jf. lovbekendtgørelse nr. 823 af 18. september 2001 (ophævet pr. 17. maj 2002 ved lov nr. 292 af 15. maj 2002)) og i nogle dobbeltbeskatningsoverenskomster. Alene reglen i skattestyrelseslovens § 37 har relevans for denne undersøgelse.

I mange af de sager der indgår i undersøgelsen, er der undtaget dokumenter fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37. Reglen i skattestyrelseslovens § 37 vil blive omtalt nærmere nedenfor i afsnit III.E.4.

D. Ægtefællereglen i skattestyrelseslovens § 37A

Offentlighedslovens og forvaltningslovens aktindsigtsbestemmelser suppleres på skatteområdet af en særlig bestemmelse i skattestyrelseslovens § 37A (jf. lovbekendtgørelse nr. 868 af 12. august 2004) om ægtefælles adgang til aktindsigt i den anden ægtefælles ligningssag. Afgørelse om adgang til indsigt i indholdet af ægtefælles selvangivelse og skatteansættelse træffes af den kommunale skattemyndighed, jf. bestemmelsens ordlyd. Den kommunale skattemyndigheds afgørelse kan påklages til den relevante told- og skatteregion hvis afgørelse ikke kan påklages til anden administrativ myndighed, jf.

nedenfor i afsnittet om kompetence og klageadgang i aktindsigtssager. Allerede fordi afgørelser vedrørende indsigt i ægtefællens skatteforhold ikke kan påklages til Told- og Skattestyrelsen, har bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 37A ikke relevans for denne undersøgelse og vil derfor ikke blive omtalt yderligere.

E. Persondataloven

Persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000) indeholder generelle regler om behandling af personoplysninger, herunder regler om ret til indsigt for de registrerede. Loven omfatter først og fremmest behandling af personoplysninger som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling, jf. lovens § 1, stk. 1. Det er uden betydning om oplysningerne indgår i et edb-register.

Told- og Skattestyrelsen anvender elektronisk databehandling bl.a. i forbindelse med tekstbehandling af breve og andre dokumenter, i forbindelse med journalisering af sager og akter i styrelsens edb-system og i forbindelse med scanning, e-mailing og brug af telefax. Styrelsens behandling af personoplysninger ved sådan elektronisk databehandling er således omfattet af reglerne i persondataloven.

Persondataloven indeholder forskellige bestemmelser som giver borgerne (registrerede) mulighed for eller ret til at få oplysninger: Persondatalovens kapitel 4 indeholder generelle regler om behandling af personoplysninger. Især §§ 6-8 er betydningsfulde. Reglerne handler bl.a. om den dataansvarliges mulighed for at videregive oplysninger. Persondatalovens kapitel 9 giver den registrerede ret til indsigt i hvorvidt der behandles oplysninger om vedkommende, og ret til at få meddelelse om hvilke oplysninger der behandles, kategorier af modtagere af oplysninger samt tilgængelig information om hvorfra oplysningerne stammer. Den registrerede skal desuden efter §§ 28 og 29 have underretning om at der indsamles personoplysninger, og med hvilket formål, og om at

registreringen giver den registrerede rettigheder efter persondataloven.

I forarbejderne til loven, jf. Folketingstidende 1999-2000, Tillæg A, s. 3971 ff, er der bl.a. anført følgende om forholdet til reglerne om aktindsigt i forvaltningsloven og offentlighedsloven:

”Samspillet mellem reglerne om adgang til indsigt efter lovforslaget, forvaltningsloven og offentlighedsloven kan i hovedtræk beskrives således:

Efter lovforslaget har tredjemand ikke ret til aktindsigt i oplysninger om andre personer. Spørgsmålet skal derfor afgøres efter anden lovgivning, herunder reglerne i offentlighedsloven.

Efter lovforslaget har den registrerede ret til egenaces. Der er også ret til aktindsigt (egenaces) efter reglerne i offentlighedsloven. Afgørelsen skal træffes på det retsgrundlag, der er mest gunstigt for den pågældende.

En part i en afgørelsessag har ret til indsigt i oplysninger om sig selv (egenaces) efter lovforslagets regler herom og efter reglerne om aktindsigt i forvaltningsloven. Afgørelsen skal træffes på det retsgrundlag, der er mest gunstigt for den pågældende.”

Persondataloven begrænser således ikke retten til aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven, herunder bl.a. ikke retten til for den der er part i en sag, at få partsaktindsigt efter forvaltningslovens regler i personoplysninger som fremgår af sagsakterne vedrørende andre personer. Se også Korfits Nielsen og Waaben, Persondataloven med kommentarer (2001), s. 479 f.

Ingen af sagerne der indgår i undersøgelsen, er afgjort efter indsigtsreglerne i persondatalovens kapitel 9. Sagerne er behandlet enten efter forvaltningslovens eller offentlighedslovens regler.

Persondatalovens indsigtsregler i kapitel 9 kan imidlertid have betydning for undersøgelsen, jf. bl.a. det ovenfor anførte om at en afgørelse om indsigt som udgangspunkt bør træffes på det retsgrundlag som er mest gun-

stigt for den pågældende. Se bl.a. de ovenfor citerede forarbejder.

Efter persondatalovens § 31 har en person ret til indsigt i oplysninger om sig selv (egen-*accés*). Dette gælder uanset at den registrerede er part i en afgørelsessag og dermed også har ret til partsaktindsigt efter reglerne i forvaltningslovens kapitel 4. At en forvaltningsmyndighed skal træffe afgørelse på det gunstigste retsgrundlag, har på områder hvor der ikke gælder særlige tavshedspligtbestemmelser, i forhold til forvaltningsloven kun begrænset betydning for omfanget af indsigtsretten: der er kun sammenfald i forhold til retten til at få oplysninger om sig selv, og reglerne i de to love vil på dette punkt i vid udstrækning føre til samme resultat idet oplysninger der behandles for den offentlige forvaltning som led i administrativ sagsbehandling, efter persondatalovens § 32, stk. 2, kan undtages fra indsigtsretten i samme omfang som efter reglerne i offentlighedslovens § 2 samt §§ 7-11 og § 14. Herudover følger det af persondatalovens § 32, stk. 1, jf. § 30, at der ikke skal gives indsigt hvis den registreredes interesse i at få kendskab til oplysninger findes at burde vige for afgørende hensyn til forskellige private eller offentlige interesser. Disse undtagelser i § 32, stk. 1 og 2, svarer (når der ses bort fra offentlighedslovens § 14) i det væsentlige til undtagelsesbestemmelser i forvaltningsloven.

I forhold til skatteområdet hvor der som beskrevet ovenfor for visse oplysningers vedkommende gælder en særlig tavshedspligtsregel i skattestyrelseslovens § 37, er det imidlertid af særlig betydning at der i persondatalovens § 32, stk. 2, også er henvist til reglen i offentlighedslovens § 14 om at retten til aktindsigt efter loven er begrænset af sådanne særlige tavshedspligtsbestemmelser. Særlige tavshedspligtsbestemmelser må således efter persondatalovens system antages at gå forud for de generelle indsigtsregler i persondataloven. Se bl.a. vejledning om processuelle regler på Told-Skats område 2005-2, s. 318, og Korfits Nielsen og Waaben, Per-

sondataloven med kommentarer (2001), s. 334, hvor der i relation til afvejningsreglen i persondatalovens § 32, stk. 1, er anført følgende: "Hvor afvejningen af de forskellige interesser allerede er foretaget i lovgivningen, f.eks. hvor der er fastsat særlige bestemmelser om tavshedspligt med henblik på at tilgodese nærmere bestemte private eller offentlige interesser, vil der normalt kunne gøres undtagelse fra indsigtsretten. Der må dog foretages en konkret fortolkning af den enkelte tavshedspligtsbestemmelse, herunder bestemmelsens baggrund." Rækkevidden af dette synspunkt begrænses i praksis af at skattestyrelseslovens § 37 ikke anses at afskære en myndighed fra at videregive oplysninger til den oplysningerne vedrører.

En vurdering efter forvaltningslovens regler vil i lyset heraf på den del af skatteområdet der er dækket af den særlige tavshedspligtsregel i skattestyrelseslovens § 37 (se nærmere om reglen nedenfor i afsnit III.E.4), formentlig altid for så vidt angår omfanget af indsigtsretten, føre til et gunstigere resultat end en vurdering efter persondatalovens regler, idet aktindsigt efter forvaltningsloven hverken er begrænset af almindelig eller særlig tavshedspligt, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 2.

I de af sagerne hvor en fysisk enkeltperson (bl.a.) har anmodet om indsigt i oplysninger vedrørende vedkommende selv, ville en vurdering efter persondataloven i relation til omfanget af aktindsigt således formentlig under ingen omstændigheder føre til et gunstigere resultat for så vidt angår omfanget af indsigtsretten. Jeg har på denne baggrund ikke fundet grundlag for at gennemgå sagerne med henblik på at undersøge om en vurdering af omfanget af indsigtsretten efter persondataloven ville have ført til et andet resultat.

Dog finder jeg anledning til at bemærke at det generelle princip som fastslået i EU-databeskyttelsesdirektivet og persondataloven om at en person som udgangspunkt har ret til indsigt i oplysninger der er registreret om

vedkommende selv, må føre til at myndighederne i videst muligt omfang må være imødekommende over for ønsker om egenaces. Dette vil efter min opfattelse være muligt også på dette område hvor der gælder en særlig tavshedspligtsbestemmelse, idet den person oplysninger angår, som regel ikke kan betragtes som uvedkommende i skattestyrelseslovens § 37's forstand. Se bl.a. vejledning om Processuelle regler på Told-Skats område 2005-2, s. 326, og *sag 1* (som er beskrevet nedenfor) hvor der meddeles aktindsigt i oplysninger vedrørende den pågældende selv, formentlig ud fra betragtning om at den pågældende ikke er uvedkommende. Se tillige nedenfor i afsnit III.E.4.d.

Efter indsigtreglen i persondatalovens § 31 skal der ud over indsigt i hvilke oplysninger om den pågældende der behandles, også gives visse såkaldte kontekstuelle oplysninger, dvs. oplysninger om formålet med behandlingen af oplysningerne, kategorier af modtagere af oplysningerne og tilgængelig information om hvorfra oplysningerne stammer, jf. ovenfor. Det forhold at en afgørelse om indsigt skal træffes på det gunstigste retsgrundlag, må medføre at der i forhold til fysiske personer der ønsker egenaces, uanset efter hvilke regler afgørelsen herom træffes, må være en pligt til at meddele disse kontekstuelle oplysninger. Jeg finder dog ikke anledning til at udtale kritik af myndighederne i anledning af at der ikke er meddelt sådanne kontekstuelle oplysninger.

Spørgsmålet om iagttagelse af reglerne om underretningspligt i persondatalovens §§ 28 og 29 bliver behandlet nedenfor i afsnit III.F.10.

F. Forvaltningsprocessuelle regler i aktindsigtssager

1. Almindelige forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler

De sagsbehandlingsregler der findes i den almindelige forvaltningsret, gælder også i aktindsigtssager. Aktindsigtssager er afgørelsessager, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1,

sammenholdt med forvaltningslovens § 16, stk. 1, 2 og 4, og offentlighedslovens § 15, stk. 2, og § 16, stk. 1 og 2. Dette indebærer at samtlige sagsbehandlingsregler i forvaltningsloven også gælder i aktindsigtssager. Således gælder reglerne om inhabilitet (forvaltningslovens kapitel 2), om myndighedernes vejledningspligt (forvaltningslovens § 7), om partsrepræsentation (forvaltningslovens § 8), om partshøring (forvaltningslovens kapitel 5), om begrundelse (forvaltningslovens kapitel 6) og om klagevejledning (forvaltningslovens kapitel 7) også i aktindsigtssager.

Herudover gælder i et vist omfang reglerne i persondataloven, jf. ovenfor.

2. Særlige forvaltningsprocessuelle regler i relation til aktindsigtssager

Forvaltningsloven og offentlighedsloven indeholder en række sagsbehandlingsregler der er specielt gældende i forbindelse med aktindsigtssager:

Forvaltningsloven indeholder i § 11 en væsentlig regel hvorefter afgørelse i den underliggende (materielle) sag som hovedregel skal udsættes hvis parten i en afgørelsessag begærer aktindsigt inden der er truffet afgørelse i den underliggende sag.

Aktindsigtsafgørelser efter såvel forvaltningsloven som offentlighedsloven kan påklages særskilt, jf. forvaltningslovens § 16, stk. 4, 1. pkt., og offentlighedslovens § 15, stk. 2. Dette indebærer at den der har fået helt eller delvis afslag på aktindsigt, ikke behøver at afvente realitetsafgørelsen i sagen før afgørelsen vedrørende aktindsigtsspørgsmålet eventuelt påklages.

For så vidt angår aktindsigtsafgørelser efter forvaltningsloven, bevirker en særskilt klage over aktindsigtsafgørelsen der indgives inden der er truffet afgørelse i den underliggende sag, at afgørelsen i den underliggende sag skal udsættes indtil der er taget stilling til klagen over aktindsigtsafgørelsen, jf. forvaltningslovens § 16, stk. 4, 2. pkt. Hvis der indgives anmodning om aktindsigt

mens sagen er under anke, og anmodningen indgives til underinstansen, er denne forpligtet til at videresende anmodningen til klageinstansen, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2.

I skattesager kan der i den forbindelse opstå et særligt problem idet klagevejene vedrørende en regional told- og skattemyndigheds afgørelser om henholdsvis skatteansættelser og aktindsigt er forskellige. Klage over en afgørelse om skatteansættelse skal gå til Landsskatteretten, jf. skattestyrelseslovens § 23, mens afslag på aktindsigt kan påklages til Told- og Skattestyrelsen, jf. nærmere nedenfor. Hvis der anmodes om aktindsigt hos den regionale told- og skattemyndighed efter at den materielle sag er afsluttet, og der gives afslag på aktindsigt, må Told- og Skattestyrelsen, hvis der klages dertil over afslaget på aktindsigt, og afgørelsen i den materielle sag i mellemtiden er blevet påklaget til Landsskatteretten, skulle give besked til Landsskatteretten med henblik på udsættelse af den materielle sag indtil aktindsigtsspørgsmålet er afgjort. Det samme gælder hvis den regionale told- og skattemyndighed inden afslutningen af den materielle sag har givet afslag på aktindsigt, men der først klages over dette afslag på aktindsigt til Told- og Skattestyrelsen efter at der er truffet afgørelse i den materielle sag, og der er klaget over denne afgørelse til Landsskatteretten.

Forvaltningsmyndigheder skal træffe afgørelse vedrørende begæringer om aktindsigt inden for kortere tid. I overensstemmelse hermed er det i forvaltningslovens § 16, stk. 2, 1. pkt., og i offentlighedslovens § 16, stk. 1, bestemt at afgørelse i aktindsigtssager skal træffes snarest.

Der skal så vidt muligt træffes afgørelse om aktindsigtsspørgsmålet inden en svarfrist på 10 dage, jf. forvaltningslovens § 16, stk. 2, 2. pkt., og offentlighedslovens § 16, stk. 2, men der er ikke noget absolut krav herom. Den aktindsigtssøgende har derimod som minimum krav på at forvaltnings-

myndigheden inden fristens udløb underretter vedkommende om grunden til at en afgørelse vedrørende selve aktindsigtsspørgsmålet endnu ikke har kunnet træffes, og om hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge. 10-dages-fristen regnes fra myndighedens modtagelse af anmodningen om aktindsigt. Fristen gælder for den myndighed der modtager en begæring om aktindsigt, men ikke for en rekursmyndigheds behandling af en klage vedrørende aktindsigt.

Aktindsigt kan enten gennemføres ved at den aktindsigtssøgende gennemser sagens originale akter på stedet, eller ved at der gives den aktindsigtssøgende kopi af sagens akter. Parten i en afgørelsessag har som hovedregel krav på at få kopi af sagens akter, jf. forvaltningslovens § 16, stk. 3. Ifølge ordlyden af reglen i offentlighedslovens § 16, stk. 1, står forvaltningsmyndigheden mere frit ved afgørelsen af om aktindsigt i medfør af offentlighedsloven skal gennemføres ved gennemsyn eller ved kopi. Det er dog forudsat i forarbejderne til loven at en anmodning om kopier kun kan afslås når der er en særlig begrundelse herfor, f.eks. dokumenternes karakter, antallet af dokumenter eller deres form.

Regler om betaling i forbindelse med aktindsigt er med hjemmel i henholdsvis forvaltningslovens § 16, stk. 3, 3. pkt., og offentlighedslovens § 16, stk. 4, fastsat i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 646 af 18. september 1986 om betaling for afskrifter og fotokopier der udleveres i henhold til forvaltningsloven, og i bekendtgørelse nr. 647 af samme dato om betaling for afskrifter og fotokopier der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen.

Ved aktindsigt efter forvaltningsloven kræves der ikke betaling for det første sæt afskrifter/kopier der udleveres til parten. Ved aktindsigt efter offentlighedsloven kan der – bortset fra egenaces i medfør af offentlighedslovens § 4, stk. 2 – kræves betaling hvis den meddelte aktindsigt udgør mere end 16 sider, og hvis vedkommende har begæret

aktindsigt i form af afskrift eller kopi. Betalingen udgør 10 kr. for første side og 1 kr. for hver af de følgende sider.

Endelig indeholder forvaltningslovens § 17 en særlig forvaltningsprocessuel bestemmelse hvorefter myndigheden kan træffe afgørelse om suspension af klagefristen i den underliggende realitetssag i tilfælde hvor aktindsigtsafgørelsen bliver påklaget inden udløbet af klagefristen i realitetssagen. Bestemmelsen er ikke en bestemmelse om automatisk udsættelse af sagen (som bestemmelserne i § 11 og § 16, stk. 4, 2. pkt., jf. § 11), men kræver en udtrykkelig beslutning fra vedkommende forvaltningsmyndighed.

G. Kompetencen og klagesystemet i aktindsigtssager

Efter forvaltningsloven og offentlighedsloven tilkommer kompetencen til at træffe afgørelse i 1. instans vedrørende aktindsigtsspørgsmål den forvaltningsmyndighed der skal træffe eller har truffet afgørelse i den underliggende (materielle) sag hvori der begæres aktindsigt, eller som i øvrigt behandler eller har behandlet den underliggende sag, jf. forvaltningslovens § 16, stk. 1, og offentlighedslovens § 15, stk. 1.

Efter forvaltningslovens § 16, stk. 4, 1. pkt., og offentlighedslovens § 15, stk. 2, gælder som udgangspunkt i aktindsigtssager det samme klagesystem som er gældende for så vidt angår den materielle sag hvori der begæres aktindsigt. Det anførte gælder både i relation til den almindelige ulovbestemte rekurs og i relation til særlige lovbestemte rekursystemer.

Forvaltningslovens § 16, stk. 5, og offentlighedslovens § 15, stk. 3, indeholder imidlertid hjemmel til at der ved bekendtgørelse kan ske fravigelse af de ovennævnte kompetence- og klageregler.

Skattestyrelseslovens § 38, stk. 1 (jf. lovbeholdtgørelse nr. 859 af 13. september 2000), indeholder følgende bemyndigelsesbestemmelse:

”§ 38. Skatteministeren kan bemyndige de statslige eller kommunale skattemyndigheder til at træffe afgørelser efter denne lov. Det samme gælder afgørelser på ministerens forretningsområde i øvrigt. Endvidere kan ministeren fastsætte regler om adgang til at klage over afgørelserne, herunder om, at afgørelserne ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed.”

Bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 38 blev ændret ved lov nr. 292 af 15. maj 2002. Skattestyrelseslovens § 38 A (jf. lovbeholdtgørelse nr. 868 af 12. august 2004) indeholder nu følgende bestemmelser:

”§ 38 A. Skatteministeren fastsætter landets inddeling i told- og skatte kredse og placeringen af regionale told- og skatteforvaltninger. Skatteministeren kan i øvrigt oprette særlige centrale eller regionale forvaltningsorganer under den centrale told- og skatteforvaltning.

Stk. 2. Skatteministeren kan bemyndige statslige told- og skatteforvaltninger eller kommunale myndigheder til at træffe afgørelse på ministerens forretningsområde. Endvidere kan ministeren fastsætte regler om adgang til at klage, herunder om, at der ikke kan klages til anden administrativ myndighed.”

Med hjemmel bl.a. i reglerne i forvaltningslovens § 16, stk. 4, og skattestyrelseslovens henholdsvis § 38 og § 38 A er udstedt den såkaldte sagsudlægningsbekendtgørelse som bl.a. indeholder kompetence- og klageregler i aktindsigtssager på skatteområdet. Bekendtgørelsen er ændret flere gange i løbet af den tid hvor aktindsigtssagerne der indgår i undersøgelsen, er blevet behandlet.

Bekendtgørelse nr. 303 af 2. maj 2000 om sagsudlægning som gjaldt i perioden fra den 13. maj 2000 til den 1. januar 2001, indeholdt bl.a. følgende regler:

”Kapitel 2

1. instans

...

Told- og Skattestyrelsen

§ 11.

...

Stk. 4. Told- og Skattestyrelsen bemyndiges til som sekretariat for Ligningsrådet at træffe afgørelse om aktindsigt i Ligningsrådssager.

...

Kapitel 3

Klage

Klagefrist

§ 16. Fristen for klage som nævnt i §§ 17-20 er, for så vidt ikke andet er bestemt, 3 måneder.

Klage til told- og skatteregioner

§ 17. Den lokale told- og skatteregion bemyndiges til, med den i stk. 2 nævnte undtagelse, at afgøre klager over:

...

4) Afgørelser om aktindsigt, der er truffet af en kommunal skattemyndighed eller et skatteankenævn. Det samme gælder afgørelser om aktindsigt, der er truffet af Københavns eller Frederiksberg kommuner efter § 2, stk. 2.

Stk. 2. Klager som nævnt i stk. 1 over Københavns Kommune afgøres af Told- og Skatteregion København.

Stk. 3. Den i § 5 nævnte lokale told- og skatteregion bemyndiges til at afgøre klager over afgørelser om aktindsigt, der er truffet af et vurderingsråd eller et skyldråd.

Klage til Told- og Skattestyrelsen

§ 18. Told- og Skattestyrelsen bemyndiges til at afgøre klager over:

...

4) Afgørelser om aktindsigt, der er truffet af en told- og skatteregion eller et toldcenter. Dette gælder dog ikke afgørelser efter § 17, stk. 1, nr. 4, eller § 17, stk. 3.

...

Afgørelser, der ikke kan påklages administrativt

§ 21. Følgende afgørelser kan ikke påklages til anden administrativ myndighed:

...

2) Afgørelser truffet af en told- og skatteregion efter § 17. Dette gælder dog ikke afgørelser, der kan påklages efter § 18, nr. 2.

3) Afgørelser truffet af Told- og Skattestyrelsen efter § 11, stk. 1, nr. 1, § 11, stk. 1, nr. 2, 1. pkt., § 11, stk. 1, nr. 3, 1. pkt., § 11, stk. 1, nr. 4 eller 6-11, § 11, stk. 3 eller 4, § 15 eller § 18, eller efter bogføringslovens § 1, stk. 2. Endvidere afgørelser om aktindsigt, truffet af Told- og Skattestyrelsen i 1. instans."

Bekendtgørelse nr. 1107 af 13. december 2000 om sagsudlægning som gjaldt i perioden fra den 1. januar 2001 til 1. december 2001, indeholdt bl.a. følgende bestemmelser:

"Kapitel 2

1. instans

...

Told- og Skattestyrelsen

§ 11.

...

Stk. 4. Told- og Skattestyrelsen bemyndiges til som sekretariat for Ligningsrådet at træffe afgørelse om aktindsigt i Ligningsrådssager.

...

Kapitel 3

Klage

Klagefrist

§ 16. Fristen for at klage som nævnt i §§ 17-20 er, for så vidt ikke andet er bestemt, 3 måneder.

Klage til told- og skatteregioner

§ 17. Den lokale told- og skatteregion bemyndiges til, med den i stk. 2 nævnte undtagelse, at afgøre klager over:

...

3) Afgørelser om aktindsigt, der er truffet af en kommunal skattemyndighed eller et skatteankenævn. Det samme gælder afgørelser om aktindsigt, der er truffet af Københavns eller Frederiksberg kommuner efter § 2, stk. 2.

Stk. 2. Klager som nævnt i stk. 1 over Københavns Kommune afgøres af Told- og Skatteregion København.

Stk. 3. Den i § 5 nævnte told- og skatteregion bemyndiges til at afgøre klager over:

- 1) afgørelser om aktindsigt, truffet af et vurderingsråd eller et skyldråd.

...

Klage til Told- og Skattestyrelsen

§ 18. Told- og Skattestyrelsen bemyndiges til at afgøre klager over:

- 1) Afgørelser truffet af en told- og skatteregion, et toldcenter eller af skatteforvaltningerne i henholdsvis Københavns og Frederiksberg kommuner efter § 2, § 4, § 5, stk. 2, § 6, § 7, § 10, § 15 eller § 22. Dette gælder dog ikke afgørelser som nævnt i § 1, stk. 3, eller § 21, nr. 1, og afgørelser der kan påklages efter § 17, stk. 1, nr. 1, eller § 19, stk. 1.
- 2) Afgørelser om aktindsigt, der er truffet af en told- og skatteregion eller et toldcenter. Dette gælder dog ikke afgørelser efter § 17, stk. 1, nr. 3, eller § 17, stk. 3.

...

Afgørelser, der ikke kan påklages administrativt

§ 21. Følgende afgørelser kan ikke påklages til anden administrativ myndighed:

...

- 2) Afgørelser truffet af en told- og skatteregion efter § 17.
- 3) Afgørelser truffet af Told- og Skattestyrelsen efter § 11, stk. 1, nr. 1, § 11, stk. 1, nr. 2, 1. pkt., § 11, stk. 1, nr. 3, 1. pkt., § 11, stk. 1, nr. 4 eller 6-12, § 11, stk. 3, 4, eller 6, § 15 eller § 18, eller efter bogføringslovens § 1, stk. 2. Endvidere afgørelser om aktindsigt, truffet af Told- og Skattestyrelsen i 1. instans."

Bekendtgørelse nr. 948 af 30. oktober 2001 om myndighedsinddeling og sagsudlægning som gjaldt i perioden fra den 1. december 2001 til den 1. juli 2002, indeholdt bl.a. følgende bestemmelser:

"Kapitel 6

1. instans

...

Told- og Skattestyrelsen

§ 15.

...

Stk. 4. Told- og Skattestyrelsen bemyndiges til som sekretariat for Ligningsrådet at træffe afgørelse om aktindsigt i Ligningsrådsager.

...

Kapitel 7

Klage

Klagefrist

§ 20. Fristen for klage som nævnt i §§ 21-24 er, for så vidt andet ikke er bestemt, 3 måneder.

Klage til told- og skatteregioner

§ 21. Den lokale told- og skatteregion bemyndiges til, med den i stk. 2 nævnte undtagelse, at afgøre klager over:

...

- 3) Afgørelser om aktindsigt, der er truffet af en kommunal skattemyndighed eller et skatteankenævn. Det samme gælder afgørelser om aktindsigt, der er truffet af Københavns eller Frederiksberg kommuner efter § 6, stk. 2.

Stk. 2. Klager som nævnt i stk. 1 over afgørelser truffet af Københavns Kommune afgøres af Told- og Skatteregion København.

Stk. 3. Den i § 9 nævnte told- og skatteregion bemyndiges til at afgøre klager over:

Afgørelser om aktindsigt truffet af et vurderingsråd eller et skyldråd.

...

Klage til Told- og Skattestyrelsen

§ 22. Told- og Skattestyrelsen bemyndiges til at afgøre klager over:

...

- 2) Afgørelser om aktindsigt, der er truffet af en told- og skatteregion eller et toldcenter. Dette gælder dog ikke afgørelser efter § 21, stk. 1, nr. 3, eller § 21, stk. 3, nr. 1.

...

Afgørelser, der ikke kan påklages administrativt

§ 25. Følgende afgørelser kan ikke påklages til anden administrativ myndighed:

...

- 2) Afgørelser truffet af en told- og skatteregion efter § 21.

- 3) Afgørelser truffet af Told- og Skattestyrelsen efter § 15, stk. 1, nr. 1, § 15, stk. 1, nr. 2, § 15, stk. 1, nr. 3, § 15, stk. 1, nr. 4 eller 6-12, § 15, stk. 3 eller 4, § 19 eller § 22, eller efter bogføringslovens § 1, stk. 2. Endvidere afgørelser om aktindsigt, truffet af Told- og Skattestyrelsen i 1. instans, samt Told- og Skattestyrelsens stillingtagen til spørgsmål om sagsbehandling."

Bekendtgørelse nr. 520 af 25. juni 2002 om myndighedsinddeling og sagsudlægning som trådte i kraft den 1. juli 2002, indeholder bl.a. følgende regler:

"Kapitel 6

1. instans

Told- og Skattestyrelsen

§ 14.

...

Stk. 3. Told- og Skattestyrelsen bemyndiges til som sekretariat for Ligningsrådet at træffe afgørelse om aktindsigt i Ligningsrådssager.

...

Kapitel 7

Klage

Klagefrist

§ 20. Fristen for klage som nævnt i §§ 21-25 er, for så vidt andet ikke er bestemt, 3 måneder.

Klage til regionale told- og skattemyndigheder

§ 21. Den regionale told- og skattemyndighed bemyndiges til, med den i stk. 2 nævnte undtagelse, at afgøre klager over:

...

- 3) Afgørelser om aktindsigt, der er truffet af en kommunal skattemyndighed eller et skatteankenævn. Det samme gælder afgørelser om aktindsigt, der er truffet af Københavns eller Frederiksberg Kommuner efter § 6, stk. 2.

...

Stk. 3. Den i § 30 nævnte regionale told- og skattemyndighed bemyndiges til at afgøre klager over afgørelser om aktindsigt truffet af et vurderingsråd eller et skyldråd.

Klage til Told- og Skattestyrelsen

§ 22. Told- og Skattestyrelsen bemyndiges til at afgøre klager over:

...

- 2) Afgørelser om aktindsigt, der er truffet af en regional told- og skattemyndighed eller af ToldSkat Selskabsrevisionen. Dette gælder dog ikke afgørelser efter § 21, stk. 1, nr. 3, eller § 21, stk. 3.

...

Afgørelser, der ikke kan påklages administrativt

§ 26. Følgende afgørelser kan ikke påklages til anden administrativ myndighed:

...

- 2) Afgørelser truffet af en regional told- og skattemyndighed efter § 21.

...

- 4) Afgørelser truffet af Told- og Skattestyrelsen efter § 14, stk. 1, nr. 1, § 14, stk. 1, nr. 2, § 14, stk. 1, nr. 3, 1. pkt., § 14, stk. 1, nr. 4-9, § 14, stk. 2 eller 3, § 19 eller § 22, eller efter bogføringslovens § 1, stk. 2. Endvidere afgørelser om aktindsigt truffet af Told- og Skattestyrelsen i 1. instans, samt Told- og Skattestyrelsens stillingtagen til spørgsmål om sagsbehandling."

Den relevante kompetencefordeling og de relevante klage regler vedrørende aktindsigt på skatteområdet har således i hele perioden hvor afgørelserne i de sager der indgår i undersøgelsen, er truffet, været følgende:

- a) Kompetence til at træffe afgørelse i 1. instans tilkommer den myndighed der har kompetence til at træffe afgørelse vedrørende sagens indhold i den sag hvortil aktindsigtssagen knytter sig. Dog tilkommer kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt i ligningsrådssager Told- og Skattestyrelsen som sekretariat for Ligningsrådet.
- b) Afgørelser om aktindsigt fra en kommunal skatteforvaltning, et skatteankenævn, et vurderingsråd eller skyldråd kan påklages til en (nærmere bestemt) told- og skatteregion. Told- og skatteregionens afgørelse i sagen kan ikke påklages videre.

- c) Afgørelser om aktindsigt fra en told- og skatteregion eller et toldcenter kan påklages til Told- og Skattestyrelsen. Told- og Skattestyrelsens afgørelse i sagen kan ikke påklages videre.
- d) Afgørelser om aktindsigt som Told- og Skattestyrelsen træffer i 1. instans, herunder afgørelser hvor styrelsen efter de ovennævnte regler træffer afgørelse som sekretariat for Ligningsrådet, kan ikke påklages videre.
- e) Klagefristen med hensyn til klager over aktindsigtsafgørelser er fastsat til 3 måneder.

III. UNDERSØGELSENS INDHOLD

A. Kortlægning af sagerne

2 sager (*sagerne 42 og 46*) drejede sig om spørgsmål som ikke var omfattet af de ovennævnte regler om aktindsigt:

Sag nr. 42:

Sagen angår edition efter reglerne i retsplejeloven. I en skattestraffesag mod to personer anmodede forsvareren for den ene person om at retten afsagde kendelse om at Told- og Skattestyrelsen skulle udlevere en indstilling fra styrelsen til Ligningsrådet og Ligningsrådets mødereferat i en sag der drejede sig om samme skattearrangement som straffesagen. Retten bemærkede under retsmødet at der, forinden der blev afsagt kendelse, måtte indhentes en udtalelse fra Ligningsrådet vedrørende spørgsmålet om udlevering, jf. retsplejelovens § 806, stk. 6.

En politimester anmodede herefter på vegne af anklagemyndigheden Told- og Skattestyrelsen om en udtalelse om hvorvidt styrelsen ville efterkomme en begæring om udlevering.

Told- og Skattestyrelsen udtalte efter at have forelagt sagen for Ligningsrådet at mødereferatet fra Ligningsrådet ikke var omfattet af aktindsigt idet der var tale om et rent internt arbejdsdokument som Told- og Skattestyrelsen havde udarbejdet og udvekslet i forbindelse med styrelsens udførelse af se-

kretariatsopgaver for Ligningsrådet, jf. forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 1, og offentlighedslovens § 10, nr. 3. Ligningsrådet havde derfor besluttet at rådet ikke ville udlevere mødereferatet.

Forsvareren bad herefter retten om at afsige kendelse om udlevering af dokumenterne. Retten forespurgte i den anledning om Told- og Skattestyrelsen havde yderligere bemærkninger, hvilket styrelsen afkræftede.

Sag nr. 46:

Sag 46 har sammenhæng med *sag 23*. *Sag 23* angår en situation hvor en advokat, A, på vegne af sin klient, B, klagede til Told- og Skattestyrelsen over en told- og skatteregions afgørelse om delvis afslag på aktindsigt i en civil skattesag mod B. Regionen havde undtaget dokumenter i sagen fra aktindsigt med henvisning til at alle akterne også indgik i en skattestraffesag mod B, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 3, og til at regionen efter aftale med politiet havde udleveret 18 ringbind med materiale til B sammen med en agterskrivelse. I forbindelse med afgørelsen forlængede regionen en frist til at komme med indsigelser mod forslaget til ændret skatteansættelse for B. Forslaget var indeholdt i den nævnte agterskrivelse. Efter at der var blevet klaget over afgørelsen om afslag på aktindsigt til Told- og Skattestyrelsen, blev fristen forlænget endnu en gang.

Told- og Skattestyrelsen ændrede regionens afgørelse for så vidt angik de dokumenter der også indgik i den civile skattesag. Nogle af disse dokumenter indgik i de 18 ringbind der allerede var blevet udleveret til B. Styrelsen bad regionen om at udlevere de resterende akter til B.

Efter at styrelsen havde truffet afgørelse i aktindsigtssagen, bad A igen om at få udsat fristen til at komme med indsigelse. Denne anmodning blev ikke besvaret af regionen før regionen afsagde kendelse om ændret skatteansættelse for B. Da A protesterede mod kendelsen, gjorde regionen ham opmærksom på at det var Landsskatteretten

der var rette klageinstans i forhold til formalia.

A indbragte herefter sagen for Landsskatteretten. Til støtte for sin klage til Landsskatteretten anførte A bl.a. at det materiale han havde fået aktindsigt i efter sin klage til Told- og Skattestyrelsen, kun var en lille del af det materiale som lå til grund for regionens afgørelse i sagen. Oprindeligt var der blevet beslaglagt materiale der fyldte 20-30 flyttekasser.

I sag 46 stillede regionen i anledning af A's klage til Landsretten nogle spørgsmål til Told- og Skattestyrelsen, bl.a. i relation til udleveringen af dokumenter i sagen. Styrelsen besvarede henvendelsen telefonisk og oplyste at eventuelle formalitetsspørgsmål i relation til aktindsigt var afgjort i forbindelse med styrelsens tidligere afgørelse i sagen. Der er således ikke tale om en ny aktindsigts-sag hos styrelsen.

De to sager 42 og 46 udgår på ovenstående baggrund af undersøgelsen.

I 17 af sagerne (*sagerne 1, 10, 11, 15, 23, 43 og 49*) har Told- og Skattestyrelsen truffet afgørelse som klageinstans, dvs. truffet afgørelse på baggrund af en klage over en told- og skatteregions afslag på aktindsigt.

15 af sagerne (*sagerne 12, 14, 16, 19, 27, 28, 29, 34, 37, 40, 41, 44, 51, 53 og 54*) drejer sig om aktindsigt i Ligningsrådets sager om bindende forhåndsbesked hvor Told- og Skattestyrelsen således, jf. de ovenfor refererede regler, har truffet afgørelse som sekretariat for Ligningsrådet.

5 sager (*sagerne 3, 6, 9, 24 og 25*) drejer sig om anmodninger om aktindsigt i erstatningsrapporter udarbejdet af regionerne i forbindelse med selskabstømning. I alle disse 5 sager har styrelsen oversendt henvendelserne til den region der har udarbejdet erstatningsrapporten.

De resterende 25 sager (*sagerne 2, 4, 5, 7, 8, 13, 17, 18, 20, 21, 22, 26, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 38, 39, 45, 47, 48, 50 og 55*) drejer sig om aktindsigt i Told- og Skattestyrelsens egne sager eller dokumenter.

Af sagerne (med undtagelse af dem som ikke direkte drejer sig om aktindsigt, og dem som angår spørgsmål om aktindsigt i erstatningsrapporter i forbindelse med selskabstømning (*sagerne 3, 6, 9, 24, 25, 42 og 46*) angår 6 sager anmodninger om aktindsigt i konkrete sager vedrørende momspligt (*sagerne 2, 4, 8, 36, 45 og 50*). 36 sager angår anmodninger om aktindsigt i konkrete sager vedrørende indkomstbeskatning for personer eller selskaber (+ betaling af boafgift og frigivelse af båndlagte midler) (herunder kontrol, opkrævning, inddrivelse mv.) (*sagerne 1, 7, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 47, 48, 49, 51, 52, 53 og 54*). 5 sager (*sagerne 5, 13, 26, 31 og 35*) angår anmodninger om aktindsigt i generelle sager/spørgsmål hos Told- og Skattestyrelsen.

I 19 af sagerne (*sagerne 4, 7, 10, 14, 17, 18, 20, 21, 23, 30, 32, 33, 37, 40, 43, 47, 48, 52 og 54*) er spørgsmålet om aktindsigt vurderet efter reglerne i forvaltningsloven, mens det i 26 af sagerne er vurderet i forhold til reglerne i offentlighedsloven (*sagerne 1, 2, 5, 8, 11, 12, 13, 16, 19, 26, 27, 28, 29, 31, 34, 35, 36, 38, 39, 41, 44, 45, 49, 50, 51 og 53*). I 3 af sagerne (*sagerne 1, 11 og 49*) har spørgsmålet om partsstatus været genstand for nærmere overvejelser, jf. nærmere nedenfor. I 2 sager (*sagerne 15 og 22*) blev klage/anmodning om aktindsigt trukket tilbage inden der blev taget endelig stilling til spørgsmålet.

I en sag (*sag 10*) er der senere klaget til Folketingets Ombudsmand. Denne sag udgår på den baggrund ligeledes af undersøgelsen.

B. Partsbegrebet

I 3 sager (*sagerne 1, 11 og 49*) har spørgsmålet om partsstatus som nævnt ovenfor været genstand for nærmere overvejelser.

På det foreliggende grundlag kunne spørgsmålet om partsstatus for den aktindsigtssøgende efter min opfattelse have været overvejet i yderligere en sag (*sag 37*).

Der er ingen definition i forvaltningsloven af hvad der skal forstås ved en part, men det

er forudsat i forarbejderne at udtrykket skal forstås i overensstemmelse med det almindelige forvaltningsretlige partsbegreb, især som dette i litteratur og praksis er blevet udviklet med udgangspunkt i partsoffentlighedsloven af 1964 og offentlighedsloven af 1970.

I rapporten vedrørende egen drift-projektet fra 1989 om et antal sager fra det daværende Skattedepartement vedrørende aktindsigt beskrev jeg generelt partsbegrebet således:

”Parter i en sag er sådanne personer, som har en særlig interesse i sagens afgørelse; interessen skal både være individuel og væsentlig. At interessen skal være individuel indebærer, at der ofte ikke vil være parter i forbindelse med afgørelsessager, der angår en større og/eller ubestemt gruppe af personer. Dette vil således normalt være tilfældet i forbindelse med generelle forvaltningsafgørelser (f.eks. en bekendtgørelse). Interessens væsentlighed må vurderes i forhold til den afgørelse, der er tale om, og der kan ikke gives nogen generel målestok for interessens væsentlighed. Afgørende er at den pågældende persons interesse er nært knyttet til sagens udfald. Det kan i denne forbindelse vurderes om den pågældende persons interesse i sagens udfald ud fra en almindelig vurdering klart har en mere kvalificeret karakter end andre personers interesse i sagens udfald. Interessen kan såvel være af økonomisk som af personlig karakter i øvrigt (f.eks. den pågældendes helbred eller familiemæssige relationer).”

Den generelle beskrivelse af partsbegrebet som gengivet her er stadig dækkende. Ud fra denne beskrivelse er kerneområdet for begrebet adressaten for en afgørelse, herunder klagere i en klagesag. Adressater opfylder umiddelbart kravet om at have en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald. For andre end adressater må der foretages en konkret vurdering af den mulige parts tilknytning til og interesse i sagen og dens udfald. I tvivlstilfælde bør anvendes en formålspræget for-

tolkning, dvs. der bør lægges vægt på den pågældendes reelle behov for at kunne udøve partsbeføjelser og på disse beføjelsers egnethed til at sikre en rimelig indflydelse på beslutningsprocessen, jf. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 80.

Partsstatus er således ikke udelukket ved enhver form for afledet interesse. Ved bedømmelsen af om en afledet interesse er tilstrækkelig væsentlig til at kunne medføre partsstatus, må der foretages en konkret vurdering hvorunder bl.a. mængden af de led der indgår mellem sagens udfald og den aktuelle betydning for den pågældende, tages i betragtning.

I rapporten fra 1989 omtalte jeg 9 konkrete sager hvor afgrænsningen af partsbegrebet havde givet anledning til tvivl. Nogle af disse sager var sager hvor udfaldet af en (juridisk) persons (part 1) skattesag (automatisk) kunne have betydning for en anden (juridisk) persons (part 2) skatteforhold. Spørgsmålet var således om og under hvilke omstændigheder part 2 skulle betragtes som part i forvaltningslovens forstand i part 1's skattesag. De ovenfor nævnte formålsbetragtninger fører til at part 2, når afgørelsen i part 1's sag I bevirker at part 2's skatteansættelse automatisk konsekvensændres, må betragtes som part i forvaltningslovens forstand i part 1's sag.

I en redegørelse fra Skatteministeriets Retssikkerhedsudvalg af 8. august 1994 (trykt i Redegørelse fra Retssikkerhedsudvalget, Skatteministeriet, februar 1996) beskrev udvalget bl.a. denne problemstilling. Om fortolkningen af ombudsmandens udtalelser vedrørende partsbegrebet som gengivet i rapporten vedrørende egen drift-projektet fra 1989 skrev udvalget bl.a. følgende:

”Af afgørelserne kan man formentlig herefter udlede følgende:

Kan der spores en vis *automatik* i de afledede skattemæssige konsekvenser for part 2, taler det for at anse denne part for egentlig part i forvaltningslovens forstand om det spørgsmål, parterne har fællesinteresse i.

Det gælder, hvadenten der er tale om en parts-tvist (sag 1 og 3) eller ej (sag 2).

Ombudsmanden henviser i sag 1 til, at konsekvensændringen af part 2's ansættelse må skyldes en 'nødvendig (nærmest mekanisk) følge af de skatteretlige regler'.

Umiddelbart taler det for at give partsstilling efter forvaltningsloven til alle parter i retsforhold, for hvem beskattningen bør ske 'symmetrisk' (f.eks. fradrag hos part 1 og indtægtsførsel hos part 2) eller for hvem beskattningen bør foretages ensartet (sag 2).

Selv om ombudsmanden i sag 1 ikke finder det afgørende, hvad en anticiperet stillingtagen vil føre til af konsekvenser for part 2, må det dog antages, at der må lægges vægt på, hvor 'mekanisk' konsekvensændringerne faktisk foretages.

I sag 1 og 3 var der tale om ægtefæller, formentlig bosiddende i samme kommune, og i sag 2 blev ansættelsesændringen foretaget af kommunen efter 'pålæg' fra amtsligningsrådet. Disse forhold bevirker, at de skatteretlige konsekvensændringer for part 2's ansættelse foretages 'nærmest mekanisk'."

Retspraksis på skatteområdet er i overensstemmelse hermed: Det er ikke udelukket at part 2 kan blive betragtet som part i forvaltningslovens forstand. Det kræves dog at udfaldet af part 1's sag nærmest mekanisk fører til en ændret beskattning for part 2, f.eks. hvis skatteansættelsen for et selskab der er sam-beskattet med et andet, ændres, eller hvis ændringen af skatteansættelsen for en ægtefælle automatisk fører til en ændret skatteansættelse også for den anden ægtefælle, jf. bl.a. U2001.899H og U2002.1399H.

Sag nr. 1:

Sagen drejede sig om spørgsmålet om A's adgang til aktindsigt i dokumenter i relation til et regnskabskontrolbesøg som en told- og skatteregion i 1995 havde foretaget hos et selskab, B.

Ved kontrollen havde regionen konstateret at der var sket udbetalinger fra B til A via en rejseforskningskonto, og at disse udbetalinger var sket uden at der var indeholdt A-

skat. Dette havde ført til at regionen havde fremsendt oplysninger vedrørende udbetalingerne til A's bopælskommune. I forbindelse med fremsendelse af kontroloplysningerne udtalte regionen som sin opfattelse at der havde været tale om et ansættelsesforhold mellem B og A, og at rejseforskningskontoen havde været en mulighed for omgåelse af kildeskattelovgivningens regler om indeholdelse af A-skat. Regionen oplyste at B der var under tvangsopløsning, havde meddelt at det var meningen at A efter nogen tids ansættelse skulle have været aktionær i selskabet, men at dette af flere grunde ikke blev til noget.

A's revisor søgte på vegne af A om aktindsigt i regnskabskontrollen hos regionen. Anmodningen om aktindsigt skete til brug for en verserende sag om A's skatteforhold ved Landsskatteretten.

Told- og skatteregionen afviste at give A aktindsigt i sagen med henvisning til at A ikke var part i sagen vedrørende regnskabskontrollen mod B. Den omstændighed at regionen havde videregivet en oplysning der indgik i en anden myndighedsbehandling af A's skatteforhold, ændrede efter regionens opfattelse ikke ved at A måtte betragtes som uvedkommende i relation til den foretagne kontrol af B's regnskaber. Det var i øvrigt regionens opfattelse at regionens beslutning om videregivelse af kontroloplysninger ikke i sig selv var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Regionen henviste herudover til at reglerne om aktindsigt efter offentlighedsloven var begrænset af de særlige tavshedspligtsforskrifter der fremgår af reglen i skattestyrelseslovens § 37.

A's revisor klagede over afgørelsen til Told- og Skattestyrelsen og gjorde i den forbindelse bl.a. gældende at regionen i forbindelse med videregivelsen af oplysningerne til A's bopælskommune havde givet udtryk for sin egen skatteretlige vurdering af sagen, og at denne vurdering var blevet lagt til grund af bopælskommunen. På den baggrund måtte reglerne om partsaktindsigt i

forvaltningsloven finde anvendelse i forhold til regionens sag.

Told- og Skattestyrelsen var enig i at A ikke kunne anses for part i den sag hos regionen der var opstået som følge af kontrolbesøget hos B. Styrelsen lagde i den forbindelse vægt på at der i sagen vedrørende B for så vidt angik A, alene indgik kontroloplysninger for tidligere indkomstår, og at disse oplysninger var fremsendt til den kommunale ligningsmyndighed der som kompetent myndighed traf afgørelse vedrørende A's skatteansættelser for disse år. Sagen blev herefter vurderet i forhold til offentlighedslovens regler. Styrelsen henviste til reglerne i offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37 hvorefter dokumenterne var undtaget fra aktindsigt. Der kunne heller ikke gives meroffentlighed da dokumenterne var omfattet af tavshedspligt. Styrelsen gav imidlertid aktindsigt i de dokumenter som var sendt til A's bopælskommune, og som således også indgik i bopælskommunens sag vedrørende A. Styrelsen imødekom således i et vist omfang A's klage.

Ombudsmandens udtalelse

Jeg går ud fra at kontrolbesøget hos B blev foretaget efter skattekontrollovens regler for at foretage kontrol af regnskabsmateriale som eventuelt kunne have betydning for skatteansættelsen af B. Oplysninger om A indgik i dette regnskabsmateriale, men da regionen ikke selv havde kompetence til at træffe afgørelse om skatteansættelse af A, blev materialet videresendt til A's bopælskommune som måtte vurdere om der skulle foretages noget i anledning af de modtagne oplysninger. A havde dermed ikke en direkte interesse i udfaldet af sagen hos regionen idet denne ikke kunne angå skatteansættelsen af A. Hans eventuelle interesse i virksomhedens forhold var en afledt interesse.

Jeg er enig i at A ikke havde en så direkte og væsentlig interesse i sagen hos regionen at han kunne betragtes som part i sa-

gen. Jeg er også enig at regionens videregivelse af oplysninger, selv om regionen gav udtryk for en vurdering af sagen i forbindelse med videregivelsen, ikke var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Styrelsen synes endvidere at have lagt til grund at skattestyrelseslovens § 37 ikke var til hinder for at oplysningerne om A's forhold blev udleveret til ham, og således at A havde krav på oplysningerne i medfør af offentlighedsloven. Styrelsen synes videre at have lagt til grund at § 37 ikke var til hinder for at oplysningerne blev udleveret fra regionen til A's hjemkommune. Jeg er enig i denne opfattelse. Jeg har for så vidt angår udleveringen af oplysningerne til A om hans egne forhold lagt vægt på at A ikke kunne betragtes som uvedkommende i skattestyrelseslovens § 37's forstand, og at oplysningerne dermed kunne og skulle udleveres til ham efter de almindelige regler om egen acces i offentlighedsloven og persondataloven. Se nærmere ovenfor i afsnit II.E nedenfor i afsnit III.E.4.

* * *

Sag nr. 11:

Sagen drejede sig om retten til aktindsigt i to sager vedrørende et aktieselskab i likvidation, S, dels en sag vedrørende skatteansættelse og dels en sag vedrørende skatteopkrævning. Anmodningen om aktindsigt blev fremsat over for en told- og skatteregion af en person, A, som tidligere havde været bestyrelsesmedlem og aktionær i S. A oplyste at han stadig havde ejerinteresser i S gennem et andet selskab, T, som han ejede 50 % af, og som havde den bestemmende indflydelse i S. Der var imidlertid strid om ejerforholdene i T, og der verserede bl.a. retssager herom.

Told- og skatteregionen afviste aktindsigt efter forvaltningsloven under henvisning til at A "som tidligere aktionær i selskabet ikke i henhold til forvaltningslovens § 9 har partsstatus". Regionen henviste til reglerne i offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37, og meddelte at der som følge af

disse regler ikke kunne gives aktindsigt i sagerne efter reglerne i offentlighedsloven.

A klagede til Told- og Skattestyrelsen. I forbindelse med klagesagen fremkom A med yderligere oplysninger vedrørende ejerforholdene til T og oplysninger vedrørende sin tidligere direkte aktionærstatus i S. Styrelsen indhentede under klagesagen desuden oplysninger fra regionen om hvorvidt regionen havde vurderet om hver enkelt dokument kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelserne i offentlighedsloven, jf. skattestyrelseslovens § 37. Regionen oplyste at den havde foretaget en sådan vurdering, og at det var regionens opfattelse at alle dokumenterne indeholdt oplysninger om en juridisk persons økonomiske og erhvervs-mæssige forhold, og at alle dokumenterne dermed kunne undtages efter offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37.

Told- og Skattestyrelsen traf afgørelse om at styrelsen ikke kunne imødekomme A's klage. Styrelsen lagde i den forbindelse vægt på at A ikke kunne anses for part i relation til skattemyndighedernes to sager vedrørende S. Styrelsen gav følgende begrundelse herfor:

"Selskabet eller den/de, der tegner selskabet, er således utvivlsomt part. Som fremført af regionen i bemærkninger af (...) fremgår det af udskrift af 17/1-2001 fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, at De (A) sad i bestyrelsen frem til 18/7-1994, og at en vedtægtsændring af 2/3-1993 angiver, at selskabet tegnes af to direktører i forening, af en direktør i forening med et bestyrelsesmedlem eller af den samlede bestyrelse i forening, jf. rapporten side 3. Det fremgår endvidere, at ledelsen er fratrukket den 31/8-1998, at advokat (...) samtidig er tiltrådt som likvidator, og at det herefter er ham der tegner selskabet, jf. rapporten side 2.

De kan derfor ikke anses for part som afgørelsernes adressat i de to sager.

Andre end adressaten kan også anses for part, hvis den/de efter en konkret vurdering kan antages at have en væsentlig, individuel

og retlig interesse i sagerens afgørelse og udfald.

De har i Deres anmodning om aktindsigt anført, at denne skal ses på baggrund af Deres ejerinteresser i selskabet. De har endvidere i Deres efterfølgende telefaxer bl.a. anført, at De indirekte er aktionær, at Deres ejerrettigheder '*med udgangspunkt i forhold vedrørende bestyrelse og revisor for (S) er tilsidesat*', og at der verserer en retssag herom i Luxembourg (berammet til 19/3-2001, dvs. som nu skulle være afgjort). De har endvidere, som ovenfor anført, fremlagt en række dokumenter med henblik på at dokumentere Deres retmæssige ejerrettigheder.

Spørgsmålet om, hvorvidt De kan antages at have en væsentlig, individuel og retlig interesse, skal som anført alene vurderes i forhold til udfaldet af de to skattesager om selskabets ansættelse og opkrævning. Det er styrelsens opfattelse, at en sådan interesse ikke foreligger, uanset om Deres status som aktionær var afklaret, idet en aktionær generelt ikke berøres individuelt og direkte af udfaldet i sådanne sager vedrørende selskabet."

Styrelsen afslog endvidere at give aktindsigt efter offentlighedslovens regler, jf. reglen i offentlighedslovens § 14, jf. § 37.

Denne sag – og et par andre sager i undersøgelsen – rejser spørgsmålet om partstatus i relation til sager vedrørende selskaber for nuværende eller tidligere medlemmer af ejerkredsen eller ledelsen.

Ombudsmandens udtalelse

Jeg forstår styrelsen således at i sager vedrørende aktieselskaber må selskabet selv og den/de tegningsberettigede umiddelbart betragtes som parter. Herudover beror det på en konkret vurdering om andre kan betragtes som parter. En aktionær berøres generelt ikke individuelt eller direkte af udfaldet af sager vedrørende selskabet og kan dermed som udgangspunkt ikke betragtes som part.

Jeg er enig i at selskabet som adressat for afgørelsen var part i sagen. For så vidt angår den/de tegningsberettigede, er jeg også enig i at en aktindsigtsanmodning fra den/disse vil skulle bedømmes efter forvaltningslovens regler. Det beror efter min opfattelse imidlertid ikke på at de som personer er selvstændige parter, men på at de gennem tegningsberettigelsen er givet en (stillings)fuldmagt til at handle på selskabets (partens) vegne.

Jeg er ligeledes enig i at eventuel partsstatus for andre, herunder nuværende eller tidligere medlemmer af ejerkredsen eller ledelsen for selskabet, må bero på en konkret vurdering af om de pågældende har en kvalificeret interesse i sagens udfald, og jeg er også enig i at det vil være undtagelsen at medlemmer af ejerkredsen har en så væsentlig og direkte interesse i sagens udfald at de kan betragtes som parter. Det samme må gælde for medlemmer af ledelsen der ikke handler i kraft af tegningsberettigelse. Det kan dog ikke anses for udelukket at der kan blive tale om partsstatus, jf. det ovenfor beskrevne om afledede interesser.

Jeg har ikke bemærkninger til at A ikke blev betragtet som part i forhold til de to sager vedrørende S. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at der blev foretaget en konkret vurdering af forholdet, og på at jeg er enig i at A's interesse i sagen i form af et eventuelt indirekte ejerskab gennem besiddelse af aktier i T ikke var tilstrækkelig kvalificeret til at han kunne betragtes som part.

* * *

Sag nr. 37:

Sagen drejer sig om aktindsigt i en sag om bindende forhåndsbesked angående beskatning af medarbejderobligationer udstedt af et aktieselskab, S, under tvangsopløsning. Anmodningen om aktindsigt blev fremsat over for Told- og Skattestyrelsen af et andet selskab, A, som ejede 50 % af aktierne i S.

Ved anmodningen om aktindsigt i ansøgningen om bindende forhåndsbesked henviste A til at A som følge af aktiebesiddelsen måtte være part i sagen, og at aktindsigt derfor skulle meddeles efter forvaltningslovens regler. På tidspunktet for anmodningen om aktindsigt var ansøgningen om bindende forhåndsbesked endnu ikke indgivet, men styrelsen oplyste til A at A ville modtage en kopi af akterne så snart styrelsen havde modtaget ansøgningen. Kort tid efter modtog styrelsen ansøgningen som herefter blev fremsendt til A. Det fremgår ikke af sagen at der blev gjort overvejelser om A's partsstatus, og således heller ikke om afgørelsen blev truffet efter forvaltningslovens eller offentlighedslovens regler.

I min foreløbige rapport bad jeg Told- og Skattestyrelsen om oplysninger om hvorfor det ikke var genstand for nærmere overvejelser om A var part i sagen.

I styrelsens udtalelse af 1. februar 2005 anførte styrelsen følgende:

”Styrelsen kan oplyse, at det har været genstand for nærmere overvejelser, om (A) var part i sagen.

Styrelsen erkender dog, at det alene var (A)'s oplysninger om ejerforhold med henvisning til seneste årsregnskab, der blev lagt til grund for vurderingen.

Styrelsen erkender således også, at øvrige relevante oplysninger i sagen – om at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen havde begæret selskabet (S) tvangsopløst, samt at advokat (B) var indsat som likvidator og tegnede selskabet på det tidspunkt hvor styrelsen modtog anmodningen om aktindsigt fra (A) – burde have været inddraget i spørgsmålet om hvorvidt (A) kunne tillægges partsstatus.

Told- og Skattestyrelsen er enig i, at en sådan vurdering burde være fremgået af afgørelsen om aktindsigt, ligesom det udtrykkelig burde være fremgået af afgørelsen, om den blev truffet efter forvaltningslovens eller offentlighedslovens regler.”

Ombudsmandens endelige udtalelse

Som anført ovenfor må vurderingen af eventuel partsstatus for et medlem af ejerkredsen for et selskab bero på en konkret vurdering af om den pågældende har en kvalificeret interesse i sagens udfald.

Jeg må ud fra det Told- og Skattestyrelsen har anført, lægge til grund at det har været genstand for nærmere overvejelser om A var part i sagen, men at overvejelserne alene skete ud fra oplysningerne om ejerforholdene i det seneste årsregnskab.

Jeg er enig med styrelsen i at øvrige relevante oplysninger i sagen burde have været inddraget i spørgsmålet om hvorvidt A kunne tillægges partsstatus. Jeg er også enig i at det burde være fremgået at afgørelsen at A's partsstatus var blevet overvejet og hvilke elementer der var indgået i vurderingen. Det burde hermed også være fremgået om afgørelsen var truffet efter forvaltningslovens eller offentlighedslovens regler.

* * *

Sag nr. 49:

Sagen drejede sig om retten til aktindsigt i dokumenter der lå til grund for en agterskrivelse om ændring af skatteansættelsen for en fond, A. Dokumenterne var en del af et større materiale tilvejebragt ved en ransagning og beslaglæggelse hos A som følge af mistanke om strafbare forhold. Anmodningen om aktindsigt blev fremsat af advokaten B for 5 personer som tidligere havde siddet i bestyrelsen for A, men som ca. et halvt år inden anmodningen var blevet afsat fra disse bestyrelsesposter. A's interesser blev efter afsættelsen af de 5 personer fra bestyrelsen varetaget af en advokat, D. Agterskrivelsen var blevet sendt til D som skulle besvare skrivelsen. D havde imidlertid anmodet de tidligere bestyrelsesmedlemmer om eventuelle bemærkninger til agterskrivelsen. Advokat B orienterede advokat D om han havde indgivet anmodningen om aktindsigt til told- og skatteregionen, og D skrev i den an-

ledning til regionen at han gik ud fra at regionen ikke meddelte oplysninger til advokat B eller til advokat C som også repræsenterede de 5 personer, idet advokat B og C ikke repræsenterede A.

Told- og skatteregionen lagde i sin afgørelse til grund at de 5 personer ikke var part i sagen idet de var blevet afsat som bestyrelsesmedlemmer for A og dermed ikke havde nogen forbindelse til denne. Regionen afslog at give de 5 personer aktindsigt i oplysninger vedrørende A's forhold efter offentlighedslovens regler under henvisning til reglen i § 14, jf. § 37, i skattestyrelsesloven. Regionen lagde vægt på at de 5 personer i relation til tavshedspligtsbestemmelserne måtte betragtes som uvedkommende i forhold til fonden.

Advokat B klagede til Told- og Skattestyrelsen over regionens afgørelse. I forbindelse med klagesagens behandling bad styrelsen regionen om oplysninger om hvorvidt det materiale der var ønsket aktindsigt i, alene indgik i "sager inden for strafferetsplejen", eller om en del af materialet indgik både i straffesager og i den civile ansættelsessag vedrørende A eller i den civile sag alene. Regionen afgav i den forbindelse en udtalelse til styrelsen hvoraf bl.a. fremgik at regionen i agterskrivelsen havde henvist til 7 bilag, og at disse bilag tillige indgik i straffesager mod blandt andre nogle af de 5 tidligere bestyrelsesmedlemmer. I udtalelsen var foretaget en nærmere beskrivelse af de 7 bilag og en fornyet vurdering af hvorvidt der kunne gives aktindsigt i dem. Regionen vurderede nu at alene bilag 2, 3 og 6 ikke kunne udleveres. En uge efter at den første udtalelse var afgivet, blev der fremsendt en ny udtalelse fra regionen til styrelsen med det samme indhold, men således at omtalen af bilagene var anonymiseret. Det fremgår ikke af sagen hvad baggrunden for denne nye udtalelse var.

Styrelsen vurderede at de 5 tidligere bestyrelsesmedlemmer ikke var part i sagen, og at de derfor ikke kunne få aktindsigt efter

forvaltningslovens regler. Styrelsen gav følgende begrundelse herfor:

”Det fremgår af sagen, at agterskrivelsen vedrørende (A)’s ansættelse er sendt til advokat (D) som har repræsenteret (A) og varetaget dens interesser siden Civilretsdirektoratet den (...) afsatte Deres klienter som medlemmer af bestyrelsen. Advokat (D) er, som den afgørelsen i ansættelsessagen rettes til, utvivlsomt part.

Andre personer, der har en mere afledet, men væsentlig, individuel og retlig interesse i sagens udfald, kan efter omstændighederne også anses som parter. Der skal her anlægges en konkret vurdering af hvor væsentlig en sådan eventuel afledet interesse er, og herunder hvor stærkt behovet er for at den pågældende tillægges partsbeføjelser.

De anfører i klagen, at *’Hvis (A) og dermed også de afsatte bestyrelsesmedlemmer skal have noget grundlag for at besvare agterskrivelsen ..., er det afgørende, at (A) gøres bekendt med, ... Hvis (A) skal have et rimeligt grundlag for at varetage sine interesser, er det nødvendigt, at (A)’s afsatte bestyrelsesmedlemmer modtager svar på de stillede spørgsmål’.*

Det fremgår af sagen, som anført oven for, at det ikke er Dem, men advokat (D) der varetager (A)’s interesser, og det er derfor også advokat (D), der over for skattemyndighederne skal besvare agterskrivelsen.

Told- og Skattestyrelsen finder derfor ikke, at hverken De eller de afsatte bestyrelsesmedlemmer på dette grundlag kan anses for parter i (A)’s ansættelsessag.

Advokat (D) har i breve af (...) og (...) til henholdsvis regionen og regionen samt styrelsen understreget, at hverken De eller advokat (C) er anmodet om at varetage (A)’s interesser. Det er uden betydning for spørgsmålet om Deres partsstatus, at advokat (D) har anmodet advokat (C) om at indhente den tidligere bestyrelses eventuelle bemærkninger, da der ikke samtidig foreligger en fuldmagt fra advokat (D) til Dem, om at De på (A)’s vegne er berettiget til at indhente materiale. Tværtimod fremgår det af advokat

(D)’s brev af (...) til Dem og advokat (C) *’at ingen af de herrer varetager (A)’s interesser, og ingen af de herrer har adgang til at bede Told- og Skatteregionen, eller andre myndigheder, om oplysninger vedrørende (A)’s forhold.’*

Told- og Skattestyrelsen finder ligeledes på dette grundlag, at De ikke kan tillægges partsbeføjelser i forhold til (A)’s ansættelsessag. Deres anmodning om aktindsigt er derfor afgjort efter offentlighedslovens regler om aktindsigt for enhver.”

For så vidt angik aktindsigt efter offentlighedsloven, henviste styrelsen til bestemmelsen i § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37. Det blev med henvisning til disse bestemmelser afslået at give aktindsigt i bilagene 1-6 idet disse indeholdt oplysninger om fysiske eller juridiske personers økonomiske eller erhvervsmæssige forhold. Bilag 7, som var en udskrift af dombogen fra Vestre Landsret, blev derimod udleveret.

Ombudsmandens endelige udtalelse

Advokat D kunne efter min opfattelse som person ikke betragtes som selvstændig part i sagen vedrørende skatteansættelsen af A. I lighed med det der er anført ovenfor vedrørende de tegningsberettigede, er det min opfattelse at D blot var repræsentant for parten A.

Jeg er enig i at de 5 tidligere bestyrelsesmedlemmer ikke var adressater for afgørelsen vedrørende skatteansættelsen af A. Jeg er ligeledes enig i at de interesser som de i øvrigt havde i sagen, ikke var af en sådan direkte karakter at de havde partsstatus i sagen.

Told- og Skattestyrelsen ses ikke at have overvejet spørgsmålet om aktindsigt til de 5 personer ud fra egen acces-reglerne. Som anført ovenfor i afsnit II.E og i afsnit III.E.4 bør en myndighed i videst muligt omfang være imødekommende over for ønsker om egen acces. Egen acces vil være mulig idet den person en oplysning angår, ikke betragtes som uvedkommende i skattestyrelseslovens § 37’s forstand.

C. Afgørelsesbegrebet

Spørgsmålet om hvorvidt der er tale om en afgørelsessag, har ikke været genstand for overvejelser i nogen af de undersøgte sager.

Det bemærkes at en bindende forhåndsbesked, jf. skattestyrelseslovens §§ 20 A-20 C må betragtes som en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 61. Se også den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1998, s. 240 ff. Dette synes også at være lagt til grund i forbindelse med myndighedernes sagsbehandling.

D. Sagsidentifikation

I 3 sager (*sagerne 16, 39 og 48*) foreligger der spørgsmål om identifikation af sagen. I 2 af sagerne (*sagerne 16 og 39*) er det efter at den der havde anmodet om aktindsigt, havde præciseret sin anmodning, lykkedes at finde frem til den relevante sag.

Sag nr. 48:

En person, A, rettede henvendelse til Told- og Skattestyrelsen. Han oplyste at han i 1992 havde investeret i en anpart i et 10-mands-selskab. Et års tid senere blev der rejst skattesag i den anledning. Skattemyndighederne fandt ifølge A i den forbindelse ud af at der var stiftet ca. 5 andre selskaber med enslydende kontrakter og dokumenter, bortset fra visse detaljer. A anmodede Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i dokumenter vedrørende de 5 selskaber. Han skulle bruge dokumenterne i forbindelse med en ansvarssag han førte mod det revisionsfirma som havde været rådgiver i forbindelse med indgåelsen af aftalerne. Ud over navnet på revisionsfirmaet oplyste A navnet på "leasetager" og anførte at der desuden i 10-mands-selskaberne optrådte en ejer, en tidligere leasetager og en långivende bank, alle med bopæl det samme sted.

Styrelsen meddelte at den ud fra de oplysninger som A havde givet, ikke kunne finde frem til en sag der havde været behandlet i

styrelsen. Styrelsen kunne derfor ikke imødekomme anmodningen om aktindsigt. Styrelsen henviste til § 4, stk. 3, i offentlighedsloven hvorefter en begæring om aktindsigt skal angive den sag der ønskes aktindsigt i. Styrelsen oplyste til A's orientering at sagerne om 10-mands-projekterne fra omkring 1991 og 1992 som hovedregel blev behandlet af de lokale myndigheder, dvs. kommunerne som skatteansættende myndigheder i 1. instans. Styrelsen henviste derfor A til eventuelt at rette henvendelse til en af de kommunale skattemyndigheder som havde skatteansat deltagerne i det projekt han havde deltaget i.

Ombudsmandens udtalelse

Sagens behandling giver mig ikke anledning til bemærkninger.

E. Undtagelser fra aktindsigt

1. Undtagelse af sager

I kapitel II.B.4 er der redegjort for de tilfælde hvor hele sager efter undtagelsesbestemmelser i forvaltningsloven og offentlighedsloven kan undtages fra aktindsigt.

Af disse undtagelser er i en sag (*sag 43*) anvendt undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt., jf. § 2, stk. 3, om undtagelse af sager om enkeltpersoners ansættelse i det offentlige tjeneste.

I 2 sager (*sag 15 og sag 23*) har der været spørgsmål om anvendelse af forvaltningslovens § 9, stk. 3, om undtagelse af sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, og i en sag (*sag 49*) om anvendelse af offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., om sager inden for strafferetsplejen.

a) Personalesager

Bestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3, 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. Det samme gælder for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, jf. dog stk. 3 og § 4, stk. 2.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2, 2. pkt., gælder loven for oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder loven endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet."

Sag nr. 43:

I sagen bad A om aktindsigt i brevveksling vedrørende A's skatteansættelse mellem A's hjemkommune og den told- og skatteregion som kommunen hørte under, vedrørende hans skatteansættelse. Kommunen svarede at kommunen på grund af ferie først forventede at behandle sagen inden for 14 dage. Sagsbehandleren hos kommunen som havde underskrevet brevet, hed Mona til fornavn.

Kort efter at A havde bedt om aktindsigt hos kommunen, gennemførte kommunen og told- og skatteregionen et kontrolbesøg hos A. Der deltog to medarbejdere fra told- og skatteregionen i kontrolbesøget. Den ene af disse sagsbehandlere hed Mona til fornavn.

Mere end et år efter kontrolbesøget anmodede A told- og skatteregionen om aktindsigt i sagen vedrørende kontrolbesøget. Han bad desuden om oplysninger om hvem der havde deltaget i kontrolbesøget, og om disses sygdom og ferie i den måned hvor kontrolbesøget havde fundet sted.

Told- og skatteregionen gav A aktindsigt i det materiale som fandtes vedrørende kontrolbesøget, og oplyste hvilke medarbejdere fra regionen der havde deltaget i besøget. Regionen afviste imidlertid at give aktindsigt i oplysninger om medarbejdernes ferie

og sygdom og henviste i den forbindelse til offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3.

A klagede til Told- og Skattestyrelsen over afgørelsen. Til støtte for klagen anførte han at han ønskede aktindsigt i oplysningerne om ferie og sygdom idet kommunen havde udsat besvarelsen at hans aktindsigtsanmodning på grund af ferie, og at det var hans opfattelse at dette var løgn, og at udsættelsen alene skulle sikre at medarbejderen kunne deltage i kontrolbesøget.

I anledning af klagen fastholdt regionen i en udtalelse til styrelsen at der ikke kunne gives aktindsigt i oplysningerne om ferie og sygdom. Regionen oplyste at det var dens opfattelse at der muligvis var sket en sammenblanding af forskellige myndigheder og navne, idet både sagsbehandleren hos kommunen og regionen hed Mona til fornavn.

Styrelsen stadfæstede regionens afslag med følgende begrundelse:

"Told- og Skattestyrelsen kan ikke imødekomme den ønskede aktindsigt i personaleoplysninger om (B)'s og (C)'s ferie- og sygdomsperioder i oktober 2000.

Medarbejdernes personlige forhold vedrørende ferie- og sygdom angår ikke sagsbehandlingen af Deres sag. Ansattes ferie- og sygdomsperioder indgår ikke i den konkrete sagsbehandling og er i øvrigt sagsbehandlingen uvedkommende. Disse oplysninger indgår således ikke i Deres sag. De er således for så vidt angår disse oplysninger ikke part efter forvaltningsloven. Deres anmodning om aktindsigt om sagsbehandlerens ferie- og sygdomsforløb skal derfor ikke behandles efter forvaltningsloven, men efter offentlighedsloven.

Efter offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt. er oplysninger om enkeltpersoners forhold i det offentlige tjeneste fritaget for aktindsigt. Således kan Told- og Skattestyrelsen ikke indrømme Dem aktindsigt i personaleoplysninger om (B)'s og (C)'s ferie- og sygdomsperioder i oktober 2000."

Ombudsmandens udtalelse

Jeg er enig med Told- og Skattestyrelsen i at oplysninger om ferie- og sygdomsperioder for de af regionens medarbejdere der deltog i kontrolbesøget, ikke er en del af sagen vedrørende kontrolbesøget. Jeg er derfor også enig i at aktindsigt i oplysningerne må bedømmes efter reglerne i offentlighedsloven om aktindsigt i personalesager. Da oplysninger om ferie- og sygdomsperioder ikke er omfattet af de oplysninger som der efter offentlighedslovens § 2, stk. 3, er ret til at få indsigt i, kan det ikke give mig anledning til bemærkninger at oplysningerne blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt.

b) Sager om strafferetlig forfølgning/sager inden for strafferetsplejen

Sagerne 23 og 49 der begge tillige er refereret ovenfor i henholdsvis afsnit III.A og III.B, illustrerer at straffesagsakter der indgår i en sag der ikke er en straffesag, ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i forvaltningslovens § 9, stk. 3, og offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., jf. bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 273, John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 84, og Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 271 f.

Bestemmelserne har følgende ordlyd:

”§ 9.

...

Stk. 3. Bestemmelser i dette kapitel gælder ikke sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, jfr. dog § 18.”

”§ 2. Loven gælder ikke for sager inden for strafferetsplejen ...

...”

Sag nr. 23:

I *sag 23* havde en advokat, A, på vegne af sin klient, B, klaget til Told- og Skattestyrelsen over en told- og skatteregions afgørelse om

delvis afslag på aktindsigt i en civil skattesag mod B. Regionen havde undtaget dokumenter i sagen fra aktindsigt med henvisning til at alle akterne også indgik i en skattestraffesag mod B, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 3, og til at regionen efter aftale med politiet havde udleveret 18 ringbind med materiale til B sammen med en agterskrivelse.

Told- og Skattestyrelsen bad i forbindelse med klagen regionen om at gennemgå akterne i de sager der var anmodet om aktindsigt i, med henblik på at konstatere om akterne kun indgik i skattestraffesagen mod B, både i den civile sag og straffesagen eller kun i den civile sag. Efter at have modtaget resultatet af gennemgangen ændrede styrelsen regionens afgørelse for så vidt angik de dokumenter der også indgik i den civile skattesag. Nogle af disse dokumenter indgik i de 18 ringbind der allerede var blevet udleveret til B. Styrelsen bad regionen om at udlevere de resterende akter til B.

Ombudsmandens udtalelse

Idet styrelsen ved klagesagens behandling rettede op på regionens fejlagtige opfattelse af hvilke dokumenter der kunne undtages fra aktindsigt, kan styrelsens behandling af sagen ikke give mig anledning til bemærkninger.

Sag nr. 49:

I forbindelse med klagesagens behandling i *sag 49* bad styrelsen regionen om oplysninger om hvorvidt det materiale der var ønsket aktindsigt i, alene indgik i ”sager inden for strafferetsplejen”, eller om en del af materialet indgik både i straffesager og i den civile ansættelsessag vedrørende A eller i den civile sag alene. Regionen afgav i den forbindelse en udtalelse til styrelsen hvoraf bl.a. fremgik at regionen i agterskrivelsen havde henvist til 7 bilag, og at disse bilag tillige indgik i straffesager mod blandt andre nogle af de tidligere bestyrelsesmedlemmer.

Ombudsmandens udtalelse

Da de akter der var tale om aktindsigt i, alle tillige indgik i den civile sag, blev aktindsigt i disse dokumenter ikke vurderet i forhold til offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., men i forhold til offentlighedslovens øvrige regler. Dette kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

* * *

Sag nr. 15:

I sag 15 klagede en advokat, A, på vegne af sin klient, B, over at en told- og skatteregion havde afvist at give aktindsigt i civile sager mod B. A var indforstået med at der ikke kunne gives aktindsigt i sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 3, men hans anmodning om aktindsigt angik udelukkende de civile sager.

I forbindelse med klagesagens behandling oplyste regionen over for styrelsen at der ikke eksisterede civile sager vedrørende B, og at dette var årsagen til at det i brevet til A var blevet afvist at give aktindsigt. Regionen oplyste desuden at A automatisk ville blive meddelt aktindsigt i civile sager mod B hvis sådanne skulle blive rejst. Styrelsen oplyste herefter A om at der var tale om en misforståelse, og at regionens svar ikke skulle opfattes som et afslag på aktindsigt.

Ombudsmandens udtalelse

Sagens behandling kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

2. Undtagelse af dokumenter

I kapitel II.B.5 er der redegjort for de tilfælde hvor dokumenter efter undtagelsesbestemmelser i forvaltningsloven og offentlighedsloven kan undtages fra aktindsigt.

a) Interne arbejdsdokumenter

I 4 sager (*sagerne 4, 14, 35 og 50*) er der spørgsmål om undtagelse af dokumenter under henvisning til bestemmelserne om in-

terne arbejdsdokumenter, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 1, og offentlighedslovens § 7, og ekstrahering af oplysninger fra sådanne dokumenter, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 2, og offentlighedslovens § 11.

Bestemmelserne har følgende ordlyd:

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

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

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

”§ 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.

...

§ 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.”

Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses bl.a. doku-

menter der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1 (og offentlighedslovens § 7, nr. 1). Ved afgrænsningen af hvornår et dokument skal anses for internt, må der tages udgangspunkt i begrundelsen for at disse dokumenter er undtaget: Ønsket om at sikre de ansatte en adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af overvejelserne kan være, jf. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 409 f. I tvivlstilfælde vil et afgørende moment ofte være om dokumentet alene eller næsten udelukkende indeholder eller i øvrigt afspejler en forvaltningsmyndigheds interne overvejelser med hensyn til en sags fortsatte behandling eller afgørelse, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 291 f.

Eksempler på interne dokumenter kan være referater eller notater udarbejdet med henblik på forelæggelse for en overordnet og oplæg til brug for møder eller referater af møder eller andre drøftelser, også med udenforstående, så længe de udarbejdes til myndighedens eget brug. Også råmateriale i form af egne notater der indgår i forberedelsen af en sag, er som udgangspunkt interne arbejdsdokumenter.

Bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1, omfatter kun dokumenter der er udarbejdet inden for den pågældende myndighed. Notater, sagskyndige udtalelser og vurderinger mm. der af en myndighed indhentes fra andre offentlige myndigheder eller private, kan normalt ikke anses for internt arbejdsmateriale. Se de nævnte steder med den refererede praksis på området.

Der er som nævnt ovenfor i afsnit II.B.5 tre vigtige undtagelser til reglerne om at interne arbejdsdokumenter kan undtages fra aktindsigt:

Formålet med at undtage internt arbejdsmateriale fra aktindsigt tilsigter kun at friholde dokumenter der forbliver hos den på-

gældende myndighed, fra aktindsigt. Når et internt dokument eller en del heraf oversendes til en anden myndighed eller i øvrigt afgives til udenforstående, mister dokumentet i almindelighed sin interne karakter og vil derfor være undergivet aktindsigt efter forvaltningslovens eller offentlighedslovens almindelige regler. I denne forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på hvornår der er tale om videregivelse til en anden myndighed eller blot videregivelse til en anden afdeling inden for samme myndighed. I sidstnævnte tilfælde vil dokumenterne nemlig ikke miste deres interne karakter.

Der gælder efter forvaltningslovens § 12, stk. 2, og offentlighedslovens § 11 en pligt til uanset bestemmelserne i forvaltningslovens § 12, stk. 1, og offentlighedslovens § 7 at videregive oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder som er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i et internt arbejdsdokument: den såkaldte ekstraheringspligt. Hvis der søges om aktindsigt i interne dokumenter, må myndigheden altid vurdere om dele af dokumentet indeholder faktiske oplysninger som skal udleveres. Ikke enhver oplysning er omfattet af ekstraheringspligten idet den kun gælder oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse eller sagsforholdet. Om denne betingelse er opfyldt, må undergives en konkret vurdering.

Bestemmelserne i forvaltningslovens § 13 og offentlighedslovens § 8 begrænser retten til at undtage nogle nærmere angivne typer af interne dokumenter fra aktindsigt efter bestemmelserne om interne arbejdsdokumenter. Se nærmere ovenfor i afsnit II.B.5. For alle typer af dokumenter nævnt i forvaltningslovens § 13 og offentlighedslovens § 8 gælder at de kun undergives aktindsigt hvis de er udarbejdet som selvstændige dokumenter, og først når de er endeligt udarbejdet.

Sag nr. 4:

I sag 4 søgte firmaet A aktindsigt i sin egen sag hos Told- og Skattestyrelsen vedrørende

spørgsmålet om hvorvidt A var momspligtig eller pligtig til at betale lønsumsbidrag.

Told- og Skattestyrelsen meddelte A at styrelsen havde forstået anmodningen som en anmodning om aktindsigt i fire nærmere bestemte sager (med fire forskellige journalnumre). Styrelsen imødekom anmodningen delvis, men undtog visse nærmere bestemte dokumenter fra aktindsigt med følgende begrundelse:

”Told- og Skattestyrelsen kan delvis imødekomme Deres anmodning. Der er således indrømmet aktindsigt i samtlige dokumenter i sagen med undtagelse af nogle interne arbejds papirer i endelig form, samt et antal arbejdsudkast.

Et af de interne arbejds papirer i endelig form, som der ikke er indrømmet aktindsigt i, indeholder vurderinger af sagen. Andre indeholder overvejelser om tilrettelæggelsen af den videre sagsbehandling samt korte beskeder om samme. Men de pågældende interne arbejds papirer indeholder ikke konkrete oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforløbet, som ikke fremgår af andre dokumenter i sagen. De pågældende papirer er derfor undtaget fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1, ligesom papirerne ikke er omfattet af retten til aktindsigt efter lovens § 12, stk. 2, eller § 13.

Der er ikke givet aktindsigt i styrelsens arbejdsudkast, idet arbejdsudkastene ikke indeholder konkrete oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforløbet, som ikke fremgår af andre dokumenter i sagen. Udkastene er derfor undtaget fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1, ligesom udkastene ikke er omfattet af retten til aktindsigt efter lovens § 12, stk. 2, eller § 13”.

I min foreløbige udtalelse skrev jeg følgende:

”I Told- og Skattestyrelsens afgørelse i sagen inddeles de interne dokumenter der undtages fra aktindsigt, i arbejds papirer i endelig form og i arbejdsudkast. For begge deles

vedkommende må man forstå afgørelsen således at de dokumenter som er undtaget, udelukkende indeholder vurderinger og overvejelser af tilrettelæggelsen af den videre sagsbehandling. Det er ifølge afgørelsen blevet overvejet om der var oplysninger der skulle ekstraheres som følge af at der var tale om oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet der ikke fremgår af andre dokumenter i sagen, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 2. Det er ligeledes blevet overvejet om dokumenterne er omfattet af forvaltningslovens § 13.

De undtagne dokumenter ligger ikke på aktindsigtssagen. I hvert fald er det ikke markeret hvilke dokumenter der blev undtaget. Jeg har derfor ikke mulighed for at kontrollere rigtigheden af styrelsens oplysninger om at dokumenterne kan undtages fra aktindsigt under henvisning til forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

Jeg beder Told- og Skattestyrelsen om at sende de undtagne dokumenter. Samtidig beder jeg styrelsen om at oplyse om dokumenterne har været afgivet til udenforstående.”

Med styrelsens udtalelse af 1. februar 2005 modtog jeg de dokumenter som blev undtaget fra aktindsigt. Styrelsen oplyste samtidig at dokumenterne ikke havde været afgivet til udenforstående:

Ombudsmandens endelige udtalelse

Jeg har gennemgået de undtagne dokumenter. Blandt dokumenterne ligger et uddrag af momsvejledningen 1999 vedrørende forsikringsvirksomhed mv., § 13, stk. 1, nr. 10. Der ligger også en kopi af et brev af 18. november 2000 fra A til Skatteministeriet. Disse dokumenter kan ikke betragtes som interne dokumenter. Imidlertid ligger de også som en del af sagens øvrige akter, så jeg går ud fra at der er givet aktindsigt i dem. Herudover har jeg ikke bemærkninger til at styrelsen har undtaget de pågældende dokumenter fra

aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 12.

* * *

Sag nr. 14:

I *sag 14* anmodede en andelsboligforening, A, om aktindsigt i sin egen sag om bindende forhåndsbesked. Told- og Skattestyrelsen meddelte A aktindsigt som part efter forvaltningslovens § 9, stk. 1, og vedlagde tillige en aktliste. To dokumenter i sagen blev ikke vedlagt "da der er tale om interne arbejdsdokumenter, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2".

I min foreløbige udtalelse i sagen skrev jeg følgende:

"Hverken aktlisten eller de undtagne dokumenter ligger på sagen.

Jeg anmoder om at modtage dette materiale med henblik på kontrol af rigtigheden af at dokumenterne blev undtaget.

Jeg finder dog allerede på nuværende tidspunkt anledning til at bemærke følgende:

Afgørelser om bindende forhåndsbesked træffes af Ligningsrådet, jf. skattestyrelseslovens § 20 A, stk. 1. Told- og Skattestyrelsen er sekretariat for Ligningsrådet, jf. § 1, stk. 5, i bekendtgørelse nr. 201 af 23. marts 1990 af forretningsorden for Ligningsrådet. Ifølge sagsudlægningsbekendtgørelserne er Told- og Skattestyrelsen bemyndiget til som sekretariat for Ligningsrådet at træffe afgørelse om aktindsigt i ligningsrådssager.

Bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, som der henvises til i afgørelsen, angår brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed.

Ligningsrådet og Told- og Skattestyrelsen er to forskellige myndigheder. Dette er klart forudsat i skattestyrelsesloven hvor der i kapitel 2 og 2A er tillagt Ligningsrådet selvstændige beføjelser. Se også Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 278, hvor det blev antaget at Ligningsrådet og det

daværende Statsskattedirektoratet var to forskellige myndigheder.

Hvis de dokumenter der er blevet undtaget fra aktindsigt i sagen, er brevveksling mellem Ligningsrådet og Told- og Skattestyrelsen, er jeg således ikke enig i at bestemmelsen i forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2, kan anvendes. Derimod vil bestemmelsen i forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2, om dokumenter der udveksles i forbindelse med at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed, eventuelt kunne anvendes, jf. nærmere nedenfor.

Der ses ikke i sagen at være taget stilling til om der var oplysninger i de undtagne dokumenter der skulle ekstraheres.

Jeg beder om Told- og Skattestyrelsens bemærkninger til disse betragtninger."

I sin udtalelse af 1. februar 2005 anførte Told- og Skattestyrelsen følgende:

"Der blev begæret aktindsigt den 20. marts 2001. Ved brev af 28. marts 2001 blev aktindsigten effektueret vedrørende de dokumenter, der befandt sig på sagen på det pågældende tidspunkt, jf. akt nr. 1-5.

Akt nr. 2 og 4 blev undtaget fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2, som interne arbejdsdokumenter.

Akt nr. 2 er en udtalelse fra selskabsbeskatningskontoret i styrelsen. Akt nr. 4 er en anmodning til personafdelingen i styrelsen om en udtalelse. Akt nr. 2 og 4 angår således ikke korrespondance med Ligningsrådet, men brevveksling med andre kontorer eller afdelinger inden for styrelsen. Akterne er derved efter styrelsens opfattelse omfattet af forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2, idet de alene blev udvekslet inden for den del af styrelsen, som i forhold til den aktuelle sag fungerede som sekretariat for Ligningsrådet.

Styrelsen er enig i, at det – med henvisning til forvaltningslovens § 12, stk. 2 – burde være fremgået af afgørelsen, hvorvidt der i de undtagne dokumenter var oplysninger, der skulle ekstraheres."

Ombudsmandens endelige udtalelse

Det fremgår af Told- og Skattestyrelsens udtalelse at anmodningen om aktindsigt blev fremsat på et tidspunkt hvor sagen vedrørende bindende forhåndsbesked var under forberedelse i styrelsen, og hvor der endnu ikke var afgivet indstilling til Ligningsrådet. Der forelå derfor på det tidspunkt ikke korrespondance med Ligningsrådet.

De to akter der blev undtaget, var brevveksling mellem forskellige kontorer i styrelsen som led i sekretariatsbetjeningen. Det kan på den baggrund ikke give mig anledning til bemærkninger at akterne blev undtaget med henvisning til forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Jeg forstår i øvrigt styrelsen sådan at det *ikke* blev overvejet om der i de undtagne dokumenter var oplysninger der skulle ekstraheres efter forvaltningslovens § 12, stk. 2. Der burde have været foretaget sådanne overvejelser, og resultatet af overvejelserne burde være fremgået af afgørelsen. Dette er jeg enig i.

* * *

Sag nr. 35:

I sag 35 anmodede en journalist, A, pr. e-mail Skatteministeriet om aktindsigt i samtlige dokumenter og i sagsjournal vedrørende en sag om X Kommunes udlicitering af vurderings- og skatteankenævnssekretariatet til et privat revisionsfirma, R. Skatteministeriet oversendte henvendelsen til Told- og Skattestyrelsen til besvarelse.

I sagen lå et responsum fra Kammeradvokaten vedrørende spørgsmålet om hvorvidt afgørelser truffet af skatteankenævnet og vurderingsrådet under medvirken af det private firma kunne være ugyldige. Styrelsen oplyste over for A at anmodningen ikke kunne besvares med det samme, med følgende begrundelse:

"Anmodningen om aktindsigt vil blive effektueret snarest muligt, idet begrundelsen for, at anmodningen ikke umiddelbart kan

efterkommes er, at når en sag rummer et responsum udarbejdet af Kammeradvokaten, skal der iværksættes en særlig procedure med henblik på at vurdere, om et sådant dokument opfylder betingelsen i off-lovens § 10, nr. 4 for at kunne undtages fra aktindsigt."

Told- og Skattestyrelsen skrev samtidig til Finansstyrelsen at styrelsen havde modtaget aktindsigtsanmodningen i sagen der således også gjaldt det pågældende responsum fra Kammeradvokaten. Told- og Skattestyrelsen skrev i øvrigt følgende til Finansstyrelsen:

"I henhold til den aftalte procedure om, at sådanne tilfælde skal forelægges for Finansstyrelsen, kan Told- og Skattestyrelsen oplyse, at man er indstillet på at imødekomme anmodningen om aktindsigt, idet ingen af undtagelserne i offentlighedslovens kap. 3 antages at kunne finde anvendelse, heller ikke bestemmelsen i off-lovens § 10, nr. 4, eftersom der endnu ikke i konkrete sager er gjort ugyldighedsindsigelse gældende i forbindelse med det private firmas udførelse af sekretariatsbistand."

Finansstyrelsen svarede herefter følgende:

"Under henvisning til Told- og Skattestyrelsens brev af 8. oktober 2001 skal vi oplyse, at vi har forelagt spørgsmålet om aktindsigt i ovennævnte responsum for Kammeradvokaten, som har tilkendegivet, at undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4, om brevveksling med sagkyndige til brug for eventuelle retssager efter fast praksis vil kunne anvendes også i situationer, hvor en konkret retssag rent faktisk endnu ikke er anlagt. Denne praksis er uimodsagt af Ombudsmanden.

Da der efter det foreliggende vil kunne blive tale om, at afgørelser truffet af (X) kommunes skatteankenævn og vurderingsråd muligvis kan blive kendt ugyldige i kommende konkrete situationer, er det efter vores opfattelse nærliggende, at spørgsmålet vil kunne blive gjort til genstand for retssager i tiden fremover, og vi skal derfor hen-

stille, at responsummet undtages fra aktindsigt med henvisning til den citerede bestemmelse."

Told- og Skattestyrelsen imødekom herefter A's aktindsigtsanmodning, men undtog visse dokumenter. Styrelsen gav følgende begrundelse for afgørelsen:

"I fortsættelse af brev herfra af 8. oktober 2001 sendes vedlagt kopi af samtlige sagens akter excl. interne noter og lignende.

Sagsjournalen er desværre helt ukomplet, hvorfor det ikke tjener noget formål at fremsende den.

Det kan ikke helt udelukkes, at der mangler nogle bilag, der er fremsendt hertil fra Tilsynsrådet for (Y) Amt, hvorfor De venligst anmodes om at rette henvendelse dertil, hvis De vil være sikker på at have alle bilag, som Tilsynsrådet har vedlagt sine breve.

Derimod er Kammeradvokatens responsum ikke vedlagt, idet Told- og Skattestyrelsen finder, at det er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4. Der kan i den forbindelse henvises til vedlagte kopi af Finansstyrelsens brev af 16. oktober 2001."

På samme sag ligger en anmodning om aktindsigt i samme materiale som ca. 7 måneder efter den første anmodning er fremsat af en anden person, B. Sagerne er behandlet under samme journalnummer. Told- og Skattestyrelsen meddelte B aktindsigt i sagens akter, men undtog visse dokumenter og oplysninger. Styrelsen gav følgende begrundelse for afgørelsen:

"Der er alene undtaget følgende akter:

- interne notater og udkast, jf. offentlighedslovens § 7
- udliciteringskontrakten mellem (X) kommune og (R), jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2
- korrespondance med Kammeradvokaten vedrørende spørgsmålet om gyldigheden af de konkrete forvaltningsafgørelser truffet på grundlag af udliciteret sagsforberedelse, jf. offentlighedslovens § 10, nr. 4."

I min foreløbige udtalelse i sagen skrev jeg følgende:

"På dette sted tages alene stilling til spørgsmålet om undtagelse af interne dokumenter fra aktindsigt. Spørgsmålet om undtagelsen af korrespondancen med Kammeradvokaten vil blive behandlet umiddelbart nedenfor i afsnit III.E.2.c.

Den materielle sags akter ligger ikke på aktindsigtssagen.

Jeg beder om at modtage disse akter med henblik på kontrol af rigtigheden af at der er undtaget dokumenter og oplysninger fra aktindsigt.

Der ses ikke at være taget stilling til om de interne dokumenter der er blevet undtaget fra aktindsigt, indeholdt sådanne oplysninger som skulle ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 11.

Jeg beder om Told- og Skattestyrelsens bemærkninger hertil."

Af Told- og Skattestyrelsens udtalelse af 1. februar 2005 fremgik følgende:

"De interne dokumenter er undtaget fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 7. At henvisningen til denne bestemmelse alene er sket vedrørende den ene af de 2 anmodninger kan alene forklares som en beklagelig fejl. For så vidt angår spørgsmålet om ekstrahering fra de interne dokumenter i henhold til offentlighedslovens § 11 bemærkes, at Told- og Skattestyrelsen har vurderet, at disse dokumenter i det store og hele ikke rummer yderligere faktiske oplysninger af væsentlig betydning i forhold til de oplysninger, der fremgår af sagen i øvrigt. Dertil kommer, at en eventuel ekstrahering ikke skønnedes at kunne ske på en meningsfyldt måde. Denne vurdering burde være fremgået af afgørelsen."

Ombudsmandens endelige udtalelse

Jeg har fra Told- og Skattestyrelsen modtaget den materielle sags akter. Blandt akterne ligger dels et omslag mærket "Eksterne dokumenter omfattet af aktindsigt",

dels et omslag mærket "Interne dokumenter". Jeg går ud fra at sorteringen af akter i interne og eksterne angår begge de aktindsigtsanmodninger der blev fremsat i sagen.

Mange af de akter der ligger i omslaget med interne akter, går igen i omslaget med eksterne akter. Jeg lægger til grund at der er meddelt aktindsigt i de akter der findes i begge omslag.

Tilbage i omslaget med interne akter findes herefter følgende akter som jeg må lægge til grund at styrelsen har undtaget fra aktindsigt:

- 1) forskellige notater udarbejdet af Told- og Skattestyrelsen til brug for styrelsens behandling af sagen, herunder notater udarbejdet med henblik på forelæggelse for en overordnet medarbejder i styrelsen,
- 2) forskellig brevveksling mellem styrelsens afdelinger, pr. brev eller e-mail,
- 3) notater af 6. august 1999, 22. september 1999, 29. december 1999 og 8. februar 2002 udarbejdet af styrelsen til brug for forelæggelse af sagen for skatteministeren (oplysningerne i notatet af 6. august 1999 er delvist indeholdt i et andet notat af 5. august 1999 til skatteministeren. Dette notat er der blevet meddelt aktindsigt i),
- 4) et brev af 17. januar 2001 fra styrelsen til en skyldrådsformand,
- 5) en e-mail af 19. september 2001 fra en medarbejder i styrelsen til blandt andre en medarbejder i Skatteministeriets Departement og en e-mail af 8. oktober 2001 fra en medarbejder i Skatteministeriets Departement til en medarbejder i styrelsen,
- 6) et notat af 8. februar 2002 udarbejdet af styrelsen, men som blev vedlagt notatet/forelæggelsen af samme dato for skatteministeren.

Nogle af dokumenterne er kun relevante i forbindelse med den sidste aktindsigtsanmodning i sagen da de er oprettet efter der

var truffet afgørelse vedrørende den første aktindsigtsanmodning.

Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger at Told- og Skattestyrelsen anså de dokumenter der er nævnt under pkt. 1 og 2, for interne dokumenter, jf. § 7, stk. 1, nr. 1 og 2, i offentlighedsloven.

Dokumenterne nævnt under pkt. 3 til 5 mener jeg derimod ikke kan betragtes som interne dokumenter idet de ikke er udarbejdet til styrelsens eget brug. Jeg bemærker i den forbindelse at Skatteministeriets Departement og Told- og Skattestyrelsen er to selvstændige myndigheder. Se bl.a. den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, side 310 ff. Told- og Skattestyrelsen synes da også at have lagt dette til grund idet der er meddelt aktindsigt i andre notater udarbejdet til brug for forelæggelse af sagen for skatteministeren end dem som er nævnt ovenfor under pkt. 3.

Dokumentet nævnt under pkt. 6 er som udgangspunkt et internt dokument, men dokumentet har mistet sin interne karakter ved udleveringen til Skatteministeriets Departement.

Jeg mener på denne baggrund ikke at Told- og Skattestyrelsen har kunnet undtage dokumenterne nævnt under pkt. 3-6 med henvisning til offentlighedslovens § 7.

Told- og Skattestyrelsen har i sin udtalelse anført at styrelsen i forbindelse med aktindsigtsafgørelserne overvejede ekstrahering, men "at en eventuel ekstrahering ikke skønnedes at kunne ske på en meningsfyldt måde".

Jeg har i tidligere sager udtalt mig om spørgsmålet om pligten til at ekstrahere de dele af et dokument der ikke er omfattet af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. Jeg har anført at den omstændighed at udlevering af nogle oplysninger eller dokumenter fra en sag vil give et begrænset og tilfældigt billede af sagen, ikke er tilstrækkeligt til at nægte aktindsigt i

samtlige oplysninger. Kun hvis den delvise aktindsigt medfører en prisgivelse af det eller de forhold som der er hjemmel til at hemmeligholde, eller hvis den delvise aktindsigt indebærer en klart vildledende information, kan der gives afslag herpå. Se bl.a. de sager der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1974, side 328 ff, og for 1999, side 125 ff.

Jeg er på den baggrund ikke enig med Told- og Skattestyrelsen i at det afgørende for om der skal ske ekstrahering, er om det kan ske på en "meningsfyldt måde".

Jeg er derimod enig med styrelsen i at det burde være fremgået af aktindsigtsafgørelserne at styrelsen havde overvejet ekstrahering, og hvordan denne overvejelse var faldet ud.

* * *

Sag nr. 50:

I *sag 50* anmodede et revisionsfirma, A, om aktindsigt i et bestemt brev fra Told- og Skattestyrelsen til en brancheforening vedrørende moms af kantinedrift. A bad desuden om aktindsigt i tilhørende dokumenter. I sagen indgik en forespørgsel fra Told- og Skattestyrelsen til Kammeradvokaten vedrørende spørgsmålet om muligheden for at kræve tilbagebetaling af kantinemoms for kantiner der blev drevet af tredjemand for en arbejdsgivers regning og risiko. Af forespørgslen fremgår bl.a. følgende passage:

"Vi har endvidere tilkendegivet, at såfremt vi via 'forhandling' ikke kan nå til enighed om hvorvidt cateringvirksomheder kan få tilbagebetalt kantinemoms, kan det overvejes at der udvælges en form for prøvesager, under henvisning til at cateringvirksomhedens aftaler med deres kunder er baseret på ret enslydende aftaler, nemlig en (...) eller en (...)."

I sagen indgik ligeledes Kammeradvokatens svar på forespørgslen (den ligger imidlertid ikke på aktindsigtssagen).

Styrelsen imødekom delvis anmodningen, men undtog visse dokumenter og op-

lysninger. Styrelsen gav følgende begrundelse for afgørelsen:

"Der er flere dokumenter, der er undtaget fra aktindsigten, idet de angår firmaers drifts- og forretningsmæssige forhold, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Det er lagt til grund at det er af væsentlig økonomisk betydning for de pågældende firmaer, at der ikke gives aktindsigt i deres økonomiske forhold.

Endvidere er der undtaget to dokumenter, idet dokumenterne indgår i styrelsens overvejelser af, om der bør føres en retssag, jf. offentlighedslovens § 10, stk. 1, nr. 4.

Der er ligeledes undtaget dokumenter fra aktindsigten, idet disse er udarbejdet til internt brug, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1, nr. 1."

I min foreløbige udtalelse om sagen skrev jeg følgende:

"De dokumenter og oplysninger der ikke er givet aktindsigt i, ligger ikke på sagen.

Jeg beder om at modtage disse.

Der ses ikke at være taget stilling til om der var oplysninger i de interne dokumenter som skulle ekstraheres efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 11.

Jeg beder om Told- og Skattestyrelsens bemærkninger hertil."

I sin udtalelse af 1. februar 2005 anførte Told- og Skattestyrelsen følgende:

"I den pågældende sag blev der ikke givet aktindsigt i akterne 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 17, 18, 20, 21, 25, 28 og 29. Derudover blev der ikke givet aktindsigt i et ikke-journaliseret notat, samt eksempler på henholdsvis managementaftaler og abonnementsaftaler.

Akt nr. 4, 9, 20, 21, 28, 29 og det ikke-journaliserede notat er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, stk. 1, nr. 1 om interne arbejdsdokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug. Efter en fornyet gennemgang af disse dokumenter erkender Told- og Skattestyrelsen, at disse i varierende grad indeholder oplysninger, der

skulle have været ekstraheret under henvisning til offentlighedslovens § 11.

...

Det bemærkes at akt nr. 5 beklageligvis er bortkommet, hvorfor det ikke har været muligt at konstatere efter hvilken af de ovennævnte bestemmelser akten oprindeligt blev undtaget fra aktindsigt."

Ombudsmandens endelige udtalelse

Akt nr. 4, 9, 20, 21, 28 og 29 og det ikke journaliserede notat blev undtaget efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 7.

Det ikke journaliserede notat, akt nr. 20 og akt nr. 29 er mødereferater. Akt nr. 4, 9, 21 og 28 er notater eller notatudkast udarbejdet af styrelsen til eget brug. Idet jeg lægger til grund at ingen af dokumenterne har været afgivet til udenforstående, er jeg enig med styrelsen i at dokumenterne er interne dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 7, stk. 1, nr. 1. Jeg er også enig med styrelsen i at dokumenterne i varierende grad indeholder oplysninger der skulle have været ekstraheret efter offentlighedslovens § 11.

Akt 18 blev undtaget efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4. Se herom nedenfor i afsnit III.E.2.c.

De resterende akter (6, 7, 8, 10, 17 og 25) blev undtaget efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Se herom nedenfor i afsnit III.E.3.c.

b) Sekretariatsdokumenter

I en sag (*sag 44*) er der spørgsmål om undtagelse af dokumenter under henvisning til bestemmelserne om sekretariatsdokumenter, jf. offentlighedslovens § 10, nr. 3, og ekstrahering af oplysninger fra sådanne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 11.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3, har følgende ordlyd:

"§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

...

3) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed."

Sag nr. 44:

Sag 44 drejer sig om et revisionsfirma, A, som på vegne af et forsikringssselskab anmodede om aktindsigt i Ligningsrådets sag om bindende forhåndsbesked. A oplyste i forbindelse med aktindsigtsanmodningen at A allerede havde fået aktindsigt i anonymiseret form i selve den bindende forhåndsbesked, og at anmodningen derfor drejede sig om de øvrige sagsakter.

Told- og Skattestyrelsen tog som sekretariat for Ligningsrådet stilling til anmodningen, jf. herved bestemmelserne i sagsudlægningsbekendtgørelsen.

Styrelsen svarede at den umiddelbart stillede sig undrende over for at den kopi af den bindende forhåndsbesked som var vedlagt aktindsigtsanmodningen som bilag, ikke var anonymiseret. Styrelsen oplyste at anmodningen skulle bedømmes efter reglerne i offentlighedsloven da A ikke var part i sagen. Styrelsen henviste til bestemmelserne i offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37, men vedlagde en journaloversigt og anonymiserede kopier af 6 af de 8 akter i sagen. Akt 1 og 6 var ikke vedlagt under henvisning til at dokumenterne indeholdt oplysninger vedrørende de respektive juridiske personers økonomiske og erhvervmæssige forhold. Idet de pågældende juridiske personer måtte anses for identificeret, var det styrelsens opfattelse at de pågældende oplysninger var omfattet af skattemyndighedernes tavshedspligt og dermed var undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37.

A ringede og skrev herefter til styrelsen og oplyste at A ikke havde vedlagt nogen bilag til sin anmodning om aktindsigt. A bad i lyset heraf styrelsen om at genoverveje sin afgørelse.

Styrelsen skrev herefter til A at den ville genoverveje hvorvidt offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37, var til hin-

der for aktindsigt i akt nr. 1 (anmodningen om bindende forhåndsbesked med bilag). Akt nr. 6 (Told- og Skattestyrelsens indstilling til Ligningsrådet i sagen) blev undtaget med henvisning til offentlighedslovens § 14, stk. 1, nr. 3 (skal formentlig være § 10, nr. 3), idet indstillingen var udarbejdet som led i styrelsens sekretariatsbetjening af Ligningsrådet.

Styrelsen afviste senere at give aktindsigt i akt nr. 1 under henvisning til offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37.

I min foreløbige udtalelse anførte jeg følgende:

”Der skulle formentlig som nævnt for så vidt angår akt nr. 6, i stedet have været henvist til bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3, om dokumenter der udveksles i forbindelse med at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed, idet der var tale om Told- og Skattestyrelsens indstilling til Ligningsrådet i sagen. Det er forudsat i skattestyrelsesloven at Told- og Skattestyrelsen er sekretariat for Ligningsrådet, og dette er også fastsat i § 1, stk. 5, i forretningsordenen for Ligningsrådet, jf. bekendtgørelse nr. 201 af 23. marts 1990. I det omfang der udveksles dokumenter mellem Told- og Skattestyrelsen og Ligningsrådet som led i sekretariatsbetjeningen, vil disse eventuelt kunne undtages efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3, eller forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2. Se bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 279, om udveksling af dokumenter mellem Ligningsrådet og Statsskattedirektoratet. (Også i disse situationer vil der imidlertid skulle tages stilling til om der er oplysninger der skal ekstraheres, jf. offentlighedslovens § 11 og forvaltningslovens § 14, stk. 2).

Hvis akt nr. 6 ligesom de øvrige dokumenter i sagen indeholdt oplysninger omfattende af skattestyrelseslovens § 37, mener jeg som nærmere beskrevet nedenfor i afsnit III.E.4 at oplysningerne efter omstændighederne i stedet burde have været undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens §

14, jf. skattestyrelseslovens § 37. Hvis oplysninger er omfattet af skattestyrelseslovens § 37, er der, jf. offentlighedslovens § 14, ikke adgang til aktindsigt i dem efter de almindelige regler i offentlighedsloven. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3, er derfor efter min opfattelse heller ikke relevant for så vidt angår sådanne oplysninger.

Jeg beder om styrelsens bemærkninger hertil samt om styrelsens begrundede stillingtagen til om oplysningerne kunne undtages i henhold til § 37.”

I sin udtalelse af 1. februar 2005 skrev Told- og Skattestyrelsen følgende:

”Akt nr. 6 blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 3 (der blev ved en beklagelig fejl henvist til offentlighedslovens § 14, stk. 1, nr. 3).

Det er anført i redegørelsen, at hvis akt nr. 6 (Told- og Skattestyrelsens indstilling til Ligningsrådet i sagen) indeholdt oplysninger omfattet af skattestyrelseslovens § 37, burde oplysningerne i stedet have været undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37, idet der efter offentlighedsloven ikke er adgang til aktindsigt i oplysningerne ‘efter de almindelige regler i offentlighedsloven’. Og det tilføjes, at ‘Bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3 er derfor efter min opfattelse heller ikke relevant for så vidt angår sådanne oplysninger.’

Det er styrelsens opfattelse, at offentlighedslovens § 14 som udgangspunkt skal fortolkes således, at *oplysninger* omfattet af særlig tavshedspligt kan begrænse pligten til at give aktindsigt. Endvidere skal der ved fortolkningen lægges vægt på systematikken i offentlighedsloven hvorefter lovens § 2 undtager visse *sagstyper*, §§ 7 og 10 undtager *dokumenter*, og §§ 12-14 undtager *oplysninger* (jf. således også redegørelsen side 73 og styrelsens bemærkninger hertil side 8).

Det betyder efter styrelsens opfattelse, at hvis særligt tavshedsbelagte oplysninger omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 14 tillige indgår i sagstyper eller do-

kumenter, som efter deres art er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i henholdsvis § 2 eller §§ 7 og 10 skal de som udgangspunkt undtages efter disse bestemmelser og ikke § 14.

Det er således ikke, som anført i redegørelsen side 70, styrelsens opfattelse, at 'bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 37 er en særlig tavshedspligtsbestemmelse, som jf. offentlighedslovens § 14 går forud for de 'almindelige' undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven'. Det er styrelsens opfattelse, at bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 37, jf. offentlighedslovens § 14 *alene* går forud for de øvrige undtagelsesbestemmelser om *oplysninger* i offentlighedsloven, dvs. §§ 12 og 13.

Hvis et dokument – som i det foreliggende tilfælde akt 6 – indeholder oplysninger omfattet af den særlige tavshedspligt og samtidig efter sin art er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3, skal det efter styrelsens opfattelse som udgangspunkt undtages fra aktindsigt efter denne bestemmelse.

Det skal endvidere vurderes om der efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 11 skal ekstraheres oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet. Hvis dette er tilfældet, og hvis de ekstraherede oplysninger indeholder oplysninger omfattet af den særlige tavshedspligt, skal de ekstraherede oplysninger undtages i henhold til bestemmelsen i offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37. Det fremgår beklageligvis ikke af afgørelsen om en sådan vurdering har været foretaget.

Der er anmodet om styrelsens begrundede stillingtagen til om oplysningerne kunne undtages i henhold til § 37.

Indstillingen indeholder oplysninger om et forsikringsselskab påtænkte økonomiske og erhvervsmæssige foranstaltninger vedrørende tilknyttede forsikringskonsulenters ansættelsesforhold. Det er styrelsens opfattelse, at der er tale om oplysninger vedrøren-

de en juridisk persons økonomiske og erhvervsmæssige forhold, og at oplysningerne derfor er omfattet af skattestyrelseslovens § 37.

Det skal afslutningsvis bemærkes, at hvis oplysningerne i indstillingen var blevet undtaget i henhold til offentlighedslovens § 14 i stedet for § 10, nr. 3, ville dokumentet efter styrelsens opfattelse kunne undtages som helhed, da der ikke til bestemmelsen i § 14 er knyttet en ekstraheringsbestemmelse som det er tilfældet i relation til § 10, nr. 3, jf. styrelsens nærmere begrundelse herfor i bemærkningerne side 8-10 til redegørelsens afsnit om pligt til ekstrahering."

Ombudsmandens endelige udtalelse

Jeg må fastholde min opfattelse om forståelsen af bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 37, jf. offentlighedslovens § 14. Imidlertid burde den af styrelsen beskrevne fremgangsmåde og den fremgangsmåde som jeg har angivet, give samme resultat. Jeg har derfor ikke bemærkninger til den fremgangsmåde som styrelsen har skitseret. Imidlertid vil en fremgangsmåde hvorved det først vurderes om et dokument (i sin helhed) indeholder oplysninger omfattet af skattestyrelseslovens § 37, undertiden lette processen. Bl.a. vil det hvis alle oplysningerne i et dokument er omfattet af § 37, ikke være nødvendigt at undersøge om dokumentet er afgivet til udenforstående eller på anden måde er behandlet på en måde så de beskyttelsesformål der ligger i den anvendte undtagelsesbestemmelse, er opgivet. Herudover vil det ikke være nødvendigt at foretage en toledet vurdering af oplysninger som skal ekstraheres efter offentlighedslovens § 11, og som samtidig er omfattet af skattestyrelseslovens § 37.

Det forhold at oplysninger generelt anses for at falde uden for offentlighedslovens regler om aktindsigt, vil formentlig desuden tydeliggøre at det ikke vil være muligt at give meroffentlighed i oplysning-

gerne, medmindre der er indhentet samtykke fra den som oplysningerne vedrører.

c) Myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug for retssager eller ved overvejelse af om retssag skal føres

I 2 sager (*sagerne 35 og 50*) som er refereret umiddelbart ovenfor, er der spørgsmål om undtagelse af dokumenter efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4, om myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug for retssager eller ved overvejelser af om retssag skal føres, og om ekstrahering af oplysninger fra sådanne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 11.

I begge sager har Told- og Skattestyrelsen undtaget responsa fra Kammeradvokaten (og yderligere brevveksling med Kammeradvokaten) vedrørende juridiske tvivlsproblemer i sagen fra aktindsigt.

Offentlighedslovens § 10, nr. 4, har følgende ordlyd:

”§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

...

4) Myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.”

Sag nr. 35 og sag nr. 50:

I *sag 35* drejede Kammeradvokatens udtalelse sig om lovligheden af at X Kommune havde udliciteret vurderings- og skatteankenævnets sekretariat til et privat revisionsfirma, og om eventuel ugyldighed af afgørelser truffet i forbindelse med denne udlicitering. I *sag 50* var spørgsmålet om firmaer der havde udliciteret kantinedrift, selv kunne kræve tilbagebetaling af kantinemoms, eller om eventuelt det firma der var udliciteret til, kunne kræve moms tilbage.

I min foreløbige udtalelse skrev jeg følgende:

”I betænkning nr. 857/1978 om offentlighedens revision er bestemmelsens anvendelsesområde beskrevet på s. 237 ff. På s. 239 og 240 er bl.a. anført følgende:

’Indledningsvis bemærkes, at bestemmelsens anvendelsesområde er brevveksling med *sagkyndige* i det angivne øjemed, dvs. til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres. Bestemmelsen kan ikke antages at være begrænset til sagkyndig rådgivning om juridiske tvivlsproblemer. Det må således anses for utvivlsomt, at også andre typer af sagkyndige udtalelser, f.eks. om tekniske, regnskabsmæssige og lægelige forhold, vil kunne undtages fra adgangen til aktindsigt med hjemmel i bestemmelsen, (...)

...

Undtagelsesadgangen efter § 5, nr. 7 [svarende til den nuværende § 10, nr. 4; min bemærkning], vedrører som nævnt ikke blot brevveksling med sagkyndige i forbindelse med verserende retssager, men også ved *overvejelse af*, om retssag bør føres. Det er givet, at enhver sådan brevveksling om muligheden for en retssag vil være omfattet af bestemmelsen, uanset at sandsynligheden for et sagsanlæg må betegnes som ringe. Det er imidlertid herudover antaget, at også brevveksling med sagkyndige om *juridiske tvivlsproblemer*, der ikke har direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må underforstås som en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag, vil kunne undtages adgangen til aktindsigt med hjemmel i § 5, nr. 7. Dette har antagelig størst praktisk betydning i forhold til offentlige myndigheders brevveksling med kammeradvokaten eller andre juridisk sagkyndige om en påtænkt foranstaltningens lovlighed, (...)

I John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 206, gøres samme synspunkter gældende: ’Det er imidlertid herudover antaget, at også brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsproblemer – men derimod næppe med hensyn til andre spørgsmål – der ikke har direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må underforstås som en nærliggende mulighed i forbin-

delse med den pågældende sag, vil kunne undtages fra aktindsigt efter 4.'

I Folketingets Ombudsmands praksis er dette synspunkt således også lagt til grund, se bl.a. Folketingets Ombudsmands beretninger for 1995, s. 81 f, for 1997, s. 118, og for 2001, s. 281.

Således som styrelsen har beskrevet materialet som blev undtaget fra aktindsigt, kan det ikke give mig anledning til bemærkninger at det blev undtaget fra aktindsigt. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at der efter det oplyste var tale om brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål, og at eventuelle sagsanlæg kunne være en (nærliggende) mulighed.

Jeg beder om at modtage materialet til brug for min endelige stillingtagen til spørgsmålet. Ligeledes beder jeg om nærmere oplysninger om indholdet af og formålet med den procedure som er anvendt i sag 35 hvor Finansstyrelsen involveres i spørgsmålet om hvorvidt materialet i en sag kan undtages efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4, herunder om hvorfor proceduren ikke er anvendt i sag 50. Jeg beder endvidere om styrelsens stillingtagen til om brevvekslingen kunne undtages i henhold til § 10, nr. 4."

I sin udtalelse af 1. februar 2005 skrev Told- og Skattestyrelsen følgende vedrørende sag 35:

"Korrespondancen med Kammeradvokaten har været undtaget fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 10, nr. 4. Hvad angår baggrunden for proceduren med henvisning til Finansstyrelsen henvises til det vedlagte brev af 10. nov. 1999 fra Finansstyrelsen, hvoraf fremgår, at fremgangsmåden har betydning for responsa, der ikke direkte er udarbejdet i tilknytning til verserende retssager. Told- og Skattestyrelsen er enig i Finansstyrelsens vurdering af, at offentlighedslovens § 10, nr. 4, i det foreliggende tilfælde har været til hinder for aktindsigt."

Om sag 50 anførte styrelsen følgende:

"Endvidere er akt nr. 18 undtaget fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 10, nr. 4, om brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller til overvejelse af om retssag bør føres. Proceduren som er anvendt i sag nr. 35, hvor Finansstyrelsen blev involveret i spørgsmålet om undtagelse af et responsum fra Kammeradvokaten, er ikke anvendt i den her omtalte sag. Det beror på at styrelsen i denne sag har vurderet, at Kammeradvokatens udtalelse utvivlsomt kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, og at spørgsmålet om meroffentlighed ikke var aktuelt."

Af brevet af 10. november 1999 fra Finansstyrelsen til Skatteministeriet som der er henvist til ovenfor, fremgår bl.a. følgende:

"Vi skal oplyse, at Kammeradvokaten og Finansministeriet har indgået aftale om et til-læg til den gældende aftale af september 1996 om kammeradvokatorordningen.

I overensstemmelse med dette tillæg skal vi på Finansministeriets vegne henstille til alle ministerier og styrelser, at Kammeradvokatens udtalelser (responsa) ikke offentliggøres eller udleveres til udenforstående, før Finansministeriet har haft lejlighed til at fremkomme med en udtalelse herom. Henvendelser af denne karakter rettes til Finansstyrelsen, som administrerer kammeradvokataftalen, jf. nedenfor.

Om den nærmere baggrund for denne bestemmelse bemærkes, at Kammeradvokaten – som andre advokater – skelner mellem intern rådgivning til klienterne og argumentationer udadtil på klientens vegne.

Kammeradvokatens udtalelser til en myndighed om en foreliggende sag opfattes efter fast praksis som intern rådgivning og indeholder ikke blot de argumenter, som tjener til støtte for myndighedernes opfattelse, men omfatter en belysning af alle sagens aspekter. Er myndighedens sag efter Kammeradvokatens opfattelse tvivlsom i bevismæssig eller retlig henseende, vil det også blive omtalt.

Kammeradvokatens udtalelser kan såvel efter offentlighedsloven som forvaltningsloven undtages fra aktindsigt efter bestemmelserne om myndighedernes brevveksling med sagkyndige til brug i retssager, men myndighederne kan desuagtet beslutte at offentliggøre udtalelserne efter princippet om meroffentlighed.

Imidlertid vil Kammeradvokatens udtalelser miste en del af deres informationsværdi, hvis Kammeradvokaten må tage hensyn til, at udtalelserne kan risikere at blive offentliggjort eller udleveret, eventuelt til modparten i en sag. Man har derfor fundet, at noget sådant bør undgås i videst muligt omfang.”

Ombudsmandens endelige udtalelse

I *sag 35* anvendte Told- og Skattestyrelsen den beskrevne fremgangsmåde og undersøgte spørgsmålet om hvorvidt der kunne gives aktindsigt i Kammeradvokatens responsum ved en henvendelse til Finansministeriet. Kammeradvokatens responsum blev herefter undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 10, nr. 4, efter anmodning fra Finansstyrelsen. Som nævnt i min foreløbige udtalelse kan dette ikke give mig anledning til bemærkninger idet der var tale om brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål, og at eventuelle sagsanlæg kunne være en nærliggende mulighed. Dette var også tilfældet da aktindsigtsanmodning nr. 2 i sagen blev fremsat i maj 2002.

Jeg finder dog anledning til at understrege at den beskrevne praksis bygger på en sondring mellem intern rådgivning til klienten og argumentationen udadtil på klientens vegne. Denne sondring findes ikke i offentlighedslovens § 10, stk. 1, nr. 4. Det afgørende efter denne bestemmelse er om brevvekslingen sker i forbindelse med retssager eller ej, dvs. bestemmelsen kan anvendes på forhold som kan have såvel intern som ekstern karakter.

* * *

I *sag 50* anvendte Told- og Skattestyrelsen ikke fremgangsmåden med henvendelse til Finansstyrelsen. Ifølge styrelsens udtalelse skyldtes dette at Kammeradvokatens udtalelse utvivlsomt kunne undtages fra aktindsigt.

Kammeradvokatens udtalelse i sagen blev afgivet den 5. april 2001. Det ser i sagen ud som om at sagsforløbet blev afsluttet i sommeren 2001.

Anmodningen om aktindsigt blev først fremsat den 11. marts 2002.

Jeg har i en udtalelse som jeg har afgivet den 15. juni 2005 (mit j.nr. 2004-1907-701), anført at undtagelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4, er begrundet i hensynet til at sikre at det offentlige på samme måde som en modpart har ret til som grundlag for sine overvejelser forud for eller i forbindelse med en retssag at søge fornøden sagkyndig vejledning uden at andre skal have adgang til at gøre sig bekendt med sådanne responsa. Jeg anførte også at dette umiddelbart kunne tale for at bestemmelsen ikke kan anvendes når sådanne hensyn ikke længere taler imod aktindsigt, f.eks. når en retssag er afsluttet, eller myndighedernes overvejelser er endt med at der ikke skal føres sag. På den anden side fremgår det hverken af bestemmelsens ordlyd eller forarbejder at den på denne måde skal fortolkes indskrænkende. Se bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, side 81. Jeg fandt derfor i den konkrete sag ikke anledning til at kritisere at myndigheden – også efter at det stod klart at der ikke ville blive anlagt en retssag – fortsat fandt at bestemmelsen kunne anvendes. Imidlertid var det min opfattelse at hensynet til ikke at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i almindelighed svækkes efter en retssag er afsluttet, eller i takt med at risikoen for en retssag falder.

I lyset af den tid der i *sag 50* var gået siden afgivelsen af responsaet og til anmodningen om aktindsigt blev fremsat, er det min opfattelse at Told- og Skattestyrelsen burde have overvejet om der kunne gives meroffentlig-

hed i det. I den forbindelse ville det efter den beskrevne procedure have været naturligt at spørge Finansstyrelsen om der (stadig) var hensyn der talte imod at der blev givet aktindsigt i dokumentet.

3. Undtagelse af oplysninger

I en sag (*sag 7*) har der været spørgsmål om undtagelse af oplysninger fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen i forvaltningslovens § 15. Ligeledes i en sag (*sag 36*) har der været spørgsmål om undtagelse af oplysninger fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

I 5 sager (*sagerne 2, 8, 35, 45 og 50*) har der været spørgsmål om undtagelse af oplysninger fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

I 18 sager (*sagerne 1, 5, 11, 12, 16, 26, 27, 28, 29, 31, 34, 38, 39, 41, 44, 49, 51 og 53*) er oplysninger blevet undtaget fra aktindsigt som omfattet af den særlige tavshedspligtsbestemmelse i skattestyrelseslovens § 37. Disse sager er omtalt nedenfor i afsnit d).

a) Forvaltningslovens § 15

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 15 har følgende ordlyd:

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

- 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfølelige institutioner,
- 3) forebyggelse, opklaring eller forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrkelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,

- 4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen, eller
- 5) det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed.

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

Sag nr. 7:

I *sag 7* anmodede en forening, A, Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i sin egen sag vedrørende spørgsmålet om fritagelse for boafgift, jf. ligningslovens § 8 A. I sagen vedrørende A indgik nogle tidligere afgørelser i lignende sager. Disse var formentlig blevet anvendt som en del af det faglige grundlag med henblik på at belyse praksis på området.

Told- og Skattestyrelsen meddelte A aktindsigt i sagen efter forvaltningslovens §§ 9 og 10. Dog blev visse oplysninger undtaget efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, ”under henvisning til at A’s tarv fandtes at burde vige for afgørende hensyn til andre private”.

Ombudsmandens udtalelse

For så vidt jeg kan konstatere i sagen, er de oplysninger der blevet undtaget fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15, oplysninger i de nævnte tidligere afgørelser i lignende sager. Det drejer sig om oplysninger om 1) navn og adresse på en afdød person som havde testamenteret penge til en forening med et lignende formål som A’s, 2) navn på den advokat som var eksekutor i boet hvor der var testamenteret penge til ovennævnte organisation, og 3) navn og adresse på en person som var kontaktperson for en organisation med et lignende formål som A’s.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 15 giver hjemmel til på grundlag af en konkret afvejning at begrænse partens adgang til aktindsigt med hensyn til bestemte op-

lysninger eller dokumenter. Efter bestemmelsen kan dette ske når afgørende hensyn til offentlige eller private interesser – set over for partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv – overvejende taler imod at meddele aktindsigt.

Bestemmelsen i § 15 forudsætter at vedkommende myndighed foretager en konkret afvejning af modstående hensyn. Myndigheden kan således ikke nægte parten aktindsigt ud fra mere generelle overvejelser om skadevirkningerne ved at give aktindsigt med hensyn til oplysninger af en bestemt karakter, jf. Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 140. Hensynet til offentlige eller 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". Med anvendelsen af ordene "afgørende modhensyn" er det tilkendegivet at oplysninger kun kan undtages fra aktindsigt hvor der er nærliggende fare for at private eller det offentliges interesser vil lide skade af betydning hvis begæringen imødekomes, jf. Folketingstidende 1969-70, Tillæg B, sp. 2138, og Folketingstidende 1963-64, Tillæg B, sp. 662.

Afvejningen skal ske for hvert enkelt dokument og oplysning i sagen hvori såvel hensynet til parten som til modstående hensyn til andre private eller offentlige interesser skal indgå. Det forhold at et eller flere dokumenter eller oplysninger må skønnes at være uden betydning for partens mulighed for at varetage sine interesser i forbindelse med sagens behandling, kan således ikke antages i sig selv at indeholde tilstrækkelig hjemmel for at undtage det eller de pågældende dokumenter eller oplysninger heri, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 312.

Told- og Skattestyrelsens formulering af afgørelsen om aktindsigt indikerer at

der ved undtagelsen af oplysningerne fra aktindsigt er foretaget en konkret vurdering af at hensynet til A's interesse bør vige for afgørende hensyn til andre private interesser. Imidlertid er det ikke nærmere tilkendegivet hvilke overvejelser der ligger bag udfaldet af vurderingen.

A's interesse i at benytte kendskab til oplysningerne om navne osv. på de personer der har været parter eller repræsentanter for parter i relation til tidligere sager der indgår som baggrundsmateriale i A's sag, er formentlig ikke særligt tungtvejende. Dette forhold er imidlertid som ovenfor beskrevet ikke tilstrækkeligt til at undtage oplysningerne fra aktindsigt hvis ikke der foreligger afgørende modhensyn.

Jeg mener ikke at der foreligger sådanne afgørende modhensyn for så vidt angår oplysninger om navnet på den advokat som var eksekutor i boet. Ligeledes er det min opfattelse at det er tvivlsomt om der foreligger sådanne afgørende modhensyn for så vidt angår oplysningen om navn og adresse på den person der var formand/kontaktperson for den forening hvis formål lignede A's. Jeg går i den forbindelse ud fra at navnet på vedkommende var offentligt tilgængeligt eller offentligt kendt.

b) Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1

Bestemmelserne i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, og § 12, stk. 2, har følgende ordlyd:

"§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold,

...

Stk. 2. Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelsen i stk. 1, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold."

Sag nr. 36:

I sag 36 anmodede et revisionsfirma om aktindsigt i Told- og Skattestyrelsens udtalelse

til Landsskatteretten i en konkret sag vedrørende momspligt for en lystbåd erhvervet i Tyskland.

Told- og Skattestyrelsen imødekom anmodningen, men undtog efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, oplysninger der angik enkeltpersoners forhold. Det skete ved at udtalelsen blev anonymiseret, dvs. at navnet på den person der havde erhvervet lystbåden, blev fjernet.

I min foreløbige udtalelse i sagen anførte jeg følgende:

”Efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold. Bestemmelsen er absolut i den forstand at hemmeligholdelse ikke er betinget af en konkret interesseafvejning, men alene afhænger af om det eller de dokumenter som begæringen om aktindsigt angår, indeholder oplysninger vedrørende ’enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold’. Hvis kun en del af et dokument omfattes af bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 2.

Jeg er enig i at Told- og Skattestyrelsens udtalelse indeholder oplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold, og at disse oplysninger kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

Jeg mener at Told- og Skattestyrelsen ved blot at anonymisere udtalelsen og udlevere resten af oplysningerne faktisk er gået videre end styrelsen var forpligtet til efter reglen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, jf. § 12, stk. 2, og at aktindsigt i den anonymiserede udtalelse er et udslag af meroffentlighed. Jeg gør i den forbindelse opmærksom på at anonymisering og ekstrahering er to forskellige begreber. Der er i en sag – hvis kun en del af et dokument er omfattet af bestemmelsen i § 12, stk. 1 – en forpligtelse til at gøre aktindsigtsanmoderen bekendt med dokumentets øvrige indhold, men der foreligger ikke en

pligt til at anonymisere et dokument for at give aktindsigt, jf. nærmere nedenfor i afsnit d).

Jeg beder om Told- og Skattestyrelsens bemærkninger hertil, herunder til om Told- og Skattestyrelsen – før der blev givet meroffentlighed – sikrede sig at aktindsigtsanmoderen ikke kendte identiteten på den som oplysningerne angik.”

I sin udtalelse af 1. februar 2005 skrev Told- og Skattestyrelsen følgende:

”Det er Told- og Skattestyrelsens opfattelse, at der principielt ikke er givet meroffentlighed i det pågældende dokument.

Det kan indledningsvis oplyses, at personen der begærede aktindsigt er momskonsulent i et revisionsfirma og udelukkende havde interesse i styrelsens argumenter for eventuel momspligt fortolket ud fra momslovens § 11. Altså egentlig lovfortolkning set fra styrelsens synsvinkel.

Dokumentet, som der blev meddelt aktindsigt i, er styrelsens udtalelse til Landsskatteretten i en konkret sag, men udtalelsen indeholder ud over de undtagne oplysninger alene styrelsens fortolkning af momslovens § 11, som vedrører spørgsmålet om hvorvidt et lystfartøj kan anses for brugt eller ej og dermed spørgsmålet om hvorvidt der eventuelt skal betales dansk moms.

Det er således styrelsens opfattelse, at det udleverede dokument ikke indeholder oplysninger, der kan henføres til en privat person. Der oplyses kun, at det er et lystfartøj købt i Tyskland og at bådtypen er en Swan 36. Disse oplysninger er nødvendige ved fortolkningen af momslovens § 11, som indeholder kriterier om andre EU-lande og både over 7,5 meter. De pågældende oplysninger fremgår endvidere af SKM2002.63.LSR, der vedlægges i kopi.

Tyskland er et EU-land og bådtypen Swan 36 fortæller om størrelsen af båden. Der er ikke nævnt en adresse i Tyskland og ej heller et bådnummer eller lignende, der kan identificere båden og dermed personen, som ejer båden.

Den tilsyneladende 'anonymisering' af det udleverede dokument er således begrundet *dels* i undtagelse af de fjernede oplysninger efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold, og *dels* i den del af dokumentet der ikke er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 2 om ekstrahering. Denne begrundelse burde være fremgået af styrelsens afgørelse.

Styrelsen er dog opmærksom på, at anvendelse af bestemmelserne i offentlighedslovens § 12 som angivet *også måtte forudsætte*, at myndighederne havde sikret sig at den der fik meddelt aktindsigt ikke kendte identiteten på den person, som sagen i Landskatteretten vedrørte, idet denne oplysning tillige måtte anses for omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Det fremgår ikke af sagen om dette var tilfældet."

Ombudsmandens endelige udtalelse

Told- og Skattestyrelsen har i sin udtalelse anført at dokumentet ud over de slettede oplysninger alene indeholder oplysninger vedrørende fortolkning af momslovens § 11. Styrelsen synes ved denne vurdering at have lagt vægt på hvilken interesse aktindsigtsanmoderen havde i oplysningerne i dokumentet, og på at (mindst) de samme oplysninger fremgår af Landskatterettens kendelse i sagen som blev offentliggjort. Styrelsen finder at ansøgeren havde et krav på aktindsigt som følge af at de udleverede oplysninger i den anonymiserede form ikke kunne undtages efter § 12, stk. 1, nr. 1.

Hvis dokumentet allerede forelå i anonymiseret form hos styrelsen, er jeg for så vidt enig i at styrelsen havde en egentlig pligt til at udlevere det. Dette forudsætter imidlertid at anonymiseringen har været effektiv. I samme udstrækning oplysninger vil kunne henføres til bestemte personer, er det min opfattelse at en udlevering heraf ikke er berettiget eller pligtmæssig.

Dokumentet indeholder nærmere oplysninger om hvilken bådtype der var tale om, de nærmere omstændigheder i forbindelse med erhvervelsen og leveringen af båden og på baggrund heraf en vurdering af om der var tale om en afgiftspligtig erhvervelse. Disse oplysninger er efter min opfattelse oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Det er korrekt at oplysningerne – efter at styrelsen i forbindelse med aktindsigtsanmodningen anonymiserede dokumentet – ikke kan henføres til en bestemt person, men det ændrer ikke på vurderingen af at oplysningerne i forbindelse med aktindsigtsbegæringen måtte anses for omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Aktindsigtsanmoderens interesse i at få oplysningerne er underordnet for vurderingen af om oplysningerne er omfattet af § 12, stk. 1, nr. 1. Offentliggørelsen af Landskatterettens kendelse skete efter at aktindsigtssagen var afsluttet, så dette har heller ingen betydning.

Ud over oplysningerne omfattet af § 12, stk. 1, nr. 1, indeholder dokumentet oplysninger om den generelle forståelse af momsloven og momsdirektivet, bl.a. de første 5 afsnit og afsnit 7 på side 2 i dokumentet.

Når det forudsættes at aktindsigtsanmoderen ikke kendte identiteten på køber eller sælger af båden, har jeg imidlertid ingen bemærkninger til at styrelsen gav aktindsigt i dokumentet i anonymiseret form. Dette må betragtes som god service fra Told- og Skattestyrelsens side, men jeg må fastholde at dette var et udslag af meroffentlighed.

c) Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, har følgende ordlyd:

"§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om,

...

2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.”

Sag nr. 2:

I *sag 2* anmodede et revisionsfirma, A, Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i en afgørelse fra en told- og skatteregion vedrørende momspligt for handel med mælkekvoter. Afgørelsen var truffet i forhold til en brancheorganisation.

Told- og Skattestyrelsen meddelte aktindsigt i afgørelsen, men undtog oplysninger efter § 12, stk. 1, nr. 2, om forretningsmæssige forhold vedrørende den brancheorganisation som afgørelsen var truffet i forhold til.

Ombudsmandens endelige udtalelse

Det er ikke muligt at se i sagen hvilke oplysninger der blev undtaget fra aktindsigt.

Efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende for så vidt det er af væsentlig betydning for den person eller virksomhed oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Hermed er ”forretningshemmeligheder” i en vis udstrækning undtaget fra retten til aktindsigt. I modsætning til hvad der gælder efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1, er sådanne oplysninger imidlertid ikke uden videre undtaget fra den almindelige ret til aktindsigt. Undtagelse kan kun ske efter at der er foretaget en konkret vurdering dels af om der foreligger en forretningshemmelighed, dels af om aktindsigt vil kunne medføre væsentlig økonomisk skade. Til brug for myndighedernes vurdering af om oplysninger kan undtages fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, bør myndighederne i tvivlstilfælde indhente en udtalelse fra den hvis interesse kan være til

hinder for at begæringen bliver imødekommet. En udtalelse fra den pågældende virksomhed imod udlevering af oplysninger er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at aktindsigt kan afslås. Det er det offentlige der har ansvaret for offentlighedslovens overholdelse. Udtalelsen skal derfor kun indgå som et moment i myndighedens konkrete vurdering af spørgsmålet.

Hvis kun en del af et dokument er omfattet af bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 2.

Der ses ikke i sagen at være foretaget en konkret vurdering af om der var tale om forretningshemmeligheder – der tales blot om ”forretningsmæssige oplysninger”, og der ses heller ikke at være foretaget en konkret vurdering af den eventuelle skadevirkning ved at meddele aktindsigt i oplysningerne.

Told- og Skattestyrelsen har i sin udtalelse af 1. februar 2005 oplyst at de oplysninger der blev undtaget, var virksomhedens CVR-nr./SE-nr. Det burde være fremgået af afgørelsen at det var disse oplysninger der blev undtaget fra aktindsigt. Styrelsen er enig at der burde være foretaget en konkret vurdering af hvorvidt der var tale om forretningshemmeligheder, ligesom der burde være foretaget en konkret vurdering af de eventuelle skadevirkninger ved at meddele aktindsigt i oplysningerne. Disse vurderinger burde være fremgået af begrundelsen for afgørelsen.

Sag nr. 8:

I *sag 8* anmodede et advokatfirma, A, Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i en sag vedrørende momsfrigtagelse for tegnsprogsydelse leveret af en nærmere bestemt institution, B. Told- og Skattestyrelsen imødekom anmodningen delvis. Styrelsen undtog dog visse oplysninger om B's forretningsforhold med følgende begrundelse:

”Der er, efter offentlighedsloven § 12, stk. 1, nr. 2, undtaget oplysninger, der angår (B)’s drifts- og forretningsforhold, idet der vurderes at være en betydelig risiko for, at der påføres (B) en væsentlig skade ved udlevering af de pågældende oplysninger. Styrelsen bemærker, at nogle dokumenter er udtaget i deres helhed. Styrelsen har i denne forbindelse overvejet ekstrahering af visse oplysninger, men har vurderet at hensynet til (B) vægtes tungere end hensynet til aktindsigten i dokumenterne.”

Det fremgik af sagen at styrelsen forinden meddelelse af aktindsigt i dokumenter i sagen havde spurgt B om noget brochuremateriale var offentligt tilgængeligt, hvilket styrelsen fik bekræftet. Styrelsen havde også spurgt Amtsrådsforeningen om en rapport der lå på sagen, tidligere var blevet offentliggjort, hvilket også blev bekræftet.

Ombudsmandens endelige udtalelse

Det er ikke muligt at se på sagen hvilke oplysninger/dokumenter der er blevet undtaget fra aktindsigt.

Sådan som afgørelsen er formuleret, ser det ud til at der er foretaget en konkret vurdering af at der ville kunne påføres B væsentlig skade ved udlevering af oplysninger. Der er også taget stilling til ekstrahering, men på trods heraf er hele dokumenter undtaget ”da man har vurderet at hensynet til (B) vægtes tungere end hensynet til aktindsigt i dokumentet”.

Den vurdering der skal foretages efter bestemmelsen, er ikke en afvejning af den aktindsigtssøgendes interesse i at kende oplysningerne over for hensynet til virksomhedens interesse i at der ikke gives indsigt i forretningshemmelighederne. Hvis der foreligger oplysninger af den karakter som er nævnt i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og hvis det vil være af væsentlig økonomisk betydning for den virksomhed som oplysningerne angår, at begæringen ikke imødekommes, kan oplysningerne undtages fra aktindsigt. Hvis

kun en del af et dokument er omfattet af bestemmelsen, skal der gives aktindsigt i resten. Det ser ud som om Told- og Skattestyrelsen har vurderet spørgsmålet om ekstrahering i lyset af A’s interesse i at kende oplysningerne.

Told- og Skattestyrelsen har i sin udtalelse af 1. februar 2005 erklæret sig enig i mine betragtninger og erkendt at offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, ikke er anvendt korrekt i sagen.

Sag nr. 35:

I sag 35, hvis omstændigheder er beskrevet ovenfor i afsnit III.E.2.c, blev udliciteringskontrakten mellem X Kommune og revisionsfirmaet i sin helhed undtaget fra aktindsigt over for den ene aktindsigtsanmoder i medfør af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2 (men øjensynlig ikke over for den anden aktindsigtsanmoder).

I min foreløbige udtalelse i sagen skrev jeg følgende:

”Der ses ikke at være taget konkret stilling til om der var tale om forretningshemmeligheder, og til om det ville have væsentlig økonomisk betydning for revisionsfirmaet at give aktindsigt i oplysningerne. Endelig ses der ikke at være taget stilling til om der skulle være givet aktindsigt i nogle af oplysningerne i kontrakten efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 2.

Jeg beder om Told- og Skattestyrelsens bemærkninger hertil”

I sin udtalelse af 1. februar 2005 anførte Told- og Skattestyrelsen følgende:

”Hvad angår kontrakten mellem X Kommune og revisionsfirmaet, som i sin helhed blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, har det været styrelsens vurdering, at der var tale om et nyt koncept, at kontraktens indhold derfor havde karakter af forretningshemmelighed, og at aktindsigt i kontrakten kunne medføre væsentlig økonomisk skade for revisionsfirma-

et. Denne vurdering gjorde sig gældende for kontrakten som helhed, og der blev derfor ikke foretaget ekstrahering efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 2. Denne vurdering burde med henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 2 være fremgået af afgørelsen.”

Ombudsmandens endelige udtalelse

Jeg forstår styrelsens bemærkninger således at der var foretaget en vurdering både af om der forelå oplysninger der kunne betegnes som forretningshemmeligheder, og af om en udlevering af oplysningerne kunne antages at påføre virksomheden et økonomisk tab. Disse vurderinger fandt styrelsen at kunne foretage uden at der var indhentet en udtalelse herom fra virksomheden. Jeg finder det tvivlsomt om styrelsen havde tilstrækkeligt grundlag til alene på grundlag af kontrakten at træffe beslutning om hvorvidt den i sin helhed kunne undtages i medfør af § 12, stk. 1, nr. 2.

* * *

Sag nr. 45:

I sag 45 anmodede et advokatfirma, A, Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i styrelsens udtalelser og besvarelser vedrørende et spørgsmål om merværdiafgiftslovens anvendelse ved virksomheders køb af elektricitet på en navngiven el-børs og videresalg heraf inden for EU. Særligt ønskede A aktindsigt i breve stilet til et større revisionsfirma om emnet.

Styrelsen imødekom delvis anmodningen om aktindsigt og skrev følgende:

”De har i fax af 30. januar 2002 anmodet om aktindsigt i Told- og Skattestyrelsens udtalelser og besvarelser i forbindelse med momslovens anvendelse ved virksomheders køb af elektricitet på el-børsen (...) og videresalg heraf inden for EU. Særligt ønskes aktindsigt i breve stilet til et større revisionsfirma vedrørende emnet. Styrelsen har forstået Deres henvendelse således, at De alene

ønsker aktindsigt i styrelsens udtalelser til revisionsfirmaet. Styrelsen har som følge heraf ikke vurderet Deres adgang til aktindsigt i det øvrige materiale, herunder henvendelsen til styrelsen fra revisionsfirmaet.

Styrelsen skal meddele Dem, at Deres begæring om aktindsigt ikke kan imødekommes efter forvaltningsloven. Derimod har styrelsen behandlet anmodningen efter reglerne i offentlighedsloven. Styrelsen kan under henvisning til offentlighedslovens § 4, stk. 1, og § 5, stk. 1, nr. 1, imødekomme Deres anmodning om aktindsigt i de omhandlede breve. Brevene er vedlagt i kopi. Oplysningerne om et navngivet selskab er anonymiseret, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.”

I min foreløbige udtalelse i sagen skrev jeg følgende:

”Det ser ud som om det selskab hvis navn er blevet anonymiseret i det materiale der er blevet givet aktindsigt i, er identisk med det selskab som A selv angav navnet på i forbindelse med aktindsigtsanmodningen.

Der ses ikke at være taget konkret stilling til om oplysningerne i dokumentet kunne karakteriseres som forretningshemmeligheder i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2's forstand.

I en sag som denne hvor aktindsigtsanmoderen kender identiteten på den som sagens oplysninger angår, er det af stor betydning at vurdere om oplysningerne kan undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Når der gives aktindsigt i dokumentet i anonymiseret form, kan dette (hvis dokumentet indeholder oplysninger omfattet af § 12, stk. 1, nr. 2) være et udslag af meroffentlighed. Meroffentlighed kan kun gives under respekt af tavshedspligten. Hvis der er tale om videregivelse i helt anonymiseret form, vil der ikke være tale om et brud på tavshedspligten. Hvis identiteten på den person oplysningerne angår, er kendt for den som oplysningerne videregives til, er anonymisering imidlertid ikke nogen løs-

ning. Se ovenfor i omtalen af *sag 36* og nedenfor i afsnit 4.

Jeg beder om Told- og Skattestyrelsens bemærkninger til disse betragtninger."

I sin udtalelse i sagen af 1. februar 2005 anførte Told- og Skattestyrelsen følgende:

"Som det fremgår af aktindsigtssagen har Told- og Skattestyrelsen forinden, der blev meddelt aktindsigt, overvejet spørgsmålet om, hvorvidt identiteten på og oplysningerne om el-børsen i øvrigt kunne anses for forretningshemmeligheder, og om det var af væsentlig betydning for den pågældende børs, at der ikke blev meddelt aktindsigt i disse oplysninger. Resultatet af overvejelserne blev, at der var beskyttelsesværdige hensyn, der kunne varetages ved undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Ved en revurdering af sagen er det imidlertid styrelsens opfattelse, at der ikke var tale om forretningshemmeligheder, da de oplysninger om den navngivne el-børs, som fremgik af styrelsens udtalelser til revisionsfirmaet, var gjort tilgængelige på internettet af el-børsen selv og i øvrigt ikke i udtalelserne indgik i en sammenhæng, der kunne medføre at alle oplysninger herved fik karakter af forretningshemmelighed.

Styrelsen erkender således, at der ikke var grundlag for at undtage oplysninger i henhold til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Styrelsen erkender ligeledes, at et eventuelt beskyttelsesværdigt hensyn til selskabets forretningshemmeligheder ikke havde kunnet varetages ved anonymisering, da identiteten på el-børsen var kendt for advokatfirmaet."

Ombudsmandens endelige udtalelse

Det som styrelsen har anført i sin udtalelse, kan ikke give mig anledning til bemærkninger. Jeg finder dog anledning til at påpege at § 12, stk. 2, ikke er en regel om ekstraheringspligt på linje med § 11 i loven. § 12, stk. 2, bestemmer kun at dersom

de modhensyn der har ført til undtagelsen efter § 12, stk. 1, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold. Spørgsmålet er overvejende af terminologisk karakter, men kan alligevel have betydning for den korrekte anvendelse af reglerne.

Sag nr. 50:

I *sag 50*, hvis indhold er refereret ovenfor i afsnit III.E.2.c, blev der undtaget flere hele dokumenter fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, "idet de angik firmaers drifts- og forretningsmæssige forhold". Det blev lagt til grund at det var af væsentlig økonomisk betydning for de pågældende firmaer at der ikke blev givet aktindsigt i deres økonomiske forhold.

I min foreløbige udtalelse i sagen anførte jeg at de dokumenter der blev undtaget fra aktindsigt, så vidt jeg kunne konstatere, ikke lå på sagen, og at det så ud til at der var foretaget en konkret vurdering af skadevirkningen. Jeg bad om Told- og Skattestyrelsens bemærkninger hertil.

I sin udtalelse af 1. februar 2005 anførte Told- og Skattestyrelsen følgende:

"Endelig er akt nr. 6, 7, 8, 10, 17 og 25 eksempler på management- og abonnementsaftaler, som er undtaget fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. I forbindelse med anvendelse af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2 har styrelsen oprindeligt fundet, at ovennævnte akter kunne undtages fra aktindsigt i deres helhed. Dette beror på dokumenternes særlige art og karakter af forretningshemmeligheder, samt anførelse af, at der er tale om fortrolige dokumenter (akt 8). Det blev endvidere vurderet, at aktindsigt i disse dokumenter kunne medføre væsentlig økonomisk skade for de pågældende firmaer.

Efter en fornyet gennemgang erkender Told- og Skattestyrelsen imidlertid, at de efter § 12, stk. 1, nr. 2, undtagne dokumenter

indeholder oplysninger, der skulle have været ekstraheret efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 2, da undtagelse af oplysninger kun kan ske, hvis aktindsigt i oplysningerne medfører skadevirkning af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, som oplysningerne vedrører.”

Ombudsmandens udtalelse

Det som Told- og Skattestyrelsen har anført i sin udtalelse, kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

4. Tavshedspligt

I mange af sagerne der indgår i undersøgelsen (*sagerne 1, 5, 11, 12, 16, 26, 27, 28, 29, 31, 34, 38, 39, 41, 44, 49, 51 og 53*) er sagens dokumenter helt eller delvis blevet undtaget fra aktindsigt med henvisning til tavshedspligtsbestemmelsen i skattestyrelseslovens § 37. Bestemmelsen har en særlig betydning for spørgsmålet om ret til aktindsigt.

a) Retsgrundlaget

Offentlighedslovens § 14 har følgende ordlyd:

”§ 14. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Det gælder ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, forvaltningsloven og tjenestemandsløvgivningen.”

§ 37 i skattestyrelsesloven har følgende ordlyd, jf. lovbekendtgørelse nr. 859 af 13. september 2000:

”§ 37. De kommunale og statslige skattemyndigheder skal under ansvar efter §§ 152, 152 a og 152 c-152 f i straffeloven iagttage ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende

forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med. Det samme gælder de kommunale myndigheder, der forestår opkrævning og inddrivelse af skatter, for så vidt angår dette arbejde.”

Ved lov nr. 292 af 15. maj 2002 blev § 37 udvidet med bestemmelser om at tavshedspligten tillige gælder for sagkyndige medhjælpere og i øvrigt enhver der som følge af et i henhold til aftale med det offentlige påtaget arbejde kommer til kundskab om sådanne forhold. I lovbekendtgørelse nr. 868 af 12. august 2004 er bestemmelsen herefter affattet således:

”§ 37. De kommunale og statslige skattemyndigheder skal under ansvar efter §§ 152, 152 a og 152 c-152 f i straffeloven iagttage ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med. Det samme gælder de kommunale myndigheder, der forestår opkrævning og inddrivelse af skatter, for så vidt angår dette arbejde. Forpligtelsen gælder tillige for sagkyndige medhjælpere samt i øvrigt enhver, der som følge af et i henhold til aftale med det offentlige påtaget arbejde kommer til kundskab om sådanne forhold. Er aftalen indgået med en virksomhed, gælder forpligtelsen alle, der under deres arbejde i virksomheden får kundskab om forhold som de ovennævnte.”

Af forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 14 fremgår bl.a. følgende (Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 230 og 231):

”I overensstemmelse med princippet i den gældende offentlighedslovs § 7 fastslås det i denne bestemmelse, at pligten til at meddele oplysninger efter offentlighedsloven er begrænset i det omfang, de pågældende dokumenter indeholder oplysninger, der er undergivet tavshedspligt efter særlige bestemmelser om tavshedspligt, der er fastsat ved

lov eller hjemmel i lov. Pligten til at give aktindsigt begrænses som hidtil ikke af de almindelige regler om tavshedspligt i straffeloven og tjenestemandsløvgivningen, herunder de kommunale tjenestemandsvedtægter, eller de regler i den øvrige lovgivning, der alene gentager eller henviser til straffelovens regler, uden at der derved foretages en præcisering eller ændring af tavshedspligtens omfang. Det samme gælder bestemmelserne om tavshedspligt i det samtidigt hermed fremsatte forslag til forvaltningslov. Bestemmelser, der f.eks. alene har til formål at præcisere eller udvide kredsen af de personer, der skal være omfattet af tavshedspligten, vil således ikke begrænse pligten til at give aktindsigt.

...

Det er alene egentlige tavshedspligtsbestemmelser, der kan medføre indskrænkninger i pligten til at give aktindsigt efter § 14. Bestemmelser i lovgivningen, f.eks. om at møder skal holdes for lukkede døre, eller at offentlig gengivelse af, hvad der er passeret under et møde, ikke er tilladt, kan ikke anses for særlige tavshedspligtsbestemmelser efter § 14.

Straffelovens og forvaltningslovforslagets almindelige bestemmelser om tavshedspligt vil efter bestemmelsen ikke have betydning med hensyn til pligten til at give aktindsigt. Disse bestemmelser er dog fortsat afgørende for, i hvilket omfang en myndighed er berettiget til at give aktindsigt i videre omfang, end hvad der er pligt til efter offentlighedslovens regler (meroffentlighed), jfr. således også formuleringen af bestemmelsen om 'meroffentlighed' i § 4, stk. 1, 2. pkt."

§ 37 blev indsat i skattestyrelsesloven ved lov nr. 238 af 2. april 1997. Af forarbejderne til bestemmelsen (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, sp. 2802-2804 og sp. 2808 f) fremgår:

"Almindelige bemærkninger

Formålet med lovforslaget er dels gennem en tilskudsordning at afbøde borgernes omkostninger ved køb af sagkyndig bistand

ved klage til skatteankenævn, dels at samle og forenkle de væsentligste skatteproceslove.

Lovforslaget består af fire dele:

...

3) Sammenskrivning af skattestyrelsesloven, lov om bindende forhåndsbesked, omkostningsdækningsloven og bestemmelser om tavshedspligt i statsskatteloven og kildeskatteloven.

...

Lovforslaget

...

Det foreslås endvidere, at den særlige tavshedspligt for skattemyndighederne sammenskrives således, at beskrivelsen af de særligt tavshedsbelagte oplysninger ændres fra oplysninger om den skattepligtiges eller indeholdelsespligtiges økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet vedrørende forhold samt oplysninger om skattepligtiges indkomst- og formueforhold til alle oplysninger, som skattemyndighederne kommer i besiddelse af som led i deres arbejde, når oplysningerne er om en persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet vedrørende forhold. Den foreslåede formulering indebærer en mindre udvidelse af området for særligt tavshedsbelagte oplysninger.

...

Til nr. 9

Det foreslås at reglerne i § 44 i statsskatteloven og § 87 i kildeskatteloven om skattemyndighedernes særlige tavshedspligter samles i skattestyrelsesloven.

Samtidig er lejligheden benyttet til at foreslå en redaktionel tilpasning af reglerne til gældende lovgivning.

For ansatte i den offentlige forvaltning gælder en almindelig betinget tavshedspligt efter § 27 i forvaltningsloven, jf. § 152 og §§ 152 c-152 f, i straffeloven.

For skattemyndighederne gælder derudover en ubetinget tavshedspligt efter § 87 i kildeskatteloven og for skatte- og inddrivelsesmyndighederne en ubetinget tavshedspligt efter § 44 i statsskatteloven.

Efter § 44 i statsskatteloven skal skatte- og inddrivelsesmyndighederne iagttage ubetinget tavshed overfor uvedkommende med hensyn til oplysninger om skatteydernes indkomst- og formueforhold, som de under varetagelsen af deres hverv kommer til kundskab om. Efter § 87 i kildeskatteloven skal skattemyndighederne iagttage ubetinget tavshed overfor uvedkommende med hensyn til oplysninger vedrørende de skattepligtiges eller de indeholdelsespligtiges økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet vedrørende forhold, som de under varetagelsen af deres hverv efter kildeskatteloven kommer til kundskab om.

Det foreslås, at disse regler om en særlig tavshedspligt for skattemyndighederne og for inddrivelsesmyndighederne sammen skrives og ændres således, at der for disse myndigheder skal gælde fælles regler om en ubetinget tavshedspligt overfor uvedkommende vedrørende oplysninger om en persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som disse myndigheder kommer i besiddelse af under udførelsen af deres arbejde. Denne omformulering af reglerne indebærer en mindre udvidelse af området for særligt tavshedsbelagte oplysninger. Den særlige tavshedspligt har sammenhæng med, dels at skatteretten vedrører næsten alle livets forhold, dels de særlige kontrolbeføjelser, som skattemyndighederne er tillagt.

De særlige tavshedsforskrifter for skattemyndighederne administreres således, at de tavshedsbelagte oplysninger ikke videregives til private, bortset fra parter i afgørelses-sager, og at oplysningerne alene videregives til andre forvaltningsmyndigheder efter reglerne i § 28 i forvaltningsloven for videregivelse af fortrolige oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder, jf. skatteministeriets cirkulære nr. 39 af 26. marts 1995.

Den særlige tavshedspligt omfatter også personer eller virksomheder, der er antaget af skattemyndighederne til at hjælpe med at løse de opgaver, der er pålagt skattemyndig-

hederne. Endvidere omfatter tavshedspligten de læge medlemmer af skatteankenævn, Landsskatteretten og Ligningsrådet."

I Vejledning om Processuelle regler på Told-Skats område 2005-2 er der på s. 325 ff bl.a. anført følgende:

"M.3.2. Særlig tavshedspligt jf. SSL § 37

Efter SSL § 37 skal de statslige og kommunale skattemyndigheder under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 a og §§ 152 c-152 f iagttage ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med. Det gælder ligeledes alle oplysninger af den omtalte art, der modtages i henhold til de af Danmark indgåede dobbeltbeskatningsaftaler og andre internationale aftaler på skatteområdet, jf. afsnit M.3.5.1.

De skattemyndigheder, der er omfattet af SSL § 37, er departementet, den kommunale skattemyndighed, skatteankenævn, Landsskatteretten, Ligningsrådet, Told- og Skatte-styrelsen samt de regionale told- og skattemyndigheder. Tavshedspligten omfatter den del af disse myndigheders arbejde, der vedrører indkomstbeskatningen, herunder kontrolarbejdet, men ikke den del af disse myndigheders arbejde, der fx vedrører moms og told.

Den særlige tavshedspligt efter SSL § 37 omfatter såvel embedsmænd i skatteadministrationen som medlemmer af skatteankenævn, Ligningsråd og Landsskatteretten. Tavshedspligten omfatter herudover den, som i øvrigt er beskæftiget med skatteadministrative opgaver for en af de skattemyndigheder, der er omfattet af SSL § 37.

Den særlige tavshedspligt efter SSL § 37 gælder efter bestemmelsen tilsvarende for de kommunale opkrævnings- og inddrivelsesmyndigheder for så vidt angår opkrævnings- og inddrivelsesarbejdet vedrørende indkomstskatten.

Den særlige tavshedspligt gælder tillige for sagkyndige medhjælpere samt i øvrigt enhver, der som følge af et i henhold til aftale med det offentlige påtaget arbejde kommer til kundskab om sådanne forhold. Er aftalen indgået med en virksomhed, gælder forpligtelsen for alle, der under deres arbejde i virksomheden får kundskab om forhold som de ovennævnte.

Den særlige tavshedspligt omfatter oplysninger, der kan henføres til en bestemt fysisk eller juridisk person, og som vedrører den pågældendes økonomiske, erhvervs-mæssige eller privatlivet tilhørende forhold. Den særlige tavshedspligt omfatter alle oplysninger af den nævnte art, og ikke kun oplysninger om indkomst- og formueforhold, som man får kendskab til under ligningen af den borger/ virksomhed, som oplysningen er om, eller oplysninger af den nævnte karakter, som man får kendskab til ved administration af kildeskatteloven.

Vejledning om afgrænsningen af oplysninger om økonomiske eller privatlivet tilhørende forhold kan søges i OFL § 12, stk. 1, nr. 1, jf. afsnit M.1.2.2.

Reglerne i SSL § 37 pålægger de omfattede myndigheder en ubetinget tavshedspligt overfor uvedkommende. En nærmere fastlæggelse af tavshedspligtens omfang beror således på undtagelser efter særlig lovhjemmel samt fortolkningen af 'uvedkommende', jf. afsnit M.3.2.1.

M.3.2.1. Videregivelse af fortrolige oplysninger til private

Begrebet uvedkommende fortolkes restriktivt i forhold til private. Skattemyndighederne må derfor ikke uden særlig lovhjemmel udlevere oplysninger omfattet af tavshedspligten efter SSL § 37 til andre private end den, der har afgivet oplysningen eller den, som oplysningen er om. Sådant særlig lovhjemmel findes bl.a. i forvaltningslovens regler om aktindsigt for parter og i persondataloven i det omfang den registreredes retsstilling ikke forringes herved, jf. persondatalovens § 2, stk. 1."

b) § 37 er en speciel tavshedspligt

Som det fremgår af ordlyden af skattestyrelseslovens § 37 (og det ovenfor citerede fra procesvejledningen), omfatter tavshedspligten den del af skattemyndighedens arbejde der vedrører indkomstbeskatningen, herunder kontrolarbejdet, men ikke den del af disse myndighedens arbejde der f.eks. vedrører moms og told.

I de af undersøgelsens sager der vedrører moms, og hvor aktindsigt er vurderet i forhold til offentlighedslovens regler (*sagerne 2, 8, 36, 45 og 50*), er der således heller ikke henvist til offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37. Spørgsmålet om aktindsigt er vurderet efter de "almindelige" regler i offentlighedsloven.

Den første offentlighedslov, offentlighedsloven af 1970 (lov nr. 280 af 10. juni 1970), indeholdt i § 7 en bestemmelse som i sit indhold svarede til den nugældende § 14. I betænkning nr. 325 af 1963 om offentlighed i forvaltningen som lå til grund for loven, er der i relation til bestemmelsen i § 7 som bilag 10 trykt en oversigt over specielle tavshedspligtsforskrifter. I denne oversigt over specielle tavshedspligtsforskrifter er nævnt den dagældende bestemmelse i statsskattelovens § 44 hvorefter der påhvilede ligningsmyndighederne og Landsskatterettens medlemmer og medarbejdere ubetinget tavshed med hensyn til de oplysninger som under varetagelsen af deres hverv måtte komme til deres kundskab.

I forarbejderne til 1970-loven (Folketings-tidende 1969-70, Tillæg B, sp. 2131 f) er bilaget med oversigten over specielle tavshedspligtsforskrifter for den offentlige forvaltning ajourført. I oversigtens punkt 9 er kildeskattelovens § 87 og statsskattelovens § 44 nævnt som særlige tavshedspligtsforskrifter.

I betænkning 857/1978 om offentlighedslovens revision er der i kapitel XI: Forholdet til tavshedspligtsforskrifter på s. 300-302 anført følgende:

"2. Udvalget kan i det hele tilslutte sig de principielle synspunkter, der må antages at

ligge bag bestemmelsen i den gældende lovs § 7.

Efter udvalgets opfattelse har disse synspunkter imidlertid ikke i tilstrækkelig grad fundet udtryk i denne bestemmelse og den måde, hvorpå den har måttet anvendes i praksis i forhold til særlovgivningens bestemmelser om tavshedspligt. Dette gælder særligt, for så vidt angår en ikke ubetydelig del af de specielle tavshedspligtsforskrifter.

Særlovgivningens bestemmelser om tavshedspligt kan nærmere systematiseres i følgende hovedgrupper:

...

c. En tredje gruppe omfatter *tavshedspligtsforskrifter, der nok indeholder en præcisering af tavshedspligtens omfang, men hvis afgrænsning af forhold, der omfattes af tavshedspligten, er meget vidtfavnende.*

...

En anden typisk formulering findes i kildeskattelovens § 87 og statsskattelovens § 44:

...

Det er klart forudsat i forarbejderne til offentlighedsloven, at de ovenfor nævnte bestemmelser må anses som specielle tavshedspligtsforskrifter, der i medfør af offentlighedslovens § 7, 1. pkt., herefter tillige får virkning som specielle, lovbestemte undtagelser fra offentlighedsprincippet,

..."

Med støtte i forarbejderne til skattestyrelseslovens § 37 – og til de bestemmelser den afløste og var en udvidelse til, nemlig statskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87 – er der således ingen tvivl om at reglen er en særlig tavshedspligtsbestemmelse som får virkning som undtagelse fra det almindelige offentlighedsprincip i offentlighedslovens § 4. Hvis oplysninger er omfattet af bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 37, kan skattemyndighederne således undtage dem fra aktindsigt uden at skulle vurdere om de konkret kan undtages i henhold til offentlighedslovens § 12. Se også Poul Bostrup mfl., Skattestyrelsesloven med kommentarer

(2000), side 493 f, Poul Bostrup mfl., Skatteproces, 2. udgave (2002), s. 498, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 438, og Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 252 f.

I sagerne der indgår i undersøgelsen, er det lagt til grund af skattemyndighederne at bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 37 er en særlig tavshedspligtsbestemmelse som jf. offentlighedslovens § 14 går forud for de "almindelige" undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven. Se dog *sag 44* som er omtalt ovenfor i afsnit III.E.2.b, hvor et dokument i en sag blev undtaget fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3, selv om det formentlig også indeholdt oplysninger omfattet af skattestyrelseslovens § 37.

c) Hvilke oplysninger er omfattet af § 37?

Tavshedspligten omfatter oplysninger som kan henføres til en bestemt fysisk eller juridisk person, og som vedrører den pågældendes økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold. Tavshedspligten gælder for alle oplysninger af den nævnte karakter og ikke kun for oplysninger om indkomst- og formueforhold som de omfattede myndigheder/personer får kendskab til under ligningen af den borger/virksomhed som oplysningen er om, eller oplysninger af den nævnte karakter som de får kendskab til ved administrationen af kildeskatteloven.

Bestemmelsen må forstås med nogle forbehold. Den blotte omstændighed at en oplysning er af erhvervsmæssig, økonomisk eller privat karakter, er ikke tilstrækkelig til at den er omfattet af § 37. Offentligt kendte eller tilgængelige oplysninger og oplysninger som efter almindelig opfattelse er ufortrolige, er således ikke omfattet. Den nærmere afgrænsning af hvad der er økonomiske eller privatlivet tilhørende forhold, må tage udgangspunkt i offentlighedslovens § 12, stk. 1, jf. procesvejledningen som citeret ovenfor og Poul Bostrup mfl., Skatteproces, 2. udgave

(2002), s. 303. For så vidt angår ”oplysninger om erhvervmæssige forhold”, kan der søges en vis vejledning i bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 2. I en tidligere sag (mit j.nr. 1997-2803-201) har jeg udtalt at ”oplysninger om erhvervmæssige forhold” som udgangspunkt må antages at være oplysninger vedrørende en virksomheds produkter, konkurrencemæssige forhold og lignende. I den konkrete sag mente jeg ikke at have grundlag for at kritisere at oplysninger i en lysavis om skattearrangementer og hvilke virksomheder som udbød dem, blev anset for undergivet tavshedspligt. Oplysningerne var i et vist omfang offentligt tilgængelige, men der blev i sagen lagt vægt på at oplysningerne indgik i en anden sammenhæng end de var offentliggjort i: i lysavisen indgik oplysningerne på en liste over skattearrangementer der potentielt ikke kunne godkendes af skattemyndighederne.

Oplysninger omfattet af skattestyrelseslovens § 37 kan som anført uanset deres indhold ikke undrages fra aktindsigt hvis de efter gældende ret eller almindeligt accepteret praksis er tilgængelige for offentligheden, f.eks. i offentlige registre, håndbøger, ved offentlig fremlæggelse eller lignende, jf. bl.a. Niels Eilschou Holm i Ugeskrift for Retsvæsen 1975 B, s. 355, John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 218, og John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 498. Hvis sådanne oplysninger imidlertid kædes sammen med andre oplysninger som ikke er offentligt tilgængelige, vil der med hensyn til alle oplysningerne kunne være tale om brud på tavshedspligten, jf. bl.a. den ovenfor nævnte sag.

Det er en forudsætning for anvendelsen af skattestyrelseslovens § 37 at oplysningerne kan henføres til bestemte fysiske eller juridiske personer, jf. også det ovenfor refererede fra procesvejledningen. Udlevering af oplysninger omfattet af bestemmelsen i helt anonymiseret form vil således ikke udgøre en krænkelse af bestemmelsen. Se bl.a. John

Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 497-498. I flere sager der indgår i undersøgelsen – især sager vedrørende bindende forhåndsbesked – har Told- og Skattestyrelsen givet aktindsigt i anonymiseret form. Dette emne vil blive behandlet særskilt nedenfor i afsnit III.E.4.e.

Bestemmelsen betegnes i forarbejderne som en absolut tavshedspligt som forbyder at oplysninger videregives til uvedkommende. Borgere og selskaber uden tilknytning til oplysningerne er uvedkommende. Den oplysningerne angår, eller den der er part i sagen, er derimod ikke uvedkommende, og oplysninger kan udleveres til dem.

Oplysningerne kan også udleveres efter den særlige regel i skattestyrelseslovens § 37 A om adgang til aktindsigt for ægtefæller.

I *sag 1*, som er refereret ovenfor i afsnit III.B, blev der i overensstemmelse hermed udleveret oplysninger om vedkommende selv uanset at oplysningerne blev anset for omfattet af tavshedspligtsbestemmelsen i skattestyrelseslovens § 37.

d) Pligt til ekstrahering?

Hvis et dokument indeholder oplysninger som er omfattet af skattestyrelseslovens § 37, er spørgsmålet om dokumentet kan undtages fra aktindsigt i sin helhed uden at det er nødvendigt at gennemgå dokumentet oplysning for oplysning for at se om de alle er omfattet af § 37. Se også procesvejledningen, s. 312, og Poul Bostrup mfl., Skatteproces, 2. udgave (2002), s. 298.

I *sag 11*, hvis forløb er beskrevet ovenfor i afsnit III.B, anfører Told- og Skattestyrelsen i sin afgørelse bl.a. følgende:

”Begge sager indeholder oplysninger om en juridisk persons økonomiske og erhvervmæssige forhold. Det er af regionen pr. telefon oplyst, at alle dokumenter i de to sager indeholder sådanne oplysninger.

...

Efter offentlighedslovens § 14 er pligten til at meddele oplysninger begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved

lov. Da bestemmelsen ikke indeholder en ekstraheringsbestemmelse, er alle dokumenter i de to sager som helhed undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37."

I min foreløbige udtalelse om pligt til ekstrahering skrev jeg følgende:

"Styrelsen forudsætter, som det ses, at der ikke skal ske ekstrahering. Denne forudsætning går igen i flere af de sager der indgår i undersøgelsen – *sagerne 1, 5, 26, 38 og 49* – hvor der i alle tilfælde undtages hele dokumenter fra aktindsigt fordi de "indeholder oplysninger om en (juridisk) persons økonomiske og erhvervs-mæssige forhold" uden en nærmere gennemgang af dokumenterne oplysning for oplysning.

Told- og Skattestyrelsens synspunkt støttes på det forhold at der ikke til offentlighedslovens § 14 er knyttet en egentlig ekstraheringsbestemmelse. Det er korrekt at § 14 ikke som de øvrige bestemmelser i forvaltningsloven og offentlighedsloven der drejer sig om undtagelser fra aktindsigt på oplysningsniveau – offentlighedslovens §§ 12 og 13 og forvaltningslovens § 15 – indeholder et stk. 2 hvorefter den pågældende skal gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold hvis de hensyn som er nævnt i stk. 1, kun gør sig gældende for en del af dokumentet.

Problemet er uomtalt i forarbejderne til offentlighedslovens § 14, til skattestyrelseslovens § 37 og til ekstraheringsbestemmelserne i forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Det fremgår af ordlyden af bestemmelsen i § 14 at det er pligten til at meddele *oplysninger* der er begrænset af særlige tavshedspligtsbestemmelser. Hertil kommer systematikken i offentlighedsloven hvorefter lovens § 2 undtager visse *sagstyper*, §§ 7 og 10 undtager *dokumenter* og §§ 12-14 undtager *oplysninger*.

Årsagen til at der ikke er knyttet en egentlig ekstraheringsforpligtelse til bestemmelsen i offentlighedslovens § 14, må efter min opfattelse søges i at det er indholdet af de pågældende særlige tavshedspligtsbestemmel-

ser der regulerer hvilke sager, dokumenter eller oplysninger der kan holdes uden for offentlighedslovens system. Det er kun oplysninger som er omfattet af den pågældende særlige tavshedspligtsbestemmelse, der kan undtages fra aktindsigt.

Efter ordlyden af skattestyrelseslovens § 37 er det '*oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervs-mæssige eller privatlivet tilhørende forhold*' som er omfattet. Hvis et dokument – undtagelsesvis – både indeholder oplysninger omfattet af § 37 og oplysninger der ikke er omfattet heraf, må de oplysninger der ikke er omfattet af § 37, være underlagt aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler.

Efter min mening kan der ikke være tvivl om at § 37 alene begrænser retten til aktindsigt i de oplysninger der er omfattet af § 37, og kun i forhold til 'uvedkommende' således som § 37 anvender udtrykket. Hele dokumenter kan således ikke generelt undtages fra aktindsigt.

Efter min opfattelse er der således en pligt til at gennemgå dokumenterne oplysning for oplysning med henblik på en konstatering af hvorvidt de skulle indeholde oplysninger som ikke er omfattet af § 37. Denne forudsætning er også lagt til grund i tidligere sager om spørgsmålet som jeg har behandlet: se bl.a. min udtalelse af 30. september 1999 i sagen med mit j.nr. 1998-2101-201 (Told- og Skattestyrelsens j.nr. 99/93-4231-00033 og 99/98-509-46) og af 29. juni 1998 i sagen med mit j.nr. 1998-2803-201 (Told- og Skattestyrelsens j.nr. 99/97-0961-00024).

Jeg mener at det i denne sammenhæng som udgangspunkt er uden betydning at den aktindsigt der herefter eventuelt skal gives i dele af dokumenter, bliver af mindre tilfredsstillende karakter også for de udleverede afsnits vedkommende og eventuelt bringer læseren en opfattelse af indholdet som ikke er dækkende. Se bl.a. sagen der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 125 f.

Jeg beder om Told- og Skattestyrelsens bemærkninger til denne opfattelse.”

I sin udtalelse af 1. februar 2005 anførte Told- og Skattestyrelsen følgende:

”Det skal indledningsvis bemærkes, at styrelsen har opfattet de i redegørelsen omtalte udtalelser fra ombudsmanden af 30. september 1999 og 29. juni 1998, jf. redegørelsen side 73, som en imødekommelse af styrelsens synspunkt, idet ombudsmanden i ingen af udtalelserne har fundet anledning til at kritisere styrelsens undtagelse af oplysninger og dokumenter efter offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37.

Styrelsen har specielt lagt vægt på ombudsmandens udtalelse af 29. juni 1998, som vedrører styrelsens afslag på en anmodning om aktindsigt i lysavisen. Ombudsmanden udtaler bl.a., at ’Told- og Skattestyrelsen har anført, at lysavisen kan undtages i sin helhed, fordi offentlighedslovens § 14 ikke indeholder en ekstraheringsbestemmelse. Jeg går ud fra at styrelsen i overensstemmelse med offentlighedslovens § 14 har vurderet hver enkelt oplysning for sig. På den baggrund giver styrelsens afgørelse mig ikke anledning til bemærkninger.’

Udtalelsen var for styrelsen i særlig grad bemærkelsesværdig, da den i relation til offentlighedsloven var den første prøve af styrelsens fortolkning af den særlige tavshedspligt efter gennemførelsen af skattestyrelseslovens § 37 i april 1997.

Endvidere har ombudsmanden i en tidligere udtalelse af 26. april 1996 – ligeledes om aktindsigt i lysavisen – fundet det ’beklageligt’, at styrelsen havde afvist en begæring efter offentlighedslovens § 14, jf. de tidligere bestemmelser om tavshedspligten i statskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87.

Styrelsen opfattede derfor udtalelsen af 29. juni 1998 som en tilkendegivelse af, at ombudsmanden var enig i styrelsens fortolkning af såvel skattestyrelseslovens § 37 som offentlighedslovens § 14, herunder den manglende ekstraheringsbestemmelse.

Det fremgår imidlertid af den foreløbige redegørelse af 7. januar 2004, at dette ikke er tilfældet for så vidt angår fortolkningen af offentlighedslovens § 14.

Problemet er som anført i redegørelsen uomtalt i forarbejderne til offentlighedslovens § 14, til skattestyrelseslovens § 37 og til ekstraheringsbestemmelserne i forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Problemet kan således alene afklares ved en ordlydsfortolkning.

Det anføres i redegørelsen, at ’Det fremgår af ordlyden af bestemmelsen i § 14 at det er pligten til at meddele *oplysninger* der er begrænset af særlige tavshedspligtsbestemmelser. Hertil kommer systematikken i offentlighedsloven hvorefter lovens § 2 undtager visse *sagstyper*, §§ 7 og 10 undtager *dokumenter*, og §§ 12-14 undtager *oplysninger*.’

Styrelsen er enig i dette grundlag for en ordlydsfortolkning, som indebærer, at der som udgangspunkt alene kan undtages henholdsvis *sagstyper*, *dokumenter* og *oplysninger* efter de nævnte bestemmelser.

Efter ordlyden af bestemmelserne i § 12, stk. 1, § 13, stk. 1 og § 14 er der efter styrelsens opfattelse pligt til at gennemgå de enkelte dokumenter med henblik på at konstatere om de indeholder oplysninger, der er omfattet af den pågældende bestemmelse. Det er indholdet af henholdsvis bestemmelserne i stk. 1 og den pågældende tavshedspligtsbestemmelse, der regulerer hvilke oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt.

Efter ordlyden af § 12, stk. 2 og § 13, stk. 2, er der endvidere pligt til at gennemgå de dokumenter, der indeholder oplysninger omfattet af stk. 1, med henblik på en konstatering af hvorvidt de skulle indeholde oplysninger, som *ikke* er omfattet af stk. 1. Hvis dette er tilfældet, skal der meddeles aktindsigt i disse oplysninger.

Der er ikke indsat en sådan bestemmelse i § 14, selvom både § 12, § 13 og § 14 regulerer undtagelse af oplysninger. § 14 må derfor efter styrelsens opfattelse modsætningsvis fortolkes således, at der *ikke* er pligt til at gen-

nemgå de dokumenter, der indeholder oplysninger omfattet af tavshedspligten. Fortolkningen indebærer, at der ikke er pligt til at gøre den der anmoder om aktindsigt bekendt med oplysninger, som ikke er omfattet af tavshedspligten.

I modsætning hertil fremføres det i redegørelsen, at 'Hvis et dokument – undtagelsesvis – både indeholder oplysninger omfattet af § 37 og oplysninger der ikke er omfattet af § 37, være underlagt aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler.'

Det betyder, at der efter §§ 12-14 om undtagelse af oplysninger – *uanset* ordlyden af bestemmelsen – *altid* er forbundet en ekstraheringspligt, hvorefter den der anmoder om aktindsigt 'skal gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold'.

Det er styrelsens opfattelse, at en sådan fortolkning, der indebærer at bestemmelserne i §§ 12, stk. 2 og § 13, stk. 2 mister deres selvstændige betydning eller alternativt indebærer at der indfortolkes en ikke-eksisterende bestemmelse i § 14, ikke umiddelbart er forenelig med en almindelig ordlydsfortolkning.

Det skal afslutningsvis bemærkes, at styrelsen har noteret at der efter ombudsmandens opfattelse kan være dokumenter, der kan undtages som helhed uden en gennemgang oplysning for oplysning, idet 'der ud fra dokumenternes karakter må stå klart at dokumenterne ikke indeholder oplysninger omfattet af tavshedspligten i skattestyrelseslovens § 37', jf. udtalelse af 30. november 2004, j.nr. 2003-3075-201. Det er dog ikke præciseret i udtalelsen, hvad der kendetegner et sådant dokument."

Ombudsmandens endelige udtalelse

Jeg finder fortsat ikke at styrelsens fortolkning er korrekt. Jeg har herved for det første lagt vægt på ordlyden og formålet med § 14 sammenholdt med skattestyrelseslovens § 37. Ifølge § 14 viger retten til aktindsigt for specielle tavshedspligter i det

omfang den specielle tavshedspligt foreskriver fortrolighed. Heri ligger at kun de oplysninger der ifølge den specielle tavshedspligt er fortrolige, er undtaget fra aktindsigt.

Skattestyrelseslovens § 37 omhandler efter sit indhold alene oplysninger og er kun til hinder for udlevering af oplysninger til uvedkommende. Det følger herefter af det foran sagte at retten til aktindsigt alene kan begrænses for så vidt angår oplysninger der herefter må anses for fortrolige, og at oplysningerne kun kan nægtes udleveret til uvedkommende. Styrelsens opfattelse forudsætter at § 37 retter sig mod dokumenter, og tager ikke hensyn til at det kan være tilladt at udlevere fortrolige oplysninger til virksomheder, myndigheder eller enkeltpersoner, nemlig i den udstrækning de må anses for vedkommende.

Styrelsens fortolkning indebærer at der kan nægtes aktindsigt i et dokument som helhed blot det indeholder en enkelt fortrolig oplysning, samt muligvis også at det kan nægtes udleveret uanset hvem – bortset fra parten – der søger om aktindsigt. Jeg må anse en så vidtrækkende undtagelse fra hovedreglen for retssikkerhedsmæssigt betænkelig uden meget sikker hjemmel i loven. Som anført giver offentlighedslovens § 14 ikke en sådan hjemmel.

Jeg må derfor fastholde det jeg anførte i den foreløbige udtalelse om spørgsmålet.

Jeg finder endvidere at burde kommentere Told- og Skattestyrelses bemærkninger om tidligere udtalelser jeg har afgivet om reglerne i offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37.

Sagen vedrørende lysavisen (mit j.nr. 1998-2803-201) bygger – som det også fremgår af formuleringen – på en forudsætning om at styrelsen for hver oplysning i dokumenterne har vurderet om de var omfattet af offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37. Sagen kan derfor ikke opfattes som en godkendelse af

styrelsens synspunkter om at et dokument der indeholder oplysninger omfattet af skattestyrelseslovens § 37, kan undtages fra aktindsigt i sin helhed efter denne bestemmelse – tværtimod. Det samme gør sig gældende vedrørende sagen med mit j.nr. 1998-2101-201.

I alle de sager jeg har afsluttet vedrørende spørgsmålet, er den retsopfattelse jeg tilkendegav i min foreløbige redegørelse lagt til grund. Det gælder sagerne med mit j.nr. 2002-2513-201 (afsluttende udtalelse den 22. september 2003), mit j.nr. 2003-0274-201 (afsluttende udtalelse den 22. december 2003), mit j.nr. 2003-3075-201 (afsluttende udtalelse den 30. november 2003), mit j.nr. 2003-4520-201, 2004-0121-201, 2004-0212-201 (alle afsluttede den 24. januar 2005). I de tre førstnævnte sager har jeg ikke kunnet kritisere *resultatet* af myndighedernes afslag på aktindsigt. Det skyldes at jeg efter selv at have gennemgået dokumenterne, har kunnet konstatere at alle oplysningerne i dokumenterne var omfattet af skattestyrelseslovens § 37.

f) Aktindsigt i anonymiseret form

Offentlighedsloven tager ikke stilling til om retten til aktindsigt omfatter en ret til at få udleveret dokumenter i anonymiseret form. Loven tager heller ikke stilling til hvorvidt meroffentlighed er forenelig med tavshedspligtsreglerne hvis de udleverede dokumenter er anonymiserede.

Sag 38 illustrerer denne problemstilling: Sagen drejede sig om en person, A, som anmodede Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i en afgørelse vedrørende en hjælpeorganisations status i henhold til ligningslovens § 8 a (mulighed for fradrag i forbindelse med gaver som gives til organisationen). A oplyste navnet på organisationen, hvilken dato afgørelsen var fra, og hvad den i hovedtræk gik ud på. Styrelsen afviste at give aktindsigt med henvisning til bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 37 og overvejede i

den forbindelse ikke at give aktindsigt i anonymiseret form.

I *sag 44*, som er refereret ovenfor i afsnit III.E.2.b, henvises der i forbindelse med afslaget på aktindsigt også til at de pågældende juridiske personer må anses for identificeret.

Ifølge § 15 i Forretningsordenen for Ligningsrådet, jf. bekendtgørelse nr. 201 af 23. marts 1990, træffer Ligningsrådets sekretariat med passende mellemrum bestemmelse om offentliggørelse af afgørelser som skønnes at have almen interesse. Ved offentliggørelsen skal navne på fysiske og juridiske personer, CPR-numre, SE-numre og andre personhenførbare data bortset fra rådets journalnumre fjernes eller erstattes af anonymiserede betegnelser.

Offentliggørelsen af Ligningsrådets afgørelser i anonymiseret form medfører formentlig ofte at der bliver søgt om aktindsigt i selve sagen, og Told- og Skattestyrelsen er også meget imødekommende med hensyn til at give aktindsigt i sagen i anonymiseret form:

I *sagerne 12, 19, 27, 28, 29, 39, 41, 44, 51 og 53* er der givet aktindsigt i (dele af) sagens dokumenter i anonymiseret form. Alle sagerne undtagen *sag 39* er sager om bindende forhåndsbesked. *Sag 39* drejer sig om aktindsigt i et svar på en forespørgsel om en nærmere afgrænsning af den persongruppe der er omfattet af reglerne om fri firmabil i ligningslovens § 16, stk. 4.

I *sagerne 29, 51 og 53* bad aktindsigtsanmoderen direkte om at modtage anonymiseret materiale. I de øvrige sager blev der blot bedt om aktindsigt i sagen/dokumenter i sagen hvorefter styrelsen af egen drift anonymiserede materialet og gav aktindsigt.

I undersøgelsen indgår yderligere to sager om bindende forhåndsbesked hvor den der har anmodet om aktindsigt, ikke var part i sagen: *sag 16 og sag 34*.

Sag nr. 16:

I *sag 16* anmodede et revisionsfirma Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i en sag om

bindende forhåndsbesked. Revisionsfirmaet kendte navnet på den revisor der havde indgivet ansøgningen, og vidste også at der var blevet spurgt på vegne af en bestemt bank eller et selskab i tilknytning til koncernen som banken indgik i. Revisionsfirmaet kendte dog ikke det eksakte navn på det selskab som ansøgningen var indgivet på vegne af.

Det fremgår af sagen at Told- og Skattestyrelsen efter at have modtaget aktindsigtsanmodningen telefonisk underrettede det revisionsfirma som havde indgivet ansøgningen om bindende forhåndsbesked, om anmodningen. Advokaten for firmaet som sagen om bindende forhåndsbesked angik, sendte herefter en redegørelse til Told- og Skattestyrelsen hvis konklusion var at en adgang til aktindsigt i sagen for eksempelvis konkurrerende virksomheder ville være særdeles skadelig for hans klient på det daværende tidspunkt. Med henvisning til bl.a. reglerne i offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37, mente advokaten ikke at styrelsen havde pligt eller ret til at give aktindsigt i sagen. Styrelsen afslog herefter at give aktindsigt med henvisning til disse regler.

Sag nr. 34:

I sag 34 anmodede en bank telefonisk Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i en nærmere konkretiseret sag om bindende forhåndsbesked. En medarbejder hos Told- og Skattestyrelsen oplyste i den forbindelse at hun ikke mente at styrelsen ville give dette. Banken bad om at få dette bekræftet skriftligt. Styrelsen sendte et skriftligt svar hvorefter aktindsigt blev afvist under henvisning til offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37. Det fremgår ikke om banken kendte identiteten på den som sagen angik.

Ombudsmandens endelige udtalelse om styrelsens praksis vedrørende anonymisering

Spørgsmålet om anonymisering af dokumenter dækker over flere forskellige retlige problemstillinger.

Den første problemstilling er om det er foreneligt med bestemmelser om tavshedspligt at udlevere dokumenter der er ændret på en sådan måde at det ikke eller kun vanskeligt lader sig gøre for modtageren af dokumentet at finde ud af hvem eller hvilke personer oplysningerne angår. Dette problem opstår kun hvis dokumentet indeholder fortrolige oplysninger, og kun hvis det er uberettiget at udlevere fortrolige oplysninger til pågældende.

Den anden problemstilling drejer sig om aktindsigt. Hvis et dokument der indeholder oplysninger som kan undtages fra aktindsigt for at beskytte enkeltpersoners privatliv eller virksomheders forretningsforhold, anonymiseres på effektiv måde, vil en udlevering af dokumentet til en uvedkommende person ikke prisgive de beskyttede hensyn. Når dette er tilfældet, er spørgsmålet om myndighederne har pligt til at anonymisere dokumenter for på denne måde at gøre dem tilgængelige for aktindsigt efter offentlighedsloven. Hvis et dokument rent faktisk er blevet anonymiseret, er spørgsmålet om det derved er blevet fanget ind af retten til aktindsigt idet dokumentet ikke (længere) indeholder oplysninger om private eller forretningsmæssige forhold der kan henføres til en bestemt person eller en virksomhed.

Anonymiseringen kan føre til at oplysningerne i dokumenterne ikke længere er omfattet af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. Offentlighedsloven antages kun at angå allerede foreliggende dokumenter. Loven giver derfor som udgangspunkt ikke borgerne ret til aktindsigt i fremtidige dokumenter, ret til at oplysninger og dokumenter bliver sammenstillet eller bearbejdet til nye dokumenter, eller ret til at der foretages ændringer i allerede foreliggende dokumenter.

Uden sikkert holdepunkt for andet kan myndighederne derfor ikke anses for *forpligtede* til at anonymisere dokumenter. Følger myndighederne en fast praksis om

så vidt muligt at anonymisere oplysningerne og på denne måde imødekomme anmodninger om aktindsigt, følger det imidlertid af den almindelige lighedsgrundsætning at myndighederne ikke vilkårligt kan fravige praksis og uden saglig grund nægte at anonymisere oplysninger.

Videregivelse af oplysninger omfattet af tavshedspligt, f.eks. oplysninger omfattet af skattestyrelseslovens § 37, vil efter min mening ikke være omfattet af tavshedspligten hvis videregivelsen sker i effektivt anonymiseret form.

I de gennemgåede sager er der foretaget anonymisering i nogle, men ikke i alle tilfælde. Der synes således ikke at være tale om en ensartet praksis.

Told- og Skattestyrelsen har i sin udtalelse af 1. februar 2005 oplyst at styrelsen er enig i det anførte om gældende ret.

Styrelsen har samtidig oplyst at den ikke udtrykkeligt har formuleret retningslinjer med hensyn til anonymisering. Det er dog fast praksis at anmodninger om aktindsigt i sager eller afgørelser fra Ligningsrådet for så vidt angår selve afgørelsen, imødekommes – i det omfang en effektiv anonymisering er mulig – ved fremsendelse af en anonymiseret kopi af dokumentet. De oplysninger der meddeles aktindsigt i, svarer således til de oplysninger som ville være fremgået af afgørelsen eller meddelelsen fra skattemyndighederne (SKM) hvis styrelsen havde valgt at offentliggøre afgørelsen.

Det bemærkes at en udlevering i det sidste tilfælde, dvs. hvor anonymiseringen er foretaget, må antages at være pligtmæssig efter loven.

Efter min mening viser den uensartede praksis at der kan være et behov for at styrelsen udarbejder nærmere retningslinjer om udlevering af anonymiserede dokumenter.

F. Sagsbehandlingen m.m.

1. Kompetencen i første instans

Ovenfor i afsnit II.G er kompetencereglerne vedrørende afgørelse i 1. instans af aktindsigtsspørgsmål beskrevet.

Sag nr. 3, 6, 9, 24 og 25:

5 sager (*sagerne 3, 6, 9, 24 og 25*) drejer sig om anmodninger til Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i erstatningsrapporter (med bilag og tilhørende dokumenter) udarbejdet i forbindelse med sager om selskabstømning.

I alle sagerne er anmodningen videregendt enten til den told- og skatteregion eller til den skatteforvaltning som har været ansvarlig for udarbejdelsen af erstatningsrapporterne. Over for aktindsigtanmoderen er der i den forbindelse henvist til regler i sagsudlægningsbekendtgørelserne om hvornår regionerne, henholdsvis skatteforvaltningerne i Københavns og Frederiksberg kommuner, har kompetencen til at træffe afgørelse i 1. instans. I forbindelse med videreledning til regionerne og skatteforvaltningen er der henvist til "sagsbehandlerseminaret i selskabstømning den 20.-21. august 1997 og orienteringen om behandling af begæringer om aktindsigt".

Ombudsmandens udtalelse

Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger at aktindsigtsanmodningerne er videregendt til de myndigheder som havde ansvaret for at udarbejde erstatningsrapporter (og tage stilling til om der var grundlag for erstatningskrav).

Sag nr. 2:

I *sag 2* anmodede et revisionsfirma Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i en afgørelse fra en told- og skatteregion om momspligt for handel med mælkekvoter. Told- og Skattestyrelsen meddelte aktindsigt i afgørelsen med undtagelse af oplysninger om forretningsmæssige forhold, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Ombudsmandens endelige udtalelse

Afgørelsen om aktindsigt burde have været truffet af den region som havde truffet afgørelse i den underliggende materielle sag, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 1. Told- og Skattestyrelsen burde derfor have videresendt henvendelsen til denne region.

Told- og Skattestyrelsen har i sin udtalelse af 1. februar 2005 angivet at være enig i at aktindsigtsanmodningen burde have været videresendt til den region som havde behandlet den underliggende sag. Styrelsen har imidlertid oplyst at det har været af hensyn til smidig myndighedsudøvelse at styrelsen selv fremsendte det pågældende dokument til revisionsfirmaet i stedet for at videresende anmodningen til regionen.

Jeg må fastholde at aktindsigtsanmodningen burde have været videresendt til regionen, og at hensynet til smidig myndighedsudøvelse ikke kunne begrunde at en sådan videresendelse ikke skete. Jeg bemærker i den forbindelse at en regions afgørelser om (helt eller delvist) afslag på aktindsigt kan påklages til styrelsen. Når styrelsen træffer afgørelse i 1. instans, mister borgeren denne klagemulighed.

* * *

Sag nr. 36:

Sag 36 (som tillige er omtalt ovenfor i afsnit III.E.3.b) drejer sig om en anmodning om aktindsigt i en udtalelse fra Told- og Skattestyrelsen til Landsskatteretten i en konkret sag om momspligt i forbindelse med erhvervelse af et lystfartøj.

Ombudsmandens endelige udtalelse

Idet det var Landsskatteretten der havde afgørelsen vedrørende sagens realitet, var Landsskatteretten kompetent til at træffe afgørelse vedrørende aktindsigtsanmodning, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 1. Told- og Skattestyrelsen burde således have oversendt henvendelsen til Lands-

skatteretten til afgørelse. Se også John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 265.

Told- og Skattestyrelsen har i sin udtalelse af 1. februar 2005 angivet at være enig i at anmodningen skulle have været oversendt til Landsskatteretten.

2. Sagens oplysning

Som et grundlæggende princip i forvaltningsretten påhviler det den enkelte forvaltningsmyndighed at påse at der er tilstrækkelige oplysninger til at der kan træffes afgørelse. Dette indebærer at myndigheden, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, skal fremskaffe fornødne oplysninger om de foreliggende sager eller dog foranledige at private, navnlig parterne, medvirker til sagens oplysning. Dette princip kaldes officiel- eller undersøgelsesprincippet.

Princippet gælder også i forbindelse med afgørelser om aktindsigt. I forbindelse med anmodninger om aktindsigt i Told- og Skattestyrelsens egne (eller Ligningsrådets) sager eller dokumenter må Told- og Skattestyrelsen således før der træffes afgørelse, tilvejebringe et fyldestgørende faktisk og retligt grundlag for afgørelsen, herunder indhente sådanne oplysninger som er nødvendige for at vurdere om hele sager eller dokumenter eller oplysninger i sagen kan undtages fra aktindsigt. Når Told- og Skattestyrelsen fungerer som klageinstans i forbindelse med told- og skatteregionernes afgørelser om aktindsigt, må styrelsen oplyse sagerne på en sådan måde at styrelsen har et tilstrækkeligt grundlag til forsvarligt at tage stilling til om den underordnede myndigheds afgørelse af aktindsigtsspørgsmålet har været rigtig.

For så vidt angår de sager hvor Told- og Skattestyrelsen har truffet afgørelse om aktindsigt i 1. instans, kunne det bl.a. i flere af de sager hvor der er undtaget oplysninger efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, efter min opfattelse have været overvejet at indhente en udtalelse fra den hvis interesse kunne være til hinder for at

aktindsigtsbegæringen blev imødekommet. Det gælder således sagerne 2, 8 og 35 som også er omtalt ovenfor i afsnit III.E.3.c. I sag 35 var omstændighederne følgende:

Sag nr. 35:

I sag 35 anmodede en journalist om aktindsigt i samtlige dokumenter i en sag om X-kommunes udlicitering af vurderings- og skatteankenævnet til et privat revisionsfirma.

Told- og Skattestyrelsen undtog bl.a. kontrakten mellem X-kommune og revisionsfirmaet fra aktindsigt i sin helhed efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Det skete fordi det var styrelsens vurdering at der var tale om et nyt koncept, at kontraktens indhold derfor havde karakter af en forretningshemmelighed, og at aktindsigt kunne medføre økonomisk skade for revisionsfirmaet. Vurderingen skete uden at der forinden var indhentet en udtalelse fra revisionsfirmaet.

Ombudsmandens udtalelse

Som anført ovenfor i afsnit III.E.3.c mener jeg at det er tvivlsomt om styrelsen havde tilstrækkeligt grundlag til alene på grundlag af en gennemgang af kontrakten at træffe beslutning om at den i sin helhed kunne undtages efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Jeg mener at Told- og Skattestyrelsen som led i oplysningen af aktindsigtssagen burde have indhentet en udtalelse fra revisionsfirmaet og herefter foretaget vurdering af om kontrakten helt eller delvist kunne undtages fra aktindsigt.

I klagesagerne må Told- og Skattestyrelsen for at kontrollere om sager, dokumenter eller oplysninger med rette kan undtages fra aktindsigt, indhente akterne fra den underliggende myndighed. Styrelsen kan ikke basere sin afgørelse på udtalelser fra underinstansen om hvad dokumenterne indeholder. Der er i de undersøgte sager eksempler på at Told- og Skattestyrelsen ikke har indhentet

akterne i forbindelse med behandlingen af en klagesag:

Sag nr. 11:

I sag 11 klagede en person, A, til Told- og Skattestyrelsen over at en told- og skatteregion havde afslået hans anmodning om aktindsigt i to sager vedrørende et aktieselskab i likvidation under henvisning til reglerne i offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37.

I forbindelse med klagesagens behandling spurgte Told- og Skattestyrelsen regionen om alle dokumenterne i sagen indeholdt oplysninger om en juridisk persons økonomiske og erhvervs-mæssige forhold, hvilket blev bekræftet af regionen. Styrelsen lagde denne vurdering til grund for sin egen afgørelse og indhentede ikke akterne i de underliggende sager.

Ombudsmandens udtalelse

Styrelsen burde efter min mening have indhentet akterne i de underliggende sager med henblik på at kontrollere om told- og skatteregionens vurdering af dokumenterne var korrekt. Styrelsen burde i den forbindelse selv have foretaget en vurdering af dokumenterne oplysning for oplysning i overensstemmelse med det jeg har anført ovenfor i afsnit III.E.4.d.

Sag nr. 23:

I sag 23 klagede en advokat, A, på vegne af sin klient, B, til Told- og Skattestyrelsen over at en told- og skatteregion havde afslået en anmodning om aktindsigt i en civil skattesag mod B. I forbindelse med klagesagens behandling bad styrelsen regionen om at gennemgå dokumenterne med henblik på at finde ud af hvilke der kun indgik i en skattestraffesag mod B, og hvilke der tillige indgik i den civile sag. Told- og Skattestyrelsen lagde redegørelsen fra told- og skatteregionen til grund for sin afgørelse hvori det blev pålagt regionen at udlevere en række yderlige-

re dokumenter til B (de dokumenter som også indgik i den civile sag).

Ombudsmandens endelige udtalelse

I min foreløbige udtalelse anførte jeg at Told- og Skattestyrelsen i forbindelse med behandlingen af klagen over afslaget på aktindsigt burde have indhentet dokumenterne i de underliggende sager med henblik på selv at kontrollere hvilke dokumenter der kunne undtages fra aktindsigt.

I sin udtalelse af 1. februar 2005 har Told- og Skattestyrelsen anført at styrelsen *principielt* er enig i at dokumenterne i de underliggende sager burde have været indhentet. Styrelsen bemærker i den forbindelse *at* der i det konkrete tilfælde var tale om et omfattende materiale som regionen havde et indgående kendskab til, sammenholdt med at styrelsen alene anmodede regionen om at foretage en gennemgang af akterne med henblik på at afklare hvilke akter der alene indgik i straffesagen, og hvilke der alene indgik i den civile sag, *at* styrelsen selv foretog en vurdering af de enkelte akter på grundlag af regionens detaljerede beskrivelse, *og at* styrelsen på grundlag af sin vurdering ændrede den påklagede afgørelse som regionen havde truffet i 1. instans.

Jeg må fastholde at en myndighed normalt ikke kan behandle og afgøre en klage over afslag på aktindsigt uden at være i besiddelse af – og gennemgå – de akter som klageren ønsker aktindsigt i. Det gælder også under de omstændigheder som Told- og Skattestyrelsen har beskrevet i sin udtalelse af 1. februar 2005. Jeg må derfor tage afstand fra Told- og Skattestyrelsens formulering om at styrelsen "*principielt*" er enig med mig i at dokumenterne i de underliggende sager burde have været indhentet.

* * *

3. Videre sendelse

I 13 sager (*sagerne 2, 3, 6, 9, 20, 22, 24, 25, 26, 31, 35, 36 og 48*) har der været rejst eller kunne der rejses spørgsmål om videre sendelse af en anmodning om aktindsigt til rette myndighed, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"§ 7.

...

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

I sagerne *3, 6, 9, 24 og 25* der alle angik aktindsigt i erstatningsrapporter mv. i sager vedrørende selskabstømning, blev aktindsigtsanmodningen sendt til Told- og Skattestyrelsen som videresendte den til den region eller forvaltning der var ansvarlig for udarbejdelsen af rapporterne. Disse sager kan heller ikke i relation til videre sendelse give mig anledning til bemærkninger.

I 2 sager (*sag 2 og sag 36*) burde afgørelsen om aktindsigt have været truffet af en anden myndighed end Told- og Skattestyrelsen. Henvendelserne om aktindsigt burde således også, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2, have været videresendt til den rette myndighed.

I 3 sager (*sagerne 26, 31 og 35*) blev aktindsigtsanmodningerne indgivet til Skatteministeriets Departement som videresendte anmodningerne til Told- og Skattestyrelsen som den myndighed der var ansvarlig for den underliggende materielle sags behandling. I *sag 26* videresendte Told- og Skattestyrelsen en del af henvendelsen til en told- og skatteregion som en del af sagen hørte under. Sagerne behandling kan i denne henseende ikke give mig anledning til bemærkninger.

Sag nr. 20:

I *sag 20* anmodede en skatteyder, A, telefonisk Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i en bestemt udtalelse fra skatteforvaltningen

i hans kommune hvori kommunen angiveligt skulle havde redegjort for forhold i forbindelse med Told- og Skattestyrelsens behandling af en klage over told- og skatteregionens afslag på genoptagelse af A's skatteansættelse for 1996.

Styrelsen gav A aktindsigt i samtlige sagens akter indeholdt i styrelsens sag. Styrelsen oplyste samtidig at den kun var i besiddelse af én udtalelse fra A's kommune, og at det ikke så ud til at være den som A efterlyste. Styrelsen opfordrede derfor A til eventuelt at rette henvendelse til kommunen eller told- og skatteregionen.

Ombudsmandens udtalelse

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 7, stk. 2, angår kun skriftlige henvendelser. Under hensyn hertil kan det ikke give mig anledning til bemærkninger at Told- og Skattestyrelsen alene vejledte A om hvor han kunne henvende sig, i stedet for at videreformidle henvendelsen til A's kommune.

* * *

Sag nr. 22:

I sag 22 rettede en advokat, A, henvendelse til Kammeradvokaten og bad denne om at få udleveret en kopi af en agterskrivelse vedrørende et bestemt selskab under konkurs og eventuel yderligere korrespondance mellem selskabets kurator og skattemyndighederne. Kammeradvokaten oversendte henvendelsen til Told- og Skattestyrelsen til besvarelse.

Styrelsen oplyste over for A at det udelukkende var sagsakter beroende i styrelsen som ville indgå i vurderingen om aktindsigt. Med hensyn til udlevering af yderligere materiale blev A opfordret til at rette henvendelse til kurator eller til øvrige relevante skattemyndigheder i sagen.

A oplyste herefter telefonisk til Told- og Skattestyrelsen at hans brev til Kammeradvokaten ikke skulle forstås som en anmodning om aktindsigt bl.a. fordi den nævnte agterskrivelse ikke var en del af styrelsens

akter. Advokaten blev herefter telefonisk meddelt at aktindsigtssagen hos styrelsen ville blive sluttet.

Ombudsmandens udtalelse

Det forhold at styrelsen ikke oversendte A's henvendelse til andre relevante skattemyndigheder, kan ikke give mig anledning til bemærkninger. Jeg har herved lagt vægt på at henvendelsen ikke var tilstrækkelig præcis til at det med sikkerhed kunne afgøres hvilke andre myndigheder henvendelsen skulle rettes til.

* * *

Sag nr. 48:

I sag 48 anmodede en person, A, skriftligt Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i nogle kontrakter vedrørende et "10-mands-projekt" som han i 1992 erhvervede en anpart i. A gav forskellige oplysninger med henblik på identifikation af sagen.

Told- og Skattestyrelsen svarede at styrelsen ud fra de oplysninger A havde givet, desværre ikke havde kunnet finde frem til en sag der havde været behandlet i styrelsen. Styrelsen oplyste at sagerne om 10-mandsprojekterne som hovedregel var blevet behandlet af kommunerne som skatteansættende myndigheder i 1. instans. Styrelsen henviste på denne baggrund A til at rette henvendelse til en af de kommunale skattemyndigheder som havde skatteansat deltagerne i det projekt han havde deltaget i.

Ombudsmandens udtalelse

Sagens behandling kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

4. Udsættelse af sagens afgørelse

Forvaltningslovens § 11, stk. 1, har følgende ordlyd:

"§ 11. Fremsætter en part under sagens behandling begæring om aktindsigt, og denne begæring efter loven skal imødekommes, udsættes sagens afgørelse, indtil der er givet

parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne.”

Sag nr. 21:

I sag 21 anmodede en skatteyder, A, den 27. april 2001 telefonisk Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i sin klagesag hos styrelsen vedrørende genoptagelse af skatteansættelse for 1995.

Den 3. maj 2001 blev akterne i sagen sendt til A. A fik frist til 17. maj 2001 med henblik på at komme med kommentarer til materialet. I brev af 5. maj 2001 til styrelsen efterlyste A yderligere materiale som han mente måtte være på sagen. Han oplyste samtidig at han gerne, hvis yderligere materiale blev fremsendt, ville have udsat fristen til at komme med kommentarer.

Den 17. maj 2001 skrev styrelsen til A at han havde fået aktindsigt i alt det materiale der indgik i styrelsens sag. Fristen for at komme med kommentarer blev samtidig udsat til den 30. maj 2001.

Ombudsmandens udtalelse

Told- og Skattestyrelsen udsatte i overensstemmelse med forvaltningslovens § 11 sagens afgørelse indtil A havde fået lejlighed til at gøre sig bekendt med dokumenterne (og kommentere disse).

Det er imidlertid min opfattelse at styrelsen tidligere, og inden den oprindelige frists udløb den 17. maj 2001, burde have meddelt A at der ikke var yderligere materiale på sagen, og at fristen blev udsat.

5. Partshøring

Myndighedens stillingtagen til et ønske om aktindsigt er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det betyder at partshøringsreglen i forvaltningslovens § 19 finder anvendelse i sager om aktindsigt.

Forvaltningslovens § 19 har følgende ordlyd:

”§ 19. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrøren-

de 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.

...”

Hvis en myndighed mener at der kan være modstående private hensyn som bevirker at der ikke skal gives aktindsigt i visse oplysninger, og myndigheden i den forbindelse f.eks. beder om en virksomheds synspunkter herom, kan der være pligt til at forelægge virksomhedens eventuelle udtalelse for parten inden der træffes afgørelse i aktindsigtsagen. Om udtalelsen skal udleveres, skal vurderes på grundlag af forvaltningslovens

§ 15. Hvis en virksomhed afgiver en udtalelse hvori de oplysninger der ønskes hemmeligholdt, gentages og eventuelt uddybes, må denne udtalelse kunne undtages fra partsaktindsigt og dermed partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1, nr. 4, efter samme principper som sager om aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 428 og 503.

I ingen af de undersøgte sager er der imidlertid indhentet sådanne udtalelser, jf. ovenfor i afsnit III.E.3.c.

I de af de undersøgte sager hvor Told- og Skattestyrelsen fungerer som klageinstans (bl.a. sagerne 1, 11, 23, 43 og 49), er der indhentet en udtalelse fra underinstansen, eller underinstansen har på eget initiativ i forbindelse med oversendelse af klagen til Told- og Skattestyrelsen afgivet en indstilling.

Partshøringspligten omfatter kun "oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder". Sagens juridiske elementer falder således udenfor. Sondringen mellem faktiske og juridiske elementer rejser forskellige afgrænsningsproblemer. De faktuelle oplysninger hvorpå myndighedens afgørelse træffes, er som udgangspunkt omfattet af pligten. Det samme gælder oplysninger der beror på andre myndigheders eller særligt sagkyndiges (retlige) kvalifikation af faktum.

De udtalelser som told- og skatteregionerne afgiver til Told- og Skattestyrelsen i forbindelse med behandling af en klage over et (delvist) afslag på aktindsigt, indeholder typisk regionens retlige vurdering af hvorfor visse dokumenter eller oplysninger i sagen kan undtages fra aktindsigt, hvorfor en person ikke kan antages at være part i en underliggende sag, etc. Sådanne vurderinger er, jf. det ovenstående, oplysninger om "sagens faktiske omstændigheder". Der er således som udgangspunkt pligt til partshøring over oplysningerne.

I den udstrækning en udtalelse fra en anden myndighed alene vedrører den abstrakte fortolkning af en (omstridt) regel, vedrø-

rer den ikke "sagens faktiske omstændigheder" og er ikke undergivet partshøringspligt. I den udstrækning sådanne udtalelser også vedrører reglers anvendelse i en konkret sag, skal udtalelsen derimod forelægges for parten inden afgørelsen træffes, medmindre udtalelsen er uvæsentlig for den afgørelse som myndigheden skal træffe. Se Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, s. 377 f.

Sag nr. 1:

I sag 1 traf en told- og skatteregion afgørelse om afslag på aktindsigt i en sag vedrørende regnskabskontrol af et selskab, S. Anmodningen om aktindsigt i sagen blev fremsat af et revisionsfirma på vegne af en klient, A, som tidligere havde været medlem af bestyrelsen for S. Af regionens afgørelse fremgår bl.a. følgende:

"Det fremgår af sagen, at regionen i forbindelse med den nævnte regnskabskontrol konstaterede, at Deres klient i bl.a. 1994 fik løn/vederlag udbetalt fra det omhandlede selskab uden at der var indeholdt A-skat heri, og at regionen d. 17. juli 1995 som led i normal udveksling af kontroloplysninger, har videregivet meddelelse herom til (X) Kommune.

Herudover har regionen ikke været involveret i Deres klients skatteforhold eller i øvrigt truffet afgørelse i spørgsmål, der har relation til Deres klients skatteansættelse.

På denne baggrund må regionen afvise Deres begæring om aktindsigt.

...

I sagen vedrørende regionens regnskabskontrol af (S) må selskabet i relation til forvaltningsloven anses som eneste part i sagen.

Den kendsgerning, at regionen har videregivet en oplysning, der eventuelt indgår i en anden myndigheds behandling af Deres klients skatteforhold, ændrer efter regionens opfattelse ikke ved den omstændighed, at Deres klient må betragtes som uvedkommende i relation til den foretagne kontrol af selskabets regnskaber.

I øvrigt må regionen være af den bestemte opfattelse, at regionens videregivelse af en kontroloplysning, ej heller kan anses som en afgørelse i forvaltningslovens forstand.”

Revisionsfirmaet klagede på A's vegne over afgørelsen til Told- og Skattestyrelsen. I anledning af klagen indhentede styrelsen en udtalelse fra regionen. Af denne fremgik bl.a. følgende:

”Det kan supplerende oplyses, at regionen i forbindelse med den nævnte regnskabskontrol, bl.a. gennemgik selskabets konto for rejseudgifter. Heraf fremgik, at der var udbetalt en række forskud til (A).

I forbindelse med fremsendelsen af en kopi af det omhandlede kontokort til (X) Kommune har regionen i mangel af andre holdepunkter givet udtryk for, at de omhandlede beløb måtte anses for A-indkomst for modtageren jf. herved regionens brev af 17. juli 1995.

I sagen vedrørende den foretagne regnskabskontrol – og hvori der nu er begæret aktindsigt – forefindes *ikke* andre oplysninger vedrørende (A) end hvad fremgår af det nævnte kontokort og af regionens skrivelse af 17. juli 1995.

Begge akter er fremsendt til (X) Kommune, og er således omfattet af (A)'s adgang til aktindsigt i ligningsmyndighedens sag vedrørende hans indkomstansættelse.”

Told- og skatteregionens udtalelse blev ikke sendt til partshøring, men blev sendt til revisionsfirmaet sammen med Told- og Skattestyrelsens afgørelse i sagen. Styrelsen stadfæstede regionens afgørelse om afslag på aktindsigt i sagen, dog således at A blev meddelt aktindsigt i de dokumenter der vedrørte ham selv.

Ombudsmandens udtalelse

Udtalelsen fra regionen indeholdt supplerende oplysninger i forhold til det som fremgår af begrundelsen for regionens afgørelse i forhold til A. Styrelsen burde

derfor have partshørt revisionsfirmaets vedrørende udtalelsen.

Sag nr. 11:

I sag 11 afslog en told- og skatteregion at give en person, A, aktindsigt i to sager vedrørende et selskab under likvidation. Afslaget blev givet med henvisning til at A ikke var part i sagen, og til at han ikke kunne få aktindsigt efter offentlighedsloven på grund af de særlige tavshedspligtregler, jf. offentlighedslovens § 14 og skattestyrelseslovens § 37.

A klagede over afgørelsen. Han sendte klagen til regionen som herefter videresendte den til Told- og Skattestyrelsen sammen med en indstilling om at afgørelsen blev stadfæstet. Indstillingen med bilag blev af regionen sendt i kopi til A. A kommenterede indstillingen og kom i den forbindelse med supplerende oplysninger over for regionen. Disse oplysninger blev fremsendt til Told- og Skattestyrelsen sammen med en udtalelse fra regionen. Også denne udtalelse blev af regionen sendt i kopi til A som kom med bemærkninger til den over for styrelsen.

Ombudsmandens endelige udtalelse

A fik således revisorens supplerende bemærkninger forelagt og fremsatte kommentarer til disse. På denne baggrund var der således gennemført den fornødne partshøring, og styrelsen havde ikke pligt til at foretage yderligere.

Sag nr. 23:

I sag 23 bad Told- og Skattestyrelsen i forbindelse med behandling af en klage told- og skatteregionen om en udtalelse hvori regionen gennemgik de enkelte akter i sagen med henblik på en konkret vurdering af om dokumenterne udelukkende vedrørte straffesagen, eller om de også vedrørte den civile sag. Der blev ikke partshørt over udtalelsen, men udtalelsen blev sendt til advokat A

sammen med Told- og Skattestyrelsens afgørelse i sagen.

Ombudsmandens udtalelse

Oplysningerne i udtalelsen vedrørende de enkelte dokumenter i sagen skulle efter min mening have været sendt til partshøring i medfør af forvaltningslovens § 19.

Pligten til partshøring gælder imidlertid kun i det omfang oplysningerne er til ugunst for den pågældende part. Told- og Skattestyrelsen gav A delvis medhold i klagen idet styrelsen pålagde told- og skatteregionen at give A aktindsigt i de af sagens dokumenter som tillige indgik i den civile sag, og som han ikke tidligere havde fået aktindsigt i. Man kunne på den baggrund hævde at de af oplysningerne der gik ud på at dokumenterne tillige indgik i den civile sag, ikke var til ugunst for A.

Oplysningerne indgik i en samlet vurdering af hvilke dokumenter der kunne undtages fra aktindsigt. Da udtalelsen indeholdt oplysninger som på nogle punkter var til skade for ansøgeren, havde oplysningerne ikke entydigt et gunstigt indhold. Efter min mening var det derfor bedst stemmende med forvaltningslovens § 19 at udtalelsen i sin helhed var blevet sendt til partshøring.

* * *

Sag nr. 43:

I sag 43 anmodede A en told- og skatteregion om aktindsigt i bl.a. oplysninger om ferie og sygdom for to medarbejdere hos regionen som havde deltaget i et kontrolbesøg hos A. Anmodningen blev afslået af regionen i medfør af bestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3.

A klagede til regionen over afgørelsen, og regionen videresendte klagen til Told- og Skattestyrelsen sammen med en udtalelse. Af denne fremgik bl.a. følgende:

“(A) fik ved regionens afgørelse aktindsigt i alle akter og dokumenter i sagen og frem-

sendt kopi af materialet. (A) anmodede tillige om aktindsigt i ferie- og sygefravær i perioden 1. oktober 2000 – 1. november 2002 for regionens kontrolførende i den konkrete sag.

Det blev overfor (A) præciseret, hvem der deltog i kontrolbesøget fra regionen, men at oplysninger om ferie og sygdom ikke er omfattet af reglerne om aktindsigt. Regionen har således med henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3 nægtet aktindsigt i oplysninger om ferie og sygdom for de pågældende medarbejdere, hvilket (A) nu påklager til styrelsen.

Det er regionens opfattelse, at der fra (A)'s side muligvis er sket en sammenblanding af de forskellige myndigheder og/eller navne. (A) henviser således i bilag 1 til et brev fra (X) kommune. Regionen kan og vil naturligvis ikke svare på, hvem og hvornår de ansatte i (X) Kommune holder ferie. Endvidere fremgår det af bilag 1 at sagsbehandleren fra (X) Kommune hedder Mona (...), mens regionens kontrolførende i den pågældende sag hedder Mona (...) og (...), hvilket måske kan skabe forvirring?”

Udtalelsen blev ikke sendt til partshøring hos A, og A fik ikke kopi af den i forbindelse med Told- og Skattestyrelsens afgørelse hvor told- og skatteregionens afslag på aktindsigt blev stadfæstet.

Ombudsmandens udtalelse

Det forhold at A efter regionens mening havde misforstået noget og muligvis havde forvekslet navnene på sagsbehandlerne i kommunen og told- og skatteregionen, var uden betydning for spørgsmålet om omfanget af aktindsigt. Derfor var oplysningerne ikke af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og der var ikke pligt til at parthøre over regionens udtalelse i medfør af forvaltningslovens § 19. Det havde imidlertid været bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis A havde fået lejlighed til at kommentere udtalelsen således at A kunne blive bragt ud af sin

eventuelle vildfarelse både med hensyn til myndigheden og til myndighedspersoner.

* * *

Sag nr. 49:

I sag 49 indhentede Told- og Skattestyrelsen i forbindelse med behandlingen af en klage en udtalelse fra den region der som 1. instans havde givet afslag på aktindsigt. Styrelsen bad regionen om at udtale sig om hvorvidt de dokumenter/det materiale der blev ønsket aktindsigt i, udelukkende var en del af en straffesag, eller om dokumenterne også indgik i en sag vedrørende skatteansættelse.

Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

”I regionens forslag til ansættelsesændringer for Fonden er der henvist til 7 bilag, som danner grundlag for regionens ændrede vurdering af forholdene omkring Fonden. Disse bilag er fundet af politiet på de beslaglagte computere, og udleveret til regionen. Bilagene indgår således både i straffesagen og i den civile ansættelsesag.

Advokat (B) har bedt regionen redegøre for hvilket materiale tilvejebragt fra ransagningen, der skulle give regionen grundlag for den ændrede opfattelse af anvendelse af Fondens midler. Advokat (B) har endvidere bedt regionen oplyse hos hvem og på hvilke adresser materialet er tilvejebragt.

Regionen er ikke i stand til at oplyse hos hvem det pågældende materiale er indhentet, da materialet er modtaget fra politiet, som alene har kendskab til hvilke computere de enkelte dokumenter stammer fra.

Regionen har i det hele afvist at give advokat (B) aktindsigt med henvisning til tavshedspligten, jf. offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37, idet advokat (B) som repræsentant for den afsatte bestyrelse i Fonden må betragtes som uvedkommende i forhold til Fonden.

Advokat (B) må endvidere betragtes som uvedkommende i forhold til de fleste af de personer, hvis forhold omtales i de 7 udsendte bilag, som beskrives nærmere nedenfor:

Bilag 1: Diverse afslag på ansøgninger om støtte fra Fonden.

Referat fra bestyrelsesmøder den 18. januar 1989 og 10. oktober 1990

Bilag 2: Undersøgelse omkring (...)

Bilag 3: Anvisning om bevilling fra Fonden til (...)

Bilag 4: Tegning over ledelsesstruktur vedr. (...)

Bilag 5: Oversigt over juridiske enheder i (...)

Bilag 6: Oversigt over indtægtskilder til (...)’s kasse

Bilag 7: Udskrift af Dombogen for Vestre Landsret

Efter fornyet gennemgang af bilagene 1-7 finder regionen, at anmodningen om aktindsigt delvist kan imødekommes, således at regionen indstiller følgende:

Bilag 1 kan udleveres for så vidt angår ansøgningerne. Det er nok for restriktivt at anse oplysninger om støtteansøgninger for omfattet af tavshedspligten. Referater fra bestyrelsesmøderne kan udleveres, dog undtaget navnene på bidragsyderne.

Bilag 2 kan efter regionens opfattelse *ikke* udleveres, idet dokumentet omhandler erhvervsmæssige og økonomiske forhold vedrørende et privat selskab.

Bilag 3 kan *ikke* udleveres, da det vedrører Fondens, (...) økonomiske forhold.

Bilag 4 kan udleveres.

Bilag 5 kan udleveres.

Bilag 6 kan *ikke* udleveres da det vedrører (...)’s økonomiske forhold. Det er dog lidt uklart om (...) er en juridisk person da det generelt er benævnt som ’et fællesskab’.

Bilag 7 kan udleveres, da der er tale om en kendelse, der er offentligt tilgængelig.

Regionen er i besiddelse af et brev af 21. februar 2002 fra advokat (D) (nuværende bestyrelsesformand i Fonden), hvori han oplyser at han har bedt advokat (C) om at fremskaffe den tidligere bestyrelses bemærkninger til agterskrivelsen fra Told- og Skatteregion (X). Det tyder på at regionens foreløbige afgørelse, og dermed bilagene 1-7 er sendt

videre til advokaterne (C) og (B), som derfor formentlig ikke vil have den store interesse i de dokumenter regionen nu indstiller at der gives aktindsigt i."

Udtalelsen blev ikke sendt til partshøring, men blev sendt til orientering for advokat B sammen med afgørelsen hvor Told- og Skattestyrelsen stadfæstede regionens afslag på aktindsigt, dog således at der blev givet aktindsigt i bilag 7.

I min foreløbige udtalelse om sagen anførte jeg at udtalelsen efter min mening burde have været sendt til partshøring inden der blev truffet afgørelse. Jeg bad om Told- og Skattestyrelsens bemærkninger hertil.

I sin udtalelse af 1. februar 2005 anførte Told- og Skattestyrelsen følgende:

"Told- og Skattestyrelsen har efter en konkret vurdering undladt at foretage partshøring i denne sag:

1. Told- og Skattestyrelsen har vurderet, at regionens udtalelse alene indeholdt den nye oplysning om sagens faktiske omstændigheder, at de 7 bilag, som regionen havde henvist til i sit forslag til ansættelsesændringer for Fonden, indgik både i straffesagen og i den civile ansættelsessag.

Endvidere måtte det antages, at parten ikke var bekendt med, at styrelsen var i besiddelse af denne oplysning om sagens faktiske omstændigheder.

Oplysningen er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Oplysningen er imidlertid *ikke til ugunst* for den pågældende part, idet oplysningen indebærer, at de 7 bilag som udgangspunkt er omfattet af retten til aktindsigt i offentlighedslovens § 4, stk. 1, med de undtagelser, der er nævnt i lovens §§ 7-14. Styrelsen har således også i sin afgørelse i et vist omfang imødekommet klager ved at meddele aktindsigt i bilag 7.

Det er derfor Told- og Skattestyrelsens opfattelse, at der efter bestemmelsen i forvaltningsloven § 19, stk. 1, ikke var pligt til at foretage høring af parten vedrørende udta-

lensens oplysninger om sagens faktiske omstændigheder.

2. Spørgsmålet er imidlertid, om styrelsen i det foreliggende tilfælde i overensstemmelse med god forvaltningsskik burde have foretaget partshøring i videre omfang end partshøringsreglerne i forvaltningsloven forpligter til ved at fremsende regionens udtalelse til parten, selv om den i overvejende grad indeholdt retlige vurderinger, som var af uvæsentlig betydning for sagens afgørelse.

Styrelsen har ved overvejelse heraf fundet, at der ikke var rimelig grund til at antage, at parten kunne korrigere eller supplere de oplysninger der var tilvejebragt ved sagens behandling, eller at parten på grund af særlige omstændigheder i øvrigt kunne have en interesse i at kommentere regionens udtalelse.

Styrelsen har endelig lagt til grund, at borgernes krav på en smidig og effektiv sagsbehandling, herunder hensynet til at afgørelsen træffes uden unødigt forsinkelse med vægt taler for, at myndigheden *ikke unødigt* udsætter sagens behandling og afgørelse ved at iværksætte en høring, herunder partshøring i tilfælde, hvor der ikke er noget grundlag herfor.

3. Det er derfor sammenfattende Told- og Skattestyrelsens opfattelse, at den i sagen undladte partshøring er i overensstemmelse med såvel forvaltningslovens parthøringsregler som ulovbestemte regler på området."

Ombudsmandens endelige udtalelse

Det som Told- og Skattestyrelsen har anført i udtalelsen af 1. februar 2005, kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

6. Notatpligt

Offentlighedslovens § 6, stk. 1, om notatpligt har følgende ordlyd:

"§ 6. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en

myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter”.

Det følger herudover af en almindelig retsgrundsætning at en myndighed skal sørge for at der gøres skriftligt notat om ekspeditioner af væsentlig betydning for sagen dersom de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt. Se bl.a. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 413, og John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 154.

Der er i de undersøgte sager flere eksempler på at der ikke er blevet taget notat om sådanne ekspeditioner:

Sag nr. 16:

I *sag 16* anmodede et revisionsfirma Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i en sag om bindende forhåndsbesked. Det fremgår af en udtalelse i sagen fra advokaten for det firma som sagen om bindende forhåndsbesked angik, at udtalelsen var foranlediget af at en medarbejder fra Told- og Skattestyrelsen telefonisk havde rettet henvendelse til firmaets revisor med oplysning om aktindsigtsbegæringen.

Ombudsmandens udtalelse

Der ligger ikke et notat på sagen om denne telefoniske henvendelse fra styrelsen. Det er min opfattelse at der burde have været lavet et sådant notat, jf. den ovenfor beskrevne retsgrundsætning.

* * *

Sag nr. 23:

Sag 23 (der er beskrevet flere steder ovenfor) drejede sig om en aktindsigtsanmodning fra en advokat, A, i en straffesag mod hans klient, B. I forbindelse med A's klage i sagen til Told- og Skattestyrelsen bad styrelsen telefonisk den pågældende region som havde truf-

fet afgørelsen i 1. instans, om at gennemgå akterne og komme med en vurdering af de enkelte akter i sagen. Dette fremgår af udtalelsen fra regionen, men der foreligger ikke noget notat på sagen om den telefoniske henvendelse.

Ombudsmandens endelige udtalelse

I min foreløbige udtalelse anførte jeg at styrelsen burde have taget notat om den telefoniske henvendelse til regionen. Jeg bad om Told- og Skattestyrelsens bemærkninger til denne opfattelse. I sin udtalelse af 1. februar 2005 anførte styrelsen at den ikke mente at der var notatpligt om oplysningen, da styrelsen i den forbindelse ikke modtog oplysninger om sagens faktiske omstændigheder der var af betydning for sagens afgørelse. Endvidere fremgår oplysningen dels af regionens udtalelse og af afgørelsen i sagen.

Jeg må fastholde min opfattelse om at styrelsen ud fra den ovenfor beskrevne retsgrundsætning burde have taget notat om det væsentlige ekspeditions-kridt i sagen.

7. Begrundelse

En afgørelse skal når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse medmindre afgørelsen giver den pågældende fuldt ud medhold, jf. forvaltningslovens § 22. Skriftlige afslag på aktindsigt skal således begrundes efter denne bestemmelse.

Kravene til en begrundelses indhold findes i forvaltningslovens § 24 der har følgende ordlyd:

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

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for

de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

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

Sag nr. 19:

Sag 19 vedrører en anmodning om aktindsigt i to sager om bindende forhåndsbesked. Der blev givet aktindsigt i sagernes dokumenter, men i anonymiseret form, og oplysninger vedrørende enkeltpersoners private forhold, herunder økonomiske oplysninger, blev undtaget "jf. offentlighedslovens § 4, jf. §§ 7-14".

Ombudsmandens udtalelse

En begrundelse skal bl.a. indeholde en henvisning til de retsregler i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Dette indebærer at der skal være en præcis henvisning til den eller de bestemmelser – paragraf, stykke og eventuelt nummer eller litra – der er anvendt.

Den meget brede henvisning i *sag 19* hvor der henvises til alle undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven, opfylder således ikke kravet i forvaltningslovens § 24, stk. 1, om henvisning til retsregler. En sådan mangelfuld begrundelse risikerer endvidere at efterlade det indtryk at indholdet af afgørelsen ikke har været tilstrækkeligt overvejet.

* * *

Sag nr. 8 og sag nr. 35:

I *sag 8* blev der ikke i forbindelse med overvejelser vedrørende ekstrahering henvist til bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 2.

I *sag 35* blev interne dokumenter undtaget fra aktindsigt. I den ene af afgørelserne i sagen er der i denne forbindelse ikke henvist til

bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 (offentlighedslovens § 11).

Ombudsmandens udtalelse

Der burde have været henvist til de nævnte bestemmelser (forvaltningslovens § 22, jf. § 24).

* * *

Sag nr. 31:

I *sag 31* søgte en revisor, A, om aktindsigt i en redegørelse fra en bestemt kommune som skulle være indgået i en undersøgelse hos Told- og Skattestyrelsen vedrørende beskatning af fribolig i hovedaktionærselskabers ejendomme.

Told- og Skattestyrelsen meddelte A aktindsigt "efter offentlighedsloven" i en del af kommunens redegørelse. Der var tale om en generel del af redegørelsen, mens en del af redegørelsen hvor konkrete ejendomme var omtalt, ikke blev sendt til A. Der blev i den forbindelse ikke givet nogen begrundelse for hvorfor hele redegørelsen ikke var vedlagt. A fik senere aktindsigt i resten af redegørelsen i anonymiseret form.

Ombudsmandens udtalelse

Idet A i første omgang fik delvis afslag på aktindsigt, burde der have været givet A en begrundelse herfor.

* * *

Sag nr. 45:

I *sag 45* blev der undtaget oplysninger i medfør af bestemmelsen i forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Det fremgår af notater i sagen at der blev foretaget en konkret vurdering af skadevirkningen af at udlevere oplysninger. Dette fremgår imidlertid ikke af begrundelsen.

Ombudsmandens udtalelse

Det burde have fremgået af begrundelsen at der var blevet foretaget en konkret vurdering af skadevirkningen af at udlevere oplysninger.

Sag nr. 52:

I sag 52 søgte en advokat, A, på vegne af en klient aktindsigt i klientens sag om skatteansættelse. Told- og Skattestyrelsen sendte kopi af sagens dokumenter til A og skrev i den forbindelse at "styrelsen med hjemmel i forvaltningsloven havde valgt at give aktindsigt i samtlige sagens akter".

Ombudsmandens udtalelse

A fik fuldt ud medhold, og det var derfor ikke nødvendigt at give en begrundelse for afgørelsen. Anvendelsen af udtrykket "valgt" kunne forstås på den måde at styrelsen ikke var forpligtet til at give A aktindsigt i sagens dokumenter. Det mener jeg er uheldigt.

Sagerne 12, 27, 28, 39 og 41:

Ombudsmandens udtalelse

I mange af de sager hvor oplysningerne i sagen er omfattet af den særlige tavshedspligtsbestemmelse i skattestyrelseslovens § 37, er der givet aktindsigt i anonymiseret form.

Medmindre aktindsigtsanmoderen udtrykkeligt har bedt om eller har oplyst at kunne nøjes med at få dokumenterne i anonymiseret form (sagerne 29, 51 og 53), er meddelelse af aktindsigt på denne måde et delvis afslag på aktindsigt hvorfor en sådan afgørelse skal ledsages af en begrundelse.

En fyldestgørende begrundelse i disse sager skal efter min opfattelse indeholde en henvisning til at oplysningerne i sagen er "oplysninger om en fysisk eller juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold", og at de dermed er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37.

I sagerne 12, 27, 28 og 41 blev der givet aktindsigt i anonymiseret form uden at

der blev givet en begrundelse herfor. I sag 39 blev der henvist til offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37, men der blev ikke givet begrundelse for hvorfor der kunne gives aktindsigt i anonymiseret form.

8. Klagevejledning

I dette afsnit behandles spørgsmålet om overholdelse af dels bestemmelserne i forvaltningslovens § 25 om klagevejledning og dels bestemmelsen i forvaltningslovens § 26 om vejledning om særlige søgsmålsfrister i forbindelse med indbringelse af en afgørelse for domstolene.

a) Om domstolsprøvelse

Forvaltningslovens § 26 har følgende ordlyd:

"§ 26. Afgørelser, der kun kan indbringes for domstolene under iagttagelse af en lovbestemt frist for sagens anlæg, skal være ledsaget af oplysning herom."

Der er efter forvaltningsloven ikke en almindelig pligt til at give vejledning om muligheden for at indbringe en forvaltningsafgørelse for domstolene. Pligten til at give vejledning gælder kun i de tilfælde hvor der er fastsat en lovbestemt frist for sagens anlæg.

I en sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 299 ff, tog jeg stilling til spørgsmålet om hvorvidt bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 31, stk. 3, om at en endelig administrativ afgørelse ikke kan indbringes for domstolene senere end 3 måneder efter at afgørelsen er truffet, også fandt anvendelse på afgørelser om aktindsigt.

Jeg udtalte i en foreløbig redegørelse af 17. januar 2002 at det på samme måde som ved administrativ rekurs generelt må antages at bestemmelser om særlige frister eller begrænsninger i kredsen af søgsmålsberettigede ikke gælder for adgangen til at indbringe afgørelser om aktindsigt for domstolene. Det medfører at det for så vidt angår sådanne bestemmelser, kræves at det udtrykkeligt

fremgår af bestemmelserne selv eller deres forarbejder at de også finder anvendelse på afgørelser om aktindsigt.

Jeg mente efter en samlet vurdering – uanset ordlyden af skattestyrelseslovens § 31 – at prøvelsesbegrænsningerne i skattestyrelseslovens § 31 ikke finder anvendelse på isolerede aktindsigtsafgørelser, men udelukkende tager sigte på det materielle indhold af afgørelserne på skatte-, afgifts- og toldområdet.

Told- og Skattestyrelsen meddelte i anledning af den foreløbige redegørelse at styrelsen kunne tilslutte sig min opfattelse, og at den var indstillet på – i overensstemmelse med mit forslag – at præcisere retstilstanden ved en ændring af vejledningen ”Processuelle regler på Told-Skats område”.

Skatteministeriet meddelte endvidere at ministeriet i forbindelse med en revision af bekendtgørelse om myndighedsinddeling og sagsudlægning ville overveje spørgsmålet om ophævelse af klagefristen for administrativ klage over afgørelser om aktindsigt.

Ved brev af 30. juli 2003 meddelte Told- og Skattestyrelsen at procesvejledningen pr. 11. juli 2003 var blevet ændret således at der i vejledningens afsnit I om domstolsprøvelse under ”Borgernes frist for indbringelse” var blevet indsat følgende: ”Søgsmålsfristen efter SSL § 31, stk. 3, finder dog ikke anvendelse på isolerede aktindsigtsafgørelser, men gælder alene for det materielle indhold af afgørelser på skatte-, afgifts- og toldområdet, herunder om sådanne afgørelser er ugyldige på grund af formelle fejl.”

Den 26. august 2003 skrev jeg herefter til Told- og Skattestyrelsen at jeg på det foreliggende grundlag ikke foretog mig mere i sagen.

Sag nr. 1, 2, 4, 7, 8, 11, 16, 23, 34, 35, 36, 38, 39, 43, 44, 45 og 50:

I mange sager der indgår i undersøgelsen (*sagerne 1, 2, 4, 7, 8, 11, 16, 23, 34, 35, 36, 38, 39, 43, 44, 45 og 50*) – og hvor Told- og Skattestyrelsens afgørelser er truffet før min udtalelse i ovennævnte sag – har Told- og Skat-

testyrelsen, jf. forvaltningslovens § 26, vejledt om at afgørelsen kan indbringes for domstolene inden 3 måneder.

Ombudsmandens udtalelse

Denne vejledning må således antages ikke at være korrekt idet der, jf. den ovenfor refererede sag, ikke gælder en 3-månedersfrist for indbringelse af afgørelser om aktindsigt for domstolene. Jeg foretager mig imidlertid ikke mere i den anledning. Jeg har herved bl.a. lagt vægt på at Told- og Skattestyrelsen har ændret vejledningen ”Processuelle regler på Told-Skats område” i overensstemmelse med min opfattelse (se vejledningen 2005-2, side 268-269).

Sag nr. 2, 36 og 50:

I *sag 2* er klagevejledningen formuleret på følgende måde: ”Afgørelsen om aktindsigt kan påklages særskilt, jævnfør Offentlighedslovens § 15, stk. 2. I dette tilfælde skal klagen inden 3 måneder fra denne meddelelse indgives til Østre Landsret, Bredgade 59, 1260 København K.” I *sagerne 36 og 50* findes lignende formuleringer.

Ombudsmandens udtalelse

Med disse formuleringer sker der en sammenblanding af spørgsmålet om administrativ rekurs og spørgsmålet om domstolsprøvelse. Formentlig gives der indtryk af at der er tale om almindelig administrativ rekurs og ikke en indbringelse af sagen for domstolene.

b) Administrativ rekurs

Forvaltningslovens § 25, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 25. Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om even-

tuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.”

For så vidt angår adgangen til at klage over en forvaltningsmyndigheds afgørelser om aktindsigt til en anden forvaltningsmyndighed (rekurs), antages at bestemmelser fastsat ved lov eller i henhold til lov der fastsætter særlige frister eller begrænser kredsen af klageberettigede, er uden betydning for adgangen til at klage over afgørelser om aktindsigt. Se bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (3. udgave), 1999, s. 333, John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (3. udgave), 1998, s. 273, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (2. udgave), 2002, s. 508, og Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, 1986, pkt. 100.

Denne antagelse har støtte i forarbejderne til bestemmelserne i forvaltningslovens § 16, stk. 4, og offentlighedslovens § 15, stk. 2 (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 144 og 232), hvorefter afgørelsen om aktindsigt kan påklages særskilt til den myndighed der er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag aktindsigten vedrører. Antagelsen hviler på en forudsætning om at bestemmelser af denne art alene tager sigte på det materielle sagsforhold, jf. således Niels Eilschou Holm, UfR 1970 B, s. 161. Se også den ovenfor refererede sag som er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 299 ff.

I de sagsudlægningsbekendtgørelser der var gældende på tidspunktet for afgørelserne i de undersøgte sager, var der fastsat en frist på tre måneder for at klage over (visse) afgørelser truffet i henhold til bekendtgørelserne (§ 16 i bekendtgørelse nr. 303 af 2. maj 2000, § 16 i bekendtgørelse nr. 1107 af 13. december 2000 og § 20 i bekendtgørelse nr. 948 af 30. oktober 2001). Selv om afgørelser om aktindsigt efter sagsudlægningsbekendtgørelsernes ordlyd og opbygning var omfattet af denne 3-måneders-frist, kan den i lyset af ovenstående alligevel ikke antages at have været gældende i forbindelse med aktind-

sigtsafgørelser. Der var ikke hjemmel til at indsætte en sådan frist i forbindelse med aktindsigtsafgørelser.

Sag nr. 1, 11, 23, 43 og 49:

Ombudsmandens endelige udtalelse

I sagerne 1, 11, 23, 43 og 49 er der i told- og skatteregionernes afgørelser i sagerne indsat en klagefrist på 3 måneder under henvisning til sagsudlægningsbekendtgørelsen. Der burde ikke have været anvist en sådan frist, men blot have været henvist til at afgørelserne kunne påklages til Told- og Skattestyrelsen.

Skatteministeriet har i den ovenfor refererede egen drift-sag oplyst at ministeriet i forbindelse med en revision af bekendtgørelse om myndighedsinddeling og sagsudlægning vil overveje spørgsmålet om ophævelse af klagefristen for administrativ klage over afgørelser om aktindsigt.

I min foreløbige rapport skrev jeg at jeg på den baggrund ikke foretog mig mere. Da sagsudlægningsbekendtgørelsen imidlertid ikke er blevet ændret siden jeg afgav min foreløbige rapport, beder jeg nu Told- og Skattestyrelsen om underretning om hvad der videre sker i sagen.

* * *

Told- og Skattestyrelsens afgørelser om aktindsigt, herunder de afgørelser som styrelsen træffer vedrørende Ligningsrådets sager, kan ikke påklages til anden administrativ myndighed, jf. § 21 i bekendtgørelse nr. 303 af 2. maj 2000, § 21 i bekendtgørelse nr. 1107 af 13. december 2000 og § 25 i bekendtgørelse nr. 948 af 30. oktober 2001.

Der består ingen almindelig pligt til at oplyse om at en afgørelse ikke kan påklages. Se Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret (2. udgave), 2002, s. 573. I en række af de undersøgte sager yder Told- og Skattestyrelsen imidlertid den service at oplyse herom (sagerne 1, 4, 11, 14, 16, 23, 34, 35, 38, 39, 44, 45, 49 og 52).

9. 10-dages-frist

Efter bestemmelserne i forvaltningslovens § 16, stk. 1, og offentlighedslovens § 16, stk. 1 og 2, skal vedkommende myndighed snarest afgøre om en begæring om aktindsigt kan imødekommes. Er begæringen om aktindsigt ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter at begæringen er modtaget af myndigheden, skal denne underrette den begærende om grunden hertil samt om hvornår afgørelsen kan forventes at foreligge.

Generelt set har Told- og Skattestyrelsen været hurtig til at træffe afgørelse i sagerne. Kun i få sager er 10-dages-fristen overskredet, og i disse sager er der tale om mindre overskridelser:

I *sag 1* anmodede en revisor i brev af 13. oktober 2001 på vegne af sin klient, A, en told- og skatteregion om aktindsigt i en sag om regnskabskontrol foretaget mod et bestemt selskab. Den 30. oktober 2001 traf told- og skatteregionen afgørelse om afslag på aktindsigt i sagen.

I *sag 9* anmodede en advokat på vegne af nogle klienter i brev af 30. januar 2001 Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i en erstatningsrapport udarbejdet i forbindelse med en selskabstømmersag.

Den 12. februar 2001 oversendte styrelsen sagen til X Kommunes skatteforvaltning idet det var denne kommune der havde udarbejdet erstatningsrapporten. Styrelsen gjorde i den forbindelse advokaten opmærksom på at begæringen om aktindsigt ikke ville kunne blive behandlet inden for 10 dage, jf. § 16, stk. 2, i offentlighedsloven. Meddelelsen om at fristen ikke kunne overholdes i forbindelse med oversendelsen af sagen, burde have været givet inden udløbet af fristen.

I *sag 11* anmodede en person, A, i brev af 4. januar 2001 en told- og skatteregion om aktindsigt i en sag vedrørende et aktieselskab under likvidation. Told- og skatteregionen traf den 17. januar 2001 afgørelse om at give afslag på aktindsigt i sagen. Af regionens afgørelse fremgår at en medarbejder fra regio-

nen den 8. januar 2001 havde en telefonsamtale med A hvori det blev bekræftet at anmodningen om aktindsigt var modtaget af regionen, og at den snarest ville blive behandlet. Det fremgår ikke om medarbejderen udtrykkeligt oplyste om at afgørelsen ikke ville blive truffet inden for de 10 dage.

I *sag 23* anmodede advokat A i brev af 17. april 2001 på vegne af sin klient, B, en told- og skatteregion om aktindsigt i en civil skattesag mod B. Told- og skatteregionen traf afgørelse i sagen den 10. maj 2001.

I *sag 26* anmodede en person, A, i brev af 21. juni 2001 Skatteministeriets Departement om aktindsigt i nogle dokumenter vedrørende fortolkning af en bestemt lov og eventuelt misbrug af denne. Den 22. juni 2001 oversendte departementet henvendelsen til Told- og Skattestyrelsen til besvarelse. Den 3. juli 2001 traf Told- og Skattestyrelsen afgørelse om delvis imødekommelse af anmodningen.

I *sag 39* anmodede en person, A, den 7. december 2001 en told- og skatteregion om aktindsigt i et bestemt brev fra Told- og Skattestyrelsen. A angav et ufuldstændigt journalnummer. Samme dag blev henvendelsen videresendt til Told- og Skattestyrelsen der igen samme dag bad A om at præcisere da det angivne journalnummer var ufuldstændigt. Den 11. december 2001 blev henvendelsen overgivet til styrelsens retsafdeling til behandling. Det var på det tidspunkt lykkedes at finde frem til hvilken sag henvendelsen drejede sig om. Den 19. december 2001 meddelte styrelsen A aktindsigt i brevet i anonymiseret form.

I *sag 52* anmodede en advokat, A, den 19. marts 2002 Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i en sag om skatteansættelse for en af sine klienter. Med brev af 5. april 2002 meddelte styrelsen A aktindsigt i sagen.

I *sag 54* anmodede en person, A, i brev af 25. marts 2002 Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i en sag hvor Ligningsrådet havde afvist at give en bindende forhåndsbesked. Den 17. april 2002 imødekom styrelsen delvist A's anmodning.

10. Underretning efter persondataloven

Bestemmelserne i persondatalovens (lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger) §§ 28 og 29 om oplysningspligt over for den registrerede har følgende ordlyd:

”§ 28. Ved indsamling af oplysninger hos den registrerede skal den dataansvarlige eller dennes repræsentant give den registrerede meddelelse om følgende:

- 1) Den dataansvarlige og dennes repræsentants identitet.
- 2) Formålene med den behandling, hvortil oplysningerne er bestemt.
- 3) Alle yderligere oplysninger, der under hensyn til de særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet, er nødvendige for, at den registrerede kan varetage sine interesser, som f.eks.:

- a) Kategorier af modtagere.
- b) Om det er obligatorisk eller frivilligt at besvare stillede spørgsmål samt mulige følger af ikke at svare.
- c) Om reglerne om indsigt i og om berigtigelse af de oplysninger, der vedrører den registrerede.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis den registrerede allerede er bekendt med de i nr. 1-3 nævnte oplysninger.

§ 29. Hvor oplysninger ikke er indsamlet hos den registrerede, påhviler det den dataansvarlige eller dennes repræsentant ved registreringen, eller hvor de indsamlede oplysninger er bestemt til videregivelse til tredje mand, senest når videregivelsen af oplysningerne finder sted, at give den registrerede meddelelse om følgende:

- 1) Den dataansvarlige og dennes repræsentants identitet.
- 2) Formålene med den behandling, hvortil oplysningerne er bestemt.
- 3) Alle yderligere oplysninger, der under hensyn til de særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet, er nødvendige for, at den registrerede kan varetage sine interesser, som f.eks.:

a) Hvilken type oplysninger det drejer sig om.

b) Kategorierne af modtagere.

c) Om reglerne om indsigt i og om berigtigelse af de oplysninger, der vedrører den registrerede.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis den registrerede allerede er bekendt med de i nr. 1-3 nævnte oplysninger, eller hvis registreringen eller videregivelsen udtrykkeligt er fastsat ved lov eller bestemmelse fastsat i henhold til lov.

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 1 gælder heller ikke, hvis underretning af den registrerede viser sig umulig eller uforholdsmæssigt vanskeligt.”

Persondataloven trådte i kraft den 1. juli 2000 og var således gældende på tidspunktet for Told- og Skattestyrelsens behandling af alle de undersøgte aktindsigtssager.

Der er i ingen af de undersøgte aktindsigtssager sket underretning til registrerede personer efter persondatalovens §§ 28 og 29. Jeg har ikke oplysninger om hvorvidt der er sket underretning i de underliggende materielle sager i de af de undersøgte sager hvor parter anmoder om aktindsigt efter forvaltningslovens regler.

I langt hovedparten af de sager hvor der søges om aktindsigt i Told- og Skattestyrelsens egne eller i Ligningsrådets sager eller dokumenter, tages der stilling til aktindsigtsanmodningen umiddelbart på baggrund af aktindsigtsanmoderens henvendelse, og der indhentes ikke yderligere oplysninger. I enkelte sager er der indhentet oplysninger fra den person eller virksomhed som oplysningerne i sagen drejer sig om, eller fra en anden myndighed (*sagerne 8, 13, 16 og 35*). I de af de undersøgte sager hvor Told- og Skattestyrelsen fungerer som klageinstans i forhold til told- og skatteregionernes afgørelser (*sagerne 1, 11, 15, 23, 43 og 49*), er der indhentet oplysninger fra regionerne.

Pligten til at give underretning ved indsamling af oplysninger gælder kun i forhold til personoplysninger, jf. persondatalovens §

1, stk. 1. Lovens § 3, stk. 1, nr. 1, indeholder en definition af hvad der skal forstås ved personoplysninger: "enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person".

Denne definition indebærer at oplysninger om juridiske personer falder udenfor. Det vil sige oplysninger om aktieselskaber, anpartsselskaber, kommanditselskaber, fonde, foreninger mv. Oplysninger om enkeltmandsejede virksomheder er derimod omfattet, og formentlig også oplysninger om interessentskaber, jf. Kristian Kortfits Nielsen og Henrik Waaben, Persondataloven med kommentarer (2001), s. 89. Oplysninger om fysiske personer som er aktionærer, anpartshavere, kommanditister mv., er tillige omfattet af loven.

I mange af de undersøgte sager er den der anmoder om aktindsigt, en juridisk person, f.eks. et aktie- eller anpartsselskab, en fond eller en forening (i nogle sager repræsenteret af en advokat eller en revisor). I flere sager optræder advokater eller revisorer desuden på egne vegne, idet de søger om aktindsigt med henblik på at få oplysninger til brug for deres generelle rådgivning. Om en advokat eller en revisor (advokatfirma eller revisionselskab) der søger om aktindsigt på egne vegne, skal betragtes som en fysisk eller juridisk person, må bero på en konkret vurdering. I visse tilfælde er firmaerne organiseret som aktieselskaber, i andre tilfælde f.eks. som enkeltmandsejede virksomheder eller interessentskaber.

I sager hvor det er en juridisk person der har søgt om aktindsigt, vil der i det omfang de oplysninger der indsamles, udelukkende vedrører denne juridiske person, ikke opstå spørgsmål om underretning. Det gælder i hvert fald i *sagerne* 3, 4, 6, 7, 8, 9, 13, 14, 22, 24, 25, 27, 33, 34, 37, 41, 44, 50, 51, 53 og 54.

Det følger af stk. 2 i både § 28 og § 29 at underretningspligten ikke gælder hvis den registrerede allerede er bekendt med de oplysninger som der efter stk. 1 skal underrettes om.

I de tilfælde hvor indsamlingen af oplysninger sker ved at den registrerede selv uopfordret retter henvendelse til den dataansvarlige, vil det i almindelighed kunne lægges til grund at den registrerede allerede er bekendt med de oplysninger der efter § 28, stk. 1, skal gives den pågældende. Den registrerede vil som altovervejende hovedregel være bekendt med den dataansvarliges identitet og formålene med den behandling hvortil oplysningerne er bestemt. Endvidere vil det i almindelighed ikke – under hensyn til de omstændigheder hvorunder oplysningerne er indsamlet – være nødvendigt at give den registrerede oplysninger for at den registrerede kan varetage sine interesser, jf. Kristian Kortfits Nielsen, Persondataloven med kommentarer (2001), s. 304, og Datatilsynets vejledning nr. 126 af 10. juli 2000 om registreredes rettigheder efter reglerne i kapitel 8-10 i lov om behandling af personoplysninger.

I de af de undersøgte sager hvor indsamlingen af oplysninger om den registrerede udelukkende sker gennem de oplysninger som den registrerede selv giver til den dataansvarlige i forbindelse med anmodningen om aktindsigt, vil underretning således som udgangspunkt være uforuden. Det gælder således de sager hvor der er søgt om aktindsigt i Told- og Skattestyrelsens eller Ligningsrådets sager, og hvor der ikke i forbindelse med aktindsigtsanmodningen indhentes oplysninger om den registrerede fra andre.

I de sager hvor Told- og Skattestyrelsen fungerer som klageinstans, og hvor der ud over de oplysninger der indsamles fra den registrerede selv, tillige indsamles oplysninger om den registrerede fra told- og skatteregionerne, mener jeg imidlertid at der som udgangspunkt burde være sket underretning efter reglerne i persondatalovens §§ 28 og 29. I disse sager kunne den registrerede have brug for at kende reglerne i persondataloven om indsigt og om berigtigelse.

I sin udtalelse af 1. februar 2005 anførte styrelsen bl.a. følgende:

”Told- og Skattestyrelsen er enig i den foreløbige redegørelses almindelige fortolkning af oplysningspligten efter persondatalovens §§ 28 og 29.

Styrelsen er således enig i, at i de tilfælde hvor indsamlingen af oplysninger alene sker gennem de oplysninger, som den registrerede selv har afgivet til den dataansvarlige i forbindelse med en anmodning om aktindsigt, vil underretning som udgangspunkt være uforholdsmæssig. Dette gælder de sager i undersøgelsen, hvor der er søgt om aktindsigt i Told- og Skattestyrelsens eller Ligningsrådets sager, og hvor der ikke i forbindelse med aktindsigtsanmodningen er indhentet oplysninger om den registrerede hos andre.

Styrelsen er enig i, at i de tilfælde, hvor der – ud over de oplysninger der indsamles fra den registrerede selv – tillige indsamles oplysninger om den registrerede fra andre myndigheder, skal der som udgangspunkt ske underretning efter reglerne i persondatalovens §§ 28 og 29.

Styrelsen kan i den forbindelse henvise til ToldSkat's interne vejledning om *Persondataloven – sagsbehandlervejledning om oplysningspligten efter persondatalovens kapitel 8*, hvor sagsforløb svarende til de omtalte er gennemgået som 2 ud af i alt 6 typiske sagsforløb på ToldSkat's område, jf. sagsforløb A.1 og B.3.

Print af vejledningen, som kun er udgivet på ToldSkat's intranet vedlægges til orientering.

Imidlertid fremgår det af redegørelsen, at der i sager, hvor styrelsen fungerer som klageinstans, og hvor der ud over de oplysninger der indsamles fra den registrerede selv, tillige indsamles oplysninger om den registrerede fra told- og skatteregionerne, 'som udgangspunkt burde være sket underretning efter reglerne i persondatalovens §§ 28 og 29'. Det tilføjes at 'i disse sager kunne den registrerede have brug for at kende reglerne

i persondataloven om indsigt og berigtigelse'.

...

Efter styrelsens fortolkning er oplysningspligten efter § 28, stk. 1, nr. 1 og 2, samt § 29, stk. 1, nr. 1 og 2 absolut og skal derfor *altid* opfyldes medmindre den registrerede allerede er bekendt med de pågældende oplysninger, jf. stk. 2).

Efter en tilsvarende ordlydsfortolkning skal oplysningspligten efter §§ 28, stk. 1, nr. 3, og § 29, stk. 1, nr. 3 derimod *alene* opfyldes efter en konkret vurdering af hvilke yderligere oplysninger (alle), der i det enkelte tilfælde under hensyn til de *særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet*, er nødvendige, for at den registrerede kan varetage sine interesser. Der er angivet eksempler på sådanne oplysninger i a), b) og c), men listen er ikke udtømmende.

Det er ikke nærmere præciseret, hverken i bemærkningerne til loven eller i den kommenterede udgave af loven (Kristian Korfits Nielsen og Henrik Waaben, Persondataloven med kommentarer, Kbh. 2001), hvad udtrykket 'særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet' dækker i relation til pkt. c).

Bortset fra sag nr. 15 hvor der ikke blev truffet en egentlig afgørelse, da klagen viste sig at bero på en misforståelse, er der i de klagesager, der indgår i undersøgelsen, indhentet udtalelser til oplysning af sagen fra den myndighed, der har truffet den påklagede afgørelse. Udtalelserne er indhentet efter sædvanlig procedure enten efter anmodning fra styrelsen (sagerne 1, 23 og 49) eller af egen drift indsendt af regionen sammen med klagen (sagerne 11 og 43).

Styrelsen har i hver enkelt sag vurderet at en sådan sædvanlig procedure for indhentning af udtalelser fra afgørelsesmyndigheden ikke udgør 'særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet', og at denne procedure således heller ikke nødvendiggør, at den registrerede – med henblik på at varetage sine interesser – oplyses

om reglerne om indsigt og berigtigelse af de oplysninger, der er indsamlet fra regionen.

Det er derfor sammenfattende styrelsens opfattelse, at reglerne om oplysningspligt efter persondatalovens §§ 28 og 29 er opfyldt i de omtalte sager.”

Ombudsmandens endelige udtalelse

Jeg har noteret mig at Told- og Skattestyrelsen generelt set er enig med mig i at der i de tilfælde hvor der ud over oplysninger som indsamles fra den registrerede selv, tillige indsamles oplysninger om de registrerede fra andre myndigheder, skal der

som udgangspunkt ske underretning efter persondatalovens § 29. Under hensyn til at undladelsen af at underrette de registrerede i de nævnte klagesager er sket ud fra en konkret vurdering af omstændighederne i forbindelse med indsamlingen af oplysningerne og den registreredes behov for at blive oplyst om sine rettigheder, har jeg ikke grundlag for at kritisere styrelsen for den manglende underretning i sagerne.

København, den 31. august 2005

Hans Gammeltoft-Hansen

I min endelige rapport af 31. august 2005 bad jeg om underretning om hvad der videre skete i sagen vedrørende spørgsmålet om ophævelsen af klagefristen for administrative klager over afgørelser om aktindsigt (pkt. III.F.8.b i den endelige rapport).

SKAT, Hovedcentret, oplyste i den anledning i brev af 20. januar 2006 at lovgivningen om bl.a. klageadgang og klagefrister var blevet ændret, og at bekendtgørelsen om myndighedsinddeling og sagsudlægning var blevet ophævet. Dette var sket i forbindelse med fusionen af de kommunale og statslige skattemyndigheder og etableringen af en enhedsorganisation (SKAT) med virkning fra 1. november 2005. Den nye klagestruktur på Skatteministeriets område var reguleret i skatteforvaltningsloven hvor der var fastsat

særlige frister for at klage til skatteankenævnene, vurderingsankenævnene og Landskatteretten.

I brevet anførte SKAT desuden at SKAT var enig med ombudsmanden i at det på grundlag af forarbejderne til forvaltningsloven og offentlighedsloven samt den forvaltningsretlige litteratur på området måtte antages at bestemmelser fastsat ved lov eller i henhold til lov der fastsætter særlige frister, er uden betydning for adgangen til at klage over afgørelser om aktindsigt. SKAT havde derfor præciseret retstilstanden ved en ændring af den reviderede udgave af "Processuelle regler på SKATs område 2006-1".

På den baggrund meddelte jeg i brev af 6. februar 2006 SKAT, Hovedcentret, at jeg ikke foretog mere i sagen.

Bilag 1. Skatteministeriet, Told- og Skattestyrelsen, 1. februar 2005

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Att.: Hans Gammeltoft-Hansen
Gammel Torv 22
1457 København K

Vedrørende ombudsmandens undersøgelse af et antal sager om aktindsigt fra Told- og Skattestyrelsen (Deres j.nr. 1997-3491-980)

Ombudsmanden har ved brev af 7. januar 2004 fremsendt sin foreløbige rapport om egen drift-undersøgelsen af et antal sager om aktindsigt fra Told- og Skattestyrelsen. Rapporten er fremsendt med henblik på styrelsens bemærkninger.

Told- og Skattestyrelsen har følgende bemærkninger til den foreløbige rapport:

Side 35: Sag nr. 37 Styrelsen kan oplyse, at det har været genstand for nærmere overvejelser, om A var part i sagen.

Styrelsen erkender dog, at det alene var A's oplysninger om ejerforhold med henvisning til seneste årsregnskab, der blev lagt til grund for vurderingen.

Styrelsen erkender således også, at øvrige relevante oplysninger i sagen – om at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen havde begæret selskabet S tvangsopløst, samt at advokat Knud K. Damsgaard var indsat som likvidator og tegnede selskabet på det tidspunkt hvor styrelsen modtog anmodningen om aktindsigt fra A – burde have været inddraget i spørgsmålet om hvorvidt A kunne tillægges partsstatus.

Told- og Skattestyrelsen er enig i, at en sådan vurdering burde være fremgået af afgørelsen om aktindsigt, ligesom det udtrykkeligt burde være fremgået af afgørelsen, om den blev truffet efter forvaltningslovens eller offentlighedslovens regler.

Side 35 – 37: Sag nr. 49

Styrelsen er naturligvis enig i, at advokat D blot var repræsentant for parten A, hvilket også skulle fremgå af styrelsens formulering "... at agterskrivelsen vedrørende (A)'s ansættelse er sendt til advokat (D) som har

repræsenteret (A) og varetaget dens interesser siden" Styrelsen er ligeledes enig i, at de tegningsberettigedes partsstatus (i sag nr. 11) naturligvis ikke beror på at de som personer er selvstændige parter, men på at de gennem tegningsberettigelsen er givet en (stillings)fuldmagt til at handle på selskabets (partens) vegne.

Side 45 – 47: Sag nr. 4 De undtagne dokumenter vedlægges. Dokumenterne har ikke været afgivet til udenforstående.

Side 47 – 48: Sag nr. 14 Nyudskrevet aktliste samt kopi af akterne 1 – 5 er vedlagt.

Der blev begæret aktindsigt den 20. marts 2001. Ved brev af 28. marts 2001 blev aktindsigten effektueret vedrørende de dokumenter, der befandt sig i sagen på det pågældende tidspunkt, jf. akt nr. 1 – 5.

Akt nr. 2 og 4 blev undtaget fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2, som interne arbejdsdokumenter.

Akt nr. 2 er en udtalelse fra selskabsbeskatningskontoret i styrelsen. Akt nr. 4 er en anmodning til personaafdelingen i styrelsen om en udtalelse. Akt nr. 2 og 4 angår således ikke korrespondance med Ligningsrådet, men brevveksling med andre kontorer eller afdelinger inden for styrelsen. Akterne er derved efter styrelsens opfattelse omfattet af forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2, idet de alene blev udvekslet inden for den del af styrelsen, som i forhold til den aktuelle sag fungerede som sekretariat for Ligningsrådet.

Styrelsen er enig i, at det – med henvisning til forvaltningslovens § 12, stk. 2 – burde være fremgået af afgørelsen, at der var foretaget en vurdering af, hvorvidt der i de undtagne dokumenter var oplysninger, der skulle ekstraheres.

Side 48 – 50: Sag nr. 35

Den materielle sags akter vedlægges.

De interne dokumenter er undtaget fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 7. At henvisningen til denne bestemmelse alene er sket vedrørende den ene af de 2 an-

modninger kan alene forklares som en beklagelig fejl. For så vidt angår spørgsmålet om ekstrahering fra de interne dokumenter i henhold til offentlighedslovens § 11 bemærkes, at Told- og Skattestyrelsen har vurderet, at disse dokumenter i det store og hele ikke rummer yderligere faktiske oplysninger af væsentlig betydning i forhold til de oplysninger, der fremgår af sagen i øvrigt. Dertil kommer, at en eventuel ekstrahering ikke skønnedes at kunne ske på en meningsfyldt måde. Denne vurdering burde være fremgået af afgørelsen.

Korrespondancen med Kammeradvokaten har været undtaget fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 10, nr. 4. Hvad angår baggrunden for proceduren med henvendelse til Finansstyrelsen henvises til det vedlagte brev af 10. nov. 1999 fra Finansstyrelsen, hvoraf fremgår, at fremgangsmåden har betydning for responsa, der ikke direkte er udarbejdet i tilknytning til verserende retssager. Told- og Skattestyrelsen er enig i Finansstyrelsens vurdering af, at offentlighedslovens § 10, nr. 4, i det foreliggende tilfælde har været til hinder for aktindsigt.

Hvad angår kontrakten mellem X Kommune og revisionsfirmaet, som i sin helhed blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, har det været styrelsens vurdering, at der var tale om et nyt koncept, at kontraktens indhold derfor havde karakter af forretningshemmelighed, og at aktindsigt i kontrakten kunne medføre væsentlig økonomisk skade for revisionsfirmaet. Denne vurdering gjorde sig gældende for kontrakten som helhed, og der blev derfor ikke foretaget ekstrahering efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 2. Denne vurdering burde med henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 2 være fremgået af afgørelsen.

Side 50 – 51: Sag nr. 50 Aktliste og kopi af de akter, der ikke er givet aktindsigt i, er vedlagt.

I den pågældende sag blev der ikke givet aktindsigt i akterne 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 17, 18,

20, 21, 25, 28 og 29. Derudover blev der ikke givet aktindsigt i et ikke journaliseret notat, samt eksempler på henholdsvis managementaftaler og abonnementsaftaler.

Akt nr. 4, 9, 20, 21, 28, 29 og det ikke journaliserede notat er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, stk. 1, nr. 1 om interne arbejdsdokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug. Efter en fornyet gennemgang af disse dokumenter erkender Told- og Skattestyrelsen, at disse i varierende grad indeholder oplysninger, der skulle have været ekstraheret under henvisning til offentlighedslovens § 11.

Endvidere er akt nr. 18 undtaget fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 10, nr. 4, om brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres. Proceduren som er anvendt i sag nr. 35, hvor Finansstyrelsen blev involveret i spørgsmålet om undtagelse af et responsum fra Kammeradvokaten, er ikke anvendt i den her omtalte sag. Det beror på at styrelsen i denne sag har vurderet, at Kammeradvokatens udtalelse utvivlsomt kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, og at spørgsmålet om meroffentlighed ikke var aktuelt.

Endelig er akt nr. 6, 7, 8, 10, 17 og 25 eksempler på management- og abonnementsaftaler, som er undtaget fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. I forbindelse med anvendelse af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2 har styrelsen oprindeligt fundet, at ovennævnte akter kunne undtages fra aktindsigt i deres helhed. Dette beror på dokumenternes særlige art og karakter af forretningshemmeligheder, samt anførelse af, at der er tale om fortrolige dokumenter (akt 8). Det blev endvidere vurderet, at aktindsigt i disse dokumenter kunne medføre væsentlig økonomisk skade for de pågældende firmaer.

Efter en fornyet gennemgang erkender Told- og Skattestyrelsen imidlertid, at de efter § 12, stk. 1, nr. 2 undtagne dokumenter indeholder oplysninger, der skulle have væ-

ret ekstraheret efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 2, da undtagelse af oplysninger kun kan ske, hvis aktindsigt i oplysningerne medfører skadevirkning af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, som oplysningerne vedrører.

Det bemærkes, at akt nr. 5 beklageligvis er bortkommet, hvorfor det ikke har været muligt at konstatere efter hvilken af de ovennævnte bestemmelser akten oprindeligt blev undtaget fra aktindsigt.

Det bemærkes endelig, at akterne 34 til 40 vedrører tidsrummet efter imødekommelse af aktindsigtsbegæringen og derfor ikke kan anses som værende omfattet af den oprindelige begæring om aktindsigt.

Side 52 – 53: Sag nr. 44

Akt nr. 6 blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 3 (der blev ved en beklagelig fejl henvist til offentlighedslovens § 14, stk. 1, nr. 3).

Det er anført i redegørelsen, at hvis akt nr. 6 (Told- og Skattestyrelsens indstilling til Ligningsrådet i sagen) indeholdt oplysninger omfattet af skattestyrelseslovens § 37, burde oplysningerne i stedet have været undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37, idet der efter § 14 i offentlighedsloven ikke er adgang til aktindsigt i oplysningerne "efter de almindelige regler i offentlighedsloven". Og det tilføjes, at "Bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3, er derfor efter min opfattelse heller ikke relevant for så vidt angår sådanne oplysninger."

Det er styrelsens opfattelse, at offentlighedslovens § 14 som udgangspunkt skal fortolkes således, at *oplysninger* omfattet af særlig tavshedspligt *kan begrænse pligten til at give aktindsigt*. Endvidere skal der ved fortolkningen lægges vægt på systematikken i offentlighedsloven hvorefter lovens § 2 undtager visse *sagstyper*, §§ 7 og 10 undtager *dokumenter*, og §§ 12 – 14 undtager *oplysninger* (jf. således også redegørelsen side 73 og styrelsens bemærkninger hertil side 8).

Det betyder efter styrelsens opfattelse, at hvis særlig tavshedsbelagte oplysninger omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 14 tillige indgår i sagstyper eller dokumenter, som efter deres art er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i henholdsvis § 2 eller §§ 7 og 10 skal de som udgangspunkt undtages efter disse bestemmelser og ikke efter § 14.

Det er således ikke, som anført i redegørelsen side 70, styrelsens opfattelse, at "bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 37 er en særlig tavshedspligtsbestemmelse som jf. offentlighedslovens § 14 går forud for de "almindelige" undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven". Det er styrelsens opfattelse, at bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 37, jf. offentlighedslovens § 14 *alene* går forud for de øvrige undtagelsesbestemmelser om *oplysninger i offentlighedsloven*, dvs. §§ 12 og 13.

Hvis et dokument – som i det foreliggende tilfælde akt 6 – indeholder oplysninger omfattet af den særlige tavshedspligt og samtidig efter sin art er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3, skal det efter styrelsens opfattelse som udgangspunkt undtages fra aktindsigt efter denne bestemmelse.

Det skal endvidere vurderes om der efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 11 skal ekstraheres oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet. Hvis dette er tilfældet, og hvis de ekstraherede oplysninger indeholder oplysninger omfattet af den særlige tavshedspligt skal de ekstraherede oplysninger undtages i henhold til bestemmelsen i offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37. Det fremgår beklageligvis ikke af afgørelsen om en sådan vurdering har været foretaget.

Der er anmodet om styrelsens begrundede stillingtagen til om oplysningerne kunne undtages i henhold til § 37.

Indstillingen indeholder oplysninger om et forsikringssselskabs påtænkte økonomiske

og erhvervmæssige foranstaltninger vedrørende tilknyttede forsikringskonsulenters ansættelsesforhold. Det er styrelsens opfattelse, at der er tale om oplysninger vedrørende en juridisk persons økonomiske og erhvervmæssige forhold, og at oplysningerne derfor er omfattet af skattestyrelseslovens § 37.

Det skal afslutningsvis bemærkes, at hvis oplysningerne i indstillingen var blevet undtaget i henhold til offentlighedslovens § 14 i stedet for § 10, nr. 3, ville dokumentet efter styrelsens opfattelse kunne undtages som helhed, da der ikke til bestemmelsen i § 14 er knyttet en ekstraheringsbestemmelse som det er tilfældet i relation til § 10, nr. 3, jf. styrelsens nærmere begrundelse herfor i bemærkningerne side 8-10 til redegørelsens afsnit om pligt til ekstrahering.

Side 54 – 55: Sag nr. 35 og 50 Ad sag nr. 35 se ovenfor vedrørende side 48 – 50. Ad sag nr. 50 se ovenfor vedrørende side 50 – 51.

Side 56 – 58: Sag nr. 7

Told- og Skattestyrelsen er enig i, at der i sagen ikke foreligger sådanne afgørende modhensyn til andre private interesser, der kan begrunde en undtagelse af oplysninger efter forvaltningslovens § 15.

Side 58 – 59: Sag nr. 36 Det er Told- og Skattestyrelsens opfattelse, at der principielt ikke er givet meroffentlighed i det pågældende dokument.

Det kan indledningsvis oplyses, at personen der begærede aktindsigt er moms-konsulent i et revisionsfirma og udelukkende havde interesse i styrelsens argumenter for eventuel momspligt fortolket ud fra momslovens § 11. Altså egentlig lovfortolkning set fra styrelsens synsvinkel.

Dokumentet, som der blev meddelt aktindsigt i, er styrelsens udtalelse til Landskatteretten i en konkret sag, men udtalelsen indeholder ud over de undtagne oplysninger alene styrelsens fortolkning af momslovens § 11, som vedrører spørgsmålet om hvorvidt et lystfartøj kan anses for brugt el-

ler ej og dermed spørgsmålet om hvorvidt der eventuelt skal betales dansk moms.

Det er således styrelsens opfattelse, at det udleverede dokument ikke indeholder oplysninger, der kan henføres til en privatperson. Der oplyses kun, at det er et lystfartøj købt i Tyskland og at bådtypen er en Swan 36. Disse oplysninger er nødvendige ved fortolkningen af momslovens § 11, som indeholder kriterier om andre EU-lande og både over 7,5 meter. De pågældende oplysninger fremgår endvidere af SKM2002.63.LSR, der vedlægges i kopi.

Tyskland er et EU-land og bådtypen Swan 36 fortæller om størrelsen af båden. Der er ikke nævnt en adresse i Tyskland og ej heller et bådnummer eller lignende, der kan identificere båden og dermed personen, som ejer båden.

Den tilsyneladende "anonymisering" af det udleverede dokument er således begrundet *dels* i undtagelse af de fjernede oplysninger efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1 om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, og *dels* i meddelelse af aktindsigt i den del af dokumentet der ikke er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 2 om ekstrahering. Denne begrundelse burde være fremgået af styrelsens afgørelse.

Styrelsen er dog opmærksom på, at anvendelse af bestemmelserne i offentlighedslovens § 12 som angivet *også måtte forudsætte*, at myndigheden havde sikret sig at den der fik meddelt aktindsigt ikke kendte identiteten på den person, som sagen i Landsskatteretten vedrørte, idet denne oplysning tillige måtte anses for omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Det fremgår ikke af sagen om dette var tilfældet.

Styrelsen er enig i, at aktindsigtsanmodningen burde have været oversendt til Landsskatteretten.

Side 59 – 60: Sag nr. 2

Told- og Skattestyrelsen bemærker, at de oplysninger, der blev undtaget fra aktindsigten er virksomhedens CVR-nr./SE-nr. Det

fremgår af henholdsvis regionens afgørelse og sagsfremstilling, at feltet, hvor CVR-nr. og SE-nr. skulle være anført, fremstår som blankt. Det burde naturligvis være fremgået tydeligt af afgørelsen, at det var disse oplysninger, der blev undtaget fra aktindsigt.

Styrelsen er enig i, at der burde være foretaget en konkret vurdering af hvorvidt der var tale om forretningshemmeligheder, ligesom der burde være foretaget en konkret vurdering af de eventuelle skadevirkninger ved at meddele aktindsigt i oplysningerne. Disse vurderinger burde være fremgået af begrundelsen for afgørelsen.

Styrelsen er enig i, at anmodningen burde have været videresendt til den region, som har behandlet den underliggende sag.

Det fremgår af sagen, at anmodningen om aktindsigt er sket telefonisk, samt at revisionsfirmaet kun var interesseret i selve afgørelsen fra regionen og ikke yderligere akter fra sagen. Det har været af hensyn til en smidig myndighedsudøvelse, at styrelsen selv har fremsendt den ønskede sagsakt til revisionsfirmaet i stedet for at videresende anmodningen til regionen.

Side 61: Sag nr. 8

De 2 dokumenter, der blev undtaget fra aktindsigt er Center for Døves vedtægter, samt Center for Døves driftsoverenskomst med Københavns Amt. Styrelsen er enig i, at det burde være fremgået af afgørelsen, hvilke dokumenter/oplysninger, der var undtaget fra aktindsigten.

Ombudsmanden har bemærket, at der tilsyneladende ved afgørelsen af, at dokumenterne i deres helhed skulle undtages, og at der således ikke skulle ske ekstrahering, er foretaget en afvejning af Center for Døves interesse i hemmeligholdelse overfor den aktindsigtssøgendes interesse i at få adgang til dokumentet.

Styrelsen er enig i, at det af begrundelsen i afgørelsen fremgår, at der er foretaget en sådan afvejning. Styrelsen er også enig i, at der efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, ikke skal foretages en sådan afvejning, men

at det afgørende derimod er, at det er af væsentlig økonomisk betydning for den virksomhed, oplysningerne angår, at de pågældende oplysninger ikke undergives aktindsigt. Dette kriterium skal alene anvendes, når der tages stilling til, i hvilket omfang oplysninger i dokumentet eller dokumentet som helhed kan undtages fra aktindsigt. Styrelsen erkender således, at offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2 ikke er anvendt korrekt i sagen.

Styrelsen erkender ligeledes, at der burde have været henvist til offentlighedslovens § 12, stk. 2, således at det fremgik af begrundelsen, at spørgsmålet om ekstrahering havde været inddraget i overvejelserne om afgørelse af aktindsigtsspørgsmålet.

Side 62: Sag nr. 35 Se ovenfor vedrørende side 48 – 50.

Side 62 – 63: Sag nr. 45

Som det fremgår af aktindsigtssagen har Told- og Skattestyrelsen forinden, der blev meddelt aktindsigt, overvejet spørgsmålet om, hvorvidt identiteten på og oplysningerne om el-børsen i øvrigt kunne anses for forretningshemmeligheder, og om det var af væsentlig betydning for den pågældende børs, at der ikke blev meddelt aktindsigt i disse oplysninger. Resultatet af overvejelserne blev, at der var beskyttelsesværdige hensyn, der kunne varetages ved undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Ved en revurdering af sagen er det imidlertid styrelsens opfattelse, at der ikke var tale om forretningshemmeligheder, da de oplysninger om den navngivne el-børs, som fremgik af styrelsens udtalelser til revisionsfirmaet, var gjort tilgængelige på internettet af el-børsen selv og i øvrigt ikke i udtalelserne indgik i en sammenhæng, der kunne medføre at alle oplysninger herved fik karakter af forretningshemmelighed.

Styrelsen erkender således, at der ikke var grundlag for at undtage oplysninger i henhold til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Styrelsen erkender ligeledes, at et eventuelt

beskyttelsesværdigt hensyn til selskabets forretningshemmeligheder ikke havde kunnet varetages ved anonymisering, da identiteten på el-børsen var kendt for advokatfirmaet.

Side 63 – 64: Sag nr. 50

Se ovenfor vedrørende side 50 – 51.

Side 64 – 74: *Tavshedspligt – d) Pligt til ekstrahering?* Det skal indledningsvis bemærkes, at styrelsen har opfattet de i redegørelsen omtalte udtalelser fra ombudsmanden af 30. september 1999 og 29. juni 1998, jf. redegørelsen side 73, som en imødekommelse af styrelsens synspunkt, idet ombudsmanden i ingen af udtalelserne har fundet anledning til at kritisere styrelsens undtagelse af oplysninger og dokumenter efter offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37.

Styrelsen har specielt lagt vægt på ombudsmandens udtalelse af 29. juni 1998, som vedrører styrelsens afslag på en anmodning om aktindsigt i lysavisen. Ombudsmanden udtaler bl.a., at "Told- og Skattestyrelsen har anført at lysavisen kan undtages i sin helhed, fordi offentlighedslovens § 14 ikke indeholder en ekstraheringsbestemmelse. Jeg går ud fra at styrelsen i overensstemmelse med offentlighedslovens § 14 har vurderet hver enkelt oplysning for sig. På den baggrund giver styrelsens afgørelse mig ikke anledning til bemærkninger."

Udtalelsen var for styrelsen i særlig grad bemærkelsesværdig, da den i relation til offentlighedsloven var den første prøvelse af styrelsens fortolkning af den særlige tavshedspligt efter gennemførelsen af skattestyrelseslovens § 37 i april 1997.

Endvidere havde ombudsmanden i en tidligere udtalelse af 26. april 1996 – ligeledes om aktindsigt i lysavisen – fundet det "beklageligt", at styrelsen havde afvist en begæring efter offentlighedslovens § 14, jf. de tidligere bestemmelser om tavshedspligten i statsskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87.

Styrelsen opfattede derfor udtalelsen af 29. juni 1998 som en tilkendegivelse af, at

ombudsmanden var enig i styrelsens fortolkning af såvel skattestyrelseslovens § 37 som offentlighedslovens § 14, herunder den manglende ekstraheringsbestemmelse.

Det fremgår imidlertid af den foreløbige redegørelse af 7. januar 2004, at dette ikke er tilfældet for så vidt angår fortolkningen af offentlighedslovens § 14.

Problemet er som anført i redegørelsen uomtalt i forarbejderne til offentlighedslovens § 14, til skattestyrelseslovens § 37 og til ekstraheringsbestemmelserne i forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Problemet kan således alene afklares ved en ordlydsfortolkning.

Det anføres i redegørelsen, at "Det fremgår af ordlyden af bestemmelsen i § 14 at det er pligten til at meddele *oplysninger* der er begrænset af *særlige* tavshedspligtsbestemmelser. Hertil kommer systematikken i offentlighedsloven hvorefter lovens § 2 undtager visse *sagstyper*, §§ 7 og 10 undtager *dokumenter*, og §§ 12-14 undtager *oplysninger*."

Styrelsen er enig i dette grundlag for en ordlydsfortolkning, som indebærer, at der som udgangspunkt alene kan undtages henholdsvis sagstyper, dokumenter og oplysninger efter de nævnte bestemmelser.

Efter ordlyden af bestemmelserne i § 12, stk. 1, § 13, stk. 1 og § 14 er der efter styrelsens opfattelse pligt til at gennemgå de enkelte dokumenter med henblik på at konstatere om de indeholder oplysninger, der er omfattet af den pågældende bestemmelse. Det er indholdet af henholdsvis bestemmelserne i stk. 1 og den pågældende tavshedspligtsbestemmelse, der regulerer hvilke oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt.

Efter ordlyden af § 12, stk. 2 og § 13, stk. 2 er der endvidere pligt til at gennemgå de dokumenter, der indeholder oplysninger omfattet af stk. 1, med henblik på en konstatering af hvorvidt de skulle indeholde oplysninger, som *ikke* er omfattet af stk. 1. Hvis dette er tilfældet, skal der meddeles aktindsigt i disse oplysninger.

Der er ikke indsat en sådan bestemmelse i § 14, selvom både § 12, § 13 og § 14 regulerer undtagelse af oplysninger. § 14 må derfor efter styrelsens opfattelse modsætningsvis fortolkes således, at der *ikke* er pligt til at gennemgå de dokumenter, der indeholder oplysninger omfattet af tavshedspligten, med henblik på en konstatering af hvorvidt de skulle indeholde oplysninger, som *ikke* er omfattet af tavshedspligten. Fortolkningen indebærer, at der ikke er pligt til at gøre den der anmoder om aktindsigt bekendt med oplysninger, som ikke er omfattet af tavshedspligten.

I modsætning hertil fremføres det i redegørelsen, at "Hvis et dokument – undtagelsesvis – både indeholder oplysninger omfattet af § 37 og oplysninger der ikke er omfattet af § 37, være underlagt aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler."

Det betyder, at der efter §§ 12-14 om undtagelse af oplysninger – *uanset* ordlyden af bestemmelsen – *altid* er forbundet en ekstraheringspligt, hvorefter den der anmoder om aktindsigt "skal gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold".

Det er styrelsens opfattelse, at en sådan fortolkning, der indebærer at bestemmelserne i §§ 12, stk. 2 og 13, stk. 2 mister deres selvstændige betydning, eller alternativt indebærer at der indfortolkes en ikkeeksisterende bestemmelse i § 14, ikke umiddelbart er forenelig med en almindelig ordlydsfortolkning.

Det skal afslutningsvis bemærkes, at styrelsen har noteret, at der efter ombudsmandens opfattelse kan være dokumenter, der kan undtages som helhed uden en gennemgang oplysning for oplysning, idet "det ud fra dokumenternes karakter må stå klart at dokumenterne ikke indeholder oplysninger som ikke er omfattet af tavshedspligten i skattestyrelseslovens § 37.", jf. udtalelse af 30. november 2004, j.nr. 2003-3075-201. Det er dog ikke præciseret nærmere i udtalelsen,

hvad der kendetegner karakteren af et sådant dokument.

Side 64 – 76: Tavshedspligt – f) Aktindsigt i anonymiseret form

Told- og Skattestyrelsen er enig i det anførte om gældende ret.

Told- og Skattestyrelsen har ikke udtrykkeligt formuleret retningslinjer med hensyn til anonymisering. Det er dog fast praksis, at anmodninger om aktindsigt i sager eller afgørelser fra Ligningsrådet for så vidt angår selve afgørelsen imødekommes – i det omfang effektiv anonymisering er mulig – ved fremsendelse af en anonymiseret kopi af dokumentet. De oplysninger, der meddeles aktindsigt i, svarer således til de oplysninger, som ville være fremgået af SKM, hvis styrelsen havde valgt at offentliggøre afgørelsen.

Side 77 – 78: Sag nr. 2 Se ovenfor vedrørende side 59 – 60.

Side 78: Sag nr. 36 Se ovenfor vedrørende side 58 – 59.

Side 79: Sag nr. 11

Styrelsen er enig i, at akterne i de underliggende sager burde have været indhentet med henblik på at kontrollere om told- og skatteregionens vurdering af dokumenterne var korrekt.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne vedrørende side 64 – 74 under afsnit III.E.4.d.

Side 80: Sag nr. 23

Styrelsen er principielt enig i, at dokumenterne i de underliggende sager burde have været indhentet med henblik på at kontrollere hvilke dokumenter, der kunne undtages fra aktindsigt.

Det skal dog bemærkes, at der i det konkrete tilfælde var tale om et omfattende materiale (50 akter samt 18 ringbind), som regionen havde et indgående kendskab til, sammenholdt med at styrelsen alene anmodede regionen om at foretage en gennemgang af akterne med henblik på at afklare, hvilke akter der alene indgik i straffesagen, og hvilke der tillige eller alene indgik i den civile sag,

at styrelsen selv foretog en vurdering af de enkelte akter på grundlag af regionens detaljerede beskrivelse, og at styrelsen på grundlag af sin vurdering ændrede den påklagede afgørelse, som regionen havde truffet i 1. instans.

Side 83: Sag nr. 21

Told- og Skattestyrelsen er enig i, at styrelsen tidligere, og inden udløbet af den oprindelige frist den 17. maj 2001, burde have meddelt A, at der ikke var yderligere materiale på sagen, og at fristen blev udsat.

Side 85 – 87: Sag nr. 1 Told- og Skattestyrelsen er enig i, at revisionsfirmaet burde have været partshørt vedrørende udtalelsen.

Side 87 – 88: Sag nr. 23 Styrelsen er enig i, at klager burde have været partshørt vedrørende udtalelsen, da oplysningerne heri ikke entydigt havde et gunstigt indhold.

Side 88 – 89: Sag nr. 43

Idet regionen oplyste, at A muligvis havde forvekslet navne og misforstået noget, tager Told- og Skattestyrelsen til efterretning, at det ville have været i overensstemmelse med god forvaltningsskik at have hørt A, og at A dermed burde have været hørt forinden afgørelsen blev truffet.

Side 89 – 91: Sag nr. 49 Told- og Skattestyrelsen har efter en konkret vurdering undladt at foretage partshøring i denne sag:

1. Told- og Skattestyrelsens har vurderet, at regionens udtalelse alene indeholdt den nye oplysning om sagens faktiske omstændigheder, at de 7 bilag, som regionen havde henvist til i sit forslag til ansættelsesændringer for Fonden, indgik både i straffesagen og i den civile ansættelsessag.

Endvidere måtte det antages, at parten ikke var bekendt med, at styrelsen var i besiddelse af denne oplysning om sagens faktiske omstændigheder.

Oplysningen er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Oplysningen er imidlertid *ikke til ugunst* for den pågældende part, idet oplysningen indebærer, at de 7 bilag som udgangspunkt er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 4, stk. 1,

med de undtagelser, der er nævnt i lovens § 7 – 14. Styrelsen har således også i sin afgørelse i et vist omfang imødekømt klager ved at meddele aktindsigt i bilag 7.

Det er derfor Told- og Skattestyrelsens opfattelse, at der efter bestemmelsen i forvaltningsloven § 19, stk. 1, ikke var pligt til at foretage høring af parten vedrørende udtalelsens oplysninger om sagens faktiske omstændigheder.

2. Spørgsmålet er imidlertid, om styrelsen i det foreliggende tilfælde i overensstemmelse med god forvaltningsskik burde have foretaget partshøring i videre omfang end partshøringsreglerne i forvaltningsloven forpligter til ved at fremsende regionens udtalelse til parten, selv om den i overvejende grad indeholdt retlige vurderinger, som var af uvæsentlig betydning for sagens afgørelse.

Styrelsen har ved overvejelse heraf fundet, at der ikke var rimelig grund til at antage, at parten kunne korrigere eller supplere de oplysninger, der var tilvejebragt ved sagens behandling, eller at parten på grund af særlige omstændigheder i øvrigt kunne have en interesse i at kommentere regionens udtalelse.

Styrelsen har endelig lagt til grund, at borgernes krav på en smidig og effektiv sagsbehandling, herunder hensynet til at afgørelsen træffes uden unødigt forsinkelse, med vægt taler for, at myndighederne *ikke unødigt* udsætter sagens behandling og afgørelse ved at iværksætte en høring, herunder partshøring i tilfælde, hvor der ikke er noget grundlag herfor.

3. Det er derfor sammenfattende Told- og Skattestyrelsens opfattelse, at den i sagen undladte partshøring er i overensstemmelse med såvel forvaltningslovens partshøringsregler som ulovbestemte regler på området.

Side 92: Sag nr. 16

Told- og Skattestyrelsen er enig i, at styrelsen burde have foretaget et notat fra styrelsens henvendelse til firmaets revisor om aktindsigtsanmodningen.

Side 92: Sag nr. 23

Det er styrelsens opfattelse, at der i denne sag ikke er notatpligt med hensyn til styrelsens telefoniske henvendelse til regionen, da styrelsen i den forbindelse ikke modtog oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, der var af betydning for sagens afgørelse, jf. offentlighedslovens § 6, stk. 1, 1. pkt.

Endvidere fremgår det ikke alene af regionens udtalelse men også af styrelsens afgørelse, at styrelsen havde anmodet regionen om en udtalelse samt det konkrete indhold af anmodningen, jf. offentlighedslovens § 6, stk. 1, 2. pkt. og den i redegørelsen omtalte almindelige retsgrundsætning.

Side 93 – 94: Sag nr. 19

Told- og Skattestyrelsen er enig i, at den anonymiserede del af teksten indeholder oplysninger om en fysisk/juridisk persons økonomiske/erhvervsmæssige/privatlivet tilhørende forhold, der er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37, og at der skulle have været henvist hertil i begrundelsen.

Side 94: Sag nr. 8 og 35 Ad sag nr. 8 se ovenfor vedrørende side 61. Ad sag nr. 35 se ovenfor vedrørende side 48 – 50.

Side 94 – 95: Sag nr. 31

Told- og Skattestyrelsen er enig i, at der burde have været givet en begrundelse for det delvise afslag på aktindsigt.

Side 95: Sag nr. 45 Se ovenfor vedrørende side 62 – 63.

Side 95 – 96: Sag nr. 52

Told- og Skattestyrelsen er enig i, at afgørelsen, der gav A fuldt medhold, ikke burde have været begrundet, herunder at anvendelse af ordet "valgt" var uheldigt.

Side 96: Sag nr. 12, 27, 28, 39 og 41

Told- og Skattestyrelsen er enig i, at den anonymiserede del af teksten indeholder oplysninger om en fysisk eller juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, der er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37, og at der

burde have været henvist hertil i begrundelsen.

Side 98: Sag nr. 2, 36 og 50

Styrelsen er enig i, at der ved formuleringen af klagevejledningen i de omtalte sager er sket en sammenblanding af spørgsmålet om administrativ rekurs og spørgsmålet om domstolsprøvelse, hvilket ikke er korrekt.

Side 102 – 104: Underretning efter persondataloven – Sag nr. 1, 11, 15, 23, 43 og 49

Told- og Skattestyrelsen er enig i den foreløbige redegørelses almindelige fortolkning af oplysningspligten efter persondatalovens §§ 28 og 29.

Styrelsen er således enig i, at i de tilfælde, hvor indsamlingen af oplysninger alene sker gennem de oplysninger, som den registrerede selv har afgivet til den dataansvarlige i forbindelse med en anmodning om aktindsigt, vil underretning som udgangspunkt være ufornøden. Dette gælder de sager i undersøgelsen, hvor der er søgt om aktindsigt i Told- og Skattestyrelsens eller Ligningsrådets sager, og hvor der ikke i forbindelse med aktindsigtsanmodningen er indhentet oplysninger om den registrerede hos andre.

Styrelsen er ligeledes enig i, at i de tilfælde, hvor der – ud over de oplysninger der indsamles fra den registrerede selv – tillige indsamles oplysninger om den registrerede fra andre myndigheder, skal der som udgangspunkt ske underretning efter reglerne i persondatalovens § 28 og 29.

Styrelsen kan i den forbindelse henvise til ToldSkat's interne vejledning om *Persondataloven – sagsbehandlervejledning om oplysningspligten efter persondatalovens kapitel 8*, hvor sagsforløb svarende til de omtalte er gennemgået som 2 ud af i alt 6 typiske sagsforløb på ToldSkat's område, jf. sagsforløb A.1 og B.3.

Print af vejledningen som kun er udgivet på ToldSkat's intranet vedlægges til orientering.

Imidlertid fremgår det af redegørelsen, at der i de sager, hvor styrelsen fungerer som klageinstans, og hvor der ud over de oplys-

ninger der indsamles fra den registrerede selv, tillige indsamles oplysninger om den registrerede fra told- og skatteregionerne, "som udgangspunkt burde være sket underretning efter reglerne i persondatalovens §§ 28 og 29". Det tilføjes, at "i disse sager kunne den registrerede have brug for at kende reglerne i persondataloven om indsigt og om berigtigelse".

Reglerne om oplysningspligt vedrørende indsigt og berigtigelse fremgår enslydende af bestemmelserne i persondatalovens §§ 28, stk. 1, nr. 3, c) og 29, stk. 1, nr. 3, c), som har følgende ordlyd:

"Alle yderligere oplysninger, der under hensyn til de særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet, er nødvendige for, at den registrerede kan varetage sine interesser, som f. eks: a)

b) ...

c) Om reglerne om indsigt i og om berigtigelse af de oplysninger, der vedrører den registrerede."

Efter styrelsens fortolkning er oplysningspligten efter §§ 28, stk. 1, nr. 1 og 2, samt 29, stk. 1, nr. 1 og 2 absolut og skal derfor *altid* opfyldes (medmindre den registrerede allerede er bekendt med de pågældende oplysninger, jf. stk. 2).

Efter en tilsvarende ordlydsfortolkning skal oplysningspligten efter §§ 28, stk. 1, nr. 3, og 29, stk. 1, nr. 3 derimod *alene* opfyldes efter en konkret vurdering af hvilke yderligere oplysninger (alle), der i det enkelte tilfælde under hensyn til de *særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet, er nødvendige, for at den registrerede kan varetage sine interesser*. Der er angivet eksempler på sådanne oplysninger i a), b) og c), men listen er ikke udtømmende.

Det er ikke nærmere præciseret, hverken i bemærkningerne til loven eller i den kommenterede udgave af loven (Kristian Korfits Nielsen og Henrik Waaben, Persondataloven med kommentarer, Kbh. 2001), hvad udtrykket "særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet" dækker i relation til punkt c).

Bortset fra sag nr. 15, hvor der ikke blev truffet en egentlig afgørelse, da klagen viste sig at bero på en misforståelse, er der i de klagesager, der indgår i undersøgelsen, indhentet udtalelser til oplysning af sagen fra den myndighed, der har truffet den påklagede afgørelse. Udtalelserne er indhentet efter sædvanlig procedure enten efter anmodning fra styrelsen (sagerne 1, 23 og 49) eller af egen drift indsendt af regionen sammen med klagen (sagerne 11 og 43).

Styrelsen har i hver enkelt sag vurderet, at en sådan sædvanlig procedure for indhentning af udtalelser fra afgørelsesmyndigheden ikke udgør "særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet", og at denne procedure således heller ikke nødvendiggør, at den registrerede – med henblik på at varetage sine interesser – oplyses om reglerne om indsigt i og berigtigelse af de oplysninger, der er indsamlet fra regionen.

Det er derfor sammenfattende styrelsens opfattelse, at reglerne om oplysningspligt efter persondatalovens §§ 28 og 29 er opfyldt i de omtalte sager.

Med venlig hilsen
Retsafdelingen
Jytte Kielgast

Inspektioner

1. Grundlaget – og forudsatte områder

Før den 1. januar 1997 da den nugældende ombudsmandslov trådte i kraft, var grundlaget for Folketingets Ombudsmands inspektioner ombudsmandsinstruksens § 3, stk. 3. Det var kun de statslige myndigheder der kunne inspiceres. I nogle tilfælde var der dog inspektion af kommunale institutioner. Det skete da efter invitation fra vedkommende (amts)kommune.

Efter den 1. januar 1997 er grundlaget for inspektionsvirksomheden ombudsmandslovens § 18 hvorefter ombudsmanden kan undersøge enhver institution eller virksomhed og ethvert tjenestested der hører under ombudsmandens virksomhed. Efter loven kan også kommunale myndigheder/institutioner inspiceres.

Inspektioner har været foretaget siden embedets start i 1955, og i tiden frem til den 1. januar 1997 har hovedparten af inspektionerne vedrørt fængsler, arresthuse, psykiatriske hospitaler, særforsorgsinstitutioner, militære tjenestesteder og lignende.

Valget af de steder der har været inspiceret, har navnlig været begrundet med at Folketingets Ombudsmand har en særlig forpligtelse til at være opmærksom på de forhold som personer der er anbragt et bestemt sted mere eller mindre mod deres vilje, bydes.

Efter ikrafttrædelsen af den nugældende ombudsmandslov er inspektionsvirksomheden blevet udvidet væsentligt, og der er nu nogle mere præcise forudsætninger for Folketingets Ombudsmands inspektionsvirksomhed som er tilkendegivet af Folketinget. Kerneområdet er det samme som tidligere. Der foretages omkring 25 inspektioner om året.

I forarbejderne til ombudsmandsloven er det forudsat at Folketingets Ombudsmand

foretager systematiske inspektioner af *fængsler*.

Den tidligere gældende bestemmelse i retsplejelovens § 779 er ophævet, og det er herved forudsat at Folketingets Ombudsmand foretager systematiske inspektioner af *arresthuse*.

Det er ligeledes i forarbejderne til ombudsmandsloven forudsat at der sker inspektion af *psykiatriske hospitaler*.

Endelig er det i forarbejderne forudsat at der sker inspektion af visse *sociale bosteder*.

Et beslutningsforslag som Folketinget vedtog den 2. april 1993 om ligestilling og ligebehandling af handicappede, indeholder også en anmodning om at Folketingets Ombudsmand følger udviklingen på området. Dette sker bl.a. ved at der foretages inspektioner af (navnlig) *handicaptilgængelighed* i offentlige bygninger mv.

Folketinget vedtog den 14. maj 2004 beslutningsforslag nr. B 129, forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af den valgfri protokol til FN-konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. I protokollen (kapitel IV) er det forudsat at de deltagende stater skal have et uafhængigt nationalt organ til forebyggelse af tortur. Dette organ skal bl.a. have kompetence til regelmæssigt at undersøge behandlingen af frihedsberøvede personer på tilbageholdelsesstedet. Ved vedtagelsen af beslutningsforslaget er det af Folketinget lagt til grund at Folketingets Ombudsmand ved sin inspektionsvirksomhed opfylder protokollens bestemmelser om et uafhængigt nationalt organ.

Folketingets Ombudsmands inspektionsvirksomhed omfatter således først og fremmest disse særlige områder. Selv om næsten alle institutioner under Direktoratet for Kriminalforsorgen nu er inspiceret efter den 1. januar 1997, vil ombudsmanden derfor fort-

sat skulle inspicere kriminalforsorgens institutioner. Udgangspunktet ved disse inspektioner tages i de allerede gennemførte inspektioner. Fornyeede 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 2006 har der været gennemført 257 inspektioner der fordeler sig således:

Fængsler	27
Pensioner	8
Arresthuse	52
Sikrede institutioner/ varetægtssurrogater	8
Psykiatriske hospitaler	25
Detentioner	77
Venterum	31
Sociale bosteder	13
Ligebehandling af handicappede	10
Andet	6 (heraf 4 af kommuner)
I alt	257

3. Om de enkelte områder

Fængsler

Der er 14 statsfængsler/fængselsafdelinger i landet.

Alle 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 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
- spørgeskemaundersøgelse vedrørende samtlige arresthuse
- anskaffelse og vedligeholdelse af madrasser, puder og dyner
- overbelægning.

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 54 politikredse har detentionslokaler, nogle flere steder i kredsen. (Pr. 1. januar 2007 reduceres antallet af politikredse til 12).

Inspektionen af detentionslokaler sker gerne i forbindelse med andre inspektioner, typisk af arresthuse.

Inspektionerne har også ført til en række henstillinger til Rigspolitichefen. Henstillingerne er indarbejdet i 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 Rigspolitichefen herefter har gennemført.

Over for Indenrigs- og Sundhedsministeriet er der rejst sag om spørgsmålet om etablering af centrale afrusningsinstitutioner i lægeligt regi som afløsning af detentionsanbringelse i visse større byområder. 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.

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 Rigspolitichefen undersøgt den fysiske indretning af samtlige venterum i landet, og Rigspolitichefen har taget initiativ til forbedring af et stort

antal venterum. Nye bestemmelser om størrelsen og den fysiske indretning er udsendt den 7. juli 2005, og i januar 2006 er udsendt en statusrapport som vil blive revideret i begyndelsen af 2007.

Psykiatriske hospitaler/afdelinger

Der er ca. 40 psykiatriske hospitaler/afdelinger i landet. 10 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. skærmningsbegrebet.

Der er af egen drift iværksat en undersøgelse af årsberetninger for 2001 og 2002 for samtlige regionale patientklagenævn. Henstilling om mere præcise retningslinjer for udarbejdelsen af årsberetningerne er afgivet til Indenrigs- og Sundhedsministeriet i enighed med § 71, stk. 7-tilsynet. Ministeriet har herefter udsendt nye retningslinjer som har virkning for årsberetninger fra 2003.

Derudover er der gennemført et egen drift-projekt hvor 30 sager blev indhentet fra Patientklagenævnet ved Frederiksborg Amt til gennemgang. Rapporten herom, der forventes at få betydning for klagesagsbehandlingen i alle de regionale patientklagenævn, blev udsendt i maj måned 2005.

Opmærksomheden 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 i september måned 2003 og i juni måned 2005 været afholdt møder med Indenrigs- og Sundheds-

ministeriet vedrørende revision 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 er vedtaget som lov nr. 534 af 8. juni 2006.

Distriktspsykiatrien indgår nu også i inspektionsvirksomheden.

Sociale bosteder

Der er et meget stort antal sociale bosteder i landet.

Udgangspunktet for indsatsen på dette område er de enkelte amters tilsynsforpligtelse efter den sociale retssikkerhedslovs § 39.

Der er gennemført en undersøgelse af i hvilket omfang der er tosenkstuer i de sociale bosteder, og om planerne for 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 amter bliver besøgt, og således at det er steder hvor beboerne har svære handicap, der bliver inspiceret. Opmærksomheden er i den forbindelse også rettet mod den måde hvorpå vedkommende amt udfører dets tilsynsopgave i forhold til alle amtets sociale bosteder.

Distriktspsykiatrien indgår som nævnt også ved inspektion af psykiatriske hospitaler/afdelinger. I den forbindelse inspiceres også socialpsykiatriske bosteder.

Andet

Dette indbefatter bl.a. 2 inspektioner af Udlændingestyrelsen og 4 kommuneinspektioner.

Ligebehandling af handicappede

Der er primært tale om at Folketingets Ombudsmand i overensstemmelse med den ovennævnte folketingsbeslutning søger at foretage en overordnet overvågning af området på forskellige måder. Der er rejst flere generelle egen drift-sager på området, bl.a. om individuelle kørselsordninger, om tilgængeligheden til samtlige DSB-stationer mv., om tilgængelighed i kriminalforsorgens institutioner og om tilgængeligheden til kirker. Og der er et løbende samarbejde med Center for Ligebehandling af Handicappede og De Samvirkende Invalideorganisationer.

Der er også gennemført egen drift-undersøgelser af et antal byggesager fra Nyborg og Herlev kommuner (de kommunale 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.

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 (eksempelvis 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 såfremt det er væsentlige spørgsmål der behandles på denne måde, vil de blive behandlet i rapporten.

6. De andre inspektionsområder

På de andre inspektionsområder foreligger der ikke så præcist udtrykte forudsætninger eller opfordringer fra Folketingets side som

tilfældet er på kriminalforsorgens område. Og der er ikke nogen praktisk mulighed for at Folketingets Ombudsmand foretager inspektion af samtlige institutioner – bortset fra de psykiatriske hospitaler/afdelinger. På dette sidstnævnte område vil der også senere blive tale om geninspektioner hvor den ovenfor omtalte metode anlægges.

7. Inspektionsvirksomheden siden den 29. september 2005

I beretningen for 2004 er omtalt en inspektion af venterum i Odder som imidlertid ikke har fundet sted da dette venterum var nedlagt.

Siden den 29. september 2005 har der været gennemført følgende inspektioner:

- 6. okt. 2005Bakkegården (sikret institution)
- 13. okt. 2005Arrestafdelingen i Statsfængslet i Nyborg
- 13. okt. 2005Detentionen i Nyborg
- 13. okt. 2005Venterum i Nyborg
- 24. okt. 2005Udlændingestyrelsen
- 17. nov. 2005Roskilde Amtssygehus Fjorden
- 5. dec. 2005Venterum i Gladsaxe
- 12. dec. 2005Bostederne Huset Lindevej og Huset Dronningensvej
- 24. jan. 2006Psykiatrisk Afdeling i Herning
- 25. jan. 2006Arresthuset i Herning
- 25. jan. 2006Detentionen i Herning
- 25. jan. 2006Venterum i Herning
- 28. feb. 2006Statsfængslet i Ringe
- 1. marts 2006Bostedet Spurvetoft
- 16. marts 2006Psykiatrisk Børne- og Ungecenter Næstved
- 20. april 2006Psykiatrihospitalet Dianalund
- 17. maj 2006Detentionen i Lyngby
- 17. maj 2006Venterum i Lyngby

Inspektioner

- 17. maj 2006..... Detentionen i Gentofte
- 17. maj 2006..... Venterum i Gentofte
- 17. maj 2006..... Detentionen i Gladsaxe
- 15. aug. 2006..... Psykiatrisk Center
Gentofte
- 16. aug. 2006..... Distriktspsykiatrien i
Gentofte
- 16. aug. 2006..... Botilbuddet Pilekrogen
- 20. aug. 2006..... Anstalten for domfældte
i Nuuk
- 20. aug. 2006..... Detentionen i Nuuk
- 21. aug. 2006..... Detentionen i Paamiut
- 22. aug. 2006..... Detentionen i Qaqortoq
- 23. aug. 2006..... Anstalten for domfældte
i Qaqortoq
- 24. aug. 2006..... Detentionen i Nanortalik
- 25. aug. 2006..... Detentionen i Narsaq
- 26. aug. 2006..... Detentionen i Narsarsuaq
- 19. sep. 2006 Detentionen i Skive
- 19. sep. 2006 Venterum i Skive
- 20. sep. 2006 Detentionen i Viborg
- 20. sep. 2006 Venterum i Viborg
- 20. sep. 2006 Arresthuset i Viborg

På s. 721ff i denne beretning er optrykt rapporter om inspektionerne af:

- s. 721..... Anstalten ved Herstedvester
- s. 746..... Arrestafdelingen i
Politigårdens Fængsel
- s. 798..... Detentionen i Odense
- s. 829..... Hvidovre Hospital,
Psykiatrisk Afdeling

- s. 867 Bostedet Solstriben
- s. 904 Rådhuset i Esbjerg
(handicaptilgængelighed)
- s. 918 Venterum i Grindsted

Følgende inspektioner er planlagt for resten af 2006:

- oktober 2006 Handicaptilgængelighed
- november 2006.. Københavns Kommune
- november 2006.. Detentioner
- november 2006.. Venterum
- december 2006... Detention
- december 2006... Venterum
- december 2006... Bosted
- okt./nov. 2006 ... Asylcenter

På s. 925 ff findes supplerende oplysninger om nogle af de inspektioner der er omtalt i tidligere beretninger.

Statistisk afsluttes en inspektionssag ved afgivelsen af den endelige inspektionsrapport. Denne rapport indeholder oftest både en endelig stillingtagen til nogle af de forhold der har været omfattet af inspektionen, og anmodning om oplysninger mv. vedrørende andre forhold. Det kan derfor forekomme at statistikken ændrer sig ved en opfølgingsrapport, og at det først sker i det følgende beretningsår.

Endelige inspektionsrapporter og opfølgingsrapporter offentliggøres løbende på Folketingets Ombudsmands hjemmeside (www.ombudsmanden.dk).

A. Inspektion af Anstalten ved Herstedvester

Straffuldbyrdelse 3.7. Forvaring 36.1.

Den 2., 3. og 7. februar 2005 foretog inspektionschefen og medarbejdere fra ombudsmandsembedet på ombudsmandens vegne inspektion af Anstalten ved Herstedvester.

Inspektionen gav bl.a. anledning til henstillinger om at udskifte inventaret i fællesrummene på en af de psykiatriske afdelinger, at overveje renovering af toiletrummet på samme afdeling og at renovere baderummet på samme afdeling og på isolationsafdelingen.

Inspektionen gav videre anledning til en anmodning til anstalten om at overveje at gøre besøgslokalerne mere indbydende.

Det blev kritiseret at en rampe til kørestolsbrugere ikke overholdt de gældende krav for hældningen.

For så vidt angår anstaltens rygepolitik blev det under inspektionen noteret at anstalten havde forelagt spørgsmålet om rækkevidden af § 6 i loven om røgfrie miljøer i offentlige lokaler mv. for Direktoratet for Kriminalforsorgen. Ombudsmanden afventer underretning om direktoratets svar i den anledning.

Gennemgangen af et nærmere bestemt antal sager om anvendelse af håndjern og magt samt anbringelse i observations- og sikringscelle gav på nogle punkter anledning til kritik og til at bede om yderligere oplysninger.

Bortset fra det indledende afsnit er rapportgennemgangen ikke medtaget i gengivelsen af rapporten nedenfor. Afsnit 5 (møde med talsmændene) og 6 (andre forhold) er heller ikke medtaget, bortset fra afsnittene 6.8 om handicaptilgængelighed og 6.10 om rygepolitikken. (J.nr. 2004-4168-628).

Den 10. oktober 2005 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Anstalten ved Herstedvester og Direktoratet for Kriminalforsorgen:

"1. Indledning

Som et led i ombudsmandens almindelige inspektionsvirksomhed (jf. § 18 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand) foretog jeg og tre af embedets øvrige medarbejdere den 2., 3. og 7. februar 2005 inspektion af Anstalten ved Herstedvester. Til stede under inspektionen var blandt andre den daværende fængselsinspektør (...), vicefængselsinspektør (...), ledende overlæge (...) og økonomichef (...) som nu også har titel af vicefængselsinspektør.

Ombudsmanden har tre gange tidligere – i henholdsvis 1957, 1977 og 1996 – foretaget inspektion af Anstalten ved Herstedvester

og en gang – i 1993 – foretaget særskilt inspektion af grønlænderafdelingen (afdeling L) i anstalten. Grønlænderafdelingen er aflagt besøg igen i foråret 2004, og inspektionen den 2., 3. og 7. februar 2005 omfattede derfor ikke denne afdeling. Inspektionen omfattede heller ikke kvindeafdelingen som blev aflagt besøg i efteråret 2004.

Ombudsmandens rapporter fra inspektionen i 1977 er optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1977, side 260 ff, og i beretningen for 1978, side 722 ff. Rapporterne fra inspektionen i 1996 er optrykt i Folketingets Ombudsmands beretninger for 1996, s. 363 ff, 1998, s. 694 ff, 1999, s. 641 ff, og 2001, s. 743. (Rapport vedrørende den særskilte inspektion af anstaltens grønlænderafdeling i 1993 er optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, side 395 ff, og rapport vedrørende besøget på kvindeafdelingen vil blive optaget i beretningen for 2004).

Inspektionen den 2., 3. og 7. februar 2005 bestod af en indledende samtale med ledelsen, møde med samarbejdsudvalget, møder med de indsattes talsmænd, rundgang i anstalten og en afsluttende samtale med ledelsen. Jeg havde desuden samtaler med i alt 29 indsatte som havde anmodet herom. En enkelt af de indsatte modtog efter udtrykkelig aftale ikke svar, men alle de øvrige indsatte modtog efterfølgende særskilt svar på de klagepunkter som de fremførte over for mig.

Talsmændene havde forud for inspektionen sendt mig en liste over punkter som talsmændene ønskede at fremføre i forbindelse med inspektionen, og et omfattende bilagsmateriale vedrørende nogle af disse punkter. Efterfølgende har talsmændene sendt mig kopi af bilag vedrørende øvrige punkter. Kun nogle af punkterne blev drøftet under min samtale med talsmændene, og nogle af de af talsmændene fremførte forhold blev viderebragt til ledelsen under min afsluttende samtale med ledelsen. I brev af 14. marts 2005 fulgte jeg op på min samtale med talsmændene. Herved blev nogle af de rejste klagepunkter afsluttet, mens andre vil blive berørt i rapporten nedenfor. Med brev af 14. marts 2005 sendte jeg anstalten en kopi af mit brev af samme dato til talsmændene idet jeg samtidig anmodede om underretning mv. vedrørende nærmere angivne forhold. Som opfølgning herpå har jeg modtaget et notat af 25. april 2005 som den nuværende fængselsinspektør for anstalten (...) i brev af 26. april 2005 har tilsluttet sig.

Det bemærkes at flere spørgsmål end de som indgår i denne rapport, blev drøftet under min inspektion af anstalten. 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 anstalten, og således ikke blev særskilt drøftet under selve inspektionen.

I forbindelse med inspektionen anmodede jeg om rapportmateriale til gennemgang, jf. nærmere under pkt. 7 nedenfor.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Anstalten ved Herstedvester 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 22. september 2005 fra Anstalten ved Herstedvester modtaget sådanne bemærkninger som er indarbejdet i denne rapport. Jeg har ikke modtaget bemærkninger fra Direktoratet for Kriminalforsorgen.

2. Generelt

Anstalten ved Herstedvester er et lukket fængsel der blev taget i brug den 1. april 1935.

Anstalten modtager dømt fra hele landet – såvel mænd som kvinder – som er idømt forvaring eller fængselsstraf, og som skønnes at have behov for psykiatrisk bistand eller behandling. Anstalten modtager desuden grønlandske domfældte der i Grønland er dømt til anbringelse i psykiatrisk ledet anstalt i Danmark. Anstalten kan endvidere modtage varetægtsarrestanter der har brug for psykiatrisk observation eller behandling, jf. retsplejelovens § 777, og frivillige optagere.

En betydelig del (omtrent en tredjedel) af de indsatte er dømt for sexkriminalitet.

Anstalten har plads til 127 indsatte, heraf 14 kvinder og et ikke nærmere bestemt antal grønlandske domfældte. Anstaltens grønlænderafdeling (afdeling L) har 12 pladser, men i det omfang antallet af grønlandske domfældte overstiger 13, anbringes der tillige grønlændere på afdeling K. På tidspunktet for inspektionen var der 11 kvinder og 19 grønlændere indsat. Grønlanderafdelingen og kvindeafdelingen var som nævnt under punkt 1 ikke omfattet af inspektionen den 2., 3. og 7. februar 2005.

Ud over de 127 pladser råder anstalten over syv pladser på isolationsafdelingen. Disse pladser indgår ikke i anstaltens godkendte kapacitet på 127 pladser.

Anstalten råder desuden over 15 pladser i en åben fængselsafdeling (beliggende på Holsbjergvej 15). Inspektionen omfattede heller ikke denne afdeling der blev inspiceret særskilt den 19. maj 2005.

Af særlige afdelinger findes foruden kvindeafdelingen og grønlænderafdelingen en visitationsafdeling for personer dømt for sexkriminalitet (afdeling Q).

Anstalten ledes af en fængselsinspektør. Behandlingsarbejdet ledes af en administrerende overlæge.

3. Bygningsmæssige forhold mv.

Anstalten ved Herstedvester består af 13 beboelsesafdelinger, en isolationsafdeling, en besøgsafdeling, administrationslokaler, en købmandsbutik, seks værksteder, en skole, en kirke, et bibliotek, et musiklokale, en sportshal med tilstødende kondirum og et lægelokale. Disse afdelinger mv. er beliggende i 13 bygninger som er fordelt på anstaltens grund, der er omkranset af en ca. 5 meter høj ringmur. Størsteparten af bygningerne er gule murstensbygninger i to plan. Mellem bygningerne er der græsplæner og vej- og stianlæg.

Anstalten havde tidligere en sygeafdeling, men denne er nu inddraget til personalefaciliteter, herunder til sygeplejeadministration. En indsat der er sygemeldt, opholder sig således ikke på en sygeafdeling, men på egen celle.

Fem af de 13 beboelsesafdelinger er såkaldte almindelige afdelinger hvoraf den ene, afdeling K, som nævnt ovenfor, er delvis grønlænderafdeling. De resterende otte beboelsesafdelinger består af to kvindeafdelinger, en grønlænderafdeling, en visitationsafdeling for sexkriminelle, to psykiatriske afdelinger, en personalefri afdeling og en afdeling til udelukkelse fra fællesskabet. Ud over de 13 beboelsesafdelinger har anstalten, som nævnt ovenfor, en isolationsafdeling.

Bortset fra grønlænderafdelingen og kvindeafdelingerne besigtigede jeg ovenstående belægningsafdelinger samt anstaltens øvrige

lokaliteter, bortset fra et enkelt værksted og lægelokalet. Enkelte afdelinger så jeg dog kun flygtigt.

Under inspektionen fremstod bygningernes ydre generelt velholdt, men en del af anstaltens vinduer trænger til at blive skiftet ud, jf. nedenfor. Derudover er ringmuren forfalden og nedslidt og trænger, som jeg tilkendegav under inspektionen, til at blive renoveret. Det fremgår af rapport vedrørende bygningssyn den 22. oktober 2003 at en istandsættelse af ringmuren indgår med prioritet 2 i anstaltens planer vedrørende vedligeholdelse, og at istandsættelse i øvrigt indgår i et sikkerhedsprojekt som anstalten har indsendt til direktoratet. Direktoratet har i brev af 24. januar 2005 oplyst at der planlægges et perimetersikringsprojekt.

Jeg anmoder om nærmere oplysninger om planerne med hensyn til istandsættelse af muren mv.

Med hensyn til vinduerne fremgår det af bygningssynsrapporten under generelle bemærkninger at vinduerne i bygning A-D bør udskiftes i henhold til 'økonomi og tid'. Det fremgår tillige af rapporten at vinduer i bygning H, I og G skal udskiftes som prioritet 1, og at vinduer i Barakken (afdeling U) skal renoveres som prioritet 2. Udskiftning af vinduer i montage/gymnastik/kuvert og produktionsskole er ligeledes omtalt med henholdsvis prioritet 4 og 2.

Under mit møde med talsmændene bad de mig om at undersøge hvorledes det forholder sig med vinduerne i belægningsbygningerne. De henviste til at vinduerne i personalets lokaler i belægningsbygningerne var blevet udskiftet som følge af et pålæg fra Arbejdstilsynet, bl.a. på grund af træk, men at vinduerne i de indsattes celler ikke blev udskiftet i samme omgang. I det vedlagte skriftlige materiale har talsmændene bl.a. anført at udskiftningen af vinduerne i personalets lokaler ikke kun har omfattet isætning af nye vinduer, men tillige ændret placering

så der kommer mere lys ind; i cellerne og de indsattes fællesrum på nogle af afdelingerne sidder vinduerne højt og lukker derfor ikke så meget lys ind, ligesom det er vanskeligt at se ud af vinduerne.

Under den afsluttende samtale oplyste lederen at udskiftningen af vinduerne i personalets kontorer skyldtes det nævnte pålæg fra Arbejdstilsynet, men at anstalten i øvrigt følger bygningssynsrapportens planer med hensyn til udskiftning af vinduer.

Jeg har noteret mig at vinduer i bygning H, I og G skal udskiftes som prioritet 1, og at vinduer i Barakken og produktionsskolen skal renoveres som prioritet 2. Jeg anmoder om oplysning om hvad bygning G er, og om nærmere oplysninger om planerne med hensyn til udskiftning af vinduer de nævnte steder. Jeg beder samtidig om nærmere oplysninger vedrørende vedligeholdelsesstanden af vinduerne på de afdelinger mv. som ikke er nævnt i bygningssynsrapporten. Jeg beder samtidig om en kopi af Arbejdstilsynets påbud.

3.1. Belægningsafdelinger

Som nævnt ovenfor besøgtede jeg under inspektionen de fem almindelige afdelinger (afdelingerne A, B, C, K og M), den personalefri afdeling/'Barakken' (afdeling U), de to psykiatriske afdelinger (afdeling H og O), afdelingen for indsatte der er udelukket fra fællesskab (afdeling D), visitationsafdelingen for sexkriminelle (afdeling Q) og isolationsafdelingen med sikrings- og observationsceller mv. (afdeling I). Grønlænder- og kvindefdelingene (henholdsvis afdeling L samt R og S) blev, som nævnt ovenfor, ikke besøgt under denne inspektion.

Belægningsafdelingerne er fordelt over 5 bygninger hvor afdeling A, B, C og D er beliggende i samme bygning. Det samme gør sig gældende for afdeling K, L, M og O og afdeling Q, R og S. Afdeling H er beliggende sammen med afdeling I i samme bygning som administrationen. Afdeling U er belig-

gende for sig selv i samme bygning som skolen og biblioteket.

Belægningsafdelingerne har en forholdsvis ensartet bygningsmæssig udformning, men vedligeholdelsesstandarder varierer afdelingerne imellem. En afdeling består typisk af 7-14 celler, et køkken, 1-2 fællesrum samt 1-2 bade- og toiletrum.

I afdeling A er der – i forbindelse med anbringelse af en indsat kørestolsbruger i anstalten – indrettet faciliteter til kørestolsbrugere. Der er således etableret et handicaptolet og -bad samt en rampe i den sydlige ende af afdelingen så kørestolsbrugere kan komme ind i afdelingen (se om ændring heraf pkt. 6.8). Køkkenet er endvidere indrettet således at det kan anvendes af en kørestolsbruger. Derudover er der opsat et gelænder langs den ene væg på gangen i afdelingen. Det blev oplyst at anstalten havde fået bevilget 395.000 kr. fra Direktoratet for Kriminalforsorgen til forbedring af handicapforholdene i anstalten. Jeg henviser nærmere til pkt. 6.8.

I denne afdeling er et af fællesrummene et ikke-ryger-fællesrum. Sådanne rum findes endnu ikke på de øvrige afdelinger. Om anstaltens rygepolitik henviser jeg til pkt. 6.10.

Afdeling D og I adskiller sig fra de øvrige afdelinger idet de indsatte på disse afdelinger er udelukket fra fællesskab og således tilbringer størstedelen af deres tid i cellen, herunder ved spisning og evt. celledarbejde som de er beskæftiget med i løbet af dagen.

Afdeling U ('Barakken') adskiller sig ligeledes fra de øvrige afdelinger derved at den er personalefri. De indsatte på denne afdeling hører til blandt de bedst fungerende i anstalten.

På tidspunktet for inspektionen var meget af fængslets inventar institutionspræget og af ældre dato. Fængslets belægningsafsnit var dog generelt i en acceptabel vedligeholdelsesstand. Dårligst var standarden på afdeling H og I hvor såvel celler, celleinventar, fællesarealer som møbler på fællesarealer

var meget nedslidt. Jeg henviser til omtalen heraf nedenfor.

3.1.1. Cellerne

Enkelte af de indsattes celler (15 celler fordelt på forskellige afdelinger) blev besigtiget under inspektionen efter mit valg. Cellerne varierer i størrelse fra ca. 8-12 m². Om størrelsen af cellerne henviser jeg til rapporten om inspektionen den 13. og 16. december 1996.

Cellerne er standardmæssigt indrettet med et vindue (ca. 1m x 1m) med tremmer, linoleumsgulv, sovebriks med ryglæn, loftslampe, skab til tøj, skab til service, et lille bord, en stol, en bordlampe, håndvask med koldt/varmt vand og et køleskab. På afdeling K var cellerne nymalede. Generelt fremstod cellerne i øvrigt nedslidte med gamle – men funktionelle – møbler. I en del celler var sovebriksens madras og ryglæn hullet, gardinerne manglede eller var halvt nedrevet, gulvet (linoleum) bulede, der var huller/søm i væggene mv.

Under inspektionen besigtigede jeg bl.a. en celle på afdeling B (celle 6). Denne celle var temmelig nedslidt med huller i vægge og møbler, gamle søm og skruer i væggene, beskidte vægge mv. Jeg besigtigede også en tom/ubeboet celle på afdeling C (celle 6). Denne celle var indrettet som de andre, men inventaret og væggene trængte til at blive renoveret.

Derudover besigtigede jeg en af de tidligere særligt sikrede celler (celle 5) på afdeling D – afdelingen for indsatte der er udelukket fra fællesskab (enten frivilligt eller efter anstaltens bestemmelse). Denne celle fremstod mindre vedligeholdt, og gardinet var sat op med tape. Fordi cellen er indrettet som en særligt sikret celle, er det ikke muligt at åbne vinduerne, men den indsatte kan få frisk luft ved at åbne nogle lameller over vinduet. Jeg fik oplyst at celleinventaret på denne afdeling var over 10 år gammelt.

De to særligt sikrede celler anvendes som almindelige celler. De er dobbelt så store som de øvrige celler på afdeling D.

Det fremgår af drifts- og vedligeholdelsesplanen for anstalten at maling af cellerne på afdeling A, B, C og D vil finde sted i år 2006.

| Dette har jeg noteret mig.

Det fremgår af udskiftningsplanen for celleinventar at afdeling C og D i løbet af år 2005 vil få udskiftet inventaret med nyt og gammelt renoveret inventar.

| Jeg foretager mig på denne baggrund ikke noget i anledning af vedligeholdelsesstandard af inventaret på disse afdelinger, bortset fra at jeg beder anstalten om at underrette mig hvis planen ikke kan overholdes.

Anderledes forholder det sig for afdeling B hvor celleinventar ifølge den nævnte plan først forventes udskiftet i år 2008 og 2009. På afdeling A hvor jeg ikke besigtigede nogen celler, vil celleinventaret blive udskiftet i 2008. Det fremgår af bemærkninger i planen at celleinventaret på disse afdelinger – ligesom på flere af de andre afdelinger – er over 10 år gammelt. Det fremgår i øvrigt af en note at anstalten forventer at kunne renovere og således genbruge ca. 30 % af celleinventaret.

| Jeg anmoder anstalten om at oplyse hvorvidt den celle som jeg besigtigede under inspektionen på afdeling B (celle 6), er repræsentativ for cellerne på denne afdeling.

Cellerne på afdeling H varierer i størrelse, men alle er større end de øvrige celler i anstalten (op til 11-12 m²). Afdeling H er en psykiatrisk belægningsafdeling og huser anstaltens dårligt fungerende indsatte.

På afdeling H besigtigede jeg celle 3 og 8 som begge var tomme på inspektionstids-

punktet. Cellerne var i en rimelig god stand. Det blev oplyst at de var istandsat for ca. to år siden. Vinduerne var dog ikke i en god stand; i celle 8 var der kun forsatsvindue for den ene rude, og i celle 3 havde ingen af ruderne forsatsvinduer. Møblementet var en blanding af gammelt og nyt. Tv er på denne afdeling som den eneste i anstalten fast inventar på cellerne.

Det fremgår af drifts- og vedligeholdelsesplanen for anstalten at celler, kontorer og gange på afdeling H vil 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 har noteret mig ovenstående og foretager mig på denne baggrund ikke noget vedrørende vedligeholdelsesstanden af afdeling H. Dog beder jeg anstalten om at oplyse hvorvidt udskiftning af celleinventaret på afdelingen er blevet gennemført i overensstemmelse med drifts- og vedligeholdelsesplanen, og at underrette mig hvis planerne med hensyn til maling af celler mv. på afdelingen ikke kan overholdes.

I døren ind til celle 5 (en af de tidligere særligt sikrede celler) på afdeling D er der indkig. I en af de modtagne sikringsceller rapporter der vedrører anbringelse af en indsat fra celle B5, er det i beskrivelsen af episoden der førte til sikringscelleanbringelse, anført at den indsatte blev tilset gennem observationsglas (efter voldsom larm fra cellen). Det drejer sig om en sikringscelleanbringelse den 23. oktober 2004.

Ombudsmanden har tidligere udtalt at der efter hans opfattelse kun må være indkigshuller i celler hvor der er behov for særlig observation af de indsatte.

Jeg går på denne baggrund ud fra at indkigshullet i celle 5 på afdeling D og den anden tilsvarende celle som jeg går ud fra har samme hul, samt andre celler som måtte have et sådant indkigshul, vil blive lukket. For en ordens skyld beder jeg dog om oplysning herom.

3.1.2. Gangarealer og fællesrum

Belægningsafdelingerne består af lange gange med et vinduesparti for enden. På hver side af gangen er der celler. Derudover fordeles fællesrum, køkken, kontor, bade- og toiletfaciliteter samt vaskerum (med vaske-maskine og tørretumbler) sig på gangen. Der er endvidere opsat en opslagstavle og en telefonboks på hver afdeling.

Fællesrummene indeholder typisk bløde møbler, bord, tv samt et bordtennis- og/eller billardbord. Møblerne er generelt institutionsprægede, men i god stand. På nogle afdelinger er der opsat plakater/billeder og grønne planter på gangen og i fællesrum.

Gangarealerne på afdeling A og D var nyrenoverede.

Væggene på gangarealerne og i det store fællesrum på afdeling H som er et kombineret fællesrum og gangareal, er hvide/lyse, mens væggene i tv-stuen på denne afdeling er grå. Bortset fra at der over døren på den ene endevæg på gangen og i det store fællesrum er malet motiver direkte på væggen, er disse arealer uden udsmykning, og der er heller ingen planter. Malingen omkring vinduerne i (bl.a.) tv-stuen skaller af, ruderne var beskidte, og en rude var itu. Inventaret i fællesrummene, især i tv-stuen, består af gamle nedslidte møbler. I det hele taget var især tv-stuen meget forsømt. En af de indsatte som jeg talte med, klagede over at møblerne i dette rum er meget slidte og lugter dårligt når der bliver varmt i rummet. Han nævnte endvidere at der var meget koldt i rummet om vinteren.

Som anført ovenfor under pkt. 3.1.1 fremgår det af drifts- og vedligeholdelsespla-

nen for anstalten at 'gange, kontorer, celler' på afdeling H vil blive malet i løbet af år 2005. Jeg beder anstalten oplyse hvorvidt dette malerarbejde tillige omfatter maling af (begge) fællesrum. Det bemærkes at jeg ikke har nogen bemærkninger til væggenes malermæssige vedligeholdelsesstand på inspektionstidspunktet.

Jeg har ovenfor under pkt. 3 noteret mig at det af bygningssynsrapporten fremgår at vinduer i bl.a. afdeling H skal udskiftes som en prioritet 1.

Under inspektionen udtalte jeg at fællesrummene på denne afdeling efter min opfattelse (i øvrigt) var i uacceptabel stand, og at området burde forbedres, bl.a. med udskiftning af møblementet.

Under den afsluttende samtale blev det oplyst at anstalten ikke har særlige planer for udskiftning af inventaret i anstaltens fællesrum.

Som anført bør inventaret i fællesrummene på afdeling H efter min opfattelse udskiftes. Jeg henstiller på denne baggrund til anstalten at foranledige inventaret udskiftet, og jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Jeg beder samtidig anstalten om at overveje at lave planer for udskiftning af inventar i fællesrum. Jeg beder om underretning om resultatet af disse overvejelser.

Under inspektionen spurgte jeg til hvem der står for vinduespudsning. Mit spørgsmål kunne ikke umiddelbart besvares. Det fremgår af et referat som anstalten har udfærdiget vedrørende et møde med talsmændene den 26. februar 2004, at anstalten ville undersøge om problemer med pudsning af vinduer udvendigt kunne afhjælpes (punkt 14 – eventuelt).

Jeg beder anstalten om at oplyse hvem der står for pudsning af vinduerne i de forskellige afdelingers fællesrum, og hvor tit

det sker, samt resultatet af ovennævnte undersøgelse.

3.1.3. Bade- og toiletfaciliteter

Til hver afdeling er der knyttet bade- og toiletfaciliteter til de indsatte. Nogle af de bade- og toiletfaciliteter som blev besigtiget i forbindelse med inspektionen, var helt eller forholdsvis nyrenoverede mens andre er af ældre dato, men funktionelle. På nogle toiletter er der lavthængende, gamle (stål)håndvaske som trænger til at blive skiftet ud. Flere steder manglede der spejl over håndvasken.

Der er som minimum et baderum og et toiletrum tilknyttet den enkelte afdeling. Som nævnt ovenfor har afdeling A et ekstra (helt nyt) toilet/baderum til handicappede. Derudover er bade- og toiletforholdene blevet renoveret på afdeling K, L, M og O således at der er et toilet og to baderum samt et pissoir på hver afdeling (mod før to toiletrum og et baderum). Jeg henviser til ombudsmandens bemærkninger om utilstrækkelige bade- og toiletfaciliteter i rapporten vedrørende inspektionen i 1996 og opfølgningerne herpå. I forbindelse med renoveringen er der etableret fugtudsugningsanlæg.

Talsmændene har anmodet mig om generelt at undersøge (ændringer i) pladsforholdene for de indsatte i anstalten, herunder hvor mange toiletter og brusere der er pr. indsat på de enkelte afdelinger, jf. pkt. 5.2.1. Jeg er bekendt med at Embedslægeinstitutionen for Frederiksborg Amt i forbindelse med et tilsynsbesøg den 10. april 2002 i Institutionen for frihedsberøvede asylansøgere i Sandholm har tilkendegivet at belægningen (i denne institution) efter embedslægeinstitutionens vurdering ikke bør være højere end at der højst er 10 beboere pr. toilet. Det er endvidere tilkendegivet at der bør være tilstrækkelige bade- og toiletfaciliteter til at indsatte har adgang til dagligt bad. Anstalten har, som det fremgår, på nogle afdelinger nedlagt et toilet for at etablere en ekstra bruser, men der er tillige et pissoir.

Bla. på denne baggrund, og da der siden ombudsmandens seneste inspektion er etableret et ekstra baderum på de nævnte afdelinger, har jeg ikke grundlag for at foretage mig mere vedrørende spørgsmålet om det antal toiletter og baderum der er til rådighed for de indsatte.

Størsteparten af bade- og toiletrumene har flisegulv og flisebeklædte vægge. Der er dog enkelte toiletrum der ikke har flisebeklædte vægge. Det gør sig bl.a. gældende på afdeling C hvor toilet og stålvask i øvrigt trænger til at blive renoveret. Der mangler desuden et spejl over vasken, og malingen i loftet over brusenichen skaller af som følge af fugt/dårlig udluftning.

Det fremgår af drifts- og vedligeholdelsesplanen for anstalten at bad og toilet på afdelingerne A, B, C og D skal males i 2005.

Jeg har noteret mig dette, men beder anstalten om at underrette mig hvis tidshorisonten ikke kan overholdes.

Toilettet og stålvasken på afdeling C trænger efter min opfattelse som nævnt også til at blive renoveret, men er dog ikke i en så ringe stand at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at afgive en henstilling om at det sker nu. Jeg går ud fra at anstalten er opmærksom på behovet for renovering, og at dette vil ske så snart det er muligt af hensyn til de øvrige vedligeholdelsesopgaver i anstalten.

Baderummet på afdeling H er i meget dårlig stand. Der er skjolder fra fugt i loftet og på væggene over brusenichen. Rummet var meget fugtigt. Badeforhænget til brusenichen så ud til at være sat midlertidigt op; stangen var i den ene ende sat op i vinduet, og badeforhænget var foldet sammen i vindueskarmen. Toilettet er i en bedre stand med et nyere toilet og fliser i en pæn stand, men fremstod i øvrigt i en dårlig stand. Stålvasken ved toilettet er slidt, der var beskidt på gulvet, og der mangler et spejl over vasken.

I rapporten fra inspektionen af Anstalten ved Herstedvester i 1996 henstillede ombudsmanden at baderum og toilet på afdeling H blev istandsat snarest. Ombudsmanden henviste i den forbindelse også til at de indsatte på denne afdeling hører til de svageste i anstalten, og at det derfor er af væsentlig betydning at de fysiske rammer for pleje af den personlige hygiejne fremtræder ordentlige og indbydende. Anstalten malede efterfølgende disse rum, men anså det på daværende tidspunkt ikke for nødvendigt at udskifte saniteten idet denne var intakt og i rimelig stand. Direktoratet henholdt sig hertil, og ombudsmanden foretog sig herefter ikke mere vedrørende dette forhold.

Det er min opfattelse at baderummet på afdeling H (igen) bør renoveres. Jeg henstiller til anstalten at dette sker, og jeg beder om underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

For så vidt angår toiletrummet, har jeg noteret mig at toilettet er skiftet siden sidst, men bortset fra fliserne fremstod rummet, herunder håndvasken, som nævnt slidt. Jeg henstiller til anstalten på ny at overveje udskiftning af håndvasken og at overveje yderligere renovering af rummet, og jeg beder om underretning om hvad der sker i den anledning.

Under besigtigelsen af afdeling K blev det oplyst at der var problemer med kloakken idet rørsystemet er underdimensioneret.

Som nævnt under pkt. 3.2.1 nedenfor fremgik det ved rundgangen at der også var problemer med kloakken på afdeling I.

I anstaltens bygningsrapport vedrørende bygningssyn den 22. oktober 2003 er det anført at kloakker og brønde er uden store problemer, og at Albertslund Kommune har overtaget vedligeholdelse af kloaksystemet. Det er tillige nævnt at der skal udskiftes faldstammer på flere afdelinger, bl.a. afdeling K-O og afdeling H-I. Prioriteten er disse steder

angivet som henholdsvis prioritet 3 og prioritet 1.

Jeg anmoder anstalten om at oplyse nærmere om problemer med (underdimensionering af) kloakkerne i anstalten, og hvad der er sket eller vil ske med hensyn til udbedring heraf.

Der var ingen renevæske på toiletter og baderum. I forbindelse med mit besøg på kvindeafdelingen den 26. oktober og 5. november 2004 oplyste ledelsen at renevæske fås gennem anstaltens sygepleje, og at der er sygeplejersker til stede i anstalten hver dag. Ledelsen oplyste desuden at der i regelsamlingen ville blive tilføjet en vejledning i brugen af renevæske. På en af afdelingerne bemærkede jeg et opslag af 17. januar 2005 med en meddelelse til de indsatte om udlevering af renevæske. Meddelelsen findes blandt det skriftlige materiale (regelsamlingen) som jeg har modtaget fra anstalten (hvor den er dateret 26. januar 2005, jf. om dateringer pkt. 6.5). Meddelelsen oplyser om at renevæske kan afhentes i sygeplejen. Der er ikke blandt det materiale som jeg har modtaget, en vejledning i brugen af renevæske.

I forbindelse med mit besøg på kvindeafdelingen bemærkede jeg at det ikke er tilstrækkeligt at der i regelsamlingen findes en vejledning i brugen af renevæske. Idet jeg gik ud fra at sygeplejen ved udlevering af renevæske i tilknytning hertil ligeledes udleverer en vejledning i brugen af renevæsken, foretog jeg mig ikke mere vedrørende dette.

Som nævnt ses der ikke i regelsamlingen at være en vejledning i brugen af renevæske. Idet jeg imidlertid fortsat går ud fra at en sådan vejledning udleveres sammen med renevæsken, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Under rundgangen bemærkede jeg flere steder at der var opsat almindelig sæbe og/eller stofhåndklæder i anstalten.

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 tager til efterretning at enkelte institutioner på grund af de udmeldte rådighedsbeløb havde vanskeligt ved at efterkomme henstillingen. I en udtalelse af 28. januar 2005 i sagen vedrørende inspektion af Arrestafdelingen i Horsens har direktoratet oplyst at skrивelsen af 3. juli 2003 primært omfattede daværende finansår.

Jeg går på denne baggrund ud fra at anstalten opsætter flydende sæbe og engangshåndklæder, og beder fængslet om at underrette mig når det er sket.

3.1.4. Køkkenforhold

På hver afdeling, bortset fra afdeling D og afdeling H-I, er der køkkenfaciliteter og mulighed for at spise flere sammen. Køkkenerne varierer lidt i størrelse, dog er køkkenet på afdeling U væsentligt større end køkkenerne på de øvrige afdelinger. På afdeling K, M og O er køkkenerne på størrelse med en celle. De køkkener jeg så under inspektionen, var standardmæssigt udstyret med køkkenborde, over- og underskabe, komfur, emhætte, vask og spisebord. Nogle steder var der endvidere kaffemaskine, elkedel og mikrobølgeovn. Køkkenerne er funktionelle, men på flere afdelinger er de små og slidte. De indsatte deles om skabene og har eget køleskab på deres celle. Der hører fællesfrysere til samtlige afdelinger.

Køkkenet på afdeling U er stort og veludstyret. Køkkenet indeholder to komfurer

med emhætte, en mikrobølgeovn, køkkenborde, over- og underskabe, to kaffemaskiner og elkogere, tv, radio, to håndvaske og et stort spisebord i midten af køkkenet med plads til otte personer. De indsatte har endvidere hver deres skab og køleskab. På den ene væg er der to vinduer med rullegardiner. Rummet fremtrådte meget lyst og venligt. Afdelingen bærer tydeligt præg af at de indsatte her hører til blandt de bedst fungerende i anstalten, og at de gør en stor indsats for at holde afdelingen i en god og pæn stand.

Talsmændenes ønske om en generel undersøgelse af pladsforholdene omfattede bl.a. for lidt plads i nogle af køkkenerne, bl.a. på afdeling K, M og O. En af de indsatte som jeg talte med, klagede ligeledes over at køkkenet på afdeling K var for lille, og henviste til at afdeling L havde fået yderligere et køkken (jf. i øvrigt opfølgingsrapport nr. 1 vedrørende inspektionen i 1996).

Også under inspektionen i 1996 blev spørgsmålet om køkkenforholdene rejst. Dengang fremsatte talsmændene ønske om en vask mere, men anstalten prioriterede mere køkkenbordsplads frem for en ekstra vask. Jeg henviser til rapporten og opfølgingsrapport nr. 1 fra denne inspektion.

Jeg er enig i at køkkenerne på afdeling K, M og O er små henset til det antal indsatte som skal deles om disse køkkener. Som nævnt i rapporten fra inspektionen i 1996 er køkkenerne dimensioneret efter oprindelige planer hvorefter ikke alle de indsatte selv skulle lave mad. Selv om køkkenerne er små, har jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at afgive en henstilling om udvidelse af køkkenerne som så vidt ses ikke er muligt inden for de givne bygningsmæssige rammer hvis kapaciteten skal fastholdes.

Ud over at nogle af køkkenerne, især på de nævnte afdelinger, er slidte og forholdsvis små, giver anstaltens køkkener mig ikke anledning til bemærkninger. Jeg

har i den forbindelse noteret mig at der ifølge drifts- og vedligeholdelsesplanen er afsat midler til almindelig vedligeholdelse af køkkenerne i 2005, 2006 og 2007.

3.2. Øvrige bygninger

Ud over de ovenfor nævnte belægningsafdelinger besigtigede jeg anstaltens isolationsafdeling, fem af anstaltens værksteder, kirken, sportshallen, kondirummet, musiklokalet, biblioteket, skolen, købmandsforretningen og besøgsafdelingen.

3.2.1. Isolationsafdelingen

Denne afdeling – afdeling I – er beliggende i samme bygning som administrationen og afdeling H. Isolationsafdelingen indeholder en sikringscelle, fire observationsceller og to celler til brug for (anden) udelukkelse fra fællesskab. På denne afdeling besigtigede jeg bl.a. sikringscellen og to af observationscellerne (celle 1 og 5). De to andre observationsceller har nummer 2 og 6.

Sikringscellen (celle 7) er indrettet med en fastmonteret seng midt på gulvet. På sengen er der monteret en kaldeknop og læderremme til fastspænding af de indsatte. Det blev oplyst at de indsatte der anbringes i sikringscelle, altid fastspændes, men ikke altid med hele udstyret. Hvis fastspænding ikke er nødvendig, anbringes den indsatte (nemlig) i observationscelle i stedet. Det blev endvidere oplyst at sikringscellen kun havde været brugt ca. 10 gange i 2004. Der er et vindue med matterede ruder. Fra et forlokale kan en ansat overvåge den indsatte gennem en rude.

Jeg har ingen bemærkninger til indretningen af sikringscellen, herunder det forhold at remmene er permanent påsat; men som anført i sagen vedrørende ombudsmandens inspektion af Statsfængslet i Horsens i 1998 anses det for mest hensynsfuldt hvis de fikseringsmidler som ikke anvendes i en given situation, fjernes, navnlig hvis den indsatte udtrykkeligt an-

moder herom. Jeg henviser til Folketingets Ombudsmands beretning for 2000, s. 680-82.

Sikringscellen fremtrådte i øvrigt i en god vedligeholdelsesmæssig stand og ren, bortset fra udsuget i cellen.

I celle 5 (observationscelle) var der dybe ridser overalt på døren, skrift på væggene, afskallet maling og gammelt inventar med brændemærker fra cigaretter. I celle 1 var ruden 'revnet' i filmen, der var en affaldspose med vand over afløbsristen for at undgå dårlig lugt fra kloakrørene, der var brændemærker i inventaret fra cigaretter, og cellen trængte til at blive rengjort.

Cellerne er møbleret med fastboltet seng og bæk med tilhørende bord. Celleinventaret var i mindre god stand.

Det fremgår af drifts- og vedligeholdelsesplanen for anstalten at celler, kontorer og gange på afdeling I vil blive malet i løbet af år 2005, og at der samme år vil ske udskiftning af cellernes linoleum. For så vidt angår celleinventaret, fremgår det af udskiftningsplanen at inventaret på denne afdeling udskiftes i løbet af år 2005.

Jeg har noteret mig ovenstående og foretager mig på denne baggrund ikke noget vedrørende vedligeholdelsestanden af denne afdeling, herunder for så vidt angår møblementet. Dog beder jeg om underretning hvis tidshorisonten ikke kan overholdes.

Derimod beder jeg om en udtalelse vedrørende det forhold at der var en affaldspose over afløbsristen i den ene af observationscellerne. Jeg sigter her til at cellen anvendes til akutanbringelse af blandt andre indsatte som er selvmordstruede.

Jeg går endelig ud fra at anstalten vil overveje om der er behov for en indskærpelse for så vidt angår rengøringen på denne afdeling.

I en af de rapporter som jeg har modtaget om magtanvendelse, fremgår det at den indsatte blev flyttet fra observationscelle 6 til observationscelle 2 'hvor der ikke forefindes tv samt andre genstande som kunne benyttes som våben mod personalet' (en magtanvendelse den 16. november 2003). Jeg besigtigede, som det fremgår ovenfor, ikke celle 6.

I husordenen for afdeling I er fastsat nærmere regler om udlevering af private genstande mv. ved indsættelse i observationscelle.

Der er ikke i bekendtgørelsen om udelukkelse fra fællesskab, herunder anbringelse i observationscelle, fastsat nærmere regler om observationscellers indretning og udstyr. I Annette Esdorf mfl., Straffuldbyrdsloven med kommentarer (2003), s. 157, fremgår det at en observationscelle er en celle med fastboltet og slagfast inventar. I en indstilling fra 1992 fra en arbejdsgruppe er desuden anført følgende:

'...

6.5.2. Observationsceller

Indretning af observationsceller bør tage udgangspunkt i en almindelig celle og dennes indretning, men med de begrænsninger, der følger af cellens særlige anvendelse.

Cellernes inventar begrænses til en fastspændt vægbriks og et møbel bestående af bord og stol, der fastspændes til gulvet for at minimere risikoen for skader på indsatte og personale.

Celledøren forsynes med en observationsrude af panserglas.

Belysningen i cellen bør give mulighed for en hensigtsmæssig observation, og der bør være mulighed for lysdæmpning udefra.

Der henvises i øvrigt til bilag 6 om observationscellernes indretning.

'...'

I sagen vedrørende ombudsmandens inspektion af Statsfængslet ved Horserød har direktoratet oplyst at direktoratet ved godkendelse af observationsceller fortsat følger indstillingens retningslinjer, og at observationsceller således skal være indrettet i over-

ensstemmelse med bilag 6 til indstillingen om sikringsceller og observationsceller, medmindre direktoratet dispenserer herfra. Direktoratet har i den forbindelse oplyst at en sådan dispensation er givet til nogle fængsler.

Jeg anmoder om oplysning om hvorvidt der er givet dispensation til indsættelse af et tv i observationscelle 6. Jeg anmoder 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.

Der er indkig i alle dørene på afdeling I, men i de celler der benyttes til udelukkelse fra fællesskab, sættes der en plade for når der er indsatte i cellen. Det blev under rundgangen oplyst at der bankes på inden der kigges igennem ruden til de indsatte.

I sikrings- og observationsceller skal der være indkig (jf. en indstilling afgivet i november 1992 af en arbejdsgruppe vedrørende anvendelse af sikringsceller og observationsceller i kriminalforsorgens anstalter og arresthuse).

Jeg har noteret mig at der anvendes en klap ved de celler der anvendes til udelukkelse fra fællesskab på afdeling I, når cellerne er i brug, og at der bankes på inden der kigges gennem ruden.

Toilettet til brug for de indsatte på afdeling I er pænt og nyrenoveret. Der var siden inspektion af anstalten i 1996 isat et vindue, jf. ombudsmandens henstilling herom i rapporten vedrørende inspektionen i 1996.

Håndvasken ved toilettet på afdeling I er dog gammel og trænger til at blive skiftet ud.

Badeforholdene på afdeling I er ligeledes i meget dårlig stand. Der er fugt i loftet over brusenichen, malingen på træværket ved vinduet er skallet af, og rummet var meget fugtigt.

Der findes desuden et andet toilet på afdeling I som bliver brugt til at afgive de rutinemæssige urinprøver. Dette toilet er indrettet med ekstra spejle omkring toilettet.

Det er min opfattelse at badeforholdene på afdeling I bør renoveres, og at den nævnte håndvask bør udskiftes. Jeg henstiller til anstalten at det snarest sker, og beder om underretning om hvad der videre sker i den anledning.

3.2.2. Værksteder

Anstalten har seks værksteder; montageværkstedet, bogbinderiet, Kuverten, produktionsskolen, Terapien og det grønlandske terapiværksted. Under inspektionen besøgte jeg samtlige værksteder, undtagen Kuverten. Værkstederne fremstod generelt velindrettede, og de fleste steder var der en atmosfære af aktivitet.

Montageværkstedet er placeret i en bygning umiddelbart i forlængelse af sportshallen. Under inspektionen arbejdede de indsatte bl.a. med at samle cykellygter hvilket er stillesiddende samlebåndsarbejde. Der var rydeligt i lokalet.

I *bogbinderiet* er der forholdsvis mørkt som følge af manglende sollys da værkstedet er placeret mellem fængslets ydermur og Barakken (Afdeling U). Luften var tillige dårlig, og der var tilrøget. Der er opført en rampe så kørestolsbrugere kan komme ind i bogbinderiet. Såvel montageværkstedet som bogbinderiet har tremmer for vinduerne. I bogbinderiet producerer de indsatte bl.a. ringbind, æsker, etuier, labels og foretager indbinding af bøger.

Produktionsskolen er placeret i en bygning for sig. Der er tremmer for vinduerne ud mod fængselsmuren, men ikke ud mod det grønne fællesareal. Der var meget varmt og støvet i produktionsskolen. Det blev oplyst at anstalten har fået en anmærkning fra Arbejdstilsynet på grund af støv og på tidspunktet for inspektionen arbejdede på at etablere bedre udsugning. De indsatte der er

beskæftiget i produktionsskolen, producerer bl.a. fuglekasser og fuglebrætter.

I *Terapien* er nogle af de dårligere fungerende indsatte beskæftiget. De indsatte har her mulighed for at lave læderarbejde eller sløjd. Lokalerne er pæne og lyse. Til *Terapien* er der tilknyttet et lokale med salg af hobbyartikler, herunder fuglefrø, skopudsemiddel, læder, antenneledning mv.

På tidspunktet for inspektionen var der netop blevet oprettet et *grønlandsk terapiværksted*. Dette værksted er placeret i samme bygning som montageværkstedet og er indrettet med nyt inventar, herunder arbejdsmaskiner, hæve/sænke-borde og -stole. De grønlandske indsatte som havde nået at benytte sig af værkstedet, havde produceret grønlandsk legetøj, hvalhaler (vedhæng) mv. Det grønlandske værksted fremstod indbydende.

Værkstedernes indretning og generelle vedligeholdelsesstand giver mig ikke anledning til bemærkninger, men noget af inventaret, bl.a. stolene på montageværkstedet, fremstod nedslidt. Eftersom udskiftning af inventar på værkstederne ikke fremgår af anstaltens drifts- og vedligeholdelsesplan for perioden 2003-2008, anmoder jeg anstalten om at oplyse nærmere om eventuelle overvejelser eller planer herom, herunder med hensyn til montageværkstedets stole. Jeg henviser i den forbindelse til at de indsatte i dette værksted udfører stillesiddende arbejde i flere timer om dagen.

Jeg anmoder endvidere om underretning om resultatet af anstaltens undersøgelse med hensyn til udsugningen i produktionsskolen.

Luften i bogbinderiet var som nævnt også dårlig. Jeg beder anstalten om at oplyse om det er et generelt problem, og hvilke overvejelser det i givet fald har givet eller giver anledning til, herunder om problemet har været omtalt i forbindelse

med besøg af Arbejdstilsynet i dette værksted.

Bortset fra ovenstående giver værkstederne, herunder deres bygningsmæssige stand og vedligeholdelse, mig ikke anledning til bemærkninger.

3.2.3. Fritidslokaler, skolen, biblioteket og kirken

De indsatte har mulighed for at benytte en sportshal i fritiden hvor de kan spille fodbold, badminton, basketball, volley mv. Der er højsiddende store vinduer på hallens ene langside. Sportshallen fremstod generelt pæn, men kunne godt trænge til at blive malet. Ifølge anstaltens drifts- og vedligeholdelsesplan vil det ske i løbet af år 2006.

Ved siden af sportshallen er der et konditorum med to store vinduespartier. I dette rum kan de indsatte dyrke styrketræning. Konditorummet fremstod beskidt. Inventaret i rummet er af ældre dato, men funktionelt. Der er fem maskiner til styrketræning, syv træningsbænke og en del løse håndvægte. På væggen er opsat indrammede øvelsesprogrammer. Det blev oplyst at der altid er opsyn i kondilokalet, og at anstalten er koblet på Sdr. Omme-modellen. Denne model indebærer bl.a. at den indsatte for at kunne benytte konditorummet skal være i besiddelse af et 'green card'. Dette kort kan kun udstedes hvis den indsatte aflægger en ren urinprøve, og kortet kan inddrages hvis den indsatte senere aflægger en positiv urinprøve. Træning foregår i øvrigt under vejledning af særligt uddannet personale som skal være til stede når de indsatte træner med løse vægte som højst må have en totalvægt på 30 kg. Direktoratet har i brev af 16. juni 2005 orienteret fængslerne om at direktoratet har godkendt ordningen som skal indføres i alle fængslerne. Direktoratet har i brev af 22. juni 2005 til mig oplyst at de tre første fængsler starter implementeringen i 4. kvartal 2005, og at alle fængsler forventes at have indført ordningen med udgangen af 2007.

Jeg beder anstalten om at uddybe det oplyste under inspektionen om at anstalten er 'koblet på Sdr. Omme-modellen'.

Anstalten ved Herstedvester har derudover et musiklokale som de indsatte kun må anvende i begrænset omfang. Musiklokalet er veludstyret, men det er forholdsvis småt, hvorfor maks. 5-6 personer kan anvende det samtidig. Der er et stort vindue i lokalet, så det fremtræder meget lyst. Af instrumenter er der bl.a. et keyboard, to trommesæt, fire stortrommer mv. Ligesom ved inspektionen i 1996 gav rummet indtryk af et nærmest overfyldt lokale.

Skolen, der ligger i samme bygning som afdeling U, består af en gang hvorfra der er fire undervisningslokaler, et edb-rum, et depot, to kontorer, et køkken der kan bruges i undervisningsøjemed, og toiletfaciliteter. Undervisningslokalerne er lyse. I et af lokalerne var et undervisningshold på tidspunktet for besigtigelsen i færd med temalæsning. Der var tilrøget i lokalet, og inventaret var slidt.

I forbindelse med inspektionen i 1996 henstillede ombudsmanden at der skete udskiftning af skolens inventar. Den 2. januar 2003 underrettede direktoratet ombudsmanden om at udskiftning af inventar nu var sket.

Jeg anmoder om oplysning om hvorvidt udskiftningen af inventaret i skolen skete med helt nyt inventar eller gammelt renoveret inventar, og om eventuelle planer med hensyn til udskiftning af det inventar som (allerede nu) er slidt.

Biblioteket kan anvendes hver tirsdag og fredag i tidsrummet kl. 16-17 hvor der er en bibliotekar til stede. Her kan de indsatte låne bøger, aviser, cd'er og dvd'er. Biblioteket, der ligger umiddelbart ved siden af skolen, er et stort, aflangt lokale med mange grønne planter og et stort udvalg af udlånsmateriale.

Kirken er en selvstændig bygning med en entre, toiletfaciliteter og et stort kirkelokale

(ca. 6 x 10 meter) med skråt loft. Kirkerummet fremtrådte pænt og lyst med tolv små højsiddende vinduer og et stort vindue. Kirken anvendes også til bl.a. talsmandsmøder.

Fritidslokalerne, skolen, biblioteket og kirken giver mig ikke anledning til bemærkninger ud over mit spørgsmål om udskiftning af inventar.

3.2.4. Købmandsbutikken

Under inspektionen besøgte jeg købmandsbutikken som er ca. 6 x 10 meter. Pladsen er trang da der er mange varer i butikken på et forholdsvis lille areal. Ud over at hylderne og kølediskene var fyldt op, var der tillige varer oven på køle/fryseskabene og på gulvet. De indsatte har ikke mulighed for at gå rundt i butikken og udvælge deres varer, men bliver ekspederet over en disk. Butikken fremstod pæn og ren med et bredt – men begrænset – udbud af varer.

For så vidt angår købmandsordningen generelt, herunder priser, henviser jeg til punkt 5.1.1 nedenfor.

3.2.5. Besøgsafdelingen

Besøgsafdelingen er beliggende i samme bygning som anstaltens administration. Der er i alt fem besøgslokaler hver på ca. 2,5 x 4 meter, dog er et af lokalerne lidt større. Besøgslokalerne ligger ud til en aflang gang. I den ene ende af gangen er der opstillet et køleskab, lidt legetøj, en mikrobølgeovn og en automat hvorfra der kan købes kaffe, te mv. I administrationsbygningen er to automater med sodavand og slik mv. som de besøgende kan benytte. Det er et privat firma der står for driften af automaterne. I tilslutning til besøgslokalerne er der et toilet.

Før besøget kan afholdes, skal den besøgende igennem en detektorkarm der ligger i et rum for sig på den modsatte side af gangen fra besøgslokalerne. I detektorrummet er der endvidere skabe som den besøgende skal anvende til opbevaring af de effekter

som de besøgende ikke må medbringe i besøgslokalet.

Besøgslokalerne er malet grønne og blå, og på væggen er et aflangt billede. Lokalerne indeholder et stort vindue uden tremmer hvor det er muligt at trække et gardin for, en håndvask, en sofa/briks og et bord med to stole. Derudover er der et skab til opbevaring af lagener og kondomer. Under inspektionen var samtlig skabe tomme.

Jeg er bekendt med at direktoratet den 5. november 2004 har udsendt en skrivelse til kriminalforsorgens fængsler og arresthuse om forbedring af besøgsforholdene. Skrivelsen er udfærdiget på baggrund af en indstilling fra en arbejdsgruppe og omhandler minimumskrav og egentlige forbedringer. Blandt minimumskravene er det bl.a. anført at besøgsrummene skal være indrettet med et skab med kondomer og engangslagener mv. der er tilgængeligt uden at den indsatte skal kontakte personalet.

Jeg beder anstalten om nærmere at redegøre for hvilke rutiner personalet har i forbindelse med påfyldning af lagener og kondomer i besøgslokalernes skabe.

Der var huller i enkelte af møblerne.

Besøgslokalerne har en rimelig størrelse og fremstod, bortset fra disse enkelte huller, generelt i en rimelig vedligeholdelsesstand, men havde ikke en venlig besøgsatmosfære. Jeg henviser til § 3, stk. 1, i besøgsbekendtgørelsen (nr. 376 af 17. maj 2001) og til den nævnte skrivelse fra direktoratet hvor det er opremset hvad der kan lægges vægt på i forbindelse med indretning af besøgslokalerne så de opfylder nævnte bestemmelse.

Jeg anmoder anstalten om at overveje hvordan besøgslokalerne kan gøres mere indbydende, og jeg beder om underretning om resultatet heraf.

Det lokale der er lidt større end de øvrige, er – ud over ovenstående inventar – indrettet med legetøj som de besøgendes børn kan benytte. På gangen var der endvidere som nævnt også lidt legetøj.

Af afsnittet om minimumskrav i ovennævnte skrivelse af 5. november 2004 fra direktoratet fremgår det tillige at der skal være et passende udvalg af legetøj der efter institutionens vurdering er egnet til at stimulere kontakten mellem den indsatte og den indsatte børn. Jeg henviser i den forbindelse også til justitsministerens svar af 13. april 2005 på spørgsmål nr. 48 og 49 af 11. marts 2005 fra Folketingets Retsudvalg hvori denne skrivelse er omtalt.

Jeg har noteret mig at der er indrettet et rum specielt med henblik på afvikling af besøg hvori der deltager børn, men at der tillige er legetøj på gangen således at der også er legetøj til rådighed for børn i de andre rum.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i øvrigt i det nævnte brev af 5. november 2004 som egentlige forbedringer bl.a. anført at der i de lukkede fængsler bør være et besøgslokale for hver 15-20 indsatte. Egentlige forbedringer omfatter anbefalinger som direktoratet vil inddrage i forbindelse med nybyggeri og større ombygninger, og som direktoratet forventer at institutionerne er opmærksomme på ved prioriteringen af deres vedligeholdelsesmidler i det omfang det kan lade sig gøre. Hvis det ikke er tilfældet, kan ansøgning om særbevilling indgives til direktoratet.

Anstalten oplyste under inspektionen at anstalten gennem flere år har ønsket en ny besøgsafdeling, bl.a. med besøgslejligheder. Der foreligger et projekt af ældre dato herom.

Jeg beder om nærmere oplysninger om dette projekt.

I anden sammenhæng oplyste ledelsen under den afsluttende samtale at de indsatte kan få mange besøg i anstalten. Af de interne regler for besøg fremgår det at der afvikles besøg fem dage om ugen, og at der er i alt syv besøgsmoduler hvoraf tre har en varighed af 1½ time og resten af 1 time og 15 minutter. Hvis alle lokaler benyttes samtidigt, kan der således afvikles i alt 175 besøg om ugen.

Jeg har noteret mig det oplyste under inspektionen og går på baggrund heraf ud fra at der efter anstaltens opfattelse ikke er behov for flere end fem besøgslokaler. For en ordens skyld beder jeg dog anstalten om at oplyse om det er korrekt antaget.

3.2.6. Udendørsarealer

Inden for fængslets mure er der to store grønne områder der er adskilt af nogle bygninger. Det ene areal i den nordlige ende af fængselsområdet bliver brugt til gårdture hvor der er en slaggebelagt 'bane' til brug for gårdture, motion og lignende. På dette grønne areal er der opsat fodboldmål så der kan spilles fodbold eller udøves andre sportsaktiviteter. Fængselsmuren ved dette areal er dekoreret med en pastelfarvet frise hvilket som anført i rapporten fra inspektionen i 1996 kvikker en del op på den ellers grå (og nedslidte) mur. I den anden ende af dette areal er der opstillet borde og bænke samt et overdækket skur så det er muligt at sidde i tørvejre.

Det andet grønne areal der ligger i den sydlige ende af fængselsområdet, er prydet med et lille havebassin med planter omkring. Det er anlagt af en af de indsatte.

4. Arbejde, undervisning og fritid

4.1. Arbejde mv.

Anstalten har 125 arbejdspladser der (som det til dels også fremgår af pkt. 3.2.2) er fordelt på montageværksted, bogbinderi, kuvertfabrikation, bygningsvæsen, produkti-

onsskole, terapi, bibliotek samt gangmænd. Der er oplysning om beskæftigelsesmulighederne i anstaltens interne regelsamling. Det fremgår heraf tillige at indsatte kan være beskæftiget med celledarbejde hvor den indsatte alle hverdage skal møde på montageværkstedet med henblik på aflevering og udlevering af arbejde. Der er endvidere krav til hvor meget en indsat skal producere ved celledarbejde. Opfyldes dette krav ikke, vil den indsatte blive betragtet som beskæftigelsesværende.

De indsatte på visitationsafdelingen (afdeling Q) er ikke beskæftiget på et af værkstederne, men på afdelingen, og beskæftigelsen omfatter montagearbejde eller projektarbejde. Ifølge husordenen for afdelingen foregår beskæftigelse som hovedregel i afdelingens aktivitetsrum, men de indsatte kan også være beskæftiget på et af anstaltens værksteder eller arbejdshold.

Af husordenen for afdeling H som huser anstaltens dårligt fungerende indsatte, fremgår det at afdelingens formål er at de indsatte indgår i et ADL-projekt (almindelig dagligdags livsførelse). Det fremgår tillige at der er arbejds-/aktivitetspligt på selve afdelingen, men at det dog på de daglige møder kan bestemmes at de (bedst fungerende) indsatte skal arbejde ude i anstalten. Indsatte fra afdeling H beskæftiges i terapien, jf. nedenfor.

Det blev oplyst at anstalten i princippet har fuld beskæftigelse, men at det i perioder kan knibe med at have nok arbejde. Anstalten skal ifølge resultatkontrakten med direktoratet have en beskæftigelsesgrad på mindst 90 % (målt i forhold til den faktiske belægning) og havde i december 2004 en beskæftigelsesgrad på 86,6 %. De indsatte som er syge, indgår ikke i tallene for beskæftigede, så reelt er beskæftigelsesgraden større. Ifølge anstalten er der således reelt tale om en beskæftigelsesgrad på 96 % hvis de sygemeldte indsatte medregnes. De resterende 4 % der ikke er beskæftigede, er indsatte som ikke kan indordne sig på værkstederne mv.,

og isolerede indsatte. Disse indsatte tilbydes cellearbejde.

De enkelte værksteder kan beskæftige mellem 14 og 25 indsatte, skolen kan beskæftige 20 indsatte, og 18 indsatte kan være beskæftiget i terapien. Der er dog et stort sygefravær blandt de indsatte i terapien, og det er derfor sjældent at alle de indsatte der er tilknyttet terapien, er på arbejde samtidig.

På værkstederne er de indsatte beskæftiget med forskellige pakke- og monteringsopgaver mv. som (på inspektionstidspunktet) bl.a. omfattede samling og pakning af diodecycellygter med et automatisk tænd- og sluksystem, linealer, konvolutter til cd'er, sammenlægning af klude mv.

I bogbinderiet (som kan beskæftige 21 indsatte) består arbejdet bl.a. i samling af ringbind og tidsskriftkassetter. Det blev oplyst at der udelukkende anvendes genbrugspap. Af yderligere arbejde som blev udført på dette værksted, kan bl.a. nævnes samling af farvekort, diverse reklameskilte, beskyttelsespap/-rammer til møbler og billeder, underskriftsmapper, hængemapper mv. Det blev under rundgangen på dette sted oplyst at bogbinderiet indbinder ca. 300-400 bøger om året, og herunder kan indbinde med f.eks. guldtryk. I et mindre lokale samles der etuier til ordenskapitlet og æsker til smykker mv. som aftages af museer og guldsmedeforretninger. Ligesom ved inspektionen i 1996 blev det oplyst at sidstnævnte kundegruppe bliver mindre og mindre som følge af at der nu i stigende omfang anvendes plastikæsker.

Kuvertmageriet blev som tidligere nævnt ikke besigtiget. Det blev oplyst at dette værksted ikke længere er rentabelt, og at det derfor overvejes at lukke det.

Jeg anmoder om underretning om udfaldet af disse overvejelser og om eventuelle overvejelser eller planer om anden beskæftigelse til erstatning herfor.

I terapien modtages indsatte på psykiatrisk indikation for beskæftigelse i dagtimerne, jf. orientering nr. 1-13 i anstaltens regelsamling om terapi, husflid og husflidshandel. Det er hovedsageligt indsatte fra afdeling H og enkelte fra afdeling O der er beskæftiget på dette værksted som kan beskæftige 12-15 indsatte. På værkstedet udføres forskellige træ- og læderarbejder der sælges i anstalten fra en lille butik der findes i et særskilt lokale i værkstedet. De indsatte kan tillige være beskæftiget med syning.

I produktionsskolen beskæftiges 10-12 indsatte som hører til gruppen af indsatte som det er svært at anbringe på de øvrige værksteder, men som dog er bedre fungerende end de indsatte i terapien.

Det blev oplyst at 90 % af det arbejde som de indsatte udfører på værkstederne, udføres for privatkunder (som stiller krav til kvaliteten af arbejdet mv.).

Det blev endvidere oplyst at anstalten sammen med direktoratet på grund af det særlige klientel som anstalten har, arbejder på at skaffe mere beskæftigelse der ikke er produktionsorienteret. Der er planer om eventuelt at omlægge (dele af) beskæftigelsen i anstalten. Som eksempel nævnte anstalten behandlingsinitiativer med henblik på at øge de indsattes sociale kompetencer.

Anstalten har udarbejdet skriftlige visioner for anstalten. Heraf fremgår det bl.a. at det er en af anstaltens intentioner at aktivitetspligten skal funderes på et behandlingsmæssigt grundlag. Det er videre anført at der skal tilbydes beskæftigelse i form af arbejdsplaceringer, uddannelsestilbud og fritidsaktiviteter hvor hensynet til klientellets egenart og forudsætninger prioriteres frem for en eventuel økonomisk rentabilitet.

Jeg er bekendt med at et af direktoratet nedsat beskæftigelsesudvalg har afgivet indstilling den 22. oktober 2002. Udvalgets opgave var at overveje behovet for en tilpasning af beskæftigelsen af blandt andre de indsatte til den udvikling der er sket i samfundet, og til det klientel som kriminalfor-

sorgen modtager. 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 Renbæk har direktoratet i brev af 29. juni 2004 oplyst at udvalgets forslag kun i mindre grad er blevet tilgodeset i flerårsaftalen 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 hvad der skete på denne temadag.

Jeg har ingen bemærkninger til (arten af) de arbejdstilbud som findes i Anstalten ved Herstedvester, men jeg har noteret mig det oplyste om omlægning af beskæftigelsen for de indsatte i anstalten. Jeg anmoder om nærmere oplysninger om hvad der videre sker vedrørende dette spørgsmål.

Det blev oplyst at aflønning i alle tilfælde sker ved timeløn og med mulighed for bonus, samt at der efter en generel beslutning fra direktoratet ikke anvendes akkord. Det er dog i anstaltens interne regler angivet at der kan anvendes akkord (og bonusordninger), jf. beskæftigelsesbekendtgørelsens §§ 7 og 12. Det fremgår i øvrigt heraf at der efter fire og efter yderligere otte uger kan udbetales henholdsvis stabilitets- og kompetencetillæg, jf. også § 9 i beskæftigelsesbekendtgørelsen (nr. 372 af 17. maj 2001).

Efter § 7, stk. 1, i beskæftigelsesbekendtgørelsen kan akkord alene anvendes til indsatte der udfører montagearbejde, og til indsatte i arresthusene. Jeg forstår på denne baggrund det af anstalten oplyste sådan at de indsatte der arbejder i montage, også aflønnes med timeløn.

Jeg anmoder om oplysning om hvorvidt det oplyste under inspektionen om den generelle beslutning fra direktoratet om ikke at anvende akkord alene vedrører Anstalten ved Herstedvester. Jeg beder tilige om oplysning om baggrunden for denne beslutning. Hvis det anførte i de interne regler om akkord ikke afspejler de faktiske forhold i anstalten, går jeg ud fra at det vil blive slettet i reglerne.

Af husordenen for afdeling H fremgår det at de indsatte på denne afdeling alle får udbetalt sygedusør som dog ud fra et lægeligt skøn kan inddrages.

Det fremgår i øvrigt af anstaltens interne regler at anstalten forsøgsvis har indført en ordning således at der er mulighed for at den svageste gruppe indsatte kan kompenseres lønmæssigt for en begrænset arbejdssevne. Ordningen gælder alene for indsatte der er beskæftiget i terapien, produktionsskolen, indvendigt jordhold og montage, og forudsætter at der er truffet en aftale om at den indsatte i visse tilfælde kan hjemsendes til afdelingen til anden form for godkendt beskæftigelse. Denne beskæftigelse kan omfatte f.eks. rengøring af egen celle eller småopgaver i afdelingen og vil kunne honoreres med op til to timers vederlag.

Jeg anmoder om oplysning om erfaringerne med denne forsøgsordning.

Blandt anstaltens interne regler er desuden retningslinjer for brug af afdeling D i forbindelse med beskæftigelsesvægning, jf. straf fuldbyrdelseslovens § 64, stk. 1, nr. 2, hvorefter en indsat der nægter at være beskæftiget med en af institutionen godkendt aktivitet, skal opholde sig i eget opholdsrum eller på andet anvist sted. Det fremgår af disse retningslinjer at afdelingslederen kan træffe beslutning om anbringelse på afdeling D i arbejdstiden. Det fremgår endvidere at anbringelse skal ske i en celle der så vidt muligt er tømt for inventar, bortset fra stol og bord,

og at den indsatte ikke må medbringe aviser, bøger eller lignende, men alene tobak.

Det fremgår af forarbejderne til straffuldbyrdelseslovens § 64, stk. 1, nr. 2, at det er en forudsætning for anvendelse af særligt opholdssted at det sker af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, sp. 3632 ff). Under pkt. 5.6.8.2. er om reaktioner i anledning af tilsidesættelse af beskæftigelsespligten anført følgende:

‘... der bør alene kunne reageres med økonomiske virkemidler.

Efter AUF-udvalgets opfattelse bør det bero på den enkelte institutions interne regler og muligheder, hvor den dømte skal opholde sig i arbejdstiden, så længe arbejdsvægringen vedvarer.

...

AUF-udvalgets og arbejdsgruppens forslag har været gennemført forsøgsvis i kriminalforsorgens institutioner siden 1. januar 1993.

Det er i den forbindelse forudsat, at indsatte, der er fraværende fra beskæftigelse, kan tilbringe arbejdstiden i særlige lokaliteter, herunder eventuelt enrumsafdelinger. Det skyldes, at beboelsesafsnittene ofte ikke er personalebemandet i arbejdstiden. Man er imidlertid opmærksom på, at den særlige placering af de indsatte kan opfattes som havende en pønål karakter.

...

Rådet har endvidere ingen indvendinger imod, at den beskrevne praksis vedrørende udelukkelse fra fællesskab af sikkerhedsmæssige grunde, der er fulgt under forsøgsordningen, fortsættes.

...’

I forbindelse med min inspektion af Statsfængslet Møgelkær har direktoratet erklæret sig enig med mig i at anbringelse i særlig afdeling/opholdsrum af arbejdsvægrende i arbejdstiden er en praktisk foranstaltning (begrundet i ordens- og sikkerhedshensyn idet der normalt ikke er personalebemanding på afdelingerne i arbejdstiden), og ikke

(også) en form for sanktion. I sagen vedrørende min inspektion af Statsfængslet Søby-søgård har jeg endvidere tilkendegivet at der ikke i de gældende regler ses at være hjemmel til ud fra ‘arbejdsmotiverende hensyn’ at træffe beslutning om at arbejdsvægrende indsatte i arbejdstiden skal opholde sig i bestemte rum og under bestemte vilkår.

Jeg går ud fra at anbringelse på afdeling D sker i overensstemmelse hermed. Jeg anmoder anstalten om at oplyse nærmere om praksis for anbringelse af beskæftigelsesvægrende på afdelingen.

Jeg beder endvidere om oplysning om baggrunden for at cellen inden anbringelse så vidt muligt skal tømmes for inventar, bortset fra stol og bord, og at den indsatte ikke må medbringe f.eks. læsestof. Jeg henviser til det anførte om at anbringelse i særlig afdeling eller opholdsrum alene er en praktisk foranstaltning og ikke må have pønål karakter eller ske for at motivere de indsatte til at arbejde.

4.2. Undervisning

Al undervisning foregår i skolen og på deltid, dvs. at de indsatte skal arbejde (i beskæftigelsestiden) når de ikke har timer i skolen. Af anstaltens interne regler fremgår det at undervisningstiden dagligt ligger mellem kl. 7.30 og 12.00.

Anstalten ved Herstedvester orienterer i anstaltens informationsfolder til nyindsatte om muligheden for undervisning i almene fag, og anstalten har udarbejdet en folder om undervisning samt en håndbog for skolens elever. Anstalten oplyste under inspektionen at anstalten er tildelt 3½ årsværk i lærerkræfter.

Der undervises mellem 2 og 18 lektioner pr. uge. På tidspunktet for inspektionen var der i alt 33 tilmeldte til undervisning fordelt på ni undervisningshold, heraf to hold specielt for udlændinge. Det blev oplyst at flere af disse udlændinge skal udvises efter endt

afsoning, men undervises i 'fængselsdansk' og engelsk.

Undervisningstilbuddene omfatter (i øvrigt) undervisning i folkeskolens 9. og 10. klasse (trin I og II) og navnlig i fagene dansk, engelsk og matematik, jf. bekendtgørelsen om undervisning mv. inden for almen voksenuddannelse (som er gengivet delvis i håndbogen for skolens elever). Anstalten tilbyder desuden specialundervisning på alle niveauer. Der er specielle hold for ordblinde og for indsatte på 'førtrin'.

Anstaltens undervisningstilbud omfatter ikke undervisning på hf-niveau. Indsatte fra Anstalten ved Herstedvester kan transporteres til Statsfængslet i Vridsløselille og deltage i undervisning i hf-fag dér, men anstalten har dårlige erfaringer hermed idet de indsatte bliver behandlet dårligt af de indsatte i Statsfængslet i Vridsløselille. Indsatte der ønsker at tage hf-fag, kan tage fagene som selvstudium hvilket også fremgår af anstaltens folder hvor betingelserne for at blive tilmeldt selvstudium tillige er angivet.

Under inspektionen oplyste anstalten at enkelte indsatte er selvstuderende, men at anstalten (af mentalhygiejniske grunde) helst ikke har selvstuderende. Anstalten oplyste endvidere at anstalten følger med i om indsatte der er selvstuderende, også reelt studerer, men ikke har ressourcer til at støtte de indsatte der ønsker at være selvstuderende.

Det fremgår i øvrigt generelt af folderen at indsatte som har ønsker ud over folkeskolen, sammen med anstaltens skole kan få udarbejdet en uddannelsesplan der indføres i den indsattes handleplan.

Talsmændene klagede generelt over at mulighederne for uddannelse i anstalten er meget begrænsede i de tilfælde hvor den indsatte har taget en 9. eller 10. klasses eksamen, og at der kun i meget få tilfælde gives tilladelse til selvstudium til hf. Også nogle af de indsatte som jeg talte med, klagede over at de ikke kunne få undervisning på højere niveau, herunder hf-undervisning.

Under inspektionen af anstalten i 1996 blev spørgsmålet om anstaltens undervisningstilbud for blandt andre de i forvejen veluddannede også rejst af indsatte som ombudsmanden havde samtaler med. Spørgsmålet blev dog ikke behandlet nærmere i rapporten.

Jeg anmoder om anstaltens skriftlige bemærkninger vedrørende talsmændenes klage over manglende muligheder for uddannelse på højere niveau – som kan lade sig gøre i de andre lukkede fængsler. Jeg beder tillige direktoratet om en udtalelse herom.

Ved inspektionen i 1996 fik ombudsmanden tillige oplyst at anstaltens ressourcer til ordblindeundervisning – muligvis periodevis – ikke dækkede behovet. Ombudsmanden forstod at direktoratet i givet fald – eventuelt periodevis – ville være indstillet på at imødekomme ansøgninger om yderligere timer.

Under inspektionen denne gang fik jeg indtryk af at der ikke (generelt) er problemer med at efterkomme behovet for undervisning af ordblinde eller specialundervisning i øvrigt. Jeg foretager mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Det blev oplyst at der foruden almindelig skoleundervisning foregår værkstedsundervisning som et supplement til den ordinære AVU-undervisning. Der kan være 6-8 hold.

Jeg anmoder om nærmere oplysninger om denne undervisning.

Jeg anmoder anstalten om at oplyse om der er venteliste til undervisning i anstalten.

Det blev desuden under inspektionen oplyst at anstalten har købt ni brugte pc'er af direktoratet til undervisningsbrug, men at egentlig pc-undervisning udelukkende foregår som selvstudium. Anstalten oplyste at an-

stalten 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. Under hånden havde anstalten dog fået afslag fra direktoratet.

Jeg anmoder direktoratet om at oplyse baggrunden for dette afslag og om anstalten nu har fået en egentlig tilbagemelding herom. Jeg anmoder 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.

På baggrund af det oplyste om at anstalten har købt brugte pc'er af direktoratet, går jeg ud fra at direktoratet har videregivet alle de brugte pc'er som ombudsmandsembedet har givet direktoratet til brug i kriminalforsorgens institutioner, men for en ordens skyld beder jeg direktoratet om at oplyse om det er korrekt taget.

4.3. Fritid

I den bygningsmæssige gennemgang under pkt. 3 er beskrevet (nogle af) mulighederne for fritidsaktiviteter i Anstalten ved Herstedvester. Som det fremgår heraf, har de indsatte på de enkelte afdelinger mulighed for bl.a. at komme i gymnastiksalen og i kondirum mv. Der er også mulighed for forskellige udendørsaktiviteter på gårdtursarealerne. De indsatte har desuden adgang til biblioteket og til gudstjenester i kirken. I den ene af anstaltens informationsfoldere oplyses det at der er skemalagte fritidsaktiviteter hver dag undtagen torsdag (hvor der er købmandshandel), og hvilke aktiviteter der er mulighed for at deltage i. I de andre foldere som indgår i anstaltens regelsamling, henvises til særskilt opslag på afdelingerne for så vidt angår oplysning om anstaltens fritidsaktiviteter.

Under inspektionen blev det oplyst at fritiden er skemalagt på ugebasis og primært omfatter de aktiviteter som de indsatte efterspørger. Fritidsaktiviteterne foregår i tidsrummet mellem kl. 15.10 og 21.00, dog ikke i gårdturstiden (bortset fra bogbindingskurser fordi der anvendes en værkfører som kun kan undervise på det nævnte tidspunkt). De enkelte aktiviteter har en varighed på 1-1½ time.

De skemalagte fritidsaktiviteter omfatter bl.a. løb, fodbold, badminton, bordtennis og kondi. Derudover er der husflid hvor de indsatte bl.a. kan lave læderarbejde, og – som nævnt – kurser i bogbinding. De indsatte har endvidere mulighed for at spille musik i musiklokalet, men dog kun i begrænset omfang, jf. pkt. 3.2.3.

Jeg anmoder anstalten om at uddybe denne oplysning om begrænset anvendelse af musiklokalet.

Hvis de indsatte ønsker at deltage i en skemalagt fritidsaktivitet, skal de tilmelde sig. Tilmelding skal ske hver uge idet anstalten ellers risikerer at der står indsatte tilmeldt som ikke længere ønsker at deltage i den pågældende aktivitet (eller som ikke længere er indsat i anstalten).

De enkelte aktiviteter afvikles i hold, og på hvert hold er der plads til 12 indsatte. Hvis der er flere tilmeldte end der er plads til, etableres der en venteliste. De indsatte kan tilmelde sig alle de aktiviteter de ønsker, dog kan de ikke tilmelde sig begge kondihold.

Det blev oplyst at mellem 25 % og 30 % af de indsatte deltager i anstaltens fritidsaktiviteter.

Anstalten har ikke noget fritidsudvalg, men de indsatte har etableret en kulturklub (Klub 1000) som dog ikke var aktiv på tidspunktet for inspektionen. Denne klub (som også er omtalt i rapporten vedrørende inspektionen i 1996) har bl.a. arrangeret caféaftener, banko, koncerter mv. Der er oplysning om muligheden for at tilmelde sig den-

ne klub i anstaltens informationsfolder hvoraf det fremgår at det koster 5 kr. om ugen at være medlem af klubben.

Jeg beder om muligt anstalten om at oplyse årsagen til at denne klub ikke er aktiv, og om anstalten (af denne grund) har overvejet et etablere et fritidsudvalg.

Jeg beder 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.

Spørgsmålet om fritidsaktiviteter er indgået i det ovennævnte af direktoratet nedsatte beskæftigelsesudvalgs arbejde. Jeg henviser til pkt. 4.1.

...

6. Andre forhold

...

6.8. Handicaptilgængelighed

Jeg har af egen drift rejst en sag om handicaptilgængelighed til kriminalforsorgens institutioner. I et brev af 15. juni 2004 har Direktoratet for Kriminalforsorgen orienteret mig om en kortlægning der har været foretaget af handicaptilgængeligheden.

Der er, som det fremgår af pkt. 3.1, foretaget ombygning og indrettet faciliteter til kørestolsbrugere på afdeling A. Om de ændringer der på tidspunktet for inspektionen var foretaget, henviser jeg til omtalen heraf i dette afsnit.

Som det fremgår af dette afsnit, har direktoratet bevilget 395.000 kr. til indretning af faciliteter til kørestolsbrugere på afdeling A. Jeg talte under inspektionen med en indsat kørestolsbruger på denne afdeling. Han anførte at forholdene for kørestolsbrugere – på trods af de forskellige bygningsmæssige ændringer mv. der er lavet – ikke er gode, bort-

set fra ændringerne i køkkenet og i toilet- og baderummet.

Den indsatte oplyste bl.a. at den rampe som var sat op til afdeling A, er for stejl, og at han derfor var nødt til at holde fast i gelænderet og læne sig fremover på vej op ad rampen for ikke at falde bagover – hvilket var sket en gang.

Han oplyste endvidere at den liste som er sat op på gangen på afdelingen for at han skulle kunne gå med støtte langs væggen, er ubrugelig fordi han ikke kan gribe om den.

Han nævnte i den forbindelse at en repræsentant for Dansk Handicap Forbund havde været ude at se på forholdene og var kommet med forslag, men at disse forslag ikke var gennemført fuldt ud fordi de var for dyre.

Videre nævnte han at han ikke kan vende rundt med sin kørestol inde i cellen når han har protese på, men er nødt til at køre ud på gangen og vende.

Han nævnte endvidere at han ikke har mulighed for at komme hverken i skolen, på biblioteket, i gymnastiksalen eller i husfliden, og at han derfor er udelukket fra at deltage i aktiviteter disse steder. Han kan komme udenfor, men da (fliserne i) gårdtursarealet hælder, er det svært for ham at komme rundt på arealet; for at komme rundt skal han hele tiden korrigere kørestolen med den ene arm hvilket er hårdt for armen.

Den indsatte arbejdede i bogbinderiet hvor han beskrev adgangsforholdene som 'til at leve med'.

Under den afsluttende samtale med ledelsen oplyste denne at bl.a. Dansk Handicap Forbund havde været inddraget i forbindelse med etablering af rampen mv., og at flere ting, herunder rampen, var bygget om. Ledelsen oplyste at der var brugt i alt 3-400.000 kr. på bygningsmæssige ændringer med henblik på at gøre anstalten mere egnet for kørestolsbrugere. Ledelsen var ikke sikker på om også Dansk Center for Tilgængelighed havde været ude at kigge i anstalten, men mente at det var tilfældet. Anstalten

havde ikke fulgt de anbefalinger som var fremkommet, men havde lavet en 'skrabet' model. De bygningsmæssige ændringer mv. der var lavet, var dog godkendt af eksperter på området.

Jeg anmodede under inspektionen anstalten om at sende mig det materiale som anstalten har vedrørende disse forhold. Jeg bad anstalten om at foranledige en (fornyet) opmåling af rampen med henblik på spørgsmålet om hvorvidt den opfylder kravene i bygningsreglementet.

I brev af 19. juli 2005 har anstalten oplyst at anstalten har måttet konstatere at rampen ikke har haft den korrekte hældning. Anstalten har videre oplyst at en rampe efter anstaltens opfattelse ikke er en praktisk løsning på problemet med adgang til afdelingen, og at anstalten derfor har bestilt en løfteplatform (elevator) som forventedes leveret ca. fire uger senere.

Anstalten har vedlagt et notat om yderligere foranstaltninger som ville blive udført. Det drejer sig om etablering af en rampe til skolen/biblioteket som overholder de regler/normer der er gældende for kørestolsbrugere, adgang til gymnastiksal/konditorium, fjernelse af dørtrin til opholdsstue og vaskerum, udskiftning af bordkomfuret i køkkenet da det nuværende bliver varmt uden for selve kogepladerne, og vending af en låge på underskabet under ovnen. Anstalten har oplyst at anstalten vil orientere mig når foranstaltningerne er udført, og at jeg samtidig vil få tilsendt det udbedte materiale vedrørende de bygningsmæssige ændringer.

Det er efter min opfattelse beklageligt at den rampe der i sin tid blev opsat, ikke har overholdt de gældende krav for hældningen. Da rampen nu vil blive erstattet af en elevator, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Jeg har noteret mig det oplyste om de øvrige bygningsmæssige ændringer, herunder at jeg vil blive underrettet når de er

udført. Jeg går ud fra at det heraf vil fremgå hvilken løsning der findes med hensyn til adgangen til gymnastiksalen og konditoriet.

Jeg afventer i øvrigt det materiale som jeg har udbedt mig.

...

6.10. Rygepolitik

I afdeling A er et af fællesrummene, som nævnt under pkt. 3.1, et ikke-rygerfællesrum. Det blev omdannet hertil i januar 2005. Jeg er efterfølgende af anstalten orienteret om at det på denne afdeling er aftalt at der fremover kun må ryges på egen celle og i tv-stuen, begge steder for lukket dør. På de øvrige afdelinger er det tilladt at ryge ikke kun på cellerne, men også på gangarealer og i fællesrum, herunder køkkener. Det er forbudt at ryge i såvel sportshal som konditorium, men under inspektionen stod der askebægre rundt omkring i disse lokaliteter.

En af de indsatte som jeg talte med, efterspurgte en rygepolitik i anstalten. Han oplyste at han dagligt udsættes for passiv rygning blandt andet i den afdeling hvor han bor, på sin arbejdsplads, i træningslokalet og i kirken. Der er ikke indrettet særlige rum til de indsatte og/eller de ansatte i anstalten hvor der kan ryges. Han oplyste at han både over for anstaltens ledelse og talsmandsgruppen havde rejst spørgsmålet om indførelse af en rygepolitik i anstalten.

Under samtalen anførte jeg over for den indsatte at de indsatte (og ansatte) efter min umiddelbare opfattelse har krav på at kunne færdes i et røgfrit miljø i anstalten, og at jeg ville rejse spørgsmålet over for ledelsen.

Under min afsluttende samtale med ledelsen oplyste denne at anstalten har en rygepolitik, og at spørgsmålet om rygning ofte har været drøftet i anstalten. Ledelsen oplyste desuden at de bygningsmæssige forhold, herunder særligt de pladsmæssige forhold, vanskeliggør at der indrettes særlige rum hvor de indsatte kan ryge.

I forbindelse med svar til den indsatte som opfølgning på samtalen med ham bad jeg anstalten om nærmere oplysninger om anstaltens rygepolitik. Anstalten har i brev af 9. juni 2005 oplyst at anstalten fortsat overvejer hvordan anstalten mest hensigtsmæssigt kan indføre en rygepolitik vedrørende de indsatte. Da anstalten i den forbindelse er 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., har anstalten samme dag forelagt dette spørgsmål for direktoratet.

Af den nævnte bestemmelse fremgår det at tobaksrygning på bl.a. statslige døgninstitutioner, herunder fængsler, kun er tilladt i særskilte lokaler der indrettes til rygere. Hvis der ikke er mulighed for at benytte særskilte lokaler for rygere, tillades rygning i øvrige lokaler såfremt der samtidig træffes foranstaltninger der sikrer at ingen ufrivilligt generes af tobaksrygningen. Det fremgår ligeledes at vedkommende myndighed ved skiltning og lignende skal oplyse om reglerne for tobaksrygning i de pågældende lokaler.

Jeg har noteret mig det af anstalten oplyste og afventer underretning fra anstalten efter at anstalten har modtaget svar fra direktoratet.

Det tilføjes at jeg er bekendt med at direktoratet i forbindelse med behandlingen af en konkret sag tidligere har udtalt at det er overladt til de enkelte institutioner at sørge for at fastsætte bestemmelser lokalt der sikrer at loven om røgfrie miljøer overholdes. Jeg henviser til rapporten om min inspektion af Fængselsafdelingen Kærshovedgård.

Som nævnt stod der fyldte askebægre i gymnastiksalen og kondirummet selv om der (også) er rygeforbud i disse lokaler. Jeg anmoder anstalten om at oplyse nærmere om håndhævelse af rygeforbuddet disse steder.

...

7. Gennemgang af rapporter

Ved starten af inspektionen bad jeg om at modtage kopi af rapportmateriale vedrørende de seneste 10 sager om henholdsvis anbringelse i sikringscelle, anbringelse i observationscelle, anvendelse af håndjern og anvendelse af magt forud for den 8. december 2004 (varslingstidspunktet). Jeg modtog herefter 8 rapporter om anvendelse af håndjern, 9 rapporter om anvendelse af magt, 11 rapporter om anbringelse i observationscelle og 10 rapporter om anbringelse i sikringscelle. En af de 11 rapporter om anbringelse i observationscelle ligger imidlertid efter den 8. december 2004, og den indgår derfor ikke i gennemgangen nedenfor.

...

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.

...

8. 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.

9. Underretning

Denne rapport sendes til Anstalten ved Herstedvester, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i Anstalten ved Herstedvester."

NOTER: (*) FOB 1977, s. 260, FOB 1978, s. 722, FOB 1996, s. 363, FOB 1998, s. 694, FOB 1999, s. 641, FOB 2001, s. 743.

B. Inspektion af Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel

Straffuldbyrkelse. 3.7.

Den 13. december 2004 foretog ombudsmanden inspektion af Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel der er en arrestafdeling beregnet til nærmere angivne negativt stærke indsatte, herunder fortrinsvis negativt stærke indsatte som optræder alvorligt truende og/eller voldeligt.

Om de bygningsmæssige forhold udtalte ombudsmanden bl.a. at det umiddelbart forekom ham uforståeligt at der trods den omfattende ombygning og indretning af fængslet i 2004 til arrestafdeling ikke var etableret værkstedsfaciliteter, eller at et flexrum ikke var indrettet så det kunne benyttes til både fritidsaktiviteter og beskæftigelse.

Om de indsatte kom ombudsmanden bl.a. med bemærkninger til det forhold at der i afdelingen var placeret indsatte der ikke faldt ind under nogen af de kategorier som afdelingen ifølge interne retningslinjer er beregnet til.

Ombudsmanden kom endvidere med bemærkninger vedrørende forholdene for de indsatte i arrestafdelingen og rejste i den forbindelse spørgsmål om hvorvidt det af sikkerhedsmæssige og ordensmæssige grunde havde været nødvendigt at begrænse forholdene for de indsatte der ikke var overført på grund af vold eller trusler, som det var sket.

Afsnittene 6 (anbringelse på og tilbageførsel/overførsel fra afdelingen), 7 (erfaringerne med afdelingen) og 8 (andre forhold) er ikke medtaget i gennemgangen nedenfor, bortset fra afsnittene 8.1 og 8.2. (J.nr. 2004-3972-628).

Den 24. maj 2005 afgav ombudsmanden følgende rapport til Københavns Fængsler og Direktoratet for Kriminalforsorgen:

"1. Indledning

Som led i ombudsmandens inspektionsvirksomhed (jf. § 18 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand) foretog jeg og tre af embedets medarbejdere den 13. december 2004 inspektion af Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel. Til stede under inspektionen var blandt andre fængselsinspektøren i Københavns Fængsler og afdelingslederen for arrestafdelingen.

Inspektionen bestod i samtaler med arrestafdelingens ledelse og en personalerepræsentant, en rundgang i arrestafdelingen og samtaler med indsatte. Under min afsluttede samtale med arresthusets ledelse blev de indsattes klager forelagt for ledelsen, og de indsatte har efterfølgende modtaget et brev med svar på deres klager. I den forbindelse blev ledelsen bedt om at underrette mig om

nærmere angivne forhold. Nogle af de punkter som de indsatte fremkom med, er afsluttet i brevene til de indsatte, mens øvrige punkter er medtaget de relevante steder i gennemgangen nedenfor.

Inspektionen af Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel har ikke omfattet en gennemgang af rapporter som ellers normalt finder sted i forbindelse med inspektioner. Det skyldes at inspektionen fandt sted meget kort tid efter at afdelingen åbnede som arrestafdeling.

Det bemærkes at nogle af de i rapporten berørte emner hovedsagelig bygger på en efterfølgende gennemgang af det skriftlige materiale som jeg har modtaget fra arrestafdelingen og Direktoratet for Kriminalforsorgen, og således ikke blev særskilt drøftet under selve inspektionen.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Københavns Fængsler, Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel og Direktoratet for Kriminalforsorgen med henblik på eventuelle bemærkninger om fakti-

ske forhold som rapporten måtte give anledning til. Københavns Fængsler og Direktoratet for Kriminalforsorgen har i breve af henholdsvis 13. og 29. april 2005 fremsat sådanne bemærkninger som er indarbejdet i denne endelige rapport. Københavns Fængsler har tillige besvaret nogle af de spørgsmål som blev rejst i kursiv i den foreløbige rapport, og som jeg i følgebrevet hertil tilkendegav at jeg først ønskede svar på efter afgivelsen af den endelige rapport. Jeg har imidlertid medtaget disse bemærkninger med ændringer af det i kursiv anførte til følge.

2. Generelt

Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel er en særlig afdeling for negativt stærke indsatte. Afdelingen, der organisatorisk hører under Københavns Fængsler, er beliggende på Københavns Politigård og har plads til 25 indsatte. Afdelingen blev officielt indviet den 24. september 2004, men modtog ikke indsatte før den 4. oktober 2004.

Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel er oprettet på baggrund af en aftale som regeringen og Dansk Folkeparti indgik den 2. marts 2004 om at udvide kapaciteten i kriminalforsorgen, herunder ved oprettelse af en særlig sikret arrestafdeling i Politigårdens Fængsel. I en pressemeddelelse som blev udsendt samme dag, er bl.a. anført følgende om oprettelsen af Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel:

'... Oprettelsen af 25 pladser i en særligt sikret arrestafdeling i Politigårdens Fængsel skal imødekomme behovet for egnede pladser til negativt stærke fanger, herunder rockere. Dette behov forventes yderligere forøget i den kommende tid som følge af politiets og skattevæsenets målrettede indsats mod rockerkriminalitet. Oprettelsen af nye, permanente pladser i Politigårdens Fængsel er dermed første led i regeringens opstramning af rockernes afsoningsforhold.

...'

I pressemeddelelsen er justitsministeren desuden citeret for at have udtalt bl.a. følgende:

'...'

Samtidig skabes der mulighed for, at indsatte der optræder voldeligt eller truende i de eksisterende stærkeafdelinger eller i arresthusene, øjeblikkeligt kan overføres til et mere restriktivt regime for en periode.

...'

Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, sendte den 11. maj 2004 en skrivelse til kriminalforsorgens institutioner der nærmere beskrev de nye strategier over for negativt stærke indsatte. Direktoratet anførte heri bl.a. at den nye arrestafdeling – ud over at skabe mulighed for øjeblikkeligt at fjerne negativt stærke indsatte som optræder voldeligt eller truende i de eksisterende stærkeafdelinger eller i arresthusene – ville blive anvendt til negativt stærke varetægtsarrestanter og negativt stærke afsonere med domme på op til fire måneder.

I forbindelse med indvielsen den 24. september 2004 blev der udsendt en ny pressemeddelelse der nærmere beskriver baggrunden for oprettelsen af afdelingen og hvilke indsatte afdelingen er beregnet til. Samme oplysninger fremgår af et brev af 9. december 2004 som jeg har modtaget fra Direktoratet for Kriminalforsorgen i en sag som er rejst af egen drift forud for (og til brug for) inspektionssagen. Direktoratet har heri bl.a. anført følgende:

'...'

Tiltagende problemer med at håndtere negativt stærke indsatte – herunder indsatte med rockertilhørsforhold – i kriminalforsorgens institutioner medførte, at det i 1999 blev besluttet, at de negativt stærke indsatte skulle være placeret på særlige afdelinger helt afsondret fra det øvrige fængsel. Til imødegåelse af problemerne med negativt stærke indsatte blev der med straffuldbyrdsloven, som blev vedtaget i maj 2000 og trådte i kraft den 1. juli 2001, endvidere givet lov hjemmel til at overføre negativt stærke ind-

satte mellem forskellige institutionstyper, herunder fra fængsel til arresthus, hvis det må anses for nødvendigt for at hindre overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen.

Det har imidlertid vist sig nødvendigt med yderligere tiltag over for gruppen af negativt stærke indsatte. De negativt stærke indsatte har skabt en voksende afstand til personalet og udøvet et stigende pres mod personalet, herunder i form af trusler. Dette har gjort det nødvendigt blandt andet med flere placeringsmuligheder og bedre mulighed for opdeling af de særlige stærkeafdelinger i de lukkede fængsler.

Blandt andet afdelingen for negativt stærke indsatte i Statsfængslet i Nyborg, hvor overvejende Bandidos-relaterede indsatte er anbragt, havde store problemer med disse. Navnlig på baggrund af den generelt truende stemning for negativt stærke indsatte i Statsfængslet i Nyborg samt flere særdeles voldsomme overfald på personale fra fængslet blev det i foråret 2004 besluttet, at der skulle etableres en særlig arrestafdeling i Politigårdens Fængsel, hvortil negativt stærke indsatte, som optræder alvorligt truende og/eller voldeligt, kan overføres, hvis det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på personale og medindsatte.

Arrestafdelingen imødekommer desuden et generelt øget behov for flere arresthuspladser til varetægtsfanger, som er negativt stærke indsatte, og som det igennem de senere år er blevet stadigt vanskeligere at håndtere i de almindelige arresthuse, hvor det ikke på samme måde som i statsfængslerne er muligt at holde de negativt stærke indsatte adskilt fra de andre indsatte.

Oprettelsen af Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel er således et led i en bredere indsats over for negativt stærke indsatte, herunder indsatte med rockertilhørsforhold, ...'

Baggrunden for oprettelsen af Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel er tillige omtalt i bemærkningerne til et lovforslag som

justitsministeren fremsatte den 15. december 2004, om ændring af straffuldbyrdsloven (lovforslag nr. 147, Folketingstidende 2004/2005, 1. samling, tillæg A, s. 4299 ff, som bl.a. omfatter begrænset fællesskab for negativt stærke indsatte, jf. pkt. 5.3). I dette lovforslag (som bortfaldt ved udskrivning af valg i januar 2005, men som er genfremsat uændret den 23. februar 2005 som lovforslag nr. 12 og vedtaget den 19. maj 2005) er bl.a. anført følgende:

'...

Hidtil har der manglet et sted at placere negativt stærke indsatte, som er voldelige og truende, men efter ibrugtagningen af de 25 pladser i arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel har kriminalforsorgen nu mulighed for øjeblikkeligt at overføre negativt stærke indsatte til mere restriktive forhold i arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel. Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel skal således som første prioritet modtage voldelige og truende indsatte fra statsfængslernes stærke-afdelinger. Oprettelsen af de 25 pladser imødekommer desuden det generelt øgede behov for flere arresthuspladser, der er indrettet til at håndtere varetægtsfanger og korttidsdømte, som er negativt stærke indsatte, herunder rockere.

...'

3. Bygningsmæssige forhold mv.

Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel er som nævnt under pkt. 2 beliggende på Politigården i København og har plads til 25 indsatte.

Politigårdens Fængsel blev taget i brug i 1924 og blev ombygget i efteråret 2004 i forbindelse med indretningen af arrestafdelingen til de negativt stærke indsatte. Indtil da blev Politigårdens Fængsel anvendt til personer der afventede fremstilling i politigårdens undersøgelseskamre eller i Københavns Dommervagt og som modtageafdeling for Vestre Fængsel, men i perioder med pres på belægningsituationen i Københavns Fængsler har fængslet også været an-

vendt som almindelig belægningsafdeling (bufferkapacitet). Der er fortsat to venterum til brug for personer der afventer fremstilling i dommervagten, og et kontor til brug for dommervagten. Om de bygningsmæssige rammer forud for ombygningen i 2004 henviser jeg i øvrigt til pkt. 5.7.

Afdelingen rummer fem etager. Alle cellerne er enkeltceller som er fordelt på de fire øverste etager (2.-5. etage). Cellerne er beliggende på samme side af en gang hvor der også er toilet- og badefaciliteter. Der er desuden kontorer, et kondirum, et lægeværelse og et vaskerum fordelt på disse etager. På første etage hvor der ikke er celler, er der et flexrum som kan benyttes både af indsatte og personale, et køkken (som ikke må benyttes af de indsatte), en observationscelle og en sikringscelle. På denne etage findes tillige to besøgslokaler som ligger på en gang der går på tværs af selve arrestafdelingen i den ene ende. (I den anden ende af gangen er der udgang til to venterum der som nævnt under pkt. 2 hører til dommervagten, og inde i selve arrestafdelingen er et kontor til brug for dommervagten).

Fra øverste etage er der udgang til to mindre gårdtursarealer (hver på ca. 35 m²).

Afdelingen er panoptisk opbygget. I den ene side af gangen er der en smal trappe, men afdelingen er tillige (af sikkerhedsmæssige grunde) udstyret med elevator der som udgangspunkt altid benyttes ved transport af indsatte mellem etagerne. På 2.-4. etage er der kun gangareal i den ene langside og i begge ender i afdelingens fulde bredde, mens der på 5. etage er gangareal i begge langsider. Gangarealet på langsiderne er meget smalt. På gangarealet i den ene ende er der på alle etager, bortset fra på 1. etage, opsat mindre bogreoler som udgør afdelingens bibliotek, og brandslukningsudstyr. Mellem etagerne er der udsprængt et grovmasket net.

Endevæggene og en af de to andre vægge er malet bordeaux, mens den sidste væg er malet hvid. Karmene i indhakket til cellerne er ligeledes malet hvide. (Billeder af gang-

arealet og af en tom celle kan ses på Københavns Fængsleres hjemmeside). Gulvet er et terazzogulv. I loftet på 5. etage er der monteret ovenlysvinduer, og i loftet på de enkelte etager hænger flere store kuglelamper og lysstofrør.

Alle cellerne ligger ud til en gård hvorfra der er adgang til arrestafdelingen og andre lokaliteter som tilhører politiet. Der er derfor en livlig trafik i denne gård, jf. pkt. 9.1.

Der er indkigshuller i dørene til cellerne og også til toilet- og baderum. Disse huller var ikke lukket til alle steder. Det blev oplyst at det ville ske.

Det er efter min opfattelse beklageligt at ikke alle huller var blændet ved afdelingens ibrugtagning. Jeg har noteret mig at de huller der endnu ikke var blevet lukket, ville blive lukket, og går ud fra at det nu er sket. For en ordens skyld beder jeg dog om oplysning om hvorvidt samtlige huller nu er lukket.

3.1. Celler

Cellerne er, som allerede nævnt, fordelt på alle etager, bortset fra 1. etage. På 2. og 5. etage er der fem celler og på 3. og 4. etage henholdsvis syv og otte celler.

I forbindelse med inspektionen besigtigede jeg en tom celle på 2. etage (celle 1). Da samtalerne med de indsatte (12 i alt) fandt sted på de indsatte celler, så jeg og mine medarbejdere imidlertid flere (beboede) celler under inspektionen.

Cellerne er ca. 8,5 m². De er smalle og aflange, og der er højt til loftet. I endevæggen lige under loftet er der et mindre vindue med tremmer udvendigt. Der var ikke opsat gardiner i cellerne hvilket en af de indsatte fremsatte ønske om. Han følte sig overvåget af politiet som fra den anden side af gården kunne se ind i hans celle.

Direktoratet har i sagen vedrørende inspektion af Arresthuset i Maribo i en udtalelse af 16. oktober 2003 oplyst 'at ønsker fra indsatte, der har et særligt behov for at få opsat gardiner, bør imødekommes, såfremt

dette kan ske på en sikkerhedsmæssig forsvarelig måde'. Direktoratet har i den forbindelse anført at gardinerne skal være af brandhæmmende materiale og opsættes så de i længden svarer til vinduets størrelse og ikke kan trækkes ud over bredden af vinduet, og at ydervægge ikke må være dækket af plakater og lignende.

På denne baggrund går jeg ud fra at de indsatte kan få opsat gardiner eller lignende i overensstemmelse med direktoratets tilkendegivelse. Jeg beder dog afdelingen om at oplyse om det forholder sig sådan.

Cellerne er udstyret med en vask med varmt og kold vand og en radiator. De er indrettet med kriminalforsorgens nye standardinventar som omfatter en briks der tillige kan fungere som sofa, et (ikke særlig højt) klædeskab, et bord og en bogreol der begge er monteret i skinner på væggen, en stol og opslagstavler. Køleskab og tv med dvd-afspiller og radio er desuden fast inventar på cellerne (jf. i øvrigt pkt. 8.8 og 8.7). Briks og stol er monteret med stof.

Cellerne er, ligesom afdelingen i øvrigt, som nævnt nyistandsat og møbleret med nyt inventar, og jeg har derfor ingen bemærkninger til cellernes stand og indretning.

3.2. Toilet- og badefaciliteter

På hver etage er der et toilet- og baderum til brug for de indsatte. Toilet- og baderummene er flisebeklædte og forskellige i størrelse, men indeholder alle et toilet og en brusenicke. Selv om afdelingen er nyistandsat, fremtrådte disse rum lettere slidte. Et sted (på 4. etage) manglede bruseren et brusehoved (som lå i vindueskarmen).

De indsatte er låst inde i toilet- og baderummet når de benytter det.

To af de indsatte som der var samtale med under inspektionen, klagede over rengøringsstandard (særligt) i toilet- og bade-

rum. Jeg havde ikke noget at udsætte på rengøringen af hverken toilet- og baderum eller fællesarealerne indenfor på tidspunktet for inspektionen, men i brevene til de indsatte – som arrestafdelingen fik kopi af – bemærkede jeg at jeg gik ud fra at afdelingen løbende fører tilsyn med at rengøringen (som Københavns Fængsler har oplyst bliver udført af fastansatte servicemedarbejdere ved Københavns Fængsler) er god nok.

Der lå håndsæbe fremme på håndvasken på et af toilet- og baderummene. Der var ingen håndklæder, hverken almindelige stofhåndklæder eller engangshåndklæder. I et forrum til to af rummene bemærkede jeg at der stod en dunk med shampoo og små engangsbægre.

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 henstiller på denne baggrund at der opsættes (engangs)beholdere med flydende sæbe og engangshåndklæder eller lignende, og jeg beder om underretning om hvad der sker i den anledning.

Der var ikke adgang til renssevæske i bade- og toiletrummen. Det blev oplyst (og fremgår også af svaret i et spørgeskema som afdelingen efter min anmodning har udfyldt forud for inspektionen) at renssevæske kan udleveres af sygeplejersken. Af arrestafdelingens husorden fremgår det at sygeplejerske ved behov er til stede en gang om ugen i to timer, men af det nævnte spørgeskema fremgår det at sygeplejerske fast er til stede to gange om ugen i det antal timer som der er behov for.

Direktoratet har i en skrivelse af 3. oktober 2000 til anstalterne og arrestinspektørerne anført at renssevæske og vejledning i brugen heraf skal være 'frit tilgængeligt' for de ind-

satte. I et brev af 16. januar 2001 har direktoratet anført at denne forudsætning godt kan imødekommes ved en ordning hvorefter renssevæsken frit kan afhentes hos sundhedspersonalet, men det forudsætter at der på hverdage kommer sundhedspersonale i institutionen. I Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel kommer der som nævnt kun sygeplejerske to gange om ugen (men det overvejes at udvide sygeplejerskedækningen, jf. pkt. 8.3).

Ordningen med adgang til renssevæske omfatter alle fængsler og arresthuse, herunder særafdelinger, bortset naturligvis fra kontraktafdelinger/stoffri afdelinger.

Da sygeplejerske kun kommer i afdelingen to gange om ugen, opfylder den procedure som arrestafdelingen har indført, efter min opfattelse ikke kravet om at renssevæske og vejledning i brugen heraf skal være frit tilgængelig for de indsatte. Jeg går ud fra at arrestafdelingen vil sørge for at renssevæske og vejledning gøres frit tilgængelig for de indsatte, og jeg foretager mig på denne baggrund ikke mere vedrørende dette forhold.

3.3. Arbejds-, undervisnings- og fritidslokaler

Arrestafdelingen har ikke noget værksted/ arbejdsrum.

Der er heller ikke noget undervisningslokale, men flexrummet, jf. herom nedenfor, vil kunne benyttes hertil.

Af fritidslokaler findes der et kondirum og det nævnte flexrum.

Kondirummet har samme størrelse som en celle og ligger på 5. etage. Lokalet er udstyret med i alt tre træningsmaskiner. Det blev under inspektionen oplyst at indkøb af denne type maskiner er sket fordi de indsatte foretrækker disse maskiner. På væggen er opsat vejledninger i brug af udstyret.

Flexrummet kan benyttes både af indsatte og af personalet (til møder mv.). Rummet er som tidligere nævnt beliggende på 1. etage.

Det er etableret ved nedrivning af væggen mellem to celler og er således ca. 17-18 m². I rummet er opstillet et bordtennisbord som fylder næsten hele rummet.

Herudover råder afdelingen ikke over fællesrum til brug for de indsatte.

På tidspunktet for inspektionen var der ingen ventilation i kondirummet (hvilket nogle af de indsatte klagede over under samtalerne med dem). Ledelsen oplyste (allerede) under rundgangen i arrestafdelingen at der inden for kort tid ville blive sørget for ventilation i kondirummet.

Jeg går på denne baggrund ud fra at ventilation nu er installeret, men for en ordens skyld anmoder jeg om oplysning herom og om hvorvidt ventilationen fungerer tilfredsstillende.

Kondirummet er som nævnt udstyret med flere maskiner, og af denne grund var pladsen i kondirummet meget trang. Jeg har noteret mig at indkøb af netop den type maskiner som findes i rummet (styrketræningsmaskiner), er sket ud fra hvad de indsatte foretrækker. Jeg går ud fra at arrestafdelingens oplysning herom bygger på den erfaring som kriminalforsorgen har med hensyn til de indsattes ønsker og ikke på konkret fremsatte ønsker.

Jeg anmoder om oplysning om hvorvidt indretningen af rummet og valg af udstyr er sket i overensstemmelse med de anbefalinger som en arbejdsgruppe vedrørende indretning og brug af kondilokaler i marts 2001 er fremkommet med, og om der har været overvejelser eller ønsker om andre typer udstyr (til konditionstræning). Jeg henviser i den forbindelse til den under pkt. 8.1 nævnte anmodning fra en af de indsatte som der var samtale med, om opstilling af en kondicykel.

Pladsen omkring bordtennisbordet i flexrummet er som nævnt også trang og vanskeliggør efter min umiddelbare opfattelse fuldt udbytte af spillet. Jeg henviser i den forbindelse til pkt. 5.3.

Jeg går ud fra at opsætning af bordtennisbord (frem for andre aktiviteter) i dette rum bl.a. skal ses i sammenhæng med at rummet også benyttes som mødelokale for personalet. Jeg beder dog om oplysning om hvorvidt det har været overvejet at indrette rummet med andre aktiviteter til brug for afvikling af fællesskab mellem de indsatte. Jeg beder desuden afdelingen om at oplyse om det har været undersøgt om det er muligt at få et mindre bord.

Det forekommer mig umiddelbart uforståeligt at der trods den omfattende ombygning og nyindretning af fængslet i efteråret 2004 til arrestafdeling ikke er etableret værkstedsfaciliteter, eller at flexrummet ikke er indrettet således at det kan benyttes både til fritidsaktiviteter og beskæftigelse. Jeg henviser nærmere til afsnit 5.7 nedenfor.

3.4. Køkken

På 1. etage ved siden af flexrummet er der et køkken som bruges (fortrinsvis) til anretning af maden som kommer fra centralkøkkenet i Vestre Fængsel, jf. pkt. 8.5. De indsatte har ikke tilladelse til at benytte dette køkken, men det er dog indrettet således at det vil kunne benyttes (af indsatte) til tilberedning af mad. Jeg henviser herom til pkt. 5.3 og 5.7.

3.5. Vaskerum

På 2. etage var der på tidspunktet for inspektionen ved at blive tilsluttet en vaskemaskine og en tørretumbler i et rum der hidtil havde fungeret som personaletoalet. Afdelingen har således nu et vaskerum som de indsatte kan benytte, jf. i øvrigt pkt. 8.8.

3.6. Gårdtursareal

Arrestafdelingen råder som tidligere nævnt over to gårdtursarealer som hver er på omkring 35 m². Gårdtursarealerne ligger på arrestafdelingens tag. Adgang hertil sker fra 5. etage fra en gang modsat cellegangen. Ad-

gang til gårdene sker i øvrigt via en mindre gård mellem de to gårde.

Murene er af beton og herpå er ophængt kamera og lamper. Lamperne var udskiftet kort tid før inspektionen idet de tidligere opsatte lamper ikke gav nok lys til at gårdene kunne benyttes efter mørkets frembrud (f.eks. til afvikling af gårdture i vinterhalvåret for indsatte som har været i retten hele dagen). Der er udspændt et metalnet over gårdene, og kort tid før inspektionen var der blevet etableret halvtag. Fra gårdene er der (på grund af beliggenheden på taget og de høje mure) alene udsigt til himlen.

I hver af gårdene er der to bænke hvoraf den ene manglede et armlæn. I den ene gård lå en bold.

Der er ingen udsmykning eller beplantning på gårdtursarealerne. I den ene gård var der larm fra et udsugningsanlæg.

Gårdene har et interimistisk udseende og giver kun mulighed for begrænset fysisk udfoldelse. På grund af de bygningsmæssige rammer er det imidlertid ikke muligt at udvide udendørsarealet.

En sammenlægning af gårdene vil gøre udendørsarealet mere egnet til fysisk udfoldelse. Det vil samtidig indebære at der kun er én gård til rådighed (og at adgang til gården vil ske direkte fra arrestafdelingens gang).

Hvis der opretholdes en bestemmelse om at der maksimalt må være to indsatte sammen under gårdtur, jf. pkt. 5.3, går jeg ud fra at én gård ikke er tilstrækkelig til afvikling af gårdtur for de (op til 25) indsatte i arrestafdelingen. Af samme grund går jeg ud fra at der afholdes gårdtur i begge gårde samtidig. Jeg beder om oplysning om hvorvidt mine antagelser er korrekte.

Jeg beder desuden afdelingen om at overveje mulighederne for at gøre de to gårde mere indbydende og underrette mig om resultatet heraf.

I den foreløbige rapport nævnte jeg at der på jorden på inspektionstidspunktet lå en del (frugt)affald, cigaretskod mv. En af de indsatte som der var samtale med, klagede over utilstrækkelig oprydning/rengøring (generelt) på gårdtursarealet. Under rundgangen blev det oplyst at gårdene fejes hver morgen og skylles af.

Københavns Fængsler har i brevet af 13. april 2005 anført at fængslet ikke er enig i at der på inspektionstidspunktet lå en 'del' affald på jorden. Københavns Fængsler har bemærket at mine bemærkninger herom 'giver et ukorrekt indtryk af, at gårdtursarealerne fremtrådte uryddelige'. Københavns Fængsler har i fortsættelse heraf bemærket at gårdtursarealerne rengøres dagligt.

Jeg fastholder at der på inspektionstidspunktet lå en del affald på jorden. Bemærkningen tilsigter alene at give en faktuel beskrivelse af gårdtursarealerne på inspektionstidspunktet. På baggrund af det under inspektionen – og nu tillige i Københavns Fængslers udtalelse – oplyste om at gårdene fejes og skylles hver morgen, foretager jeg mig dog ikke mere vedrørende dette forhold.

3.7. Besøgsfaciliteter

Arrestafdelingen har to besøgslokaler som ligger side om side ud til en gang der støder op til selve arrestafdelingen. Rummene er ca. 10-12 m² og indrettet med en briks/sofa, et bord og et par stole. Der var tillige en barne-stol. Der er rullegardiner til at trække ned for vinduet som udenfor er monteret med tremmer. Fra lokalerne er der direkte adgang til toilet.

Der har tidligere været en dør mellem de to besøgsrum som imidlertid er fjernet i forbindelse med klager over at der ikke var lydtæt mellem de to rum. Det viste sig imidlertid ikke at være tilstrækkeligt hvorfor der efterfølgende er sket en isolering af væggene således at der nu efter det oplyste ikke længere er problemer med lydtheden.

På gangen udenfor er et skab med kondomer og lagner som de indsatte og deres besøgende har mulighed for at tage på vej til besøg som foregår for låst dør. Det er således ikke muligt for de indsatte og deres besøgende at forsyne sig med kondomer og lagner under besøget uden at kontakte personalet.

Jeg er bekendt med at direktoratet den 5. november 2004 har udsendt en skrivelse til kriminalforsorgens fængsler og arresthuse om forbedring af besøgsforholdene. Skrivelsen er udfærdiget på baggrund af en indstilling fra en arbejdsgruppe og omhandler minimumskrav og egentlige forbedringer. Blandt minimumskravene er det bl.a. anført at besøgsrummene skal være indrettet med et skab med kondomer og engangslagner mv. der er tilgængeligt uden at den indsatte skal kontakte personalet.

Jeg henstiller derfor til afdelingen at opsætte et skab eller lignende i besøgsrummet til lagner og kondomer, og jeg beder om underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

Der var ikke noget legetøj til udlån til besøgende børn. Ifølge arrestafdelingens husorden er det ikke tilladt de besøgende at medbringe legetøj. Til mindre børn må medbringe sutteflaske mv.

Af afsnittet om minimumskrav i ovennævnte skrivelse af 5. november 2004 fra direktoratet fremgår det tillige 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. Jeg henviser i den forbindelse også til justitsministerens svar af 13. april 2005 på spørgsmål nr. 48 og 49 af 11. marts 2005 fra Folketingets Retsudvalg hvori denne skrivelse er omtalt.

Jeg henstiller på denne baggrund til afdelingen at anskaffe legetøj (og eventuelt bøger mv.) til udlån til besøgende børn, og

jeg beder om underretning om hvad der sker i den anledning.

De indsatte bliver lukket ind til besøg via gangen i selve arrestafdelingen, mens de besøgende kommer ind en anden vej fra. De besøgende kommer således ikke ind i selve arrestafdelingen.

For at komme ind i lokalerne skal de besøgende gennem en metalscanner, og de genstande som den besøgende ønsker at medbringe, bliver visiteret.

Jeg har, bortset fra det manglende skab med kondomer mv., ingen bemærkninger til indretningen af besøgsrummene.

3.8. Observationscelle

Arrestafdelingen har en observationscelle som ligger på 1. etage. Cellen har samme størrelse som en almindelig celle (ca. 8,5 m²). I cellen er der ikke nogen seng, men alene en madras på gulvet. På madrassen lå der et tæppe. Der er desuden et bord og en lille bänk som er fastboltet til henholdsvis væg og gulv.

På væggen er en kaldeknop. Rummet oplyses af en loftslampe monteret i et fintmasket metalgitter. Det er tjekket at dette gitter vil falde ned hvis man forsøger at fastgøre noget i det (med henblik på selvbeskadigelse). I væggen er der indbygget en radiator.

Der er et (højtsiddende) vindue som ikke er matteret. Foran vinduet er monteret et fintmasket gitter. Jeg går ud fra at det på grund af dette gitter ikke er muligt at se ind i observationscellen (og at det samme gør sig gældende for sikringscellen, jf. om denne celle pkt. 3.9).

I døren er der en indkigsrude som havde brændemærke efter brug af lighter. Det blev i den forbindelse oplyst at der ikke altid finder en personundersøgelse sted ved anbringelse i observationscelle idet det efter reglerne herom afhænger af en konkret vurdering. Observationscellen havde været benyttet én gang siden afdelingen blev taget i brug som

særlig sikret arrestafdeling, og anbringelsen i cellen havde været meget kortvarig.

Det fremgår af straffuldbyrdslovens § 64, stk. 2, at justitsministeren fastsætter regler om blandt andet godkendelse og anvendelse af observationsceller. Om indretningen af observationscellen fremgår følgende af Annette Esdorf mfl., *Straffuldbyrdsloven med kommentarer* (2003), s. 157:

'En *observationscelle* er en celle med fastboltet og slagfast inventar, som er forsynet med observationsrude i døren.'

I medfør af straffuldbyrdslovens § 64 er fastsat bekendtgørelse nr. 673 af 9. juli 2003 om udelukkelse af indsatte fra fællesskab, herunder anbringelse i observationscelle mv., i fængsler og arresthuse. Af bekendtgørelsens § 15, stk. 1, fremgår det at anbringelse i observationscelle kun kan ske i en celle der er godkendt som observationscelle af Direktoratet for Kriminalforsorgen. Der er ikke i bekendtgørelsen fastsat nærmere regler om observationscellers indretning og udstyr.

Tidligere gjaldt tilsvarende regler om at observationsceller skulle godkendes af direktoratet før de blev taget i brug.

Af punkt 2 i et tidligere gældende cirkulære (nr. 98 af 27. maj 1994 om anvendelse af observationscelle, sikringscelle, fiksering mv. i kriminalforsorgens anstalter og arresthuse) der blev udarbejdet på grundlag af en indstilling afgivet i november 1992 af en arbejdsgruppe vedrørende anvendelse af sikringscelle i kriminalforsorgens anstalter og arresthuse, fremgår det at sikringsceller og observationsceller bør indrettes og udstyres efter de af arbejdsgruppen foreslåede standarder.

Af arbejdsgruppens indstilling fra 1992 fremgår følgende:

'...

6.5.2. Observationsceller

Indretning af observationsceller bør tage udgangspunkt i en almindelig celle og dennes indretning, men med de begrænsninger, der følger af cellens særlige anvendelse.

Cellernes inventar begrænses til en fastspændt vægbriks og et møbel bestående af bord og stol, der fastspændes til gulvet for at minimere risikoen for skader på indsatte og personale.

Celledøren forsynes med en observationsrude af panserglas.

Belysningen i cellen bør give mulighed for en hensigtsmæssig observation, og der bør være mulighed for lysdæmpning udefra.

Der henvises i øvrigt til bilag 6 om observationscellernes indretning.

...'

I sagen vedrørende min inspektion af Statsfængslet ved Horserød har direktoratet oplyst at direktoratet ved godkendelse af observationsceller fortsat følger indstillingens retningslinjer, og at observationsceller således skal være indrettet i overensstemmelse med bilag 6 til indstillingen om sikringsceller og observationsceller, medmindre direktoratet dispenserer herfra. Direktoratet har i den forbindelse oplyst at en sådan dispensation er givet til nogle fængsler.

På baggrund af ovenstående går jeg ud fra at observationscellen i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel er blevet godkendt af direktoratet, og jeg beder direktoratet om at oplyse under hvilke eventuelle betingelser det er sket, herunder om der er dispenseret fra kravet om en fastspændt briks.

3.9. Sikringscelle

Sikringscellen ligger lige ved siden af observationscellen og har samme størrelse som denne celle. Den er møbleret med en fastboltet seng som er placeret midt i rummet, og herpå er der monteret læderremme. På siden af sengen er en kaldeknop. Den under pkt. 3.8 omtalte radiator i væggen er placeret i væggen mellem observationscellen og sikringscellen. På inspektionstidspunktet var der temmelig varmt i cellen.

Københavns Fængsler har i brevet af 13. april 2005 bemærket at varmen er termostat-

styret, og at temperaturen ligger på 21-22 grader med en svingningsmargen på plus/minus 2 grader. Københavns Fængsler har videre bemærket at der skal være en god temperatur i sikringscellen da den skal være forberedt til på ethvert tidspunkt at kunne modtage en indsat der aflædes. Københavns Fængsler mener at min bemærkning kan forstås som en kritik som fængslet ikke anser for rimelig. Fængslet har derfor anmodet om at sætningen slettes.

Min bemærkning om temperaturen skal ikke forstås som en egentlig kritik, men alene som en konstatering af at der efter min opfattelse var temmelig varmt i cellen på inspektionstidspunktet. Jeg er enig i at temperaturen i cellen til enhver tid skal være passende med henblik på at kunne modtage indsatte der aflædes i forbindelse med indsættelse i cellen.

I døren er der monteret en rude som jeg går ud fra er af panserglas.

Sikringscellen havde ikke været benyttet siden afdelingen blev taget i brug som arrestafdeling.

Jeg har ingen bemærkninger til indretningen af sikringscellen, herunder det forhold at remmene er permanent påsat; men som anført i sagen vedrørende min inspektion af Statsfængslet i Horsens i 1998, anser jeg det for mest hensynsfuldt hvis de fikseringsmidler som ikke anvendes i en given situation, fjernes, navnlig hvis den indsatte udtrykkeligt anmoder herom. Jeg henviser til Folketingets Ombudsmands beretning for 2000, s. 680-82.

3.10. Lægeværelse

På 3. etage er der indrettet et lægeværelse som har samme størrelse som en celle. I rummet er der en briks, en pc, et bord med vask og aflåselige under- og overskabe mv. I de aflåste skabe opbevares medicin og de ind-

sattes journaler. Om adgangen hertil henviser jeg til pkt. 8.3.

3.11. Personalerum

Der er kontorer på tre af de fem etager, herunder en stor vagtstue (ca. 25 m²) med monitorer mv. på 4. etage. Vagtstuen er etableret ved sammenlægning af tre celler.

4. Klientel mv.

4.1. Hvilke indsatte er arrestafdelingen beregnet til

Som nævnt i pkt. 2 er Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel beregnet (udelukkende) til negativt stærke indsatte. Af pressemeddelelsen af 24. september 2004, direktoratets brev af 9. december 2004 og retningslinjer for anbringelse på afdelingen som Københavns Fængsler har fastsat i skrivelse af 23. september 2004 og præciseret i skrivelse af 22. oktober 2004, fremgår det at følgende negativt stærke indsatte og i den nævnte prioriterede rækkefølge kan anbringes på arrestafdelingen:

1. Negativt stærke indsatte, herunder indsatte fra afdelingerne for negativt stærke indsatte i de lukkede fængsler, som optræder alvorligt truende og/eller voldeligt.
2. Negativt stærke varetægtsarrestanter fra politikreds 1-8, dvs. negativt stærke varetægtsarrestanter der som udgangspunkt placeringsmæssigt hører til Vestre Fængsel, men hvor det på grund af graden af fællesskab i forbindelse med beskæftigelse mv. imidlertid ikke er muligt at anbringe negativt stærke varetægtsarrestanter der ikke er enten isoleret af retten eller udelukket fra fællesskab efter straffuldbyrdelseslovens § 63.
3. Negativt stærke varetægtsarrestanter fra andre arresthuse – hovedsageligt arresthusene på Sjælland.
4. Negativt stærke afsonere der skal udstå kortere fængselsstraf i arresthus (op til fire måneders fængsel).

For kategori 2-4 gælder efter retningslinjerne ikke krav om at de indsatte optræder alvorligt truende og/eller voldeligt, men det er tilstrækkeligt at de er karakteriseret som negativt stærke indsatte. Da indsatte i kategori 1 som nævnt har første prioritet, kan indsatte i kategori 2-4 kun anbringes i afdelingen hvis der er plads.

Det fremgår af Københavns Fængslers retningslinjer (og af pressemeddelelserne) at opholdet for indsatte i kategori 1 forudsættes at være midlertidigt, og at tilbageførsel således skal ske når grundlaget for opholdet ikke længere skønnes at være til stede, mens der ikke er en formodning om tilbageførsel af indsatte i de andre kategorier (fordi placeringen sker af kapacitetsmæssige grunde).

Efter ordlyden af retningslinjerne vil en indsat som er anbragt på andet grundlag end som kategori 1-indsat, kunne overgå til kategori 1 hvis vedkommende under opholdet optræder voldeligt eller truende.

I brevet af 9. december 2004 har direktoratet tillige angivet hjemmelsgrundlaget for placeringen af indsatte i de enkelte kategorier. For så vidt angår overførsel af indsatte afsonere i kategori 1, er hjemmelsgrundlaget straffuldbyrdelseslovens § 28, stk. 1, nr. 1, hvorefter indsatte kan overføres fra fængsel til arresthus hvis det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen. Direktoratet har i den forbindelse bemærket at det af forarbejderne til straffuldbyrdelsesloven fremgår at Straffelovsrådet i forhold til denne bestemmelse har lagt vægt på at muligheden for at forebygge negativt stærke indsattes overgreb på medindsatte mfl. er væsentlig bedre i arresthuse som er mere overskuelige for personalet, dels på grund af deres mindre størrelse, dels på grund af det mere begrænsede fællesskab mellem de indsatte. For så vidt angår overførsel af varetægtsarrestanter i kategori 1 og anbringelse eller overførsel af varetægtsarrestanter i kategori 2 og 3, er hjemmelsgrundlaget varetægtsbekendtgørelsens § 10, stk. 1, hvorefter

varetægtsarrestanter kan anbringes i eller overføres til andet arresthus bl.a. når det er påkrævet af sikkerhedsmæssige hensyn eller på grund af andre særlige omstændigheder. Hjemmelsgrundlaget for afsonere i kategori 4 er straffuldbyrdslovens § 21, stk. 2 og 3, nr. 1, eller § 26, nr. 1 eller 4. Efter disse bestemmelser kan kortvarig fængselsstraf fuldbyrdes i eller overførsel ske til arresthus i det omfang det er nødvendigt af kapacitetsmæssige hensyn (§ 21, stk. 2, og § 26, nr. 1) eller nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen (§ 21, stk. 3, nr. 1, og § 26, nr. 4).

Som det fremgår af pkt. 2, er Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel oprettet som en særlig afdeling for negativt stærke indsatte, og det er sket på baggrund af en politisk beslutning herom.

Der er ikke noget til hinder for at der oprettes særlige afdelinger eller institutioner for bestemte kategorier af indsatte, f.eks. negativt stærke indsatte. Jeg henviser til forarbejderne til straffuldbyrdsloven (Folketingstidende 1999-2000, s. 3632 ff) og min udtalelse i sagen i Folketingets Ombudsmands beretning for 2000, s. 158 ff, hvori også de europæiske fængselsregler (vedtaget af Europarådets Ministerkomité den 12. februar 1987) er omtalt. Som det fremgår af artikel 13 i disse fængselsregler, skal separate institutioner eller afdelinger så vidt muligt anvendes for bl.a. at lette fordelingen af specifikke kategorier af indsatte.

Men som det også fremgår af udtalelsen i Folketingets Ombudsmands beretning for 2000, s. 158 ff, skal forholdene for de indsatte på sådanne afdelinger opfylde de (minimums)regler der gælder i henhold til nationale og internationale regler, herunder de generelle administrative regler som Direktoratet for Kriminalforsorgen har fastsat. Særlige begrænsninger i forhold til forholdene for andre indsatte i sammenlignelige afdelinger skal desuden være

sagligt begrundet, jf. herom pkt. 5.7. Jeg henviser tillige til straffuldbyrdslovens § 4 hvorefter der ikke må pålægges andre begrænsninger end sådanne der er fastsat ved lov eller følger af selve straffen, og retsplejelovens § 770, stk. 1, hvorefter en varetægtsarrestant alene er undergivet de indskrænkninger som er nødvendige til sikring af varetægtsfængslingens øje-med eller opretholdelse af orden og sikkerhed.

Anbringelsen af indsatte i konkrete tilfælde i en særlig afdeling eller institution må naturligvis heller ikke være usagligt begrundet og skal have fornøden hjemmel.

Fængselsstraf fuldbyrdes normalt i fængsel og så vidt det er praktisk muligt, i nærheden af den dømtes hjemsted, jf. straffuldbyrdslovens §§ 21, stk. 1, og 23, stk. 1. Varetægtsarrestanter skal endvidere ifølge retsplejelovens § 770, stk. 2, 1. pkt., så vidt muligt anbringes i arresthus på det sted hvor straffesagen behandles.

Der gælder imidlertid undtagelser fra disse bestemmelser. Jeg henviser til de bestemmelser som direktoratet har henvist til i brevet af 9. december 2004. Med hensyn til 'andre særlige omstændigheder' i bestemmelsen i varetægtsbekendtgørelsens § 10 fremgår det af pkt. 25 i vejledningen til varetægtsbekendtgørelsen (nr. 125 af 4. november 2003) at det f.eks. kan være at overførsel anses for nødvendig for at forebygge overgreb på medindsatte mfl.

Ifølge forarbejderne til straffuldbyrdsloven (Folketingstidende 1999-2000, s. 3675) og pkt. 22 i Direktoratet for Kriminalforsorgens vejledning nr. 69 af 5. juli 2002 om anbringelse og overførsel kan anbringelse eller overførsel af negativt stærke indsatte ske alene med henvisning til den negativt stærke indsatte blotte fremtræden kombineret med institutionens eller de medindsattes kendskab til et eventuelt gruppetilhørsforhold og det forhold at der er risiko for at der af den pågælden-

de gruppe vil blive begået overgreb mod f.eks. medindsatte. Bortset fra ved overførsel af indsatte i kategori 1 til Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel kræves det således ikke at den indsatte har udført bestemte handlinger for at blive anbragt i eller overført til Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel, men det er tilstrækkeligt at den indsatte er karakteriseret som negativt stærk indsat.

Jeg har således ikke grundlag for at foretage mig noget vedrørende selve oprettelsen af Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel som en særlig afdeling for de fire kategorier af negativt stærke indsatte som afdelingen ifølge retningslinjerne er beregnet til.

Om forholdene for de indsatte i afdelingen henviser jeg til pkt. 5.

4.2. Hvilke indsatte er indtil videre anbragt på afdelingen

Arresthuset har som tidligere nævnt plads til 25 indsatte og modtog de første indsatte efter ombygningen den 4. oktober 2004 (uge 41). Københavns Fængsler har forud for inspektionen sendt mig en oversigt over udviklingen i antallet af indsatte fra uge 41 til uge 48. Det fremgår heraf at indsatte er modtaget i flere tempi, og at der siden uge 44 har været flere end 20 indsatte i afdelingen. På inspektionstidspunktet var der 22 indsatte i arrestafdelingen. Det blev under inspektionen oplyst at der ifølge de overordnede rammer altid helst skal være et par ledige pladser (til brug for akut overførte indsatte og for at kunne foretage løbende vedligeholdelse af cellerne).

Det blev under inspektionen oplyst at arrestafdelingens bevilling er afhængig af hvor mange indsatte der er i afdelingen, og at der således af hensyn til afdelingens økonomi om muligt skal 'fyldes op' med indsatte fra kategori 2-4 hvis der ikke er nok indsatte i kategori 1 til at fylde pladserne.

I brevet af 13. april 2005 har Københavns Fængsler oplyst at arrestafdelingens bevil-

ling kun i meget lille grad er afhængig af hvor mange indsatte der er på afdelingen. Københavns Fængsler har oplyst at den bevillingsmæssige konsekvens af at en celle er belagt – ud over den i kontrakten fastlagte belægningsprocent – alene er en tilførsel på 100 kr. om dagen som (delvist) dækker de udgifter som er direkte relateret til de indsatte.

Jeg går på denne baggrund ud fra at ordningen i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel ikke adskiller sig fra den ordning der i øvrigt er gældende i landets fængsler og arresthuse.

I den tidligere omtalte sag som er rejst af egen drift forud for inspektionssagen, er direktoratet bl.a. anmodet om at oplyse hvor mange indsatte der indtil da var blevet overført til/indsat i arrestafdelingen. For så vidt angår afsonerne er direktoratet endvidere anmodet om at oplyse længden af de indsatte domme og årsagen til den enkeltes placering i arrestafdelingen, herunder – såfremt der er tale om overførsel fra en af afdelingerne for negativt stærkt styrende indsatte – med angivelse af efter hvilke bestemmelser i straffuldbyrdelsesloven eller i tilhørende bekendtgørelser den pågældende indsatte var blevet overført.

Direktoratet har i den anledning med brev af 20. december 2004 sendt kopi af svar til Folketingets Retsudvalg på Retsudvalgets spørgsmål nr. 70 og 74 af henholdsvis 12. og 16. november 2004 og oversigter over indsatte som var placeret i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel i perioden 4. oktober til 8. december 2004. Justitsministerens svar til Retsudvalget er dateret 16. december 2004 og er ikke offentligt tilgængelige da de indeholder fortrolige oplysninger om enkeltpersoners forhold.

Det fremgår bl.a. af svarene at der den 15. november 2004 var anbragt i alt 22 indsatte i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel. Heraf var der 8 indsatte i kategori 1. Der var

desuden 7 indsatte som var midlertidigt overført fra afdelingen for negativt stærke indsatte i Statsfængslet i Nyborg. I svaret redegøres tillige for grundlaget for anbringelsen af de indsatte under de enkelte kategorier, med en opdeling i varetægtsarrestanter og afsonere for så vidt angår kategori 1-indsatte.

Også på inspektionstidspunktet var der som nævnt 22 indsatte i arrestafdelingen. Det blev oplyst at der heraf var ca. otte kategori 1-indsatte, og at der fortsat var nogle tilbage af de indsatte som blev overført fra afdelingen for negativt stærke indsatte i Statsfængslet i Nyborg. De fleste øvrige indsatte var kategori 2-indsatte.

For så vidt angår de indsatte som var overført som kategori 1-indsatte, blev det desuden under inspektionen oplyst at to indsatte indtil da havde været afsonere, resten varetægtsarrestanter. Det blev ligeledes oplyst at alle overførsler i kategori 1 var sket på grundlag af vold eller trusler som havde fundet sted efter åbningen af Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel, i enkelte tilfælde dog fordi indsatte som var blevet udelukket fra fællesskab i Vestre Fængsel før åbningen af afdelingen, var fortsat med en uønsket adfærd efter åbningen af arrestafdelingen.

Med hensyn til de syv indsatte som midlertidigt blev overført til Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel fra afdelingen for negativt stærke indsatte i Statsfængslet i Nyborg, fremgår det at denne overførsel er sket i forbindelse med ombygning af fængslets afdeling for negativt stærke indsatte. Direktoratet har oplyst at flytning til anden institution har været nødvendigt fordi negativt stærke indsatte skal holdes afsondret fra andre indsatte, og fordi der ikke var plads til at overføre dem alle sammen til afdelingen for negativt stærke indsatte i Statsfængslet i Vridsløselille.

Det blev under inspektionen oplyst at de pågældende indsatte efter aftale med direktoratet blev overført som de første (den 4. oktober 2004), og at ombygningen af afdelin-

gen for negativt stærke indsatte i Statsfængslet i Nyborg forventedes færdig omkring 1. marts 2005. Jeg går på baggrund heraf ud fra at ombygningen af afdelingen nu er færdig.

De indsatte fra afdelingen for negativt stærke indsatte i Statsfængslet i Nyborg er således ikke (blevet) anbragt i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel fordi de hører til en af de fire kategorier som efter de nævnte retningslinjer placeres på Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel, men fordi de som negativt stærke indsatte skal holdes afsondret fra andre indsatte, og der ikke har været plads til midlertidigt at overføre dem alle sammen til afdelingen for negativt stærke indsatte i Statsfængslet i Vridsløselille under ombygningen af stærkeafdelingen i Statsfængslet i Nyborg. Direktoratet har i brevet af 9. december 2004 oplyst at denne overførsel er sket i medfør af straffuldbyrdslovens § 28, stk. 1, nr. 1 (hvorefter indsatte som tidligere nævnt kan overføres fra fængsel til arresthus hvis det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen).

Jeg har ingen bemærkninger til det oplyste om at de indsatte fra afdelingen for negativt stærke indsatte i Statsfængslet i Nyborg skal holdes afsondret fra andre indsatte (hvilket netop er årsagen til deres placering på fængslets stærkeafdeling).

Jeg er endvidere enig i at straffuldbyrdslovens § 28, stk. 1, nr. 1, indeholder hjemmel til at overføre negativt stærke indsatte til arresthus hvis det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen – også uden at de indsatte konkret har udøvet sådant overgreb. Ifølge forarbejderne til bestemmelsen sigter den bl.a. på tilfælde hvor der først efter anbringelsen i fængsel fremkommer oplysninger der viser at der er risiko for overgreb (Folketingstidende 1999/2000, s. 3772). Det er der ikke tale om ved overførslen af de indsatte fra afdelingen for negativt stærke

indsatte i Statsfængslet i Nyborg på grund af ombygningen af denne afdeling.

Da forholdene for de indsatte i arresthusene typisk er væsentligt mere restriktive end forholdene i fængslernes afdelinger for negativt stærke indsatte, kan indsatte fra disse afdelinger som ikke er omfattet af kategori 1, efter min opfattelse imidlertid kun overføres til arresthus hvis der ikke kan foretages andre mindre indgribende foranstaltninger, som f.eks. midlertidig indretning af en anden afdeling i fængslet til negativt stærke indsatte eller placering på en anden afdeling for negativt stærke indsatte.

Allerede fordi indsatte fra fængslernes afdelinger for negativt stærke indsatte ifølge retningslinjerne for Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel kun kan overføres til denne afdeling hvis overførslen sker som en kategori 1-overførsel, kan der efter min opfattelse ikke ske overførsel af indsatte udelukkende begrundet med ombygning og manglende plads på anden stærkeafdeling. Det må efter min opfattelse i hvert fald forudsætte at andre mindre indgribende foranstaltninger, herunder overførsel til andre arresthuse/afdelinger, f.eks. fængslets egen arrestafdeling, ikke er mulig. Og da forholdene i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel (generelt set) er mere restriktive end i andre arresthuse/arrestafdelinger, jf. pkt. 5, må der i så fald efter min opfattelse kompenseres for de mere restriktive forhold i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel i forhold til forholdene i andre arresthuse/arrestafdelinger.

Der foreligger ikke oplysninger om hvorvidt andre mindre indgribende foranstaltninger – generelt eller konkret ved overførslen af de enkelte indsatte – har været overvejet. Jeg anmoder direktoratet om en udtalelse herom. Det bemærkes at jeg er opmærksom på at nogle af de indsatte som blev overflyttet fra afdelingen for negativt stærke indsatte i Statsfængslet

i Nyborg, er flyttet fra Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel igen, og at direktoratet har gennemgået de enkelte sager og på baggrund af konstaterede fejl har iværksat en nærmere efterprøvelse af nogle sager. Som nævnt ovenfor går jeg ud fra at afdelingen for negativt stærke indsatte i Nyborg nu er ombygget, og at der derfor ikke længere er indsatte fra denne afdeling i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel udelukkende på grund af ombygningen.

Med hensyn til spørgsmålet om kompensation/lempelse henviser jeg i øvrigt til pkt. 5.7.

5. Forholdene for de indsatte i afdelingen

Som allerede nævnt i pkt. 4.2 indebærer overførsel til (eller anbringelse i) Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel (generelt set) mere restriktive forhold for de indsatte. I den tidligere nævnte sag der er rejst af egen drift forud for inspektionen, er direktoratet bl.a. anmodet om at oplyse hvori de restriktive forhold består. I den forbindelse er direktoratet anmodet om en udtalelse om hvorvidt – og i givet fald hvordan – de restriktive forhold får indflydelse på dagligdagen for de indsatte/varettægtsarrestanter der ikke er omfattet af den gruppe af indsatte der er blevet flyttet på grund af voldelig eller truende adfærd. I skrivelsen af 9. december 2004 har direktoratet herom bl.a. anført følgende:

'...

De bygningsmæssige muligheder for beskæftigelses- og fritidsaktiviteter og fællesskab med andre indsatte er generelt begrænsede i arresthusene, og mulighederne i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel er endog meget begrænsede, således som det dog også er tilfældet i visse andre arresthuse. De indsatte i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel har således ikke mulighed for fællesskab med flere indsatte i større fællesskabsrum, men alene mulighed for cellefællesskab – det vil sige fællesskab med en anden indsat i eget opholdsrum i fritiden og i

beskæftigelsestiden, og fællesskab med en anden indsat under gårdtur, samt i et såkaldt 'flexrum', hvor der bl.a. er mulighed for at spille bordtennis, og i et kondirum. Efter de gældende regler om fællesskab, som er fastsat under hensyntagen til de begrænsede bygningsmæssige muligheder, har indsatte i arresthusene, medmindre ganske særlige ordens- og sikkerhedsmæssige forhold gør sig gældende, som minimum krav på cellefællesskab i to timer dagligt. Det er under alle omstændigheder en forudsætning for at give tilladelse til fællesskab, at sådant fællesskab under hensyn til forholdene i institutionen er ordens- og sikkerhedsmæssigt forsvarligt.

Blandt andet de bygningsmæssige forhold sætter endvidere grænser for, i hvilket omfang der – udover minimumsbesøgstiden – kan gives tilladelse til besøg, og i hvilket omfang de indsatte kan medbringe egne genstande under opholdet i afdelingen.

På grund af arrestafdelingens klientel, herunder det forhold, at arrestafdelingen modtager såvel indsatte med tilhørsforhold til Hells Angels som indsatte med tilhørsforhold til Bandidos, er det besluttet, at der alene må opholde sig to indsatte på gangarealerne ad gangen, og at alle indsatte på vej til fx besøg, flexrum eller cellefællesskab i anden indsats celle skal ledsages af to fængselsfunktionærer.

For negativt stærke indsatte, der afsoner i en af afdelingerne for negativt stærke indsatte i de lukkede fængsler, indebærer overførsel til Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel således overførsel til væsentligt mere restriktive forhold.

For varetægtsarrestanters vedkommende indebærer anbringelsen ikke i samme grad anbringelse under mere restriktive forhold. Dette skyldes, at varetægtsarrestanter i alle tilfælde anbringes i arresthus, hvor det navnlig på grund af de bygningsmæssige forhold generelt set er således, at de indsatte er undergivet mere restriktive forhold, således som det er beskrevet ovenfor.'

Det følgende indeholder en gennemgang af de områder som direktoratet har nævnt, og herefter en sammenfatning vedrørende disse forhold, jf. pkt. 5.7. Visse forhold er dog udskilt og omtales sammen med andre forhold under pkt. 8.

5.1. Arbejde og undervisning

Der er som tidligere nævnt ikke noget værksted/arbejdsrum til beskæftigelse af de indsatte som derfor udelukkende kan være beskæftiget med celloarbejde. I modsætning til de øvrige arresthuse og arrestafdelinger (samt fængslerne) har afdelingen (heller) ingen gangmand. Alt arbejde foregår derfor som celloarbejde. Om arbejdstilbud henviser jeg til pkt. 8.1 og om arbejdsfællesskab til pkt. 5.3.

Der er heller ikke et særligt undervisningslokale, men flexrummet kan (ifølge arrestafdelingens svar i spørgeskemaet) eventuelt anvendes. Dette rum havde dog endnu ikke været anvendt til undervisning som således (normalt) finder sted som eneundervisning på cellerne. Om undervisningstilbud mv. henviser jeg til pkt. 8.1.

5.2. Fritid

Arrestafdelingens fritidsfaciliteter består som tidligere nævnt af et kondirum og et flexrum. I kondirummet kan de indsatte styrketræne, og i flexrummet er der mulighed for at spille bordtennis.

Der er ikke faste tidspunkter for benyttelsen af fritidsfaciliteterne – hvilket jeg går ud fra skyldes at hverdagen i arrestafdelingen er flydende og således ikke er delt op i arbejdstid og fritid. Hvis de indsatte ønsker at benytte fritidsfaciliteterne, skal de tilmelde sig hertil på anmodningsseddel, og de har i den forbindelse mulighed for at angive et ønsket tidspunkt for benyttelsen af lokalerne, jf. pkt. 9.5.

Det fremgår af husordenen at de indsatte hver især kan benytte kondirummet ca. tre gange om ugen i en time ad gangen. Der er ikke anført noget om i hvilket omfang flex-

rummet kan benyttes; det er alene anført at de indsatte kan få tilladelse til f.eks. at spille bordtennis i dette rum med en anden indsat hvis det efter en konkret vurdering anses for sikkerhedsmæssigt forsvarligt. For benyttelse af begge rum gælder at adgang hertil dog kan nægtes hvis den indsatte er udelukket fra fællesskab, eller den indsattes adfærd gør brug af rummet utilrådeligt.

Som tidligere nævnt er pladsen omkring bordtennisbordet trang. En indsat har tilkendegivet at det af denne grund er vanskeligt at spille bordtennis i rummet.

I fritiden har de indsatte desuden (normalt) mulighed for cellefællesskab med en anden indsat, jf. nærmere pkt. 5.3.

Fritidsforholdene er i øvrigt omtalt under pkt. 8.1.

5.3. Fællesskab

Mulighederne for fællesskab er meget begrænsede i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel, og det er navnlig på dette punkt at forholdene i denne afdeling er mere restriktive end det generelt er tilfældet i andre arresthuse/arrestafdelinger.

Reglerne for fællesskab i arrestafdelingen fremgår af afdelingens husorden. Under inspektionen blev det oplyst at direktoratet er bekendt med indholdet af denne husorden. Da direktoratet skal godkende arresthusenes fællesskabsregler, jf. nedenfor, går jeg ud fra at direktoratet har gennemgået og godkendt reglerne.

Ifølge husordenen vil de indsatte efter anmodning kunne få tilladelse til at arbejde sammen to og to på cellerne, forudsat at det efter en konkret vurdering anses for sikkerhedsmæssigt forsvarligt, og celledarbejdets karakter gør det praktisk muligt. Afdelingslederen fastlægger på hvilket tidspunkt og i hvilket omfang det i givet fald kan ske. De indsatte oplyses således i husordenen om at der under de angivne betingelser er mulighed for arbejdsfællesskab.

Flere indsatte vil, som nævnt under pkt. 5.1, (teoretisk) kunne undervises sammen i

flexrummet, men undervisning foregår normalt som eneundervisning.

Da alt fællesskab i afdelingen foregår mellem to indsatte, jf. nedenfor, går jeg ud fra at undervisning i flexrummet efter de gældende regler i givet fald også kun vil kunne omfatte to indsatte selv om der er en lærer til stede, og det bygningsmæssigt er muligt at undervise flere i rummet.

Køkkenet er som tidligere nævnt indrettet således at det vil kunne anvendes af de indsatte. Under inspektionen blev det oplyst at det var sket for det tilfældes skyld at afdelingen skulle ændre status til almindelig arrestafdeling. Ifølge afdelingens husorden kan de indsatte 'som udgangspunkt' ikke benytte køkkenet. Teoretisk er det således muligt for de indsatte at have fællesskab i køkkenet, men det finder ikke sted i praksis.

Jeg forstår det oplyste under inspektionen sådan at de indsatte ikke vil blive tilbudt fællesskab (to og to) i køkkenet så længe afdelingen benyttes til negativt stærke indsatte. Jeg anmoder om oplysning om hvorvidt det er korrekt forstået, og hvad 'som udgangspunkt' i husordenen (i så fald) hentyder til.

Som udgangspunkt er der ikke adgang til fællesskab i kondirummet, men hvis det efter en konkret sikkerhedsmæssig vurdering anses for forsvarligt, kan ledelsen tillade at kondirummet benyttes sammen med en anden indsat. Efter en konkret vurdering vil de indsatte tillige have mulighed for fællesskab med en anden indsat i flexrummet.

Af husordenen fremgår det at brug af kondirummet og flexrummet sammen med en anden indsat tidsmæssigt tæller med i de to timers daglige fællesskab. Under inspektionen blev det dog oplyst at afdelingen for tiden dispenserer herfra således at fællesskab under kondi mv. ikke tæller med i de to timers daglige fællesskab. Som følge af at der

er tale om en dispensation, vil husordenen ikke blive ændret, men det vil blive overvejet om der er tid til at fortsætte denne ordning.

Jeg anmoder om underretning om resultatet af disse overvejelser.

Jeg går i øvrigt ud fra at de indsatte er gjort bekendt med den nævnte dispensation, men for en ordens skyld beder jeg om oplysning herom.

Under inspektionen fik jeg udleveret aktivitetslister fra den 12. december 2004 som de enkelte indsatte har udfyldt med hensyn til ønsker om afvikling af kondi, gårdtur, fællesskab mv. Det fremgår heraf at ingen indsatte denne dag fremsatte ønske om fællesskab hverken i flexrummet eller i kondirummet. En af de indsatte har som allerede nævnt tilkendegivet at det på grund af den trange plads omkring bordtennisbordet ikke er muligt at spille bordtennis i flexrummet, og at de indsatte af denne grund ikke ønsker at benytte dette rum, men hellere vil have fællesskab i cellen. I et brev som jeg har modtaget i en konkret sag, har en indsat endvidere anført at det på grund af manglende mulighed for udluftning og ventilation i kondirummet blev ulideligt at være i dette rum efter 15-20 minutter, og jeg går ud fra at dette især gør sig gældende hvis der er to indsatte i rummet samtidig.

Jeg går ud fra at det forhold at ingen indsatte ifølge aktivitetslisterne for den 12. december 2004 denne dag fremsatte ønske om fællesskab i hverken kondirummet eller flexrummet, (kan) skyldes de nævnte forhold vedrørende forholdene i disse rum og ikke at de ikke er (gjort) bekendt med at fællesskab i disse rum for tiden ikke tæller med i de to timers fællesskab.

Jeg anmoder arrestafdelingen om at oplyse i hvilket omfang der normalt finder fællesskab sted i henholdsvis kondirummet og flexrummet, og om opsætning af ventilation i kondirummet og det forhold

at fællesskab i disse rum for tiden ikke tæller med i de to timers fællesskab, har haft indflydelse på de indsattes ønsker om fællesskab i disse rum.

Jeg anmoder desuden om oplysning om hvor ofte og i hvor lang tid ad gangen de indsatte som måtte ønske at benytte flexrummet, og som vil kunne få tilladelse hertil, vil kunne benytte dette rum.

Som husordenen er formuleret, ses tilladelse til at benytte flexrummet ikke at begrænse adgangen til kondirummet, men jeg beder om oplysning om hvorvidt det er korrekt forstået.

Ifølge husordenen vil der 'eventuelt' være adgang til cellefællesskab som i så fald vil (kunne) have en varighed af to timer om dagen, enten i tidsrummet 15.30 til 17.30 eller 18.00 til 20.00. Der foretages en konkret vurdering af om de indsatte kan få fællesskab med en anden indsat, men som udgangspunkt får alle indsatte dog cellefællesskab. Der gives desuden normalt fællesskab fra starten af indsættelsen, men der kan dog for kategori 1-indsattes vedkommende godt gå nogle dage før de får fællesskab.

Gårdtur foregår normalt parvis og har en varighed af en time om dagen.

Som udgangspunkt kan den indsatte kun have cellefællesskab med den samme medindsatte og fortrinsvis en fra samme etage. Hvis en indsat har tilladelse til at benytte kondirummet eller flexrummet sammen med en anden, vil det ifølge husordenen som udgangspunkt blive med den indsatte som den indsatte har cellefællesskab med. Det fremgår også af husordenen at afvikling af gårdtur typisk sker med den indsatte som man har cellefællesskab med.

Alt fællesskab vil således som udgangspunkt foregå med én og samme indsatte.

Det blev under inspektionen oplyst at afdelingen så vidt muligt prøver at sammen sætte de indsatte ud fra hvem de mener passer sammen, men at de indsatte (på trods af det manglende indbyrdes samvær, jf. pkt.

5.6) hurtigt finder ud af hvem der er i arrestafdelingen.

Af de ovenfor nævnte aktivitetslister som jeg modtog under inspektionen, fremgår det at flere af de indsatte har anmodet om fællesskab med en bestemt anden indsat. Jeg går ud fra at disse lister generelt afspejler ønsker om fællesskab med den indsatte som de pågældende indsatte plejer at have fællesskab sammen med.

Jeg går ud fra at de indsatte – hvis de ved hvem der i øvrigt er i arrestafdelingen – har mulighed for at fremsætte ønske om fællesskab med en bestemt indsat, og jeg har i den forbindelse noteret mig det oplyste om at de indsatte hurtigt finder ud af hvem der er i arresthuset (og dermed hvem det er muligt at ønske fællesskab med).

Jeg anmoder om oplysning om mulighederne for at skifte fællesskabsmakker enten fordi man ikke (længere) ønsker fællesskab med den indsatte som man er tildelt, eller fordi man hellere vil have fællesskab med en bestemt anden indsat (som man har fundet ud af er i arrestafdelingen).

Nogle af de indsatte som der var samtale med, fremsatte ønske om mere fællesskab med medindsatte og mulighed for at flere indsatte kan have fællesskab sammen.

Efter straffuldbyrdelseslovens § 33, stk. 1, og varetægtsbekendtgørelsens § 23 skal de indsatte så vidt muligt have adgang til fællesskab med andre [min fremhævelse] indsatte. Disse bestemmelser kan være opfyldt når blot en indsat har fællesskab med én anden indsat, 'men det ligger i sagens natur, at værdien af fællesskabet har en vis sammenhæng med antallet af indsatte, som er i fællesskab, og den tidsmæssige udstrækning heraf', jf. Annette Esdorf mfl., Straffuldbyrdelsesloven med kommentarer, s. 85.

Direktoratet for Kriminalforsorgens bekendtgørelse nr. 573 af 5. juli 2002 om de ind-

sattes adgang til fællesskab med andre indsatte i kriminalforsorgens institutioner som også gælder for varetægtsarrestanter der ikke er isoleret af retten, indeholder et særligt (ved denne bekendtgørelse nyindsat) afsnit om fællesskab i arresthusene (kapitel 4). Efter bekendtgørelsens § 9 skal arresthusene i det omfang det er bygningsmæssigt muligt, indrette fællesskabsrum mv. Hvis der er etableret mulighed for fællesskab i fællesskabsrum, skal de indsatte have adgang til disse rum eller gangarealer eller lignende i det omfang det under hensyn til forholdene i den enkelte institution skønnes ordens- og sikkerhedsmæssigt forsvarligt, jf. §§ 10 og 11. Det fremgår desuden af bekendtgørelsens § 15 at de indsatte i arresthusene skal have adgang til celledfællesskab hvis der ikke er adgang til fællesskab i fritiden efter § 10, og at der skal være adgang til fællesskab efter enten § 10 eller § 15 i mindst to timer dagligt og så vidt muligt mere.

Efter straffuldbyrdelseslovens § 43, stk. 3, og varetægtsbekendtgørelsens § 29, stk. 3, har en indsat herudover ret til dagligt at tilbringe mindst én time i fri luft medmindre det vil være uforeneligt med institutionens varetagelse af sikkerhedsmæssige hensyn, eller den indsatte er anbragt i sikringscelle. Gårdtur (for indsatte der ikke er udelukket fra fællesskab) foregår normalt i fællesskab og normalt flere end to indsatte sammen.

I direktoratets udsendelsesskrivelse af 16. juli 2002 til bekendtgørelsen er blandt andet anført følgende:

'Strafudståelsen må ikke medføre yderligere begrænsninger i den dømtes tilværelse, end hvad der er nødvendigt for at fuldbyrde straffen, jf. også straffuldbyrdelseslovens § 4. Endvidere indebærer normaliseringsprincippet bl.a., at forholdene i fængsler og arresthuse skal indrettes, så de så vidt muligt svarer til forholdene udenfor. Dette princip taler for, at de indsatte har adgang til fællesskab i videst muligt omfang.

Hertil kommer, at Folketingets Ombudsmand i forbindelse med sin inspektionsvirk-

somhed har rejst spørgsmålet herom. Endvidere har Europarådets Torturkomité påpeget vigtigheden af, at alle indsatte, herunder varetægtsarrestanter, har mulighed for at tilbringe en rimelig del af dagen udenfor cellerne beskæftiget med fornuftige aktiviteter af varierende karakter (fællesskabsaktiviteter, uddannelse, sport og meningsfyldt erhvervsfagligt arbejde).

Reglerne er således udfærdiget på baggrund af en afvejning af dels hensynet til at give indsatte adgang til fællesskab i videst muligt omfang, dels hensynet til orden og sikkerhed samt de bygningsmæssige forhold, som i mange arresthuse f.eks. indebærer, at der ikke er egentlige fællesskabsrum. Hertil kommer de særlige sikkerhedsmæssige problemer som følger af, at visse arresthuses størrelse og bygningsmæssige forhold er således, at muligheden for akut tilkald af ekstra personale i forbindelse med f.eks. uro blandt de indsatte, der har fællesskab, er begrænset.

Udgangspunktet er, at der i det omfang, der er bygningsmæssige muligheder herfor, skal indrettes fællesskabsrum m.v. i arresthuset, og at de indsatte i givet fald kan få adgang hertil i det omfang, det under hensyn til forholdene i den enkelte institution skønnes ordens- og sikkerhedsmæssigt forsvarligt. Hvis der ikke er adgang til fællesskab i fællesskabsrum m.v., skal der være adgang til styret cellefællesskab. Ved styret cellefællesskab forstås, at det er institutionen, som konkret afgør mellem hvilke indsatte, der kan være cellefællesskab.

De regler om gennemførelsen af de indsatte adgang til fællesskab med andre indsatte, som arresthuset skal fastsætte i medfør af bekendtgørelsens § 2 og §§ 16-17 skal indsendes til direktoratet med henblik på godkendelse. Hvis arresthuset efterfølgende fastsætter nye regler, skal disse ligeledes indsendes til direktoratet med henblik på godkendelse.

Baggrunden for bestemmelsen om, at de lokale retningslinjer skal indsendes til direk-

toratet med henblik på godkendelse, er, at direktoratet ønsker at følge dette område meget nøje. Det er således hensigten, at en sådan godkendelsesprocedure skal medvirke til at sikre, at der under hensyntagen til de ordens- og sikkerhedsmæssige forhold i videst muligt omfang etableres fællesskab, og at der ikke eksisterer ubegrundede forskelle i arresthusenes regimer for fællesskab.'

Direktoratet har foretaget en gennemgang og sammenholdelse af arresthusenes og arrestafdelingernes fællesskabsregler og har givet tilbagemeldinger til flere, men endnu ikke til alle arresthuse. Det fremgår af de tilbagemeldinger som jeg har modtaget kopi af, at der generelt gives mere fællesskab (såvel i som uden for cellen) i de øvrige arresthuse og arrestafdelinger end i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel. Denne arrestafdeling overholder dog de minimumsregler der er fastsat med hensyn til den tidsmæssige udstrækning af fællesskab, og fællesskab kan i et vist omfang foregå i fællesskabsrum, dog (normalt) kun med den indsatte som man har adgang til cellefællesskab med.

Som tidligere nævnt er lovforslag nr. 12 af 23. februar 2005 om ændring af straffuldbyrdesloven som bl.a. omfatter begrænset fællesskab for negativt stærke indsatte, vedtaget af Folketinget den 19. maj 2005. I lovens § 33 er som et nyt stykke 2 indsat en bestemmelse med følgende indhold:

'Stk. 2. Justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, kan bestemme, at fællesskab i fængselsafdelinger eller arresthuse, som er udpeget til anbringelse af indsatte, hvis tilstedeværelse skaber en særlig risiko for overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen, skal gennemføres som cellefællesskab med en anden indsat i eget opholdsrum efter kriminalforsorgens nærmere bestemmelse.'

I lovforslagets bemærkninger er en gennemgang af de gældende regler om fællesskab og der er i øvrigt bl.a. anført følgende:

...

Af straffuldbyrdslovens § 33, stk. 1, fremgår det, at en indsat så vidt muligt skal have adgang til fællesskab med andre indsatte. I bestemmelsen, som vedrører fællesskab i arbejdstid og fritid, er der ikke fastsat generelle krav til det nærmere omfang af fællesskabet, som i praksis kan variere fra institution til institution. Med udtrykket 'så vidt muligt' sigtes ifølge forarbejderne til bestemmelsen til, at der ved fuldbyrdelse af straf i arresthus på grund af de fysiske forhold er begrænsede muligheder for at tilbyde fællesskab. I arresthusene er udgangspunktet således, at i det omfang, der er bygningsmæssige muligheder herfor, skal der for eksempel indrettes fællesskabsrum m.v., hvor indsatte kan have fællesskab. Dette gælder, uanset hvilket klientel, der er indsat i arresthuset.

...

Efter § 33, stk. 5, fastsætter justitsministeren regler om gennemførelse af fællesskab efter stk. 1, herunder om adgangen til at låse de indsatte inde, ... De hensyn der ligger bag bestemmelsen i § 33, stk. 5, er efter forarbejderne til bestemmelsen ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn.

Retten til fællesskab i § 33 er ikke ubetinget. Bestemmelsen medfører således ikke, at de indsatte selv kan vælge, hvem de vil være sammen med, ligesom bestemmelsen ikke giver ret til at være sammen med alle andre indsatte i institutionen. ...

Af forarbejderne til § 33 fremgår det, at muligheden for fællesskab i arresthusene er begrænset på grund af de bygningsmæssige forhold. De beskrevne administrative regler om fællesskab i arresthusene er således fastlagt ud fra, at de indsatte i arresthusene skal have adgang til fællesskab i det omfang det er bygningsmæssigt muligt. I overensstemmelse hermed er der så vidt det er bygningsmæssigt muligt – ud over cellefællesskab – i begrænset omfang mulighed for fællesskabsrum i arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel.

...

Som anført under pkt. 3.1.2.1. ovenfor, er der efter forarbejderne til § 33 mulighed for at begrænse de indsattes mulighed for fællesskab i arresthusene, når det er nødvendigt på grund af de bygningsmæssige forhold. Graden af fællesskab i arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel, hvor fællesskabsrum anvendes i et vist omfang, er fastlagt i overensstemmelse hermed.

Under hensyn til de tiltagende problemer med at håndtere 'negativt stærke indsatte' i kriminalforsorgens institutioner, er det imidlertid Justitsministeriets vurdering, at der er behov for at tilvejebringe en hjemmel til i arresthuse, som er særligt udpeget til at huse indsatte, hvis tilstedeværelse skaber en særlig risiko for overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen, at begrænse fællesskabet til rent cellefællesskab alene begrundet i klientellets karakter.

En tilsvarende mulighed bør – også som følge af den generelle udvikling i kriminalforsorgens klientel i øvrigt – efter Justitsministeriets vurdering tillige tilvejebringes i forhold til fængselsafdelinger, som er udpeget til at huse indsatte, som udgør en særlig risiko for overgreb på medindsatte, personale og andre i institutionen.

3.2.2. Cellefællesskab i særlige fængselsafdelinger og arresthuse

3.2.2.1. ...

I dag findes en lang række bestemmelser i straffuldbyrdsloven vedrørende overførsel af indsatte mellem de forskellige institutioner, der tager sigte på at forebygge overgreb på medindsatte, personale og andre i institutionen. Fælles for bestemmelserne er, at de primært sigter til de negativt stærke indsatte, som ved vold, trusler, økonomisk udnyttelse eller anden form for udnyttelse er en styrende faktor i forhold til medindsatte, eller på samme måde søger at få personalet til at foretage eller undlade handlinger. ...

Det vil efter Justitsministeriets opfattelse være en væsentlig fordel for de generelle af-

soningsforhold i kriminalforsorgens institutioner, hvis der på tilsvarende måde sikres en klar hjemmel til alene at etablere fællesskab som cellefællesskab, uafhængigt af de bygningsmæssige forhold, i særligt udvalgte fængselsafdelinger og arresthuse. ...

Til understøttelse af de nye initiativer overfor negativt stærke indsatte, finder Justitsministeriet, at der er behov for at ændre reglerne om fællesskab i straffuldbyrdslovens § 33. Justitsministeriet foreslår på den baggrund, at der indsættes en ny bestemmelse i § 33, hvoraf det fremgår, at justitsministeren (Direktoratet for Kriminalforsorgen) kan bestemme, at fællesskab i særligt udvalgte fængselsafdelinger og arresthuse uafhængigt af de bygningsmæssige forhold alene skal gennemføres som cellefællesskab mellem to indsatte, det vil sige fællesskab, som består i, at de pågældende to indsatte kun har tilladelse til at besøge hinanden.

Modsat de gældende regler i fællesskabsbekendtgørelsen kapitel 4, hvor der er fastsat særlige regler om cellefællesskab i arresthusene (Københavns Fængsler), skal den nye bestemmelse som følge af klientellets særlige karakter finde anvendelse, uanset om der bygningsmæssigt er mulighed for at etablere fællesskab i fællesskabsrum.

...

3.3.2. Cellefællesskab i særlige arresthuse

...

Eftersom begrænsningen ikke vil indebære en fuldstændig udelukkelse fra fællesskabet ('solitary confinement'), må indgrebet efter Justitsministeriets opfattelse generelt anses for foreneligt med EMRK artikel 3. Som anført under pkt. 3.3.1. ovenfor, kan en enrumsanbringelse i en konkret sag udgøre en krænkelse af EMRK artikel 3, hvis f.eks. den indsatte under afsoningen udvikler en psykisk sygdom på grund af enrumsanbringelsen. For at sikre, at indsatte, der alene har mulighed for cellefællesskab, ikke lider psykisk overlast, er det nødvendigt ved gennemførelsen af cellefællesskab i særlige arresthuse, at der løbende sker tilsyn med de

pågældende, så der kan gribes ind omgående, hvis forholdene tilsiger det.

...'

5.4. Besøg

Besøg finder sted i arrestafdelingens to besøgslokaler der er beskrevet under pkt. 3.7. Besøgsordningen er indgående beskrevet i arrestafdelingens husorden hvoraf bl.a. fremgår at de enkelte indsatte – medmindre andet taler imod – har tilladelse til et besøg om ugen af en times varighed. I det omfang det er praktisk muligt, kan der dog gives tilladelse til yderligere besøg. Det blev under inspektionen oplyst at der i enkelte tilfælde, f.eks. hvor de besøgende kommer langvejsfra, var sket en udvidelse af besøgstiden, men at de bygningsmæssige og navnlig de personalemæssige forhold sætter en begrænsning for mulighederne for besøg ud over minimumsbesøgstiden.

Besøg kan på hverdage finde sted fra kl. 14.45 til kl. 15.45 og igen fra kl. 17.00 til kl. 18.00 i det ene besøgslokale og fra kl. 15.30 til kl. 16.30 og igen fra kl. 18.30 til kl. 19.30 i det andet besøgslokale. I weekenderne og på helligdage kan besøg finde sted fra kl. 11.00 til kl. 12.00 og igen fra kl. 14.00 til 15.00 i det ene besøgslokale og fra kl. 12.30 til kl. 13.30 og igen fra kl. 15.30 til 16.30 i det andet besøgslokale.

Der er således mulighed for at afvikle fire besøg hver dag alle ugens dage (eller i alt 28 besøg i løbet af en uge).

Uden for de angivne besøgstider benyttes besøgslokalerne (bl.a.) til forsvarerbesøg. Sådanne besøg kan finde sted mandag til fredag mellem kl. 8.30 og kl. 14.30 og igen mellem kl. 19.45 og kl. 20.30 samt i weekender og på helligdage mellem kl. 8.30 og kl. 10.45 og igen mellem kl. 16.45 og kl. 20.30.

Der sondres ikke i husordenens regler om besøg mellem varetægtsarrestanter og afsonere.

Afsonere har ifølge straffuldbyrdslovens § 51, stk. 1, ret til mindst ét ugentligt be-

søg af mindst én times varighed og så vidt muligt af to timers varighed.

Varetægtsarrestanter har ifølge varetægtsbekendtgørelsens § 39, stk. 1, med nærmere angivne undtagelser, ret til besøg så ofte forholdene tillader det, og besøgstiden må ifølge bekendtgørelsens § 40, stk. 1, ikke være kortere end en halv time. Længerevarende besøg skal efter bestemmelsens 2. pkt. tillades i det omfang forholdene tillader det.

Som også anført i Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgens, vejledning om adgangen til besøg mv. til indsatte der udstår fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner (vejledning nr. 81 af 16. maj 2001) og vejledningen til varetægtsbekendtgørelsen angiver straffuldbyr-delseslovens § 51, stk. 1, og varetægtsbe-kendtgørelsens § 40, stk. 1, 'minimumsbesøgstiden'. Det fremgår tillige af de nævnte vejledninger at muligheden for at give tilladelse til besøg i videre omfang bl.a. bør overvejes når der ønskes tilladelse til besøg af børn, og at sådanne anmodninger normalt bør imødekommes.

Jeg har noteret mig at besøgstiden i særlige tilfælde, f.eks. hvor de besøgende kommer langvejsfra, er udvidet, dvs. at der er givet besøg af længere varighed end en time. Jeg anmoder arrestafdelingen om at oplyse nærmere om praksis i øvrigt med hensyn til at tillade besøg i videre omfang end minimumsbesøgstiden, herunder ved besøg af børn. Min anmodning om mulighederne for besøg i videre omfang omfatter både muligheden for besøg af længere varighed end en time og muligheden for flere end et besøg om ugen hvis der er ledige besøgstider.

Uanset det under inspektionen oplyste om at navnlig de personalemæssige forhold sætter en begrænsning for mulighederne for at udvide adgangen til besøg, anmoder jeg desuden om oplysning om mulighederne for at tillade besøg på andre tidspunkter end angivet i husordenen

(f.eks.) for besøgende der – på trods af muligheden for besøg både på hverdage og i weekenden – ikke kan komme på de angivne tidspunkter. Det bemærkes at jeg er opmærksom på at bl.a. anvendelsen af besøgslokalerne også til forsvarersamtaler sætter en begrænsning på mulighederne for at afvikle besøg uden for de i husordenen angivne tider.

Om besøgsordningen henviser jeg i øvrigt til pkt. 8.2.

5.5. Egne genstande mv.

Det fremgår af straffuldbyr-delseslovens § 36, stk. 1, at en indsat har ret til at medtage, besidde og råde over egne genstande i institutionen medmindre dette er uforeneligt med ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn. I genstands bekendtgørelsen (nu bekendtgørelse nr. 208 af 18. marts 2005) som også gælder for varetægtsarrestanter, jf. indledningen til bekendtgørelsen og varetægtsbe-kendtgørelsens § 26, er fastsat generelle begrænsninger i de indsattes ret efter § 36, stk. 1. Efter bekendtgørelsens § 9 kan institutionens leder endvidere i forbindelse med fastsættelse af nærmere regler om udlevering af indsattes egne genstande under hensyn til forholdene i den enkelte institution fastsætte yderligere begrænsninger i denne ret, herunder med hensyn til genstandenes størrelse, antal og art mv.

Bekendtgørelsens regler suppleres af Direktoratet for Kriminalforsorgens vejledning nr. 22 af 17. marts 2005. Direktoratet har heri bl.a. opremset genstande som normalt bør kunne udleveres. Det gælder f.eks. ting til personligt brug, mindre ting til brug i fritiden eller i den indsattes opholdsrum og tøj til dagligt brug.

Af arrestafdelingens husorden fremgår det bl.a. at de indsatte (af hensyn til muligheden for visitation) kun kan have få og mindre egne genstande på cellen, og at der af ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn kun kan indleveres genstande i begrænset om-

fang. Det fremgår endvidere at de indsatte kun må være i besiddelse af en mængde tøj svarende til hvad der kan være i en almindelig sort plastiksæk, og at de kan have maksimalt 30 cd'er og konsolspil i alt. Bortset herfra er der ikke i husordenen regler om hvilke genstande (ud over penge) den indsatte kan være i besiddelse af, men der henvises generelt til Københavns Fængsleres regler herom.

Det fremgår af direktoratets brev af 9. december 2004 at bl.a. de bygningsmæssige forhold i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel sætter en begrænsning for i hvilket omfang de indsatte kan medbringe egne genstande under opholdet.

Jeg anmoder om en uddybning heraf, herunder oplysning om hvorvidt adgangen til personlige genstande er mere begrænset for de indsatte i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel end det generelt er tilfældet i andre arresthuse/arrestafdelinger som Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel rent bygningsmæssigt kan sammenlignes med.

5.6. Andet

Som oplyst af direktoratet må der alene opholde sig to indsatte på gangarealerne ad gangen. Der er således ikke almindeligt 'mylder' på gangen i forbindelse med f.eks. op- og afmønstring som det er tilfældet i (mange) andre arresthuse.

Som ligeledes anført af direktoratet skal alle indsatte ledsages af to fængselsfunktionærer til f.eks. besøg, flexrum eller cellefællesskab i en anden indsats celle.

Baggrunden for disse regler er at arrestafdelingen modtager såvel indsatte med tilhørsforhold til Hells Angels som indsatte med tilhørsforhold til Bandidos. Københavns Fængsler har i fængslets udtalelse af 13. april 2005 bemærket at baggrunden for reglerne tillige er at afdelingen huser negativt stærke indsatte som har optrådt voldeligt eller truende.

5.7. Sammenfatning

Som det fremgår af ovenstående punkter, har de indsatte kun adgang til ophold *uden for cellen* når de benytter kondirummet (som der er mulighed for i tre timer i alt om ugen), ved eventuel tilladelse til at benytte flexrummet (som der ikke er fastsat tidsmæssige bestemmelser for anvendelsen af), ved afvikling af gårdtur (som tillades i en time om dagen) og når de har besøg (som tillades i en time om ugen). De indsatte kan således (nogle dage) være låst inde på cellerne i op til 23 timer i døgnnet.

Som det ligeledes fremgår af gennemgangen ovenfor, har de indsatte (hvis de får tilladelse til fællesskab, hvad dog normalt er tilfældet) efter reglerne alene adgang til fællesskab i to timer om dagen. Gives der tilladelse til fællesskab under benyttelse af kondirummet, vil den indsatte dog – på grund af dispensationen p.t. fra husordenen – have mulighed for fællesskab i yderligere tre timer om ugen og eventuelt tillige i forbindelse med ophold i flexrummet (hvis adgang hertil gives ud over adgangen til kondirummet, jf. mit spørgsmål herom under pkt. 5.3). Indsatte som ikke har tilladelse til at benytte kondirummet eller flexrummet sammen med en anden (og som heller ikke har tilladelse til arbejdsfællesskab uden for fællesskabstiden), har således alene adgang til fællesskab i to timer om dagen på cellen (og en time på gårdtursarealet).

Alt fællesskab kan endvidere kun foregå med én anden indsat og (normalt) kun med den samme medindsatte. Det gælder også fællesskab på gårdtursarealet der, som nævnt under pkt. 5.3, i andre arresthuse/arrestafdelinger (generelt) finder sted mellem flere indsatte ad gangen. Der er dog på forsøgsbasis sket en udvidelse af mulighederne for fællesskab derved at adgangen til fællesskab i kondirum og flexrum 'for tiden' ikke medregnes i de to timers fællesskab som de indsatte (som udgangspunkt) har krav på hver dag.

Adgangen til fællesskab og gårdtur er tidsmæssigt begrænset til det minimum som de indsatte ifølge de gældende regler har krav på. Det samme gælder besøg i relation til afsonere.

De bygningsmæssige rammer i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel sætter som tidligere nævnt i sig selv en begrænsning for mulighederne for fællesskab og ophold uden for cellen; men det fremgår i øvrigt af reglerne for afdelingen at adgangen til fællesskab mv. er meget begrænset.

I sammenligning med andre arresthuse/arrestafdelinger af samme størrelse er besøgsfaciliteterne i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel gode, men det forhold at besøgslokalerne i nærmere angivne tidsrum (jf. pkt. 5.4) benyttes til forsvarersamtaler fordi der ikke er (indrettet) andre lokaler til brug for sådanne samtaler, sætter i sig selv en begrænsning både for mulighederne for at udvide det tidsrum hvori det er muligt at afvikle besøg, og for i konkrete tilfælde at give tilladelse til afvikling af besøg uden for de i husordenen angivne tider.

Det forhold at der kun må være to indsatte sammen under afvikling af gårdtur, begrænser endvidere mulighederne for at udvide gårdturstiden for de enkelte indsatte.

Mulighederne for at afvikle besøg og fællesskab mv. i videre omfang er imidlertid ikke kun begrænset af de bygningsmæssige, men også af de personalemæssige forhold idet alle indsatte altid skal ledsages af to funktionærer til og fra cellen.

Som nævnt under pkt. 2 skal forholdene for de indsatte på særafdelinger opfylde gældende minimumsregler – hvilket Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel også gør. Vilkaerne for de indsatte på sådanne afdelinger må dernæst ikke begrænses i forhold til vilkaerne for indsatte i andre arresthuse/arrestafdelinger, medmindre der er en saglig begrundelse for en sådan begrænsning. Begrænsninger vil kunne ske af ordens- og/eller sikkerhedsmæssige hensyn, men må ikke være mere indgribende end nødvendigt for

at opfylde formålet med begrænsningerne. Hvis det ikke længere er nødvendigt for at opfylde formålet at opretholde begrænsningerne (fuldt ud), skal de ophæves eller lempes. Det er kriminalforsorgen der må godtgøre at begrænsninger er nødvendige af sikkerhedsmæssige eller ordensmæssige hensyn.

Arrestafdelingen er beregnet til både negativt stærke indsatte som er overført af konkrete grunde som alvorligt truende og/eller voldelig adfærd (kategori 1-indsatte), og andre negativt stærke indsatte. Selv om baggrunden for anbringelsen af indsatte i kategori 1 og indsatte i de andre kategorier ikke er den samme, gælder der de samme regler for alle kategorier af indsatte. Det begrænsede fællesskab (og de øvrige restriktive forhold) gælder således ikke kun for de indsatte der er overført i kategori 1, men også for de andre indsatte i afdelingen (herunder også de indsatte fra Statsfængslet i Nyborg som var overført udelukkende på grund af ombygningen af afdelingen for negativt stærke indsatte i dette fængsel).

Jeg rejste på denne baggrund under inspektionen spørgsmålet om muligheden for at lempe forholdene for de indsatte der ikke er kategori 1-indsatte, dvs. anvende to forskellige regimer eller kompensere for de mere restriktive forhold ved f.eks. udvidet adgang til fællesskab og besøg.

Ledelsen oplyste hertil at varetægtsarrestanter med rockertilhørsforhold i kategori 2, dvs. indsatte som ellers ville være blevet anbragt i Vestre Fængsel, ved anbringelse i Vestre Fængsel ville være blevet udelukket fra fællesskab, og at de derfor for så vidt har bedre forhold i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel hvor der trods alt er noget fællesskab. Disse indsatte er dog hidtil så vidt muligt overført til andre arresthuse.

Som svar på mit spørgsmål om lempelser oplyste ledelsen at dette spørgsmål havde været overvejet, men at det var opfattelsen at afdelingen kun kan fungere hvis der er ét regime. Ledelsen oplyste at de bygningsmæs-

sige og personalemæssige forhold (bemandingen) i øvrigt gør at det ikke er muligt at udvide adgangen til fællesskab, gårdtur og besøg; mulighederne for mere fællesskab er navnlig begrænset af de bygningsmæssige forhold, mulighederne for mere besøg af de personalemæssige forhold og mulighederne for mere gårdtur af en kombination heraf. Der bruges f.eks. meget tid på transport af de indsatte, og der skal ifølge de interne regler (som også tidligere nævnt) altid være to funktionærer til stede når de indsatte skal lukkes ind og ud, hvilket sker mange gange i løbet af en dag. Der skal også være tid til at tale med de indsatte for at få det bedst mulige grundlag for at vurdere spørgsmålet om tilbageførsel eller overførsel. Det blev ligeledes nævnt at forskellige regimer kan betyde en splittelse af indsatte imellem. I særlige tilfælde, f.eks. hvor de besøgende kommer langvejsfra, er der dog (som tidligere nævnt) givet udvidet besøg.

Hertil kommer at man har ønsket at have en vis periode til at indvinde erfaringer i – frem til 1. januar 2005 hvor der således skulle finde en intern evaluering sted.

Jeg anmoder om underretning om denne evaluering.

Da indsatte i kategori 1 overføres på grund af den indsattes adfærd/handlinger i konkrete tilfælde, har jeg ingen bemærkninger til at disse indsatte – midlertidigt – overføres til (mere restriktive forhold i) Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel. Jeg forudsætter herved at afgørelsen om overførsel er truffet på et tilstrækkeligt oplyst og dokumenteret grundlag og under iagttagelse af de gældende sagsbehandlingsregler. Jeg er opmærksom på at disse sager falder ind under forvaltningslovens § 9, stk. 4. Jeg forudsætter ligeledes at der sker tilbageførsel så snart grundlaget for opholdet ikke længere skønnes at være til stede, jf. pkt. 6.2.

Jeg har noteret mig at Vestre Fængsels egne indsatte med rockertilhørsforhold

(kategori 2-indsatte) efter Københavns Fængsels opfattelse har bedre forhold ved anbringelse i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel end i Vestre Fængsel (med hensyn til fællesskab). Hvis disse indsatte foretrækker at blive overført til andre arresthuse end Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel, er det dog kun i det omfang det ikke er/vil være muligt at overføre dem til andre arresthuse (hvad jeg må forstå normalt hidtil er sket), eller indtil en sådan overførsel kan gennemføres, at de har bedre forhold i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel.

Som begrundelse for begrænsningerne i de indsattes beskæftigelsesmuligheder, fritidsaktiviteter og fællesskab med andre indsatte (i øvrigt) har direktoratet bl.a. henvist til de bygningsmæssige forhold i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel. Direktoratet har henvist til at noget tilsvarende er gældende i andre arresthuse i landet.

Fra Folketingets Ombudsmands inspektioner af landets arresthuse er jeg bekendt med at de bygningsmæssige forhold i en række af landets arresthuse sætter begrænsninger i muligheden for de indsattes fællesskab mv. Der er her typisk tale om arresthuse der er (langt) over 100 år gamle, og som er beliggende i bykernen, f.eks. i en købstad ('købstadsarresthuse'). Ikke sjældent er der tale om en fredet ejendom, og udvidelses- og ombygningsmulighederne er særdeles begrænsede. I inspektionsrapporter vedrørende sådanne arresthuse er det påpeget som et væsentligt problem at bygningsmæssige forhold i sig selv betyder at straffuldbyrdeslovens og varetægtsbekendtgørelsens bestemmelser om fællesskab mv. ikke (fuldt ud) kan efterleves. Der er i inspektionssagerne bl.a. peget på at der i videst muligt omfang bør kompenseres for disse forhold, f.eks. ved mere fællesskab på cellerne (også i arbejdstiden). At begrænsningerne i fællesskabet i sådanne ar-

resthuse ikke kan antages at være i strid med reglerne om fællesskab mv., kan støttes på det generelle forbehold i straffuldbyrdelseslovens § 33, stk. 1, og varetægtsbekendtgørelsens § 23 ('så vidt muligt').

På grundlag af mine egne iagttagelser og det som jeg fik oplyst under inspektionen af Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel, lægger jeg til grund at der byggeteknisk ikke havde været noget i vejen for at der var sket en indretning af Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel så afdelingen havde fremstået som et mere tidssvarende arresthus med mulighed for fællesskab mv. i videre omfang end det der nu praktiseres med henvisning til de bygningsmæssige forhold.

Ved opførelsen af et nyt arresthus vil det efter min opfattelse ikke være i overensstemmelse med straffuldbyrdelseslovens og varetægtsbekendtgørelsens fællesskabsregler bevidst at indrette et arresthus på en sådan måde at de bygningsmæssige forhold indebærer at straffuldbyrdelseslovens og varetægtsbekendtgørelsens fællesskabsregler ikke fuldt ud kan efterleves. Det samme gælder efter min opfattelse ved ombygning af et arresthus hvor fællesskabsreglerne hidtil har kunnet efterleves.

Efter min umiddelbare opfattelse gælder det samme ved væsentlige og omfattende ombygnings- og istandsættelsesarbejder af et arresthus der på grund af de bygningsmæssige forhold hidtil har været dækket af begrebet 'så vidt muligt', dvs. at fællesskabsreglerne ikke (fuldt ud) har kunnet efterleves.

Direktoratet har i brevet af 29. april 2005 redegjort nærmere for overvejelserne i forbindelse med indretning af Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel. Direktoratet har oplyst at det ved etableringen af denne arrestafdeling var et vigtigt mål for direktoratet at sikre at der til enhver tid – dvs. også under spidsbelastninger – er den nødvendige ka-

pacitet til at rumme alle negativt stærke indsatte i kategori 1, dvs. indsatte som har optrådt voldeligt eller truende i fængsler eller arresthuse. Direktoratet har videre anført at kriminalforsorgens kapacitetssituation ikke tillader at et større antal pladser står tomme uden for spidsbelastninger, og at arrestafdelingen derfor er indrettet til også at rumme andre negativt stærke indsatte som ellers placeres i fængslernes afdelinger for negativt stærke indsatte eller i arresthuse (kategori 2-4-indsatte). Direktoratet har i den forbindelse bemærket at det derved samtidig blev muligt at opfylde et behov for at aflaste disse institutioner for nogle grupper af indsatte som det erfaringsmæssigt var vanskeligt for institutionerne at håndtere. Direktoratet har anført at kapaciteten i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel på denne baggrund er fastlagt ud fra en afbalancering af på den ene side det skønnede pladsbehov under spidsbelastninger og på den anden side nødvendigheden af at institutionen fysisk er indrettet så den kan opfylde de lovmæssige krav til fællesskab i arresthusene, også for indsatte i kategori 2-4.

Om indretning af arrestafdelingen har direktoratet oplyst at afdelingen forud for ombygningen rummede 23 celler som kriminalforsorgen brugte som bufferkapacitet til varetægtsarrestanter ved spidsbelastninger, og at der herudover var 10-12 celler/venterum til rådighed for Københavns Politi til brug ved afhøringer, kontrollerede besøg og fremstillinger af anholdte og varetægtsfængslede i dommervagten. Direktoratet har videre oplyst at der derimod ikke var nogen lokaliteter til fællesskab, og at der derfor er sket en udvidelse på dette punkt.

Direktoratet har bemærket at de nuværende faciliteter således er indrettet på et område der tidligere rummede ca. 35 celler, men ingen fællesskabsrum. Direktoratet har videre oplyst at der foruden indretning af fritidsrum og kondirum er sket en udvidelse af personalefaciliteterne for at de kunne rumme de flere ansatte som er nødvendige for at

kunne håndtere et andet klientel og et øget fællesskab mellem de indsatte. Direktoratet har videre bemærket at badefaciliteterne er forbedret, og at der er indrettet besøgslokaler (i tidligere personalerum/kontorer). Direktoratet (og Københavns Fængsler) har tillige oplyst at installeringen af en elevator var nødvendig, og at den krævede inddragelse af fem celler/rum. Det skyldes at det ikke var muligt at få fredningsmyndighedernes tilladelse til at etablere en elevator udvendigt på bygningen eller inde i det panoptiske rum. Endelig har direktoratet oplyst at det har været nødvendigt at indrette to rum og et kontor for at sikre en smidig arbejdsgang ved fremstillinger i dommervagten. Københavns Fængsler har desuden nævnt at der (tillige) i forbindelse med ombygningen blev indrettet sikringscelle og køkken.

Direktoratet har konkluderende anført at Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel således er indrettet 'med de fysiske lokaliteter til fællesskab, som det har været muligt at afse plads til, når den nødvendige kapacitet samtidig skulle fastholdes'. Direktoratet har desuden tilkendegivet at afdelingen efter direktoratets opfattelse opfylder de gældende krav til fællesskab mellem de indsatte i afdelingen.

Jeg har noteret mig det oplyste om at arrestafdelingen er indrettet 'med de fysiske lokaliteter til fællesskab, som det har været muligt at afse plads til, når den nødvendige kapacitet samtidig skulle fastholdes'. Dette giver mig for så vidt ikke i sig selv anledning til bemærkninger. Efter min opfattelse kan det spørgsmål imidlertid rejses om kapaciteten burde have været afpasset efter de fysiske forhold således at de indsattes muligheder i overensstemmelse med straffuldbyrdsloven og varetægtsbekendtgørelsen for fællesskab, herunder fællesskab i fællesrum i arbejdstiden, var blevet tilgodeset i videre omfang end det er tilfældet ved den omfattende ombygning der blev foretaget.

Jeg anmoder direktoratet om en udtalelse herom og om oplysning om de parametre som (normalt) anvendes ved nyindretning af arresthuse/afdelinger.

De bygningsmæssige og personalemæssige forhold (jf. herom nedenfor) sætter som nævnt begrænsninger for mulighederne for mere fællesskab mv., men der kan rejses spørgsmål om hvorvidt disse forhold gør det nødvendigt at begrænse adgangen til bl.a. fællesskab i det omfang som det er sket.

Flexrummet synes f.eks. som tidligere anført at kunne benyttes i videre omfang end det sker, herunder til beskæftigelse. Der kan i den forbindelse rejses spørgsmål om hvorvidt det er nødvendigt at indrette rummet således at det tillige (i det daglige) kan benyttes som mødelokale for personalet, eller om sådanne møder i vidt omfang vil kunne afvikles i vagtstuen i stedet.

Køkkenet er, som også nævnt, indrettet således at det vil kunne benyttes af de indsatte, herunder ved madlavning i fællesskab.

Med hensyn til det personalemæssige kan der rejses spørgsmål om hvorvidt det i alle tilfælde er nødvendigt at der er to funktionærer til stede når den indsatte skal ledsages til og fra cellen, f.eks. til besøg.

Efter min umiddelbare opfattelse må det anses for tvivlsomt om det af sikkerhedsmæssige eller ordensmæssige grunde er nødvendigt at begrænse forholdene for de indsatte som ikke hører under kategori 1, som sket.

Inden jeg tager endeligt stilling til forholdene for de indsatte som er anbragt i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel uden at være kategori 1-indsatte, beder jeg direktoratet om en udtalelse vedrørende nødvendigheden af begrænsningerne og mulighederne for lempelse af de interne regler over for disse indsatte, herunder en besvarelse af de spørgsmål som jeg har rejst. Jeg er, som det fremgår ovenfor, op-

mærksom på den ændring af straffuldbyrdesloven der nu er vedtaget, og at det i forarbejderne hertil er anført at der er 'behov for at tilvejebringe en hjemmel til i arresthuse, som er særligt udpeget til at huse indsatte, hvis tilstedeværelse skaber en særlig risiko for overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen, at begrænse fællesskabet til rent cellefællesskab alene begrundet i klientellets karakter'. Jeg er desuden opmærksom på at der er sket en vis udvidelse af mulighederne for fællesskab derved at fællesskab i kondirum mv. for tiden ikke medregnes i de to timers (celle)fællesskab som de indsatte har mulighed for, og at der er sket lempelser i konkrete tilfælde med hensyn til besøg.

...

8. Andre forhold

8.1. Arbejde, undervisning og fritid

Under pkt. 5.1 og 5.2 er omtalt de begrænsninger mv. som gør sig gældende i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel på disse områder. Dette afsnit beskriver øvrige forhold vedrørende disse områder.

Det blev oplyst at arrestafdelingen kan tilbyde arbejde til alle der ønsker at arbejde, men at ikke så mange ønsker det.

Arbejdsopgaverne i arrestafdelingen er primært montageopgaver; på inspektionstidspunktet havde arrestafdelingen arbejde i form af mærkater hvori der skulle sættes snore.

Arbejdstiden er fri. Aflønning sker alene ved timebetaling.

Som det fremgår af pkt. 8.4, har afdelingen en (deltidsansat) værkfører som i samarbejde med fængselsfunktionærerne forestår cellerarbejdet.

Jeg har noteret mig at afdelingen kan tilbyde beskæftigelse til alle de indsatte som måtte ønske det. At der kun er mulighed

for cellerarbejde, sætter nogle naturlige grænser for hvilket arbejdet der kan tilbydes. Jeg anmoder afdelingen om at oplyse nærmere om arten af det arbejde som de indsatte kan tilbydes.

Med hensyn til undervisning er det i husordenen anført at der i mindre omfang kan tilbydes støtteundervisning. Ifølge svaret i spørgeskemaet er arrestafdelingen tildelt otte undervisningstimer om ugen, og alle de tildelte timer blev udnyttet på tidspunktet for inspektionen.

Undervisningstilbuddene er beskrevet i et vedlagt bilag som er en informationskrivelse fra lærerne til de indsatte, og som jeg derfor går ud fra udleveres til de indsatte. Tilbuddene omfatter samfundsforhold, historie og politik, dansk og litteratur, mediekundskab og journalistik, matematik og sprog (tysk, engelsk og italiensk) på folkeskolenniveau, gymnasium/hf-niveau og enkelte på universitetsniveau.

Jeg beder arrestafdelingen om at oplyse om den 'støtteundervisning' som omtales i husordenen, omfatter de undervisningstilbud der er beskrevet i det vedlagte bilag. Hvis det ikke er tilfældet, beder jeg afdelingen om at oplyse hvad det sigter til.

Jeg anmoder tillige afdelingen om at oplyse om de tildelte timer er tilstrækkelige til at opfylde de indsattes ønsker om undervisning, og om de indsatte – ud over at modtage ovennævnte informationskrivelse – kontaktes af afdelingen eller lærerne med henblik på afklaring af om de ønsker undervisning. Jeg anmoder tillige om oplysning om hvilke undervisningsmaterialer der stilles til rådighed af arrestafdelingen, herunder om der (på trods af at undervisning foregår på cellerne) er mulighed for at anvende pc. Desuden beder jeg om oplysning om mulighederne for at fortsætte undervisning der er påbegyndt før overførsel til afdelingen, herunder selvstudium.

Fritidstilbuddene består som tidligere nævnt af træning i kondilokalet hvor der er opsat tre træningsmaskiner, og bordtennis med en anden indsat i flexrummet hvis der gives tilladelse hertil.

Under samtale med en af de indsatte i afdelingen fremsatte denne et ønske om at der blev anskaffet en kondicykel idet den indsatte ønskede mulighed for at kunne konditionstræne på denne måde. Ønsket blev forelagt for ledelsen der oplyste at ledelsen ville overveje at anskaffe en kondicykel der ifølge ledelsen eventuelt ville kunne placeres i flexrummet. I forbindelse med svaret til den indsatte blev ledelsen bedt om at underrette mig om resultatet af overvejelsen. I brev af 10. marts 2005 har Københavns Fængsler oplyst at arrestafdelingen den 13. januar 2005 bestilte et antal spinnecykler som ville blive leveret i uge 11.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder om oplysning om hvor cyklerne er placeret.

På gårdtursarealet er der mulighed for i begrænset omfang at spille bold. Da hverdagen i afdelingen er flydende, foregår gårdtur hen over det meste af dagen. De indsatte skal tilmelde sig hver dag hvis de ønsker gårdtur.

Jeg går ud fra at de indsatte i forbindelse med afvikling af cellefællesskab har mulighed for at låne spil hvis de ønsker det, men for en ordens skyld beder jeg om oplysning herom.

Jeg har tidligere nævnt spørgsmålet om anvendelse af køkkenet som fritidsaktivitet (og fællesskab for to indsatte) og spørgsmålet om fuldt udbytte af bordtennisbordet, men bortset herfra har jeg ingen bemærkninger til de fritidstilbud der – inden for de givne bygningsmæssige rammer – findes for de indsatte på arrestafdelingen.

8.2. Besøg, herunder forsvarerbesøg

Under pkt. 5.4 er omtalt de begrænsninger som gør sig gældende i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel vedrørende mulighederne for besøg. Dette afsnit beskriver øvrige forhold vedrørende besøg.

Det fremgår af husordenen at de indsatte kan have op til ni godkendte besøgende på besøgslisten, herunder børn. I særlige tilfælde kan der dog gives tilladelse til flere end ni godkendte besøgende. Det er tillige anført at de indsatte maksimalt kan have besøg af en voksen og to børn samtidig.

Jeg anmoder om oplysning om hvor mange voksne (uden børn) der samtidig vil kunne besøge en indsat, og hvorfor der er en begrænsning til to børn.

Jeg går ud fra at de godkendte personer på listen kan udskiftes efter ønske fra den indsatte, men for en ordens skyld beder jeg om oplysning herom.

Det fremgår desuden af husordenen at der til mindre børn må medtages bl.a. én ble. Københavns Fængsler har i brevet af 13. april 2005 bemærket at denne regel ikke skal forstås sådan at der kun må medtages én ble, men at der kan medtages flere i rimeligt omfang. Københavns Fængsler har oplyst at det vil blive præciseret i husordenen, og at 'rimeligt omfang' skyldes visitationshensyn. Københavns Fængsler har oplyst at Københavns Fængsler samtidig vil præcisere at det ikke kun er tilladt at medbringe én sut.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Det er udtrykkeligt i husordenen anført at forsvarerbesøg ikke medregnes i besøgstiden (jf. i øvrigt straffuldbyrdelseslovens § 51, stk. 2, og varetægtsbekendtgørelsens § 40, stk. 3). Forsvarerbesøg afvikles i besøgsrummet og kan finde sted inden for nærmere angivne tidsrum, jf. pkt. 5.4. Der kan dog helt undtagelsesvist træffes aftale med afdelingslederen om andet besøgstidspunkt.

Jeg oversendte den 1. marts 2005 en konkret klage vedrørende besøgstiderne for forsvarere i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel til Direktoratet for Kriminalforsorgen og bad om underretning om svaret i den anledning. Direktoratet sendte sagen videre til Københavns Fængsler der har truffet afgørelse i denne sag den 15. marts 2005 efter at have indhentet en udtalelse fra afdelingslederen i arrestafdelingen om sagen. I denne udtalelse er det bl.a. anført at den begrænsede besøgs mulighed for forsvarere skyldes hensynet til de indsatte muligheder for at få besøg af familie og bekendte og de begrænsede besøgsfaciliteter i arrestafdelingen. Det er anført at en udvidelse af forsvarernes besøgstider vil indebære en tilsvarende indskrænkning i besøgstiderne til de indsatte for andre personer, og at en sådan udvidelse ikke er mulig da de indsatte har krav på minimum en times besøg om ugen. Det er videre anført at en forsvarer, hvor helt specielle forhold gør sig gældende, dog vil have mulighed for at anmode om at besøge sin klient uden for de sædvanlige besøgstider, og at afdelingen er indstillet på at udvise fleksibilitet hvis det er muligt.

Spørgsmålet om besøgstider for forsvarere i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel er i øvrigt indgået i en konkret sag om fortsat varetægtsfængsling der er behandlet af Østre Landsret. Landsretten har vedrørende dette spørgsmål anført følgende:

'Selvom besøgstiderne i fængslet på Københavns Politigaard ikke måtte være optimale for forsvareren, er de praktiske problemer, som besøgstiderne måtte give forsvareren ikke et spørgsmål, der som udgangspunkt er undergivet domstolsprøvelse i forbindelse med en afgørelse om eventuel forlængelse af fristen for varetægtsfængsling.'

I den konkrete sag henviste landsretten forsvareren til i første omgang at udnytte adgangen til at aflægge besøg i weekender, opgive at påtage sig nye forsvarsopgaver og om fornødent frasige sig hverv som var på-

taget senere end hvervet som forsvarer i den konkrete sag.

Jeg anmoder om oplysning om hvorvidt Københavns Fængsleres afgørelse af 15. marts 2005 har været påklaget til direktoratet, og i givet fald underretning om direktoratets svar i den anledning. Hvis afgørelsen ikke har været påklaget, beder jeg om direktoratets eventuelle bemærkninger til spørgsmålet.

...

9. Samtaler med indsatte

Inspektionschefen og jeg havde som tidligere nævnt samtaler med 12 indsatte. Samtalerne omfattede også generelle forhold i arrestafdelingen. Foruden de spørgsmål som er medtaget under de relevante punkter ovenfor, rejste de indsatte følgende spørgsmål:

9.1. Støjniveau

Nogle af de indsatte klagede over støjniveauet i arrestafdelingen; en af dem tilkendegav at han på grund af støjniveauet var nødt til at have ørepropper i ørerne hele døgnet. Den indsatte er senere blevet flyttet fra afdelingen.

Som eksempler på støj nævnte de indsatte støj fra gården, herunder om natten fra pallevogne der kører ind og ud af gården, fra gangarealerne og fra politiets festlokaler i bygningen ved siden af.

Under den afsluttende samtale med ledelsen bekræftede ledelsen at der er et generelt problem med støj i og omkring fængslet. Ledelsen oplyste at der var indkøbt ørepropper til samtlige indsatte. Ledelsen havde talt med politiet om støjproblemerne og påtalt støjen. Jeg tilbød at rette henvendelse til politiet om støjproblemerne, men ledelsen ville gerne endnu en gang forsøge at løse problemet.

Jeg bad Københavns Fængsler om at underrette mig om hvad der skete i anledning

af den fornyede henvendelse til politiet. I den anledning har jeg modtaget kopi af et brev af 5. april 2004 til en af de indsatte der klagede over støjproblemer. Det er heri anført at støjgenerne bl.a. stammer fra politiets køretøjer hvilket Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel er uden skyld i. Blandt andet på denne baggrund meddelte inspektionen at den ikke foretog sig mere vedrørende dette forhold.

Da der ifølge de oplysninger som jeg modtog under inspektionen fra både de indsatte og ledelsen, er et generelt problem med støjniveauet i afdelingen, bør dette problem efter min opfattelse søges løst uanset at Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel er uden skyld i årsagen til støjproblemerne. Jeg henstiller derfor til afdelingen at kontakte politiet med henblik på en løsning af det generelle problem med støj fra politiets biler mv., herunder om natten. Jeg gentager mit tilbud om selv i givet fald at rette henvendelse til politiet.

9.2. Udlevering af dvd'er mv.

Nogle af de indsatte klagede over at det ikke var muligt at få indleveret dvd'er mv. under opholdet i arrestafdelingen, men alene at købe disse gennem arrestafdelingen. Det blev i den forbindelse bemærket at de indsatte ikke ved indsættelsen får at vide at de kan medbringe dvd'er mv., og at ikke alle har råd til at købe dvd'er mv. under opholdet i arrestafdelingen.

Det fremgår af husordenen for arrestafdelingen at de indsatte på cellen må være i besiddelse af i alt 30 enheder tilsammen af cd'er (dvd'er) og spil til spillemaskinen. De indsatte kan ved indsættelsen medbringe cd'er og spil (som visiteres før udlevering), men sådanne genstande kunne ikke udleveres senere i forbindelse med besøg mv. Der er mulighed for at købe cd'er eller spil gennem butikken.

Københavns Fængsler har i brevet af 13. april 2005 oplyst at husordenen er rettet så-

ledes at originale cd'er kan indleveres ved besøg eller via indleveringen på Vestre Fængsel efter indsættelsen i arrestafdelingen.

Jeg har noteret mig at det nu tillige er muligt for de indsatte at få udleveret originale cd'er efter indsættelsen, og at husordenen er ændret på dette punkt.

Det tilføjes at jeg er bekendt med at en arbejdsgruppe med deltagelse af repræsentanter for såvel direktoratet som politiet har behandlet spørgsmålet om modvirkning af varetægtsarrestanters uønskede kommunikation, herunder ved hjælp af cd'er. Direktoratet er i en anden sag anmodet om at underrette mig når direktoratet har taget stilling til arbejdsgruppens indstilling som jeg fra dagspressen er bekendt med er afgivet.

Den under pkt. 8.6 nævnte konkrete klage omfatter tillige en klage over ventetid i forbindelse med indkøb af dvd'er gennem arrestafdelingen. Af Københavns Fængsleres svar fremgår det at afdelingslederen havde tilbudt at gå i byen for den pågældende for at købe de ønskede dvd'er.

Jeg går ud fra at dette konkrete tilbud også vil kunne omfatte andre indsatte hvis der er problemer med at skaffe filmene gennem afdelingens butik.

9.3. Tid for besvarelse af kald

Nogle af de indsatte klagede over at der går lang tid for besvarelse af kald fra de indsatte, f.eks. i forbindelse med ønske om at komme på toilettet eller efter benyttelse af toilet- og baderummene hvor de indsatte er låst inde under benyttelsen.

Under den afsluttende samtale oplyste ledelsen at der undtagelsesvist kan gå op til maksimalt et kvarter, og at ventetid som regel skyldes at personalet er bundet af andre opgaver. Afdelingslederen kan på sin pc-skærm overvåge gangarealerne og dermed

se hvorfra et kald kommer, og hvor lang tid der går før personalet er fremme. Afdelingslederen tilkendegav samtidig at der ikke må gå mere end et kvarters tid før et kald besvares.

På baggrund af disse oplysninger mener jeg ikke at jeg har grundlag for at foretage mig mere vedrørende den generelle klage over at der går for lang tid før kald besvares, men jeg går ud fra at ledelsen ville gøre personalet bekendt med klagen.

9.4. Udlevering af billeder hvor de indsatte selv er på

Nogle af de indsatte klagede over at det ikke er tilladt de indsatte at få udleveret billeder hvor de selv er på.

Under den afsluttende samtale oplyste ledelsen at denne regel – som også gælder i Vestre Fængsel – er begrundet i risikoen for misbrug (efter det oplyste risikoen for forfalskning af identifikationspapirer).

Der er – som jeg forstår det – tale om et generelt forbud som omfatter alle billeder hvor de indsatte selv er på, uanset størrelsen af billedet og vinklen hvorfra billedet er taget. Der skal således ikke foretages en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

Af vejledningen til genstandsbekendtgørelsen fremgår det at fotografier normalt bør kunne udleveres (nu pkt. 25 i vejledning nr. 22 af 17. marts 2005).

Inden jeg tager endeligt stilling til dette forhold, beder jeg om direktoratets bemærkninger til den nævnte interne regel.

9.5. Tidspunkterne for afvikling af aktiviteter

Som allerede nævnt klagede en af de indsatte over at han ikke havde nogen mulighed for at planlægge sin dag for så vidt angår blandt andet telefonering (jf. herom pkt. 8.9), afvikling af gårdtur, benyttelse af kondirum og bad. Han oplyste at den indsatte om aftenen kan udfylde en anmodningseddél hvor

det skal angives om den indsatte ønsker bad, gårdtur, kondi mv. den kommende dag, men at de indsatte ikke ved hvornår de forskellige ønsker vil blive afviklet i løbet af dagen.

Ledelsen oplyste at de indsatte på den anmodningseddél de udfylder (nu om aftenen i stedet for om morgenen), har mulighed for at fremsætte ønske om et bestemt tidspunkt for afvikling af en aktivitet (hvad også fremgår af husordenen for så vidt angår telefonering, jf. pkt. 8.9), og at personalet, jf. også dette punkt, så vidt muligt tilstræber at opfylde de angivne ønsker. Jeg fik, som tidligere nævnt, under inspektionen (til illustration af dette forhold) udleveret aktivitetslister fra den 12. december 2004 som de enkelte indsatte har udfyldt, og en samleliste som personalet har udfyldt på baggrund heraf. Der er tale om fortrykte standardanmodningseddél der udleveres til de indsatte hver dag, og hvorpå de indsatte kan afkrydse om de ønsker bad, at telefonere mv. Det fremgår af de udfyldte sedler at de indsatte i nogle tilfælde har angivet et ønsket tidspunkt.

Idet jeg, som nævnt under pkt. 8.9, har noteret mig at personalet så vidt muligt tilstræber at opfylde de indsattes ønsker med hensyn til tidspunktet for afvikling af en aktivitet, har jeg ikke grundlag for at foretage mig mere vedrørende klagen over dette punkt. Da den indsatte som rejste spørgsmålet, imidlertid tilsyneladende ikke var opmærksom på muligheden for at angive et ønsket tidspunkt, går jeg ud fra at det vil blive overvejet at gøre opmærksom på denne mulighed i de fortrykte sedler. Jeg går endvidere ud fra at de indsatte orienteres hvis et ønsket tidspunkt ikke kan imødekommes.

Da hverdagen er flydende i arrestafdelingen, anmoder jeg tillige arrestafdelingen om at oplyse om de indsatte der ikke har ønsket et bestemt tidspunkt, oplyses om hvornår afviklingen af aktiviteten forventes at ske.

10. Opfølgning

Jeg beder arrestafdelingen om at sende de oplysninger mv. som jeg har bedt om, tilbage gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen som jeg ligeledes beder om en udtalelse.

11. Underretning

Denne rapport sendes til Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel, Københavns Fængsler, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i arrestafdelingen.”

Ombudsmanden modtog i den anledning en udtalelse af 27. september 2005 med bilag fra Direktoratet for Kriminalforsorgen, herunder en udtalelse af 30. juni 2005 og et brev af 15. juni 2005 fra inspektøren ved Københavns Fængsler.

I en opfølgingsrapport af 13. december 2005 meddelte ombudsmanden herefter følgende:

”...

Ad punkt 3. Bygningmæssige forhold mv.

Jeg gik ud fra at de indkigshuller i dørene til cellerne og toilet- og baderum der på inspektionstidspunktet endnu ikke var blevet lukket, nu var blevet lukket, men for en ordens skyld bad jeg dog om oplysning om hvorvidt samtlige huller nu var lukket.

Københavns Fængsler har oplyst at alle huller nu er lukket. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 3.1. Celler

Jeg gik ud fra at de indsatte kunne få opsat gardiner eller lignende i overensstemmelse med en tilkendegivelse herom som direktoratet var fremkommet med i sagen vedrørende inspektion af Arresthuset i Maribo. Jeg bad dog afdelingen om at oplyse om det forholder sig sådan.

Københavns Fængsler har oplyst at der er indkøbt blå gardiner som fængslet pr. 1. april 2005 begyndte at sætte op, og at alle indsatte der ønsker at få gardiner, får dem sat op. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 3.2. Toilet- og badefaciliteter

Jeg henstillede at der blev opsat (engangs)-beholdere med flydende sæbe og engangshåndklæder eller lignende, og jeg bad om underretning om hvad der skete i den anledning.

Københavns Fængsler har oplyst at ovenstående er indkøbt og sat op på de indsatte toiletter. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad punkt 3.3. Arbejds-, undervisnings- og fritidslokaler

På tidspunktet for inspektionen var der ingen ventilation i kondirummet, men ledelsen oplyste at der inden for kort tid ville blive sørget for ventilation i kondirummet. Jeg gik på denne baggrund ud fra at ventilation nu var installeret, men for en ordens skyld anmodede jeg om oplysning herom og om hvorvidt ventilationen fungerer tilfredsstillende.

Københavns Fængsler har bekræftet at der er installeret ventilation i kondirummet, og har oplyst at den virker efter hensigten. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg anmodede endvidere om oplysning om hvorvidt indretningen af kondirummet og valg af udstyr var sket i overensstemmelse med de anbefalinger som en arbejdsgruppe vedrørende indretning og brug af kondilokaler i marts 2001 var fremkommet med, og om der havde været overvejelser eller ønsker om andre typer udstyr (til konditionstræning).

Københavns Fængsler har oplyst at valg af udstyr, herunder hvor mange kilo træningsudstyret er udstyret med, er sket i overensstemmelse med anbefalingerne fra den nævnte arbejdsgruppe. Københavns Fængsler har i tilslutning hertil bemærket at 'indretningen og antallet af maskiner er sket ud fra de fysiske forhold, herunder hvorledes man fik det maksimale ud af rummet'.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg gik ud fra at opsætning af bordtennisbord (frem for andre aktiviteter) i flexrummet bl.a. skulle ses i sammenhæng med at rummet også benyttes som mødelokale for personalet. Jeg bad dog om oplysning om hvorvidt det havde været overvejet at indrette rummet med andre aktivitetsmuligheder som de indsatte kan benytte sig af når de har fællesskab. Jeg bad desuden afdelingen om at oplyse om det havde været undersøgt om det var muligt at få et mindre bord.

Københavns Fængsler har oplyst at flexrummet nu er udstyret med to spinnecykler, således at rummet kan anvendes til andet end bordtennis. Københavns Fængsler har endvidere oplyst at afdelingen løbende overvejer kondi- og flexrummets indretning og herunder inddrager ønsker fra de indsatte.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste. Idet mit spørgsmål om hvorvidt det har været undersøgt om det var muligt at få et mindre bord, ikke er besvaret, gentager jeg dette spørgsmål. Jeg bemærker i den forbindelse at jeg ud fra det oplyste lægger til grund at rummet fortsat anvendes til bordtennis, og jeg henviser i den forbindelse til at pladsen omkring bordtennisbordet er meget trang og derfor vanskeliggør fuldt udbytte af spillet.

Ad punkt 3.6. Gårdtursareal

Jeg tilkendegav at en sammenlægning af de to gårde (som hver er på ca. 35 m²) ville gøre udendørsarealet mere egnet til fysisk udfoldelse, men samtidig indebære at der kun er én gård til rådighed. Jeg gik ud fra at én gård – hvis der opretholdes en bestemmelse om at der maksimalt må være to indsatte sammen under gårdtur – ikke er tilstrækkelig til afvikling af gårdtur for de (op til 25) indsatte i arrestafdelingen, og at der af samme grund afholdes gårdtur i begge gårde samtidig. Jeg bad om oplysning om hvorvidt mine antagelser var korrekte.

Københavns Fængsler har oplyst at antagelserne er korrekte. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg bad desuden afdelingen om at overveje mulighederne for at gøre de to gårde mere indbydende og underrette mig om resultatet heraf.

Københavns Fængsler har oplyst at der er indkøbt maling, og at fængslet forventede at kunne påbegynde arbejdet med maling af gårdtursarealerne snarest. Københavns Fængsler har videre oplyst at arbejdet ville blive udført af en fængselsfunktionær og et par egnede indsatte. Københavns Fængsler har endelig oplyst at der er opsat basketballkurve og indkøbt bolde til flere former for spil.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste – og går ud fra at arbejdet med maling af gårdene nu er afsluttet.

Ad punkt 3.7. Besøgsfaciliteter

Jeg henstillede til afdelingen at opsætte et skab eller lignende i besøgsrummene til lagner og kondomer, og jeg bad om underretning om hvad der skete i anledning af min henstilling.

Københavns Fængsler har i udtalelsen af 30. juni 2005 oplyst at der lige uden for besøgsrummene er opstillet et skab med lagner, kondomer og forskelligt bestik. Direktoratet har oplyst at Københavns Fængsler efterfølgende den 20. juli 2005 har oplyst at der snarest ville blive stillet beholdere med kondomer op i de enkelte besøgsrum i arrestafdelingen, og at der ligeledes ville være lagner i hvert besøgsrum.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Idet jeg går ud fra at der nu er kondomer og lagner i hvert besøgsrum, tager jeg det oplyste til efterretning.

Jeg henstillede desuden til afdelingen at anskaffe legetøj (og eventuelt bøger mv.) til udlån til besøgende børn, og jeg bad om underretning om hvad der skete i den anledning.

Københavns Fængsler har oplyst at besøgsrummene er indrettet med bøger, herunder børnebøger, og at der er indkøbt legetøj til begge besøgsrum.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad punkt 3.8. Observationscelle

Jeg gik ud fra at observationscellen i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel var godkendt af direktoratet, og jeg bad direktoratet om at oplyse under hvilke eventuelle betingelser det var sket, herunder om der var dispenseret fra kravet om en fastspændt briks.

Direktoratet har oplyst at Justitsministeriets tilsynsførende arkitektfirma der forestod etableringen af observationscellen, etablerede denne i overensstemmelse med gældende regler på området med hensyn til rummets udformning, installationer, opsætning af cellekald mv. Københavns Fængsler, der stod for opsætning af inventar i observationscellen, havde opfattelsen af at direktoratet mundtligt havde givet tilsagn om dispensation fra kravet om en fastspændt briks. Direktoratet har oplyst at Københavns Fængs-

ler dog efterfølgende har opsat en fastspændt briks, bord og stol i observationscellen. Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 4.2. Hvilke indsatte er indtil videre anbragt på afdelingen

Jeg tilkendegav at der efter min opfattelse ikke kan ske overførsel af indsatte til Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel udelukkende begrundet med ombygning og manglende plads på anden stærkeafdeling. Min tilkendegivelse er begrundet i at indsatte fra fængslernes afdelinger for negativt stærke indsatte ifølge retningslinjerne for Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel kun kan overføres til denne afdeling hvis overførslen sker som en kategori 1-overførsel. Jeg bemærkede at en overførsel efter min opfattelse i hvert fald måtte forudsætte at andre, mindre indgribende foranstaltninger, herunder overførsel til andre arresthuse/afdelinger, f.eks. fængslets egen arrestafdeling, ikke er mulig. Og da forholdene i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel (generelt set) er mere restriktive end i andre arresthuse/arrestafdelinger, jf. pkt. 5, må der i så fald efter min opfattelse kompenseres for de mere restriktive forhold i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel i forhold til forholdene i andre arresthuse/arrestafdelinger.

Jeg anmodede direktoratet om en udtalelse om hvorvidt andre, mindre indgribende foranstaltninger – generelt eller konkret ved overførslen af de enkelte indsatte – havde været overvejet.

Direktoratet har i den anledning anført følgende:

'...

Direktoratet kan oplyse, at det i forbindelse med ombygningen af afdelingen for negativt stærke indsatte i Statsfængslet i Nyborg blev bestemt, at de indsatte, som kunne være på afdelingen for negativt stærke indsatte i Statsfængslet i Vridsløselille, skulle overføres dertil. De øvrige indsatte skulle overføres

enten til arresthus eller til arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel.

Det kan i øvrigt oplyses, at der blev overført 2 indsatte til fængslets arrestafdeling, 4 indsatte blev overført til afdelingen i Statsfængslet i Vridsløselille og 8 blev overført til arresthuse.

Statsfængslet i Nyborg blev ikke pålagt at søge gennemført anbringelse andet sted end arresthus, inden man besluttede overførsel til Politigårdens Fængsel. Overførslen til Politigårdens Fængsel blev således betragtet som helt ligeværdig med overførsel til arresthus. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der i straffuldbyrdslovens regler om anbringelse og overførsel ikke sondres mellem de enkelte arresthuse ud fra hvilke forhold, der er i arresthuset, herunder f.eks. i relation til fællesskabsmuligheder.

Direktoratet kan endvidere oplyse, at man i forbindelse med ombygningen i Statsfængslet i Nyborg overvejede en midlertidig indretning af en anden afdeling i fængslet til negativt stærke indsatte, men at en sådan løsning ikke blev anset for hensigtsmæssig.

Som tidligere nævnt har direktoratet oplyst, at flytning til anden institution har været nødvendig, fordi negativt stærke indsatte skal holdes afsondret fra andre indsatte. Det har således ikke været muligt at placere de indsatte på andre afdelinger i fængslet, og det har som nævnt ovenfor heller ikke været muligt midlertidigt at indrette en anden afdeling i fængslet til de negativt stærke indsatte under ombygningen. Da ikke alle indsatte kunne overføres til afdelingen i Statsfængslet i Vridsløselille, og da disse indsatte skulle placeres afsondret fra andre indsatte, var det, jf. straffuldbyrdslovens § 28, stk. 1, nr. 1, nødvendigt at overføre nogle til arresthuse, herunder til arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel.

Det kan i den forbindelse bemærkes, at Politigårdens Fængsel netop er tænkt som en aflastning for arresthusene for så vidt angår almindelige negativt stærke indsatte (jf. prioriteterne 2-4).

Direktoratet skal i øvrigt bemærke, at der med Københavns Fængsleres retningslinjer til de lukkede fængsler og arresthuse om målgruppen for arrestafdelingen samt i hvilken prioritet pladserne vil blive anvendt, ikke er tale om en udtømmende oplysning af hvilke indsatte, der hjemmelsmæssigt efter straffuldbyrdsloven kan anbringes i arrestafdelingen. Retningslinjerne har således ikke en karakter, som hindrer, at der dispenseres fra disse. Den skete overførsel fra Statsfængslet i Nyborg var netop udtryk for, at man med hjemmel i straffuldbyrdslovens § 28, stk. 1, nr. 1, dispenserede fra retningslinjerne.'

Jeg har noteret mig at det har været overvejet at indrette en anden afdeling i Statsfængslet i Nyborg midlertidigt til de indsatte fra afdelingen for negativt stærke indsatte under ombygningen af denne afdeling, men at det ikke blev anset for hensigtsmæssigt. Jeg har ikke grundlag for en nærmere stillingtagen til denne vurdering.

Jeg har endvidere noteret mig at de indsatte som kunne være på afdelingen for negativt stærke indsatte i Statsfængslet i Vridsløselille, blev overført dertil, og at det drejede sig om i alt fire indsatte.

Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger at de indsatte som ikke kunne overføres til afdelingen for negativt stærke indsatte i Statsfængslet i Vridsløselille, herefter måtte overføres midlertidigt til et arresthus. Jeg har noteret mig at to indsatte blev overført til Statsfængslet i Nyborgs egen arrestafdeling.

Jeg er for så vidt enig i at samtlige arresthuse må ligestilles, og at det således ikke i grundlaget for afgørelser om anbringelse og overførsel skal indgå hvilke forhold der er i arresthusene, herunder med hensyn til fællesskab mv.

Jeg har noteret mig det af direktoratet oplyste om at anbringelsen af de indsatte fra afdelingen for negativt stærke indsatte

i Statsfængslet i Nyborg skete på baggrund af en dispensation fra Københavns Fængsleres retningslinjer om visitation til afdelingen. Disse retningslinjer fremtræder som udtømmende for så vidt angår opregningen af hvilke indsatte der kan placeres i afdelingen, og det er ikke udtrykkeligt nævnt at der kan dispenseres fra retningslinjerne, men det er i øvrigt i retningslinjerne (af 23. september 2004) nævnt at der skulle modtages indsatte fra afdelingen for negativt stærke indsatte i Statsfængslet i Nyborg under ombygningen af denne afdeling. At en administrativ forskrift ikke indeholder en dispensationsbestemmelse, er dog ikke i sig selv til hinder for at der (af den der har udstedt forskriften) kan dispenseres herfra.

Det er fortsat min opfattelse at der af de grunde som jeg har nævnt i den endelige rapport (s. 29), kun kan ske anbringelse i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel af negativt stærke indsatte der ikke falder ind under en af de kategorier der er nævnt i Københavns Fængsleres retningslinjer, hvis det ikke er muligt at anbringe den indsatte andre steder. Med hensyn til direktoratets henvisning til at Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel 'netop' er tænkt som aflastning for arresthusene for så vidt angår negativt stærke indsatte i kategori 2-4, bemærker jeg at der i den konkrete situation ikke var tale om anbringelse af indsatte der hørte til denne kategori, men om indsatte der allerede afsonede i et fængsel, og som udelukkende blev flyttet (midlertidigt) på grund af ombygning af deres afdeling.

Da de indsatte som blev flyttet til Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel fra afdelingen for negativt stærke indsatte i Statsfængslet i Nyborg, er flyttet fra arrestafdelingen igen, foretager jeg mig dog ikke mere vedrørende dette forhold.

Ad punkt 5.3. Fællesskab

Jeg forstod det oplyste under inspektionen sådan at de indsatte så længe afdelingen benyttes til negativt stærke indsatte, ikke vil blive tilbudt fællesskab (to og to) i køkkenet. Jeg anmodede om oplysning om hvorvidt det var korrekt forstået, og hvad 'som udgangspunkt' i husordenen (i så fald) hentydede til.

Københavns Fængsler har hertil anført at brugen af 'som udgangspunkt' i den oprindelige husorden er misvisende, idet fængslet ikke mener at køkkenet kan bruges som fællesskabsrum for de indsatte på nogen måde. Københavns Fængsler har oplyst at fængslet af personale- og sikkerhedsmæssige grunde ikke mener at en aktivitet som madlavning med indkøb af råvarer mv. kan ske for de indsatte i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel. Københavns Fængsler mener endvidere at køkkenet af praktiske og hygiejnemæssige grunde ikke vil kunne bruges både til anretning af den mad der leveres hver dag til de indsatte fra køkkenet på Vestre Fængsel, og som fællesskabsrum for de indsatte. Fængslet har anført at dette vil fremgå af den reviderede husorden som fængslet i begyndelsen af august 2005 ville sende til direktoratet.

Direktoratet har udtalt at direktoratet er enig i at køkkenet ikke tillige kan benyttes som fællesskabsrum for de indsatte. Direktoratet har dog gjort Københavns Fængsler opmærksom på at den reviderede husorden ikke som anført er blevet ændret på dette punkt. Jeg har ikke modtaget en kopi eller et eksemplar af den reviderede husorden sammen med direktoratets udtalelse med bilag.

Jeg har noteret mig det oplyste om Københavns Fængsleres og direktoratets opfattelse. Idet jeg går ud fra at Københavns Fængsler nu har ændret husordenen, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold, men jeg anmoder om en kopi af den reviderede husorden når den er ændret på dette punkt.

Af husordenen fremgik det at brug af kondirummet og flexrummet sammen med en anden indsat tidsmæssigt talte med i de to timers dagligt fællesskab. Under inspektionen blev det dog oplyst at afdelingen for tiden dispenserede herfra således at fællesskab under konditionstræning mv. ikke tæller med i de to timers dagligt fællesskab. Som følge af at der var tale om en dispensation, ville husordenen ikke blive ændret, men det ville blive overvejet om der var tid til at fortsætte denne ordning. Jeg anmodede om underretning om resultatet af disse overvejelser.

Københavns Fængsler har oplyst at brugen af de nævnte rum ikke tidsmæssigt tæller med i cellefællesskab, og at der nu er tale om en permanent ordning.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg gik i øvrigt ud fra at de indsatte var gjort bekendt med den nævnte dispensation, men for en ordens skyld bad jeg om oplysning herom.

Københavns Fængsler har oplyst at alle indsatte hidtil i indsættelsessamtalen er orienteret om at ovennævnte som udgangspunkt er en dispensation, og at denne ville blive trukket tilbage i tilfælde af uacceptabel adfærd. Københavns Fængsler har endvidere henvist til det oplyste om at der ikke længere er tale om en dispensation fra husordenen.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg anmodede arrestafdelingen om at oplyse i hvilket omfang der normalt finder fællesskab sted i henholdsvis kondirummet og flexrummet, og om opsætning af ventilation i kondirummet og det forhold at fællesskab i disse rum for tiden ikke talte med i de to timers fællesskab, havde haft indflydelse på

de indsattes ønsker om fællesskab i disse rum.

Københavns Fængsler har oplyst at adgangen til flex- og kondirum er udvidet til det dobbelte således at disse rum kan bruges parallelt, og at der er fællesskab i begge rum hver dag. Det medfører at de indsatte som udgangspunkt kan påregne at kunne benytte kondi- og flexrum sammen med en anden indsat i en time ca. seks gange om ugen. Som nævnt ovenfor tæller brug af disse rum ikke med i cellefællesskab.

Københavns Fængsler har endvidere oplyst at opsætning af ventilator i kondirummet ikke har haft indflydelse på brugen af dette rum da det procentvis benyttes på samme niveau som inden ventilatoren blev sat op. Da der lige fra ibrugtagningen af den nye afdeling i Politigårdens Fængsel har været dispenseret fra at brug af kondi- og flexrum tæller med i fællesskabet, kan der ikke siges noget om dette forholds indflydelse på de indsattes ønsker om fællesskab i disse rum.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg anmodede desuden om oplysning om hvor ofte og i hvor lang tid ad gangen de indsatte som måtte ønske at benytte flexrummet, og som vil kunne få tilladelse hertil, vil kunne benytte dette rum.

Københavns Fængsler har henvist til ovennævnte oplysning om at de indsatte som udgangspunkt kan påregne at kunne benytte kondi- og flexrum i en time seks gange om ugen sammen med en anden indsat.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Som husordenen er/var formuleret, ses tilladelse til at benytte flexrummet ikke at begrænse adgangen til kondirummet, men jeg bad om oplysning om hvorvidt det var korrekt forstået.

Københavns Fængsler har oplyst at benyttelse af flexrum er trådt i stedet for benyttelse af kondirum således at de indsatte har kunnet benytte enten flexrummet eller kondirummet en time cirka tre gange om ugen. Københavns Fængsler har videre henvist til at denne ordning, som nævnt ovenfor, er ændret.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg anmodede om oplysning om mulighederne for at skifte fællesskabsmakker, enten fordi man ikke (længere) ønsker fællesskab med den indsatte som man er tildelt, eller fordi man hellere vil have fællesskab med en bestemt anden indsat (som man har fundet ud af er i arrestafdelingen).

Københavns Fængsler har oplyst at fængslet som udgangspunkt ikke blander sig i hvem de indsatte måtte ønske fællesskab med, medmindre der måtte foreligge sikkerhedsmæssige hensyn. De indsatte har således mulighed for at skifte fællesskabsmakker.

Direktoratet har hertil bemærket at det af fællesskabsvejledningens pkt. 14-15 fremgår at cellefællesskab er et styret fællesskab, hvilket betyder at det er institutionen der afgør hvilke indsatte der kan have fællesskab. Cellefællesskab mellem to bestemte indsatte forudsætter således tilladelse fra personalet der i den forbindelse skal foretage en konkret vurdering af hvilke indsatte der er egnede til at have fællesskab sammen. Direktoratet har anført at direktoratet går ud fra at Københavns Fængsler administrerer cellefællesskab i overensstemmelse hermed, og har herefter henholdt sig til det af Københavns Fængsler anførte.

Jeg har noteret mig det oplyste – og at indsatte der ønsker fællesskab med en bestemt (anden) indsat, således får det, medmindre personalet i det konkrete tilfælde

vurderer at de indsatte ikke er egnede til at have fællesskab sammen.

Ad punkt 5.4. Besøg

Jeg noterede mig at der i særlige tilfælde, f.eks. hvor de besøgende kommer langvejsfra, gives besøg af længere varighed end en time. Jeg anmodede arrestafdelingen om at oplyse nærmere om praksis i øvrigt med hensyn til at tillade besøg i videre omfang end minimumsbesøgstiden, herunder ved besøg af børn. Min anmodning om mulighederne for besøg i videre omfang omfattede både muligheden for besøg af længere varighed end en time og muligheden for flere end et besøg om ugen hvis der er ledige besøgstider.

Københavns Fængsler har oplyst at afdelingsledelsen i adskillige tilfælde har dispenseret fra reglerne om normal besøgstid, besøgs længde, antallet af besøgende og antal besøg om ugen. Fængslet har oplyst at disse dispensationer er bygget på konkrete omstændigheder vedrørende indsattes personlige forhold eller familiens forhold. Der er dispenseret i tilfælde hvor familien kommer langvejsfra, hvor der er tale om nærtstående familie, således at f.eks. forældre eller søster og svoger har kunnet besøge indsatte samtidig, og hvor der har været særlige forhold af familiemæssig eller personlig karakter såsom psykiske problemer i familien eller lignende.

Supplerende har Københavns Fængsler telefonisk over for direktoratet oplyst at der dispenseres i de tilfælde hvor der ikke ses at foreligge sikkerhedsmæssige problemer i forhold til antal besøgende og til sammensætningen af besøgende. Københavns Fængsler har oplyst at der som udgangspunkt vil blive dispenseret hvor der er tale om nærtstående personer, f.eks. således at forældrepar kan komme på besøg samtidig, og/eller således at der kan modtages flere end to børn samtidig, men at den begrænsede fysiske plads dog sætter en begrænsning

for dispensationsmuligheden i forhold til antal besøgende.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Uanset det under inspektionen oplyste om at navnlig de personalemæssige forhold sætter en begrænsning for mulighederne for at udvide adgangen til besøg, anmodede jeg desuden om oplysning om mulighederne for at tillade besøg på andre tidspunkter end angivet i husordenen (f.eks.) for besøgende der – på trods af muligheden for besøg både på hverdage og i weekenden – ikke kan komme på de angivne tidspunkter. Jeg bemærkede at jeg var opmærksom på at bl.a. anvendelsen af besøgslokalerne også til forsvarersamtaler sætter en begrænsning for mulighederne for at afvikle besøg uden for de i husordenen angivne tider.

Københavns Fængsler har som nævnt anført at der dispenseres fra bl.a. reglerne om normal besøgstid.

Jeg har noteret mig det oplyste som jeg forstår sådan at der også tillades besøg uden for de i husordenen angivne besøgstider hvis de besøgende undtagelsesvist ikke kan komme i besøgstiden.

Ad punkt 5.5. Egne genstande mv.

Det fremgår af et brev af 9. december 2004 fra direktoratet at bl.a. de bygningsmæssige forhold i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel sætter en begrænsning for i hvilket omfang de indsatte kan medbringe egne genstande under opholdet. Jeg anmodede om en uddybning heraf, herunder oplysning om hvorvidt adgangen til personlige genstande er mere begrænset for de indsatte i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel end det generelt er tilfældet i andre arresthuse/arrestafdelinger som Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel rent bygningsmæssigt kan sammenlignes med.

Københavns Fængsler har oplyst at cellerne i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel er relativt små, cirka otte kvadratmeter, og at de foruden kriminalforsorgens nye standardinventar er udstyret med fjernsyn, dvd/cd-afspiller og radio. Der er endvidere på alle celler en PlayStation 2 som den indsatte har lånt af afdelingen. Københavns Fængsler har anført at en celle skal være visiterbar, og at tøj og andre personlige genstande derfor som udgangspunkt skal kunne være i celleinventaret, samt at der herudover bør være ryddeligt i cellen.

Københavns Fængsler har videre oplyst at det siden ibrugtagning af den nye afdeling ikke har givet anledning til klager fra de indsatte eller daglige diskussioner at der alene udleveres det som er angivet i husordenen.

Direktoratet har henholdt sig til det af Københavns Fængsler oplyste idet direktoratet særligt har bemærket at begrænsningerne i adgangen til egne genstande skal ses i lyset af at cellen er udstyret med et stort fjernsyn, dvd/cd-afspiller, radio og køleskab samt kriminalforsorgens nye standardudstyr, herunder en sovebriks af en vis størrelse.

Direktoratet har yderligere bemærket at det ud fra de oplysninger som direktoratet har indhentet fra flere arresthuse/arrestafdelinger, ikke er muligt at angive hvorvidt adgangen til personlige genstande er mere begrænset for de indsatte i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel end det er tilfældet i andre arresthuse/arrestafdelinger som arrestafdelingen bygningsmæssigt kan sammenlignes med. Dette skyldes i høj grad at det er vanskeligt at sammenligne de enkelte celler, herunder i forhold til hvad der er opstillet som standardudstyr på cellen, samt cellens størrelse og dermed hvor meget plads der er 'tilovers' til indsattes egne genstande sammenholdt med de enkelte arresthuses definition af begrænsninger i adgangen til at medbringe genstande. Direktoratet har dog bemærket at flere arresthuse har oplyst at f.eks. privat beklædning og private effekter af

blandt andet pladshensyn kun kan indføres i kontrolleret eller begrænset omfang.

Jeg har noteret mig det oplyste, herunder at de indsatte ikke har klaget over de fastsatte begrænsninger, og foretager mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Ad punkt 5.7. Sammenfatning

Det blev under inspektionen oplyst at Københavns Fængsler havde ønsket at have en vis periode til at indvinde erfaringer i – frem til 1. januar 2005 hvor der således skulle finde en intern evaluering sted. Jeg anmodede om underretning om denne evaluering.

Københavns Fængsler har henvist til de ændringer af regimet på afdelingen som til dels er anført ovenfor under punkterne om fællesskab. Der er således sket en udvidelse af cellefællesskabet med en anden indsat fra to til fire timer dagligt. Adgangen til flex- og kondirum er udvidet til det dobbelte således at disse kan bruges parallelt, hvilket medfører at indsatte kan påregne at kunne benytte flex- og kondirum i en time ca. seks gange om ugen, og brug af disse rum tæller ikke med i cellefællesskab. Københavns Fængsler har endvidere henvist til den reviderede husorden (som jeg som tidligere nævnt ikke har modtaget en kopi eller et eksemplar af).

Om baggrunden for udvidelsen af fællesskabsmulighederne har Københavns Fængsler oplyst at man ved ibrugtagningen af afdelingen i oktober 2004 af ordens- og sikkerhedsmæssige grunde fandt det nødvendigt henset til det særlige klientel at foretage begrænsninger i fællesskabet således at der i det væsentlige kun var minimumsfællesskab mv. Efter nogle måneders erfaringer med afdelingen og i lyset af mine spørgsmål samt drøftelser med direktoratet mente fængslet ud fra en vurdering af de sikkerhedsmæssige og regimemæssige muligheder og begrænsninger at kunne udvide fællesskabet til det ovenfor anførte.

Direktoratet har henholdt sig til det af Københavns Fængsler anførte.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg noterede mig det oplyste om at arrestafdelingen er indrettet 'med de fysiske lokaliteter til fællesskab, som det har været muligt at afse plads til, når den nødvendige kapacitet samtidig skulle fastholdes'. Jeg anførte at dette for så vidt ikke i sig selv giver mig anledning til bemærkninger, men at der imidlertid kunne rejses spørgsmål om hvorvidt kapaciteten burde have været afpasset efter de fysiske forhold således at de indsatte muligheder for fællesskab, herunder fællesskab i fællesrum i arbejdstiden, var blevet tilgodeset i videre omfang end det er tilfældet ved den omfattende ombygning der blev foretaget. Jeg anmodede direktoratet om en udtalelse herom og om oplysning om de parametre som (normalt) anvendes ved nyindretning af arresthuse/afdelinger.

Direktoratet har i den anledning anført følgende:

'...

Med hensyn til de parametre der (normalt) gælder ved nyindretning af arresthuse/arrestafdelinger kan det oplyses, at kriminalforsorgen gennem sin byggevirksomhed har dannet sig et erfaringsgrundlag med hensyn til den hensigtsmæssige dimensionering af sådanne nyindretninger.

Ud fra disse gennemsnitsbetragtninger skal en celle inklusive bad og toilet være på brutto 12 m² eller fraregnet bad og toilet på netto 9 m². Hertil vil komme diverse personalerum og arbejds- og fritidsrum for de indsatte. Fastlæggelse af disse lokaliteters placering og dimensionering sker i et samarbejde mellem byggesagens arkitekt og direktoratet efter høring af det pågældende tjenestested. Kapaciteten i den/de pågældende huse/afdelinger vil indgå i disse overvejelser. Det skal herved tilgodeses, at nyindretningen opfylder de gældende krav i lovgivningen og i kriminalforsorgens regelsæt. Endvidere sker indretningen under hensyntagen til De Europæiske Fængselsreglers vejledende mi-

nimumsstandarder og anbefalinger fra Den Europæiske Torturkomite.

Vedrørende spørgsmålet om kapacitetens afpasning til de fysiske forhold, er det fortsat direktoratets vurdering, at det er nødvendigt med en kapacitet på 25 celler for til enhver tid – d.v.s. også under spidsbelastninger – at kunne rumme alle negativt stærke indsatte i kategori 1, d.v.s. indsatte, som har optrådt voldeligt eller truende i fængsler eller arresthuse. I forbindelse med afpasningen af kapaciteten til de fysiske forhold har direktoratet endvidere vurderet, at etablering af et fælles arbejdsrum – udover flexrum og kondirum – ville medføre en uforholdsmæssig stor nedgang i kapacitet.'

Jeg har for så vidt ikke grundlag for at anfægte direktoratets vurdering af behovet for 25 pladser for til enhver tid at kunne rumme alle negativt stærke indsatte i kategori 1, men bemærker at det af oplysningerne i denne sag og den egen drift-sag som jeg har rejst vedrørende arrestafdelingen, ikke synes at fremgå at der indtil videre har været behov for 25 pladser i denne kategori. Som anført i den endelige rapport var der henholdsvis den 15. november og 13. december 2004 (ca.) 8 indsatte i kategori 1 i afdelingen. Ifølge en udtalelse af 25. august 2005 fra direktoratet i egen drift-sagen var der den 1. juni 2005 13 indsatte i kategori 1. Det fremgår ikke om der i de mellemliggende perioder eller efterfølgende på noget tidspunkt har været (væsentligt) flere indsatte i kategori 1. Idet jeg går ud fra at direktoratet løbende overvejer om der er behov for 25 pladser, og i benægtende fald overvejer at indrette fællesskabsrum i videre omfang, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Efter min umiddelbare opfattelse måtte det anses for tvivlsomt om det af sikkerhedsmæssige eller ordensmæssige grunde er nødvendigt at begrænse forholdene for de

indsatte som ikke hører under kategori 1, som sket. Inden jeg tog endelig stilling til forholdene for disse indsatte, bad jeg direktoratet om en udtalelse vedrørende nødvendigheden af begrænsningerne og mulighederne for lempelse af de interne regler over for disse indsatte, herunder en besvarelse af de spørgsmål som jeg havde rejst i rapporten. Jeg bemærkede at jeg, som det fremgik af rapporten, var opmærksom på bl.a. den ændring af straffuldbyrdesloven der efterfølgende var vedtaget, og at det i forarbejderne hertil er anført at der er 'behov for at tilvejebringe en hjemmel til i arresthuse, som er særligt udpeget til at huse indsatte, hvis tilstedeværelse skaber en særlig risiko for overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen, at begrænse fællesskabet til rent cellefællesskab alene begrundet i klientellets karakter'.

Københavns Fængsler har anført at Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel som udgangspunkt er en afdeling for negativt stærkt styrende indsatte, og at det også gælder for indsatte i kategori 2-4. Københavns Fængsler har videre anført at uanset om disse indsatte måtte have optrådt truende eller ej, er erfaringen med denne gruppe indsatte at de udøver en styrende adfærd over for personale og medindsatte hvis der ikke er et kontrolleret regime.

Københavns Fængsler har desuden anført at det er fængslets konkrete erfaring med den nuværende anvendelse af Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel at det i meget høj grad er lykkedes generelt at forhindre negativt stærkt styrende adfærd fra de indsattes side. Dette er efter fængslets opfattelse lykkedes fordi man har gennemført et kontrolleret og gennemskueligt regime hvor de indsatte bl.a. kun kan være to sammen og hver følges af to fængselsfunktionærer.

Fængslet har videre oplyst at der siden ibrugtagningen i oktober 2004 har været meget få trusselssituationer mv. indsatte imellem eller over for medarbejdere. Der har endvidere været meget få observations- og

sikringscelleanbringelser mv. hvilket efter fængslets vurdering i høj grad må tilskrives det kontrollerede regime. Det er fængslets opfattelse at man også har opnået en meget positiv begrænsning af indsmugling af og handel med narkotika.

Københavns Fængsler har videre anført at det i øvrigt er en generel fængselsmæssig erfaring at det er vanskeligt at opretholde forskellige regimer på en afdeling. Dette gælder i særdeleshed på en lille afdeling som det ikke fysisk er muligt at indrette fleksibelt. Et differentieret regime skaber mulighed for fejl der kan bringe sikkerheden i fare, og kan give anledning til daglige diskussioner med indsatte samt forsøg på splittelse og uro. Denne risiko vil særligt øges hvis kategori 2-4 f.eks. skulle følges af en fængselsfunktionær, mens kategori 1 skulle følges af to funktionærer, da disse kategorier indbyrdes kan have fællesskab. Klientellets sammensætning er i øvrigt ikke givet idet kategori 1-4 også er en prioritetsliste for anvendelsen. Et ensartet regime gør det tillige enkelt ledelsesmæssigt at kontrollere at fastlagte rutiner faktisk overholdes.

Fængslet har dog bemærket at det fælles regime ikke gælder i forhold til indsatte der er udelukket fra fællesskab.

Københavns Fængsler har i øvrigt henvist til beslutningen om at udvide muligheden for dagligt fællesskab til ca. det dobbelte niveau i forhold til hidtil. Af de netop nævnte grunde mener fængslet at det er afgørende fortsat kun at tillade fællesskab mm. for to indsatte sammen og fastholde personaletætheden på hver enkelt indsat.

Direktoratet har udtalt at direktoratet er enig i det anførte.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke mere vedrørende dette forhold.

...

Ad punkt 8.1. Arbejde, undervisning og fritid

Jeg anmodede afdelingen om at oplyse nærmere om arten af det arbejde som de indsatte kan tilbydes.

Københavns Fængsler har oplyst at der tilbydes cellearbejde i form af mindre pakkeopgaver, monteringsarbejde mv. i lighed med tilbuddet på Vestre Fængsel.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg bad arrestafdelingen om at oplyse om den 'støtteundervisning' som omtales i husordenen, omfatter de undervisningstilbud der er beskrevet i en informationskrivelse fra lærerne til de indsatte. Hvis det ikke er tilfældet, bad jeg afdelingen om at oplyse hvad det sigter til.

Københavns Fængsler har oplyst at de undervisningstilbud der er beskrevet i informationskrivelsen fra lærerne, beskriver både støtteundervisning og andre muligheder for undervisning som tilrettelægges i forhold til det aktuelle behov blandt de indsatte i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel. Det betyder at støtteundervisning, såfremt der er et behov herfor, vil kunne tilbydes inden for de undervisningstimer der er tildelt afdelingen. Københavns Fængsler har oplyst at den undervisning der tilbydes nu, bl.a. sigter til almenoplysning, uddannelsesvejledning samt repetition og opgradering af basale skolekundskaber (regning, matematik, dansk og samfundsfag), men at der er enkelte indsatte som modtager undervisning i enkelte fagområder på et højere niveau (hf og videregående uddannelsesniveau).

Københavns Fængsler har videre oplyst at husordenen i øvrigt er ændret således at der ikke længere står 'støtteundervisning', men alene 'undervisning', da dette er det mest korrekte samlede begreb.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg anmodede tillige afdelingen om at oplyse om de tildelte timer er tilstrækkelige til at opfylde de indsatte ønsker om undervisning, og om de indsatte – ud over at modtage ovennævnte informationsskrivelse – kontaktes af afdelingen eller lærerne med henblik på afklaring af om de ønsker undervisning.

Københavns Fængsler har oplyst at nyindsatte kontaktes af afdelingen med henblik på en afklaring af om de ønsker undervisning, og at arrestafdelingen er tildelt undervisningstimer efter den norm som er normen for almindelige arresthuse.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste, men da arrestafdelingen ikke har besvaret mit spørgsmål om hvorvidt de tildelte timer er tilstrækkelige til at opfylde de indsatte ønsker om undervisning, gentager jeg spørgsmålet.

Jeg beder i den forbindelse også direktoratet om at oplyse om det har været overvejet at fastsætte en højere norm for arrestafdelingen, f.eks. på grund af de manglende muligheder for arbejde i arbejdsrum.

Jeg anmodede tillige om oplysning om hvilke undervisningsmaterialer der stilles til rådighed af arrestafdelingen, herunder om der (på trods af at undervisning foregår på cellerne) er mulighed for at anvende pc.

Københavns Fængsler har oplyst at der ikke er mulighed for at anvende pc i undervisningen. Der bliver stillet skriftlige materialer (bøger, artikler og lignende) til rådighed samt cd'er med lyd.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

I en betænkning om beskæftigelsen af de indsatte som direktoratet udsendte i oktober 2002, peger beskæftigelsesudvalget (i forbindelse med en anbefaling om at flere indsatte tilbydes undervisning under ophold i arrest-

hus) på at der også i arrestusregi bør ske en opprioritering af anvendelse af it i undervisningen, jf. side 29 i betænkningen. På side 77 i betænkningen er om opprioritering af it som selvstændigt fag anført følgende:

'Den rivende udvikling inden for informationsteknologien præger i stigende grad vores hverdag både arbejdsmæssigt og i privat sfæren. Færdigheder inden for IT vil således i stigende grad være nødvendige for, at den enkelte fremover kan begå sig både på arbejdsmarkedet og i samfundet i det hele taget.

På den baggrund finder udvalget, at der snarest muligt bør ske en generel opprioritering af IT-undervisning som en selvstændig fagdisciplin og ikke kun som en integreret del af den øvrige undervisning i fængslerne. Udvalget er opmærksom på, at dette forslag på en række af institutionerne vil forudsætte investering i ny teknologi samt eventuelt også opkvalificering af lærere til at forestå IT-undervisningen.'

I sagen vedrørende min inspektion af Arresthuset i Frederikshavn har jeg tilkendegivet at det (også) er min opfattelse at de indsatte så vidt muligt bør have mulighed for at benytte pc i undervisningen. I sagen vedrørende min inspektion af Arresthuset i Sønderborg har direktoratet desuden (den 26. marts 2003) udtalt at det er direktoratets plan at alle arresthuse på sigt har en pc til brug i undervisningen. Direktoratet har bemærket at direktoratet er bekendt med at det i mange arresthuse er vanskeligt (visse steder umuligt) at opstille en pc da der ikke findes et egnet lokale, og at de økonomiske ressourcer til indkøb af pc til arresthusene er små. Fra inspektioner af arresthusene er jeg bekendt med at der nu generelt set anvendes pc i undervisningen af de indsatte.

Jeg anmoder på denne baggrund direktoratet om at oplyse hvorfor de indsatte i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel ikke bør have dette tilbud.

Desuden bad jeg om oplysning om mulighederne for at fortsætte undervisning der er påbegyndt før overførsel til afdelingen, herunder selvstudium.

Københavns Fængsler har oplyst at der er begrænset mulighed for at fortsætte undervisning som er påbegyndt før en overførsel, idet det alene kan ske hvis det kan foregå som selvstudium/brevkursus.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig at der om end i begrænset omfang er mulighed for at fortsætte tidligere påbegyndt undervisning under opholdet i arrestafdelingen.

I brev af 10. marts 2005 havde Københavns Fængsler oplyst at arrestafdelingen den 13. januar 2005 bestilte et antal spinnecykler som ville blive leveret i uge 11.

Jeg bad om oplysning om hvor cyklerne er placeret.

Københavns Fængsler har oplyst at spinnecyklerne p.t. er placeret i flexrummet. Direktoratet har udtalt at direktoratet ingen bemærkninger har hertil.

Med den bemærkning at jeg, som også tidligere nævnt, går ud fra at det fortsat er muligt at spille bordtennis i flexrummet, har jeg noteret mig det oplyste.

Jeg gik ud fra at de indsatte i forbindelse med afvikling af cellefællesskab har mulighed for at låne spil hvis de ønsker det, men for en ordens skyld bad jeg om oplysning herom.

Københavns Fængsler har oplyst at de indsatte kan låne spil i forbindelse med fællesskab. Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 8.2. Besøg, herunder forsvarerbesøg

Jeg anmodede om oplysning om hvor mange voksne (uden børn) der samtidig vil kunne

besøge en indsat, og hvorfor der er en begrænsning til to børn.

Direktoratet har henvist til besvarelsen vedrørende punkt 5.4. Som anført dette sted har Københavns Fængsler oplyst at der dispenseres (bl.a.) fra reglen om antal besøgende samtidig efter en konkret vurdering, og hvor der ikke ses at foreligge sikkerhedsmæssige problemer i forhold til antal besøgende og sammensætningen heraf. Som udgangspunkt dispenseres der hvis der er tale om nærtstående personer, f.eks. således at forældrepar kan komme samtidig, og/eller så der kan modtages flere end to børn samtidig.

Jeg har under pkt. 5.4 noteret mig det oplyste.

Jeg gik ud fra at personerne på listen over godkendte besøgende kan udskiftes efter ønske fra den indsatte, men for en ordens skyld bad jeg om oplysning herom.

Københavns Fængsler har oplyst at de indsatte kan udskifte personer på besøgslisten som de ønsker. Siden den 1. juli 2005 har der kunnet godkendes op til 20 besøgende pr. indsat. Københavns Fængsler har oplyst at dette primært er sket efter ønske fra de indsatte.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Københavns Fængsler traf den 15. marts 2005 afgørelse i anledning af en klage fra en forsvarer vedrørende forsvareres muligheder (tider for) besøg i arrestafdelingen. Jeg anmodede om oplysning om hvorvidt denne afgørelse havde været påklaget til direktoratet, og i givet fald underretning om direktoratets svar i den anledning.

Direktoratet har oplyst at Københavns Fængslers afgørelse vedrørende forsvarerbesøg er blevet påklaget til direktoratet, men at direktoratet endnu ikke har truffet afgørelse i sagen. Det skyldes at der samtidig er

rejst et generelt spørgsmål om emnet fra et antal advokater, og besvarelsen af klagen afventer overvejelserne i den generelle sag som direktoratet fortsat har under overvejelse. Direktoratet har anført at jeg vil modtage underretning om direktoratets svar på klagen.

Jeg afventer denne underretning. Uanset om resultatet af direktoratets overvejelser i den generelle sag vil fremgå af svaret i den konkrete sag, anmoder jeg tillige om underretning om svaret i denne sag.

...

Ad punkt 9.1. Støjniveau

Jeg henstillede til afdelingen at kontakte politiet med henblik på en løsning af det generelle problem med støj fra politiets biler mv., herunder om natten.

Københavns Fængsler har oplyst at hovedporten fra Anker Heegårdsgade til Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel nu lukkes ca. kl. 22-06, og at det i væsentlig grad har begrænset færdslen og lydgenerne. Der kommer fortsat renovation om morgenen, og der er om dagen almindelig nødvendig færdsel til Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel og andre lokaliteter i gården. Fængslet mener ikke at kunne begrænse denne færdsel eller anden uundgåelig brug af lokaliteterne.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad punkt 9.4. Udlevering af billeder hvor de indsatte selv er på

Nogle af de indsatte klagede over at det ikke er tilladt de indsatte at få udleveret billeder hvor de selv er på. Inden jeg tog endeligt stilling til dette forhold, bad jeg om direktoratets bemærkninger til den interne regel herom.

Københavns Fængsler har oplyst at husordenen vil blive ændret således at der ikke vil

kunne udleveres pasfoto eller foto af den indsatte der har en pasfolignende størrelse. Dette er begrundet i det tidligere over for mig oplyste om risikoen for misbrug.

Direktoratet har udtalt at direktoratet ingen bemærkninger har hertil. Direktoratet har dog meddelt Københavns Fængsler at direktoratet går ud fra at pasfotografier og lignende undtagelsesvis vil kunne udleveres hvis den indsatte har et særligt behov herfor.

Jeg har noteret mig det oplyste – herunder direktoratets meddelelse til fængslet om fravigelse af reglen i særlige tilfælde.

Ad punkt 9.5. Tidspunkterne for afvikling af aktiviteter

En af de indsatte klagede over at han ikke havde nogen mulighed for at planlægge sin dag for så vidt angår blandt andet telefonering, afvikling af gårdtur, benyttelse af kondirum og bad. Idet jeg havde noteret mig at personalet så vidt muligt tilstræber at opfylde de indsattes ønsker med hensyn til tidspunktet for afvikling af en aktivitet, havde jeg ikke grundlag for at foretage mig mere vedrørende klagen over dette punkt; men da den indsatte som rejste spørgsmålet, imidlertid tilsyneladende ikke var opmærksom på muligheden for at angive et ønsket tidspunkt, gik jeg ud fra at det vil blive overvejet at gøre opmærksom på denne mulighed i de fortrykte sedler som udfyldes vedrørende disse forhold. Jeg gik endvidere ud fra at de indsatte orienteres hvis et ønsket tidspunkt ikke kan imødekommes.

Da hverdagen er flydende i arrestafdelingen, anmodede jeg tillige arrestafdelingen om at oplyse om de indsatte der ikke har ønsket et bestemt tidspunkt, oplyses om hvornår afviklingen af aktiviteten forventes at ske.

Københavns Fængsler har oplyst at de indsatte – under omdelingen af morgenmaden – på forespørgsel kan få oplyst hvornår de ønskede aktiviteter cirka kommer til at foregå i dagens løb.

Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Punkt 10. Opfølgning

Jeg beder arrestafdelingen om at sende de oplysninger mv. som jeg har bedt om, tilbage gennem Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Punkt 11. Underretning

Denne rapport sendes til Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel, Københavns Fængsler, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Folketingets Retsudvalg og de indsatte i arrestafdelingen.”

Ombudsmanden modtog i den anledning en udtalelse af 2. marts 2006 med bilag fra Direktoratet for Kriminalforsorgen, herunder en udtalelse af 12. januar 2006 fra inspektøren ved Københavns Fængsler.

I en opfølgingsrapport nr. 2 af 22. marts 2006 meddelte ombudsmanden herefter følgende:

”Ad punkt 3.3. Arbejds-, undervisnings- og fritidslokaler

Idet mit spørgsmål i den endelige rapport om hvorvidt det havde været undersøgt om det var muligt at få et mindre bordtennisbord, ikke var besvaret, gentog jeg dette spørgsmål. Jeg bemærkede i den forbindelse at jeg ud fra det oplyste lagde til grund at flexrummet fortsat blev anvendt til bordtennis, og jeg henviste til at pladsen omkring bordtennisbordet var meget trang og derfor vanskeliggjorde fuldt udbytte af spillet.

Københavns Fængsler har oplyst at arrestafdelingen efter drøftelse med de indsatte har fjernet bordtennisbordet fra flexrummet der er lavet om til et egentligt kondilokale med et større antal maskiner og spinnercykler end tidligere. Københavns Fængsler har videre oplyst at det tidligere kondilokale nu

benyttes til undervisning og fællesskab. Direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 3.6. Gårdtursareal

I anledning af min bemærkning i rapporten om at jeg gik ud fra at arbejdet med maling af gårdene nu var afsluttet, har Københavns Fængsler oplyst at gårdtursarealerne er blevet renoveret, herunder malet.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 3.7. Besøgsfaciliteter

Københavns Fængsler har bekræftet min antagelse i rapporten om at der nu er kondomer og lagner i begge besøgslokaler.

| Jeg har noteret mig denne bekræftelse.

Ad punkt 5.3. Fællesskab

Københavns Fængsler havde anført at det vil fremgå af den reviderede husorden at køkkenet ikke kan benyttes som fællesskabsrum for de indsatte. Direktoratet havde gjort Københavns Fængsler opmærksom på at den reviderede husorden ikke som anført var blevet ændret på dette punkt. Jeg havde ikke modtaget en kopi eller et eksemplar af den reviderede husorden sammen med direktoratets udtalelse med bilag, men gik ud fra at Københavns Fængsler nu havde ændret husordenen. Jeg anmodede dog om en kopi af den reviderede husorden når den var ændret på dette punkt.

Københavns Fængsler har vedlagt den reviderede husorden. Direktoratet har meddelt at direktoratet kan henholde sig hertil.

I den reviderede husorden er det ikke udtrykkeligt nævnt at køkkenet ikke kan benyttes til fællesskab, men den tidligere sætning om at køkkenet som udgangspunkt ikke kan benyttes til fællesskab, er taget ud.

Jeg har noteret mig denne ændring af husordenen.

Ad punkt 5.4. Besøg

Jeg tilkendegav at jeg forstod det af Københavns Fængsler oplyste om at der dispenseres fra bl.a. reglerne om normal besøgstid, sådan at der også tillades besøg uden for de i husordenen angivne besøgstider hvis de besøgende undtagelsesvist ikke kan komme i besøgstiden. Københavns Fængsler har hertil oplyst at de indsatte efter en konkret vurdering kan få tilladelse til besøg uden for de i husordenen angivne tider.

Jeg har noteret mig det oplyste.

...

Ad punkt 8.1. Arbejde, undervisning og fritid

Jeg gentog mit spørgsmål i den endelige rapport til afdelingen om hvorvidt de tildelte undervisningstimer er tilstrækkelige til at opfylde de indsattes ønsker om undervisning.

Jeg bad i den forbindelse også direktoratet om at oplyse hvorvidt det havde været overvejet at fastsætte en højere norm for arrestafdelingen, f.eks. på grund af de manglende muligheder for arbejde i arbejdsrum.

Københavns Fængsler har henvist til og citeret fra fængslets tidligere besvarelse hvori der er anført følgende:

'... I en hvilken som helst institution i kriminalforsorgen er undervisning en populær beskæftigelse. Hvis undervisningstilbuddet blev udvidet, må efterspørgslen forventes at følge udvidelsen.'

Københavns Fængsler har i udtalelsen af 12. januar 2006 henholdt sig hertil og tilføjet at ønsker om undervisning er skiftende og ikke eksakt målbare. Københavns Fængsler har videre anført at fængslet ud fra en samlet ressourcenvurdering ikke mener at kunne øge undervisningstilbuddene i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel generelt.

Direktoratet har oplyst at Københavns Fængsler efterfølgende supplerende har oplyst at en opprioritering af undervisningsaktiviteterne i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel vil bevirke en tilsvarende nedprioritering af undervisningsaktiviteterne i Københavns Fængsler idet de økonomiske ressourcer til undervisning i arrestafdelingen tages af det samlede budget til undervisning i Københavns Fængsler.

Jeg har noteret mig det af Københavns Fængsler oplyste som ikke giver mig anledning til at foretage mig mere vedrørende spørgsmålet om hvorvidt de undervisningstimer der er tildelt arrestafdelingen, er tilstrækkelige til at opfylde de indsattes ønsker om undervisning.

Med hensyn til mit spørgsmål til direktoratet har direktoratet oplyst at det ikke har været overvejet at fastsætte et højere ugentligt undervisningstimetal for arrestafdelingen på grund af de manglende muligheder for arbejde i arbejdsrum. Direktoratet har videre oplyst at der ikke er aktuelle overvejelser i direktoratet om at hæve timetallet der er fastsat ud fra en sammenligning med andre arresthuse med stort set samme belægning.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg anmodede desuden direktoratet om at oplyse hvorfor de indsatte i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel ikke burde have tilbud om at anvende pc i undervisningen.

Det fremgår af direktoratets udtalelse at Københavns Fængsler over for direktoratet har oplyst at der enten vil blive opsat en fast computer der kan tændes når der er undervisning, eller at læreren vil tage en bærbar pc med til undervisning. Direktoratet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig at der fremover vil blive anvendt pc i undervisningen i arrestafdelingen.

Ad punkt 8.2. Besøg, herunder forsvarerbesøg

Københavns Fængsler traf den 15. marts 2005 afgørelse i anledning af en klage fra en forsvarer vedrørende forsvareres muligheder (tider) for besøg i arrestafdelingen som finder sted i arrestafdelingens besøgslokaler. På forespørgsel oplyste direktoratet at afgørelsen var blevet påklaget til direktoratet, men at direktoratet endnu ikke havde truffet afgørelse i sagen. Direktoratet oplyste at besvarelsen af klagen afventede overvejelserne i en anden sag hvori et antal advokater havde rejst et generelt spørgsmål om emnet, og at jeg ville modtage underretning om direktoratets svar på klagen. Jeg tilkendegav at jeg afventede denne underretning. Uanset om resultatet af direktoratets overvejelser i den generelle sag ville fremgå af svaret i den konkrete sag, anmodede jeg tillige om underretning om svaret i denne sag.

Direktoratet har vedlagt kopi af direktoratets afgørelse af 16. september 2005 i den konkrete sag. Direktoratet har samtidig beklaget at direktoratet på grund af en intern fejl tidligere har oplyst at afgørelsen i den konkrete sag afventede udfaldet af den generelle sag. Direktoratet har oplyst at de to sager reelt vedrører to forskellige problemstillinger; den konkrete sag handlede om forsvarernes besøgstider i arrestafdelingen, mens den generelle sag blandt andet vedrørte antallet af lokaler i arrestafdelingen til brug for forsvarerbesøg før fremstilling i dommervagten. Direktoratet har for en ordens skyld tillige vedlagt kopi af direktoratets afgørelse af 31. august 2005, som berigtiget ved skrivelse af 1. september 2005, i den generelle sag.

Af afgørelsen af 16. september 2005 i den konkrete sag fremgår det at direktoratet ikke har kritiseret besøgstiderne for forsvarere i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel. I afgørelsen har direktoratet citeret fra Københavns Fængslers afgørelse af 15. marts 2005 som også er gengivet i min endelige rapport, og har i øvrigt bl.a. anført følgende:

'...

De har ... blandt andet anført, at det følger af retsplejelovens § 771, stk. 1, sidste pkt., at en arrestant altid har ret til ukontrolleret besøg af sin forsvarer, og at dette sædvanligvis af fængslerne fortolkes som en adgang til at besøge klienter fra tidlig morgen til sen aften. ...

...

Institutionens leder fastsætter regler om besøgenes afvikling. Dette fremgår af bekendtgørelsens § 39, stk. 3 [varetægtsbekendtgørelsen; min bemærkning].

Det er forudsat, at der herunder kan fastsættes regler om, i hvilket tidsrum der kan afvikles besøg. Dette fremgår af pkt. 107 i Justitsministeriets vejledning nr. 125 af 4. november 2003 om bekendtgørelse om ophold i varetægt (varetægtsvejledningen).

Sådanne lokale bestemmelser kan omfatte alle personer, herunder også forsvarere. Dette fremgår af varetægtsvejledningens pkt. 108.

...

Direktoratet har ved afgørelsen lagt vægt på det oplyste om de begrænsede besøgsfaciliteter på Politigårdens Fængsel sammenholdt med hensynet til at undgå begrænsninger i andre indsattes adgang til at modtage besøg af familie og bekendte. Direktoratet har herudover lagt vægt på, at De efter det oplyste, hvor helt specielle forhold gør sig gældende, vil have mulighed for at besøge Deres klient uden for de sædvanlige besøgstider, og at afdelingen er indstillet på at udvise fleksibilitet. Direktoratet er således af den opfattelse, at ordensmæssige og praktiske hensyn til afviklingen af dagligdagen for et større antal fanger i et arresthus eller fængsel kan berettige til fastsættelse af rammer for forsvarerbesøg, dog kun i det omfang sådanne rammer ikke medfører begrænsninger i forsvarerens besøgsadgang der går ud over hvad ordensmæssige og praktiske hensyn tilsiger, hvilket ikke ses at være tilfældet i den konkrete sag.

...'

Jeg har noteret mig indholdet af direktoratets afgørelse som ikke giver mig anledning til bemærkninger.

Jeg har endvidere noteret mig at direktoratets afgørelse af 31. august 2005 (som jeg som nævnt har modtaget kopi af) ikke vedrører spørgsmålet om forsvarerbesøg til de indsatte i Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel og dermed ikke er relevant for sagen om min inspektion af denne afdeling.

Til orientering for Københavns Fængsler kan jeg oplyse at jeg tidligere har behandlet en klage vedrørende fortolkningen af retsplejelovens § 771, stk. 1, sidste pkt., som advokaten i det konkrete tilfælde henviste til. Direktoratet for Kriminalforsorgen indhentede i denne sag en udtalelse (af 12. maj 2005) fra Justitsministeriets lovfælgning, strafferetskontoret, om denne bestemmelse. I konklusionen i denne udtalelse anførte ministeriet følgende:

‘...’

På denne baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at den nuværende affattelse af retsplejelovens § 771, stk. 1, sidste punktum, skal ses i lyset af den tidligere retstilstand, hvorefter der i visse tilfælde kunne anordnes kontrol af en valgt forsvarers besøg, forstået som overvågning af besøget. Den nuværende affattelse må herefter antages at have til formål at præcisere, at der under ingen omstændigheder kan anordnes kontrol af forsvarerens besøg.

Justitsministeriet finder endvidere, at ordensmæssige og praktiske hensyn til afviklingen af dagligdagen for et større antal fanger i et arresthus eller fængsel kan berettige til fastsættelse af rammer for forsvarerbesøg, dog kun i det omfang sådanne rammer ikke medfører begrænsninger i forsvarerens besøgsadgang, der går ud over, hvad ordensmæssige og praktiske hensyn tilsiger.

Justitsministeriet finder på den anførte baggrund, at en ordning som fastsat af Ar-

resthuset (...), hvorefter forsvareren forudgående skal aftale tidspunkt for besøg med arresthuset eller fængslet, er i overensstemmelse med retsplejelovens § 771, stk. 1, i det omfang ordningen er begrundet i ordensmæssige og praktiske hensyn.

Det tilføjes, at det efter Justitsministeriets opfattelse næppe kan udelukkes, at der kan opstå situationer, hvor der under ganske særlige omstændigheder kan være behov for at tillade forsvarerbesøg uden forudgående aftale. Der kunne derfor være anledning til at overveje, om en sådan undtagelsesbestemmelse burde fremgå af husordenen.’

Direktoratet for Kriminalforsorgen traf efterfølgende afgørelse i overensstemmelse med resolutionen fra Justitsministeriets departement, og i min udtalelse til den pågældende advokat meddelte jeg at jeg ikke havde grundlag for at kritisere den fortolkning af den nævnte bestemmelse i retsplejeloven som direktoratet havde lagt til grund for sin afgørelse. I en tidligere afgørelse til advokaten i denne konkrete sag havde direktoratet i øvrigt tilkendegivet at advokaten burde have fået tilladelse til at besøge sin klient mellem kl. 19.00 og kl. 21.00. Direktoratet havde herved lagt vægt på ‘at der specielt i forhold til forsvarere bør udvises stor fleksibilitet’.

...

Punkt 10. Opfølgning

Jeg afventer underretning om resultatet af direktoratets overvejelser om at overføre kompetencen til at træffe afgørelse om overførsel til Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel til direktoratet, jf. pkt. 6.1 i opfølgningsrapporten af 13. december 2005 Endvidere afventer jeg underretning vedrørende spørgsmålet om menuvalg som alternativ til en ordning om mad udefra, jf. pkt. 8.5 i denne opfølgningsrapport.

Punkt 11. Underretning

Denne rapport sendes til Arrestafdelingen i Politigårdens Fængsel, Københavns Fængsler, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Fol-

ketingets Retsudvalg og de indsatte i arrestafdelingen.”

C. Inspektion af detentionen i Odense

Politi. 29.5.

Den 20. april 2005 inspicerede inspektionschefen og medarbejdere fra inspektionsafdelingen på ombudsmandens vegne detentionen på politistationen i Odense.

Inspektionen gav anledning til kritik og henstillinger på enkelte punkter, herunder vedrørende glasset i dørsponerne og åbne sprækker mellem vindue og vinduesramme der kunne anvendes til fastgørelse af genstande som er egnede til suicidalforsøg.

En gennemgang af rapportmateriale vedrørende 10 detentionsanbringelser i 2005 gav på en række punkter anledning til kritik og henstilling, herunder specielt for så vidt angår manglende rubrikker i den lokale detentionsrapport, manglende udfyldelse af de forskellige punkter i rapporten og manglende skærpet tilsyn. (J.nr. 2005-0754-618).

Den 10. november 2005 afgang inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Politimesteren i Odense og Justitsministeriet:

”Den 20. april 2005 foretog jeg og tre af embedets øvrige medarbejdere en inspektion af detentionen på politistationen i Odense. I forbindelse med inspektionen modtog jeg rapportmateriale til gennemgang. Rapportmaterialet gennemgås under pkt. 2.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Politimesteren i Odense og Justitsministeriet med henblik på at myndighederne kunne få lejlighed til at fremkomme med eventuelle yderligere bemærkninger om faktiske forhold som rapporten måtte give anledning til. Jeg har ikke modtaget bemærkninger til rapporten fra myndighederne.

1. Detentionen

Odense Politis detentionslokaler ligger i politistationens underetage.

Indgang til detentionen sker via en bagindgang hvortil der er direkte adgang for politiets patruljevogne. Denne indgang, som er en bred dør, ligger i en sluse/garage hvor politiets vogne har mulighed for at køre helt hen foran indgangen. Porten til gården kan lukkes.

Det er ikke umiddelbart muligt for uvedkommende at overvære indbringelse af anholdte ved denne indgang.

Visitationsskranken er placeret umiddelbart inden for døren. Ved skranken er der aflåselige skabe til opbevaring af de tilbageholdtes genstande. Der er ligeledes placeret rene tæpper som de detentionsanbragte kan få udleveret.

I skranken lå et oplag af Rigspolitechefens vejledning om alkoholafvænnings og -behandling, 'Hvor går du hen, når du går ud?'. Vejledningen fandtes på flere sprog.

Til højre for visitationsskranken er der et rummeligt toilet og bad.

Fra visitationsrummet løber gangen hvorudfra detentionslokalerne er placeret (alle på gangens venstre side).

På detentionsgangen og ved visitationsskranken er placeret overvågningskameraer således at disse steder kan overvåges af vagthavende på politistationens 3. etage.

Der er 8 detentionslokaler; lokale 8 ligger nærmest indgangen og visitationsskranken – herefter følger lokalene 7, 6, 5, 4, 3, 2 og 1.

Lokalerne er ens bortset fra en forskellig udsmykning af væggene. De har en størrelse på 7-8 m². Det blev oplyst at lokalene opvarmes ved gulvvarme der reguleres udefra.

I hvert lokales endevæg er et forholdsvis stort vindue fra hvilket der kommer meget lys ind. Ruden er frostet/matteret og dermed ikke gennemsigtig. Det blev oplyst at

ruderne er brudsikre. En af ruderne (i lokale nr. 8) havde brændemærker.

Væggene er lyseblå og blev i februar 2004 dekoreret af en kunstner. Væggene er således dekoreret med diskrete vikingeinspirerede mønstre i en mørkere blå farve. Mønstrene varierer i de otte lokaler. Det blev oplyst at hensigten med dekorationerne var at få de tilbageholdte til at slappe mere af under opholdet. Politiet havde dog ikke indtryk af at dette formål var opnået. Imidlertid har de blide farver og dekorationerne efter det oplyste ført til at detentionslokalerne behandles bedre af de tilbageholdte.

Cementgulvene er lysegrå, og i hvert lokale lå en madras på gulvet.

I hvert lokale er der et gulvafløb med rist. I loftet er indbygget lamper, udluftningsriste, tv-overvågning og højttaler således at den vagthavende kan kommunikere med den detentionsanbragte.

Der er store spytklatter på glasset til de indbyggede tv-overvågninger i lokale 3 og 4.

Jeg gjorde opmærksom herpå under inspektionen, og jeg går ud fra at glasset på overvågningerne nu er blevet rengjort.

På væggen ved siden af lokalernes døre er en kaldeknop med forbindelse til den vagthavende. De tekniske installationer i lokale 2-8 blev afprøvet og virkede.

I dørene er der indkigshuller. Det varierende fra rum til rum hvor mange ridser der var i indkigshullerne. Visse steder var det dog vanskeligt at se ind i lokalerne.

Jeg henstiller at politimesteren sørger for at glasset i dørspionerne i lokalerne 7, 4, 3 og 2 udskiftes. Jeg beder politimesteren oplyse hvad der er foretaget i anledning af min henstilling.

Lokalerne fremstod generelt i pæn stand. Indersiden af døren i lokale 8 var dog meget ridset.

Det forhold at der er ridsemærker mv. i døre og i dørspioner og brændemærker i vinduet i lokale 8, kan give det indtryk at visitationen i nogle tilfælde ikke er foretaget med tilstrækkelig omhu, idet de tilbageholdte har kunnet medbringe genstande som har kunnet bruges til disse beskædigelser. Sådanne genstande vil eventuelt også kunne bruges til selvbeskadigelse. Jeg henviser til § 10, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 988 af 6. oktober 2004 om detentionsanbringelse hvorefter den frihedsberøvede skal fratages alle genstande som kan benyttes til at volde skade på den pågældende selv, på andre personer eller på ting. Jeg er dog opmærksom på at f.eks. lynlåse og ringe vil kunne anvendes til at ridse med.

Idet jeg går ud fra at politimesteren vil overveje at indskærpe reglerne for visitation ved detentionsanbringelser, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Der var ingen fremspring eller løse skruer. Hængslerne i flere af vinduerne gable imidlertid og sluttede således ikke tæt op til vinduesrammen.

Jeg udtalte allerede under inspektionen kritik af de nævnte åbne sprækker mellem vindue og ramme idet disse kan anvendes til fastgørelse af genstande som er egnede til suicidalforsøg. Jeg henstiller derfor at sprækkerne bliver lukket.

Jeg beder politimesteren oplyse hvad der er foretaget i anledning af min henstilling.

De fysiske forhold i detentionen i Odense er efter min opfattelse gode. Lokalerne var generelt set i en god vedligeholdelsesmæssig stand, og de var rene.

2. Rapportgennemgang

Jeg bad under inspektionen om rapportmateriale vedrørende de sidste 10 detentionsanbringelser forud for varslingen af inspektio-

nen den 9. marts 2005. Jeg modtog herefter ved inspektionens afslutning detentionsrapporter mv. vedrørende 10 tilfælde af anbringelse i detentionen. Anbringelserne fandt sted i perioden fra den 4. marts til den 8. marts 2005.

Der er i alle tilfælde tale om indsættelse i detention i henhold til lov nr. 444 af 9. juni 2004 om politiets virksomhed, nærmere bestemt lovens § 11, stk. 4, om frihedsberøvelse med henblik på indsættelse i detention (jf. også Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 988 af 16. oktober 2004 om detentionsanbringelse og Rigspolitechefens kundgørelse II, nr. 55, af 27. juni 2001 om detentionsanbringelse af berusede personer).

Med vedtagelsen af den ovennævnte lov – politiloven – som trådte i kraft den 1. juli 2004, og med udstedelsen af den ovennævnte bekendtgørelse er der gennemført nye regler om anbringelse i detention. Bekendtgørelsen trådte i kraft den 16. oktober 2004 og har således betydning for min gennemgang nedenfor af de 10 tilfælde af anbringelse i detentionen.

Yderligere regler om detentionsanbringelse er fastsat i den kundgørelse fra Rigspolitechefen som ligeledes er nævnt ovenfor. Detentionskundgørelsen som trådte i kraft den 1. august 2001 forud for bekendtgørelsen om samme emne – og som indeholder de mest detaljerede regler om detentionsanbringelse – er stadig gældende.

2.1. Bestemmelser om detentionsanbringelse

2.1.1. Politiloven

Efter politilovens § 11, stk. 1, skal politiet tage sig af en person 'der er ude af stand til at tage vare på sig selv på grund af indtagelse af alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler, og som træffes under forhold, der indebærer fare for den pågældende selv eller andre eller for den offentlige orden eller sikkerhed'.

Er der mistanke om at personen er syg eller har pådraget sig skader af ikke ringe om-

fang, skal den pågældende straks undersøges af en læge.

Hvis mindre indgribende midler ikke er tilstrækkelige for at afværge faren for den pågældende eller andre eller for den offentlige orden eller sikkerhed, kan politiet efter lovens § 11, stk. 4, frihedsberøve den berusede med henblik på

- at bringe den berusede hjem,
- overgive den berusede til andre der på forsvarlig måde kan tage sig af vedkommende,
- indbringe den berusede til hospital, forsorgshjem eller lignende eller
- indsætte vedkommende i detention.

Frihedsberøvelsen skal efter § 11, stk. 4, være så kortvarig og skånsom som mulig.

Politiloven indeholder i § 12 særlige regler om detentionsanbringelse af børn. Efter § 12, stk. 1, gælder der et ubetinget forbud mod at anbringe berusede børn under 12 år i detention. Er barnet under 15 år, må det kun anbringes i detentionen hvis anden anbringelse er sikkerhedsmæssigt uforvarlig som følge af barnets adfærd (§ 12, stk. 2). En eventuel detentionsanbringelse må endvidere som altovervejende hovedregel ikke vare mere end 4 timer. Der er endvidere i § 12 særlige regler om lægetilsyn og om underretning af forældrene eller de sociale myndigheder.

2.1.2. Detentionsbekendtgørelsen

Justitsministeriets bekendtgørelse om detentionsanbringelse (444/2004) indeholder dels regler svarende til politilovens regler, jf. gennemgangen heraf ovenfor, dels regler som på tidspunktet for bekendtgørelsens udstedelse (også) var indeholdt i Rigspolitechefens kundgørelse om detentionsanbringelse af berusede personer.

Detentionsbekendtgørelsen indeholder regler om bekendtgørelsens anvendelsesområde (fortrinsvis i form af henvisning til politilovens regler), om frihedsberøvelse, transport og indbringelse til politistationerne af berusede personer, om fremgangsmåden ved detentionsanbringelse (herunder

lægeundersøgelse af og tilsyn med detentionsanbragte) og om løsladelse efter detentionsanbringelse, klagevejledning mv. Bekendtgørelsens regler er relativt detaljerede og er som allerede nævnt i vidt omfang sammenfaldende med reglerne i Rigspolitiets kundgørelse. De nærmere regler i bekendtgørelsen (og kundgørelsen) er gennemgået nedenfor i forbindelse med fremlæggelsen af resultatet af min undersøgelse af de 10 sager om detentionsanbringelse som jeg har modtaget efter anmodning.

2.2. Den anvendte lokale blanket/rapport, alternativer til detentionsanbringelse, statistik mv.

Efter § 22, stk. 1, i Rigspolitiets kundgørelse om detentionsanbringelse af berusede personer skal alle punkter i detentionsrapporten (kundgørelsens bilag 1 som er Rigspolitiets blanket P152) udfyldes. Anvendelsen af denne blanket er ikke obligatorisk, men eventuelt anvendte lokale blanketter skal indeholde de oplysninger der er angivet i bilag 1 (detentionsrapporten), jf. Rigspolitiets følgeskrivelse af 28. juni 2001 hvormed den ny detentionskundgørelse blev udsendt til samtlige politimestre i landet og Politidirektøren i København.

Rigspolitiets blanket P152 forudsætter afgivelse af en lang række (obligatoriske) oplysninger. Blanketten indeholder bl.a. felter til angivelse af generalia for den anholdte. Desuden er der felter til angivelse af dato og klokkeslæt for henholdsvis anholdelsen, indbringelsen til politistationen, fremstillingen for vagthavende, vejledning om retten til at få kontakt med pårørende eller arbejdsgiver, visitationen, anbringelsen i detentionen (såvel foreløbig som endelig anbringelse), lægetilkald, lægetilsyn, løsladelsen og udlevering af eventuelle tilbageholdte effekter.

Blanketten indeholder endvidere rubriker til afkrydsning af om vedkommende er indsat i detentionen, overgivet til andre (f.eks. bragt hjem), indbragt til hospital eller

til forsorghjem eller lignende. Der er endvidere et felt til afkrydsning af at der er indhentet udskrift fra kriminalregistret, og det er i parentes angivet at udskriften skal vedlægges. Desuden er der felter til afkrydsning af om den tilbageholdte efter vagthavendes vurdering er påvirket af alkohol, og i givet fald i hvilken grad, eller af andre berusede og/eller bedøvende midler (medicin/narkotika), og til angivelse af andre forhold (skader, spor). Videre er der felter til afkrydsning af om der er sket visitation efter kundgørelsens § 13, stk. 3 eller stk. 4 (svarende til bekendtgørelsens § 10, stk. 2 og 3), og til angivelse af hvem der har foretaget visitationen, og om der er frataget effekter (f.eks. penge eller værdigenstande). Der er yderligere felter til notering af lægens bemærkninger, til oplysning om hvorvidt (og af hvem) den tilbageholdte har fået udleveret pjecen 'Hvor går du hen, når du går ud?' eller en lokalt udarbejdet blanket/pjece om klageadgang, muligheden for skriftlig begrundelse for detentionsanbringelsen og muligheden for alkoholafvænnings- og -behandling, til oplysning om hvem der udleverede tilbageholdte effekter, og til den tilbageholdtes kvittering herfor. Endelig er der et felt til bemærkninger såfremt den pågældende ikke ønskede at kvittere.

På bagsiden af blanketten er der felter til notering af dato og klokkeslæt for tilsyn, navn på den der udfører tilsyn, og til bemærkninger i forbindelse hermed. Ovenover felterne er det anført at det ved angivelse af enten et F eller et E ud for hvert tilsyn skal markeres om der er tale om et tilsyn ved fremmøde eller om et elektronisk tilsyn. Hvis der er tale om et skærpet tilsyn, skal det markeres ved et S.

Politiet i Odense anvender en blanket med overskriften 'AP-blad'. Den lokale blanket adskiller sig på en lang række punkter fra blanket P152.

I den lokale blanket sker angivelse af hvordan der blev forholdt med den frihedsberøvede (bragt til hjemmet, hospital eller

forsorghjem eller indsat i detention) i form af en rubrik med angivelsen 'evt. andet'. Det kan således ikke ved afkrydsning i en rubrik angives om den frihedsberøvede i stedet for at blive anbragt i detentionen blev bragt til hjemmet, til hospitalet eller til et forsorghjem eller lignende. Disse oplysninger kan som anført alene gives i rubrikken 'evt. andet'.

Blanketten er således mindre egnet til brug for politiets statistik som ikke kun indeholder oplysninger om antallet af detentionsanbringelser i de enkelte kredse, men tillige om antal personer der er indbragt til hospital, forsorghjem eller lignende eller er bragt hjem, jf. også nedenfor.

Fra inspektionen den 9. januar 2001 af detentionen på Station 1 i København (nu Station City) der også anvendte egen blanket, er jeg bekendt med at Rigspolitichefen i et brev af 4. december 2001 til Københavns Politi efter gennemgang af denne blanket og drøftelse af den med politiet tilkendegav at det 'skal være muligt at foretage afkrydsning, om pågældende er overgivet til andre, eller indbragt til hospital, eller indbragt til forsorghjem'.

Jeg har i forbindelse med inspektionen den 14. januar 2004 af detentionen på politistationen i Horsens rejst spørgsmål om hvorvidt angivelse af hvordan der blev forholdt med den frihedsrøvede, skal ske i form af afkrydsning.

Justitsministeriet har i den forbindelse indhentet en udtalelse af 22. september 2004 fra Rigspolitichefen og henholdt sig hertil. Rigspolitichefen har i udtalelsen (bl.a.) anført følgende:

'...

Det fremgår af Rigspolitiets følgeskrivelse af 28. juni 2001 til detentionskundgørelsen, at de oplysninger, der er angivet i standard-detentionsrapporten (blanket P152) skal fremgå af eventuelle lokalt udfærdigede detentionsrapporter. Der skal herunder også være plads til at oplyse, om den pågældende

er overgivet til andre, indbragt til hospital eller forsorghjem eller lignende.

Med henblik på at sikre en korrekt udfyldelse af detentionsrapporterne finder Rigspolitiet, at den lokale blanket bør ændres, således at der – som i blanket P152 – indsættes afkrydsningsfelter til angivelse af, om en tilbageholdt beruset person er overgivet til andre, indbragt til hospital eller forsorghjem eller lignende, eller anbragt i detention.

Horsens Politi har fået tilsendt en kopi af dette brev.'

Jeg henstiller til Politimesteren i Odense at ændre den lokale blanket i overensstemmelse med det som Rigspolitichefen – og Justitsministeriet – har anført.

Som ovenfor anført adskiller den lokale blanket sig på en lang række punkter fra blanket P152. I Odense Politis lokale detentionsrapport mangler således endvidere:

- en rubrik til angivelse af hvilken politistation der er tale om (evt. ved stempel)
- en rubrik til angivelse af hvilken dato rapporten er blevet udfyldt
- en rubrik til angivelse af hvilket sted anholdelsen/tilbageholdelsen er sket
- en rubrik til angivelse af hvem der har foretaget indbringelsen, og tidspunktet herfor
- en rubrik til angivelse af den indbragtes stilling og eventuelle telefonnummer
- en rubrik som angiver hvem der har tilkaldt læge, og tidspunkt herfor
- en rubrik til angivelse af tidspunktet for fremstilling for vagthavende
- en rubrik til angivelse af hvem der har vejledt den tilbageholdte om retten til at få kontakt med pårørende eller arbejdsgiver, og hvilket tidspunkt dette er sket
- en rubrik til afkrydsning af om der er indhentet en udskrift fra Kriminalregistret, og om denne er vedlagt
- en rubrik til angivelse af efter hvilken bestemmelse (§ 13, stk. 3 eller 4) visitation er sket

- en rubrik til angivelse af tidspunktet for visitation
- en rubrik til angivelse af hvem der har foretaget lægeundersøgelse, tidspunktet herfor og lægens bemærkninger
- en rubrik til angivelse af hvem der har foretaget udlevering af effekter, og tidspunktet herfor
- en rubrik til bemærkninger såfremt den tilbageholdte ikke ønsker at kvittere for udleveringen af effekter

Den lokale detentionsrapport indeholder i modsætning til bilag 1 til kundgørelsen (blanket P152) en rubrik til angivelse af om en eventuel værge er blevet underrettet, og tidspunktet herfor.

Den lokale rapport indeholder endvidere afkrydsningsrubrikker til angivelse af hvilken type eventuelle fratagne pengesedler er af, samt en rubrik til angivelse af hvem der har modtaget de fratagne effekter. Jeg går i den forbindelse ud fra at rubrikken 'udleveret af' på den lokale blanket relaterer sig til spørgsmålet om hvem der har udleveret/givet vejledning til den tilbageholdte.

Herudover har den lokale rapport et felt til angivelse af hvem der har foretaget opdateringen.

Jeg beder politimesteren oplyse hvad der skal forstås ved 'opdatering'.

For så vidt angår tidspunktet for anbringelsen, har den lokale rapport 4 rubrikker hvoraf fremgår følgende: 'DE kl.', 'VE kl.', 'DU kl.', og 'AR kl.'. Herunder er en rubrik med angivelsen 'Evt. andet'.

For så vidt angår 'DE kl.' og 'VE kl.', går jeg ud fra at disse rubrikker skal bruges til angivelse af henholdsvis hvilket detentionslokale og hvilket venterum den tilbageholdte er indsat i, og tidspunktet herfor. Jeg går (efter en sammenligning af tidspunkter for anbringelsen og tidspunkter for lægetilsyn) ud fra at angivelsen ved detentionsanbringelse vedrører tidspunktet

for den foreløbige anbringelse. Jeg beder politimesteren bekræfte dette. Jeg beder derudover politimesteren oplyse om der på blanketten findes en rubrik til angivelse af tidspunktet for den endelige detentionsanbringelse.

I tillæg hertil beder jeg politimesteren om at redegøre for hvad 'DU kl.', 'AR kl.' og 'Evt. andet' dækker over.

Jeg beder endelig politimesteren om at oplyse hvorfor den lokale detentionsrapport ikke indeholder alle de ovenfor nævnte obligatoriske rubrikker, og om opregningen ovenfor om manglende rubrikker giver politimesteren anledning til at overveje en revision af den lokale detentionsrapport. Jeg beder desuden om Justitsministeriets bemærkninger hertil.

For så vidt angår tilsynet med de tilbageholdte, fører Odense Politi en samlet liste for alle de tilbageholdte det pågældende døgn (0700-0700). Dette adskiller sig fra kundgørelsens bilag 1 hvor der føres en tilsynsrapport for hver enkelt tilbageholdt. Den lokale tilsynsliste indeholder rubrikker svarende til dem der findes på Rigspolitiets udgave (bilag 1 – P152), og herudover indeholder den lokale tilsynsliste en rubrik til angivelse af den ansvarlige. Imidlertid er rubrikkerne på den lokale tilsynsliste meget små. Tilsynet med to indsatte i den samme detention står således lige i forlængelse af hinanden (se til eksempel detentionslisten for den 4. marts 2005 kl. 07.00 til den 5. marts 2005 kl. 07.00). Der er endvidere kun en enkelt kort linje til at anføre eventuelle bemærkninger for samtlige tilbageholdte på et specifikt tidspunkt.

Jeg beder politimesteren overveje at anvende et skema som er mere overskueligt, og som har bedre plads til eventuelle bemærkninger. Jeg beder om underretning om hvad disse overvejelser fører til.

Det fremgår som nævnt af § 22, stk. 1, i detentionskundgørelsen at alle punkter i de-

tentionsrapporten skal udfyldes. Jeg går ud fra at det også gælder når der anvendes (ufyldstgørende) lokale blanketter. De rubrikker der er på den lokale blanket, skal således være udfyldt. I ingen af de 10 detentionsrapporter som indgår i min undersøgelse, er der fuldt ud forholdt i overensstemmelse med kundgørelsens § 22, stk. 1. Der mangler således i alle 10 blanketter udfyldelse af en eller flere rubrikker.

På baggrund af Folketingets Ombudsmands inspektioner af politikredsnes detentioner har Rigspolitichefen i en rundskrivelse af 15. januar 2003 til Politidirektøren i København og samtlige politimestre i landet indskærpet vigtigheden af at bestemmelserne i detentionskundgørelsen følges, herunder at samtlige punkter anført i detentionsrapporten udfyldes. De rapporter som jeg har modtaget, er alle udfyldt efter udsendelsen af denne indskærpelse.

Det er kritisabelt at der i ingen af rapporterne fuldt ud er forholdt i overensstemmelse med kundgørelsens § 22, stk. 1 – og det på trods af Rigspolitichefens indskærpelse. Jeg går ud fra at politimesteren vil gøre de relevante medarbejdere bekendt med det som jeg har anført, men jeg foretager mig i øvrigt ikke mere på dette punkt.

Af Politiets Statistik for 2004 (www.politi.dk/statistik/årstabel) fremgår at der i 2004 var 893 detentionsanbringelser af spirituspåvirkede personer i Odense politikreds. Det fremgår endvidere at en person blev bragt til forsorghjem eller lignende, og 18 blev indbragt på sygehuset, mens 9 personer blev bragt til hjemmet. Hvordan tallene forholder sig i forhold til tallene for året før, fremgår – i modsætning til tidligere – ikke af politiets hjemmeside.

Jeg beder om oplysninger om de tilsvarende tal for 2003.

I Rigspolitichefens følgebrev af 28. juni 2001 til kundgørelsen er det anført at politiet i stigende omfang skal bringe den berusede hjem hvis der er sikkerhed for at der i hjemmet er tilstedeværende voksne personer som på forsvarlig måde kan tage sig af den pågældende, og hvis politiet ud fra et ressourcesynspunkt har mulighed for at benytte sig af denne fremgangsmåde. Det er endvidere bl.a. anført at politikredsene mere generelt bør undersøge om der i den enkelte kreds findes forsorghjem eller lignende som på forsvarlig måde kan tage sig af berusede personer.

Jeg beder politimesteren om at oplyse om der i politikredsen er forsorghjem eller lignende som på forsvarlig måde kan tage sig af berusede personer. (Det fremgår som nævnt af statistikken ovenfor at der skete indbringelse til forsorghjem eller lignende i et tilfælde i 2004).

2.3. Grundlaget for detentionsanbringelsen

Efter politilovens § 11, stk. 1, skal politiet tage sig af personer som er ude af stand til at tage vare på sig selv på grund af indtagelse af alkohol eller andre berusende og/eller bedøvende midler, og som træffes under forhold der indebærer en fare for de pågældende selv eller andre eller den offentlige orden eller sikkerhed (berusede personer), jf. også kundgørelsens § 1, stk. 1. Politiet skal efter lovens § 11, stk. 4 (og kundgørelsens § 1, stk. 2), tage stilling til om de pågældende skal tilbageholdes, f.eks. med henblik på indsættelse i detentionen. Indsættelse i detentionen kan kun ske hvis overgivelse til andre, f.eks. hjemmet, eller indbringelse til hospital, forsorghjem eller lignende ikke findes tilstrækkelige til at afværge faren (bekendtgørelsens § 2, stk. 1 og 2, og kundgørelsens § 1, stk. 2, nr. 1-3 og – for så vidt angår detentionsanbringelse – nr. 4). Reglerne om detentionsanbringelse findes i politiloven – under kapitlet 'Svage og udsatte persongrupper'; mere specifikt i lovens § 11 (og § 12 der in-

deholder regler om politiets håndtering af berusede børn).

Personer der er tilbageholdt af politiet af andre grunde end beruselse, må som udgangspunkt ikke anbringes i detentionen, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 2 (og kundgørelsens § 2, stk. 2). Hvis detentionen undtagelsesvis anvendes til anbringelse af ikke-berusede personer, finder bekendtgørelsen (og kundgørelsen) ikke anvendelse.

I 6 ud af de 10 tilfælde som indgår i min undersøgelse, fremgår det af anholdelsesårsagen at den tilbageholdte var beruset/påvirket. I 2 tilfælde fremgår det af den øvrige del af detentionsrapporten (afkrydsningsrubrikkerne vedrørende graden af alkoholpåvirkning) at den tilbageholdte var beruset/påvirket. I de sidste 2 tilfælde (anholdelsen den 6. marts 2005 kl. 00.55 og anholdelsen den 6. marts 2005 kl. 00.53) er som årsag for tilbageholdelsen henvist til henholdsvis 'rest.lov' og 'pvt'.

Jeg beder politimesteren redegøre nærmere for de sidstnævnte tilfælde.

Det fremgår af detentionsrapporterne at der i alle tilfælde på nær de 2 ovenfor nævnte har været tale om påvirkethed af alkohol, eventuelt kombineret med andre berusende eller bedøvende midler, og graden af påvirkethed er anført i 7 af disse 8 tilfælde.

Af de 8 detentionsanbragte (som har været detentionsanbragt på grund af beruselse mv.) har en været påvirket i let grad, 5 har været påvirket i middel grad og en i svær grad. I en af de 8 rapporter er det som anført ikke angivet i hvilken grad den tilbageholdte var påvirket.

Jeg har ikke grundlag for en nærmere efterprøvelse af om betingelserne i bekendtgørelsens § 2, stk. 2 (kundgørelsens § 1, stk. 3), hvorefter detentionsanbringelse kun kan ske hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke anses for tilstrækkelige, har været opfyldt i de enkelte tilfælde. Jeg går således ud

fra at betingelserne har været opfyldt i alle disse tilfælde.

Jeg lægger herefter til grund at de nævnte 8 anbringelser har været i overensstemmelse med bekendtgørelsens § 2, stk. 2.

Det fremgår af kundgørelsens § 1, stk. 4, at tilbageholdelse efter stk. 2, nr. 1-4, skal fremgå af detentionsrapporten, jf. kundgørelsens bilag 1.

I sagen om inspektion af detentionen i Fredericia har Justitsministeriet i en udtalelse af 12. november 2003 anført følgende vedrørende spørgsmålet om anvendelse af detentionsrapporter når der ikke er tale om detentionsanbringelser:

'...'

Efter ministeriets opfattelse skal der anvendes detentionsblanket ved alle tilbageholdelser omfattet af § 1, stk. 2, i detentionskundgørelsen, jf. § 1, stk. 4.

Formuleringen 'egentlige detentionsanbringelser' skal således forstås som alle tilbageholdelser efter detentionskundgørelsens § 1, stk. 2, i modsætning til f.eks. anbringelser i venterum.

'...'

Jeg anmoder politimesteren om at oplyse hvorvidt detentionsrapporten også anvendes og udfyldes for personer der ikke indsættes i detentionen, men

- transporteres til hjemmet (bekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 1 – kundgørelsens § 1, stk. 2, nr. 1),
- overgives til andre (bekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 2 – kundgørelsens § 1, stk. 2, nr. 1),
- indbringes til hospital (bekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 3 – kundgørelsens § 1, stk. 2, nr. 2) eller
- indbringes til forsorgshjem eller lignende (bekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 4 – kundgørelsens § 1, stk. 2, nr. 3).

Jeg henviser i den forbindelse til at jeg under inspektionen fik oplyst at Odense

Politi i stort omfang kører ikke-voldelige berusere hjem i stedet for at sætte dem i detentionen, men at Odense Politi i de fleste tilfælde ikke registrerer at en beruser er blevet kørt hjem.

2.4. Lægeundersøgelse

Efter bekendtgørelsens § 9 (kundgørelsens § 12) skal der ved alle detentionsanbringelser ske lægeundersøgelse. For så vidt angår detentionsanbringelse af børn under 15 år, fremgår dette direkte af politiloven (lovens § 12, stk. 2, hvorefter barnet 'hurtigst muligt [skal] undersøges af en læge').

Lægeundersøgelse skal efter bestemmelsen i bekendtgørelsens § 9 ske inden 'endelig' anbringelse i detentionen. Indtil den frihedsberøvede er lægeundersøgt, er anbringelse i detentionen således foreløbig (og der skal i den periode føres et skærpet tilsyn med den pågældende), jf. bekendtgørelsens § 9, stk. 3 og 4 (kundgørelsens § 12, stk. 2). Lægetilsyn skal efter § 11, stk. 1 (kundgørelsens § 14), foretages enten ved tilkald af læge, ved undersøgelse på skadestue eller ved tilkald af vagtlæge alt efter hvad der under hensyn til tid og afstand må anses for mest hensigtsmæssigt.

Tidspunkt for lægeundersøgelse, lægens navn og lægens bemærkninger skal anføres i detentionsrapporten, jf. kundgørelsens § 14, stk. 3. Hvis lægen ønsker at afgive skriftlige bemærkninger, skal det ske på blanket P153 (bilag 2 til kundgørelsen) som er udarbejdet af Den Almindelige Danske Lægeforening og Rigspolitechefen, jf. samme bestemmelses 2. pkt. og Rigspolitechefens folgebrev af 28. juni 2001 (pkt. 3, 2. afsnit).

Jeg har i alle 10 tilfælde modtaget (en kopi af) en lægeerklæring. I kun et tilfælde (under rubrikken 'andet') fremgår det af detentionsrapporterne at der var lægetilsyn. I ingen af rapporterne er angivet lægens navn, jf. også at der ikke i blanketten er rubrikker til angivelse af dette. Lægetilsynet er i de 10 sager (ifølge lægeerklæringerne) sket ved to forskellige læger.

Som det fremgår af detentionskundgørelsens § 14, stk. 3, 2. pkt., og Rigspolitechefens folgebrev af 28. juni 2001 (pkt. 3, 2. afsnit), er der pligt til at anvende blanket P153 såfremt lægen ønsker at afgive skriftlige bemærkninger. Der er imidlertid intet til hinder for at lægen også afgiver (skriftlige) bemærkninger i detentionsrapporten.

Alle de 10 lægeerklæringer jeg har modtaget kopi af, er givet på blanket P153.

I ingen af de 10 tilfælde er lægens bemærkninger om den anholdte gengivet i detentionsrapporten – jf. også at der ikke på den lokale blanket er en rubrik til angivelse af sådanne bemærkninger.

Det er beklageligt at der ikke af selve detentionsrapporten fremgår tidspunkt for lægeundersøgelse og lægens navn. Jeg henviser i den forbindelse til at disse oplysninger ifølge kundgørelsens § 14, stk. 3, skal fremgå af rapporten. Jeg henviser i øvrigt til det anførte i afsnit 2.2 om justering af den lokale detentionsrapport.

2.4.1. Tidspunktet for tilkald af læge

Tidspunktet for tilkald af læge skal ligeledes anføres i detentionsrapporten, jf. kundgørelsens § 6, 2. pkt.

Der er ikke i bekendtgørelsen (eller kundgørelsen) fastsat tidsmæssige bestemmelser inden for hvilke der skal ske tilkald af læge. Derimod er det i bekendtgørelsens § 5, stk. 1 (kundgørelsens § 6), anført at politiet under transporten til politistationen skal underrette vagthavende om tilbageholdelsen, og at den vagthavende herefter – dvs. allerede mens politiet er på vej til politistationen med den berusede – skal tilkalde en læge med henblik på lægeundersøgelse af den tilbageholdte. Denne bestemmelse har til formål at afkorte tiden indtil lægetilsyn kan udføres, jf. pkt. 3, sidste afsnit, i Rigspolitechefens folgebrev af 28. juni 2001 til Politidirektøren i København og samtlige politimestre. Det fremgår dog af bekendtgørelsen at ovennævnte regel ikke gælder hvis transportti-

den er af 'kortere varighed', jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 1, sidste pkt. En tilsvarende bestemmelse er ikke indeholdt i kundgørelsen, og bestemmelsen er således ny.

Formålet med bestemmelserne om lægetilsyn er at vurdere om det er forsvarligt at lade den detentionsanbragte være anbragt i detentionen, eller om der eventuelt skal ske indlæggelse, jf. bekendtgørelsens § 11, stk. 2 (kundgørelsens § 14, stk. 2). Dette forudsætter at tilkald af læge sker snarest muligt efter underretningen af vagthavende efter bekendtgørelsens § 5, stk. 1 (med henblik på at lægeundersøgelse af den detentionsanbragte kan ske snarest muligt efter indbringelsen), jf. også kundgørelsens § 6.

Tidspunktet for underretningen af vagthavende (under transporten, jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 1) er ikke angivet i noget tilfælde, og der skal ifølge kundgørelsen heller ikke gøres notat herom.

Det er derfor generelt ikke muligt at se hvor lang tid der går fra underretningen af vagthavende til tilkaldet af læge. Normalt vil jeg derfor ved gennemgangen af de rapporter som jeg modtager fra de detentioner jeg inspicerer, sammenholde tidspunktet mellem tilkald af læge og tidspunktet for indbringelsen til politistationen.

Der er ikke i nogen af de detentionsrapporter jeg har modtaget fra Odense Politi, angivet et tidspunkt for tilkald af læge – og ej heller et tidspunkt for indbringelsen til politistationen, jf. også at der ikke på den lokale blanket er en rubrik til angivelse af disse tidspunkter. Jeg går her ud fra at rubrikken 'DE kl.:' skal bruges til angivelse af hvilket detentionslokale den tilbageholdte er indsat i, og tidspunktet herfor – og *ikke* tidspunktet for indbringelse til stationen.

Jeg har således ikke mulighed for at undersøge om tilkald af læge i de 10 tilfælde – i overensstemmelse med bestemmelsen i bekendtgørelsens § 5, stk. 1 – er sket under transporten til detentionen.

Det er beklageligt at der ikke i detentionsrapporten fremgår tidspunkt for tilkald af læge og tidspunkt for indbringelse til politistationen. Jeg henviser i den forbindelse til at disse oplysninger ifølge kundgørelsens § 6, 2. pkt., og § 22 skal fremgå af rapporten. Jeg henviser endvidere til mine bemærkninger under pkt. 2.2 om justering af den lokale detentionsrapport.

Jeg beder politimesteren om nærmere oplysninger om praksis med hensyn til underretning af vagthavende under transporten til politistationen og tilkald af læge efter denne underretning.

2.4.2. Tidspunktet for lægetilsyn

Der er ikke i kundgørelsen fastsat tidsmæssige bestemmelser inden for hvilke der skal ske undersøgelse ved læge. Men som nævnt under pkt. 2.4.1 har bekendtgørelsens § 5, stk. 1 (kundgørelsens § 6), om tilkald af læge til formål at afkorte tiden indtil lægetilsyn kan udføres, jf. pkt. 3, sidste afsnit, i Rigspolitiets følgebrev af 28. juni 2001 til Politidirektøren i København og samtlige politimestre.

Formålet med bestemmelserne om lægetilsyn er, som det også er nævnt under pkt. 2.4.1, at vurdere om det er forsvarligt at lade den detentionsanbragte være anbragt i detentionen, eller om der eventuelt skal ske indlæggelse. Dette forudsætter at lægeundersøgelse af den detentionsanbragte sker snarest muligt efter indbringelsen.

Jeg har tidligere i forbindelse med inspektion af detentioner udtalt at lægetilsyn der sker mere end en time efter indbringelsen, efter min opfattelse ikke er snarest muligt. Min udtalelse herom er udfærdiget på grundlag af den tidligere gældende kundgørelse der ikke havde en bestemmelse som den nugældende kundgørelses § 6 (og bekendtgørelsens § 5, stk. 1) der har til hensigt at fremrykke tidspunktet for lægetilkald (og dermed lægetilsyn).

I kun et af de 10 tilfælde der er omfattet af min undersøgelse, fremgår tidspunktet for lægetilsynet af detentionsrapporten.

Det er i sig selv beklageligt at angivelse af tidspunktet mangler i 9 af tilfældene, jf. at dette tidspunkt ifølge kundgørelsens § 22 skal fremgå af rapporterne. Jeg henviser endvidere til mine bemærkninger under pkt. 2.2 om justering af den lokale detentionsrapport.

Imidlertid fremgår tidspunktet for lægeundersøgelse af de vedlagte lægeerklæringer.

Da jeg ikke af detentionsrapporten kan se hvornår indbringelse til politistationen er sket, vil jeg ved denne undersøgelse sammenholde tidspunktet for anholdelsen/tidspunktet for anbringelse i detentionen med tidspunktet for lægeundersøgelse.

I 9 tilfælde er der forløbet mindre end en time fra anholdelsen/anbringelsen til lægetilsynet. I 2 af de 9 tilfælde er lægeundersøgelsen angivet til at være sket på samme tidspunkt som anholdelsen. (Dog er der forskellige angivelser af tidspunktet for lægeundersøgelsen i henholdsvis rapporten vedrørende anholdelse den 6. marts 2005 kl. 00.45 og den tilhørende lægeerklæring).

Jeg beder politimesteren udtale sig om disse 2 tilfælde (anholdelsen af 6. marts 2005 kl. 00.45 og anholdelsen af 6. marts 2005 kl. 00.55).

I et tilfælde (anholdelsen af 4. marts 2005 kl. 13.55) skete der anbringelse kl. 14.25. Jeg går ud fra at indbringelsen til stationen er sket ca. 10 minutter før (henset til den tid som medgår til fremstilling og visitation); det vil sige at indbringelsen til stationen i dette tilfælde er sket ca. kl. 14.15. Lægeundersøgelsen er foretaget kl. 16.15. Der er herefter gået ca. to timer fra indbringelsen til lægeundersøgelsen fandt sted.

Jeg beder om oplysning om baggrunden for at der gik så forholdsvis lang tid fra indbringelsen til lægetilsynet i dette tilfælde.

2.5. Oplysninger fra kriminalregisteret

Efter kundgørelsens § 13, stk. 2, skal den vagthavende inden der foretages visitation (og foreløbig anbringelse i detentionen), indhente oplysninger om den frihedsberøvede i kriminalregisteret, herunder med henblik på at afgøre om der ved endelig detentionsanbringelse skal iværksættes et skærpet tilsyn, jf. § 19. Oplysningerne skal udprintes og opbevares sammen med detentionsrapporten i overensstemmelse med reglerne i § 22, stk. 3 (i minimum 2 år).

På den lokale detentionsrapport som politiet har anvendt, er der ikke et felt til afkrydsning af om der er indhentet udskrift fra kriminalregisteret. Der er heller ikke et felt til angivelse af om en udskrift fra kriminalregisteret er vedlagt.

Jeg kan således ikke undersøge om Odense Politi har indhentet udskrift fra kriminalregisteret og vedlagt denne. Det er beklageligt at disse oplysninger ikke fremgår af detentionsrapporterne. Jeg henviser i den forbindelse også til Rigspolitechefens indskærpelse i rundskrivelsen af 15. januar 2003.

Jeg beder politimesteren redegøre for om der i de 10 tilfælde er indhentet udskrifter fra kriminalregisteret, og om disse udskrifter er vedlagt rapporterne.

2.6. Fremstilling og visitation mv.

Efter bekendtgørelsens § 6, stk. 1, skal den frihedsberøvede ved ankomsten til politistationen straks fremstilles for den vagthavende. Den vagthavende indfører den pågældendes data og tidspunkterne for tilbageholdelsen og fremstillingen i detentionsrapporten og i POLSAS, jf. (også) kundgørelsens § 8.

2.6.1. Fremstilling

Der er i den lokale detentionsrapport ingen rubrik til angivelse af tidspunktet for fremstillingen for vagthavende. Der er heller ikke en rubrik til angivelse af tidspunktet for visitation. I den lokale blanket findes imidlertid en rubrik til brug for vagthavendes bemærkninger i forbindelse med vurderingen af den frihedsberøvede.

Jeg henviser til mine bemærkninger under pkt. 2.2 om justering af den lokale detentionsrapport.

I 7 tilfælde har vagthavende påført detentionsrapporten sin vurdering af den frihedsberøvedes tilstand, og det kan heraf udledes at der i disse tilfælde er sket en fremstilling for vagthavende. I 2 af tilfældene har vagthavende dog ikke med sine initialer angivet at vurderingen stammer fra den vagthavende, men jeg går dog – også under henvisning til rubrikkens tekst: 'vagthavendes vurdering' – ud fra at vurderingen og de eventuelle bemærkninger i detentionsrapporten stammer fra den vagthavende.

I 3 tilfælde er hverken vagthavendes initialer eller vurdering af den tilbageholdte påført rapporterne.

Det er beklageligt at der ikke i de i alt 5 tilfælde er udfyldt rubrikker vedrørende ovennævnte.

Jeg beder politimesteren oplyse om der altid sker fremstilling for vagthavende.

Tidspunktet for fremstillingen fremgår som nævnt ikke. Normalt vil jeg i et sådant tilfælde sammenholde tidspunktet for indbringelsen til politistationen med tidspunktet for indsættelsen i detentionen med henblik på at undersøge om fremstilling i overensstemmelse med bekendtgørelsens § 6, stk. 1 (kundgørelsens § 8, stk. 1), er sket straks efter ankomsten til politistationen.

Da tidspunktet for indbringelsen til politistationen heller ikke fremgår, er denne frem-

gangsmåde ikke mulig. Imidlertid kan jeg ved at sammenholde tidspunkterne for anholdelse og foreløbig anbringelse få et nogenlunde billede af om fremstilling for vagthavende er sket straks efter ankomsten til politistationen.

Der er i intet tilfælde gået mere end 35 minutter fra anholdelsen til anbringelsen (foreløbigt) i detentionen. (Tidsintervallerne er henholdsvis 7, 10, 12, 17, 26, 30 og 35 minutter).

Jeg lægger i samtlige tilfælde til grund at fremstilling er sket i overensstemmelse med bekendtgørelsens § 6, stk. 1.

2.6.2. Visitation mv.

Efter bekendtgørelsens § 10, stk. 1 (kundgørelsens § 13, stk. 1), skal der inden den foreløbige anbringelse i detentionen og inden lægeundersøgelsen bliver foretaget, ske visitation af den frihedsberøvede.

Efter bekendtgørelsens § 10, stk. 2 (kundgørelsens § 13, stk. 3), skal den frihedsberøvede ved visitationen fratages penge og værdigenstande samt i øvrigt alle genstande som kan benyttes til at volde skade på den pågældende selv, på andre personer eller på ting. Samtlige lommer skal tømmes, og vrangen skal vendes ud hvis det er muligt. Ved visitationen bør der så vidt muligt medvirke to polititjenestemænd til undersøgelse af den tilbageholdte.

Hvis omstændighederne tilsiger en visitation der kan krænke blufærdigheden, må denne visitation alene foretages af personer af samme køn som den tilbageholdte, jf. § 10, stk. 3 (kundgørelsens § 13, stk. 4). Er det ikke muligt at gennemføre en sådan visitation inden endelig detentionsanbringelse, foretages foreløbigt en visitation efter stk. 2. Den tilbageholdte skal herefter undergives et skærpet tilsyn, jf. § 15 (kundgørelsens § 19), indtil visitation som beskrevet i § 10, stk. 3, 1. pkt. (kundgørelsens § 13, stk. 4, 1. pkt.), har fundet sted.

Efter bestemmelsen i § 10, stk. 4 (kundgørelsens § 13, stk. 5), skal politiet påse at effekter der fratages den frihedsberøvede, holdes adskilt fra effekter der tilhører andre frihedsberøvede. Penge og værdigenstande samt navnene på de polititjenestemænd der har foretaget visitationen, skal noteres i detentionsrapporten.

I 8 tilfælde er det ved angivelse af initialer angivet *hvem* der har foretaget visitation af den frihedsberøvede. At der også i de sidste 2 tilfælde (anholdelse af 4. marts 2005 kl. 22.54 og anholdelse af 6. marts 2005 kl. 01.42) er foretaget visitation, fremgår af rubrikken til angivelse af hvilke effekter den frihedsberøvede blev frataget.

Jeg henviser til min i afsnit 2.2 afgivne kritik vedrørende manglende udfyldning af blankettens rubrikker.

I den anvendte lokale detentionsrapport er der som tidligere nævnt ikke rubrikker til afkrydsning af efter hvilken bestemmelse der er sket visitation (bekendtgørelsens § 10, stk. 2 eller stk. 3/kundgørelsens § 13, stk. 3 eller 4).

Det er beklageligt at det ikke fremgår af rapporterne efter hvilke bestemmelser visitationen er sket. Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger under pkt. 2.2 om justering af den lokale detentionsrapport.

Der er i den lokale detentionsrapport felter til angivelse af hvem der har foretaget visitationen, og til angivelse af eventuelle fratagne effekter, men som tidligere nævnt ikke en rubrik til angivelse af tidspunktet for visitationen.

Jeg henviser også i denne forbindelse til mine bemærkninger under pkt. 2.2 om justering af den lokale detentionsrapport.

Det er i 8 tilfælde oplyst hvem der har foretaget visitationen. Dette er i disse tilfælde sket ved angivelse af initialer.

I sagen vedrørende inspektion den 24. oktober 2001 af detentionen i Slagelse har jeg taget til efterretning at det – uanset at det i kundgørelsens § 13, stk. 5, er anført at 'navnene' på de polititjenestemænd der har foretaget visitationen, skal noteres i detentionsrapporten – er tilstrækkeligt at anvende initialer, forudsat at det er muligt på en sikker måde, f.eks. via POLSAS, at identificere den polititjenestemand som har de pågældende initialer.

I forbindelse med inspektionen af detentionen i Holbæk har Justitsministeriet i brev af 27. november 2003 anført følgende:

'For så vidt angår spørgsmålet om notering af navnet på den polititjenestemand, som for eksempel foretager visitation eller tilsyn ... kan det bekræftes, at det efter Justitsministeriets opfattelse ikke er hensigtsmæssigt alene at notere et fornavn, men at såvel fornavn som efternavn eller de initialer, som bruges som identifikation i forbindelse med politiets sagsstyringssystem, eller polititjenestemandens tjenestenummer bør anføres.'

Jeg har herefter ingen bemærkninger til at de pågældende polititjenestemænds identitet i 8 af 10 tilfælde er angivet ved initialer. Jeg går ud fra at angivelserne af initialer er tilstrækkeligt til at man på en sikker måde, f.eks. via POLSAS, kan identificere de pågældende polititjenestemænd.

Det er beklageligt at det i 2 tilfælde ikke er oplyst hvem der foretog visitationen. Da der alene er tale om 2 tilfælde, foretager jeg mig ikke mere i den anledning idet jeg dog henviser til min i afsnit 2.2 afgivne kritik vedrørende manglende udfyldning af blankettens rubrikker.

Da tidspunktet for foretagelse af visitationen i intet tilfælde er anført, er det ikke muligt for mig at efterprøve om bestemmelsen i be-

kendtgørelsens § 10, stk. 1 (kundgørelsens § 13, stk. 1) – om at visitation skal ske før den foreløbige anbringelse og inden lægeundersøgelsen – har været overholdt.

Det fremgår som nævnt af Rigspolitichefens skrivelse af 28. juni 2001 (om den 'nye' detentionskundgørelse) at de oplysninger der er angivet i detentionsrapporten, også skal fremgå af en eventuelt lokalt udfærdiget blanket. Blanket P152 (bilag 1 til detentionskundgørelsen) indeholder en rubrik til angivelse af tidspunktet for udlevering af effekter.

På den baggrund og i tilknytning til det som jeg har anført under pkt. 2.2, henleder jeg politimesterens opmærksomhed på den nævnte skrivelse fra Rigspolitichefen.

I alle 10 tilfælde som er omfattet af min undersøgelse, er der notat om at den frihedsberøvede er frataget effekter og/eller penge, og det fremgår hvilke effekter og hvor mange penge (og hvilken type) det drejer sig om. (Der er ud over penge navnlig tale om smykker, ure, nøgler og mobiltelefoner).

Der er som nævnt i afsnit 2.2 intet felt til angivelse af hvem der har udleveret effekterne, og dette er således ikke sket i nogen af de 10 tilfælde. (Som anført i afsnit 2.2 går jeg her ud fra at rubrikken 'udleveret af' relaterer sig til spørgsmålet om hvem der har udleveret/givet vejledning til den tilbageholdte).

Også denne oplysning fremgår af blanket P152, og jeg kan derfor også i denne forbindelse henvise til mine bemærkninger under pkt. 2.2 om justering af den lokale detentionsrapport.

Til orientering kan oplyses at jeg tidligere har tilkendegivet at det – hvis der ikke er noget at fratage den pågældende – efter min opfattelse er hensigtsmæssigt at angive at der ikke er fundet effekter at fratage, selv om der efter kundgørelsen og (standard)detentionsrapporten P152 alene er pligt til at gøre

notat om det der er frataget, og selv om dette for så vidt allerede følger af oplysningen om at der er sket visitation. Rigspolitichefen har i den tidligere nævnte rundskrivelse af 15. januar 2003 erklæret sig enig i at det bør noteres i detentionsrapporten såfremt der ikke er taget effekter fra den frihedsberøvede. Rigspolitichefen har oplyst at denne oplysning vil blive medtaget ved en kommende revision af kundgørelsen og detentionsrapporten.

Efter kundgørelsens § 22, stk. 2, skal en frihedsberøvet der er frataget effekter som skal udleveres til denne, anmodes om at kvittere herfor i detentionsrapporten. I blanket P152 er et felt til bemærkning såfremt den pågældende ikke ønsker at kvittere, som jeg går ud fra tager sigte på at årsagen til at den tilbageholdte ikke vil kvittere, så vidt muligt anføres. Den lokale detentionsrapport som anvendes af Odense Politi, indeholder en rubrik til brug for den frihedsberøvedes kvittering for udleverede effekter – men ikke en rubrik til eventuelle bemærkninger hvis den frihedsberøvede ikke ønsker at kvittere.

Jeg har i forbindelse med tidligere tilsvarende inspektioner givet udtryk for at angivelse af vidner efter min opfattelse er velegnet som alternativ til en kvittering fra den frihedsberøvede (nu løsladte). For en ordens skyld bemærkes det at den polititjenestemand som står for løsladelsen og udlevering af effekter, dog ikke selv kan bevidne at han/hun har udleveret de fratagne effekter til den pågældende.

I alle 10 tilfælde blev den frihedsberøvede som allerede nævnt frataget effekter. I 9 tilfælde har den frihedsberøvede kvitteret for modtagelsen af effekter. I det sidste tilfælde er der ikke kvitteret.

Da der er tale om et enkeltstående tilfælde, foretager jeg mig ikke videre vedrørende dette punkt.

2.7. Tilsyn

Efter § 13 i bekendtgørelsen har vagthavende det ansvar for at der føres et effektivt tilsyn

med detentionsanbragte personer (kundgørelsens § 17, stk. 1). Efter bekendtgørelsens § 14, stk. 1 (kundgørelsens § 18, stk. 1), skal tilsyn ske ved fremmøde i detentionen så hyppigt som den anbragtes tilstand gør det nødvendigt, og så vidt muligt mindst en gang hver halve time. Hvis den frihedsberøvede efter lægeundersøgelsen er tilset to gange ved fremmøde, og hvis den pågældende ikke skønnes at være i en tilstand der kræver at fremtidige tilsyn sker ved fremmøde i detentionen, kan de efterfølgende tilsyn efter bestemmelsens stk. 2 (kundgørelsens § 18, stk. 2) ske via lytte- og overvågningsudstyr der er godkendt af Rigspolitechefen til elektronisk overvågning. (Det fremgår af Rigspolitiet snarest ville undersøge politikredsenes lytte- og overvågningsudstyr). Selve detentionsanbringelsen udgør ikke et tilsyn i denne forbindelse. Tilsvarende gælder lægeundersøgelsen.

Jeg går ud fra at Odense Politi har udstyr der er godkendt af Rigspolitechefen, men jeg beder for en ordens skyld politimesteren om oplysning herom.

Tilsyn via lytte- og overvågningsudstyr skal ske så hyppigt som den frihedsberøvedes tilstand gør det nødvendigt, og så vidt muligt mindst en gang hver halve time, jf. bekendtgørelsens § 14, stk. 3 (kundgørelsens § 18, stk. 3). Opstår der under denne form for tilsyn tvivl om den frihedsberøvedes tilstand, skal der straks iværksættes tilsyn ved fremmøde. Hvis der opstår mistanke om at den pågældende er så syg at det taler imod fortsat detentionsanbringelse, skal der straks tilkaldes læge eller ambulance (bekendtgørelsens § 14, stk. 4 – kundgørelsens § 18, stk. 4).

Når tilsyn ved fremmøde eller ved elektronisk overvågning er udført, skal det noteres i detentionsrapporten med angivelse af klokkeslæt og navn på den polititjenestemand der har udført tilsynet, jf. kundgørelsens § 18, stk. 5. Det skal efter bestemmelsen

tillige anføres om tilsynet er sket elektronisk eller ved personligt fremmøde (ved angivelse af F eller E, jf. angivelsen på detentionsrapporten (P152) oven over tilsynsrubrikkerne).

I nærmere angivne tilfælde skal der ske et skærpet tilsyn med den frihedsberøvede. Det er f.eks. tilfældet i tiden indtil lægeundersøgelse har fundet sted, dvs. mens anbringelsen er foreløbig, jf. bekendtgørelsens § 9, stk. 3 og 4 (kundgørelsens § 12, stk. 2). Ved et skærpet tilsyn forstås efter bekendtgørelsens § 15, stk. 2, et tilsyn hvor den detentionsanbragte tilses hyppigere end en gang hver halve time. Efter omstændighederne kan et skærpet tilsyn indebære konstant overvågning.

Efter kundgørelsens § 19, stk. 1, forstås ved et skærpet tilsyn et tilsyn der er mere, eller efter omstændighederne betydeligt mere, intensivt end det tilsyn der er fastsat ved § 18.

På dette punkt er kundgørelsens § 19, stk. 1, erstattet af den mere præcise bestemmelse i bekendtgørelsens § 15, stk. 2.

Et skærpet tilsyn kan kun ske ved fremmøde i detentionen, jf. bekendtgørelsens § 15, stk. 3 (kundgørelsens § 19, stk. 2). Er der iværksat et skærpet tilsyn, skal det noteres i detentionsrapporten med angivelse af klokkeslæt og navn på den polititjenestemand der har udført tilsynet, jf. kundgørelsens § 19, stk. 3. (Det skal angives ved et S, jf. angivelsen på detentionsrapporten (P152) oven over tilsynsrubrikkerne).

Som anført ovenfor i afsnit 2.2 fører politiet i Odense en samlet detentionsliste for de tilbageholdte det pågældende døgn (0700-0700). På den fælles liste er der rubrikker til angivelse af hvilke detentionsrum/venterum de tilbageholdte er indsat i, og til udfyldelse af på hvilke tidspunkter tilsyn er foretaget, herunder til angivelse af hvilken form for tilsyn der har været tale om ('E: tilsyn med elektronisk overvågningsudstyr, P: al-

mindeligt tilsyn (personligt til stede) og S: skærpet tilsyn (personligt til stede)'). Endelig er der rubrikker til angivelse af eventuelle bemærkninger, til angivelse af den ansvarlige og til angivelse af hvem der har foretaget tilsynet.

Som nævnt ovenfor i afsnit 2.2 er rubrikkerne på den lokale tilsynsliste meget små. Tilsynet med to indsatte i den samme detention står således lige i forlængelse af hinanden (se til eksempel detentionslisten for den 4. marts 2005 kl. 07.00 til den 5. marts 2005 kl. 07.00). Der er endvidere kun en enkelt kort linje til at anføre eventuelle bemærkninger for samtlige tilbageholdte på et specifikt tidspunkt.

Jeg henviser til det ovenfor i afsnit 2.2 anførte om min anmodning om at politimesteren overvejer at anvende et skema som er mere overskueligt, og som har mere plads til eventuelle bemærkninger.

Ved undersøgelse af spørgsmålet om overholdelse af bestemmelserne om tilsyn med de detentionsanbragte er det hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i tidspunktet for den foreløbige anbringelse henholdsvis den endelige anbringelse i detentionen.

Indtil den tilbageholdte er undersøgt af en læge, er anbringelse i detentionen som tidligere nævnt foreløbig.

I alle 10 tilfælde blev der som nævnt foretaget en lægeundersøgelse af den tilbageholdte. I 6 tilfælde fandt lægeundersøgelsen sted efter anbringelsen i detentionen. I disse 6 tilfælde var der således tale om at den frihedsberøvede i en periode var foreløbigt anbragt i detentionen. For så vidt angår de sidste 4 tilfælde, er lægeundersøgelse sket før anbringelsen i detentionen, og de frihedsberøvede har således ikke i disse tilfælde været foreløbigt anbragt i detentionen.

I 2 af de 4 tilfælde er lægeundersøgelsen dog, som anført ovenfor i afsnit 2.4.2, anført til at være sket på samme tidspunkt som anholdelsen.

Jeg har i afsnit 2.2 bedt politimesteren udtale sig om disse 2 tilfælde (anholdelsen af 6. marts 2005 kl. 00.45 og anholdelsen af 6. marts 2005 kl. 00.55) og vil efter politimesterens svar vende tilbage til om disse 2 tilbageholdte har været foreløbigt anbragt, og om tilsynet i forbindelse hermed har været i overensstemmelse med forskrifterne.

2.7.1. Tilsyn under foreløbig anbringelse i detentionen (skærpet tilsyn)

Det fremgår som nævnt af detentionsrapporterne at den frihedsberøvede i 6 tilfælde har været foreløbigt anbragt i detentionen. Tidspunktet for den foreløbige anbringelse er angivet i alle 6 tilfælde.

I de 6 tilfælde er det fælles tilsynsskema udfyldt med angivelse af hvilken form tilsynet har haft (elektronisk, almindeligt eller skærpet), og tidspunkterne for disse tilsyn.

Som nævnt ovenfor i afsnit 2.7 tæller de tilsyn der er anført på tidspunktet for anbringelsen og på tidspunktet for lægetilsynet, ikke med som tilsyn, jf. bekendtgørelsens § 14, stk. 2.

I et af tilfældene (anholdelsen af 4. marts 2005 kl. 13.55) fremgår det af rapporten at anbringelsen er sket kl. 14.25. Ifølge detentionslisten er der under den foreløbige anbringelse (indtil lægeundersøgelse) herefter foretaget skærpet tilsyn kl. 14.55 og kl. 15.25. Som nævnt ovenfor er et skærpet tilsyn et tilsyn hvor den detentionsanbragte tilses hyppigere end en gang hver halve time.

I det nævnte tilfælde er der sket tilsyn hver halve time.

Det er beklageligt at det skærpede tilsyn kun er sket hver halve time og ikke som påkrævet hyppigere end en gang hver halve time.

I ovennævnte tilfælde har der været et elektronisk tilsyn kl. 15.50. Ifølge bekendtgørelsens § 9, stk. 3 og 4, skal der føres skærpet tilsyn indtil lægeundersøgelse har fundet sted.

Lægetilsynet har i det konkrete tilfælde først fundet sted kl. 16.15.

Det er beklageligt at tilsynet har været elektronisk på et tidspunkt hvor der burde have været foretaget skærpet tilsyn.

I det andet tilfælde (anholdelsen af 4. marts 2005 kl. 22.54) fremgår det af rapporten at anbringelse er sket kl. 23.20. Ifølge detentionslisten er der under den foreløbige anbringelse (indtil lægeundersøgelse) herefter foretaget et elektronisk tilsyn kl. 23.45. Efter bekendtgørelsens § 9, stk. 3 og 4, skal der føres skærpet tilsyn indtil lægeundersøgelse har fundet sted. Lægeundersøgelsen har i det konkrete tilfælde ifølge detentionslisten fundet sted kl. 00.00. Ifølge lægeerklæringen har undersøgelsen imidlertid fundet sted kl. 23.45.

Jeg beder politimesteren udtale sig om de forskellige tidspunkter for lægeundersøgelse. I tilfælde af at tidspunktet på detentionslisten er det korrekte, bedes politimesteren udtale sig om det elektroniske tilsyn der fandt sted kl. 23.45.

I det tredje tilfælde (anholdelsen af 5. marts 2005 kl. 04.50) fremgår det af rapporten at anbringelse er sket kl. 05.00. Ifølge detentionslisten er der ikke i tidsrummet mellem anbringelsen og lægeundersøgelsen, som er foretaget kl. 05.30, foretaget noget tilsyn.

Det er beklageligt at der ikke har været foretaget skærpet tilsyn i den halve time der gik fra anbringelse til lægeundersøgelse.

I det fjerde tilfælde (anholdelsen af 6. marts 2005 kl. 05.05) fremgår det af rapporten at anbringelse er sket kl. 05.17. Ifølge detentionslisten er det første skærpede tilsyn sket kl. 05.10.

Jeg beder politimesteren redegøre for dette tidspunkt for skærpet tilsyn.

I det femte tilfælde (anholdelsen af 6. marts 2005 kl. 09.25) fremgår det af rapporten at anbringelse er sket kl. 09.35. Ifølge detentionslisten er der – inden lægeundersøgelsen kl. 10.20 – sket elektronisk tilsyn kl. 09.30 og kl. 09.45. Som ovenfor nævnt skal der ifølge bekendtgørelsens § 9, stk. 3 og 4, føres skærpet tilsyn indtil lægeundersøgelse har fundet sted.

Jeg beder politimesteren udtale sig om det tilsyn der angiveligt er sket før anbringelse, og om det faktum at der alene er foretaget elektronisk tilsyn.

Det sjette tilfælde har jeg ingen bemærkninger til for så vidt angår tilsynet under den foreløbige anbringelse.

På baggrund af den ovenfor afgivne kritik vedrørende manglende skærpet tilsyn beder jeg politimesteren om at indskærpe bestemmelsen i bekendtgørelsens § 9, stk. 4.

2.7.2. Tilsyn under endelig anbringelse i detentionen

2.7.2.1. Tidspunktet for det første tilsyn

I et enkelt tilfælde blev den anbragte løsladt i forlængelse af lægeundersøgelsen, og der har derfor ikke været foretaget tilsyn efter undersøgelsen.

I et andet tilfælde (anholdelsen af 4. marts 2005 kl. 22.54) er lægeundersøgelsestidspunktet i lægeerklæringen som ovenfor nævnt angivet til at være kl. 23.45. I detentionslisten er tidspunktet for undersøgelsen angivet til at være kl. 00.00. Det første tilsyn herefter er foretaget kl. 00.30. Ifølge markeringen i detentionslisten var dette tilsyn skærpet.

Uanset hvilket undersøgelsestidspunkt der er det korrekte, er det beklageligt at et

skærpet tilsyn ikke føres hyppigere end en gang hver halve time.

Det første tilsyn efter den endelige anbringelse i detentionen blev i de 8 andre tilfælde ført inden for 30 minutter efter den endelige anbringelse i detentionen.

2.7.2.2. Tidspunktet for det sidste tilsyn

Den lokale detentionsrapport indeholder i lighed med P152 ikke et felt til angivelse af tidspunktet for udtagelse af detentionen. I rubrikken til bemærkninger på detentionslisten fremgår det dog for nogle af de tilbageholdtes vedkommende hvornår de blev udtaget af detentionen.

Løsladelsestidspunktet er noteret i 9 tilfælde. I det 10. tilfælde (anholdelsen af 4. marts 2005 kl. 22.54) fremgår det at vedkommende blev udtaget af detentionen kl. 08.15 og – formoder jeg – løsladt i umiddelbar forlængelse heraf.

Med hensyn til vurdering af sidste tilsyn i forhold til løsladelsen er jeg opmærksom på at der fra det tidspunkt hvor den tilbageholdte udtages af detentionen, og til vedkommende løslades, medgår tid til udlevering af eventuelle inddragne effekter og penge mv., til eventuelt toiletbesøg mv. og til eventuel afhøring.

I alle 10 tilfælde gik der mindre end 35 minutter fra det sidste tilsyn til løsladelsen/udtagelsen af detentionen (hvor dette tidspunkt har kunnet konstateres).

2.7.2.3. Intervallet mellem tilsyn

I alle 10 tilfælde har der været ført tilsyn med et interval på højst en halv time (i et enkelt tilfælde dog 40 minutter). I en del af disse tilfælde er notat om tilsyn ført med (præcis) 30 minutters interval ved angivelse af minuttallene 00 og 30 eller 15 og 45. Der synes således i disse tilfælde ikke på noget tidspunkt at have været forhold der bevirkede at tilsyn ikke kunne foretages med højst/præcis 30 minutters interval.

Dette kan umiddelbart virke påfaldende – især for så vidt angår de tilfælde hvor der har skullet føres tilsyn med flere detentionsanbragte.

2.7.2.4. Noteringen af hvem der har forestået tilsyn

Som anført ovenfor skal navnet på den polititjenestemand der har udført tilsynet, noteres i detentionsrapporten, jf. kundgørelsens § 18, stk. 5. Det er dog tilstrækkeligt at anføre initialer eller tjenestenummer hvis man på en sikker måde, f.eks. via POLSAS, kan identificere de pågældende polititjenestemænd, jf. pkt. 2.6.2.

I alle tilfælde er der gjort notat om de tilsyn der er udført, ved angivelse af tidspunkterne (klokkeslæt) for de enkelte tilsyn. I samtlige tilfælde er initialerne på den der har udført tilsynet, tillige anført.

2.7.2.5. Karakteren af de udførte tilsyn

De to første tilsyn efter lægeundersøgelsen skal som nævnt ifølge bekendtgørelsens § 14, stk. 2 (kundgørelsens § 18, stk. 2), ske ved fremmøde i detentionen. Dette gælder uanset om der under den foreløbige detentionsanbringelse har været to tilsyn ved fremmøde. Selve lægetilsynet kan ikke medregnes i de to tilsyn.

Jeg ser også i denne sammenhæng bort fra 'tilsyn' som er noteret på det tidspunkt hvor den tilbageholdte blev anbragt i detentionen, og – som det fremgår af ovenstående – tilsyn som er sammenfaldende med lægetilsynet.

Det er i alle tilfælde angivet hvilken type tilsyn der var tale om (skærpet eller elektronisk). Der er i intet tilfælde foretaget almindeligt tilsyn.

De første to tilsyn efter den endelige anbringelse i detentionen er i kun 2 tilfælde sket ved fremmøde. I et tilfælde (anholdelsen af 4. marts 2005 kl. 13.55) er løsladelsen sket i direkte tilslutning til lægetilsynet, og der har derfor ikke i dette tilfælde været foretaget tilsyn efter lægeundersøgelsen. I 2

tilfælde har der efter lægeundersøgelsen været ført et tilsyn ved fremmøde og herefter et elektronisk tilsyn. I 3 tilfælde har der efter lægeundersøgelsen været ført et elektronisk tilsyn og herefter et tilsyn ved fremmøde, og i 2 tilfælde er de 2 tilsyn efter lægeundersøgelsen alene sket elektronisk.

Det er en fejl at der i de i alt 7 tilfælde ikke i tilstrækkeligt omfang er foretaget tilsyn ved fremmøde. Det ser for mig ud som om det er meget tilfældigt hvilken form for tilsyn der bliver ført. Jeg beder derfor politimesteren indskærpe bestemmelserne i bekendtgørelsen om tilsyn.

Som nævnt ovenfor er det ikke i noget tilfælde registreret at tilsynet har været almindeligt, hvilket kan forekomme påfaldende – også henset til at de skærpede tilsyn ofte er foretaget med en halv times mellemrum; jf. også ovenfor i afsnit 2.7.1 og 2.7.2.1. Jeg beder politimesteren udtale sig om dette.

Der er i nogle af tilfældene angivet bemærkninger i feltet ud for tilsynsrubrikkerne.

Jeg henviser her til det som jeg har anført under pkt. 2.2 og 2.7 om min anmodning om at politimesteren overvejer at anvende et skema som har mere plads til eventuelle bemærkninger.

Efter kundgørelsens § 18, stk. 6, kan der i politikredsene fastsættes lokale bestemmelser om tilsynets forløb. Sådanne bestemmelser må dog ikke være lempeligere end kundgørelsens regler.

Jeg beder politimesteren oplyse om Odense Politi har fastsat sådanne lokale bestemmelser om tilsynets forløb, og i givet fald vedlægge et eksemplar heraf.

2.8. Løsladelsestidspunktet

Efter kundgørelsens § 20 skal tidspunktet for løsladelsen fremgå af detentionsrapporten og af POLSAS.

Der er i 9 tilfælde hvor den frihedsberøvede efter udtagelsen af detentionen blev løsladt, angivet et klokkeslæt (samt dato) herfor i detentionsrapporten. (I et af disse tilfælde (anholdelsen af 4. marts 2005 kl. 13.55) mangler dog en datoangivelse. I et andet tilfælde (anholdelsen af 4. marts 2005 kl. 22.54) er hverken angivet klokkeslæt eller dato for løsladelsen. Løsladelsestidspunktet fremgår dog af detentionslisten).

Da der alene er tale om enkeltstående mangler, foretager jeg mig ikke videre i anledning af dette punkt.

2.9. Vejledning om klageadgang mv.

Efter § 17 i bekendtgørelsen skal den frihedsberøvede efter udtagelse af detentionen vejledes om adgangen til at klage til Justitsministeriet over detentionsanbringelsen, om muligheden for at få en skriftlig begrundelse for anbringelsen og om muligheden for alkoholafvænnings- og -behandling.

Vejledning skal efter kundgørelsens § 21, stk. 1, ske ved udlevering af Rigspolitichefens pjece 'Hvor går du hen, når du går ud?' – eller en lokalt udarbejdet pjece/blanket der indeholder de nævnte oplysninger.

Særlige forhold kan dog gøre at vejledning i et konkret tilfælde helt eller delvist kan undlades. Jeg sigter her til tilfælde hvor den pågældende ved tidligere lejligheder har modtaget vejledning, og til tilfælde hvor den detentionsanbragte udviser direkte modvilje mod at blive vejledt – eventuelt ved ikke at ville tage imod en pjece om alkoholafvænnings- og -behandling.

Efter kundgørelsens § 21, stk. 2, skal det i detentionsrapporten anføres at pågældende er vejledt i overensstemmelse med stk. 1 ved udlevering af pjece/blanket. Den detentionsrapport som Rigspolitechefen har udfærdiget (P152), indeholder i overensstemmelse hermed en rubrik til angivelse af hvem der har udleveret pjece/blanket til den frihedsberøvede i forbindelse med løsladelsen af den pågældende. I den blanket som politiet i Odense anvender, er der en rubrik til afkrydsning af om der er givet en vejledning til den tilbageholdte, og en rubrik til angivelse af hvem der har udleveret vejledningen.

Under inspektionen konstaterede jeg, som jeg har nævnt ovenfor under pkt. 1, at der i visitationsskranken lå et oplag af Rigspolitechefens vejledning om alkoholafvænnning og -behandling, 'Hvor går du hen, når du går ud?'. Vejledningen fandtes på flere sprog.

I alle 10 tilfælde er et af de to felter (om vejledning er givet, og hvem der har givet den) udfyldt. Kun i 4 tilfælde er begge felter udfyldt. I de resterende tilfælde er således enten den ene eller den anden rubrik udfyldt.

Jeg henviser til det anførte i afsnit 2.2 om manglende udfyldelse af rubrikkerne, men foretager mig i øvrigt ikke videre i anledning af dette punkt.

3. Opfølgning

Jeg beder om at politimesterens oplysninger mv. tilbagesendes gennem Justitsministeriet således at ministeriet kan komme med bemærkninger hertil.

4. Underretning

Denne rapport sendes til Politimesteren i Odense, Justitsministeriet, Rigspolitechefen og Folketingets Retsudvalg. "

Politimesteren i Odense og Justitsministeriet sendte ved breve af henholdsvis 16. januar 2006 og 28. februar 2006 politimesterens og ministeriets udtalelser, og i opfølgingsrapport af 20. marts 2006 udtalte inspektions-

chefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

"Ad pkt. 1. Detentionen

Jeg gjorde under inspektionen opmærksom på at der i lokale 3 og 4 var store spytklatter på glasset til de indbyggede tv-overvågninger. Jeg bemærkede i den endelige rapport at jeg gik ud fra at glasset på overvågningerne nu var blevet rengjort.

Politimesteren har i sin redegørelse oplyst at glasset på overvågningerne er blevet rengjort, og at der er blevet etableret en ordning så serviceassistenterne der nu har ansvaret for rengøringen i detentionerne, dagligt checker at der ikke er spytklatter eller andet på glasset til tv-overvågningen, og hvis dette er tilfældet, at assistenterne så rengør glasset.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg henstillede at politimesteren sørgede for at glasset i dørspionerne i lokalerne 2, 3, 4 og 7 blev udskiftet idet det visse steder var svært at se ind i lokalerne på grund af ridser i glasset. Jeg bad politimesteren om at oplyse hvad der er foretaget i anledning af min henstilling.

Politimesteren har oplyst at der umiddelbart efter inspektionen blev iværksat en udskiftning af de omhandlede glas i dørspionerne.

| Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig herefter ikke mere vedrørende dette punkt.

Jeg bemærkede at indersiden af døren i lokale 8 var meget ridset, og anførte i forbindelse hermed at dette forhold kunne give det indtryk at visitationen i nogle tilfælde ikke var foretaget med tilstrækkelig omhu idet de tilbageholdte havde kunnet medbringe genstande som kunne bruges til disse beskædigelser. Sådanne genstande ville eventuelt også kunne anvendes til selvbeskadigelse.

Jeg var dog opmærksom på at f.eks. lynlåse og ringe kunne anvendes til at ridse med. Jeg anførte herefter at jeg ikke ville foretage mig mere vedrørende dette forhold idet jeg gik ud fra at politimesteren ville overveje at indskærpe reglerne for visitation ved detentionsanbringelser.

Politimesteren har herom udtalt at vagthavende har fået indskærpet at der skal ske en sikker og grundig visitation før detentionsanbringelsen, at der løbende bliver foretaget en intern besigtigelse af detentionerne, samt at konstaterede skader i den forbindelse reparerer.

Justitsministeren har udtalt at ministeriet ikke foretager sig yderligere vedrørende dette punkt idet politimesteren har oplyst at reglerne om visitation er indskærpet over for vagthavende.

Jeg tager det oplyste til efterretning og foretager mig, som anført i rapporten, ikke mere på dette punkt.

Jeg anførte i den endelige rapport at hængslerne i flere af vinduerne gabte og således ikke sluttede tæt op til vinduesrammen. Jeg udtalte allerede under inspektionen kritik af disse åbne sprækker idet disse kan anvendes til fastgørelse af genstande som er egnede til suicidalforsøg. Jeg henstillede derfor at sprækkerne blev lukket, og bad i forlængelse heraf om underretning om hvad der blev foretaget i anledning af min henstilling.

Politimesteren har oplyst at sprækkerne nu er blevet lukket idet der er påsvejet metalafskærmninger der umuliggør fastgørelse af genstande til brug ved suicidalforsøg.

Jeg tager det oplyste til efterretning og foretager mig ikke mere i anledning af dette punkt.

Ad pkt. 2.2. Den anvendte lokale blanket/rapport, alternativer til detentionsanbringelse, statistik mv.

I den endelige rapport anførte jeg at Odense Politi anvender en lokalt udarbejdet blanket som på en lang række punkter adskiller sig fra Rigspolitechefens blanket P152. Jeg henstillede på den baggrund til Politimesteren i Odense at ændre den lokale blanket i overensstemmelse med det som Rigspolitechefen – og Justitsministeriet – havde anført vedrørende afkrydsningsfelter i min sag vedrørende inspektion af detentionen i Horsens.

Jeg bad endvidere politimesteren overveje om opregningen af en lang række manglende rubrikker gav anledning til at overveje en revision af den lokale detentionsrapport. Jeg bad tillige om Justitsministeriets bemærkninger hertil. Endelig bad jeg politimesteren overveje at anvende en tilsynsliste som er mere overskuelig, og som har bedre plads til eventuelle bemærkninger.

I redegørelsen af 5. december 2005 har politimesteren bl.a. anført følgende:

’Ombudsmanden anfører en lang række punkter, som ikke er indeholdt i vor detentionsrapport, og Ombudsmanden henstiller, at vi ændrer vor lokale detentionsrapport, så den kommer til at indeholde alle de relevante rubrikker. Ombudsmanden anbefaler at ændre den lokale blanket og henviser til, at der tidligere fra Rigspolitiet er sendt en indstilling til politikredsene om, at detentionsrapporten bl.a. skal indeholde mulighed for afkrydsning af, hvorvidt en person er:

- overgivet til andre,
- indbragt til hospital, forsorgshjem eller lignende eller
- anbragt i detention.

Det er rigtigt, at vor nuværende detentionsrapport ikke indeholder alle de rubrikker, Ombudsmanden påpeger som værende relevante. Det skal dog bemærkes, at en række af de oplysninger, der skulle stå i disse rubrikker, findes på det nuværende AP-blad, og at vi reelt kun har nogle få mangler i forhold til at opfylde Ombudsmandens krav. Det er dog erkendelsen, at vi kan foretage en mere systematisk registrering på selve detentionsrapporten, og der er iværksat arbejde med udarbejdelsen af en ny blanket, der opfylder de henstillinger, Ombudsmanden kommer med. Den nye detentionsrapport vil ikke i forbindelse med de skærpede tilsyn være en fælles registrering af alle detentionsanbragte på samme blanket, som vi gør det i dag, men en individuel detentionsrapport. Når der ikke tidligere er etableret en individuel detentionsrapport, har det været ud fra betragtning om, at vi faktisk registrerede alle relevante data og i videst muligt omfang skulle undgå unødigt arbejde med dobbeltregistreringer. Det vil vi i større omfang komme til, hvis alle oplysninger skal registreres på individuelle detentionsrapporter, idet en detentionsrapport ikke i den nuværende form vil kunne afløse AP-bladet. Vi må dog gøre den erkendelse, at vor registrering ikke har været systematisk nok, og vor kvalitetssikring af samme ikke har været effektiv nok. Vi har arbejdet med udarbejdelsen af en ny detentionsrapport og gennemgået flere modeller af detentionsrapporter fra andre politikredse, og umiddelbart ser det ud til, at den model, København anvender, er den mest hensigtsmæssige. Denne model fungerer både som anholdelsesblad og detentionsrapport og minimerer arbejdet med dobbeltregistreringer. ...'

I udtalelse af 16. januar 2006 har politimesteren herom anført at det nye anholdelsesblad og den nye detentionsrapport vil blive implementeret i organisationen med virkning fra den 1. februar 2006. Politimesteren har vedlagt et nyt anholdelsesblad, en ny individuel detentionsrapport til registrering af

alle skærpede tilsyn og en ny elektronisk tilsynsliste for så vidt angår alle elektroniske tilsyn.

Justitsministeriet har i brev af 28. februar 2006 udtalt følgende:

'Justitsministeriet finder det beklageligt, at den lokale detentionsrapport tidligere ikke indeholdt alle obligatoriske rubrikker. Da politimesteren i Odense har oplyst, at blanketten er blevet ændret, således at den nu indeholder alle obligatoriske rubrikker, foretager ministeriet ikke yderligere.

Justitsministeriet skal dog i den forbindelse bemærke, at det fremgår af kundgørelse II nr. 55 af 1. februar 2006 § 4 og Rigspolitiets rundskrivelse af 2. februar 2006, at der ved frihedsberøvelse af en beruset person udfærdiges detentionsrapport, hvortil skal anvendes den blanket, som er medtaget som bilag 1 til kundgørelsen, samt at lokalt udarbejdede blanketter ikke længere kan anvendes. Kundgørelsen træder i kraft den 1. marts 2006.'

Af Rigspolitiets kundgørelse II, nr. 55, af 1. februar 2006 om anbringelse af berusede personer i politiets detentioner fremgår bl.a. følgende:

'§ 4. Ved frihedsberøvelse af en beruset person, jf. § 2, udfærdiges detentionsrapport, jf. kundgørelsens bilag 1. Alle relevante punkter i detentionsrapporten skal herefter udfyldes i tilslutning til de foretagne dispositioner og observationer. Frihedsberøvelsen skal tillige opdateres i POLSAS.'

Rigspolitiets rundskrivelse af 2. februar 2006 er formuleret således:

'...

Udfærdigelse af detentionsrapport

...

Ved udfærdigelse af detentionsrapport skal anvendes den blanket, der er medtaget som bilag 1 til kundgørelsen. Blanketten, der vil være tilgængelig i POLSAS ved kundgørelsens ikrafttræden, er på visse punkter uddybet i forhold til den hidtil anvendte detentionsrapport. Lokalt udarbejdede blanketter kan ikke længere anvendes.'

I betragtning af at politiet nu ikke længere må anvende lokalt udarbejdede blanketter, har jeg besluttet ikke at gennemgå Odense Politis nye lokalt udarbejdede blanketter. Jeg har endvidere besluttet at jeg ikke vil gennemgå og kommentere politimesterens svar på de spørgsmål jeg i øvrigt har stillet vedrørende udformningen af de lokalt udarbejdede blanketter.

Jeg går i den forbindelse ud fra at Politimesteren i Odense pr. 1. marts 2006 er gået over til at benytte Rigspolitechefens blanket, og jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af spørgsmålet om manglende rubrikker i detentionsrapporten og ændringer i tilsynslisten.

I rapporten anførte jeg at det er kritisabelt at der i ingen af rapporterne fuldt ud er forholdt i overensstemmelse med kundgørelsens § 22, stk. 1 – og det på trods af Rigspolitechefens indskærpelse. Jeg gik ud fra at politimesteren ville gøre de relevante medarbejdere bekendt med det jeg havde anført, men foretog mig i øvrigt ikke mere vedrørende dette punkt.

Politimesteren har om dette anført at der i forbindelse med indførelsen af en ny detentionsrapport vil blive en skærpet kvalitetskontrol i forhold til detentionsrapporterne så det fremover kan sikres at alle detentionsrapportens rubrikker er udfyldt.

Justitsministeriet har i sin udtalelse anført følgende vedrørende dette punkt:

'...

Justitsministeriet finder det beklageligt, at ingen af detentionsrapporterne var udfyldt i overensstemmelse med detentionskundgørelsens § 22, stk. 1. Da Politimesteren i Odense har oplyst, at der fremover vil være skærpet kvalitetskontrol med detentionsrapporterne, således at det sikres, at alle detentionsrapportens rubrikker udfyldes, foretager ministeriet sig imidlertid ikke yderligere.'

Jeg går ud fra at politimesteren også i forbindelse med indførelsen af Rigspoliteche-

fens detentionsrapport vil skærpe kvalitetskontrollen på ovenfor nævnte måde. Jeg foretager mig i øvrigt ikke mere vedrørende dette punkt.

Jeg bad i rapporten om statistiske oplysninger vedrørende detentionsanbringelse mv. for året 2003. Politimesteren har herom oplyst følgende:

'...

Det fremgår – i modsætning til tidligere – ikke af politiets hjemmeside, hvordan tallene forholder sig til tallene for året før. Ombudsmanden udbeder sig de tilsvarende oplysninger for 2003. Statistikdatabasen – Pol-Sas – viser, at der i 2003 var 864 detentionsanbragte. Heraf er det registreret at:

- 11 er bragt hjem,
- 1 er bragt til sygehus og
- 0 er bragt til forsorgshjem.'

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

Jeg bad politimesteren oplyse om der i politikredsen er forsorgshjem eller lignende som på forsvarlig måde kan tage sig af berusede personer.

Af politimesterens redegørelse fremgår følgende vedrørende dette spørgsmål:

'...

Der er ikke mellem Odense politikreds og forsorgshjem indgået formaliserede aftaler om modtagelse af berusede personer. Samarbejdet hviler på ad hoc løsninger i de enkelte situationer samt på et i øvrigt godt samarbejde med forsorgshjem og Kirkens Korshær generelt og specielt Kirkens Korshærs (...) natvarmestue i forbindelse med behandlingen af berusede personer. Det skal i den forbindelse nævnes, at Odense politi på vegne af alle politikredse på Fyn har etableret en arbejdsgruppe med repræsentanter fra Fyns Amt og Odense Kommune om etablering af rammer, der i større udstrækning kunne sikre behandling af berusede perso-

ner, som politiet på Fyn kommer i kontakt med. Der har været foreslået ordninger, hvor medarbejderne fra Alkoholambulatoriet skulle være til stede ved løsladelsen af personer, der har været anbragt i detentionen. Der er dog ikke etableret ordninger på grund af manglende bevillinger. Fyns Amt er p.t. i færd med at lave en projektbeskrivelse til brug for ansøgninger til relevante fonde.'

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager ikke mere vedrørende dette punkt.

Ad pkt. 2.3. Grundlaget for detentionsanbringelsen

I to af de tilfælde som indgik i min undersøgelse af detentionsanbringelser, var som årsag for tilbageholdelsen henvist til henholdsvis 'rest.lov' og 'pvt'. Jeg bad politimesteren redegøre nærmere for disse tilfælde.

Af redegørelsen fra politimesteren fremgår følgende:

'...

Vi har to anbringelser:

- 6. marts 2005, kl. 0053, hvor der er sket anholdelse for PVT, og
- 6. marts 2005, kl. 0055, hvor der er sket anholdelse for Restaurationslov.

Der er i disse sager sket anbringelse i detentionen, uden at det er afkrydset, at de pågældende har været berusede. Ombudsmanden beder om en redegørelse for disse sager.

1)

Vedrørende anholdelsen kl. 0053 drejer det sig om (A), der blev anholdt for overtrædelse af politivedtægten. Dermed er det også sådan en opdatering, der er lavet i KR. Der er ingen oplysninger om beruselse på hverken anholdelsesblad eller lægeerklæring. (A) er sigtet i sagen (...), og det fremgår af selve rapporten, skrevet af pa. (B), at (A) var 'opholdt og tydeligt beruset og påvirket af euforiserende stof', da han blev anholdt kl. 0053. Det må derfor være en fejl i registreringen, når vagthavende ikke har afkrydset for graden af alkoholpåvirkning. Der er således

tale om en beruset/påvirket person, som er omfattet af reglerne om detentionsanbringelse i Bekendtgørelsen/Kundgørelsen.

2)

Vedrørende anholdelsen kl. 00.55 drejer det sig om (C). (...) Det fremgår af lægeerklæringen, at (C) på alkometer er testet til en promille på 1,42. Det må derfor være en fejl i registreringen, når vagthavende ikke har afkrydset for graden af alkoholpåvirkning. Der er således tale om en beruset/påvirket person, som er omfattet af reglerne om detentionsanbringelse i Bekendtgørelsen/Kundgørelsen.'

Jeg tager det oplyste til efterretning, og jeg går som ovenfor nævnt ud fra at politimesteren – også i forbindelse med indførelsen af Rigspolitechefens detentionsrapport – vil skærpe kvalitetskontrollen med udfyldelsen af rapporterne. Jeg foretager mig i øvrigt ikke mere vedrørende dette punkt.

Jeg bad politimesteren oplyse hvorvidt detentionsrapporten også anvendes og udfyldes for personer der ikke indsættes i detentionerne, men i stedet transporteres til hjemmet, overgives til andre, indbringes til hospital eller indbringes til forsorgshjem eller lignende. Jeg henviste i den forbindelse til at jeg under inspektionen havde fået oplyst at Odense Politi i stort omfang kører ikke-voldelige berusere hjem i stedet for at sætte dem i detentionen, men at Odense Politi i de fleste tilfælde ikke registrerer dette.

Politimesteren har svaret således på dette spørgsmål:

'Det anføres i dag ikke på vor detentionsrapport, at vi har bragt en beruser til hjemmet, fordi vor detentionsrapport er indrettet, så registreringen alene sker for de, der bliver anbragt i detentionen med angivelse af, hvilken detention der er benyttet og arten af og tidspunktet for de tilsyn, der er ført med den pågældende. Det er korrekt, at Odense politi kører ikke-voldelige berusere hjem, og der er udarbejdet intern instruks, så personalet i de

tilfælde skal oprette en anmeldelsesrapport vedrørende et politilovsjournalnummer 20210-20213. Udfærdigelsen af disse rapporter sker som opfølgning på Rigspolitichefens rundskrivelse af 22. december 2004 og intern instruks fra vicepolitinspektør (...) sendt ud 18. februar 2005. Ombudsmanden kan hertil bemærke, at vor interne detentionsrapport ikke er hensigtsmæssig, og jeg vil henvise til mine bemærkninger under side 10 og min skrivelse om, at vi bør indføre en individuel detentionsrapport.

Ombudsmanden oplyser endvidere, at han under inspektionen har fået oplyst, at Odense politi i stort omfang kører ikke-voldelige berusere hjem, men at der i de fleste tilfælde ikke sker registrering af dette.

Der har i perioden fra den 1. januar til den 8. december 2005 været tilbageholdt 656 personer til detentionsanbringelse, og Odense politi har i 10 tilfælde kørt personer hjem mens 2 er bragt til forsorgshjem.'

Justitsministeriet har i sin udtalelse bl.a. anført at ministeriet finder det beklageligt at der tidligere ikke blev forholdt i overensstemmelse med detentionskundgørelsens § 1, stk. 4.

Jeg er enig i ministeriets beklagelse, men foretager mig i øvrigt ikke mere vedrørende spørgsmålet da jeg går ud fra at Odense Politi nu benytter Rigspolitichefens blanket, og da politimesteren har skærpet kvalitetskontrollen med udfyldelsen af blanketterne.

Ad 2.4.1. Tidspunkt for tilkald af læge

Jeg bad i rapporten politimesteren om nærmere oplysninger om praksis med hensyn til underretning af vagthavende under transporten til politistationen og tilkald af læge efter denne underretning.

Politimesteren har i sin udtalelse svaret således:

'Ombudsmanden udbeder sig en redegørelse fra Politimesteren omkring praksis vedrørende patruljernes underretning af

vagthavende om, at de er på vej til detentionen med en anholdt og praksis omkring vagthavendes tilkald af læge under transporten til stationen. (Bekendtgørelsens § 5, stk. 1 og Kundgørelsens § 6) – Ombudsmanden bemærker, at tilsyn foretaget mere end 1 time efter indbringelsen (s. 20) ikke er *snarest muligt*. Det er sædvanlig praksis, at politipatruljerne underretter vagthavende, når de er på vej til stationen. Vagthavende foretager herefter snarest muligt tilkald af læge. Da de fleste berusere imidlertid bliver indbragt fra et sted i Odense indre by, er transporttiden til politigården ofte så kort, at de vagthavende ikke kan nå at tilkalde læge, før den pågældende er indbragt.'

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

Ad 2.4.2. Tidspunktet for lægetilsyn

I rapporten skrev jeg således:

'I 9 tilfælde er der forløbet mindre end en time fra anholdelsen/anbringelsen til lægetilsynet. I 2 af de 9 tilfælde er lægeundersøgelsen angivet til at være sket på samme tidspunkt som anholdelsen. (Dog er der forskellige angivelser af tidspunktet for lægeundersøgelsen i henholdsvis rapporten vedrørende anholdelse den 6. marts 2005 kl. 00.45 og den tilhørende lægeerklæring).

Jeg beder politimesteren udtale sig om disse 2 tilfælde (anholdelsen af 6. marts 2005 kl. 00.45 og anholdelsen af 6. marts 2005 kl. 00.55).'

Politimesteren har hertil svaret således:

'...

Vedrørende anholdelsen kl. 0045 drejer det sig om (D). Det fremgår af anholdelsesbladet, at han er anholdt kl. 0045, foreløbig detentionsanbragt kl. 0052 og lægeundersøgt kl. 0055. Det fremgår modsætningsvis af lægeerklæringen, at han er lægeundersøgt kl. 0045. Da der imidlertid på anholdelsesbladet er tre på hinanden følgende registreringer, der virker logiske tidsmæssigt, væl-

ger jeg at antage, at enten har lægen skrevet forkert på lægeerklæringen, eller også gik hans ur 10 minutter forkert. Jeg konkluderer, at (D) er blevet lægeundersøgt umiddelbart efter indbringelsen og derefter endelig detentionsanbragt.

Vedrørende anholdelsen kl. 0055 drejer det sig om (C). Det fremgår af bødeforelæg i sagen (...), at han er sigtet for overtrædelse af Restaurationsloven ved kl. 0055 på restauration (X) i Odense C, at have skubbet en politimand kraftigt i ryggen. Det bekræftes af opdateringerne i Pol-Sas, at anholdelsen er foretaget kl. 0055. Det tager kun ca. 5 minutter at indbringe en anholdt fra (X) til Odense politistation. (C) er undersøgt af samme læge, (E) som umiddelbart før undersøgte (D) i forbindelse med ovennævnte sag. Det står anført på AP-bladet, at (C) er anbragt i detentionen kl. 0105. Det står på lægeerklæringen anført, at (C) er undersøgt på samme tidspunkt som han er anholdt, kl. 0055. Jeg vælger at antage, at enten har lægen igen skrevet forkert på lægeerklæringen, eller også gik hans ur stadig 10 minutter forkert. Jeg antager at (C) er lægeundersøgt umiddelbart efter indbringelsen og derefter endelig detentionsanbragt.'

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

I rapporten skrev jeg bl.a. således:

'I et tilfælde (anholdelsen af 4. marts 2005 kl. 13.55) skete der anbringelse kl. 14.25. Jeg går ud fra at indbringelsen til stationen er sket ca. 10 minutter før (henset til den tid som medgår til fremstilling og visitation); det vil sige at indbringelsen til stationen i dette tilfælde er sket ca. kl. 14.15. Lægeundersøgelsen er foretaget kl. 16.15. Der er herefter gået ca. to timer fra indbringelsen til lægeundersøgelsen fandt sted.

Jeg beder om oplysning om baggrunden for at der gik så forholdsvis lang tid fra indbringelsen til lægetilsynet i dette tilfælde.'

Politimesteren har svaret således på dette spørgsmål:

'...

Det kan om tilbageholdelsen oplyses, at (F) tilsyneladende er en psykisk syg person, der den 4. marts kl. 1343 gik amok på forsorghjemmet (...). Institutionen bad om politi til stedet, og en patrulje foretog udrykning til institutionen, hvor de anholdt (F) kl. 1355. Patruljen har skønnet, at (F) kun var påvirket af spiritus i lettere grad, men at han samtidig var påvirket af noget andet. Jeg kan ikke af sagens dispositioner eller andet materiale konstatere, hvornår lægen er tilkaldt, men jeg kan af lægeerklæringen konstatere, at der kl. 16.15 er foretaget lægeundersøgelse. Kl. 1630 er (F) efter aftale med læge (E) blevet bragt til Odense Universitetshospital, skadestuen, hvor han er undersøgt og efterfølgende frivilligt indlagt på psykiatrisk afdeling. Jeg kan ikke forklare, hvorfor der er gået ca. 2 timer fra indbringelsen til lægeundersøgelsen sker. Jeg kan konkludere, at det også i dette tilfælde havde været en fordel, hvis det var registreret, hvornår lægen var tilkaldt, og henviser til mine bemærkninger vedr. side 10 om udfærdigelsen af en ny detentionsrapport. Vicepolitikommisær (...), der var på formiddagsvagt og modtog (F) ved indbringelsen, har været forespurgt i sagen, men kan ikke bidrage med yderligere oplysninger.'

Ud over at konstatere at det er beklageligt at der angiveligt gik ca. to timer fra indbringelsen til lægeundersøgelsen blev foretaget, foretager jeg ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Ad pkt. 2.5. Oplysninger fra Kriminalregisteret

Af min rapport fremgår bl.a. følgende:

'På den lokale detentionsrapport som politiet har anvendt, er der ikke et felt til afkrydsning af om der er indhentet udskrift fra kriminalregisteret. Der er heller ikke et felt

til angivelse af om en udskrift fra kriminalregisteret er vedlagt.

Jeg kan således ikke undersøge om Odense Politi har indhentet udskrift fra kriminalregisteret og vedlagt denne. Det er beklageligt at disse oplysninger ikke fremgår af detentionsrapporterne. Jeg henviser i den forbindelse også til Rigspolitechefens indskærpelse i rundskrivelsen af 15. januar 2003.

Jeg beder politimesteren redegøre for om der i de 10 tilfælde er indhentet udskrifter fra kriminalregisteret, og om disse udskrifter er vedlagt rapporterne.'

Politimesteren har skrevet således i sin udtalelse:

'...

Det er standard, at man trækker KR oplysninger på alle anholdte. Det bliver der også i sager, hvor den anholdte/tilbageholdte bliver detentionsanbragt. I de sager, hvor anholdelsen følges op med en straffesag, følger KR udskriften sagen. I de tilfælde, hvor der har været tale om frihedsberøvelser uden for strafferetsplejen med detentionsanbringelser eller andet til følge, har vi efter løsladelse ikke i alle tilfælde hæftet disse KR udskrifter på detentionsrapporten. Der er ikke i alle tilfælde sket opfyldelse af bestemmelserne i Kundgørelsens § 13, stk. 2 og § 22, stk. 3. Det er indskærpet for vagthavende, at KR udskriften skal følge detentionsrapporten.'

Justitsministeriet har i sin udtalelse anført at ministeriet finder det beklageligt at udskrift fra Kriminalregisteret ikke var vedlagt rapporterne.

Jeg er enig med ministeriet i beklagelsen, men foretager mig ikke videre idet politimesteren over for vagthavende har indskærpet at udskriften fra Kriminalregisteret skal følge detentionsrapporten.

Ad 2.6.1. Fremstilling

Jeg bad i rapporten politimesteren oplyse om der altid sker fremstilling for vagthavende, hvortil politimesteren har svaret således:

'...

Der sker altid fremstilling af de anholdte for vagthavende. Det er en helt klart defineret opgave for vagthavende at besigtige de anholdte, inden de skal anbringes, hvad enten det er i venterum eller detention. Det burde også være sådan, at man af anholdelsesbladet kunne se, hvilken vagthavende der har foretaget besigtigelse, men det må jeg konstatere, at patruljerne, der delvis udfylder anholdelsesbladene, ikke udfylder med tilstrækkelig omhyggelighed.'

Justitsministeriet har i sin udtalelse anført at ministeriet finder det beklageligt at der i flere tilfælde ikke er udfyldt rubrikker vedrørende vagthavendes initialer eller vurdering af den tilbageholdte.

Jeg er enig med ministeriet i beklagelsen, men foretager mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål henset til at politimesteren sidst i redegørelsen har oplyst at reglerne i detentionsbekendtgørelsen og kundgørelsen skal indskærpes for de vagthavende, hvilket jeg går ud fra er sket.

Ad 2.7. Tilsyn

I rapporten bad jeg om oplysning om hvorvidt Odense Politi har lytte- og overvågningsudstyr der er godkendt af Rigspolitechefen.

Politimesteren har hertil anført at udstyret er godkendt af og installeret i samarbejde med Rigspolitechefen.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke videre vedrørende dette punkt.

Jeg har i min rapport anført følgende:

'Ved undersøgelse af spørgsmålet om overholdelse af bestemmelserne om tilsyn med de detentionsanbragte er det hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i tidspunktet for den foreløbige anbringelse henholdsvis den endelige anbringelse i detentionen.

Indtil den tilbageholdte er undersøgt af en læge, er anbringelse i detentionen som tidligere nævnt foreløbig.

I alle 10 tilfælde blev der som nævnt foretaget en lægeundersøgelse af den tilbageholdte. I 6 tilfælde fandt lægeundersøgelsen sted efter anbringelsen i detentionen. I disse 6 tilfælde var der således tale om at den frihedsberøvede i en periode var foreløbigt anbragt i detentionen. For så vidt angår de sidste 4 tilfælde, er lægeundersøgelse sket før anbringelsen i detentionen, og de frihedsberøvede har således ikke i disse tilfælde været foreløbigt anbragt i detentionen.

I 2 af de 4 tilfælde er lægeundersøgelsen dog, som anført ovenfor i afsnit 2.4.2, anført til at være sket på samme tidspunkt som anholdelsen.

Jeg har i afsnit 2.2 bedt politimesteren udtale sig om disse 2 tilfælde (anholdelsen af 6. marts 2005 kl. 00.45 og anholdelsen af 6. marts 2005 kl. 00.55) og vil efter politimesterens svar vende tilbage til om disse 2 tilbageholdte har været foreløbigt anbragte, og om tilsynet i forbindelse hermed har været i overensstemmelse med forskrifterne.'

Ifølge det af politimesteren oplyste til punkt 2.4.2, må jeg gå ud fra at lægeundersøgelsen i de 2 nævnte tilfælde er sket umiddelbart efter indbringelsen til politistationen, og at de frihedsberøvede således ikke i disse tilfælde har været foreløbigt anbragt i detentionen. Allerede fordi der ikke i de nævnte tilfælde har været foretaget en foreløbig anbringelse, vil jeg ikke under det næste afsnit (tilsyn under foreløbig anbringelse i detentionen) inddrage de 2 tilfælde.

Jeg foretager mig herefter ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Ad pkt. 2.7.1. Tilsyn under foreløbig anbringelse i detentionen (skærpet tilsyn)

I rapporten skrev jeg bl.a. således:

I det andet tilfælde (anholdelsen af 4. marts 2005 kl. 22.54) fremgår det af rappor-

ten at anbringelse er sket kl. 23.20. Ifølge detentionslisten er der under den foreløbige anbringelse (indtil lægeundersøgelse) herefter foretaget et elektronisk tilsyn kl. 23.45. Efter bekendtgørelsens § 9, stk. 3 og 4, skal der føres skærpet tilsyn indtil lægeundersøgelse har fundet sted. Lægeundersøgelsen har i det konkrete tilfælde ifølge detentionslisten fundet sted kl. 00.00. Ifølge lægeerklæringen har undersøgelsen imidlertid fundet sted kl. 23.45.

Jeg beder politimesteren udtale sig om de forskellige tidspunkter for lægeundersøgelse. I tilfælde af at tidspunktet på detentionslisten er det korrekte, bedes politimesteren udtale sig om det elektroniske tilsyn der fandt sted kl. 23.45.'

Politimesteren har herom anført følgende:

'Ombudsmanden forespørger til anholdelse den 4. marts 2005, kl. 22.54, hvor det af lægeerklæringen fremgår, at der har været foretaget lægeundersøgelse kl. 2345, mens det af detentionslisten fremgår, at der har været foretaget lægeundersøgelse kl. 0000, og at der således jf. detentionsrapporten i strid med bestemmelserne kun har været udført elektronisk og ikke skærpet tilsyn i tidsrummet fra kl. 2320 til kl. 0000. Ved undersøgelse af dispositioner, der er opdateret i Pol-Sas fremgår det, at det drejer sig om personen (G), der var anholdt i en sag vedrørende vold, jr.nr. (...). Der er følgende dispositioner i sagen:

- anholdt kl. 2254
- foreløbig anbragt i detentionen kl. 2320,
- pjece om klageadgang udleveret kl. 2321,
- læge (E) tilkaldt kl. 2322,
- lægeundersøgt kl. 2350
- udtaget af detention kl. 08.15.

Pol-Sas oplysningerne angiver således et 3. tidspunkt for, hvornår lægeundersøgelsen skulle være sket. Jeg kan kun svært fastslå, hvad der er det rigtige tidspunkt for, hvornår lægeundersøgelsen har fundet sted. Der er oplyst tidspunkterne 2345, 2350 og 0000. Jeg kan ikke lægge mig fast på, at kl. 0000 skulle være det rigtige tidspunkt, og jeg op-

fatter derfor ikke, at Ombudsmanden udbeder sig en forklaring vedrørende det registrerede elektroniske tilsyn. Uanset om det rigtige tidspunkt for lægeundersøgelsen er kl. 2345 eller kl. 2350, har der tilsyneladende ikke været ført de foreskrevne skærpede tilsyn.'

Det er beklageligt at der ikke har været ført det foreskrevne skærpede tilsyn indtil lægeundersøgelsen var foretaget. Jeg foretager mig imidlertid ikke mere vedrørende dette punkt idet politimesteren sidst i redegørelsen har anført at reglerne i detentionsbekendtgørelsen og kundgørelsen skal indskræpes for de vagthavende, og at der skal afsættes personale specielt til at udføre detentionstilsyn. Jeg går ud fra at dette er sket.

I rapporten har jeg bl.a. anført følgende:

'I det fjerde tilfælde (anholdelsen af 6. marts 2005 kl. 05.05) fremgår det af rapporten at anbringelse er sket kl. 05.17. Ifølge detentionslisten er det første skærpede tilsyn sket kl. 05.10.

Jeg beder politimesteren redegøre for dette tidspunkt for skærpet tilsyn.'

Politimesteren har herom anført følgende:

'Ombudsmanden spørger til en sag, hvor der er sket anholdelse den 6. marts 2005, kl. 0505, og efterfølgende foreløbig anbringelse i detentionen kl. 0517. Det fremgår af detentionslisten, at der er udført skærpet tilsyn allerede kl. 0510 – altså 7 minutter før den foreløbige anbringelse. Det drejer sig om personen (H), der efter anmeldelse blev kontaktet på Vestergade i Odense C, hvor patruljen skønnede hende beruset og ude af stand til at klare sig selv, hvorfor hun blev indbragt. Jeg kan ikke give anden forklaring på de angivne tidspunkter for det skærpede tilsyn kl. 0510, end at personalet ikke har forstået Kundgørelsens bestemmelser og har opfattet fasen med visitation, der går lige forud for den foreløbige anbringelse, som et skærpet tilsyn. Det er ukorrekt, og vagthavende

burde have vidst, at dette ikke fulgte Kundgørelsens bestemmelser.'

Det er beklageligt at personalet i det konkrete tilfælde har anset visitationen for et skærpet tilsyn. Jeg foretager imidlertid ikke mere da politimesteren sidst i redegørelsen har anført at reglerne i detentionsbekendtgørelsen og kundgørelsen skal indskræpes for de vagthavende, hvilket jeg går ud fra er sket.

I rapporten har jeg tillige anført følgende:

'I det femte tilfælde (anholdelsen af 6. marts 2005 kl. 09.25) fremgår det af rapporten at anbringelse er sket kl. 09.35. Ifølge detentionslisten er der – inden lægeundersøgelsen kl. 10.20 – sket elektronisk tilsyn kl. 09.30 og kl. 09.45. Som ovenfor nævnt skal der ifølge bekendtgørelsens § 9, stk. 3 og 4, føres skærpet tilsyn indtil lægeundersøgelse har fundet sted.

Jeg beder politimesteren udtale sig om det tilsyn der angiveligt er sket før anbringelse, og om det faktum at der alene er foretaget elektronisk tilsyn.'

Politimesteren har herom anført følgende:

'Ombudsmanden påpeger, at i en sag, hvor der er sket anholdelse den 6. marts 2005, kl. 0925, fremgår det af rapporten, at der er sket anbringelse i detention kl. 0935. Ifølge detentionslisten er der – inden lægeundersøgelsen kl. 1020 – sket elektronisk tilsyn kl. 0930 og kl. 0945. Det første elektroniske tilsyn – kl. 0930 – er altså angiveligt sket, inden (I) var anbragt i detentionen, og det andet elektroniske tilsyn – kl. 0945 – er altså sket på et tidspunkt, hvor (I) endnu ikke var lægeundersøgt og derfor skulle have haft et skærpet tilsyn. Sagen drejer sig om personen (I), der blev anholdt, fordi han i meget beruset tilstand var indblandet i noget 'tumult' og herunder havde udgivet sig for at være politimand. Han er ikke politimand men havde nok følt, at det var en måde at redde sig ud af en knibe på i sin beruselse. Ifølge lægeerklæringen er lægeundersøgelsen sket

kl. 1015 og ikke som af Ombudsmanden anført kl. 1020, men det ændrer ikke noget i forhold til de øvrige tilsyn. Der er ikke dispositioner i Pol-Sas, der kan bidrage yderligere til sagens belysning. Der kan selvfølgelig ikke være noget tilsyn med pågældende og slet ikke elektronisk, endnu før han er anbragt i detentionen. Vagthavende har ikke udfyldt detentionslisten med tilstrækkelig omhu, og derved er den anførte fejl sket. Lægen er jf. anholdelsesdispositioner i Pol-Sas tilkaldt kl. 0942, og der kan således ikke føres elektronisk tilsyn kl. 0945. (I) burde på det tidspunkt have haft et skærpet tilsyn.'

Det er beklageligt at vagthavende i det konkrete tilfælde ikke har udfyldt detentionslisten med tilstrækkelig omhu, og at der ikke er ført skærpet tilsyn i tidsrummet inden lægeundersøgelsen. Jeg foretager imidlertid ikke mere da politimesteren sidst i redegørelsen har anført at reglerne i detentionsbekendtgørelsen og kundgørelsen skal indskræpes for de vagthavende, hvilket jeg går ud fra er sket.

På baggrund af den kritik jeg i rapporten havde anført vedrørende manglende skærpet tilsyn, bad jeg politimesteren om at indskræpe bestemmelsen i bekendtgørelsens § 9, stk. 4.

Som nævnt ovenfor har politimesteren sidst i sin redegørelse anført at reglerne i detentionsbekendtgørelsen og kundgørelsen skal indskræpes for de vagthavende, og at der skal afsættes personale specielt til at udføre detentionstilsyn.

Jeg tager det oplyste til efterretning, og idet jeg antager at hensigtserklæringerne nu er ført ud i livet, foretager jeg mig ikke videre i anledning af dette punkt.

Ad 2.7.2.5. Karakteren af de udførte tilsyn

I rapporten anførte jeg at det er en fejl at der i 7 tilfælde ikke i tilstrækkeligt omfang er foretaget tilsyn ved fremmøde. Jeg anførte

hertil at det for mig ser ud som det er meget tilfældigt hvilken form for tilsyn der bliver ført. Jeg bad derfor politimesteren om at indskræpe bestemmelserne i bekendtgørelsen om tilsyn.

Jeg bad i tilknytning hertil politimesteren udtale sig om at tilsynet ikke i noget tilfælde har været almindeligt, hvilket efter min mening kan virke påfaldende.

Politimesteren har herom anført følgende: 'Ombudsmanden beder Politimesteren udtale sig om, hvorfor der ikke i nogle af de undersøgte tilfælde er registreret, at tilsynet har været almindeligt, hvilket Ombudsmanden finder påfaldende også henset til, at de skærpede tilsyn er foretaget med ½ times mellemrum. Situationen omkring vagthavendefunktionen er, at arbejdsbelastningen sædvanligvis er sådan, at vagthavende ikke har tid til rådighed, så der kan foretages tilsyn med de detentionsanbragte ud over det foreskrevne. Det er ikke acceptabelt, at de vagthavende tilsyneladende ikke er bekendt med bestemmelsen om, at alle tilsyn, der udføres under den foreløbige anbringelse og før lægeundersøgelsen, skal være skærpede, og at skærpede tilsyn skal udføres hyppigere end hver ½ time. Disse bestemmelser er indskræpet i vagthavendegruppen. Begrundelsen for at der ikke ses almindelige tilsyn på detentionslisten, vil jeg henføre til den daglige arbejdsbelastning i vagthavendefunktionen og på vagtholdene.'

Justitsministeriet har i sin udtalelse anført følgende:

'På side 34 i inspektionsrapporten har Folketingets Ombudsmand på baggrund af sin kritik vedrørende manglende skærpet tilsyn bedt Politimesteren i Odense om at indskræpe bestemmelsen i detentionsbekendtgørelsens § 9, stk. 4.

På side 37 i inspektionsrapporten har Folketingets Ombudsmand endvidere anført, at der ikke i tilstrækkeligt omfang er foretaget tilsyn ved fremmøde, og at der ikke i noget tilfælde er registreret, at tilsynet har været almindeligt. Folketingets Ombudsmand har

i den forbindelse bedt politimesteren om at indskærpe bestemmelserne om tilsyn i detentionsbekendtgørelsen.

Politimesteren i Odense har i sin udtalelse anført, at det ikke er acceptabelt, at de vagthavende tilsyneladende ikke er bekendt med bestemmelsen om, at alle tilsyn, der udføres under den foreløbige anbringelse og før lægeundersøgelsen, skal være skærpede tilsyn, og at skærpede tilsyn skal udføres hyppigere end hver halve time. Politimesteren har i den forbindelse oplyst, at disse bestemmelser er indskærpet for vagthavendegruppen.

Justitsministeriet finder det meget beklageligt, at reglerne om skærpet tilsyn ikke blev iagttaget i flere tilfælde. Da politimesteren i Odense har oplyst, at bestemmelserne om skærpet tilsyn er blevet indskærpet over for vagthavendegruppen, foretager ministeriet sig ikke yderligere.

...

Justitsministeriet finder det endvidere meget beklageligt, at reglerne om tilsyn ved fremmøde i detentionen i flere tilfælde ikke blev iagttaget. Da det sidst i udtalelsen er oplyst, at reglerne i detentionsbekendtgørelsen og detentionskundgørelsen er indskærpet overfor de vagthavende, har Justitsministeriet lagt til grund, at det også gælder reglerne om tilsyn, hvorfor Justitsministeriet ikke foretager sig yderligere.'

Da bestemmelserne om at alle tilsyn der udføres under den foreløbige anbringelse og før lægeundersøgelsen, skal være skærpede, og at skærpede tilsyn skal udføres hyppigere end hver halve time, er blevet indskærpet i vagthavendegruppen, foretager jeg mig ikke mere i anledning af dette punkt.

Ifølge kundgørelsens § 18, stk. 6, kan der i politikredsene fastsættes lokale bestemmelser om tilsynets forløb. Sådanne bestemmelser må imidlertid ikke være lempeligere end kundgørelsens regler. Jeg bad i rapporten politimesteren oplyse om Odense Politi har

fastsat sådanne lokale bestemmelser om tilsynets forløb, og i givet fald vedlægge et eksemplar heraf.

Politimesteren har hertil svaret at Odense Politi ikke har sådanne lokale regler.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Som en afsluttende kommentar har politimesteren i redegørelsen anført følgende:

'Det er min konklusion, at det på ingen måder er tilfredsstillende, at Ombudsmandens inspektion har medført en så massiv kritik omkring vor registrering og tilsynsvirksomhed, som jeg finder er tilfældet. Det må være konklusionen, at der skal iværksættes følgende initiativer:

- udarbejdes en ny lokal detentionsrapport, som i forbindelse med de skærpede tilsyn skal være individuel for hver detentionsanbragt.
- Indskærpelse af reglerne i Bekendtgørelsen og Kundgørelsen for de vagthavende.
- Afsættelse af personale specielt til at udføre detentionstilsyn.
- Skærpe den generelle kvalitetskontrol med data, der registreres i de enkelte sager.'

Jeg tager det oplyste til efterretning og går ud fra at de ovennævnte tiltag nu er blevet iværksat. Jeg bemærker dog som tidligere nævnt at lokalt udarbejdede blanketter fra og med 1. marts 2006 ikke længere kan anvendes.

3. Opfølgning

Jeg betragter hermed sagen om min inspektion af detentionen i Odense som afsluttet.

4. Underretning

Denne rapport sendes til Politimesteren i Odense, Justitsministeriet, Rigspolitichefen og Folketingets Retsudvalg."

D. Inspektion af Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling

Forvaltningsret. 2.4.

Den 8. december 2004 foretog inspektionschefen og medarbejdere fra inspektionsafdelingen på ombudsmandens vegne inspektion af Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling.

Inspektionen gav bl.a. anledning til at bemærke at det måtte anses for en mangel at der fortsat efter ombygning af afdelingen, hvorefter alle stuerne på de lukkede afsnit vil være enestuer med eget bad og toilet, findes flersengsstuer (på de åbne afsnit), og at stuerne ikke har eget toilet og bad.

Inspektionen gav endvidere anledning til en bemærkning om at der bør udfærdiges skriftlige regler (retningslinjer) for visse indgreb/begrænsninger som (endnu) ikke er reguleret ved lov, og anmodning om underretning om ledelsens overvejelser vedrørende dette spørgsmål.

Haverne til de lukkede afsnit må anses som en del af disse afsnit, og kompetencen til at træffe beslutning om adgang til haven tilkommer derfor overlægen. Det blev bemærket at udendørsområderne til de lukkede afsnit må indrettes således at kravet efter (forarbejderne til) psykiatrilovens § 2 hvorefter alle patienter skal have mulighed for at komme ud i frisk luft hver dag, kan opfyldes. Hvis det undtagelsesvist ikke anses for sikkerhedsmæssigt forsvarligt at give adgang til haven, bør der ske overførsel til en anden afdeling hvor det er muligt at tilbyde ophold udendørs – medmindre patienten i det konkrete tilfælde foretrækker at blive på afdelingen uden ophold udendørs.

En gennemgang af nogle tilførsler til tvangsprotokollen gav på enkelte punkter anledning til kritik og på andre punkter til at anmode om nærmere oplysninger mv. Bortset fra det indledende afsnit er rapportgennemgangen ikke medtaget i gengivelsen af rapporten nedenfor. (J.nr. 2004-3564-424).

Den 31. maj 2005 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling, og Hovedstadens Sygehusfællesskab:

"1. Indledning

Ifølge ombudsmandslovens § 7, stk. 1, omfatter ombudsmandens kompetence alle dele af den offentlige forvaltning. Efter § 18 i loven kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested der hører under ombudsmandens virksomhed. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget om ombudsmandsloven er det forudsat at der vil ske 'en vis forøgelse af inspektionsvirksomheden i forhold til det kommunale område, især af

psykiatriske hospitaler og andre institutioner for mentalt handicappede'.

Som et led i denne inspektionsvirksomhed foretog jeg og tre af embedets øvrige medarbejdere den 8. december 2004 inspektion af Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling.

Til stede under inspektionen var blandt andre ledende overlæge (...) og ledende oversygeplejerske (...). Den sundhedsfaglige direktør fra Hovedstadens Sygehusfællesskab der var varslet om inspektionen, skulle ligeledes have deltaget i inspektionen, men blev forhindret heri.

Inspektionen omfattede en indledende samtale med ledelse og medarbejderrepræsentanter fra det lokale samarbejdsudvalg, samtaler med patienter der havde anmodet

herom, rundvisning på afdelingen og en afsluttende samtale med ledelsen.

I forbindelse med inspektionen anmodede jeg om kopi af tilførsler i tvangsprotokollen i henhold til §§ 30-35 i bekendtgørelse nr. 194 af 23. marts 2004 om tvangsbehandling, fiksering, tvangsprotokoller mv. på psykiatriske afdelinger vedrørende tvangsindlæggelse, tvangstilbageholdelse, tvangsbehandling, tvangsfiksering, anvendelse af fysisk magt og beskyttelsesfiksering foretaget på afdelingen i perioden forud for den 2. november 2004 (varslingstidspunktet). Denne bekendtgørelse er afløst af bekendtgørelse nr. 1404 af 14. december 2004 om tvangsbehandling, fiksering, tvangsprotokoller mv. på psykiatriske afdelinger. Bekendtgørelsen trådte i kraft den 1. januar 2005.

Materialet blev udleveret i forbindelse med inspektionen. Tilførslerne gennemgås under pkt. 6.

Efter min anmodning om udlevering af behandlingsplaner til senere gennemsyn modtog jeg desuden seks behandlingsplaner for patienter (på tre forskellige afdelinger).

Jeg er bekendt med at Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 aflagde besøg på Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling, den 26. april 1999, og at besøget omfattede en rundgang på afdelingens tre lukkede afsnit. Tilsynet afgav rapport om dette besøg den 9. september 1999.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling, og Hovedstadens Sygehusfællesskab for at myndighederne kunne få lejlighed til at fremkomme med bemærkninger til de faktiske forhold i denne rapport. Jeg har modtaget sådanne bemærkninger i breve af 11. maj 2005 fra myndighederne. Bemærkningerne er indarbejdet i denne rapport.

2. Afdelingens organisation mv.

Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling, hører under Hovedstadens Sygehusfællesskab (H:S) som varetager sygehusbehand-

ling mv. af borgerne i Københavns og Frederiksberg kommuner. Afdelingens optageområde er Vesterbro, Kgs. Enghave, Valby og Vanløse. Til afdelingen er knyttet distriktspsykiatriske centre for hele afdelingens optageområde. Det blev under inspektionen oplyst at patienter med behov for længerevarende indlæggelse efter H:S' nye psykiatriplan forbliver på Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling, i stedet for som tidligere at blive flyttet til Sct. Hans Hospital. Det blev ligeledes oplyst at afdelingen også har retspsykiatriske patienter (2-3 i alt på tidspunktet for inspektionen).

Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling, er den næststørste akutte psykiatriske modtageafdeling i Hovedstadens Sygehusfællesskab. På inspektionstidspunktet var afdelingen normeret til 121 døgnpatienter fordelt på 10 sengeafsnit, heraf seks åbne afsnit. For så vidt angår de lukkede afsnit indebærer et projekt på disse afsnit at der i perioden 2004-2005 er tre afsnit med øget normering i stedet for fire lukkede afsnit. Der er tillige i forbindelse hermed tilknyttet psykologer som møder i dagtimerne fire dage om ugen hvor de er tilgængelige for afsnittenes patienter, jf. pkt. 5.19. Formålet med dette projekt er at afdække om en mere intensiv indsats over for patienterne på de lukkede afsnit kan bewirke at de er indlagt i kortere tid på disse afsnit, og om antallet af sengepladser som følge heraf kan nedsættes på disse afsnit. Projektet vil blive evalueret senest 1. januar 2006 hvor det vil blive afklaret om ordningen skal gøres permanent, og om der således fremover skal være tre eller fire lukkede afsnit. På inspektionstidspunktet var der (sideløbende med dette projekt) en ombygning i gang på de lukkede afsnit, og herefter skulle der ske ombygning af et åbent afsnit som forventedes færdigt ca. 1. september 2005, jf. herom pkt. 3.1.

Pr. 1. januar 2006 vil afdelingen være normeret til 119 døgnpatienter som – afhængig af evalueringen af projektet på de lukkede afsnit – vil være fordelt på enten tre eller fire

lukkede sengeafsnit og seks åbne sengeafsnit, herunder et udrednings- og modtageafsnit og et gerontopsykiatrisk afsnit.

Jeg anmoder om oplysning om resultatet af evalueringen af projektet på de lukkede afsnit.

3. Bygningsmæssige forhold mv.

3.1. Generelt

Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling, ligger i Brøndby ca. 3 km fra de øvrige afdelinger på Hvidovre Hospital.

Den psykiatriske afdeling består (som allerede nævnt) af 10 sengeafsnit, heraf fire lukkede hvoraf det ene imidlertid ikke var i brug på inspektionstidspunktet, jf. pkt. 2, og indtil videre af en særskilt psykiatrisk modtagelse. Det ene af de tre lukkede afsnit (afsnit 811) var dog på tidspunktet for inspektionen lukket på grund af ombygning. De andre lukkede afsnit er afsnit 809 som netop var ombygget, og afsnit 810 som (endnu) ikke var ombygget. Den igangværende ombygning omfattede også afsnit 812 hvortil patienterne fra afsnit 810 skulle flytte når ombygningen var færdig (hvorefter afsnit 810 midlertidigt under ombygning af åbent afsnit skal huse patienter fra dette afsnit). Efter ombygningen af de lukkede afsnit (som forventedes færdig ca. 1. april 2005) har alle de lukkede afsnit enestuer med eget bad og toilet. Herefter vil afsnit 802 (et åbent afsnit) blive ombygget til et åbent modtageafsnit med henblik på korterevarende indlæggelser og varetagelse af den akutte skadestuefunktion. Denne ombygning forventes, som nævnt under pkt. 2, færdig ca. 1. september 2005 og herefter vil flere end halvdelen af afdelingens stuer (71, mod på inspektionstidspunktet 51 stuer) være enestuer. Ledelsen ser helst at alle patienter tilbydes ophold på enestuer, og er opmærksom på behovet for enestuer. Afdelingens ledelse søger derfor i samarbejde med driftsafdelingen løbende om penge til udbedring af de fysiske rammer.

I ombygningsperioden er der som nævnt på grund af nedlukningen af det ene lukkede afsnit modtaget flere patienter på de andre lukkede afsnit end de er normeret til (14 i stedet for 11).

Afsnittene ligger på begge sider af en meget lang gang. Gangen har ingen vinduer, men derimod glasbyggelsen. Herved opnås lidt dagslys uden at man kan kigge ind/ud, hvilket gør gangen noget ensformig. To steder på gangen er der sat et par stole og et lille bord frem hvor ældre og gangbesværede patienter har mulighed for at hvile sig.

Bygningerne har tidligere huset et plejehjem hvorfor afdelingen generelt set er tilgængelig for handicappede. Der er således brede døråbninger og ingen dørtrin. Der er linoleumsgulv overalt.

Alle afsnittene er ens i opbygning. I indgangsområdet på hvert afsnit hænger en indrammet husorden der er ens for alle afsnittene. Her er bl.a. angivet besøgstider og afdelingens rygepolitik. Der hænger endvidere en brand- og evakueringsplan og en opslagstavle med patienternes fornavne og forskellig praktisk information. Der er også en telefonboks og en reol med spil.

Fra indgangsområdet er der adgang til personalets kontorer. På kontorerne angiver en tavle patienternes særlige forhold, f.eks. om patienten er tvangsindlagt eller retspsykiatrisk patient, og oplysning om den kommune som patienten er bosiddende i.

Fra indgangsområdet kommer man ind i afsnittets store, åbne opholdsrum, og fra opholdsrummet leder en gang til afsnittets sengeafsnit, bade- og toiletfaciliteter og aktivitets- og motionsrum.

Bortset fra i dagligstuerne som har store vinduespartier i den ene side, sidder vinduer i rummene (temmelig) højt og som anført af § 71-tilsynet i tilsynets rapport af 9. september 1999 nogle steder så højt at man ikke sidende kan se ud af vinduet. Vinduernes placering kombineret med tagudhænget gør at rummene virker lidt mørke.

3.2. Sengeafsnit

3.2.1. Sengestuer

Under inspektionen besøgtede jeg de to lukkede afsnit (809 og 810), et åbent afsnit (801) og en sengestue på et andet åbent afsnit (803).

Alle stuerne har hospitalsseng, bord, stol(e) og aflåselige klædeskabe svarende til antallet af patienter på stuen. Endvidere er der en håndvask med sæbedispenser, en holder med papirhåndklæder, et spejl og en hylde over vasken. På firesengsstuerne er der to håndvaske.

Der må ikke ryges på sengestuerne. Der kan dog gøres en undtagelse hvis patienten er fikseret.

Afsnit 801 (åbent)

Dette afsnit har plads til 12 døgnpatienter og seks dagpatienter i alderen 18-40 år (mens de øvrige åbne afsnit har plads til 15 indlagte patienter; gerontopsykiatrisk afsnit dog kun til 10 patienter). Afsnit 801 er primært beregnet til patienter som indlægges for første gang med henblik på diagnosticering, udredning og behandling. Patienterne har (derfor) i gennemsnit ophold i længere tid på dette afsnit (tre måneder) end på de øvrige åbne afsnit (ca. en måned). Generelt fungerer patienterne godt sammen på denne afdeling, bl.a. fordi de har det til fælles at de er indlagte for første gang og derfor bruger hinanden. Der er en overvægt af kvinder på afdelingen. De mænd der indlægges, har ofte et misbrugsproblem og flytter generelt hurtigere væk fra afdelingen end kvinderne.

Afsnittet har fem enestuer, en tresengstue og to tosengsstuer. På grund af overbelægning var der dog på tidspunktet for inspektionen tre senge på begge tosengsstuer således at der i alt var gjort plads til 14 (døgn)patienter.

Stuerne 5, 7 og 9 blev besøgtet.

Stue 5 er en enestue på ca. 12 m².

Stue 7 er en tosengstue, men for at undgå at mænd og kvinder skulle dele stue, var der

på tidspunktet for inspektionen kun en patient på stuen.

Stue 9 er en tosengstue på ca. 18 m². Der var dog (som allerede nævnt) på tidspunktet for inspektionen tre patienter på stuen og derfor tre senge og skabe. Der var et bord, en stol, en taburet og to natborde.

Afsnit 803 (åbent)

Dette afsnit har normalt plads til 15 patienter, men på grund af ombygningen var der på tidspunktet for inspektionen gjort plads til 19 patienter.

Stue 8 blev besøgtet. Der er tale om en firesengstue på ca. 25 m², men der var dog fem senge på stuen på tidspunktet for inspektionen. Der var dog på dette tidspunkt kun fire patienter på stuen, men det blev oplyst at der nogle gange er fem patienter hvor alle sengene således tages i brug. Der var sat skærme op foran to af sengene. Der er fire aflåselige skabe, natborde til hver seng og et bord med stole. Stuen virkede trang og meget rodet. Det var tydeligt at patienterne havde problemer med at finde plads til deres ting. Der hang f.eks. meget tøj på de to skærme.

En patient klagede over at madrasserne fremtrådte uhygiejniske og i dårlig stand. To af madrasserne på stuen blev besøgtet. De havde store skjolder og pletter og fremstod meget beskidte. Ledelsen oplyste at alle madrasser sendes til rensning efter brug og således er rene når der indlægges en ny patient, men at afdelingen selv er utilfreds med at madrasserne ikke også fremtræder rene. Det blev desuden oplyst at patienterne informeres om denne procedure. Der er således alene tale om et æstetisk problem. Ledelsen oplyste desuden at afdelingen selv havde bragt dette forhold op over for sygehusdirektøren, og at der var lavet en plan om udskiftning af madrasser i 67 senge. Så vidt jeg forstod, forelå der endnu ikke nogen afklaring på forholdet i anledning af henvendelsen til sygehusdirektøren.

Jeg anmoder om oplysning om hvad der videre er sket i anledning af henvendelsen til sygehusdirektøren.

Jeg har noteret mig at der er lavet en plan for udskiftning af madrasser i 67 senge, og beder om en kopi af denne plan.

På denne baggrund og på baggrund af det oplyste om at madrasserne renses efter hver patients brug, foretager jeg mig ikke mere vedrørende spørgsmålet om madrassernes stand.

Patienten som klagede over at madrasserne fremtrådte uhygiejniske og i dårlig stand, og en anden patient klagede endvidere over at der på afdelingen manglede nøgler til skabe på sengestuerne således at ikke alle patienter kan låse deres personlige ting inde. Ledelsen oplyste at ledelsen var bekendt med problemet der var særligt stort netop på inspektionstidspunktet på grund af overbelægningen som følge af ombygningen af afdelingen. Ledelsen oplyste at det forekommer at patienter glemmer at aflevere nøglerne når de udskrives, og at der ikke altid er en ekstra nøgle hvorfor der kan gå et par dage før en ny patient får en nøgle. Mangler der en nøgle, skal den bestilles med det samme. Hertil kommer at afdelingen ikke ønsker for mange nøgler i omløb, men ledelsen er enig i at alle patienter skal have deres egen nøgle. Indtil patienten selv får en nøgle, tilbyder personalet indelåsning af personlige ejendele. Ledelsen lovede at undersøge hvor mange nøgler der manglede på afdelingen, og sikre at manglende nøgler blev bestilt hvis dette ikke allerede var sket.

Det er efter min opfattelse vigtigt stedse at være opmærksom på at der er nøgler til skabene, herunder at udskrevne patienter afleverer deres nøgler, således at patienterne kan låse deres ting inde. Jeg beder ledelsen om at overveje mulighederne for at indføre en procedure der sikrer at der altid er det nødvendige antal nøgler til pa-

tienternes skabe, og at meddele mig resultatet af disse overvejelser.

Afsnit 809 (lukket)

Afsnit 809 er ombygget og har kun enestuer. Afsnittet er indrettet til 11 patienter, men under ombygningen af det ene af de andre lukkede afsnit havde afsnittet gjort plads til 14 patienter ved indsættelse af en ekstra seng på nogle af stuerne der således midlertidigt fungerede som tosenngsstuer. På tidspunktet for inspektionen var der (dog kun) 10 patienter på afsnittet.

Stue 5 og 9 blev besigtiget. De er henholdsvis ca. 8 og ca. 10 m² og har begge eget bad og toilet. Stuen på 8 m² virkede lidt trang.

Afsnit 810 (lukket)

Afsnit 810 har plads til 11 patienter og var på inspektionstidspunktet endnu ikke ombygget/istandsat. Stue 6 og 8 blev besigtiget.

Stue 6 er en tosenngsstue på ca. 18 m² hvor der på inspektionstidspunktet var indlagt én patient. Patienten viste mig bl.a. undersiden af den ene skabslåge som der var skrevet en del på.

Stue 8 er en firesenngsstue på ca. 25 m². På tidspunktet for inspektionen var der dog kun tre senge på stuen, og det blev oplyst at der normalt kun er tre patienter på stuen. På tidspunktet for inspektionen var der (kun) to patienter på stuen. Madrassen på den seng der ikke var i brug, så meget beskidt ud – ligesom de besigtigede madrasser på afsnit 803.

Stuerne er kun i meget begrænset omfang udsmykket. Kun få steder er stuerne personligt indrettet, hvilket kan skyldes den korte tid patienterne er indlagt. Den begrænsede udsmykning kombineret med de højtsiddende vinduer gør at stuerne virker lidt mørke og nøgne.

3.2.2. Fælleslokaler

Afsnittene er som nævnt ens i opbygningen, og det følgende gør sig således gældende for alle afsnittenes fælleslokaler:

Opholdsrum

Hvert afsnit har et stort åbent opholdsrum ved indgangen til afsnittet. Der er meget højt til loftet og synlige loftsbjælker. I den ene side er der et stort vinduesparti ud mod terrassen og haven, i den anden side et vinduesparti og en dør ind til afsnittets spisestue.

Opholdsrummene er møbleret med to borde med stole. Der er en reol med spil og musikanlæg og på afsnit 801 tillige et akvarium. En lav væg på afsnit 809 gør at man ved det ene bord kan sidde lidt afskærmet fra resten af opholdsrummet som man skal igennem for at komme til afsnittets andre rum.

Væggene er malet i friske farver og udsmykket med billeder. Der var endvidere pyntet op til jul.

På afsnit 801 er opsat et skilt som oplyser at der må ryges i opholdsrummet. Rygning er ikke tilladt i opholdsrummene på de afsnit der (efter ombygningen) har et særskilt rygelokale, hvilket på inspektionstidspunktet indtil videre kun gjaldt afsnit 809.

Det blev under inspektionen oplyst at der i forbindelse med den igangværende og forestående ombygning vil blive malet i lysere farver, og at de store opholdsrum vil få mere lys ved fjernelse af en del af udhængt. Bjælkerne i loftet vil blive malet hvide, og der etableres en anden belysning. (Det gælder ikke afsnit 809 der var ombygget).

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Spisestuer

Fra opholdsrummene er der som nævnt adgang til spisestuen. I glaspartiet ind mod opholdsrummet er der opsat persiener. Der er fire mindre borde med stole samt et væghængt tv. På den ene væg angiver en stor tavle hvilke møder og aktiviteter der er planlagt for hver dag. Også i spisestuerne gør de højtsiddende vinduer at der virker mørkt.

Det er ikke tilladt at ryge i spisestuerne.

Gangarealer

Gangene hvorfra der er adgang til afsnitte-nes sengestuer, aktivitetsrum, bad og toilet, er malet i forskellige farver. På nogle afsnit er de udsmykket med billeder. På afsnit 809 er lidt af gangarealet ud for nogle af sengestuerne i forbindelse med ombygningen af afdelingen inddraget til badeværelset, og gangen brydes således af disse fremspring. På nogle af gangene var der pyntet op til jul.

En patient på afsnit 809 foreslog at gangen blev malet i andre farver og udsmykket med billeder. Ledelsen oplyste at der ikke er planer om (yderligere) istandsættelse af dette afsnit som netop var ombygget. I forbindelse med ombygning af de andre afsnit vil der som nævnt blive malet i lysere farver.

Jeg har i brev af 21. december 2004 tilkendegivet over for ledelsen at jeg går ud fra at ledelsen ved næste malemæssige istandsættelse af afsnit 809 vil overveje et andet farvevalg. Jeg har samtidig viderebragt patientens ønske om udsmykning.

| Jeg anmoder om oplysning om hvad det har givet anledning til.

På samme afsnit er der etableret en ekstra dør i den bagerste ende af gangen. Dette giver mulighed for at skærme de (fire) patienter der bor for enden af gangen, fra de øvrige patienter. Det blev oplyst at døren kun har været låst én gang, men at den indimellem lukkes.

Rygelokale

På afsnit 809 er der indrettet et separat rygelokale som er det eneste sted der må ryges på dette afsnit. Der er tale om et mindre rum med bord og stole. Der er ikke mulighed for andre aktiviteter i rummet idet det ikke er meningen at patienterne skal opholde sig derinde i længere tid. Luften i rummet bar tydeligt præg af at der ryges meget.

En patient klagede over at det ikke er muligt at foretage en tilstrækkelig udluftning i rygerummet på dette afsnit. Han efterlyste

endvidere grønne planter i stedet for de kunstige planter som er i rummet.

Ledelsen oplyste at ledelsen er opmærksom på de utilstrækkelige muligheder for udluftning i dette rum. Af denne grund bygges rygerummene større på de andre afsnit (som var under ombygning) ligesom udsugningen ville blive bedre i disse rum. Arkitekten vil finde en løsning vedrørende disse rum og herefter se på hvordan udsugningen i rygerummet på afsnit 809 kan forbedres.

I forbindelse med mit svar til patienten bad jeg ledelsen om at underrette mig om hvilken løsning der findes på problemet. Jeg har endnu ikke modtaget sådan underretning.

Jeg har noteret mig at der i forbindelse med ombygningen vil blive indrettet større rygerum i de ombyggede afsnit, og at afdelingen herefter vil se på mulighederne for forbedring af rygerummet på afsnit 809. Jeg afventer afdelingens underretning om udfaldet heraf.

Andre fællesrum

På afsnit 801 er der et grupperum til brug for afsnittets seks dagpatienter. Det er indrettet i en tidligere firesengsstue. De andre åbne afsnit har fortsat sengestuer (og har dermed plads til flere indlagte patienter, jf. ovenfor). Grupperummet er indrettet som et almindeligt opholdsrum med sofaer, borde og stole. Der er tillige en håndvask i rummet. Rummet bruges også til arbejdsrum og besøgsrum.

En patient på afsnit 803 oplyste at flere patienter på dette afsnit var utilfredse med rengøringen. Jeg tilkendegav over for patienten at jeg ikke under rundgangen i afdelingen havde fået opfattelsen af at rengøringen var et problem – om end den nok kunne blive bedre. Ledelsen oplyste at ledelsen var enig i at rengøringen ikke altid er optimal, men det var ledelsens opfattelse at den høje belægning betyder at presset på afdelingen er meget højt, så det kunne være svært at holde

den sædvanlige standard. Ledelsen oplyste desuden at alle afsnit rengøres én gang i døgnet.

Som nævnt fik jeg ikke under rundgangen i afdelingen indtryk af at rengøringsstandarden er et problem. På baggrund af det oplyste om at der gøres rent på alle afsnit hver dag, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

En patient på afsnit 809 syntes at vinduerne trængte til at blive pudset. Ledelsen oplyste at afdelingens vinduer pudses med faste intervaller. I brevet til patienten nævnte jeg at vinduerne nogle steder trængte til at blive vasket/pudset, men at jeg – da der er en fast procedure herfor – ikke havde grundlag for at foretage mig mere vedrørende dette forhold.

3.2.3. Toilet- og baderum

Afsnit 801 og 810 har toiletter og baderum på gangen, fælles for alle patienter på de respektive afdelinger, mens patienterne på afsnit 809 har eget bad og toilet i tilknytning til enestuerne.

På afsnit 801 og 810 er der et rum med håndvask og spejl og adgang til tre båse med toilet, håndvask og spejl. Ligesom på stuerne er der sæbedispensere og papirhåndklæder. Ved siden af toiletrummene er der to bruserum.

Der er ligeledes et stort, handicapegnet badeværelse med bruser og toilet. Der er armstøtter på hver side af toilettet og to brusestole, én der er fastgjort på væggen ved bruseren, og én der kan flyttes.

Toilet- og baderummene har hvide fliser og fremstod rene og pæne.

På afsnit 809 er der som nævnt eget bad og toilet til alle enestuerne. For nogle af badeværelsernes vedkommende er der inddraget lidt af gangarealerne. Der er bruser, toilet med armstøtte, håndvask, spejl og hylde samt sæbedispenser og papirhåndklæder.

Væggene er beklædt med vinyl, og der er mange synlige rør.

Også de badeværelser som jeg så på dette afsnit, fremstod rene og pæne.

3.2.4. Aktiviteter

Afdelingen råder over en fælles aktivitetsfløj (kaldet Oasen) og forskellige aktivitets- og motionsrum på de enkelte afsnit. Det er i en redegørelse fra ledelsen som er citeret i tilsynets rapport, anført at patienterne fra de lukkede afsnit har mulighed for at deltage i aktiviteterne i aktivitetsfløjen afhængig af patienternes interesser og tilstand. Jeg går ud fra at det fortsat forholder sig sådan.

I Oasen er der cykel- og snedkerværksted, keramikværksted og malerværksted. Det blev oplyst at især cykelværkstedet er populært.

Der er desuden en café med tilhørende køkken. Patienterne tilbereder sammen med personalet kager og sandwich der sælges i caféen. Caféen har ikke til formål at tjene penge, og priserne er således lave. Caféen har åbent på faste tidspunkter og er meget populær. Der er tradition for banko i caféen hver tirsdag, og den benyttes også to gange om året til fester hvor også tidligere indlagte patienter kan deltage.

Caféen er delt op i en ryger- og en ikke-rygerafdeling. Til caféen hører også en gårdhave med nyere borde og bænke i træ. Såvel caféen som gårdhaven fremstod meget hyggelig.

Af afdelingens informationsfolder fremgår det at det er muligt for patienterne i caféen at få adgang til internettet og sende og modtage mails.

I Oasen er der endvidere bl.a. bordtennisbord, klaver og billardbord samt en mindre gymnastiksal med bolde, kondicykler og forskellige redskaber.

Alle afsnittene råder over et eller flere aktivitets- og motionsrum.

Aktivitetsrummene er indrettet med sofa-grupper, tv og musikanlæg. På afsnit 809 er der tillige et bordfodboldspil og en kondicy-

kel. I et aktivitetsrum på afsnit 801 kunne patienterne lave silkemaling og nøgleringe mv. til eget brug. I dette aktivitetsrum må der ikke ryges, mens rummet på afsnit 809 var indelukket og lugtede af røg (på trods af at der på dette afsnit alene må ryges i rygerummet).

Motionsrummene er udstyret med mange forskellige redskaber, f.eks. ribber, kondicykler, vægte, bolde, bordtennisbord og (på afsnit 801) trampolin. På væggen er opsat vejledninger med forskellige øvelser mv.

Det blev oplyst at patienterne selv kan træne i rummet, men at fysioterapeuter også træner med patienterne og udarbejder træningsprogrammer mv. til dem.

På afsnit 809 var motionsrummet i ombygningsperioden indrettet som sengestue med to senge adskilt af et sammenklappet bordtennisbord. Rummet havde lige været brugt som sengestue, men blev ikke benyttet hertil på inspektionsdagen. Det blev oplyst at det blev brugt som sengestue tre-fire gange om ugen.

Motionsrummet på afsnit 810 blev ikke besigtiget da det efter det oplyste på dette tidspunkt blev brugt som sengestue.

Om inddragelsen af motionsrummene til sengestuer henviser jeg til afsnit 5.1.

På afsnit 809 er der et træningskøkken. Knivene er altid låst inde. Det hænder dog at bestik, herunder en kniv, forsvinder. I så fald iværksættes en større eftersøgning.

Afdelingen har tillige en festsal som er et stort rum med en scene og højt til loftet. Festsalen bruges, foruden til fester, bl.a. til boldspil (f.eks. floorball), personalemøder, undervisning og dans og musik.

Der foregår forskellige aktiviteter på afdelingerne og på tværs af afdelingerne. Det er begrænset hvor mange ad gangen der kan (og vil) deltage i de enkelte aktiviteter, og gennemførelse af nogle af aktiviteterne forudsætter også at der er et vist antal deltagere. Aktiviteterne omfatter (som allerede til dels nævnt ovenfor) bl.a. praktiske opgaver, bagning, løb i løbehold, silkemaling, frem-

stilling af nøgleringe mv., floorball i festsalen, konditionstræning i kondirum mv. Nogle patienter har dog restriktioner der udelukker dem fra nogle aktiviteter.

En af de patienter jeg talte med fra et lukket afsnit, efterlyste flere aktiviteter og nævnte som eksempler muligheden for at patienterne i små grupper kan tromme, cykle, gå ture, kaste med bold, bage, gøre rent, rydde op og dyrke vægtløftning.

Ledelsen oplyste at de fleste af de nævnte aktiviteter allerede findes, men at nogle af dem forudsætter at patienterne har tilladelse til at forlade afdelingen. Ledelsen oplyste endvidere at baigning finder sted et par gange om ugen på afsnittene. Mulighederne for vægtløftning afhænger af en konkret vurdering i de enkelte tilfælde idet vægtstænger kan benyttes som våben. Ledelsen tilføjede at afdelingen som helhed har stor succes med motion på afdelingen.

Jeg anmoder afdelingen om nærmere at beskrive de aktiviteter som patienterne på henholdsvis de åbne og – navnlig – de lukkede afsnit har mulighed for at deltage i, og herunder oplyse hvor ofte de finder sted.

Det blev desuden oplyst at afdelingen på inspektionstidspunktet var i færd med at indkøbe aktivitetstårne til de patienter der er fikserede.

Jeg anmoder afdelingen om at oplyse nærmere om disse tårne og de erfaringer som afdelingen indtil videre har haft med tårnene.

Af psykiatrilovens § 2 som er citeret under pkt. 5.3, fremgår det at sygehusmyndigheden skal tilbyde sygehusophold mv. som svarer til god psykiatrisk sygehusstandard, herunder med hensyn til bl.a. 'beskæftigelses-, uddannelses- og andre aktivitetstilbud'.

Jeg beder afdelingen om at oplyse nærmere om mulighederne for uddannelse under ophold på afdelingen.

3.2.5. Modtagelse

Afdelingens modtagelse/skadestue (afsnit 838) består af to tosenstuer, et lille opholdsrum, et venteværelse/rygelokale og et undersøgelses-/samtalværelse med en briks. Der er tillige en telefonboks på gangen. Det er, som tidligere nævnt, planen at modtagelsen skal slås sammen med et andet (åbent) afsnit som herefter vil være et åbent udrednings- og modtageafsnit. Det nye modtageafsnit vil dog fortsat have to tosenstuer.

I modtagelsen kan en person overnatte uden at være indlagt, men vedkommende skal i så fald vurderes af en læge. En patient kan også efter aftale være indlagt i modtagelsen med henblik på f.eks. at blive overflyttet til åbent afsnit dagen efter, og enkelte patienter kan også være indlagt i modtagelsen eksempelvis i to døgn med henblik på af-rusning. Personen oplyses om hvorvidt den pågældende er indlagt eller ej.

3.2.6. Øvrige lokaler mv.

Afdelingen har et rum til elektrochokbehandling som anvendes ca. 330 gange om året. Behandling kan foregå tvangsmæssigt, men det sker dog kun sjældent. I gennemsnit får en patient 8-10 behandlinger, men i svære tilfælde (ved svære depressioner og over for nogle gerontopsykiatriske patienter) gives der op til 33-36 behandlinger. Nogle patienter reagerer atypisk.

Rummet er delt i to rum hvor behandling sker i det ene (og kun tager ca. 10 minutter), mens opvågning sker i det andet rum (hvor patienten opholder sig ca. en halv time). Afdelingen fik i januar 2005 helt nye (de nyeste) apparater med pc-skærm mv.

3.2.7. Udendørsområder

Fra opholdsrummene på alle afsnit er der udgang til en gårdhave. Jeg besøgtede gårdhaverne på afsnit 801 og 809.

Gårdhaverne har fliser, buske og træer samt et lille græsareal. Et tagudhæng gør at en del af terrassen er overdækket.

Der er borde og bænke af lidt ældre dato. Om sommeren er der mulighed for at patienterne kan dyrke grøntsager mv. i en urtehave. På afsnit 809 stod tillige en stor grill.

Afsnit 809 har en græsplæne med to fodboldmål. Haven er indhegnet. Der er principielt mulighed for indkig i haven, men det blev oplyst at ingen i praksis færdes umiddelbart på den anden side af hegnet som støder op til bosteder der anvendes af Københavns Amt til psykisk udviklingshæmmede.

Det er naturligvis uheldigt at uvedkommende har mulighed for at se ind i haven. Jeg har imidlertid noteret mig at der ikke er almindelig færdsel på den anden side af hegnet, og jeg foretager mig derfor ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

3.2.8. Sammenfatning vedrørende de bygningsmæssige forhold mv.

Efter ombygningen af de lukkede afsnit og indretningen af et åbent afsnit til udrednings- og modtageafsnit vil der som tidligere nævnt være 71 enestuer, mens resten fortsat er flersengsstuer. Der er ikke aktuelle planer om ændring af disse stuer til enestuer, men der søges, som nævnt i pkt. 3.1, løbende om penge til forbedring af de fysiske rammer.

Over halvdelen af patienterne har således enestue, men afdelingen har fortsat flersengsstuer, dog primært tosengsstuer. Alle patienter på lukket afsnit har dog enestue når ombygningen er tilendebragt.

To af patienterne på firesengsstuen på afsnit 803 (hvor der i tilfælde af overbelægning kan anbringes fem patienter) tilkendegav at de fire patienter der på daværende tidspunkt var på afdelingen, kom godt ud af det med hinanden, og at det derfor gik godt at

bo så mange sammen, men at det var ubehageligt at bo mange sammen i perioder hvor patienterne har det dårligt. Det er vanskeligt at have besøg på stuen når der skal tages hensyn til tre eller fire andre patienter.

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. Det skete også i forbindelse med tilsynets besøg den 26. april 1999 på Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling, hvor tilsynet som tidligere nævnt dog udelukkende besøgte de lukkede afsnit.

Jeg har noteret mig at der efter ombygningen vil være enestuer med eget bad og toilet på alle de lukkede afsnit, men på linje med det af tilsynet anførte må jeg anse det for en mangel at der fortsat efter ombygningen findes flersengsstuer (på de åbne afsnit), og at stuerne ikke har eget toilet og bad.

Jeg har ovenfor under pkt. 3.2.2 noteret mig at der i forbindelse med ombygningen vil blive indrettet større rygerum i de ombyggede afsnit som ligeledes vil blive malet i lysere farver.

Som jeg tilkendegav under inspektionen, er mit indtryk af de bygningsmæssige forhold naturligvis præget af den omstændighed at der på tidspunktet for inspektionen pågik ombygninger med overbelægning og inddragelse af motionsrum til sengestuer til følge (jf. pkt. 5.1).

De bygningsmæssige forhold som beskrevet ovenfor, herunder vedligeholdelsestanden af de besøgtede lokaliteter, giver mig ikke anledning til yderligere bemærkninger.

4. Samtaler med enkelte patienter

Under inspektionen havde jeg samtaler med seks patienter som alle havde ønsket en samtale med mig.

Samtalerne gav dels anledning til at konkrete spørgsmål blev taget op med ledelsen under inspektionen, dels til konkrete sager. Alle patienterne har modtaget separat svar som opfølgning på samtalerne. Nogle af de spørgsmål som patienterne rejste, er nævnt de relevante steder i denne rapport.

5. Andre forhold

5.1. Overbelægning mv.

I ombygningsperioden, der som tidligere nævnt forventes helt færdig i august 2005, har der på nogle afsnit været flere patienter end afsnittene er beregnet til. Der har været op til 14 patienter på de lukkede afsnit der er normeret til 11 patienter. Det har betydet at det til tider har været nødvendigt at inddrage kondirummet til sengestue hvilket nogle af patienterne klagede over. De fremsatte ønske om at kunne benytte kondirummet på det andet lukkede afsnit når kondirummet på deres egen afdeling var inddraget til sengestue.

En af patienterne på firesengsstuen på afsnit 803 bemærkede at det var hendes opfattelse at ombygningsarbejdet på afdelingen og den deraf følgende overbelægning skabte uro og en vis sårbarhed blandt personalet. Hun oplyste at denne uro forplanter sig til patienterne fordi personalet ikke har samme overskud til at tage sig af patienternes problemer og tale med dem.

Ledelsen var enig i at ombygningen på afdelingen medførte nogen uro blandt personalet, og at denne uro naturligvis var uheldig. Ledelsen oplyste at ledelsen havde valgt at udvide (det lukkede) afsnit 809 og (det åbne) 803 med både flere patienter og mere personale i ombygningsperioden for ikke at skulle afvise patienter. Det er svært at undgå sådan uro på de afsnit hvor personalet fra det afsnit der var under ombygning, midlertidigt var tilknyttet, da det tilførte personale og det faste personale ikke var vant til at arbejde sammen.

Ledelsen oplyste endvidere at det som følge af overbelægningen på grund af den

igangværende ombygning havde været nødvendigt at anvende kondirummet som almindelig sengestue. Indtil dagen før inspektionen havde det dog været muligt at benytte rummet når det ikke blev anvendt som almindelig sengestue, men der var nu faste senge i rummet (på afsnit 809), og som følge heraf måtte rummet heller ikke længere benyttes når det ikke blev anvendt som sengestue. Det ville i stedet blive muligt at benytte kondirummet på det andet lukkede afsnit (810) indtil ca. 1. april 2005 hvor ombygningen af de andre lukkede afsnit forventedes at være færdig; dog ikke for patienter som ikke havde tilladelse til at forlade afsnittet. Ledelsen understregede at motionsrummene ikke generelt bruges som sengestuer, men at der var tale om en overgangsperiode på grund af ombygningen.

Jeg har ingen bemærkninger til at ledelsen for ikke at afvise patienter har valgt at udvide de nævnte afsnit med flere patienter i ombygningsperioden. Da der er tale om en midlertidig situation i denne periode, foretager jeg mig ikke mere vedrørende denne udvidelse af antallet af patienter på afsnittene.

På baggrund af det oplyste om at det som følge af beslutningen om permanent opstilling af senge i motionsrummet på afsnit 809 i ombygningsperioden ville blive muligt for patienterne på afsnit 809 at benytte motionsrummet på afsnit 810, går jeg ud fra at motionsrummet på dette afsnit fra dette tidspunkt ikke længere er anvendt som sengestue.

Det er naturligvis uheldigt hvis de indlagte patienter fratages muligheden for benyttelse af en aktivitet i et fællesrum på grund af inddragelse af fællesrummet til sengestue. Da der er tale om en midlertidig foranstaltning på grund af ombygningen som for de lukkede afsnits vedkommende nu ifølge planen skulle være tilendebragt, og under henvisning til det oplyste om beslutningen om at patienterne (på

afdeling 809) ville få tilbud om at komme over på den anden afdeling, medmindre de ikke har tilladelse til at forlade afdelingen, foretager jeg mig ikke mere vedrørende det forhold at kondirummet på dette afsnit midlertidigt har været inddraget til sengestue. Jeg bemærker dog at jeg går ud fra at afdelingen har været opmærksom på at tilbyde alternative aktiviteter til de retslige patienter som på grund af manglende tilladelse til at forlade afdelingen ikke har kunnet få tilbud om at benytte kondilokalet på det andet afsnit under ombygningen.

Om belægningen generelt blev det oplyst at den gennemsnitlige belægningsprocent er lidt over 96. Den ønskede belægningsprocent er 95. Det blev desuden oplyst at det kan føles som overbelægning selv om der faktisk ikke er det, idet de enkelte afsnit er nødt til at sammensætte patienterne efter køn, alder mv. Patienter der har fået tildelt en enestue, får derfor også at vide at de ikke er garanteret at kunne få lov til at blive på denne enestue. Det vurderes således løbende hvem der kan/skal være sammen, og de patienter der ikke har enestue, flyttes rundt hvis det anses for mest hensigtsmæssigt. Det blev i den forbindelse oplyst at de enkelte patienter spekulerer meget over hvorfor det netop er dem der bliver flyttet. Personalet i de åbne afsnit er meget opmærksomme på dette forhold.

§ 71-tilsynets rapport indeholder også et afsnit om belægningen på dagen for tilsynets besøg og udviklingen fra 1996 til 1. kvartal af 1999. Det fremgår heraf at der i hele denne periode var en belægningsprocent på over 100 på de åbne afsnit (op til 116 %), og at der i 1998 og for det ene lukkede afsnits vedkommende tillige i 1. kvartal af 1999 var en belægningsprocent på over 100. Set under et havde afdelingen i perioden en belægningsprocent på mellem 103 og 108. I (hvert fald i) denne periode var der således tale om et generelt problem med hensyn til overbelægning.

Det blev oplyst at der i forbindelse med akut opstået overbelægning placeres flere patienter på stuerne end de er beregnet til.

En af patienterne på en tosenstue på afsnit 801 hvor der på tidspunktet for inspektionen på grund af overbelægning var indsat en ekstra seng, oplyste under inspektionen over for mig at det ikke gik godt med at bo tre personer på stuen, og at hun af denne grund tit sov hos sin kæreste i stedet.

Jeg har forståelse for patientens synspunkt, men det giver mig ikke i sig selv anledning til bemærkninger at der i tilfælde af akut opstået overbelægning – i stedet for inddragelse af fællesrum – placeres flere patienter på stuerne end de er beregnet til. Jeg går ud fra at afdelingen i den sammenhæng er meget opmærksom på hvorledes patienterne sammensættes på stuerne, jf. også det af afdelingen oplyste ovenfor om at det løbende vurderes hvilke patienter der kan/skal bo sammen.

Efter min opfattelse bør der ikke være to patienter på enestuerne, og patienter bør ikke være placeret på gangen. Hvis dette ikke kan undgås, bør de største af afdelingens stuer benyttes til dobbeltbelægning, og en placering på gangen bør være så kortvarig som muligt.

Jeg går samtidig ud fra at H:S stedse er opmærksom på at søge at sikre at der til enhver tid er et tilstrækkeligt antal sengepladser til rådighed.

5.2. Aflåsning, herunder skærmning, og forholdene for frivilligt indlagte

Patienterne låses ikke inde på deres stuer. Det blev oplyst at de selv har nøgle til deres stuer.

På afdeling 809 som er et lukket afsnit, er der som nævnt under pkt. 3.2.2 mulighed for at aflåse en dør på gangen således at de fire sidste stuer skærmes fra de øvrige.

Der er for tiden ikke herudover skærmede afsnit, heller ikke i de åbne afsnit, men der bruges personelskærmning i form af fast

vagt. En fast vagt kan arbejde med tæt observation graderet til støtte og hjælp til patienten når denne er sammen med andre patienter, med henblik på at patienten bliver i stand til at afgrænse sig fra de øvrige patienter. På den måde undgås voldsomme eller ubehagelige episoder. Afdelingen anvender indimellem også begrænset udgang af behandlingsmæssige årsager. Det anvendes f.eks. over for maniske patienter i begyndende bedring når vedkommende (kun) kan klare at have udgang i kortere tidsrum. Det kan betragtes som en form for begrænsning af behandlingsmæssige årsager.

Afdelingen har (den 25. april 2003) udarbejdet en instruks om skærmning. Det fremgår heraf at plejepersonalet sammen med de øvrige kolleger kan træffe beslutning om skærmning som en sygeplejeintervention. Det er således ansvarshavende sygeplejerske der i samråd med det øvrige plejepersonale har kompetencen til at træffe beslutning om skærmning. I instruksen er angivet hvornår der træffes beslutning om skærmning, hvad der forstås ved skærmning, mål, handlinger, metode og midler.

§ 71-tilsynet beskæftigede sig også i forbindelse med tilsynets besøg i 1999 med spørgsmålet om skærmning (etablering af afsnit med skærmede enheder med henblik på at muliggøre patienters forbliven på samme afsnit under hele indlæggelsesforløbet). Afdelingsledelsen tilkendegav at indretning af skærmede afsnit var opgivet indtil videre fordi det ville betyde omfattende bygningsmæssige ændringer. Tilsynet tilkendegav herefter at det derfor var positivt at personalet var meget opmærksomt på de problemer der er forbundet med flytninger af patienter mellem forskellige lukkede og åbne afsnit, og at denne opmærksomhed er en nødvendig betingelse for at sikre kontinuiteten i behandlingen internt på afdelingen.

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 – 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 gangareal. Jeg henviser til min opfølgingsrapport af 7. maj 2003 om inspektionen som kan findes på hjemmesiden www.ombudsmanden.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 jeg også oplyste under inspektionen, er indgreb i den personlige frihed eller andre foranstaltninger der griber ind i psykiatriske patienters integritet uden for det lovregulerede område, for tiden genstand for overvejelser hos Folketingets Ombudsmand. Spørgsmålet om blandt andet skærmning vil blive taget op med de relevante myndigheder. I relation til min inspektion af Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling, foretager jeg mig på det foreliggende grundlag ikke noget vedrørende spørgsmålet.

Det blev endvidere oplyst at det forekommer at patienter frivilligt er indlagt på lukket afsnit. De frivilligt indlagte kan bede om at

komme ud, men der foretages en vurdering, og vagthavende læge kan i den forbindelse eventuelt kontaktes. Det kan blive nødvendigt at foretage en tvangstilbageholdelse hvis afdelingen ikke mener at patienten bør forlade afdelingen. Hvis afdelingen ikke mener at en patient bør forlade afdelingen, oplyser afdelingen altid patienten om grunden hertil.

Spørgsmålet om information i forbindelse med frivillig indlæggelse på lukket afsnit er omtalt i tilsynets rapport (punkt 4.9 om information). Det blev fra afdelingsledelsens side bl.a. oplyst at patienten gøres bekendt med hvad indlæggelse på lukket afsnit indebærer, og at det noteres i journalen at patienten er indforstået med indlæggelse på lukket afsnit.

Tilsynet anså indsatsen for at informere patienter (og pårørende) for positiv og bemærkede i øvrigt at navnlig det forhold at hovedparten af patienterne på de lukkede afsnit ikke havde en patientrådgiver eller bistandsværge som kunne informere, rådgive og vejlede dem om forskellige forhold i forbindelse med indlæggelse, ophold og behandling understregede behovet for information om regler og rettigheder mv.

Som jeg oplyste under inspektionen, har Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 i forbindelse med tilsynets inspektioner af psykiatriske hospitaler også beskæftiget sig med spørgsmålet om afdelinger hvor der er både frivilligt indlagte og tvangsindlagte/tvangstilbageholdte patienter. I overensstemmelse med det som tilsynet har tilkendegivet, bør en ordning som den omtalte efter min mening praktiseres således at en patient der indlægges på en psykiatrisk afdeling, og hvor der ikke er tale om at den pågældende er tvangsindlagt eller -tilbageholdt, bør tilbydes en plads på en uaflåst del af den psykiatriske afdeling, at en patient der overgår fra at være tvangsindlagt/tvangstilbageholdt til at være frivilligt indlagt, tilbydes anbringel-

se på en uaflåst del af afdelingen, og at det kun undtagelsesvist bør forekomme at en frivilligt indlagt patient af kapacitetsmæssige grunde ikke tilbydes en plads på en uaflåst del af afdelingen. Sker det, bør patienten hurtigst muligt tilbydes en plads på et uaflåst afsnit.

Det er efter min opfattelse en forudsætning for at den praktiserede ordning er i overensstemmelse med bestemmelserne i psykiatriloven om tvangstilbageholdelse, at det er helt klart for den enkelte patient hvilken retlig status den pågældendes indlæggelse har (frivillig eller tvangsmæssig), at afdelingen er meget opmærksom på at der sker ophævelse af en beslutning om tvangsindlæggelse/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 afdelingen når de måtte ønske det.

Idet jeg på baggrund af afdelingens oplysninger går ud fra at anbringelsen af frivilligt indlagte patienter så vidt muligt administreres i overensstemmelse hermed, har jeg ikke yderligere bemærkninger til spørgsmålet.

Afdelingen har ikke noget fikseringsrum. På de lukkede afsnit findes der bæltter som kan spændes på alle sengene. Når en patient fikseres, sidder der en vagt på stuen, eventuelt efter aftale lige uden for døren, men vagten skal hele tiden kunne se patienten. Døren står kun på klem således at det ikke er muligt for personer der færdes på gangen udenfor, at kigge ind til den fikserede.

Det hænder at patienter der er frivilligt indlagt, fikseres. Afdelingen er bekendt med at der er truffet en afgørelse hvori det er pointeret at det skal efterprøves hvorvidt en patient der er bæltefikseret, opfatter sig som frivilligt indlagt. Afdelingen har altid, og således også før den nævnte afgørelse forelå,

efterprøvet dette, og hvis fikseringen strækker sig ud over 24 timer, betragtes patienten som tvangstilbageholdt medmindre patienten insisterer meget på fortsat at blive betragtet som frivilligt indlagt.

Der er opfølgende psykologsamtaler efter en patient har været fikseret.

På grund af it-problemer var afdelingen endnu ikke overgået til elektronisk indberetning af fikseringer, men dette problem forventedes løst inden for en overskuelig tid. Antallet af fikseringer er nedbragt med 40 % fra 3. kvartal i 2003 til 3. kvartal i 2004.

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 sygehushyge-myndigheden tilbyde sygehushold, behandling og pleje, som svarer til god psykiatrisk sygehushold, 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 Amdsrådsforeningen 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 miljøskift om dagen, herunder mulighed for at komme ud i frisk luft dagligt (side 17 i bemærkningerne).

Alle indlagte på afdelingen har adgang til frisk luft, for de indlagte på de lukkede afsnit i afdelingens egne indre gårdhaver, men afdelingen har indimellem problemer med at leve op til forpligtelsen til at give adgang til frisk luft for patienter der er surrogatanbragte. Haven er en del af afdelingen, og det er derfor overlægen der har kompetencen til at træffe beslutninger med hensyn til adgang til haven, men i sjældne tilfælde sker det at politiadvokaturen udsteder forbud mod bl.a. ophold i haven for patienter der er surrogatanbragte.

Jeg anmoder afdelingen om at uddybe det oplyste om at afdelingen indimellem har problemer med at leve op til forpligtelsen til at give adgang til frisk luft for patienter der er surrogatanbragte.

Jeg forstår i øvrigt det oplyste sådan at der herudover ikke er problemer med at leve op til forpligtelsen til at give adgang til frisk luft i overensstemmelse med det ovenfor anførte. Dette har jeg noteret mig.

5.4. Vejledning efter psykiatrilovens § 3, stk. 2

Efter § 3, stk. 2, i lovbekendtgørelse nr. 849 af 2. december 1998 om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien skal lægen vejlede patienten om formålet med indlæggelsen, opholdet og behandlingen samt om udsigterne til en bedring af helbredstilstanden.

Jeg beder afdelingen om at oplyse hvordan denne vejledning finder sted.

5.5. Patienternes kontakt med læge mv.

Patienten tildeles ved indlæggelsen en behandlingsansvarlig læge som i samråd med patienten inden for det første døgn lægger en foreløbig plan for behandlingen der i løbet af den første uge afløses af en mere langsigtet plan. Dette fremgår af den informationsfolder som afdelingen har udarbejdet. Det fremgår også heraf at selve behandlingen foregår som et samarbejde mellem de

forskellige personalegrupper, dvs. læger, plejepersonale, fysio- og ergoterapeuter, socialrådgiver og psykolog.

Ledelsen oplyste at det er vigtigt at aftaler mellem f.eks. læge og patient holdes, og at patienten altid ved hvad der skal ske, således at der altid aftales en ny samtale ved afslutningen af en samtale. Det er afdelingens politik at det skal være klart for patienten hvad der er grundlaget for en samtale med lægen (og med psykologen), og hvad formålet med samtalen er. Ledelsen oplyste at det – naturligvis – tager tid at opbygge den nødvendige tillid mellem patienten og lægen.

Patienten får ved indlæggelsen tildelt en kontaktperson (hvad også fremgår af informationsfolderen).

Under inspektionen oplyste ledelsen at tildeling af kontaktperson(er) sker efter grundig overvejelse af personalets kompetencer. Ved tildelingen forsøger afdelingssygeplejersken at finde den person blandt personalet der passer bedst til patienten. Hvis kemi ikke passer, er det muligt at skifte kontaktperson.

Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

5.6. Tilkald af politi i forbindelse med udførelse af tvangsforanstaltninger i afdelingen

Jeg har tidligere rejst spørgsmålet om politiets medvirken ved udførelse af tvangsforanstaltninger i psykiatrien over for Justitsministeriet. Justitsministeriet har ved brev af 23. juli 2001 fremsendt en kopi af ministeriets svar af samme dato til Sundhedsministeriet til brug for besvarelsen af spørgsmål nr. 11 af 22. februar 2001 til Tilsynet i henhold til grundlovens § 71. I Justitsministeriets svar til Sundhedsministeriet er blandt andet anført følgende:

...

Det er Justitsministeriets opfattelse, at politiet som et naturligt led i varetagelsen af sine opgaver vil kunne komme personalet til

undsætning og gribe ind, hvis det – i tilfælde hvor sygehuspersonalet undtagelsesvist ikke selv kan håndtere en voldsom patient – er nødvendigt for at afværge en aktuel og konkret fare for enkeltpersoner på hospitalet. Under hvilke betingelser, der kan gribes ind, og med hvilke magtmidler vil bero på de almindelige regler om politiets magt anvendelse uden for strafferetsplejen (retsplejelovens § 108 og straffelovens §§ 13 og 14).

Politiet vil f.eks. kunne anvende fysisk magt til at fastholde en voldsom patient eller til at føre patienten til et egnet lokale på hospitalet på samme måde, som hvis der var tale om detentionsanbringelse af en ureglerlig person uden for sygehusregi. Politiet er i forbindelse med sådanne indgreb ikke undergivet instruktion fra sygehuspersonalet.

Eventuel tvang og behandling efter psykiatriloven i forhold til en sådan patient foretages af sygehuspersonalet i overensstemmelse med lovens regler.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil politiets medvirken til f.eks. fysisk at fastholde en patient i tilfælde, hvor dette er en praktisk forudsætning for, at sygehuspersonalet kan anvende psykiatrilovens midler – herunder bl.a. give en beroligende indsprøjtning eller iværksætte en bæltefiksering – være tilladelig, hvis det er nødvendigt for at afværge en aktuel og konkret fare mod andre – et hensyn, som både det politimæssige regelsæt og det psykiatriske regelsæt har til formål at varetage.

...

Justitsministeriet har desuden oplyst at spørgsmålet er bragt op over for Politikommissionen. Politikommissionen afgav betænkning den 13. december 2001 om politilovgivningen (Betænkning 1410/2002). Betænkningen indeholder ikke noget specielt om politiets adgang til at anvende magt på dette område.

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 indimellem kommer på afdelingen, f.eks. hvis en patient har barrikaderet sig på sin stue. Politiet tilkaldes kun hvis der er tale om farlige situationer.

Politiet kommer ikke med ind på afsnittet ved tvangsindlæggelse af patienter, medmindre patienten er meget voldsom. Det sker ca. to gange om året i gennemsnit.

Når politiet henter og bringer patienter til og fra retsmøde, ankommer politiet som regel i civil og kommer ikke ind i selve afsnittet, men bliver ved døren.

Det blev desuden oplyst at afdelingen har et godt samarbejde med Glostrup Politi.

Det oplyste giver mig ikke anledning til bemærkninger.

5.7. Besøg, visitation og adgang til telefonering

Som nævnt under pkt. 3.1 hænger der i indgangsområdet på hvert afsnit en indrammet husorden der er ens for alle afsnittene, og reglerne heri er gengivet i afdelingens informationsfolder.

Afdelingen har desuden en række instrukser som personalet informerer patienterne om, f.eks. med hensyn til rygning, husdyr, indtagelse af alkohol og euforiserende stoffer under indlæggelsen.

Afdelingen har ikke skrevne interne regler om de begrænsninger og indgreb der kan ske i patienternes personlige frihed under indlæggelsen. Det blev oplyst at afdelingens personale indbyrdes drøfter eventuelle restriktioner, f.eks. i forbindelse med eventuelle problemer, men der er meget få restriktioner. Besøg forhindres normalt ikke, men det kan eventuelt være overvåget. Beslutninger om indgreb træffes på ledelsesplan.

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 pa-

tienternes personlige frihed under indlæggelsen. 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. Og reglerne omfatter også tvangsindlagte og tvangstilbageholdte patienter.

Jeg anbefalede under inspektionen afdelingen at udfærdige skriftlige regler. Ledelsen erklærede sig enig i at der burde være sådanne regler, og oplyste at H:S og Københavns Amt i fællesskab har arbejdet med at beskrive gråzoneområder. Der er sendt en rapport til ministeren som vil indgå i det videre arbejde med revision af psykiatriloven. H:S har i brevet af 11. maj 2005 oplyst at der er tale om et projekt vedrørende ekstralegal 'skjult' tvang som Indenrigs- og Sundhedsministeriet har finansieret.

H:S har desuden oplyst at H:S Sundhedsfaglige Råd for Psykiatri efter opfordring fra direktionen i H:S har igangsat et arbejde med udformning af regler om husorden på de psykiatriske afdelinger i H:S-området.

Forslag om revision af psykiatriloven skal som tidligere nævnt fremsættes for Folketinget i folketingsåret 2005-6, jf. lovens § 46.

Da der således vil gå nogen tid endnu før der foreligger centralt fastsatte regler om anvendelse af begrænsninger og indgreb i patienternes personlige frihed under indlæggelsen, opretholder jeg min anbefaling til afdelingen om at udfærdige (lokale) generelle retningslinjer herom, og som lovet under inspektionen vedlægger jeg til inspiration interne regler som er udfærdiget af psykiatrisk afdeling i Vejle.

Jeg beder om underretning om hvad min anbefaling giver anledning til.

Jeg beder desuden H:S om at underrette mig om hvornår de regler om husorden på de psykiatriske afdelinger i H:S-området som H:S Sundhedsfaglige Råd for Psykiatri efter opfordring fra direktionen i H:S er i færd med at udfærdige, kan forventes at foreligge, og sende mig en kopi heraf når de foreligger.

Afdelingen har ikke lokaler der er særligt indrettede til at modtage besøg i. Besøg på de lukkede afsnit foregår som udgangspunkt på stuen, men kan også foregå i afdelingens fællesrum. Der er dog mulighed for at anvende træningskøkkenet som besøgsrum, og besøg af besøgende med mindreårige børn afvikles indimellem i terapirummet der er placeret på den lange gang. I informationsfolderens afsnit om husordenen der som tidligere nævnt er sat op i en ramme på hvert afsnit, er oplysning om afdelingens besøgstider. (Hver dag mellem kl. 14.00 og 20.00, i weekender og på helligdage mellem kl. 10.00 og 20.00 eller efter aftale).

Det blev oplyst at pakker til patienterne åbnes af patienterne i personalets påsyn. Der sker kun censur hvis det er besluttet af politiet (over for patienter der er anbragt i vare-tægtssurrogat).

Jeg går ud fra at afdelingen kun gennemfører visitation ved (særlig) mistanke om at den pågældende patient er i besiddelse af stoffer mv., f.eks. i gentagelsestilfælde ved patienter som afdelingen ved er stofmisbrugere.

På alle afsnittene findes mønttelefoner, og mange patienter har medbragt mobiltelefon. I husordenen opfordrer afdelingen patienterne til ikke at benytte mobiltelefoner i de fælles opholdsrum. Det er tillige tilkendegivet at patienter der ønsker at fotografere andre patienter med f.eks. mobiltelefon, først skal indhente de pågældende patienters samtykke hertil.

Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

5.8. Rygepolitik

Ifølge lov nr. 436 af 14. juni 1995 om røgfri miljøer i offentlige lokaler, transportmidler og lignende, § 2, skal amtsrådet med virkning senest fra den 1. januar 1996 fastsætte bestemmelser om røgfri miljøer på amtets sygehuse mv. Fastlæggelsen af rygepolitikken kan delegeres til de enkelte institutioner mv.

Af afdelingens husorden fremgår det at det er tilladt at ryge i særligt afmærkede områder, men at der i øvrigt er rygeforbud på Hvidovre Hospital.

Det blev oplyst at der fra 1. januar 2005 vil blive indført (totalt) rygeforbud for personalet, uanset hvor på afdelingen de opholder sig, og fra år 2006 tillige for patienter og pårørende. Der vil dog indtil videre blive givet dispensation for de lukkede afsnit hvor der er indrettet/ville blive indrettet særlige rygerum. Disse rum er indrettet/ville blive indrettet uden aktivitetsmuligheder (tv mv.) således at patienterne så vidt muligt kun opholder sig i rummet mens de ryger.

Begrænsningen af rygning til særlige områder fungerer generelt godt. Patienterne påtaler selv over for hinanden hvis der ryges

på steder hvor det ikke er tilladt – og er næsten bedre til det end plejepersonalet.

Det er ikke tilladt for patienterne at ryge på deres stuer. Der dispenseres dog herfra for patienter som er bæltefikseret. De har en fast vagt der kan observere for eventuel brandfare.

Der er ikke restriktioner med hensyn til hvor meget de enkelte patienter må ryge, men hvis en patient ikke vil samarbejde og f.eks. ryger på sin stue selv om det ikke er tilladt, kan cigaretterne inddrages således at patienten skal henvende sig til personalet hver gang han/hun vil ryge. Hvis patienterne har det rigtig skidt, kan der også træffes beslutning om at der kun må ryges i haven.

5.9. Forplejning

Forplejningen til patienterne kommer fra centralkøkkenet på Hvidovre Hospital og er således den samme som gives til hospitalets somatiske patienter, dog uden dessert. I stedet for dessert får patienterne frisk frugt og grønt om eftermiddagen. Afdelingen har ikke specielle kostprogrammer, men der er fokus på diæt og motion. Afdelingen har i forbindelse med 'projekt lukkede afsnit' forsøgt at arbejde med individuelle kost- og motionsplaner for patienter i lukkede afsnit. Motionsplanerne har været velfungerende, men det har været vanskeligt at udarbejde kostplaner idet patienterne har været for dårligt fungerende. I stedet har der været vejledning til afdelingens personale om at bestille ernæringsrigtig kost.

Jeg anmoder om en kopi af eventuelt skriftligt materiale om kost- og motionsplaner.

Der serveres varm mad til frokost og kold mad om aftenen. Ledelsen oplyste at patienterne generelt er tilfredse med maden, men at det er svært at varetage både de ældre og de yngre patienters ønsker samtidig. Ledelsen oplyste endvidere at enkelte åbne afsnit i forbindelse med arbejde med individuelle

motionsprogrammer deltager i et landsdækkende projekt 'Løsninger for livet', og at der på enkelte somatiske afdelinger på Hvidovre Hospital er etableret et projekt hvor patienterne bestiller mad ud fra et menukort. Hvis dette projekt viser sig at være velfungerende, skal det indføres på de øvrige afdelinger, herunder den psykiatriske afdeling.

I forbindelse med inspektionen spiste jeg og mine medarbejdere et måltid svarende til det som patienterne på afdelingen fik den pågældende dag.

5.10. Udskrivningsaftaler og koordinationsplaner

Det blev oplyst at der er patienter der venter på botilbud efter at de er færdigbehandlet. På tidspunktet for inspektionen drejede det sig om tre patienter, hvoraf de to havde ventet i over et år. Den sidste kunne man ikke finde en plads til.

I den forbindelse blev det oplyst at sagsbehandlingen efter servicelovens § 109 e, dvs. flytning til særligt botilbud uden patientens samtykke, er langsommelig – op til 13-14 måneder. Det er kommunen der skal rejse sagen, og det er et problem at få sagerne rejst. Sagsgangen i sager af denne karakter er meget tung.

Det blev desuden oplyst at 90-95 % af indlæggelserne på afdelingen er akutte. Der er ikke en egentlig venteliste til afdelingen, men i distriktspsykiatrien kan der godt være ventetid med henblik på at komme i ambulans behandling. Man lever dog op til H:S' målsætning om behandling inden for 28 dage. Der er således ikke patienter som optager en plads på Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling, mens andre står på venteliste til afdelingen.

Spørgsmålet om udslusning indgik tillige i forbindelse med tilsynets besøg i 1999. Det blev oplyst at det var vanskeligt for afdelingen at finde passende udslusningstilbud hvorfor mange patienter ventede længe på et passende tilbud, ligesom der var patienter

som blev udskrevet til herberger og lignende. Tilsynet anså dette for kritisabelt, men bemærkede samtidig at tilsynet var opmærksomt på at Hovedstadens Sygehusfællesskab allerede var i kontakt med Københavns Kommune, Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, om behovet for tilstrækkeligt mange og differentierede udslusningstilbud i kommunen.

Jeg orienterede under inspektionen afdelingen om at spørgsmålet om det tilstrækkelige antal udslusningspladser indgik i sagen vedrørende min inspektion af Sct. Hans Hospital (hvor et stort antal patienter ventede på en sådan plads). Hovedstadens Sygehusfællesskab har i denne sag bl.a. oplyst at der løbende pågår forhandlinger mellem H:S-direktionen og Københavns Kommune, Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, om løsning af problemet med ventelister til botilbud. Som svar på min anmodning om orientering om hvad der videre var sket med hensyn til etablering af botilbud der kan tilgodeses det aktuelle og det fremtidige behov for udslusning, anførte Københavns Kommune, Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, i brev af 25. januar 2005 følgende:

'Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen kan i den anledning oplyse følgende om status for Københavns Kommunes igangværende planer og projekter vedr. etablering af botilbud for psykisk syge.

Budgetforlig 2005

Der er i forbindelse med indgåelsen af forlig om Københavns Kommunes budget for 2005 opnået enighed om at iværksætte en udbygningsplan for botilbud for psykisk syge og handicappede (tryghedsplanen) med det mål, at ventetiden til en bolig for de to grupper nedsættes til max. 4 måneder i 2007.

Det indgik endvidere i budgetforliget for 2005, at der skal påbegyndes en gennemgribende forbedring af de eksisterende boliger til psykisk syge og handicappede. De nye boliger skal være moderne, tidssvarende boliger, der lever op til kvalitetsstandarderne

på ældreområdet, det vil sige 2-rums boliger med bad/toilet og køkkenfunktion.

Til iværksættelse af udbygningsplan og påbegyndelse af modernisering blev der som led i budgetforliget afsat 26 mill. kr. til anlæg af boligerne i hvert af årene 2005-2008. Det blev endvidere aftalt, at der efterfølgende skal foretages en nærmere analyse af driftsudgifter, der skal indgå i grundlaget for at gennemføre planen.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen er i gang med at detailplanlægge udmøntningen af de afsatte budgetmidler med henblik på efterfølgende politisk stillingtagen. Først herefter vil det ligge klart, hvor mange boliger udbygningen vil komme til at omfatte, men målet er som sagt at nå ned på en maksimal ventetid i 2007 på 4 måneder.

Andre projekter vedr. boliger til psykisk syge

Der er truffet politisk beslutning om at etablere 27 boliger på Lygten, Nørrebro, beregnet til psykisk syge. Der er tale om nybyggeri efter almenboligloven. Boligerne er klar til indflytning i 2007. Boligerne er torumsboliger med bad/toilet og køkkenfunktion. Der er tilknyttet et fællesareal og servicearealer til personalet.

Endvidere er der ved at blive etableret 4 boliger på Københavns Kommunes socialpsykiatriske bocenter Lindegården i Roskilde. Boligerne er beregnet til personer med både en psykisk sygdom og et omfattende misbrug. Boligerne etableres for puljemidler fra Socialministeriet, nærmere bestemt ministeriets Psykiatriaftale 2003 – 2006, og den del af aftalen, der har til formål at styrke den sociale indsats for personer med både en sindslidelse og et misbrug, samt med andre dobbelte diagnoser. Det forventes, at boligerne kan stå klar i 2005. Der er indgået en samarbejdsaftale med H:S/Sct. Hans Hospital om indsatsen over for beboerne i det nye botilbud. Samarbejdet mellem Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen og H:S skal overordnet tilgodeses et fælles behov for at skabe specialiserede botilbud til en målgruppe, som vanskeligt kan placeres i de eksisterende

rende behandlingstilbud og socialpsykiatriske tilbud.

I 2004 er der taget et nyt botilbud i Brønshøj til 4 unge i brug. Målgruppen er unge, som er mellem 18-25 år og har en psykisk sygdom eller psykosociale problemstillinger. Botilbuddet er tilknyttet voksenteamet i Lokalcenter Bispebjerg.

Endvidere er to andre botilbud til ungegruppen ved at blive realiseret. Det ene tilbud er en særskilt ungeenhed i tilknytning til det socialpsykiatriske bocenter Thorupgården på Nørrebro. Botilbuddet omfatter 10 boliger, der indpasses i en af bocentrets etager. Botilbuddet tages i brug primo 2005.

Det andet tilbud er en kollegielignende boenhed med 20 boliger, der etableres i en etage i det tidligere plejehjem i Borgervænget på Østerbro. Boligerne vil blive tilknyttet voksenteamet i Lokalcenter Ryvang, og forventes taget i brug august 2005. Tilbuddet er etableret for midler, som er stillet til rådighed fra Socialministeriets SATS-pulje.

Som det fremgår har Københavns Kommune inden for det seneste års tid truffet en række beslutninger og igangsat en række tiltag med det sigte at gennemføre en massiv udbygning af de socialpsykiatriske botilbud inden for de næste par år. Denne udbygning vil i væsentlig grad afhjælpe den anstrengte ventelistesituation, og dermed også imødekomme behovet for udslusning fra Sct. Hans Hospital.'

I et brev af 1. februar 2005 til kommunen meddelte jeg at jeg lagde til grund at der med den omtalte udbygningsplan i væsentlig grad vil ske en afhjælpning af den anstrengte ventelistesituation, og at jeg herefter ikke foretog mig mere i relation til min inspektion af Sct. Hans Hospital.

Jeg foretager mig (heller) ikke mere vedrørende spørgsmålet i relation til min inspektion af Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling.

§ 3, stk. 4-5, i lovbekendtgørelse nr. 849 af 2. december 1998 om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien har følgende ordlyd:

'Stk. 4. Overlægen har endvidere ansvaret for, at der for patienter, som efter udskrivning må antages ikke selv at ville søge den behandling eller de sociale tilbud, der er nødvendige for patientens helbred, indgås en udskrivningsaftale mellem patienten og den psykiatriske afdeling samt de relevante myndigheder, privatpraktiserende sundhedspersoner m.fl. om de behandlingsmæssige og sociale tilbud til patienten.

Stk. 5. Såfremt en patient, der er omfattet af stk. 4, ikke vil medvirke til indgåelse af en udskrivningsaftale, har overlægen ansvaret for, at den psykiatriske afdeling i samarbejde med de relevante myndigheder, privatpraktiserende sundhedspersoner m.fl. udarbejder en koordinationsplan for de behandlingsmæssige og sociale tilbud til patienten.'

Under inspektionen blev det oplyst at afdelingen ikke laver ikke så mange udskrivningsaftaler som den burde, og det blev oplyst at det (også) hænger sammen med at patienter ikke blot udskrives, men overgives til distriktskykiatrien. Afdelingen har drøftet dette problem meget, og man er enige om at det bør blive bedre. Afdelingen er således opmærksom på problemet, men det har endnu ikke ført til flere udskrivningsaftaler end tidligere.

Overlægen har efter § 3, stk. 4, pligt til at udarbejde skriftlige udskrivningsaftaler mellem patienten, den psykiatriske afdeling samt de relevante myndigheder, privatpraktiserende sundhedspersoner mfl. 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 psykiatrisk afdeling formidler kontakten til de relevante myndigheder.

Efter § 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 'dobbeltdødt').

Jeg har noteret mig at afdelingen er opmærksom på at der skal ske en forbedring med hensyn til at udarbejde udskrivningsaftaler. Selv om det indtil videre ikke har ført til flere udskrivningsaftaler, går jeg ud fra at afdelingen fremover udarbejder udskrivningsaftaler og koordinationsplaner i de situationer hvor loven foreskriver det.

Jeg foretager på denne baggrund ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

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 der bl.a. har 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

På Bispebjerg Hospital er der en særlig afdeling som varetager almen børne- og ung-

domspsykiatri for hele Københavns og Frederiksberg kommuner (H:S-området). På Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling, modtages således kun undtagelsesvis unge under 18 år.

5.12. Orientering af patientrådgivere i forbindelse med tvangsbehandling

§ 27 i lovbekendtgørelse nr. 849 af 2. december 1998 om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien har følgende ordlyd:

'§ 27. Personalet på afdelingen skal give patientrådgiveren enhver oplysning, som er nødvendig for, at denne kan varetage sit hverv på forsvarlig måde. En oplysning, som af lægelige grunde ikke gives til patienten, må heller ikke gives til patientrådgiveren.'

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende (Folketingstidende 1989, tillæg A, spalte 2091):

'... Hvis patientrådgiveren skal kunne udføre sit hverv, er det nødvendigt, at rådgiveren på den ene side modtager relevante lægelige oplysninger om patienten og ikke må nøjes med, hvad denne selv kan og vil oplyse. Det er på den anden side også vigtigt at tage hensyn til patientens egne ønsker og lægernes tavshedspligt. ...'

I § 3, stk. 2, i bekendtgørelsen om tvangsbehandling, fiksering, tvangsprotokoller mv. på psykiatriske afdelinger (nu 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 patientrådgiverne er flinke til at komme i afdelingen. De kommer generelt første gang inden for 24 timer og herefter en gang om ugen. Afdelingen holder møde en gang om året med patientrådgiverne, og de er som regel også altid til stede ved møder i patientklagenævnet. Det blev i den forbindelse oplyst at afdelingen har faste halvårlige møder med nævnet.

Når der anvendes tvang, udleveres der en folder til patienten med oplysning om klage-muligheder mv.

Jeg har noteret mig det oplyste. Jeg går på baggrund af det oplyste ud fra at patient-rådgiverne orienteres i alle tilfælde af tvangsanvendelse hvor der skal udpeges 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 blev oplyst at personalet selv bestemmer om de vil politianmelde overgrebet. Ledelsen vil gerne anmelde hændelsen, men ikke mod personalets ønske. Der er dog kun få anmeldelser. I 2003 var der tre anmeldelser og i 2004 to anmeldelser. Politiet tager anmeldelserne alvorligt.

Det blev desuden oplyst at afdelingen har en instruks på dette område.

Jeg anmoder om at modtage et eksemplar eller en kopi af denne instruks.

Efter min opfattelse er det mest hensynsfuldt over for den forurettede at ledelsen under normale omstændigheder indgiver politianmeldelse, dog med mulighed for at undlade dette af hensyn til den forurettede. Medmindre det fremgår af den nævnte instruks, beder jeg afdelingen om at oplyse hvorvidt det under inspektionen oplyste 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

Afdelingens patientjournaler er låst inde.

Jeg går ud fra at hvert afsnit opbevarer journalerne for egne patienter, og at det

kun er det relevante personale på afdelingen der har adgang (nøgle) til journalerne, men for en ordens skyld beder jeg afdelingen om at oplyse herom.

Som tidligere nævnt indberetter afdelingen på grund af it-problemer (endnu) ikke fikseringer elektronisk, men it-problemerne forventedes løst inden for en overskuelig tid.

Jeg går på denne baggrund ud fra at afdelingen nu har foretaget eller snart vil foretage elektronisk indberetning som foretages ved hjælp af et særligt indtastningsprogram.

Jeg anmoder om oplysning om hvorvidt afdelingen har indført eller vil indføre elektronisk patientjournal (EPJ). Hvis det er tilfældet, går jeg ud fra at det også for disse journalers vedkommende kun er det relevante personale der har eller vil få adgang hertil, men jeg beder for en ordens skyld om oplysning herom.

5.15. Handicaptilgængelighed

Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling, er som tidligere nævnt indrettet i en etplansbygning – der tidligere har været et plejehjem. Der er indrettet handicaptolet og -bad på afdelingen, og der er ikke dørtrin. Kørestolsbrugere kan således færdes i afdelingen.

Jeg har noteret mig disse forhold.

5.16. Patientindflydelse

Ifølge § 30 i psykiatriloven som affattet ved lovbekendtgørelse nr. 849 af 2. december 1998 kan sundhedsministeren fastsætte regler om patientindflydelse på psykiatriske afdelinger.

Med hjemmel i § 30, som bestemmelsen var affattet før revisionen af psykiatriloven der trådte i kraft den 1. januar 1999, udarbejdede sundhedsministeren bekendtgørelse nr. 708 af 20. november 1989 om patientråd og patientmøder på psykiatriske sygehuse og afdelinger – som var gældende på tids-

punktet for inspektionen. Bekendtgørelsen er pr. 1. januar 2005 erstattet af bekendtgørelse nr. 1337 af 15. december 2004 om patientindflydelse på psykiatriske sygehuse og afdelinger.

Af § 1, stk. 2, i den på tidspunktet for inspektionen gældende bekendtgørelse fremgik det at amtsrådet skulle beslutte hvorvidt der på de enkelte psykiatriske sygehuse og afdelinger skulle oprettes patientråd eller afholdes patientmøder.

Ifølge bekendtgørelsens § 1, stk. 4, skulle amtsrådet udfærdige nærmere retningslinjer for oprettelse af patientråd og afholdelse af patientmøder, herunder for antallet af medlemmer i de nævnte organer samt disses virksomhed.

Afdelingen har ikke noget patientråd, men der afholdes patientmøder hver tredje måned hvor alle patienter har mulighed for at deltage.

Jeg anmoder om oplysning om hvorvidt der er tale om møder hvor patienter fra hele afdelingen (alle afsnit) har mulighed for at deltage, eller møder på de enkelte afsnit.

Det fremgår af tilsynets rapport fra 1999 at tilsynet opfordrede til at det i lyset af et ønske fra en patient om at der på hvert afsnit blev holdt et månedligt møde med deltagelse af læger, plejepersonale og andet personale sammen med patienterne, blev overvejet at afholde sådanne møder eller etablere et andet tilsvarende forum hvor spørgsmål vedrørende forholdene på afdelingen kunne drøftes.

Medmindre det fremgår af svaret ovenfor, anmoder jeg om underretning om hvad tilsynets opfordring gav anledning til. Hvis der ud over ovennævnte møder hver tredje måned afholdes møder med patienterne på de enkelte afsnit, beder jeg (herunder) om oplysning om hvor ofte det sker.

Som nævnt er bekendtgørelsen om patientråd og patientmøder på psykiatriske sygehuse og afdelinger pr. 1. januar 2005 erstattet af bekendtgørelse nr. 1337 af 15. december 2004 om patientindflydelse på psykiatriske sygehuse og afdelinger. § 1 i denne 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.’

Jeg anmoder afdelingen om at sende mig en kopi af de bestemmelser som afdelingen har udfærdiget eller udfærdiger i medfør af denne bestemmelse.

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 afdelingen modtaget seks (anonymiserede) behandlingsplaner for patienter på afdelingen (fire fra to lukkede afsnit og to fra et åbent afsnit).

Behandlingsplanerne giver ikke anledning til bemærkninger.

5.18. Euforiserende stoffer og alkohol

Det fremgår af afdelingens husorden at det ikke er tilladt at drikke alkohol eller indtage euforiserende stoffer på hospitalets område.

Det blev oplyst at nogle af patienterne har et sidemisbrug af alkohol eller stoffer hvilket kan give problemer. Under rundgangen blev det på afsnit 801 oplyst at der ikke var problemer med stoffer på dette afsnit. Spørgsmålet blev i øvrigt ikke drøftet nærmere.

I forbindelse med tilsynets besøg på afdelingen oplyste afdelingen at der af og til er problemer med patienters misbrug af narkotika på afdelingen, men at et sådant misbrug langt overvejende er relateret til få patienter. Det blev oplyst at afdelingen – med henblik på at forebygge et sådant misbrug og at sikre at enkelte patienters misbrug ikke begrænser andre patienters behandling og aktiviteter – har en procedure der træder i kraft når personalet bliver opmærksomt på et sådant misbrug. Det er anført at der i afsnittet tages stilling til om patienten kan have udgang, eventuelt med ledsagelse. Hvis patienten har udgang alene, indgås der aftaler med patienten om visitation ved tilbagekomsten til afsnittet. Der tilbydes desuden overvåget besøg med henblik på at hindre muligheden for indsmugling af stoffer. Endelig er det anført at narkotika eller andre stoffer der findes i afsnittet eller i forbindelse med visitation, sendes til destruktion på apoteket.

Jeg anmoder afdelingen om at oplyse nærmere om eventuelle problemer (på andre afsnit end afsnit 801) med hensyn til patienters indtagelse af alkohol og/eller euforiserende stoffer. Jeg går ud fra at nævnte procedure fortsat anvendes, men beder for en ordens skyld om oplysning herom.

5.19. Rekruttering af personale

I tilsynets rapport er omtalt problemer med rekruttering og fastholdelse af sygeplejersker. Det blev oplyst at der fortsat er problemer hermed, særligt på de lukkede afsnit, men der havde dog i 2004 været flere sygeplejersker ansat end året før (12). Der er ansat enkelte social- og sundhedsassistenter i sygeplejerskestillinger, og det har medført

bedre forhold end året før – og betydelig bedre forhold end i 1999 hvor § 71-tilsynet besøgte afdelingen. Også nedsættelsen af antallet af pladser i lukkede afsnit og de nye rammer efter ombygningen samt rygeforbuddet pr. 1. maj 2005 for personalet og fra 2006 for patienter og pårørende har/vil have betydning for muligheden for rekruttering og fastholdelse af personale idet arbejdsmiljøet og samarbejdet med patienterne herved forbedres. Ombygningen af afsnit 809 har således medført mindre støj og uro på afdelingen. Men det forhold at hospitalet er bygget i et plan, har i sig selv også en betydning for rekrutteringen.

Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

På tidspunktet for inspektionen var der i alt fire ledige speciallægestillinger. Hvidovre Hospital har haft held til at rekruttere de yngste læger i uddannelsesstillinger. Hvorvidt denne tendens fortsætter, er det ikke muligt at udtale sig om.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Siden 1. januar 2004 har der været ansat psykologer på de lukkede afsnit, jf. pkt. 2. Psykologerne møder i dagtimerne sammen med miljøpersonalet på de lukkede afsnit fire dage om ugen hvor de er tilgængelige for afsnittenes patienter. Psykologerne indgår i afdelingens projekt vedrørende nedbringelse af anvendelsen af tvang og tilbyder således også krisesamtaler til såvel patienter som deres pårørende.

6. Gennemgang af tilførsler til tvangsprotokollen

Som nævnt i indledningen anmodede jeg under inspektionen om at modtage kopi af afdelingens tilførsler i tvangsprotokollen i henhold til §§ 30-35 i (den dagældende) bekendtgørelse nr. 194 af 23. marts 2004 om tvangsbehandling, fiksering, tvangsproto-

koller mv. på psykiatriske afdelinger vedrørende tvangsindlæggelse, tvangstilbageholdelse, tvangsbehandling, tvangsfiksering, anvendelse af fysisk magt og beskyttelsesfiksering foretaget på afdelingen i 2004 forud for den 2. november 2004 (hvor inspektionen blev varslet). Såfremt antallet af tilførsler (skemaer) oversteg 10 inden for hver kategori, ønskede jeg alene at modtage kopier af de 10 seneste tilførsler (skemaer).

Jeg har ikke mulighed for at vurdere om anvendelsen af tvangsforanstaltninger i de enkelte tilfælde har været berettiget. Ved min gennemgang af materialet har jeg derfor navnlig koncentreret mig om hvorvidt proceduren i forhold til de gældende regler er blevet fulgt. Gennemgangen giver mig anledning til følgende bemærkninger:

...

7. Opfølgning

Som det fremgår af de enkelte afsnit ovenfor, har jeg i flere tilfælde bedt afdelingsledelsen om nærmere oplysninger mv. vedrørende forskellige forhold. Jeg beder om at disse oplysninger mv. sendes gennem Hovedstadens Sygehusfællesskab for at sygehusfællesskabet kan få lejlighed til at kommentere det som afdelingen anfører.

8. Underretning

Denne rapport sendes til Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling, Hovedstadens Sygehusfællesskab, Folketingets Retsudvalg, Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 og afdelingens patienter. ”

Ombudsmanden modtog herefter udtalelser af 13. og 14. december 2005 med bilag fra Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling, og et brev af 14. december 2005 fra Hovedstadens Sygehusfællesskab der henholdt sig hertil. Udtalelsen af 14. december 2005 fra

psykiatrisk afdeling er identisk med et afsnit i udtalelsen af 13. december 2005 fra hospitalet. I en opfølgingsrapport af 7. februar 2006 meddelte inspektionschefen herefter på ombudsmandens vegne følgende:

”Ad punkt 2. Afdelingens organisation mv.

Et projekt på de lukkede afsnit indebar bl.a. at der i perioden 2004-2005 var tre afsnit med øget normering i stedet for fire lukkede afsnit. Formålet med dette projekt var at af-dække om en mere intensiv indsats over for patienterne på de lukkede afsnit kan bevirke at de er indlagt i kortere tid på disse afsnit, og om antallet af sengepladser som følge heraf kan nedsættes på disse afsnit. Projektet skulle evalueres senest 1. januar 2006 hvor det ville blive afklaret om ordningen skal gøres permanent, og jeg anmodede om oplysning om resultatet af evalueringen af projektet.

Hospitalet har herom anført følgende:

’... Projektet er ikke færdig evalueret. Afdelingen evaluerer projektet i forhold til indlæggelsestid i lukket afdeling, anvendelse af tvang og psykologernes funktion. Vi har i den samme periode deltaget i Det Nationale Tvangsprojekt vedr. nedbringelse af tvang. Der har været etableret teams på to af de lukkede afsnit, der er arbejdet med henholdsvis eftersamtaler og samtaler med patienterne i forbindelse med afdækning af handlemuligheder såfremt en patient bliver opkørt. Det er afdelingsledelsens vurdering at vi har haft overordentlig gode resultater ved deltagelse i begge projekter. Det er ikke muligt at af-dække, hvad der er resultatet af indsatsen i Det Nationale Tvangsprojekt, og hvad der er resultatet af afdelingens eget projekt, som var iværksat forud for Det Nationale Tvangsprojekt.

Afdelingsledelsen vender gerne tilbage med en orientering når evalueringen foreligger.’

Jeg har noteret mig det oplyste og bemærker at jeg fortsat er interesseret i underret-

ning om resultatet af evalueringen når den foreligger.

Ad punkt 3.2.1. Sengestuer

En patient klagede under inspektionen over at madrasserne fremtrådte uhygiejniske og i dårlig stand. Ledelsen oplyste bl.a. at hospitalet selv var utilfreds med at madrasserne ikke fremtrådte rene selv om de var det, og at dette forhold var bragt op over for sygehusdirektøren. Jeg anmodede om oplysning om hvad der videre var sket i anledning af henvendelsen til sygehusdirektøren.

Jeg noterede mig endvidere at der var lavet en plan for udskiftning af madrasser i 67 senge, og bad om en kopi af denne plan.

Afdelingen har oplyst at alle madrasser blev udskiftet umiddelbart efter inspektionen, og at afdelingsledelsen hermed mener at sagen er bragt i orden.

Jeg har noteret mig det oplyste og er enig i at der herefter ikke er grundlag for at foretage videre vedrørende dette forhold.

Under inspektionen modtog jeg desuden klager over manglende nøgler til skabene på sengestuerne. Ledelsen lovede at undersøge hvor mange nøgler der manglede på afdelingen, og sikre at manglende nøgler blev bestilt hvis dette ikke allerede var sket.

Jeg bad ledelsen om at overveje mulighederne for at indføre en procedure der sikrer at der altid er det nødvendige antal nøgler til patienternes skabe, og at meddele mig resultatet af disse overvejelser.

Afdelingen har i den anledning anført følgende:

'...

Under inspektionen blev det oplyst, at der tidvis kan være problemer med at få udleveret nøgle til skabe på sengestuer. Det skyldes det faktum, at patienter tidvis forlader afdelingen i utide, uden at aflevere deres nøgle til skabet på stuen.

Afdelingsledelsen har overvejet forskellige muligheder til at bedre denne situation.

Det er vigtigt ved modtagelsen af en patient at gøre opmærksom på det forhold at nøglen til skabet er til låns, og at det kan have betydning for andre patienter, såfremt nøglen ikke afleveres.

Såfremt en patient forlader afdelingen i utide, og denne patient er tilknyttet Distriktspsykiatrisk Center, vil afdelingsledelsen bede kontaktpersonen være behjælpelig med at få tilbageleveret nøglen.

Herudover vil afdelingsledelsen sikre at der er en vis pulje ekstranøgler, således at patienterne kan låse deres skabe.'

Jeg har noteret mig det oplyste og går ud fra at afdelingen vil være opmærksom på i nødvendigt omfang at supplere puljen af ekstranøgler når der tages nøgler herfra.

3.2.2. Fælleslokaler

En patient på afsnit 809, der i modsætning til de øvrige lukkede afsnit var nyrenoveret, foreslog at gangen blev malet i andre farver og udsmykket med billeder. Ledelsen oplyste at der ikke var planer om (yderligere) istandsættelse af dette afsnit, men at de andre afsnit i forbindelse med ombygningen af disse afsnit ville blive malet i lysere farver.

I forbindelse med mit svar til patienten tilkendegav jeg i brev 21. december 2004 over for ledelsen at jeg gik ud fra at ledelsen ved næste malermæssige istandsættelse af afsnit 809 ville overveje et andet farvevalg.

Jeg viderebragte samtidig patientens ønske om udsmykning og anmodede om oplysning om hvad det havde givet anledning til.

Afdelingen har herom anført følgende:

'Under inspektion af de lukkede afsnit fandt inspektionschef Lennart Frandsen at farverne i et af vores nyrenoverede afsnit, afsnit 809, ikke var hensigtsmæssige. Efterfølgende har afdelingen fået renoveret 2 lukkede afsnit med andre farvevalg.

Det er afdelingsledelsens opfattelse, at et lukket afsnit skal have overvejende lyse og venlige farver. Da Hvidovre Hospital psyki-

atrisk afdeling har en temmelig lang sengegang, har vi i samarbejde med arkitekterne valgt at bryde denne sengegang med enkelte farver, idet det ikke er hensigtsmæssigt at have billeder hængende på den smalle gang.

Der er ingen aktuelle planer om renovering af afsnit 809.'

For god ordens skyld bemærker jeg at jeg for så vidt angår farverne på afsnit 809, alene i rapporten – i anledning af det under inspektionen oplyste om at de andre afsnit ville blive malet i lysere farver, og forslaget fra en af patienterne om andre farver – har tilkendegivet at jeg gik ud fra at hospitalet ved næste (malermæssige) renovering af afsnittet ville overveje et andet farvevalg. Jeg har ingen bemærkninger til at der ikke er aktuelle planer om renovering af dette afsnit der var nyrenoveret på inspektionstidspunktet.

Jeg har heller ingen bemærkninger til at afdelingen af de nævnte grunde har valgt at bryde gangen med andre farver i stedet for at opsætte billeder på væggen.

En patient klagede over at det ikke er muligt at foretage en tilstrækkelig udluftning i rygerummet på afsnit 809. Ledelsen oplyste at opmærksomheden er rettet mod de utilstrækkelige muligheder for udluftning i dette rum, og at rygerummene på de andre afsnit (som var under ombygning) ville blive bygget større, ligesom udsugningen ville blive bedre i disse rum. Arkitekten ville finde en løsning vedrørende disse rum og herefter se på hvordan udsugningen i rygerummet på afsnit 809 kunne forbedres. I forbindelse med mit svar til patienten bad jeg ledelsen om at underrette mig om hvilken løsning der blev fundet på problemet, og i rapporten tilkendegav jeg at jeg afventede denne underretning.

Afdelingen har vedrørende dette forhold anført følgende:

'Under inspektionen var der opmærksomhed på, at rygerummet i afsnit 809 ikke hav-

de tilstrækkelig udluftning. På det tidspunkt var afdelingen i gang med ombygning af 2 lukkede afsnit. Planen var at der i disse afsnits rygerum skulle etableres væsentlig bedre ventilation, end på afsnit 809, for efterfølgende at etablere tilsvarende model på afsnit 809.

Det har imidlertid vist sig at løsningen, som blev anvendt i de nybyggede afsnit, ikke har haft den ønskede effekt. Afdelingsledelsen har efterfølgende været i dialog med hospitalets driftschef ... Der er efterfølgende opsat en ventilator, der virker, men desværre giver nogle støjgener. Afdelingsledelsen er i dialog med driftsafdelingen herom. Der har desværre ikke vist sig at være en umiddelbar løsning på problemet. En løsning vil kræve etablering af nyt ventilationsanlæg, hvilket der aktuelt ikke er økonomiske midler til.

Pr. 01.01.06 bliver psykiatrisk afdeling røgfri.

I den forbindelse har afdelingsledelsen fået dispensation fra hospitalsledelsen til at rygerummene på de lukkede afsnit fortsat kan anvendes i det omfang patienterne ikke kan ryge udendørs.

...

Det er således afdelingsledelsens opfattelse, at problemets omfang mindskes i udtalt grad efter 01.01.06.'

Jeg har noteret mig det oplyste, og jeg foretager mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Ad punkt 3.2.4. Aktiviteter

Jeg anmodede afdelingen om nærmere at beskrive de aktiviteter som patienterne på henholdsvis de åbne og – navnlig – de lukkede afsnit har mulighed for at deltage i, og herunder oplyse hvor ofte de finder sted.

Afdelingen har i udtalelsen herom anført følgende:

'...

På hvert enkelt sengeafsnit er der knyttet såvel ergoterapeut som fysioterapeut. Der

foregår derfor individuel træning af patienterne i sengeafsnittene. Herudover har afdelingen en række tilbud på tværs af sengeafsnit. Tilbuddene kan veksle over året. Tilbuddene er indenfor kategorierne 1. Motion (løbegrupper, stavgangsgrupper, hockeyspil m.v.) 2. Kost og motion 3. Social færdighedstræning 4. Værkstedaktiviteter, cykelværksted, malerværksted, træning i café. 5. Psykoedukation, en gang ugentlig afholdes undervisning i forskellige emner, om psykisk sygdom og forskellige aktiviteter og behandlingstilbud i nærområdet. Dette er et ekstra tilbud til patienter og pårørende. Herudover har afdelingen psykoedukation for patienterne i afsnittet, og aftenundervisning for de pårørende.

Derudover afholdes løbende forskellige aktiviteter i vores café såsom banko, musik-aften, diskoteksaften, fest, julemarked m.v.

Alle patienter, der har mulighed for at have udgang eller terrænfrihed med ledsagelse har mulighed for at deltage i disse aktiviteter. Der arbejdes særligt på tilbud til de patienter, der ikke har mulighed for at komme ud fra et lukket afsnit. Her anvender vi i høj grad vores haver mhp. forskellige fysiske aktiviteter. Ethvert sengeafsnit har motionsrum og aktivitetsrum, hvor der lægges vægt på at tilrettelægge forløb for de patienter, der ikke kan komme ud fra et lukket afsnit.'

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg anmodede afdelingen om at oplyse nærmere om de aktivitetstårne som afdelingen på inspektionstidspunktet var i færd med at indkøbe til de patienter der er fikserede, og om de erfaringer som afdelingen indtil videre havde haft med tårnene.

Afdelingen har herom anført følgende:

'Der anmodes om oplysninger om effekt af aktivitetstårne. Det er i særlig grad et af vores lukkede afsnit, der har forsøgt at etablere sådanne aktivitetstårne, særlig i forbindelse med patienter, der er bæltefikserede. Desværre har der været en vis nedslidning af

effekterne, men vi har overvejende god effekt af at tilbyde patienterne at lytte til musik, og anvende en del forskellige spil.'

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg bad afdelingen om at oplyse nærmere om mulighederne for uddannelse under ophold på afdelingen.

Afdelingen har herom anført følgende:

'...

I den forbindelse skal det oplyses, at patienter på psykiatrisk afdeling er indlagt overvejende i kortere tid, gennemsnitlig indlæggelsestid ca. 30-33 dage. På den baggrund har afdelingen ikke fundet det relevant at etablere særlige uddannelses tilbud under ophold på afdelingen. En del patienter støttes i at vedligeholde deres tilknytning til uddannelsessystemet under indlæggelse.'

Jeg har noteret mig det oplyste. Selv om der er patienter som er indlagt (væsentligt) længere tid end 30 dage, og som kunne have behov for undervisning, foretager jeg mig på det foreliggende grundlag ikke mere vedrørende dette forhold. Jeg bemærker i den forbindelse at jeg er bekendt med det der er anført om uddannelses tilbud i bemærkningerne til det forslag til lov om ændring af psykiatriloven der blev fremsat den 25. januar 2006 (L 140, 2005-2006), herunder regeringens holdning til anbefalingen herom i rapporten vedrørende psykiatrilovsundersøgelsen. Jeg går ud fra at Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling, vil følge en praksis der er i overensstemmelse med den lov der vedtages.

Ad punkt 5.3. Adgang til frisk luft

Efter § 2 i psykiatriloven skal sygehusmyndigheden tilbyde sygehusophold, behandling og pleje som svarer til god psykiatrisk sygehusstandard, herunder med hensyn til bl.a. mulighed for udendørsophold. Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår det bl.a. at regeringen i april 1997 indgik en afta-

le med Amtrådsforeningen og Københavns og Frederiksberg kommuner om den fortsatte udbygning af tilbuddene til sindslidende, og at parterne bl.a. var enige om en målsætning om at alle patienter skal have mulighed for mindst et miljøsift om dagen, herunder mulighed for at komme ud i frisk luft dagligt.

Under inspektionen blev det oplyst at afdelingen indimellem har problemer med at leve op til forpligtelsen til at give adgang til frisk luft for patienter der er surrogatanbragte. Jeg anmodede afdelingen om at uddybe dette.

Afdelingen har i den anledning anført følgende:

Psykiatrisk afdeling Hvidovre Hospital modtager patienter, der er varetægtsfængslede, og som under fængselsophold vurderes psykisk syge. Disse patienter indlægges i lukket regi. Afdelingsledelsen betragter de lukkede afsnit med tilhørende have som værende en del af det lukkede afsnit. Det er således alene overlægen, der vurderer, hvorvidt en patient, der er varetægtsfængslet, kan have ophold i haven med eller uden ledsagelse af personale. I disse vurderinger indgår patientens sygdomssværhedsgrad og farlighed.

Vi har i enkelte tilfælde ved modtagelsen af patienten fået nedlagt forbud mod at patienten har adgang til haven.

Dette finder afdelingsledelsen svært uheldigt. Det kan oplyses, at det ikke har fundet sted det sidste år.

Vedr. surrogatanbragte patienter er der nu i H:S en aftale om, at disse patienter modtages på Retspsykiatrisk afdeling, Sct. Hans Hospital.'

Jeg forstår det oplyste sådan at alle patienter, herunder varetægtsfængslede, får adgang til frisk luft hver dag, enten med eller uden ledsagelse, medmindre politiet – undtagelsesvist – har nedlagt forbud mod adgang til haven i forbindelse med indlæggelsen af en varetægtsarrestant. Jeg er

enig med afdelingen i at det er meget uheldigt når en patient som følge heraf ikke får adgang til haven. Da der imidlertid ikke er tale om beslutninger som er truffet af hospitalet, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold i relation til min inspektion af Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling, bortset fra at henvise til kompetencereglerne i bekendtgørelse nr. 200 af 25. marts 2004 om udgangstilladelse mv. til personer der er anbragt i hospital eller institution i henhold til strafferetlig afgørelse eller i medfør af farlighedsdekret. For så vidt angår varetægtsarrestanter, fremgår det af bekendtgørelsens §§ 7, stk. 2, og 8, stk. 2, at kompetencen til at tildele varetægtsarrestanter at forlade en lukket afdeling (et lukket afsnit) henhører under retten, dog således at hospitalets ledelse med politiets samtykke kan give tilladelse til udgang med ledsager for et kortere tidsrum fra afdelingens eller hospitalets område når særlige omstændigheder taler derfor, jf. §§ 7, stk. 3, og 8, stk. 3. Jeg er enig med afdelingen i at haverne til de lukkede afsnit må anses som en del af disse afsnit, og at kompetencen til at træffe beslutning om adgang til haven derfor (efter en modsætnings slutning fra de nævnte bestemmelser) tilkommer overlægen.

Jeg har noteret mig at der ikke er nedlagt forbud af politiet det sidste år, og at der nu er en aftale om overførsel af surrogatanbragte til Sct. Hans Hospital. Hvis afdelingen imidlertid alligevel modtager en varetægtsarrestant, og der af politiet nedlægges forbud mod ophold i haven, går jeg ud fra at afdelingen vil drøfte dette nærmere med politiet.

Efter (forarbejderne til) psykiatrilovens § 2 skal alle patienter have mulighed for at komme ud i frisk luft hver dag. Udendørsområderne til de lukkede afsnit må derfor efter min opfattelse indrettes således at dette krav kan opfyldes, og så det ikke er nødvendigt at flytte patienter til andre afdelinger for at kunne opfylde kravet. Hvis

det undtagelsesvist ikke anses for sikkerhedsmæssigt forsvarligt at give adgang til haven, bør der dog efter min opfattelse ske overførsel til en anden afdeling hvor det er muligt at tilbyde ophold udendørs – medmindre patienten i det konkrete tilfælde foretrækker at blive på afdelingen uden ophold udendørs. Også i denne sammenhæng har jeg noteret mig den aftale der nu er indgået om overførsel af surrogatanbragte til Sct. Hans Hospital.

Ad punkt 5.4. Vejledning efter psykiatrilovens § 3, stk. 2

Efter psykiatrilovens § 3, stk. 2, skal lægen vejlede patienten om formålet med indlæggelsen, opholdet og behandlingen samt om udsigterne til en bedring af helbredstilstanden. Jeg bad afdelingen om at oplyse hvordan denne vejledning finder sted.

Afdelingen har herom oplyst følgende:

Hovedparten af patienterne på Hvidovre Hospital psykiatrisk afdeling indlægges akut (ca. 95 %). I forbindelse med indlæggelsen deltager patienten i en samtale med en af afdelingens læger og en kontaktperson fra modtageafsnittet. Her informeres patienten om de planer der lægges for de næste 24 timer, eksempelvis forbedring af nattesøvn, observation af depressive symptomer, dæmpning af motorisk uro eller lign. Patienten informeres ligeledes om, at patienten ved gennemgang med en af afsnittets læger næste dag får lagt en foreløbig behandlingsplan indenfor 24 timer. Afdelingen lægger vægt på at det er de læger patienten møder i sengeafsnittet, der lægger planen for indlæggelsen sammen med patienten. Det betyder, at enhver patient indenfor 24 timer efter indlæggelsen får lavet en behandlingsplan. I behandlingsplanen indgår patientens symptomer, diagnostiske overvejelser, undersøgelsesplaner, behandling, behandlingsmål, patientens accept af planen, pårørende kontakt og fornyet evaluering. Herefter bliver patienten drøftet på behandlingskonference in-

den for den første uge, i den forbindelse udvides behandlingsplanen til at efterleve psykiatrilovens bestemmelser.'

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 5.7. Besøg, visitation og adgang til telefoning

Jeg anbefalede afdelingen at udfærdige (lokale) generelle retningslinjer om indgreb og vedlagde til inspiration interne regler som var udfærdiget af psykiatrisk afdeling i Vejle. Jeg bad om underretning om hvad min anbefaling gav anledning til.

Jeg bad desuden H:S om at underrette mig om hvornår de regler om husorden på de psykiatriske afdelinger i H:S-området som H:S Sundhedsfaglige Råd for Psykiatri efter opfordring fra direktionen i H:S var i færd med at udfærdige, kunne forventes at foreligge, og sende mig en kopi heraf når de forelå.

Afdelingen har i den anledning anført følgende:

'...

På psykiatrisk afdeling har vi en husorden, som hænger tilgængeligt i alle sengeafsnit, den indgår i vores velkomst pjece, som udleveres til alle patienter i forbindelse med indlæggelse. Herudover har vi instrukser, der regulerer visitering af patienter og anmeldelse af patienter i forbindelse med voldelige episoder.

Vi har efterfølgende haft møder med afsnitsledelsen for de lukkede afsnit mhp. at udarbejde mere detaljerede instrukser på området.

I Det Sundhedsfaglige Råd i H:S arbejdes der aktuelt med at tilpasse den husorden, der er udarbejdet på Sct. Hans Hospital, og som efter vores opfattelse imødekommer de krav som inspektionschef Lennart Frandsen efterlyste ved inspektionen. Ledende overlæge Birgitte Welcher kan som formand for Det Sundhedsfaglige Råd for psykiatri i H:S, oplyse, at Det Sundhedsfaglige Råd i psykiatri forventer at arbejdet med at tilpasse hus-

orden, således at den kan fungere på en almenpsykiatrisk afdeling, og ikke kun på et psykiatrisk hospital med specialiserede funktioner, forventes færdiggjort i løbet af første kvartal af 2006.

Afdelingsledelsen kan bekræfte at afdelingen kun gennemfører visitation ved (særlig) mistanke om at den pågældende patient er i besiddelse af stoffer med videre, for eksempel i gentagelsestilfælde med patienter som afdelingen ved er stofmisbrugere.'

H:S har henvist til afdelingens besvarelse vedrørende dette punkt.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder om en kopi eller et eksemplar af de (mere detaljerede) instrukser som – forstår jeg – vil blive udarbejdet. Når Det Sundhedsfaglige Råd er færdig med at tilpasse husordenen fra Sct. Hans Hospital, beder jeg tillige om en kopi eller et eksemplar af den tilpassede husorden. Jeg kan oplyse at jeg er bekendt med husordenen fra Sct. Hans Hospital som jeg har modtaget i sagen vedrørende min inspektion af dette hospital, og at jeg ikke har haft bemærkninger til denne husorden.

Ad punkt 5.9. Forplejning

Jeg anmodede om en kopi af eventuelt skriftligt materiale om kost- og motionsplaner.

Afdelingen har oplyst at der er udarbejdet skriftligt materiale vedrørende kost og motion til afdelingens gruppertilbud, men ikke yderligere materiale herom.

H:S har oplyst at skriftligt materiale om kost- og motionsplaner vil blive eftersendt.

Jeg har noteret mig det oplyste, herunder at jeg senere vil modtage skriftligt materiale om kost- og motionsplaner.

Ad punkt 5.10. Udskrivningsaftaler og koordinationsplaner

Under inspektionen blev det oplyst at afdelingen ikke laver så mange udskrivningsaftaler som den burde, men at afdelingen var

opmærksom på at der skulle ske en forbedring med hensyn til at udarbejde sådanne aftaler. Selv om det indtil videre ikke havde ført til flere udskrivningsaftaler, gik jeg ud fra at afdelingen fremover ville udarbejde udskrivningsaftaler og koordinationsplaner i de situationer hvor loven foreskriver det.

Afdelingen har hertil bemærket følgende:

'Psykiatrisk afdeling er opmærksom på at udarbejde udskrivningsplaner og koordinationsplaner i de situationer hvor loven foreskriver det. Vi har siden inspektionen været mere opmærksomme på at bruge vores middagskonferencer til at drøfte om en patient kunne have gavn af en sådan aftale eller plan. Antalmæssigt har der ikke været en markant effekt af dette, men det tolker vi som led i det øgede intensive ambulante tilbud der er blevet etableret i H:S med OP-teams og tæt samarbejde med de Distriktspsykiatriske Centre. Der foregår således et meget opsøgende arbejde også uden koordinationsplaner og udskrivningsaftaler.'

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 5.12. Orientering af patientrådgivere i forbindelse med tvangsbehandling

Jeg gik ud fra at patientrådgiverne orienteres i alle tilfælde af tvangsanvendelse hvor der skal udpeges patientrådgiver, således at denne har mulighed for at varetage sit hverv på forsvarlig måde, jf. lovens § 27.

Afdelingen har oplyst at afdelingen følger reglerne på området og kontakter patientrådgiver i tilfælde af tvangsanvendelse hvor der skal udpeges en patientrådgiver.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 5.13. Vold mod personalet

Det blev oplyst at afdelingen har en instruks på dette område, og jeg anmodede om at modtage et eksemplar eller en kopi af denne instruks.

Medmindre det fremgår af den nævnte instruks, bad jeg desuden afdelingen om at oplyse hvorvidt det under inspektionen oplyste 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.

Afdelingen har vedlagt et eksemplar af instruksen (vedrørende politianmeldelser) og har i øvrigt oplyst følgende:

På Hvidovre Hospital psykiatrisk afdeling har vi den opfattelse, at såfremt et personale bliver udsat for enten svære verbale eller fysiske overgreb, skal sagen forelægges afdelingsledelsen. Såfremt episoden politianmeldes, er det afdelingsledelsen der anmelder, men det indebærer at de forulempede personaler er indforstået hermed. Afdelingsledelsens politik er at de involverede personaler skal være indforståede med anmeldelsen. Årsagen til dette er at de involverede personaler vil blive politiafhørt og evt. blive indkaldt som vidner, såfremt anmeldelsen fører til en sigtelse.

...'

Jeg har noteret mig det oplyste og indholdet af den vedlagte instruks (som skal revideres senest den 25. oktober 2006).

Ad punkt 5.14. Opbevaring af journaler

Jeg gik ud fra at hvert afsnit opbevarer journalerne for egne patienter, og at det kun er det relevante personale på afdelingen der har adgang (nøgle) til journalerne, men for en ordens skyld bad jeg afdelingen om at oplyse herom.

Jeg anmodede endvidere om oplysning om hvorvidt afdelingen har indført eller vil indføre elektronisk patientjournal (EPJ). Hvis det er tilfældet, gik jeg ud fra at det også for disse journalers vedkommende kun er det relevante personale der har eller vil få adgang hertil, men for en ordens skyld bad jeg om oplysning herom.

Afdelingen har oplyst at afdelingen endnu ikke har indført elektroniske patientjournaler. Afdelingen har oplyst at den er en del af H:S' it-strategi, og at det forventes at elektroniske patientjournaler indføres i 2007-2008.

Om opbevaring af journalerne har afdelingen oplyst at hvert sengeafsnit opbevarer egne journaler for de i afsnittet indlagte patienter, og at de opbevares i en journalvogn der befinder sig i et aflåst personalerum.

Endelig har afdelingen oplyst at afdelingen netop har modtaget undervisning af personale fra Sundhedsstyrelsen med henblik på at indføre elektronisk indberetning af tvang.

Jeg har noteret mig det oplyste, herunder at journalerne opbevares i en (uaflåst) vogn i et aflåst personalerum. Hvis der på dette kontor også kommer personale der ikke har adgang til journalerne, bør journalerne efter min opfattelse opbevares i enten en aflåst journalvogn eller i aflåst skab/skuffe. Jeg henviser til § 12 i bekendtgørelse nr. 846 af 13. oktober 2003 om lægers pligt til at føre ordnede optegnelser (journalføring) hvorefter journaler skal opbevares forsvarligt, og hvorefter det skal sikres at uvedkommende ikke har adgang til journalerne.

Ad punkt 5.16. Patientindflydelse

Afdelingen har ikke noget patientråd, men oplyste at der afholdes patientmøder hver tredje måned hvor alle patienter har mulighed for at deltage. Jeg anmodede om oplysning om hvorvidt der er tale om møder hvor patienter fra hele afdelingen (alle afsnit) har mulighed for at deltage, eller møder på de enkelte afsnit.

Det fremgår af § 71-tilsynets rapport fra 1999 at tilsynet opfordrede til at det i lyset af et ønske fra en patient om at der på hvert afsnit blev holdt et månedligt møde med deltagelse af læger, plejepersonale og andet personale sammen med patienterne, blev over-

vejet at afholde sådanne møder eller etablere et andet tilsvarende forum hvor spørgsmål vedrørende forholdene på afdelingen kunne drøftes. Medmindre det fremgik af svaret ovenfor, anmodede jeg om underretning om hvad tilsynets opfordring gav anledning til. Hvis der ud over ovennævnte møder hver tredje måned afholdes møder med patienterne på de enkelte afsnit, bad jeg om oplysning om hvor ofte det sker.

Jeg anmodede endelig afdelingen om at sende mig en kopi af de bestemmelser som afdelingen havde udfærdiget eller ville udfærdige i medfør af § 1 i bekendtgørelse nr. 1337 af 15. december 2004 om patientindflydelse på psykiatriske sygehuse og afdelinger.

Afdelingen har i den anledning oplyst følgende:

'Afdelingsledelsen holder møde med patienterne hver 3. md. Der afholdes et møde i henholdsvis åben og lukket regi, således at patienter fra lukket regi har mulighed for at deltage. På møderne drøftes patienternes oplevelse af afdelingen. Der er mulighed for at give ris og ros, eller forslag til nye ideer til afdelingen. Afdelingsledelsen orienterer om evt. ændringer eller nye forhold på afdelingen.

Der udfærdiges referater fra disse møder, som sendes til direktionen og til alle sengeafsnit mhp. opslag, således at alle patienter har mulighed for at stifte bekendtskab med møderne.

Herudover afholdes morgen- og eftermiddagsmøder på hvert sengeafsnit, hvor der er mulighed for at drøfte mere lokale forhold. Af bekendtgørelsen af 15. december 2004 fremgår det, at afdelingen skal sikre inddragelse af patienter i spørgsmål af generel karakter og det bør fastlægges under hensyntagen til alle patienter på afdelingen, patient-sammensætningen og gennemsnitlig indlæggelsestid på afdelingen. På psykiatrisk afdeling Hvidovre Hospital har vi drøftet spørgsmålet om et egentlig brugerråd. Da patienterne på afdelingen er indlagt ganske

kort tid, har det været vanskeligt at få etableret et egentlig brugerråd. Vi er endnu ikke færdige med vores overvejelser om hvordan vi bedst muligt sikrer patientindflydelsen. Vi har drøftet dette spørgsmål med de øvrige afdelingsledelser i psykiatrien i H:S. Enkelte steder har man inddraget patientorganisationer. Afdelingsledelsen har overvejelser om at tilbyde pladser i brugerråd til de patientråd vi har på vores Distriktspsykiatriske afdeling. Vi har endnu ikke fundet en løsning der er holdbar. En anden mulighed, der har været under overvejelse er at en eller to pladser i et sådan råd er åbne og til enhver tid kan udfyldes af patienter der er indlagt. Vi vender tilbage med yderligere information når vi har fundet frem til et bæredygtigt forslag.

Afdelingens distriktspsykiatriske centre har patientråd.'

Jeg har noteret mig det oplyste, herunder at jeg vil modtage yderligere information på et senere tidspunkt. Jeg anmoder i den forbindelse afdelingen om udtrykkeligt at oplyse hvad tilsynets opfordring gav anledning til, og hvem blandt personalet der deltager i de daglige møder med patienterne på de enkelte afsnit.

Ad punkt 5.18. Euforiserende stoffer og alkohol

Under rundgangen på afsnit 801 blev det oplyst at der ikke var problemer med stoffer på dette afsnit. Jeg anmodede afdelingen om at oplyse nærmere om eventuelle problemer på andre afsnit med hensyn til patienters indtagelse af alkohol og/eller euforiserende stoffer.

Jeg gik desuden ud fra at den procedure som er beskrevet i tilsynets rapport, fortsat anvendes, men bad for en ordens skyld om oplysning herom. Efter denne procedure, der træder i kraft når personalet bliver opmærksomt på et misbrug, tages der i afsnittet stilling til om patienten kan have udgang, eventuelt med ledsagelse. Hvis patienten

har udgang alene, indgås der aftaler med patienten om visitation ved tilbagekomsten til afsnittet. Der tilbydes desuden overvåget besøg med henblik på at hindre muligheden for indsmugling af stoffer. Endelig er det anført at narkotika eller andre stoffer der findes i afsnittet eller i forbindelse med visitation, sendes til destruktion på apoteket.

Afdelingen har herom anført følgende:

'Psykiatrisk afdeling Hvidovre Hospital følger den i rapporten beskrevne procedure.

Vi har tidvis problemer i form af at patienter kommer alkoholpåvirket tilbage til afsnittet i forbindelse med udgang, eller patienter forsøger at medbringe hash eller lign. I den forbindelse følges den beskrevne procedure. Vi er, som beskrevet under punktet vedr. husorden, i gang med at revidere vores instruks på området.'

Jeg har noteret mig det oplyste og går ud fra at jeg i forbindelse med ovennævnte anmodning om kopi af instrukser mv. til lige modtager den reviderede instruks på dette område.

...

7. Opfølgning

Jeg afventer underretning mv. om nærmere angivne forhold og beder om at afdelingens svar sendes gennem Hovedstadens Sygehusfællesskab.

8. Underretning

Denne rapport sendes til Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling, Hovedstadens Sygehusfællesskab, Folketingets Retsudvalg, Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 og afdelingens patienter. "

Ombudsmanden modtog herefter to breve af 17. maj 2006 med bilag fra Psykiatrisk Afdeling, Hvidovre Hospital, og et brev af 23. maj 2006 fra Hovedstadens Sygehusfællesskab. I en opfølgningsrapport nr. 2 af 19. juni 2006

meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

"Ad punkt 2. Afdelingens organisation mv.

Et projekt på de lukkede afsnit indebar bl.a. at der i perioden 2004-2005 var tre afsnit med øget normering i stedet for fire lukkede afsnit. Projektet skulle evalueres senest 1. januar 2006, og jeg anmodede i den endelige rapport om oplysning om resultatet af evalueringen af projektet.

I afdelingens tidligere udtalelse oplyste afdelingen at projektet ikke var færdigevalueret, men at afdelingsledelsen gerne vendte tilbage med en orientering når evalueringen forelå. Jeg bemærkede at jeg fortsat var interesseret i underretning om resultatet af evalueringen når den forelå.

Afdelingen har oplyst at afdelingsledelsen har opgjort foreløbige resultater, og at der er fremsendt en ansøgning til Hovedstadens Sygehusfællesskab om at gøre projektet permanent. Hovedstadens Sygehusfællesskab har oplyst at der endnu ikke er taget stilling til forslaget, men at sagen forventes drøftet mellem direktionen og hospitalet i nær fremtid.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder sygehusfællesskabet om at underrette mig når der er taget stilling til forslaget.

Ad punkt 3.2.1. Sengestuer

Jeg noterede mig at afdelingsledelsen ville sikre at der er en vis pulje ekstranøgler til skabene på patientstuerne, og bemærkede at jeg gik ud fra at afdelingen vil være opmærksom på i nødvendigt omfang at supplere puljen af ekstranøgler når der tages nøgler herfra.

Afdelingen har oplyst at afdelingsledelsen løbende vil sikre at der er et tilstrækkeligt antal nøgler.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 3.2.4. Aktiviteter

Jeg noterede mig at afdelingen på grund af de korte gennemsnitlige indlæggelsestider ikke havde fundet det relevant at etablere særlige uddannelses tilbud under ophold på afdelingen, men idet jeg henviste til bemærkningerne til det lovforslag der var fremsat om ændring af psykiatriloven, gik jeg ud fra at afdelingen ville følge en praksis der er i overensstemmelse med den lov der vedtages.

Afdelingen har oplyst at afdelingen klart vil følge en praksis i overensstemmelse med psykiatriloven.

Jeg har noteret mig det oplyste – og bemærker for en ordens skyld at loven er vedtaget den 2. juni 2006 og træder i kraft den 1. januar 2007.

Ad punkt 5.3. Adgang til frisk luft

Jeg erklærede mig enig med afdelingen i at haverne til de lukkede afsnit må anses som en del af disse afsnit, og at kompetencen til at træffe beslutning om adgang til haven derfor tilkommer overlægen. Jeg tilkendegav samtidig at jeg gik ud fra at afdelingen – hvis politiet i et konkret tilfælde nedlægger forbud mod ophold i haven – ville drøfte dette nærmere med politiet.

Afdelingen har oplyst at det er en naturlig praksis at afdelingsledelsen drøfter denne problemstilling nærmere med politiet således at det i størst muligt omfang sikres at patienter får adgang til frisk luft.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad punkt 5.7. Besøg, visitation og adgang til telefonering

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.

Afdelingen har oplyst at Det Sundhedsfaglige Råd fortsat arbejder med at tilpasse husordenen fra Sct. Hans Hospital således at instruksens ordvalg er tilpasset de patientgrupper som de akutte psykiatriske afdelinger servicerer. Afdelingen har oplyst at arbejdet forventes færdigt ved rådets møde i juni 2006.

Hovedstadens Sygehusfællesskab har oplyst at reglerne efterfølgende vil blive fremsendt til mig.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer modtagelsen af disse regler. Det tilføjes for en ordens skyld at der i den nye psykiatrilov der som nævnt er vedtaget den 2. juni 2006 og træder i kraft den 1. januar 2007, er indført en pligt for sygehusmyndigheden til at sikre at der på enhver psykiatrisk afdeling forefindes en skriftlig husorden som skal være tilgængelig for patienten, jf. lovens § 2 a. Endvidere er der i § 19 regler om visitation mv.

Ad punkt 5.9. Forplejning

Jeg noterede mig at jeg senere ville modtage skriftligt materiale om kost- og motionsplaner.

Afdelingen har fremsendt sådant materiale, 'Løsninger for livet', som bl.a. omfatter pjecer, hæfter og spørgeskemaer mv. der bruges i forbindelse med undervisning om kost og motion. Et af hæfterne er et brugerhæfte der udleveres til patienterne til eget brug, og blandt det modtagne materiale er tillige en kagebog. I et brev fra overterapeuten er det bl.a. oplyst at data fra de udfyldte skemaer før og efter forløbet der viser holdets samlede opnåede resultat i forhold til oplevet livskvalitet, bearbejdes, men at det ikke er muligt at vedlægge et eksempel her-

på da kun et hold indtil videre har gennemført forløbet.

Jeg har noteret mig dette materiale som jeg har læst med interesse.

Ad punkt 5.14. Opbevaring af journaler

Jeg noterede mig at journalerne opbevares i en (uaflåst) vogn i et aflåst personalerum, men bemærkede at journalerne hvis der på dette kontor også kommer personale der ikke har adgang til journalerne, efter min opfattelse burde opbevares i enten en aflåst journalvogn eller i aflåst skab/skuffe.

Afdelingen har hertil bemærket at afdelingen i forbindelse med afdelingens indførelse af elektronisk patientjournal forventer i løbet af få uger at modtage nye journalvogne (to pr. afsnit) som kan aflåses.

Det fremgår af afdelingens tidligere udtalelse at elektronisk patientjournal først forventes indført i 2007-2008.

Med den bemærkning at jeg går ud fra at afdelingen på denne baggrund om muligt vil søge at få leveret disse vogne allerede nu, har jeg noteret mig det oplyste.

Ad punkt 5.16. Patientindflydelse

Jeg noterede mig at jeg på et senere tidspunkt ville modtage yderligere information med hensyn til afdelingens overvejelser om hvordan patientindflydelsen bedst muligt sikres. Jeg anmodede i den forbindelse afdelingen om udtrykkeligt at oplyse hvad en opfordring fra § 71, stk. 7-tilsynet om afholdelse af møder gav anledning til, og hvem blandt personalet der deltager i de daglige møder som afholdes med patienterne på de enkelte afsnit.

I udtalelsen af 17. maj 2006 har afdelingen oplyst at der i disse møder deltager plejepersonale fra afsnittet; oftest en ergoterapeut, på de lukkede afsnit en psykolog.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer fortsat underretning om resultatet af de

nævnte overvejelser med hensyn til at sikre brugerindflydelsen bedst muligt. Det bemærkes at jeg er opmærksom på at den i rapporten nævnte 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).

Jeg erindrer samtidig om min anmodning om også at få oplyst hvad tilsynets opfordring gav anledning til.

Ad punkt 5.18. Euforiserende stoffer og alkohol

Idet afdelingen havde oplyst at afdelingen var i færd med at revidere instruksen på dette område, gik jeg ud fra at jeg i forbindelse med ovennævnte fremsendelse af kopi af instrukser mv. (jf. pkt. 5.7) tillige ville modtage den reviderede instruks på dette område.

Afdelingen har oplyst at instruksen er færdigudarbejdet og tillige omfatter personalets mulighed for at visitere og opbevare/destruere euforiserende stoffer. Afdelingen har oplyst at sidste del af instruksen skal drøftes med Glostrup Politi som afdelingen i nærmeste fremtid vil tage kontakt til med henblik på etablering af en praksis på området.

Hovedstadens Sygehusudvalg har oplyst at forholdsregler vedrørende euforiserende stoffer og alkohol efterfølgende vil blive fremsendt til mig.

Jeg afventer således fortsat fremsendelse af de reviderede regler på dette område. Såfremt drøftelserne med politiet ikke fremgår heraf, anmoder jeg tillige afdelingen om i den forbindelse at oplyse nærmere herom. Jeg henviser i øvrigt til § 19 i den nye psykiatrilov om visitation mv.

...

Opfølgning

Jeg afventer fortsat underretning mv. om enkelte forhold og beder om at afdelin-

Inspektioner

gens svar sendes gennem Hovedstadens Sygehusfællesskab.

husfællesskab, Folketingets Retsudvalg, Tilsynet i henhold til grundlovens § 71 og afdelingens patienter. ”

Underretning

Denne rapport sendes til Hvidovre Hospital, Psykiatrisk Afdeling, Hovedstadens Syge-

E. Inspektion af Bostedet Solstriben

Andre spørgsmål. 25.9.

Den 17. januar 2005 inspicerede inspektionschefen og medarbejdere fra inspektionsafdelingen på ombudsmandens vegne Bostedet Solstriben på Amager, Københavns Kommune. Bostedet er for voksne udviklingshæmmede hvoraf mange har et følgehandicap af psykiatrisk eller psykosocial karakter.

Om de bygningsmæssige forhold blev det om beboernes værelser konstateret at disse er etrusmværelser uden toilet og bad. Om de fælles toilet- og baderum blev det bl.a. udtalt at de hygiejniske forhold i disse rum er helt uacceptable både set fra et beboer- og et personalesynspunkt. Bl.a. i tilknytning til disse udtalelser blev kommunen bedt om at oplyse hvilke mere konkrete planer der var om renovering af Solstriben i overensstemmelse med den plan der var blevet fremlagt i forbindelse med budgetforliget for 2005.

Inspektionen gav bl.a. anledning til at anmode kommunen om en redegørelse for om og givet fald hvorledes kommunen sikrer at tilsynet med kommunens bosteder er uafhængigt.

Inspektionen gav endvidere anledning til at tilkendegive at kommunen bør sørge for en egentlig opfølgning på/afklaring af de punkter hvor kommunen afgiver anbefalinger og henstillinger, i tilslutning til tilsynet og ikke blot ved det næste tilsynsbesøg. Inspektionschefen henstillede på ombudsmandens vegne til Københavns Kommune at tilrettelægge tilsynsvirksomheden således at der meldes tilbage på bostedets bemærkninger, og at der sker en færdiggørelse ved den eventuelle efterfølgende dialog med bostedet vedrørende det rejste emne.

En række af inspektionsrapportens afsnit er ikke medtaget i denne gengivelse. (J.nr. 2004-4040-062).

Den 31. maj 2005 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Københavns Kommune og Bostedet Solstriben:

"1. Indledning

Efter ombudsmandslovens § 7, stk. 1, omfatter ombudsmandens kompetence alle dele af den offentlige forvaltning. Efter § 18 i loven kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested der hører under ombudsmandens virksomhed. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget om ombudsmandsloven er det forudsat at der vil ske 'en vis forøgelse af inspektionsvirksomheden i forhold til det kommunale område, især af psykiatriske hospitaler og andre institutioner for mentalt handicappede'.

Som et led i denne inspektionsvirksomhed foretog jeg og to af embedets øvrige medarbejdere den 17. januar 2005 inspektion af Bostedet Solstriben.

Til stede under inspektionen var fra bostedet blandt andre forstander (...). Der deltog endvidere en repræsentant, (...), fra Københavns Kommune, Kontoret for Handicappede og Psykisk Syge.

Inspektionen bestod af en indledende og en afsluttende samtale med bostedets ledelse og medarbejderrepræsentanter samt repræsentanten fra kommunen, rundvisning på Bostedet Solstriben og de tilknyttede faciliteter samt en personlig samtale med pårørende til syv af beboerne der havde ønsket en samtale.

Samtalerne med de pårørende vedrørte hovedsagelig generelle forhold på bostedet. De pårørende gav under samtalen udtryk

for at være meget tilfredse med personalet på Solstriben. Der var også en udbredt tilfredshed med at beboernes søskende med familier var velkomne på bostedet. Jeg forstod at dette er meget vigtigt for de pårørende – også fordi det er den enkelte beboers søskende der skal 'tage over' når forældrene ikke lever længere. De pårørende udtrykte imidlertid utilfredshed med de bygningsmæssige forhold.

Efter aftale med de pårørende videregav jeg bl.a. de pårørendes ønsker og spørgsmål på forskellige områder. Nogle af disse ønsker og spørgsmål vil blive behandlet i denne rapport. Andre har de pårørende fået særskilt svar på.

I forbindelse med inspektionen anmodede jeg om udlån af bostedets skriftlige materiale vedrørende magtanvendelse i 2004 og 2005 i henhold til afsnit V, kapitel 21, i lovebekendtgørelse nr. 708 af 29. juni 2004 om social service (serviceloven) og bekendtgørelse nr. 1109 af 12. december 2003 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne efter kapitel 21 i lov om social service – dog maks. 10 sager.

Jeg modtog ni indberetninger om magtanvendelse foretaget i perioden fra den 7. december 2003 til den 13. november 2004. Jeg har senere (den 4. februar 2005) modtaget endnu en indberetning. Jeg har konstateret at alle indberetningerne er sket den 6. januar 2005. Jeg har derfor efter omstændighederne valgt også at undersøge de to magtanvendelser der er sket i 2003, selv om jeg alene bad om indberetninger for magtanvendelse foretaget i 2004 og 2005. Indberetningerne vedrørte fire forskellige beboere.

Jeg modtog endvidere kommunens årsberetning for 2003 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten i familie- og arbejdsmarkedsforvaltningen.

Efter anmodning modtog jeg herudover kopi af handleplaner udarbejdet for to af bostedets beboere i henhold til lov om social service § 111.

Forud for inspektionen havde jeg modtaget forskelligt materiale vedrørende Solstriben. Jeg havde bl.a. modtaget Københavns Kommunes rapport af 15. december 2004 vedrørende socialfagligt tilsyn, Embedslægeinstitutionen for Københavns og Frederiksberg Kommunes rapport af 2. september 2004 vedrørende det sundhedsfaglige tilsyn samt en rapport af 10. juni 2003 om bygningssyn. Herudover havde jeg modtaget bostedets ansøgning af 23. januar 2004 til kommunen om ekstraordinær vedligeholdelse af Bostedet Solstriben. Endelig havde jeg modtaget bostedets udviklingsplan for 2004-2006 hvori man bl.a. finder en beskrivelse af beboergruppen samt en præsentation af bostedet, herunder en redegørelse for økonomi, beliggenhed, fysiske rammer og medarbejdergruppe.

Efter inspektionen modtog jeg med brev af 4. februar 2005 ovennævnte indberetning vedrørende magtanvendelse, diverse materiale vedrørende ombygning af Solstriben samt budgetfordelingsmodeller fra november 2002. Den 11. februar 2005 modtog jeg fra Københavns Kommune kopi af familie- og arbejdsmarkedsforvaltningens indstilling af 28. november 2001 om iværksættelse af sundhedsfagligt tilsyn med samtlige botilbud.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Bostedet Solstriben og Københavns Kommune med mulighed for at fremsætte bemærkninger om faktiske forhold. Københavns Kommune har i brev af 26. maj 2005 fremsat nogle bemærkninger som er indarbejdet i denne rapport.

2. Generelt om Bostedet Solstriben

Bostedet er beliggende på Handicapcenter Irlandsvej, det tidligere Sundbyvangområdet. Bostedet bor til leje hos handicapcentret. Der ligger i alt otte bosteder samt et døgnaflastningstilbud på dette handicapcenter, og de enkelte bosteder har, som jeg forstod det, et begrænset samarbejde. Således holder lederne for de enkelte bosteder nabomøder en

gang i kvartalet for at drøfte fælles anliggender. De otte bosteder har ikke en fælles ledelse, men refererer hver især til forvaltningen i kommunen.

Handicapcentret rummer forskellige faciliteter som bostedet har mulighed for at benytte. Det drejer sig bl.a. om en cafe, svømmehal, ambulatorium med læger, sygeplejersker, psykiater og tandlæge, fysioterapi, daghjem og maskinhus. Disse faciliteter benyttes også af brugere som kommer udefra.

Solstriben er et bosted under Københavns Kommune for voksne udviklingshæmmede. Mange af beboerne har et følgehandicap af psykiatrisk eller psykosocial karakter. En del af beboerne har lettere fysiske handicap, og to af stedets beboere er kørestolsbrugere.

Bostedet Solstriben er oprettet efter lov om social service, § 92, og har plads til i alt 27 beboere som bor i to afdelinger med adresse på henholdsvis Tomatvej 1 og Irlandsvej 41. På tidspunktet for inspektionen boede der 26 beboere på bostedet idet en beboer netop var afgået ved døden.

Afdelingen på Tomatvej 1 – hvor der bor 14 personer – er opdelt i to boafsnit med hver sine fællesarealer. Afdelingen på Irlandsvej 41 – hvor der bor 13 personer – er ligeledes opdelt i to boafsnit. På hver af disse i alt fire afsnit bor der henholdsvis 6 og 7 beboere. På Tomatvej 1 kaldes afsnittene for Victoriagangen og Havegangen, mens de på Irlandsvej 41 kaldes Gang A og Gang B.

På inspektionstidspunktet fordelte beboerne på Solstriben sig aldersmæssigt mellem 30 og 78 år. Solstriben er indrettet således at de bedst fungerende beboere bor i afdelingen på Tomatvej 1. Afdelingen på Irlandsvej 41 bebos således af de dårligere fungerende beboere.

Flertallet af beboerne har fuldtidsdagtilbud på alle hverdage (dog med en hjemmedag om ugen), nogle få beboere har halvtids tilbud (se nærmere herom i afsnit 4.3).

Solstriben har en forstander og to afdelingsledere hvoraf den ene er stedfortræder for forstanderen. Bostedet har herudover 35

faste medarbejdere, halvanden kontormedarbejder og et vikarkorps på 27 vikarer. Personalet på bostedet består af pædagoger, omsorgshjælper, fire studerende, en ergoterapeut samt en sosu-medhjælper. Seks af medarbejderne er vågne nattevagter.

3. Bygningsmæssige forhold mv.

Bostedet er en etplansbygning som er opført i beton; facaderne er belagt med træ som er malet i en gråsort farve. Vinduerne og de udvendige døre er ligeledes af træ, men er rødmaledede.

Bostedet Solstriben ligger tæt på offentlig transport og grønne områder. Desuden ligger den lokale kirke, Højdevangskirken, i umiddelbar nærhed af bostedet.

Under inspektionen havde vi lejlighed til at besigtige bostedets fællesarealer – stuer, køkkener, bad/toiletrum, vaskerier, depotrum og gangarealer samt enkelte beboerværelser på boenhederne på Tomatvej 1 og på Irlandsvej 41. Desuden så vi udendørsarealerne og atriumgårdene, ligesom vi blev rundt i Handicapcenter Irlandsvejs ambulatorium, fysioterapi og dagbeskæftigelse.

3.1. Bygninger

Som nævnt ovenfor er Solstriben opdelt i to boenheder. Tomatvej 1 hvor der bor 14 personer, og Irlandsvej 41 hvor der bor 13. Begge disse boenheder er delt op i to mindre boafsnit med 6-7 beboere i hvert afsnit.

Bygningerne er indrettet uden dørtrin så kørestolsbrugere og bostedets øvrige gangbesværede beboere kan komme rundt i og mellem de forskellige afsnit.

Der er opsat røg- og varmealarmer på værelser, gange og i dagligstuerne.

Der bliver gjort rent i alle fællesrum, badeværelser og toiletter (samt beboerværelser på Irlandsvej 41) på alle hverdage af henholdsvis fastansat personale (Tomatvej 1) og ekstern rengøring (Irlandsvej 41). I weekendene og på helligdage varetages rengøringen i køkkener og badeværelser af eksternt rengøringspersonale. Beboerne på Tomatvej

1 deltager i rengøringen af eget værelse på hjemmedagene.

Hvert af de fire boafsnit har eget køkken/alrum (dagligstue) hvor personalet tilbereder morgenmad og frokost. Aftensmåltidet bliver tilberedt af henholdsvis en lokal slagter og i køkkenet på Peder Lykke Centeret, men bliver varmet op og arrangeret i køkkenerne i de forskellige afsnit.

Grundet beboernes forskellige funktionsniveau på de to boenheder, er indretningen af køkken/alrummene temmelig forskellig hvilket vil fremgå af beskrivelsen nedenfor.

3.2. Tomatvej 1

På Tomatvej 1 er der to nyistandsatte store, åbne køkken/alrum, et på hvert af de to afsnit. Køkken/alrummene er delt op i en spiseafdeling som ligger sammen med køkkenet, og en dagligstueafdeling hvor beboerne har mulighed for at se fjernsyn mv.

De to køkkener er standardmæssigt udstyret med hvide køkkenelementer, skabe og diverse hårde hvidevarer. Kun én af skufferne (i hvert køkken) er aflåst da den fungerer som medicinskuffe til den medicin som beboerne får i forbindelse med måltiderne. I skuffen opbevares desuden kardexmapperne/kortene.

Gulvet er belagt med gråt linoleum, og vægge og vinduer er malet i lyse farver. Foran vinduerne hænger farverige blomstrede gardiner, og der er fra vinduerne udkig til grønne træer og til en ældre naboejendom og haven der omgiver ejendommen.

I hvert køkken står et stort spisebord med tilhørende stole. På bordet i det ene køkken lå der på inspektionstidspunktet en blomstret voksdug hvorpå der stod to lysestager med tændte stearinlys.

I hvert afsnits dagligstue er der en sofa-krog der er møbleret med fjernsyn, sofaer og lænestole. I Havegangens dagligstue er en af de tre sofaer købt af en beboer og benyttes kun af ham. Desuden er der en sort lænestol som tilhører en anden af beboerne, og som kun benyttes af vedkommende. Disse plad-

ser er så at sige deres pladser – hvor disse to beboere helst vil sidde – hvilket er accepteret af alle de andre beboere i gruppen. Ved siden af sofaerne er der et par småborde hvorpå der står nogle store hvide lamper. På væggen over den ene sofa hænger et rektangulært spejl med en bred guldramme. Møblerne er som udgangspunkt betalt af bostedet, men hvis en beboer ønsker et bestemt møbel eller en bestemt plads, kan beboeren som ovenfor nævnt selv investere i et møbel til opholdsrummet.

Væggene er malet i lyse farver der matcher farven på gardinerne. I vindueskarmene står der forskellige slags pottedplanter i urtepotteskjulere.

I forbindelse med vinduespartiet i hver af de to dagligstuer er der en havedør hvorfra der er adgang til boenhedens atriumgård.

Køkken/alrummene fremtræder lyst og imødekommende. De mange vinduer giver et godt lysindfald og er med til at understrege en rar og venlig atmosfære.

Dagligstuerne er hyggeligt indrettet, men er temmelig mørke hvilket kan skyldes at vinduer og havedør vender ud imod den lukkede atriumgård der ligger centralt i bygningen.

Der var på tidspunktet for inspektionen pænt og rent i køkken/alrummene.

3.3. Irlandsvej 41

Også på Irlandsvej 41 – hvor der bor i alt 13 beboere – har hvert af de to boafsnit et selvstændigt, men mindre, køkken. Køkkenerne er her adskilt fra spise- og dagligstuerne. Da beboerne i denne boenhed er motorisk urolige, og nogle kan være voldsomt udadrettede, er begge køkkener af sikkerheds- og hygiejnehensyn aflåst, således at kun personalet har adgang.

Mellem køkken og dagligstue er der i begge boafsnit en dør hvori der sidder et vindue, og ved siden af døren er der sat et vindue ind i væggen. På denne vis kan både be-

boere og personale iagttage hvad der sker i henholdsvis køkkenet og dagligstue.

For at undgå for megen uro og for mange frustrationer i beboergruppen har personalet som arbejder i køkkenet, mulighed for at trække et rullegardin ned mens de tilbereder maden, da det kan være svært for en del af beboerne i denne enhed at udskyde deres behov, f.eks. vente på at maden bliver færdig, ligesom en del har svært ved at forstå at det kan tage tid at tilberede maden, hvilket kan medføre en udadreagerende adfærd.

I et af køkkenerne hang der en A4-kopi med en smiley 2 – resultatet af Fødevarerstyrelsens kontrolbesøg hvor hygiejneforholdene i køkkenet blev tjekket. At køkkenet ikke har fået en smiley 1, skyldes at personalet som deltager i tilberedningen af maden, endnu ikke har gennemført en uddannelse med certifikat i fødevarerhygiejne. Jeg forstod at sådanne uddannelsesforløb nu var planlagt for det relevante personale.

Fællesstuerne der hver især er på cirka 30 m², er enkelt og funktionelt indrettet, og der er – også her – taget hensyn til at beboerne ikke skal kunne komme til skade. Der står f.eks. ingen løse pyntegenstande, lamper mv. fremme på bordene. På væggene og i loftet hænger der dog både billeder og pynt. Alt er skruet fast. Det blev under inspektionen oplyst at bostedet ikke har gjort meget ud af fællesrummene på Irlandsvej idet ledelsen hele tiden har afventet – og stadig afventer – muligheden for en større renovering.

Indboet i dagligstuerne på gang A og gang B (borde, stole og sofaer) er meget slidt, hvilket efter det oplyste skyldes nogle af beboernes voldsomme adfærd. Det kan derfor være meget vanskeligt at holde tingene ved lige i disse boafsnit. I en af stuerne står f.eks. en lædersofa hvor puderne i sædet er flænset op/revnet. Det blev oplyst at denne sofa var den nyeste i boenheden – kun cirka halvandet år gammel.

Gulvene er belagt med gråt linoleum, og vægge og lofter er holdt i lyse farver. I de

nedsænkede loftsplader er der installeret lamper som giver et lys der er særlig godt for svagtseende.

I denne boenhed er der to ekstra, mindre spiserum hvoraf det ene, efter det oplyste, ikke har været istandsat i mange år. Her spiser små grupper af beboere og personale (2-3 personer) sammen. Begge disse små spiserum er meget bart indrettet. Der er kun lige det nødvendige – altså ingen billeder og anden pynt.

De to dagligstuer på Irlandsvej 41 efterlod et kedeligt og trist indtryk. Rummene er små og mørke henset til at der ikke kommer lys fra køkkensiden som der gør i dagligstuerne på Tomatvej 1. Møblementet og inventaret i øvrigt er slidt. Jeg beder bostedet og kommunen om at overveje muligheden for at gøre dagligstuerne mere indbydende – også i tiden indtil en eventuel større renovering bliver gennemført.

3.4. Beboernes værelser

Da størsteparten af beboerne var i dagtilbud under inspektionen, blev kun enkelte værelser besigtiget.

I hver boenhed er der to værelser på cirka 14 m², dvs. både på Tomatvej 1 og på Irlandsvej 41. De øvrige værelser er på cirka 12 m² hvoraf de fleste har en lille forgang på cirka 1,5 m². Der er lås på samtlige døre.

Alle værelser er uden eget bad og toilet.

I en sag vedrørende min inspektion af Sct. Hans Hospital den 6. januar 2004 har jeg modtaget et brev af 25. januar 2005 fra Københavns Kommune, Kontoret for handicappede og psykisk syge. Af dette brev fremgår bl.a. følgende:

'Budgetforlig 2005

...

Det indgik endvidere i budgetforliget for 2005, at der skal påbegyndes en gennemgribende forbedring af de eksisterende boliger til psykisk syge og handicappede. De nye boliger skal være moderne, tidssvarende boliger, der lever op til kvali-

tetsstandarderne på ældreområdet, det vil sige 2-rums boliger med bad/toilet og køkkenfunktion.

Til iværksættelse af udbygningsplan og påbegyndelse af modernisering blev der som led i budgetforliget afsat 26 mill. kr. til anlæg af boligerne i hvert af årene 2005-2008. Det blev endvidere aftalt, at der efterfølgende skal foretages en nærmere analyse af driftsudgifter, der skal indgå i grundlaget for at gennemføre planen.'

Københavns Kommune påbegynder således fra 2005 en gennemgribende renovering af eksisterende boliger til blandt andre handicappede. Disse boliger skal leve op til kvalitetsstandarderne på ældreområdet således at hver beboer får en torumsbolig 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 renovering af Solstriben i overensstemmelse med planen.

Gulvet på beboernes værelser er beklædt med brunt kork som ikke er blevet udskiftet siden Sundbyvang blev bygget i 1980. På et af de værelser der blev besøgt, var der dog lagt et tæppe på gulvet. Det blev oplyst at gulvbelægningen visse steder kan være stærkt ildlugtende da den ikke kan rengøres tilstrækkeligt.

Det er naturligvis uheldigt at gulvbelægningen er i en sådan stand at det er umuligt at rengøre tilstrækkeligt. Uafhængigt af de omtalte udbygningsplaner er der efter min opfattelse behov for en løsning af problemet. Jeg beder Københavns Kommune om at oplyse hvad kommunen foretager.

I loftet er der hvide loftsplader. På ét af værelserne var der i loftspladerne spor efter en vandskade. Det blev oplyst at der ofte ses vandskader i lofterne hvilket skyldes at vandet ikke kan løbe bort fra de flade tage.

Jeg beder kommunen oplyse hvilke foranstaltninger kommunen har gjort eller agter at gøre for at undgå vandskader.

I kanten hvor vægge og loft mødes, er der på alle værelser en bred (cirka 20 centimeter) betonbjælke som ikke er malet, hvilket er medvirkende til at give værelserne et noget trist udtryk. Det blev oplyst at disse bjælker oprindeligt ikke måtte males, men at dette forbud ikke gælder mere. Bjælkerne vil nu blive malet efterhånden som værelserne i øvrigt bliver malet.

Beboerne betaler selv for egne møbler og for den maling der bliver brugt når værelserne cirka hvert andet år bliver malet. Hver enkelt beboer indretter – i samarbejde med sin kontaktperson – selv sit værelse. Derfor er værelserne også temmelig forskellige både hvad angår farvevalg og indbo. Det er helt tydeligt at der i valget af indretning er taget udgangspunkt i den enkelte beboers smag og interesser. Nogle beboere har indrettet sig med fjernsyn, blomster, billeder og diverse nipsgenstande. Andre har blot de nødvendige ting på værelset – en seng, et skab, en stol mv.

Det er tilladt at have fugle og fisk på værelserne, men ingen af de beboere hvis værelser vi så, havde benyttet sig af denne mulighed.

Rengøring af værelserne foretages som ovenfor nævnt på beboernes hjemmedage sammen med personalet. Et af de værelser der blev besøgt, var temmelig snavset; på gulvet lå store 'nullermænd' op langs væggen.

Da de øvrige værelser var pænt rengjorte, går jeg ud fra at der var tale om et enkeltstående tilfælde, og jeg foretager mig derfor ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

Hængsler og trærammer i vinduerne på Tomatvej 1 er meget nedslidte. Det har medført mange indbrud da mennesker udefra uden

større besvær har kunnet åbne vinduerne. For at undgå de mange indbrud er alle vinduer i beboernes værelser derfor blevet skruet fast. Udluftning af værelserne foregår således alene ved at åbne havedøren.

Det blev oplyst at Brandtilsynet har godkendt at vinduerne er blevet skruet fast. Vinduerne på Irlandsvej 41 er blevet udskiftet og kan derfor åbnes på normal vis.

Det er naturligvis ikke tilfredsstillende at vinduerne til beboernes værelser er skruet til, så bl.a. muligheden for ventilation er blevet forringet. Jeg beder oplyst om der er planer for en afhjælpning af problemet med reparation eller udskiftning af vinduer.

Fra havedøren er der udgang til egen lille flisebelagt terrasse. Fra terrassen kan beboerne gå direkte ud i den lukkede fælleshave.

3.5. Gangarealer

I hvert af Solstribens fire afsnit er der en lang gang. På den ene side af hver gang er der adgang til 6-7 beboerværelser der ligger side om side. Til den anden side er der vinduer som vender ud imod atriumgårdene. Fra gangene er der desuden adgang til boafsnitenes toilet- og baderum (to på hvert boafsnit), ligesom der er adgang til flere af husets øvrige fællesrum. For enden af de lange gange ligger depot- og vaskerummene samt kontorer til forstander og det øvrige personale.

Gulvene er på Tomatvej 1 belagt med brune korkvinyfliser. Det blev under inspektionen oplyst at gulvene ikke er blevet udskiftet siden bygningsopførelsen i 1980, og at de – da de ikke kan rengøres tilstrækkeligt – visse steder kan være stærkt ildelugtende.

Jeg henviser til det jeg har anført ovenfor om gulvene i værelserne.

Vægge, lofter og vinduer er hvide, mens døre og dørkarme til beboernes værelser

fremstår i brunt naturtræ. På væggene mellem disse døre er der sat et trægelænder op (rødt) som beboerne kan støtte sig ved når de går på gangen. I de nedsænkede, hvide lofter er der installeret lamper og røgalarmer. Over vinduerne ud mod atriumgårdene var der sat små hylder op hvorpå der stod grønne planter.

Foran hver dør er der hængt et lille navneskilt op; på en del af navneskiltene er der også et billede af værelsets beboer. På gangene er der endvidere sat billeder op af det personale der kommer på vagt, der er tavler med billeder som viser den enkelte beboers plan for aktiviteter i løbet af ugen, og fotocollager med billeder fra ferieture og udflugter.

På en af gangene stod der en sofa; på de øvrige gange stod der hverken møbler, pottedplanter eller lignende. Det blev oplyst at den manglende møblering mv. på gangene skyldes hensynet til beboernes mulighed for at bevæge sig rundt uden at gå eller køre ind i ting.

På gang B på Irlandsvej 41 er der for nylig blevet sat en væg med en dør op. Når der er megen uro blandt beboerne, bliver døren lukket og låst således at beboerne kan holdes adskilt indtil de falder til ro igen. Jeg fik indtryk af at dette tiltag fungerer efter hensigten.

Linoleumsgulvene på Irlandsvej 41 og træværket (fodpaneler, dørkarme og døre) i gangarealerne fremstod temmelig slidt, mens både vinduer og lofter virkede velholdte.

3.6. Depotrummene

I depotrummene opbevares bleer, håndklæder, toiletpapir, køkkenruller mv. I et af depotrummene er der desuden et aflåst medicinskab.

3.7. Toilet- og baderum

Bostedet har otte toilet- og baderum og herudover to separate baderum. De otte toilet-

og baderum ligger umiddelbart ud til de lange gange hvorfra der er adgang til beboernes værelser. Seks-syv beboere – både mænd og kvinder – deles om to små rektangulære toilet- og baderum. Det blev oplyst at kun to baderum er blevet sat i stand siden bygningerne blev opført i 1980. Ved renoveringen blev der bl.a. opsat en skydedør, og der blev lagt ny flisebelægning, samtidig med at gulvet fik den rette hældning. Jeg fik under inspektionen oplyst at 'gulvet vender forkert' i de øvrige badeværelser således at vandet løber væk fra afløbet.

Der er ikke noget vindue i toilet- og baderummene, ligesom der ikke er nogen reel ud-sugning. Skal luften fornys, må døren åbnes ud til de fælles gangarealer hvorfra der er adgang til husets øvrige rum – ikke mindst til beboernes værelser der ligger i umiddelbar nærhed af toiletterne.

Der er hvide fliser fra gulv til loft, mens gulvene er belagt med små brune klinker. Toilettet er placeret i det ene hjørne. Kun nogle af toiletterne har armgreb. Ved siden af toilettet er der på væggen sat en håndbruser op. Der er placeret et håndgreb på væggen, og der er et afløb i gulvet. Der hænger badeforhæng således at man kan afskærme toilet- og bruseafdelingen.

I den ene ende af toilet- og baderummet er der håndvask og spejl. På væggen ved siden af vasken hænger en beholder til papirhåndklæder og en affaldskurv til de brugte håndklæder.

Det blev oplyst at mange nyindflyttede beboere og deres pårørende har svært ved at acceptere at mandlige og kvindelige beboere skal dele badeværelse. Sådanne forhold hører – i manges øjne – tidligere tider til.

Det blev også oplyst at mange beboere helst vil sidde med åben dør ud til den fælles gang når de er på toilettet.

Det blev tillige oplyst at mange beboere bruger ble, og at en enkelt er stomiopereret og derfor jævnlige skal have skiftet stomipose. Både bleskift og skift af stomiposen fore-

går på de små og ikke-ventilerede toilet/baderum.

I et af badeværelserne i boenheden Irlandsvej 41 er der som nævnt ovenfor en skydedør ind til bade- og toiletrummet. I rummet står der en toiletstol og en badebåre som benyttes til de beboere som ikke magter et brusebad.

Det blev under inspektionen oplyst at tre ud af de fire toiletter i denne boenhed blev smadret sidste år på grund af beboernes til tider voldsomme og ukoordinerede bevægelser.

Toilet- og baderummene er yderst nedslidte. De manglende ventilationsmuligheder og den forkerte hældning på gulvet medfører at der er en meget høj luftfugtighed i rummene og en rigtig dårlig – ufrisk – lugt.

I disse rum får blebrugerne skiftet ble, og beboeren med stomi bliver hjulpet når han skal have skiftet stomiposen.

De hygiejniske forhold på toilet- og baderummene er efter min opfattelse helt uacceptable både set fra et beboer- og fra et personalesynspunkt. Det er naturligvis tillige 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 forbi.

Jeg beder Københavns Kommune om at oplyse hvilke løsningsmuligheder kommunen agter at iværksætte for at forbedre forholdene. De her beskrevne forhold understreger behovet for at der på Solstriben påbegyndes en gennemgribende forbedring af de eksisterende boliger til psykisk syge og handicappede, jf. kommunens ovenfor under punkt 3.4 citerede brev af 25. januar 2005.

3.8. Fælles vaskerum

Der er et vaskerum i hver boenhed hvor der er vaskemaskiner, centrifuge og tørretumblere. Desuden er der plads til at beboerne

kan få hængt deres tøj til tørre enten på tørresnore i loftet eller på sammenklappelige tørrestativer. I hvert vaskerum er der to vinduer som vender ud mod boenhedens lukkede atriumgård. Vinduerne kan åbnes.

Medarbejderne sørger for at beboerne får vasket tøj og sengetøj mv. Dette klares på de enkelte boenheders vaskerier. Dog bliver lagner og håndklæder på Irlandsvej 41 sendt til vask på et vaskeri.

På Irlandsvej 41 benyttes vaskeriet også som baderum for de beboere som ønsker at få et karbad. Et badekar er stillet op midt på gulvet, presset ind mellem vaskemaskiner, tørretumblerne, kurve med vasketøj og ydervæggen med de to vinduer. Der er intet badeforhæng rundt om badekarret, men der hænger et gardin/forhæng som kan trækkes for det vindue som er placeret lige over badekarret. Foran det andet vindue hænger der intet gardin/forhæng. Når badekarret ikke er i brug, som det var tilfældet under inspektionen, lægges to løse finerplader over det. Disse plader er savet til så de (næsten) passer til størrelsen på badekarret; de er umalede og har slået sig på grund af fugt.

Vaskerummene er meget nedslidte og var temmelig rodede på tidspunktet for inspektionen. F.eks. var der oven på vaskemaskinerne placeret kurve og æsker med diverse genstande. Der var kalkrester på maskiner og gulve og rundt om haner og rør.

Vaskemaskinerne i dette rum er placeret ca. 75 cm fra bagvæggen. Det blev oplyst at der ikke er mulighed for at komme om bag ved maskinerne for at gøre rent.

Trærammerne i vinduerne er ligeledes præget af kraftig nedslidning og af fugtskader hvilket er medvirkende til at understrege et snusket og meget forsømt indtryk.

I udviklingsplanen 2004-2006 for Bostedet Solstriben gøres der opmærksom på at der arbejdes på at få adskilt vaskeri og badeværelse. Men på tidspunktet for inspektionen var dette endnu ikke sat i værk.

Kalkrester, nedslidning af vinduesrammer og den udslidte finerplade som ligger over badekarret i vaskerummet i boenheden Irlandsvej 41, er samlet set med til at give et indtryk af forfald og nedslidning.

Jeg beder kommunen om at oplyse hvilke planer kommunen har om at renovere dette rum.

Det er naturligvis også ud fra et hygiejnisk synspunkt uheldigt at det ikke er muligt at gøre rent bag ved vaskemaskinerne – især henset til at rummet også bruges som badeværelse. Jeg beder bostedet og kommunen om at overveje løsningsmuligheder og meddele mig resultatet af disse overvejelser.

Jeg finder det helt uacceptabelt at de beboere som ønsker at få et karbad, er nødt til at sidde/ligge til åben beskuelse for alle som kommer i vaskeriet, eller som opholder sig i atriumgården. Jeg henstiller at bostedet eller kommunen sørger for en tilstrækkelig afskærmning. Jeg beder om at bostedet og kommunen underretter mig om hvad min henstilling giver anledning til.

3.9. Atriumgårdene/gårdhaverne

Hver boenhed har egen atriumgård/gårdhave som er placeret i centrum af bygningerne. Det vil altså sige at afsnittene to og to er fælles om en atriumgård.

Der er udbygning til den enkelte atriumgård fra fællesgange, vaskerum og depoter, mens der er adgang fra boafsnittenes dagligstuer.

Der er stenbelægning (mindre grå fliser) i begge gårdhaver, og der står bærende ubemaledede betonsøjler rundt omkring i gårdene. I taghøjde er der en pergola.

Havemøblerne var ikke sat ind for vinteren, men var blot skubbet ind langs med væggene. Også blomsterkrukkerne – med visne sommerblomster – stod stadig fremme. Stenfliserne var algebelagte, og mellem fliserne voksede der mos.

Atriumgårdene efterlod et særdeles trist indtryk. Det blev oplyst at der ikke er en havemand eller lignende der vedligeholder atriumgårdene, og at det således er bostedets personale der for eksempel skal fjerne alger og mos hvis det skal gøres. Det er ikke rimeligt at omgivelserne er i så dårlig stand. Jeg beder Københavns Kommune om at overveje muligheden for løbende at holde atriumgårdene ved lige.

3.10. Haverne

I et forsøg på at forbedre beboernes livsvilkår og bostedets fysiske rammer blev der for et par år siden – i samarbejde med aktivitetsholdet, Tomatvej 1A – etableret haver rundt om de enkelte boafsnit. Områder som tidligere var blevet brugt til parkering, blev beplantet med træer, buske og blomster. Der blev bl.a. anlagt højbede, pergolaer og en pilegang. Der blev sået græs og lagt fliser. På en af græsplænerne blev der indrettet en lille bålplads – et andet sted blev der stillet en grill op.

Alle beboere har nu direkte adgang til haven fra deres egen lille terrasse. På terrasserne er der som solafskærmning sat eternitbølgeplader op. Pladerne er meget tilsmudsede, men kan ifølge rapporten fra et bygningssyn foretaget sommeren 2003 ikke rengøres uden særlige sikkerhedsmæssige foranstaltninger.

Det blev oplyst at alle beboere tilsyneladende nyder at opholde sig på terrasserne og i haven om sommeren, men at der endnu er få beboere som går ud på eget initiativ.

Det blev oplyst at handicapcentret har et aktiveringshold som slår græs og renser brønde.

Haverne havde på inspektionstidspunktet et kedeligt og noget misligholdt præg – også årstiden taget i betragtning (januar måned). Som i atriumgårdene stod der stadig pletter fremme med resterne af sommerens blomster. Også her var fliserne mange steder mosset til og havemøblerne

ikke sat til side. Jeg beder Københavns Kommune om at overveje muligheden for løbende at yde mere hjælp ved pasning af haverne end blot græsslåning og rensning af brønde.

4. Beboerne

4.1. Funktionsniveau

Bostedet Solstriben er et botilbud hvis målgruppe er voksne udviklingshæmmede. Mange af beboerne har et følgehåndicap af psykiatrisk eller psykosocial karakter, for eksempel autisme. En del af beboerne har lettere fysiske handicap, og to af stedets beboere er kørestolsbrugere. Beboerne har i forskellig grad behov for hjælp til almindelige daglige funktioner, pleje, omsorg og/eller behandling, jf. lov om social service § 92, stk. 1. Beboernes mentale funktionsniveau er forskelligt; nogle er på niveau med små børn. Ingen af beboerne er i stand til at klare sig selv, herunder at bo alene.

Af Solstribens udviklingsplan 2004-2006 fremgår følgende for så vidt angår beskrivelsen af beboerne:

'Beboerne på Tomatvej 1:

Beboergruppen på Tomatvej 1 er en bredt sammensat gruppe. Beboerne er delvist selvhjulpne og kommunikerer enten verbalt og/eller gennem enkelt tegnsprog samt kropssprog. Mange beboere har udover deres primære diagnose et følgehåndicap af enten psykiatrisk eller psykosocial indflydelse. En del af beboerne har lettere fysiske handicaps.

Beboerne på Irlandsvej 41:

Beboergruppen på Irlandsvej 41 har alle brug for omfattende hjælp, støtte og vejledning til alle funktioner.

Beboerne kommunikerer primært gennem mimik og kropssprog, få beboere bruger enkelte tegn og ord – men ofte kræver tegnene og ordenes betydning en tolkning af medarbejderne. Alle beboerne har brug for ledsagelse af mindst en medarbejder for at kunne færdes uden for bostedet.

Beboerne er motorisk urolige og har svært ved at fastholde koncentrationen. To beboere

re er kørestolsbrugere. Beboerne er kærlige, kontaktsøgende og glade for fysisk kontakt. Beboerne er gode til at give udtryk for velbehag, hvad de kan lide og ikke lide. De er gode til at give udtryk for gode 'nuer', og mange kan udtrykke og forstå humor.'

Jeg fik under inspektionen oplyst – og kunne også ved selvsyn konstatere – at der er stor forskel på indretningen af henholdsvis Tomatvej 1 og Irlandsvej 41 hvor Tomatvej 1 fremstår som noget mere hyggeligt indrettet end Irlandsvej 41. Jeg fik oplyst at dette bl.a. skyldes at der er meget stor forskel på de to grupper af beboere. Beboerne på Irlandsvej er således meget mere urolige og udadreagerende end beboerne på Tomatvej 1.

De to grupper af beboere har ikke noget med hinanden at gøre.

4.2. Medicin, læge mv.

...

4.3. Beskæftigelse og fritid

Alle beboere på Solstriben (undtagen én der er pensionist) er beskæftiget på forskellige dagcentre hvor der også kommer brugere fra andre bosteder. Flertallet af beboerne har som ovenfor nævnt et dagtilbud på fuld tid mens nogle få har et dagtilbud på halv tid. Alle har en ugentlig hjemmedag som bliver brugt til eksempelvis rengøring, tøjvask mv.

Beboernes dagtilbud er placeret forskellige steder. Nogle af beboerne kommer på dagcentret i handicapcentret, og nogle benytter sig af tilbud længere væk, for eksempel i et dagcenter for autister i Roskilde. Jeg har som ovenfor nævnt forstået det således at hver enkelt beboers dagtilbud er udvalgt efter hvad den pågældende får mest udbytte af.

De beboere der kommer på dagcentret i handicapcentret, bliver fulgt derned af personalet eller går selv. Disse beboere kommer således ikke udenfor hvilket kan være en fordel om vinteren og når det i øvrigt er dårligt

vejr. De øvrige beboere bliver afhentet i bus for at blive kørt til deres respektive dagcentre.

Jeg foretog ikke inspektion af dagcentre, men i forbindelse med rundgangen på Solstriben besigtigede jeg dog daghjemmet i Handicapcenter Irlandsvej. Dette daghjem består af tre grupperum. Det ene rum er indrettet med et langt bord med stole omkring, en sofagrube, et køkken placeret langs den ene væg og en kurvegyng. Langs væggene er der reoler med ting som bruges til aktivering af brugerne. Eksempler på disse ting er puslespil og farver.

Jeg fik under inspektionen oplyst at der ikke for nogen af beboerne er tale om en beskæftigelsesindsats. Der er derfor ingen af dem der får løn.

Som nævnt er der i handicapcentret forskellige faciliteter som beboerne kan benytte. Der er således for eksempel en cafe og en svømmehal hvor beboerne, som jeg forstod det, kan tilbydes en svømmetur. Dette foregår mest i forbindelse med opholdet i dagtilbuddet. Beboerne har også mulighed for at gå til ridning.

Beboerne får endvidere mulighed for at komme på cykelture (på 'side-by-side-cykler'). Personalet på Solstriben er meget opmærksomme på at beboerne tilbydes cykel- og gåture i nærområdet så ofte det rent personalemæssigt kan lade sig gøre. Beboerne har altid mulighed for at komme ud i frisk luft i haverne.

I Handicapcenter Irlandsvej er endvidere indrettet en fysioterapi som jeg besigtigede, uden at det indgår i inspektionen. Fysioterapien var nyrenoveret og fremstod meget lys og flot. Der var højt til loftet, og rummene var indrettet med bl.a. ribber, trampoliner, bolde og motionscykler. Det blev oplyst at fysioterapeuterne veksler mellem brug af musik og 'stilhed' i deres behandling af beboerne.

Den sidste tirsdag i hver måned kan beboerne komme til gudstjeneste i den nærliggende kirke.

Solstriben har som ovenfor nævnt over de sidste par år fået etableret haver på de områder der før var indrettet til parkeringspladser. På en af gangene på Tomatvej har hver beboer fået sit eget lille afgrænsede område med havemøbler og krukker med blomster, men ellers er haverne indrettet som fællesområder. I forbindelse med etableringen af haverne blev der lavet adgang til disse fra næsten alle beboeres værelser. Jeg forstod at den ene beboer der ikke havde en sådan adgang, ikke umiddelbart havde været interesseret i det, men at personalet nu vurderede at vedkommende kunne få glæde af den direkte adgang til haven. Det blev under inspektionen oplyst at beboerne generelt set bruger haverne meget, og at haverne har øget beboernes bevægelsesfrihed meget. I haverens fællesområder er der lavet forskellige indretninger såsom et højbed med spiselige urter og blomster, bålsteder, pergolaer og hængesofaer. Personalet på Irlandsvej 41 har planer om at indrette udekøkkener i haverne, således at især de beboere der ikke har adgang til køkkenerne, får mulighed for at deltage i en enkel og ikke-farlig form for madlavning.

Ved siden af handicapcentret er indrettet en sansesti. Sansestien er fælles for alle otte bosteder og i øvrigt også tilgængelig for alle andre da den er placeret på offentligt område.

I en af atriumgårdene er ophængt en stor gyngel.

Et af rummene på Solstriben bruges til at give beboerne fodpleje og massage. Her er også et solarium som beboerne har mulighed for at benytte.

En af beboerne har i sit værelse fået monteret en lysbue.

Personalet laver morgenmad og frokost i Solstribens fire køkkener. Den varme aftensmad leveres af en lokal slagter til beboerne på Tomatvej 1, mens beboerne på Irlandsvej 41 får aftensmaden leveret fra Peder Lykke Centret. Beboerne på Tomatvej 1 er i modsætning til beboerne på Irlandsvej 41 i et vist

omfang med til at forberede maden og dække bord mv. Jeg går ud fra at disse forskelle skyldes den store forskel i beboernes funktionsniveau på de to afdelinger.

Under inspektionen oplyste ledelsen at bostedet går meget op i at maden skal være veltillavet og spændende. Det er personalets holdning at maden skal være en oplevelse i hverdagen, og at det derfor er vigtigt at gøre noget ud af den. Beboerne på Tomatvej 1 har på beboermøde som afholdes én gang om måneden, mulighed for at få indflydelse på hvilken mad de ønsker at spise.

Beboerne på Tomatvej 1 spiser sammen med de andre beboere fra samme afsnit. På Irlandsvej 41 er beboerne delt op således at de spiser i mindre grupper i små rum rundt om på afdelingen.

I forbindelse med inspektionen spiste jeg og mine medarbejdere et måltid svarende til det som beboerne på Irlandsvej 41 fik den pågældende dag. Det bestod af pænt anrettet smørrebrød.

Det er personalet der vasker beboernes tøj, sengetøj og håndklæder. Beboerne hjælper dog til med dette i det omfang de er i stand hertil. På Irlandsvej 41 vaskes lagner og håndklæder dog på vaskeri.

Hvert år afholder Irlandsvej 41 en grillfest hvor beboernes familier er velkomne til at deltage.

4.4. Ferieture

...

4.5. Beboernes økonomiske forhold

...

4.6. Ledsageordning

...

4.7. Den individuelle kørselsordning

...

4.8. Hjælpemidler

...

4.9. Rygepolitik

Jeg fik under inspektionen oplyst at kun enkelte af beboerne ryger. Disse beboere har mulighed for at ryge i deres egne værelser hvis det i det konkrete tilfælde ikke anses for farligt. De fleste af rygerne benytter imidlertid som oftest den fælles spise- og dagligstue. Det er ikke tilladt at ryge i køkkenet samt når der spises i spiseafdelingerne/rummene. Det er heller ikke tilladt at ryge på gangene. Personalet sørger for at der bliver luftet meget ud når der ryges.

Solstriben har, hvor det er muligt og nødvendigt (således at der ikke ryges hele tiden), lavet aftaler med beboerne om rygning. Således har en enkelt beboer en aftale med personalet om at han kun må ryge hver gang klokken er hel.

Jeg går ud fra at personalet ville lade den enkelte beboer selv administrere sit cigaretforbrug hvis vedkommende ikke ville finde sig i rationering.

For så vidt angår personalets rygning, fik jeg under inspektionen udleveret en kopi af Solstribens rygepolitik. Heraf fremgår følgende:

'...

Røgfrie områder:

- Beboerværelser.
- Køkkener.
- Under spisning.
- Ved situationer med tæt brugerkontakt (f.eks. badning, bleskift, madning).
- På (...) og (...)’s kontor.
- Der ryges *ikke* under møder, men der holdes pauser med passende mellemrum.

Rygeområder:

- I personalerum (under hensyntagen til ikke-rygere).
- I fælles opholdsrum (hvis røgen ikke er til gene for beboerne).'

Som jeg gav udtryk for under inspektionen, er det efter min opfattelse ikke nødvendigvis sådan at det skal være tilladt for beboerne at ryge i alle rum. Ved en vurdering af om dette er rimeligt, er der navnlig et hensyn at tage til de beboere der ikke ryger, idet bostedet også er deres hjem. På bostedets fællesarealer er der efter min opfattelse ikke noget til hinder for at det er bostedet der fastsætter en rygepolitik for beboerne. En sådan politik kan for eksempel indebære at rygning kun foregår i en del af opholdsrummet (eventuelt med røgfri tidspunkter), eller at opholdsrummet udstyres med tilstrækkelig udluftning. Jeg beder bostedet om at oplyse mig om hvad mine bemærkninger giver anledning til.

Jeg er opmærksom på at det forhold at bostedet er beboernes hjem – og samtidig de ansattes arbejdsplads – kan give nogle vanskelige problemer i forholdet mellem lov om social service og om røgfri miljøer i offentlige lokaler mv. (lov nr. 436 af 14. juni 1995).

4.10. Alkohol mv.

...

4.11. Vold

Bostedet oplever indimellem trusler og vold mod personalet og mod andre beboere. Der er dog sjældent tale om egentlig vold, men derimod for eksempel krads og hiven i andres hår.

Under den afsluttende samtale fik jeg fra bostedets ledelse oplyst at bostedet sjældent anmelder vold til politiet. Under hensyn til at der vil være tilfælde hvor en politimæssig behandling vil kunne have betydning for erstatningsforhold, foreslog jeg at bostedet indarbejder retningslinjer for anmeldelse til politiet i den voldspolitik jeg kunne forstå bostedet er ved at udarbejde. Jeg anførte her til bl.a. at det er vigtigt at det er ledelsen for bostedet der tager beslutningen om at en

episode skal politianmeldes, men at den enkelte ansatte naturligvis skal kunne nedlægge veto imod dette.

Jeg beder Soltriben om at sende mig disse retningslinjer når de er udarbejdet. Jeg beder endvidere bostedet om at oplyse hvorvidt Københavns Kommune orienteres om voldsepisoderne. I tilslutning hertil beder jeg Københavns Kommune oplyse om kommunen har retningslinjer for ovenstående.

Der er, som jeg forstod det, mulighed for at få krisehjælp idet bostedet er tilknyttet en beredskabsplan vedrørende psykologisk førstehjælp. Her kan der eventuelt skabes kontakt til et krisecenter.

I Københavns Kommunes tilsynsrapport af 15. december 2004 vedrørende tilsyn udført den 17. november 2004 er det oplyst at der gennem supervision er sat større fokus på beboernes voldsomme adfærd således at denne adfærd ikke blot accepteres som et vilkår. Der var planlagt en temadag på Irlandsvej 41 B om forebyggelse af vold medio januar 2005. I rapporten henstiller tilsynet at bostedet udarbejder en uddannelsespolitik der beskriver hvorledes bostedet arbejder med at kvalificere personalet, således at den pædagogiske indsats medvirker til at minimere beboernes voldsomme adfærd.

Jeg beder Soltriben underrette mig om hvorvidt temadagen er afholdt. Jeg beder endvidere bostedet sende mig en kopi af uddannelsespolitikken når en sådan er udarbejdet.

4.12. Beboernes seksuelle adfærd

Det blev oplyst at personalet ikke fra beboernes side har sporet et fremtrædende ønske om at have seksuel kontakt med andre mennesker.

Bostedet oplyste at beboerne gives mulighed for at stimulere sig selv seksuelt, og at

personalet naturligvis respekterer denne trang.

Af Københavns Kommunes tilsynsrapport af 15. december 2004 fremgår følgende om dette emne:

'Medarbejderne udtrykker, at de ikke har kendskab til Vejledning om seksualitet uanset handicap. Der arbejdes ikke dokumenteret omkring beboernes seksualitet. Der er ikke talt så meget om hvordan, der kan tages hånd om dette. Er usikker på hvilke seksuelle behov beboerne har.

...

Tilsynet anbefaler, at bostedet iværksætter tiltag der sikrer medarbejdernes kendskab til Vejledningen om seksualitet uanset handicap og sikrer at der arbejdes efter vejledningens intentioner.'

Under inspektionen konstaterede jeg at Soltriben har flere eksemplarer af den omtalte vejledning stående. Jeg går ud fra at disse er indkøbt efter kommunens anbefaling, og at bostedet nu sørger for at der arbejdes efter vejledningens intentioner.

4.13. Beboerråd (beboerindflydelse mv.) - Pårørenderåd/kontaktråd

Efter lov om social service § 112 skal kommunen sørge for at brugerne af for eksempel et botilbud får mulighed for indflydelse på tilrettelæggelsen og udnyttelsen af tilbudet. Det fremgår også at kommunen skal fastsætte retningslinjer for brugerindflydelsen. I retningslinjerne beslutter kommunen hvilken form brugerindflydelsen skal have, under hensyn til tilbuddets karakter og brugernes forudsætninger.

Det blev oplyst at der afholdes et månedligt beboermøde med beboerne på Tomatvej 1 hvor beboerne bl.a. har indflydelse på hvilken mad de ønsker at spise, og hvor de skal hen på ferie. Jeg fik under inspektionen udleveret et eksempel på en dagsorden for et beboermøde på Tomatvej 1.

På Irlandsvej 41 er ingen af beboerne i stand til at deltage i sådanne møder.

Jeg fik dog indtryk af at man på bostedet generelt forsøger at give den enkelte beboer medbestemmelse og medindflydelse. I Solstribens udviklingsplan for 2004-2006 er således anført følgende:

'Eksempler på konkret indsats:

- Der arbejdes med at give beboerne større medindflydelse på madplaner, ferie og fritidsaktiviteter.

Bl.a. holder man månedlige møder på Tomatvej 1, hvor alle beboerne kommer til orde. På Irlandsvej 41 er det i større grad medarbejdernes tolkning af beboernes udtryk, der skal sikre beboernes medindflydelse. F.eks. er beboernes udtryk for, hvilken mad de kan lide, afgørende for både egne indkøb og valg af leverandør.

- Der er fokus på selvbestemmelse af for eksempel indretning af eget værelse, tøjvalg samt fritidstilbud. Alle beboere har en kontaktperson, der vejleder og støtter bl.a. ved indkøb og lignende.'

Der er ikke oprettet et kontaktråd/pårørenderåd.

Under inspektionen havde jeg, som nævnt i indledningen, en samtale med otte pårørende (til syv af beboerne). De pårørende var uenige i spørgsmålet om behovet for et kontaktråd/pårørenderåd. Nogle af de pårørende ønskede således mere indflydelse på deres børns/søskendes liv i bostedet hvorimod andre pårørende gav udtryk for at dialogen med personalet er så god at der ikke er behov for et formelt nedsat råd.

Jeg gav under samtalen med de pårørende og under den afsluttende samtale med ledelsen udtryk for at det efter min opfattelse vil være en fordel med et pårørenderåd/kontaktråd.

Af København Kommunes tilsynsrapport af 15. december 2004 fremgår det bl.a. at tilsynet tidligere har henstillet at bostedet udarbejder en pårørendepolitik, og at pårørendepolitikken skulle godkendes i samarbejdsudvalget den 6. december 2004.

Jeg beder om at bostedet sender en kopi af pårørendepolitikken til mig.

Af kommunens tilsynsrapport fremgår det videre at tilsynet henstiller at bostedet konkret undersøger om pårørende er interesserede i at der oprettes et erstatningsråd.

Jeg beder Solstriben om at underrette mig om resultatet af ovennævnte undersøgelse.

4.14. Handleplaner

...

5. Regler vedrørende magtanvendelse og lukkede døre

...

5.1. Lukkede døre og frisk luft

Der er ikke i lov om social service hjemmel til at holde alle døre aflåst på et bosted som Solstriben – ud over hvad der er sædvanligt i almindelig beboelse, dvs. låsning af døre indefra om natten (evt. dagen) for at forhindre tyveri eller besøg af uvedkommende. Det afgørende er at beboerne kan forlade bostedet hvis de ønsker det.

Det blev oplyst at alle yderdøre til bostedet er låst, men at der er vridere på indersiden af dørene således at beboerne kan låse sig ud.

I visse tidsrum – hvor der er travlhed blandt personalet – sættes der sikkerhedskæde på yderdøren ved Irlandsvej 41 B. Ledelsen oplyste på det afsluttende møde at dette tiltag ikke er ment som en indespærring af beboerne, men som en midlertidig forhindring som indebærer at personalet kan nå at registrere at en beboer er på vej ud. Jeg forstod på ledelsen at det især er en bestemt beboer der ønsker at forlade Solstriben, at det vil være til fare for denne person at forlade stedet, og at det ikke er muligt at lave en foranstaltning med en chip i skoen

for denne beboer da vedkommende ofte går uden sko. Ledelsen nævnte endvidere at foranstaltningen er lavet i forståelse med den pågældende beboers pårørende.

Under inspektionen modtog jeg kopi af Københavns Kommunes brev af 6. januar 2005 hvori kommunen godkender foranstaltningen med opsætning af dørkæde.

Det fremgår bl.a. heraf at bostedet tidligere har haft en dørklokke opsat som gjorde personalet opmærksom på indkommende og udgående 'trafik' ved hoveddøren. Denne dørklokke gav imidlertid anledning til megen uro blandt beboerne, og den blev derfor taget ned igen.

Jeg beder bostedet om at oplyse hvad bostedets personale foretager sig i de tilfælde hvor en beboer låser sig ud eller forsøger herpå.

Jeg beder endvidere bostedet om at oplyse om foranstaltningen er godkendt af det sociale nævn.

Under rundgangen oplyste ledelsen at der også er sat en sikkerhedskæde på døren ind til en af beboernes værelser. Denne kæde er placeret uden på døren og er sat op som en beskyttelse af vedkommende fordi nogle af den pågældendes medbeboere kan finde på at lægge sig ind til hende om natten.

Jeg beder bostedet om at oplyse hvorvidt den pågældende beboer har givet samtykke til/er indforstået med at sikkerhedskæden er i brug. I tilfælde af at beboeren ikke har givet samtykke (det vil sige at beboeren ved tilkendegivelse i ord eller handling viser at vedkommende har forståelse for foranstaltningen), beder jeg bostedet oplyse hvilken hjemmel bostedet har til at anvende sikkerhedskæden.

Jeg beder endvidere bostedet om nærmere at redegøre for beboerens mulighed for at komme ud af sit værelse i løbet af natten.

Beboerne kan låse deres egen dør om natten, men som jeg forstod det, var der ikke på tidspunktet for inspektionen nogen beboere der gjorde det. En enkelt beboer låser sin dør når vedkommende forlader sit værelse.

Næsten alle lejligheder har en havedør hvorfra beboerne frit kan gå ud i haven. Som nævnt ovenfor i punkt 4.3 kunne jeg forstå at den beboer der ikke har en sådan adgang, ikke umiddelbart havde været interesseret i det, men at personalet nu vurderer at vedkommende kan få glæde af den direkte adgang til haven, og at der derfor vil blive etableret en havedør også i denne lejlighed.

Solstriben har som ovenfor nævnt problemer med at én af beboerne indimellem forlader bostedet. Af den grund er haven til Irlandsvej 41 B hvor vedkommende bor, omgivet af et højt plankeværk.

Som nævnt i punkt 4.3 er personalet på Solstriben meget opmærksomme på at beboerne tilbydes cykel- og gåture i nærområdet så ofte det rent personalemæssigt kan lade sig gøre. Beboerne har altid mulighed for at komme ud i frisk luft i haverne.

Om sommeren spises flere måltider ude i haverne.

Jeg lægger herefter til grund at alle beboere som ønsker det, som altovervejende hovedregel kommer ud og får frisk luft hver dag.

5.2. Modtagne registreringer om magtanvendelse

...

5.3. Om indgreb generelt

Københavns Kommune udleverede under inspektionen et notat til mig hvoraf det fremgår at der i 2004 havde været 19 indberetninger om magtanvendelse fra Solstriben. 17 af disse indberetninger (fordelt på tre personer) vedrørte magtanvendelse i forbindelse med fodpleje, en af indberetningerne vedrørte magtanvendelse på grund af en bebo-

ers udadrettethed, og endelig vedrørte en indberetning magtanvendelse i forbindelse med beboerens sygdom/uro.

Under inspektionen modtog jeg endvidere en kopi af et brev af 19. december 2002 fra Bostedet Solstriben til Københavns Kommune. I dette brev giver bostedet udtryk for sin tvivl om hvorvidt to handlemåder over for en konkret beboer skal anses for magtanvendelse. Jeg modtog endvidere kopi af kommunens svar af 2. januar 2003.

Den første situation bostedet skriver om, drejer sig om at personalet har fundet ud af at en konkret beboers uro og udadrettede adfærd kan dæmpes ved at tilbyde ham at se videofilm i hans eget værelse. Beboeren lægger sig i disse tilfælde selv i sin seng og gør tegn til at sengehesten skal slås op. Personalet tilser beboeren jævnlige.

Problemet er at beboeren ikke kan stå ud af sin seng når sengehesten er oppe, og i brevet af 19. december 2002 spørger bostedet kommunen om der i en sådan situation er tale om magtanvendelse, og om der som følge deraf skal foretages registrering og indberetning af foranstaltningen.

Den anden situation drejer sig om at samme beboer i nogle tilfælde bliver overfaldet af en medbeboer. Når personalet ikke har tid til at beskæftige den ene af de to beboere, har løsningen været at tilbyde den ene at se videofilm i vedkommendes eget værelse. Beboeren lægger sig selv i sin seng og får sengehesten slået op så han kan slappe af. For at den anden beboer ikke skal komme ind i værelset, låser personalet døren og tilser i øvrigt jævnlige beboeren der ser video. Beboeren er selv i stand til at låse døren op med vrideren, men han er ikke i stand til selv at stå ud af sin seng på grund af sengehesten. Også i dette tilfælde stiller bostedet spørgsmål til kommunen om hvorvidt der i en sådan situation er tale om magtanvendelse, og om der som følge deraf skal foretages registrering og indberetning af foranstaltningen.

I sit svar af 2. januar 2003 skrev Københavns Kommune at der ikke i nogen af tilfæl-

dene var tale om magtanvendelse, og at der derfor ikke skulle indsendes indberetning herom. Kommunen lagde vægt på at beboeren frivilligt går ind på værelset og selv ønsker at sengehesten bliver slået op. Kommunen skrev bl.a. således:

‘Ved såvel situation 1 og 2 er der ikke tale om magtanvendelse og der skal derfor ikke indsendes indberetning om magtanvendelse. Men problemet i begge situationer er, at (...) ikke kan stå ud af sengen når sengehesten er oppe. Vores løsningsforslag vil være at I får installeret en klokke evt. med snoretræk ved sengen, så (...) altid har mulighed for at tilkalde personale, når han ønsker hjælp til at komme ud af sengen.

I beskriver situationen i kardex og spørger om der skal laves et registreringsskema? For at sikre (...)’s retssikkerhed og for at sikre en fortsat udvikling i det pædagogiske arbejde, vil det give et godt overblik at registrere de to beskrevne situationer. Så kan I sende en opgørelse ind til os én gang om året, og hvad som er endnu vigtigere, opgørelsen kan bruges af jer ved evaluering af det pædagogiske arbejde.’

Jeg kan af forespørgslen udlede at bostedet i de konkrete tilfælde forsøger at begrænse magtanvendelse – der bliver sat video på i stedet for at standse beboerens udadrettede adfærd med magt. Jeg går i den forbindelse ud fra at bostedet generelt forsøger at undgå magtanvendelse.

Jeg finder det positivt at Bostedet Solstriben spørger kommunen når bostedet i konkrete tilfælde er i tvivl om definitionen af magtanvendelse og om rækkevidden af magtanvendelsesbestemmelserne.

Jeg har ingen bemærkninger til kommunens svar. Jeg beder imidlertid bostedet oplyse mig om hvorvidt bostedet har fulgt kommunens løsningsforslag om at få installeret en klokke i pågældende beboers værelse.

Det fremgår af Københavns Kommunes tilsynsrapport af 15. december 2004 at medarbejderne på Solstriben ikke mener at de har tilstrækkeligt kendskab til regler og retningslinjer vedrørende magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Medarbejderne mente således at der var behov for en afklaring af hvornår der er tale om magtanvendelse, og hvad der skal indberettes til kommunen. Ifølge tilsynsrapporten har bostedets ledelse prioriteret at de medarbejdere der dagligt arbejder med beboere med voldsom adfærd, har fået den tætteste information om retningslinjer og procedurer for indberetninger. Af rapporten fremgår det endelig at der i starten af 2005 skulle afholdes en temadag for alle medarbejdere angående dilemmaet mellem omsorgssvigt og omsorgspligt. Københavns Kommune har i brev af 26. maj 2005 anført at temadagen kun skulle være for nogle af medarbejderne.

Tilsynet anbefalede i rapporten at bostedet kontakter konsulenten i kontoret for handicappede og psykisk syge med henblik på vejledning angående magtanvendelsesindberetninger og forståelse af 'Retningslinier for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten'. Tilsynet henstillede at bostedet sikrer at alle medarbejdere – også ved nyansættelser – har kendskab til 'retningslinier vedrørende magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten', sikrer at der foregår en systematisk opfølgning på retningslinjerne, og sikrer at der arbejdes efter retningslinjernes formål og bestemmelser. Tilsynet henstillede endvidere at der fokuseres yderligere på at alle medarbejdere får viden om og drøfter hvornår der er tale om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten.

Jeg beder bostedet redegøre for hvilke tiltag bostedet har taget i forhold til kommunens anbefalinger og henstillinger. Jeg beder endvidere bostedet om at oplyse om den omtalte temadag er afholdt.

Under inspektionen modtog jeg en kopi af Københavns Kommunes årsberetning for 2003 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Heraf fremgår det bl.a. at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen i 2004 vil foretage en evaluering og ajourføring af retningslinjerne på området.

Jeg beder kommunen om at sende disse reviderede retningslinjer til mig.

6. Personaleforhold

...

6.1. Normeringer og sammensætning

...

6.2. Vikarer og sygdom

...

7. Kommunens tilsynsordning

7.1. Generelt

...

7.2. Københavns Kommunes tilsyn

Jeg kan af det udleverede materiale forstå at tilsynsbeføjelsen i Københavns Kommune er delt op i to tilsyn, således at det sundhedsfaglige tilsyn foretages af Embedslægeinstitutionen for Københavns og Frederiksberg Kommuner, og således at det socialfaglige tilsyn foretages af kommunens familie- og arbejdsmarkedsforvaltning. Herudover fremgår det af materialet at RIA, Rådgivende Ingeniører og Arkitekter, den 26. november 2002 udførte et bygningssyn.

Jeg beder Københavns Kommune om at oplyse om dette bygningssyn er et formaliseret tilbagevendende tilsyn, eller om der er tale om et enkeltstående tilsyn.

Jeg beder endvidere bostedet og kommunen om at oplyse om de tiltag som rapporten om bygningssyn peger på, er blevet iværksat.

I den af Københavns Kommune, Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, udarbejdede indstilling af 28. november 2001 om tilsyn på handicap- og psykiatriområdet gengives bl.a. baggrunden for en styrkelse og formalisering af tilsynet med bostederne og de gældende regler på området (retssikkerhedslovens § 39 og den dagældende vejledning hertil). Herudover gengives det tilsyn kommunen havde med bostederne indtil da, og et forslag til et fremtidigt tilsyn, herunder et sundhedsfagligt tilsyn og et socialfagligt tilsyn.

Om baggrunden for styrkelsen af tilsynet fremgår bl.a. følgende:

'I forbindelse med økonomianalysen på handicapområdet har Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen i foråret 2001 udarbejdet en rapport om køb/salg, visitation m.m. Rapporten indeholder bl.a. et forslag til det fremtidige tilsyn på handicapområdet, herunder både det sundhedsfaglige og det øvrige tilsyn.

I løbet af sommeren 2001 er desuden blevet vedtaget et lovforslag om tilsyn med indsatsen på ældreområdet (L 192). Der er herved sket en præcisering af amternes og kommunernes tilsynsforpligtelse og -udøvelse på ældreområdet. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens botilbud er ikke omfattet af L 192.

Med baggrund i forslaget til tilsyn i økonomianalysen og L 192 har Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen udarbejdet forslag til omfanget og varetagelsen af det fremtidige tilsyn på Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens bo- og dagtilbud på handicapområdet og socialpsykiatriområdet.

Forslaget indebærer, at der sker en styrkelse af tilsynet med tilbuddene.'

Senere i indstillingen fremgår det endvidere at baggrunden for en styrkelse af tilsyn

net bl.a. er at brugerne på de omfattede tilbud overvejende kan betegnes som værende lige så svage som brugerne på ældreområdet der er omfattet af ovennævnte lov (lov nr. 490 af 7. juni 2001 om social service).

Under overskriften 'Forslag til fremtidigt tilsyn' fremgår følgende:

'Ved afklaring af det nærmere indhold i det opsøgende tilsyn finder Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen det relevant at se på, hvad det nye tilsyn på ældreområdet består i. Det fremgår heraf, at den kommunale myndighed og embedslægeinstitutionen hver især skal foretage ét årligt uanmeldt tilsynsbesøg. Tilsynet skal omfatte indsatsen overfor beboere i kommunale botilbud, der modtager kommunale serviceydelser. På grundlag heraf skal der udarbejdes en tilsynsrapport og en årlig samlet redegørelse om tilsynet.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen forestiller sig en lignende opdeling af det opsøgende tilsyn på handicap- og psykiatriområdet, hvor Embedslægeinstitutionen for Københavns og Frederiksberg Kommuner fører tilsyn med de sundhedsmæssige forhold, og de øvrige tilsynsfunktioner varetages af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.'

Af indstillingen fremgår videre at det nærmere indhold af det sundhedsfaglige tilsyn skal aftales med embedslægeinstitutionen. Forvaltningen peger dog på følgende mulige elementer:

- Vurdering af beboernes sundhedsfaglige behandling, herunder medicinering, lægelig behandling, hjælpemidler og den sundhedsmæssige omsorg og pleje.
- Vurdering af botilbuddets fysiske rammer hvad angår vedligeholdelse og hygiejnestandard.'

Embedslægeinstitutionens tilsyn skal bestå i et årligt uanmeldt besøg.

For så vidt angår det socialfaglige tilsyn, skal dette ifølge indstillingen foretages af centralforvaltningen, og der er ifølge indstillingen tale om et årligt, uanmeldt tilsynsbe-

søg i hvert botilbud – undtagen midlertidige botilbud og solistboliger.

I indstillingen er angivet de forskellige elementer der skal påses i forbindelse med tilsynet.

Herefter fremgår følgende:

'Som en vigtig del af beboertilsynet vil tilsynspersonen skulle afholde samtaler med 1-2 beboere.

Endvidere vil der skulle ske en vurdering af, hvordan indsatsen forholder sig til det pågældende tilbuds udviklingsplan.

Alle de ovennævnte punkter i tilsynet vil fremgå med en nærmere beskrivelse af et skema til brug for det årlige uanmeldte besøg hos tilbuddene, en slags checkliste til udfydelse.

Efter besøget vil tilsynspersonen skulle udarbejde et notat, hvori hovedkonklusionerne fra besøget anføres. Notatet og skemaet sendes til tilbuddets ledelse til udtalelse.

Hvis der kan påpeges problematiske forhold, skal der følges op her på i et samarbejde mellem Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen og tilbuddets ledelse.'

Under inspektionen fik jeg af kommunens repræsentant oplyst at de temaer for tilsynet som fremgår af indstillingen, og som forvaltningen oprindeligt havde tænkt sig at skulle fokusere på ved tilsynet, til dels har ændret sig efter at kommunen startede på at udføre det formaliserede tilsyn i praksis. Ifølge kommunens tilsynsrapport af 15. december 2004 er de forskellige temaer for tilsynet nu følgende: Tilbuddets fysiske rammer, tilbuddets brugersammensætning og målsætning, generelt om dagligdagen i tilbuddet, brugerens trivsel i tilbuddet, hjælpemidler i tilbuddet, magtanvendelse i tilbuddet, tilrettelæggelse af den samlede indsats over for brugeren, brugerindflydelsen i tilbuddet, inddragelse af pårørende i tilbuddet, personalet i tilbuddet og personalets kendskab til regler og retningslinjer. Under hvert tema er angivet mulige emner som tilsynet kan komme ind på vedrørende det enkelte tema.

Som jeg nævnte under inspektionen, mener jeg at der er tale om en omfattende og god manual for tilsynsbesøgene.

Under inspektionen blev det oplyst at kommunen nu er begyndt at foretage tematilsyn. Tilsynet ser således i år specielt på om bostederne har skriftlige politikker for forskellige områder, og om der i bostederne sker dokumentation.

Under forudsætning af at kommunen ikke slækker på tilsynet på andre områder, mener jeg at det er positivt med sådanne tematilsyn.

Det fremgår af indstillingen af 28. november 2001 om tilsyn på handicap- og psykiatrirådet at der ud over det almindelige tilsyn vil kunne foretages et udvidet tilsyn. Der er i sådanne tilfælde tale om en skærpelse af det almindelige tilsyn, og det foretages kun når problematiske forhold kommer til forvaltningens kendskab.

Folketingets Ombudsmand har i inspektionsrapport af 11. august 2003 om inspektionen den 12. maj 2003 af bostedet Bramsnæs vig udtalt følgende:

'Som jeg gjorde opmærksom på under inspektionen, er det ikke uproblematisk at den samme konsulent (de samme to konsulenter) som indgår i det daglige samarbejde, også fører tilsyn med bostedet efter retssikkerhedslovens § 39. Denne vurdering bygger på det forhold at et løbende samarbejde – som utvivlsomt er nødvendigt og meget nyttigt – næppe kan undgå at kompromittere tilsynsmyndighedens uafhængighed. Det er væsentligt for begge parter – både bostedet og amtet – at der under et tilsynsbesøg er klare retningslinjer og klarhed over hvem der undersøger, og hvem der undersøges. Jeg er naturligvis opmærksom på at Roskilde Amt er et mindre amt, og at de ansatte på dette område derfor kender hinanden i større omfang end dette er tilfældet i større forvaltninger. Jeg er også opmærksom på at amtet un-

der 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.'

Det fremgår af Københavns Kommunes indstilling af 28. november 2001 om tilsyn på handicap- og psykiatriområdet at det socialfaglige tilsyn vil blive udøvet af medarbejdere i centralforvaltningen.

Under inspektionen oplyste kommunens repræsentant at der som altovervejende hovedregel er to tilsynskonsulenter ude for at foretage tilsyn. Kun ved meget små bosteder foretages tilsynet af en person.

Som anført ovenfor mener jeg at tilsynsmyndigheden bør organisere tilsynet på en måde så det ikke er den konsulent med den daglige kontakt der udarbejder tilsynsrapportens konklusioner og resultater og i øvrigt er ansvarlig for tilsynet. Jeg beder Københavns Kommune redegøre for om og i givet fald hvorledes kommunen sikrer at tilsynet er uafhængigt.

Det fremgår af indstillingen af 28. november 2001 om tilsyn på handicap- og psykiatriområdet at der efter et tilsyn vil blive udarbejdet et notat hvori hovedkonklusionerne fra besøget vil blive anført, og at dette notat samt det udfyldte skema vil blive sendt til udtalelse hos bostedets ledelse.

Af følgebrevet til kommunens tilsynsrapport af 15. december 2004 fremgår bl.a. følgende for så vidt angår opfølgning:

'Tilsynet vil ved førstkommande tilsynsbesøg følge op på anbefalinger og henstillinger.

Bostedet Solstriben er velkommen til inden den 17. januar 2005, at indsende bemærkninger til tilsynsrapporten. Bemærkningerne vil blive vedlagt bostedets tilsynsrapport i Kontoret for handicappede og psykisk syge.'

Som jeg tilkendegav under inspektionen, bør der ske en egentlig opfølgning på/afklaring af de punkter hvor kommunen afgiver anbefalinger og henstillinger i tilslutning til tilsynet, og ikke blot ved det næste tilsynsbesøg. Jeg henstiller at Københavns Kommune tilrettelægger tilsynsvirksomheden således at der meldes tilbage på bostedets bemærkninger, og at der sker en færdiggørelse ved den eventuelle efterfølgende dialog med bostedet vedrørende det rejste emne. Jeg beder om underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

Københavns Kommune foretager sine tilsyn uanmeldt. Solstribens personale og ledelse

gav under den afsluttende samtale udtryk for en vis irritation over at besøgene ikke bliver anmeldt. Det er således ikke sikkert at det relevante personale er til stede, personalet skal så at sige smide hvad de har i hænderne, og personalet føler at kommunen – ved at foretage uanmeldt tilsyn – underkender personalets arbejde og insinuerer at der nok er 'noget personalet vil skjule'.

Der er givetvis visse fordele ved at et tilsyn foretages uanmeldt, men et varslet tilsyn har også fordele både med hensyn til forberedelse og afvikling. Jeg beder om at kommunen redegør for baggrunden for beslutningen om at tilsynsbesøgene gennemføres uanmeldte.

7.3. Tilsynsbesøg foretaget på Solstriben den 17. november 2004

...

8. Opfølgning

Som det fremgår af de enkelte punkter ovenfor, har jeg i flere tilfælde bedt Solstriben og/eller Københavns Kommune om nærmere oplysninger mv. vedrørende forskellige forhold. Jeg beder om at disse oplysninger mv. fra bostedet sendes gennem Københavns Kommune for at kommunen kan få lejlighed til at kommentere det som bostedet anfører.

9. Underretning

Denne rapport sendes til Bostedet Solstriben, Københavns Kommune, Folketingets Retsudvalg og Center for Ligebehandling af Handicappede."

Ombudsmanden modtog med brev af 5. august 2005 kommunens og bostedets udtalelser. I en opfølgingsrapport af 29. september 2005 meddelte inspektionschefen på ombudsmandens vegne herefter følgende:

"...

Ad punkt 3.3. Irlandsvej 41

Jeg anførte i den endelige rapport at de to dagligstuer på Irlandsvej 41 efterlod et kedeligt og trist indtryk. Jeg bad bostedet og kommunen om at overveje muligheden for at gøre dagligstuerne mere indbydende – også i tiden indtil en eventuel større renovering bliver gennemført.

Københavns Kommune har om dette spørgsmål anført følgende:

'...

*Oplysninger fra Bostedet Solstriben
Irlandsvej 41 (side 11 og 19)*

På Irlandsvej 41 har Bostedet malet gangarealer samt stuer, opsat nye gardiner, ophængt glade billeder af beboere og medarbejdere, indkøbt nyt inventar samt på visse områder forsøgsvis opsat grønne planter. Dette ændrer ikke grundlæggende ved de fysiske utilstrækkelige rammer, men giver indtryk af et venligere og mere imødekommende miljø.'

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Ad punkt 3.4. Beboernes værelser

Efter at have konstateret at beboernes værelser er på 12-14 m², 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 renovering af eksisterende boliger til blandt andre handicappede. Disse boliger skal leve op til kvalitetsstandarderne på ældreområdet således at hver beboer får en torumsbolig 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 reno-
vering af Solstriben i overensstemmelse med
planen.'

Kommunen har for så vidt angår denne
anmodning, oplyst følgende:

'Ved brev til Folketingets Ombudsmand
af 2. februar 2005 oplyste Familie- og Ar-
bejdsmarkedsforvaltningen hvad forvaltning-
en indtil denne dato havde gjort for at for-
bedre de fysiske rammer på Bostedet Solstri-
ben. Det fremgik her af, at forvaltningen i en
årrække har udarbejdet forslag til moderni-
sering. Disse forslag er indgået i den årlige
budgetbehandling i Familie- og Arbejdsmar-
kedsudvalget for 2003, 2004 og 2005 og efter-
følgende i kommunens samlede prioritering.
Der er ikke sket bevilling indtil videre.

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 Arbejdsmarkedsudval-
get) til beslutning her. Det vil sige at Boste-
det Solstriben fortsat er prioriteret og i spil i
forhold til en forbedring af de fysiske ram-
mer. Moderniseringsplanen behandles i øje-
blikket af Familie- og Arbejdsmarkedsfor-
valtningens 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.'

Jeg beder kommunen om at orientere mig
om resultatet af behandlingen af spørgs-
målet i familie- og arbejdsmarkedsudval-
get.

I den endelige rapport bad jeg endvidere
kommunen om at oplyse hvad kommunen
foretager sig i anledning af at gulvbelægning-
en er i en sådan stand at det er umuligt at
rengøre tilstrækkeligt.

Kommunen har ikke svaret på dette
spørgsmål, hvorfor jeg atter beder kom-
munen om at oplyse hvad kommunen
foretager sig.

I forlængelse af min beskrivelse af vandska-
der i loftet bad jeg kommunen om at oplyse
hvilke foranstaltninger kommunen har fore-
taget eller agter at foretage for at undgå
vandskader.

Kommunen har ikke svaret på dette
spørgsmål, hvorfor jeg atter beder kom-
munen om at oplyse om foranstaltninger-
ne.

Jeg udtalte 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 om oplysning om hvorvidt der
er planer for en afhjælpning af problemet
med reparation eller udskiftning af vinduer.

Kommunen har ikke svaret på dette
spørgsmål, hvorfor jeg atter beder kom-
munen om de nævnte oplysninger.

Ad punkt 3.7. Toilet- og baderum

I den endelige rapport skrev jeg at de hygi-
ejniske forhold på toilet- og baderummene
efter min opfattelse er helt uacceptable både
set fra et beboer- og et personalesynspunkt.
Jeg anførte videre at det tillige er ganske uac-
ceptabelt at badning og eksempelvis bleskift
af beboerne på grund af den manglende ud-
luftning er nødt til at ske for åbne døre ud til
gangarealet hvor andre passerer forbi. Jeg
bad i den forbindelse Københavns Kommu-
ne om at oplyse hvilke løsningsmuligheder
kommunen agter at iværksætte for at forbed-
re forholdene.

Jeg går ud fra at det ovenfor i afsnit 3.4 ci-
terede fra kommunens brev af 5. august
2005 også gælder i forhold til dette spørgs-
mål. Som anført ovenfor i afsnit 3.4 beder

jeg kommunen om at orientere mig om resultatet af beslutningen i familie- og arbejdsmarkedsudvalget.

Ad punkt 3.8. Fælles vaskerum

Efter at have beskrevet forholdene i de fælles vaskerum bad jeg kommunen om at oplyse hvilke planer kommunen har om at renovere dette rum.

Jeg går ud fra at det ovenfor i afsnit 3.4 citerede fra kommunens brev af 5. august 2005 også gælder i forhold til dette spørgsmål. Som anført ovenfor i afsnit 3.4 beder jeg kommunen om at orientere mig om resultatet af beslutningen i familie- og arbejdsmarkedsudvalget.

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.

Bostedet og kommunen har ikke svaret på dette spørgsmål, hvorfor jeg atter beder bostedet og kommunen om at meddele mig resultatet af de ovennævnte overvejelser.

I rapporten henstillede jeg at bostedet og kommunen sørger for en tilstrækkelig afskærmning således at de beboere der ønsker at få karbad, ikke ligger/sidder til åben beskuelse.

Københavns Kommune har om dette spørgsmål anført følgende:

'...

*Oplysninger fra Bostedet Solstriben
Irlandsvej 41 (side 11 og 19)*

...

Bostedet beklager den manglende afskærmning/badeforhæng ved badekarret

ved tilsynstidspunktet. Nyt badeforhæng samt ophæng er under etablering.

...'

Da jeg går ud fra at der nu er foretaget en tilstrækkelig afskærmning, foretager jeg mig ikke mere i anledning af dette punkt.

Ad punkt 4.2. Medicin, læge mv.

...

Ad punkt 4.5. Beboernes økonomiske forhold

...

Ad punkt 4.9. Rygepolitik

I min endelige rapport skrev jeg bl.a. således:

'Som jeg gav udtryk for under inspektionen, er det efter min opfattelse ikke nødvendigvis sådan at det skal være tilladt for beboerne at ryge i alle rum. Ved en vurdering af om dette er rimeligt, er der navnlig et hensyn at tage til de beboere der ikke ryger, idet bostedet også er deres hjem. På bostedets fællesarealer er der efter min opfattelse ikke noget til hinder for at det er bostedet der fastsætter en rygepolitik for beboerne. En sådan politik kan for eksempel indebære at rygning kun foregår i en del af opholdsrummet (eventuelt med røgfri tidspunkter), eller at opholdsrummet udstyres med tilstrækkelig udluftning. Jeg beder bostedet om at oplyse mig om hvad mine bemærkninger giver anledning til.

...'

Københavns Kommune har om dette spørgsmål anført følgende:

'Oplysninger fra Bostedet Solstriben

...

Rygepolitik (Side 38)

Bostedet forsøger, så vidt muligt, at skærme ikke rygende beboere fra tobaksrøg. På Tomatvej 1 'Havegangen' er det lykkedes, at få både beboere og medarbejdere til at benytte særligt lokale som rygerum. De fysiske

rammer på Bostedet giver ikke mulighed for etablering af særskilte rygerum. Omtalte rygerum er således samtidigt medarbejdernes garderobe, hvilket selvsagt ikke er hensigtsmæssigt.'

Jeg har noteret mig det oplyste. Jeg går ud fra at Solstriben er meget opmærksom på at røgen så vidt muligt ikke generer ikke-rygerbeboere. Jeg foretager mig ikke mere vedrørende dette punkt idet jeg går ud fra at der i overvejelserne om den fremtidige fysiske indretning af bostedet også indgår spørgsmålet om muligheden for at iagttage en vedtaget rygepolitik.

Ad punkt 4.11. Vold

Under hensyn til at der vil være tilfælde hvor en politimæssig behandling vil kunne have betydning for erstatningsforhold, foreslog jeg i den endelige rapport at bostedet indarbejder retningslinjer for anmeldelse til politiet i den voldspolitik som jeg kunne forstå at bostedet er ved at udarbejde. Jeg bad Solstriben om at sende mig disse retningslinjer når de var udarbejdet. Jeg bad endvidere bostedet om at oplyse hvorvidt kommunen orienteres om voldsepisoderne. I tilslutning hertil bad jeg Københavns Kommune om at oplyse om kommunen har retningslinjer for ovenstående.

Københavns Kommune har om disse spørgsmål anført følgende:

'Oplysninger fra Bostedet Solstriben

...

VOLD

Retningslinier for anmeldelse af vold til politiet (Side 40)

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen orienteres kun ved episoder der anmeldes til politiet.

...

På baggrund af den afholdte temadag, er Bostedet ved at udarbejde en voldspolitik samt kriseplan. Denne er vedlagt som bilag 1.

...

Oplysninger fra Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen

...

Retningslinier for anmeldelse af vold (side 40)

Alle botilbud, herunder Solstriben, er forpligtet til at udarbejde en voldspolitik. I denne politik skal også indgå procedure for anmeldelse af vold til henholdsvis Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, Kontoret for Handicappede og Psykisk Syge og til politiet.'

Jeg har noteret mig det oplyste om orientering af kommunen. Jeg kan imidlertid ikke af den vedlagte voldspolitik og kriseplan se at der er retningslinjer for anmeldelse til politiet. Jeg beder Solstriben om at oplyse grunden til at der ikke er indeholdt sådanne retningslinjer i voldspolitikken/kriseplanen.

I rapporten bad jeg endvidere Solstriben om at underrette mig om hvorvidt en planlagt temadag om forebyggelse af vold er afholdt, hvilket Solstriben har meddelt at den er.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke videre på dette punkt.

I den endelige rapport anførte jeg bl.a. følgende:

'I rapporten [kommunens tilsynsrapport af 15. december 2004] henstiller tilsynet at bostedet udarbejder en uddannelsespolitik der beskriver hvorledes bostedet arbejder med at kvalificere personalet, således at den pædagogiske indsats medvirker til at minimere beboernes voldsomme adfærd.

...

Jeg beder endvidere bostedet sende mig en kopi af uddannelsespolitikken når en sådan er udarbejdet.'

Af udtalelsen fra kommunen fremgår bl.a. følgende:

'Oplysninger fra Bostedet Solstriben

...

Uddannelsespolitik (Side 40)

Bostedets uddannelsespolitik er formuleret i stedets kompetenceudviklingspolitik, kompetenceudviklingsplan samt beskrivelse af planlagt forløb 2004-2006.

...

Jeg har modtaget kopi af Solstribens kompetenceudviklingspolitik, kompetenceudviklingsplan 2004-2006 og det planlagte kompetenceudviklingsforløb 2004-2006. Af kompetenceudviklingspolitikken fremgår ikke umiddelbart en beskrivelse af 'hvorledes bostedet arbejder med at kvalificere personalet, således at den pædagogiske indsats medvirker til at minimere beboernes voldsomme adfærd'.

Jeg går ud fra at den fremsendte politik er bostedets reaktion på henstillingen fra kommunen. Jeg beder bostedet og kommunen forholde sig til om kommunens henstilling er imødekommet på tilstrækkelig vis.

Ad punkt 4.13. Beboerråd (beboerindflydelse mv.) – Pårørenderåd/kontaktråd

I rapporten bad jeg bostedet om at sende mig en kopi af pårørendepolitikken.

Solstriben har i udtalelsen skrevet at pårørendepolitikken samt en skrivelse tilsendt pårørende 2. maj 2005 er vedlagt.

Efter gennemgang af det tilsendte materiale foretager jeg ikke videre vedrørende dette punkt.

I rapporten anførte jeg at det af kommunens tilsynsrapport fremgår at tilsynet henstiller at bostedet konkret undersøger om pårørende er interesserede i at der oprettes et erstatningsråd. Jeg bad Solstriben om at underrette mig om resultatet af denne undersøgelse.

Jeg kan af det ovennævnte brev af 2. maj 2005, som Solstriben har sendt til de pårørende, forstå at bostedet i efteråret 2005 in-

viterer de pårørende til et møde hvor bl.a. behovet for/ønsket om at etablere et pårørenderåd skal drøftes. Jeg beder Solstriben om at underrette mig om resultatet af denne drøftelse.

Ad punkt 5.1. Lukkede døre og frisk luft

I den endelige rapport bad jeg bostedet om at oplyse hvad bostedets personale foretager sig i de tilfælde hvor en beboer låser sig ud eller forsøger herpå.

Af udtalelsen fra Københavns Kommune fremgår følgende om dette punkt:

'Oplysninger fra Bostedet Solstriben
Lukkede døre (Side 47-48)

...

Hvis beboeren forsøger at låse sig ud, afleder personalet beboeren, tilbyder alternativ såsom ledsaget tur, hvis det er muligt.'

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke videre vedrørende dette punkt.

I rapporten anførte jeg at jeg under inspektionen havde modtaget kopi af et brev af 6. januar 2005 hvori kommunen havde godkendt foranstaltningen med opsætning af dørkæde på yderdøren ved Irlandsvej 41 B. Jeg bad om oplysning om hvorvidt foranstaltningen (med brug af dørkæde) er godkendt af det sociale nævn.

Af udtalelsen fra Københavns Kommune fremgår følgende om dette punkt:

'Oplysninger fra Bostedet Solstriben
Lukkede døre (Side 47-48)

Opsætning af dørkæde til brug ved spidsbelastninger er godkendt af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, Kontoret for Handicappede og Psykisk Syge.'

Af lovebekendtgørelse nr. 708 af 29. juni 2004, serviceloven (nu lovebekendtgørelse nr. 280 af 5. april 2005), fremgår bl.a. følgende:

'§ 109a. ...

Stk. 2. Kommunen eller amtskommunen kan træffe afgørelse om at anvende særlige

døråbnere ved yderdøre for en eller flere personer i en afgrænset periode, når

- 1) der er nærliggende risiko for, at en eller flere personer ved at forlade bo- eller dagtilbuddet udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og
- 2) forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet for at afværge denne risiko og
- 3) lovens øvrige muligheder forgæves har været anvendt.

Stk. 3. ...

§ 109f. Kommunens eller amtskommunens beslutninger efter §§ 109a, c og direktoratet skal forelægges det sociale nævn til godkendelse, såfremt de træffes mod pågældendes vilje.

Stk. 2. Forelæggelse for det sociale nævn i de tilfælde, der er nævnt i stk. 1, skal indeholde en redegørelse for

- 1) grundlaget for, at betingelserne for at sætte foranstaltningerne i værk anses for opfyldt,
- 2) den nødvendige faglige dokumentation for den nedsatte funktionsevne,
- 3) den socialpædagogiske hjælp og pleje efter kapitel 14, der har været iværksat før indstilling om iværksættelse af foranstaltningerne,
- 4) den forventede periode, i hvilken foranstaltningerne vil være nødvendige, og
- 5) pårørendes og den eventuelle værges bemærkninger til foranstaltningen.

Stk. 3. ...

Stk. 4. ...'

Jeg kan af udtalelsen fra kommunen udlede at kommunens beslutning om dørkæde ikke har været forelagt det sociale nævn til godkendelse. Før jeg udtaler min endelige opfattelse af dette forhold, beder jeg kommunen om at udtale sig om baggrunden herfor.

I rapporten anførte jeg bl.a. følgende:

'Under rundgangen oplyste ledelsen at der også er sat en sikkerhedskæde på døren ind til en af beboernes værelser. Denne kæde er placeret uden på døren og er sat op som en beskyttelse af vedkommende fordi nogle af den pågældendes medbeboere kan finde på at lægge sig ind til hende om natten.

Jeg beder bostedet om at oplyse hvorvidt den pågældende beboer har givet samtykke/er indforstået med at sikkerhedskæden er i brug. I tilfælde af at beboeren ikke har givet samtykke (det vil sige at beboeren ved tilkendegivelse i ord eller handling viser at vedkommende har forståelse for foranstaltningen), beder jeg bostedet oplyse hvilken hjemmel bostedet har til at anvende sikkerhedskæden.

Jeg beder endvidere bostedet om nærmere at redegøre for beboerens mulighed for at komme ud af sit værelse i løbet af natten.'

Af udtalelsen fra Københavns Kommune fremgår følgende om dette punkt:

'Oplysninger fra Bostedet Solstriben

Lukkede døre (Side 47-48)

...

Den omtalte beboer giver i handling samtykke, ved udtryk for tilfredshed med ordningen, som indebærer at beboeren kan være uforstyrret for medbeboere om natten på sit værelse. Døren er ikke låst og beboeren kan altid, ved lyde eller ved at åbne døren, gøre opmærksom på, hvis hun ønsker kæden aftaget. Beboeren kan således altid komme ud af sit værelse og ordningen er derfor ikke en magtanvendelse.'

Idet jeg går ud fra at beboeren altid kan komme i kontakt med personalet hvis hun ønsker at komme ud, tager jeg det oplyste til efterretning og foretager mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Ad punkt 5.2. Modtagne registreringer om magtanvendelse

...

Ad punkt 5.3. Om indgreb generelt

I den endelige rapport bad jeg bostedet oplyse mig om hvorvidt bostedet har fulgt kommunens løsningsforslag med at få installeret en klokke i pågældende beboers værelse.

Dette har bostedet ikke svaret på, hvorfor jeg gentager anmodningen.

Jeg bad endvidere bostedet om at redegøre for hvilke tiltag bostedet har gjort i forhold til de anbefalinger og henstillinger om vejledning og viden om magtanvendelse mv. som kommunen kom med i tilsynsrapporten af 15. december 2004.

Af kommunens udtalelse fremgår bl.a. følgende:

'Oplysninger fra Bostedet Solstriben

...

Bostedet har aftalt med Kontoret for Handicappede og Psykisk Syge at der i efteråret 2005 undervises i magtanvendelsescirkulæret med de nyeste ændringer [her menes formentlig magtanvendelsesbekendtgørelsen og/eller vejledningen på området; min bemærkning].'

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke videre vedrørende dette punkt.

Endelig bad jeg Solstriben om at oplyse om den omtalte temadag (om dilemmaet mellem omsorgssvigt og omsorgspligt) var afholdt.

Dette har bostedet ikke svaret på, hvorfor jeg igen beder om et svar herpå.

Under inspektionen modtog jeg en kopi af Københavns Kommunes årsberetning for 2003 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Heraf fremgår det bl.a. at familie- og arbejdsmarkedsforvaltningen i 2004 ville foretage en evaluering og ajourføring af retningslinjerne på området.

Jeg bad kommunen om at sende mig disse reviderede retningslinjer.

Kommunen har sendt mig de reviderede retningslinjer.

Jeg har gennemgået retningslinjerne, men jeg har ikke taget egentlig stilling til indholdet af dem. Jeg foretager mig ikke yderligere, men afventer fortsat et trykt eksemplar.

Ad punkt 6.1. Normeringer og sammensætning

...

Ad punkt 7.1. Kommunens tilsynsordning – Generelt

...

Ad punkt 7.2. Københavns Kommunes tilsyn

Det fremgik af det materiale jeg modtog før inspektionen, at RIA, Rådgivende Ingeniører og Arkitekter, den 26. november 2002 udførte et bygningssyn. I tilknytning hertil bad jeg i rapporten Københavns Kommune oplyse om dette bygningssyn er et formaliseret tilbagevendende tilsyn, eller det var et enkeltstående tilsyn.

Københavns Kommune har i udtalelsen oplyst at der var tale om et enkeltstående bygningssyn som blev sat i værk på samtlige botilbud på handicapområdet. Formålet var at få et overblik over behovet for renovering.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Jeg bad endvidere bostedet og kommunen om at oplyse om de tiltag som rapporten om bygningssyn peger på, er blevet iværksat.

Bostedet har i udtalelsen oplyst at ingen af de anbefalede renoveringstiltag er iværksat

– dog undtaget indvendig bemaling som er affholdt af bostedets eget budget.

Jeg har noteret mig det oplyste og henviser i øvrigt vedrørende reovering til afsnit 3.4.

I den endelige rapport anførte jeg at tilsynsmyndigheden efter min opfattelse bør organisere tilsynet på en måde så det ikke er den konsulent med den daglige kontakt med bostedet der udarbejder tilsynsrapportens konklusioner og resultater og i øvrigt er ansvarlig for tilsynet. Jeg bad i den forbindelse Københavns Kommune om at redegøre for om og i givet fald hvorledes kommunen sikrer at tilsynet er uafhængigt.

Københavns Kommune har i udtalelsen skrevet således herom:

‘Organisering af tilsynet med uafhængige tilsynskonsulenter (side 70)

Som Folketingets Ombudsmand selv skriver i sin rapport er det op til Københavns Kommune selv at beslutte hvordan man vil organisere tilsynet. Der er således intet lovkrav om etablering af et uafhængigt tilsyn i kommunalt regi. På handicapområdet i Københavns Kommune er det Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget der har truffet beslutning om, hvordan tilsynet skal fungere.

Ifølge vejledningen om tilsyn fra Socialministeriet, vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område, foregår tilsynet på flere forskellige måder. Der er det almindelige tilsyn som ligger i kravet om økonomistyring og udvikling af tilbuddene ved udarbejdelse af forskellige planer og politikker samt den løbende kontakt med tilbuddene og endelig de årlige uanmeldte tilsyn. Derudover er der et udvidet tilsyn, når problematiske forhold kommer til forvaltningens kendskab.

Det økonomiske tilsyn udføres af henholdsvis Københavns Kommunes Revisionsdirektorat, samt Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens Interne Kontrolenhed og økonomikontoret, ØPA4. Det socialfaglige

tilsyn udføres af fagkontoret, Kontoret for Handicappede og Psykisk Syge. Det er vores opfattelse at der ikke er problemer i, at de personer der har den løbende kontakt med tilbuddene også udfører de uanmeldte tilsynsbesøg.

I den forbindelse skal det nævnes, at der særligt for Københavns Kommune også er etableret et sundhedsfagligt tilsyn ved Embedslægen, som fungerer helt uafhængigt af kommunens tilsyn. Etableringen er besluttet af Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget. Også dette tilsyn ser på hvordan beboerne trives og de fysiske rammer.

På den baggrund er det forvaltningens opfattelse, at der ikke er grundlag for iværksættelse af et yderligere uafhængigt tilsyn på området.’

Jeg må forstå det oplyste således at det er den konsulent der har den daglige kontakt med bostedet der har ansvaret for udførelsen af tilsynsbesøget, og at Københavns Kommune ikke ser noget problem i dette. Kommunen henviser i den forbindelse til at det er op til Københavns Kommune selv at beslutte hvordan man vil organisere tilsynet, og at der ikke er et lovkrav om etablering af et uafhængigt tilsyn i kommunalt regi.

Som oplyst i den endelige rapport er det op til Københavns Kommune selv at beslutte hvordan man vil organisere tilsynet. Der skal imidlertid være tale om et egentligt tilsyn, jf. retssikkerhedslovens § 39. Dette indebærer efter min opfattelse at tilsynet skal være uafhængigt. Efter det oplyste kan jeg ikke lægge til grund at Københavns Kommunes tilsyn på det socialfaglige område er uafhængigt. At embedslægen foretager et sundhedsfagligt tilsyn hvori også indgår beboernes trivsel og de fysiske rammer, gør efter min opfattelse ingen forskel. Jeg henstiller til Københavns Kommune at etablere en tilsynsordning hvorved det sikres at de personer der udfører tilsynsbesøg, er uafhængige af det

bosted der føres tilsyn med, herunder om ikke andre pædagogiske konsulenter i forvaltningen vil kunne inddrages i tilsynsopgaverne. Hvis kommunen har behov for at jeg nærmere redegør for baggrunden for henstillingen, deltager jeg gerne i et møde om spørgsmålet.

Jeg beder kommunen om at underrette mig om hvad min henstilling giver anledning til.

Jeg kan tilføje at jeg har foretaget inspektioner af indtil nu 9 sociale bosteder i landet. Inspektionsvirksomheden på dette område har været og er tilrettelagt på den måde at alle landets amter er blevet besøgt eller vil blive besøgt. (Efter den 1. januar 2007 vil tilrettelæggelsen blive ændret).

Et væsentligt element i inspektionerne er at undersøge på hvilken måde amtet tilrettelægger tilsynsforpligtelsen efter retssikkerhedslovens § 39. Og et væsentligt spørgsmål i den forbindelse er hvorledes det sikres at der er tale om et uafhængigt tilsyn. Inspektionsrapporterne kan læses på Folketingets Ombudsmands hjemmeside (www.ombudsmanden.dk – inspektioner – sociale bosteder).

Som det kan ses af rapporterne, har det her omtalte spørgsmål været behandlet i alle inspektionssagerne, og det er i alle tilfælde blevet sikret at der er tale om et uafhængigt tilsyn – selv i 'små' amter hvor der kan være visse vanskeligheder med at etablere et uafhængigt tilsyn.

I rapporten citerede jeg bl.a. kommunen for i brev af 15. december 2004 at have skrevet til Solstriben at tilsynet ved førstkommande tilsynsbesøg ville følge op på anbefalinger og henstillinger. Jeg skrev herefter at der bør ske en egentlig opfølgning på/afklaring af de punkter hvor kommunen afgiver anbefalinger og henstillinger i tilslutning til tilsynet, og ikke blot ved det næste tilsynsbesøg. Jeg henstillede at Københavns Kommune tilrettelægger tilsynsvirksomheden således at der meldes tilbage på bostedets bemærkning

ger, og at der sker en færdiggørelse ved den eventuelle efterfølgende dialog med bostedet vedrørende det rejste emne. Jeg bad om underretning om hvad der skete i anledning af min henstilling.

Kommunen har herom udtalt følgende:

'Opfølgning på tilsynsbesøg (side 70)

Opfølgningen på tilsynet foregår uafhængigt af hvilke bemærkninger der er fremkommet på tilsynet. Der kan være tale om pålæg, henstilling eller råd og vejledning, hvor påbud er det mest alvorlige.

Hvis der gives et pålæg vil der altid blive givet en kort frist for ændring af de forhold som har givet anledning til pålægget samt meddelelse her om til forvaltningen. Endvidere vil et pålæg altid give anledning til et skærpet tilsyn.

En henstilling kan også indebære at der sættes en tidsfrist for ændring af forholdet og tilbagemelding til forvaltningen. Dette afhænger af hvor alvorligt forholdet er.

En anbefaling har ingen tidsfrist og tages op ved næste tilsynsbesøg. Såfremt vi ved dette besøg må konstatere, at der ikke er arbejdet med anbefalingen bliver den normalt til en henstilling.

Københavns Kommune er i øjeblikket ved at evaluere proceduren for opfølgning på tilsynet.'

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig herefter ikke videre vedrørende dette punkt.

I rapporten anførte jeg at der givetvis er visse fordele ved at et tilsyn foretages uanmeldt, men at et varslet tilsyn også har fordele både med hensyn til forberedelse og afvikling. Jeg bad kommunen om at redegøre for baggrunden for beslutningen om at tilsynsbesøgene gennemføres uanmeldte.

Kommunen har ikke redegjort for denne beslutning, hvorfor jeg igen beder om en sådan redegørelse.

Ad punkt 7.3. Tilsynsbesøg foretaget på Solstriben den 17. november 2004

...

8. Opfølgning

Som det fremgår af de enkelte punkter ovenfor, har jeg i flere tilfælde bedt Solstriben og/eller Københavns Kommune om underretning mv. vedrørende forskellige forhold. Jeg beder om at sådanne underretninger mv. fra bostedet sendes gennem Københavns Kommune for at kommunen kan få lejlighed til at kommentere det som bostedet anfører.

9. Underretning

Denne rapport sendes til Bostedet Solstriben, Københavns Kommune, Folketingets Retsudvalg og Center for Ligebehandling af Handicappede. Også under hensyn til det der er anført ad punkt 3.4 og ad punkt 7.2, går jeg ud fra at familie- og arbejdsmarkedsudvalget underrettes om den endelige rapport af 31. maj 2005 og denne opfølgingsrapport."

Ombudsmanden modtog med brev af 15. december 2005 kommunens og bostedets supplerende udtalelse. I en opfølgingsrapport nr. 2 af 15. februar 2006 meddelte inspektionschefen herefter følgende:

"...

Ad punkt 3.4, 3.7 og 3.8. Beboernes værelser, toilet- og baderum og fælles vaskerum

Efter at have konstateret at beboernes værelser er på 12-14 m², 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 renovering

af eksisterende boliger til blandt andre handicappede. Disse boliger skal leve op til kvalitetsstandarderne på ældreområdet således at hver beboer får en torumsbolig 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 renovering af Solstriben i overensstemmelse med planen.'

Kommunen har for så vidt angår denne anmodning, oplyst følgende i brev 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.'

Jeg bad kommunen om at orientere mig om resultatet af behandlingen af spørgsmålet i familie- og arbejdsmarkedsudvalget.

I opfølgingsrapporten 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 gjort eller agter at gøre 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 om oplysning om hvorvidt 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 og i den foreløbige rapport at de hygiejniske forhold på toilet- og baderummene efter min opfattelse er helt uacceptable både set fra 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.

Københavns Kommune har om de ovenstående spørgsmål om bygningsmæssige forhold anført følgende i sit brev af 15. december 2005:

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 afventer kommunens orientering om resultatet af den politiske behandling.

Ad punkt 4.5. Beboernes økonomiske forhold

...

Ad punkt 4.11. Vold

I opfølgingsrapport nr. 1 anførte jeg at jeg ikke af den indsendte voldspolitik og krise-

plan kunne se at der var retningslinjer for anmeldelse til politiet. Jeg bad derfor Solstriben om at oplyse grunden til at der ikke er indeholdt sådanne retningslinjer i voldspolitikken/kriseplanen.

Kommunen har i sit brev af 15. december 2005 anført 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.'

Jeg beder bostedet om at sende mig retningslinjerne når disse er godkendt af kommunen.

I den endelige rapport anførte jeg bl.a. følgende:

'I rapporten [kommunens tilsynsrapport af 15. december 2004] henstiller tilsynet at bostedet udarbejder en uddannelsespolitik der beskriver hvorledes bostedet arbejder med at kvalificere personalet, således at den pædagogiske indsats medvirker til at minimere beboernes voldsomme adfærd.

...

Jeg beder endvidere bostedet sende mig en kopi af uddannelsespolitikken når en sådan er udarbejdet.'

I udtalelsen af 5. august 2005 fra kommunen fremgår bl.a. følgende:

'Oplysninger fra Bostedet Solstriben

...

Uddannelsespolitik (Side 40)

Bostedets uddannelsespolitik er formuleret i stedets kompetenceudviklingspolitik,

kompetenceudviklingsplan samt beskrivelse af planlagt forløb 2004-2006.

...'

Jeg modtog kopi af Solstribens kompetenceudviklingspolitik, kompetenceudviklingsplan 2004-2006 og det planlagte kompetenceudviklingsforløb 2004-2006. Af kompetenceudviklingspolitikken fremgik ikke umiddelbart en beskrivelse af 'hvorledes bostedet arbejder med at kvalificere personalet, således at den pædagogiske indsats medvirker til at minimere beboernes voldsomme adfærd'.

I opfølgingsrapport nr. 1 anførte jeg derfor at jeg gik ud fra at den fremsendte politik var bostedets reaktion på henstillingen fra kommunen. Jeg bad i den forbindelse bostedet og kommunen forholde sig til om kommunens henstilling er imødekommet på tilstrækkelig vis.

Kommunen har i brev af 15. december 2005 skrevet således:

'3. Vold (ad punkt 4.11)

Oplysninger fra Bostedet Solstriben

...

Vedr. uddannelsespolitik:

Bostedets kompetenceudviklingsplan er identisk med bostedets uddannelsespolitik.

Der er ingen speciel uddannelsesplan vedr. forebyggelse af vold. Uddannelse med henblik på voldsproblematikken indgår som en del af den samlede kompetenceudvikling.

Undervisning i voldsproblematikken er hidtil alene foregået blandt personalet på den aktuelle afdeling, idet problemstillingen ikke er tilsvarende på bostedets tre andre afdelinger. På den omhandlede afdeling har der været afholdt en indledende temadag med eksterne undervisere, samt to efterfølgende temadage med udformning af voldspolitik samt kriseplan.

Sideløbende hermed har der to gange været afholdt undervisning i frigørelsesteknik, samt indført rutiner med ti minutters frigørelsesteknik som indledning til hvert personalemøde.

Referat af mødet d. 21. september 2005 om frigørelsesteknik samt bostedets vejledning om udfyldelse af indberetning om magtanvendelse vedlægges som henholdsvis bilag 2 og bilag 3.

Der har efteråret 2004 samt foråret 2005 været supervision af medarbejderne med ekstern supervisor.

På Samarbejdsudvalgsmøde den 7. november 2005 er der blevet omdelt oplæg til voldspolitik og kriseplan, som herefter er til debat i alle 4 personalegrupper før endelig vedtagelse i SU. Det er bostedets opfattelse at kommunens henstilling om uddannelsesplan er imødekommet på baggrund af kompetenceudviklingsplanen samt ovenstående.

Oplysninger fra Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen

Forvaltningen finder at det socialfaglige tilsyns henstilling af 15. december 2004 vedr. udarbejdelse af en uddannelsespolitik, der kvalificerer personalet til at undgå eller minimere vold, er imødekommet på tilstrækkelig vis ved ovennævnte tiltag.

Det kan tilføjes, at tilsynet følger udviklingen tæt. Som led i opfølgningen har medarbejdere fra forvaltningen i november 2005 undervist samtlige medarbejdere på bostedet i servicelovens regler om magtanvendelse.

Forvaltningen har endvidere udarbejdet en intern vejledning vedr. disse regler. Vejledningen vedlægges til orientering som bilag 4.'

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke videre i anledning af dette punkt.

Ad punkt 4.13. Beboerråd (beboerindflydelse mv.) – Pårørenderåd/kontaktråd

I den endelige rapport anførte jeg at det af kommunens tilsynsrapport fremgår at tilsynet henstiller at bostedet konkret undersøger om pårørende er interesserede i at der opret-

tes et erstatningsråd. Jeg bad Solstriben om at underrette mig om resultatet af denne undersøgelse.

Jeg fik i forbindelse med udtalelsen af 5. august 2005 oplyst at bostedet i efteråret 2005 ville invitere de pårørende til et møde hvor bl.a. behovet for/ønsket om at etablere et pårørenderåd skulle drøftes. Jeg bad Solstriben om at underrette mig om resultatet af denne drøftelse.

Af kommunens udtalelse af 15. december 2005 fremgår bl.a. følgende:

'Oplysninger fra Bostedet Solstriben

På pårørendemøde den 31. oktober 2005 besluttede de fremmødte pårørende, at den samlede interesserede gruppe af pårørende udgør et pårørenderåd. Der blev samtidig valgt en formand. Etablering af pårørenderådet indskrives i Solstribens pårørendepolitik.

Solstribens pårørendepolitik vedlægges som bilag 5.'

På baggrund af det oplyste foretager jeg mig ikke videre i anledning af dette punkt.

Ad punkt 5.1. Lukkede døre og frisk luft

Jeg skrev bl.a. følgende i opfølgingsrapport nr. 1:

'Jeg kan af udtalelsen fra kommunen udlæde at kommunens beslutning om dørkæde ikke har været forelagt det sociale nævn til godkendelse. Før jeg udtaler min endelige opfattelse af dette forhold, beder jeg kommunen om at udtale sig om baggrunden herfor.'

Københavns Kommune har oplyst at beslutningen om dørkæde ikke er truffet imod pågældende beboers vilje, og beslutningen er således efter forvaltningens opfattelse ikke omfattet af § 109 f om forelæggelse for det sociale nævn.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke videre vedrørende dette punkt.

I opfølgingsrapport nr. 1 bad jeg bostedet om at sende mig en kopi af planen for rutinerne for indberetning når en sådan forelå.

Kommunen har sendt mig kopi af Solstribens vejledning af oktober 2005 om rutiner for indberetning om magtanvendelse.

Jeg har gennemgået den nævnte vejledning og foretager mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Ad punkt 5.3. Om indgreb generelt

I opfølgingsrapport nr. 1 bad jeg bostedet oplyse mig om hvorvidt bostedet har fulgt kommunens løsningsforslag om at få installeret en klokke i pågældende beboers værelse.

I kommunens brev af 15. december 2005 er anført at bostedet ikke har fulgt forvaltningens løsningsforslag om opsætning af en klokke ved sengen. Det skyldes at den pågældende beboer ikke forstår at benytte en sådan klokke. Personalet tilser dog ofte beboeren når sengehesten er slået op, og ordningen har ifølge kommunen ikke givet anledning til problemer og fungerer således efter hensigten.

Jeg tager det anførte til efterretning og foretager mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

I opfølgingsrapport nr. 1 bad jeg Solstriben om at oplyse om den omtalte temadag (om dilemmaet mellem omsorgssvigt og omsorgspligt) var afholdt.

Hertil har kommunen anført at dilemmaet mellem omsorgssvigt og omsorgspligt blev behandlet og drøftet i forbindelse med at personalet blev undervist i reglerne om magtanvendelse.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke videre vedrørende dette punkt.

Under inspektionen modtog jeg en kopi af Københavns Kommunes årsberetning for 2003 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Heraf fremgår det bl.a. at familie- og arbejdsmarkedsforvaltningen i 2004 ville foretage en evaluering og ajourføring af retningslinjerne på området. Jeg bad kommunen om at sende mig disse reviderede retningslinjer.

Kommunen sendte mig de reviderede retningslinjer som jeg ikke tog endelig stilling til. Jeg ville ikke foretage mig yderligere, men ville fortsat afvente et trykt eksemplar.

Jeg har nu modtaget et trykt eksemplar af Københavns Kommunes retningslinjer for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten og foretager mig herefter ikke mere vedrørende dette punkt.

Ad punkt 7.2. Københavns Kommunes tilsyn

I opfølgingsrapporten skrev jeg bl.a. således:

'Som oplyst i den endelige rapport er det op til Københavns Kommune selv at beslutte hvordan man vil organisere tilsynet. Der skal imidlertid være tale om et egentligt tilsyn, jf. retssikkerhedslovens § 39. Dette indebærer efter min opfattelse at tilsynet skal være uafhængigt. Efter det oplyste kan jeg ikke lægge til grund at Københavns Kommunes tilsyn på det socialfaglige område er uafhængigt. At embedslægen foretager et sundhedsfagligt tilsyn hvori også indgår beboernes trivsel og de fysiske rammer, gør efter min opfattelse ingen forskel. Jeg henstiller til Københavns Kommune at etablere en tilsynsordning hvorved det sikres at de personer der udfører tilsynsbesøg, er uafhængige af det bosted der føres tilsyn med, herunder om ikke andre pædagogiske konsulenter i forvaltningen vil kunne inddrages i tilsynsopgaverne. Hvis kommunen har behov for at jeg nærmere redegør for baggrunden for henstillingen, deltager jeg gerne i et møde om spørgsmålet.

Jeg beder kommunen om at underrette mig om hvad min henstilling giver anledning til.

...'

I udtalelsen af 15. december 2005 har kommunen anført følgende:

'Oplysninger fra Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen

Vedr. henstilling til Københavns Kommune om at etablere en tilsynsordning hvorved det sikres at de personer der udfører tilsynsbesøget er uafhængige af det bosted der føres tilsyn med:

Der forberedes i Københavns Kommune en større omlægning af forvaltningsstrukturen, som bl.a. vil medføre, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen pr. 1. januar 2006 deles mellem en Børneforvaltning, en Beskæftigelses- og integrationsforvaltning og en Socialforvaltning. Tilsynet med bosteder som Solstriben vil fremover ligge i Socialforvaltningen i kontoret for Tilsyn, kvalitet og service i enkeltsager. Kontoret vil blive ansvarligt i forhold til opgaver, der relaterer sig til det socialfaglige tilsyn og kontrol i enkeltsager, samt for udvikling af service, kvalitet og metoder i det socialfaglige arbejde og den interne kontrol i forvaltningen. Kontoret får bl.a. ansvaret for tilsyn indenfor det sociale, pædagogiske og plejemæssige område samt institutioner og andre decentrale enheder. Det daglige driftsansvar henlægges til to mål- og rammekontorer for henholdsvis psykisk syge området og handicapområdet.

Forvaltningen finder, at der med etablering af et særskilt tilsynskontor sikres en adskillelse af tilsynsfunktioner og driftsfunktioner, og at Ombudsmandens henstilling om, at de personer, der udfører tilsynsbesøg er uafhængige, hermed er sikret.'

Jeg tager det oplyste til efterretning og foretager herefter ikke videre vedrørende udførelsen af kommunens tilsynsforpligtelse.

I rapporten anførte jeg at der givetvis er visse fordele ved at et tilsyn foretages uan-

meldt, men at et varslet tilsyn også har fordele både med hensyn til forberedelse og afvikling. Jeg bad kommunen om at redegøre for baggrunden for beslutningen om at tilsynsbesøgene gennemføres uanmeldte.

Kommunen har anført følgende vedrørende dette spørgsmål:

'Den gældende tilsynsordning er vedtaget af Familie- og Arbejdsudvalget i 2001. Der var i forbindelse med vedtagelsen af ordningen et stærkt politisk ønske om at tilsynsbesøgene gennemføres uanmeldt.

Baggrunden for ønsket om uanmeldte besøg er at tilsynet kan få et så autentisk indtryk af dagligdagen i tilbuddene som muligt. Ved varslede besøg kan der være risiko for, at forholdene på stedet tilrettelægges specielt med henblik på at give tilsynet et gunstigt indtryk. Forvaltningen er enig med ombudsmanden i, at der også kan være visse fordele ved et varslet tilsyn med hensyn til tilbuddets forberedelse, men forvaltningen har på baggrund af den entydige politiske beslutning om uanmeldt tilsyn ikke fundet grundlag for at overveje ændringer i den gældende ordning.

Det kan tilføjes, at der er indført den modifikation i den praktiske gennemførelse af det uanmeldte tilsyn, at tilbuddet adviseres telefonisk om tilsynsbesøget en time forud for besøgets start. Herved sikres, at der er repræsentanter fra henholdsvis brugere, medarbejdere og ledelse til stede i tilbuddet.'

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

8. Opfølgning

Som det fremgår ovenfor, afventer jeg i to tilfælde orientering mv. fra kommunen og Solstriben vedrørende forskellige forhold. Jeg beder om at sådan orientering mv. fra bostedet sendes gennem Københavns Kommune for at kommunen kan få lejlighed til at kommentere det som bostedet anfører.

9. Underretning

Denne rapport sendes til Bostedet Solstriben, Københavns Kommune, Folketingets

Retsudvalg og Center for Ligebehandling af Handicappede.”

F. Inspektion af rådhuset i Esbjerg

Andre spørgsmål. 3.9.

Den 15. september 2005 inspicerede inspektionschefen og medarbejdere fra inspektionsafdelingen på ombudsmandens vegne rådhuset i Esbjerg særligt med handicaptilgængelighed for øje.

Inspektionen gav anledning til kritik og henstillinger på enkelte punkter, herunder vedrørende handicapparkeringspladser, adgangsforhold og skranker. (J.nr. 2005-2634-160).

Den 9. november 2005 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Esbjerg 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 kommuner. Herudover er der etableret et løbende samarbejde med Center for Ligebehandling af Handicappede.

Folketingets Ombudsmand har som en del af den virksomhed der primært vedrører mere generelle forhold, besluttet at foretage inspektioner af nogle offentlige bygninger særligt med handicaptilgængelighed for øje. Inspektionerne skal omfatte bygningernes tilgængelighed for alle brugere af bygningerne. Formålet med inspektionerne er dels generelt at følge udviklingen på området for tilgængelighed for handicappede og derved indvinde erfaringer vedrørende det mere generelle arbejde på området, dels i konkrete tilfælde at påpege fejl og mangler hvor det er nødvendigt. I dette formål ligger tillige et ønske om i overensstemmelse med den nævnte folketingsbeslutning at skabe opmærksomhed om området.

Som et led i denne virksomhed foretog jeg og tre af embedets øvrige medarbejdere den 15. september 2005 inspektion af rådhuset i Esbjerg Kommune. Til stede under inspektionen var fra kommunen blandt andre direktør i Service og Personale, (...).

Jeg havde anmodet (A) som er ansat som rådgiver i Dansk Center for Tilgængelighed om som bruger af trehjulet el-scooter at bistå under inspektionen. (A)’s tilstedeværelse bidrog til at anskueliggøre tilgængelighedsforholdene under inspektionen. (A) har desuden et stort kendskab til gældende regler og anbefalinger om tilgængelighedsforhold.

Rådhuset i Esbjerg Kommune blev bl.a. udvalgt som genstand for inspektionen ud fra kriterier vedrørende betydningen af tilgængelighed for handicappede besøgende

og ansatte og rådhusets repræsentativitet for tilsvarende offentlige bygninger.

Inspektionen bestod af en indledende samtale med kommunens repræsentanter samt rundgang i rådhuset og på rådhusets område. Ruten under gennemgangen af bygningerne blev tilrettelagt efter mit valg efter nærmere forslag fra kommunens repræsentanter.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Esbjerg Kommune med mulighed for at fremsætte bemærkninger om faktiske forhold. Esbjerg Kommune har i brev af 25. oktober 2005 fremsat nogle bemærkninger som er indarbejdet i denne rapport.

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 byggelovgivningen som er væsentlige i forhold til forandringerne (byggelovens § 2, stk. 1, litra b og c).

Rådhuset i Esbjerg er indviet i 1970. I 2002 skete der en renovering af den ydre facade på bygningen. Rådhusets bygninger er således opført før ikrafttrædelsen af de aktuelt gældende regler for nybyggeri.

Grundlaget for Folketingets Ombudsmands vurderinger i inspektionssager som den foreliggende er de gældende regler på området (byggelovgivningen, den nævnte folketingsbeslutning, FN's standardregler om lige muligheder for handicappede mv.)

og en humanitær/praktisk orienteret målestok med udgangspunkt i den reelle handi-
captilgængelighed.

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 Esbjerg Kommune og rådhuset

Jeg fik under inspektionen oplyst at bl.a. socialforvaltningen i Esbjerg Kommune afholder regelmæssige møder med kommunens handicapråd, og at forvaltningsdelen Service og Personale inddrager rådet ved byggesager. Kommunens handicapråd er således høringspartner i de konkrete byggesager. Som eksempel blev det nævnt at rådet blev inddraget før etableringen af en ny elevator i rådushallen.

Af en folder om Handicaprådet i Esbjerg fremgår bl.a. følgende:

'Esbjerg Handicapråd blev oprettet i maj 1995 som et 3-årigt forsøg. Esbjerg Kommune fandt det vigtigt at få en instans, hvor man kan høre handicappedes meninger og holdninger, inden man træffer beslutninger i sager, der vedrører handicapforhold i Esbjerg Kommune.'

Af kommunens hjemmeside fremgår følgende om kommunens handicappolitik:

'De politiske hovedmål er:

- at yde hjælp og støtte til personer med vidtgående handicap, så de får lige muligheder.
- i samarbejde med frivillige sociale organisationer og foreninger støttes og udvikles det frivillige sociale arbejde.'

(Kilde: <http://www.esbjergkommune.dk> under fanebladet social og ældre/handicap).

Så vidt jeg kan se, indeholder hjemmesiden ikke tilkendegivelser om kommunens holdning til tilgængelighed for handicappede og ej heller en handlingsplan på området.

Hjemmesidens tilgængelighed er ikke genstand for denne inspektion.

Rådhuset ligger centralt i Esbjerg og er, som nævnt, indviet i 1970. Rådhuset rummer 3 etager.

Esbjerg Kommune er i færd med at ombygge byrådssalen. Den indre gårds facade renoveres samtidig hermed, ligesom der sker en overdækning af den indre gård således at den gårdhave der tidligere fandtes i den indre gård, efter ombygningen bliver en del af rådhushallen. Det havde på grund af ombygningen ingen mening at inspicere byrådssalen som jeg alene fik fremvist.

Det blev oplyst at kommunen har konkrete planer om at ændre hovedindgangen således at der vil blive etableret en karrusseldør eller en automatisk døråbner. Kommunen har endvidere konkrete planer om at etablere et ekstra handicapp toilet (ud over det ene rådhuset har nu). Kommunen har endnu ikke tegninger af disse projekter, men mener at tidshorizonten for etablering af den nye hovedindgang og handicapp toilet er ved påsken 2006.

Kommunen har en kørestol som borgerne kan låne imens de befinder sig på rådhuset.

4. Tilgængelighedsforholdene

Under inspektionen blev jeg alene forevist hovedindgangen til rådhuset og parkeringspladserne i forbindelse hermed. I brev af 25. oktober 2005 har Esbjerg Kommune imidlertid som en kommentar til den foreløbige rapport oplyst følgende:

'...

Vi mener rapporten skal suppleres med beskrivelse af de to handicapparkeringspladser, der er beliggende umiddelbart meget tæt på og særskilt markeret ved Rådhusets anden indgang i Rolfsgade, hvor der sidder en portner i åbningstiden og hvor der også er en elevator.

...'

Kommunen vedlagde et foto af disse to parkeringspladser.

Da jeg alene har foretaget inspektion af hovedindgangen og handicapparkeringspladserne i tilknytning hertil, kan jeg ikke udtale mig om indgangen i Rolfsgade og handicapparkeringspladserne i tilknytning til denne indgang.

Jeg beder dog kommunen om at forholde sig til om disse parkeringspladser og indgangsforholdene er indrettet på den måde som jeg har anført nedenfor i pkt. 4.1 og 4.2.

Jeg beder kommunen underrette mig om hvad kommunen måtte foretage sig i anledning af min anmodning.

4.1. Ydre adgangsforhold, herunder handicapparkering

Hovedindgangen ligger ud til et stort torv som man kan køre ind på fra Torvegade. Torvet er brolagt med små chaussésten. Der er lagt bodursten i to lange baner fra Torvegade til trappen foran indgangen til rådhuset. Disse baner er gode at køre på for kørestolsbrugere og udgør også en ledelinje som kan anvendes af svagsynede og blinde.

Ved indkørslen til torvet er placeret et parkering forbudt-skilt. Ifølge skiltningen må handlende med studeplads dog parkere på torvet om onsdagen og lørdagen i tidsrummet 6.00 til 14.00. Af et skilt placeret nedeunder fremgår det at invalidevogne må parkere på torvet i den øvrige tid. Skiltningen betyder således bl.a. at handicappede som har ærinde på rådhuset om onsdagen indtil kl. 14.00, ikke har mulighed for at parkere på torvet. Jeg forstod på kommunens repræsentanter at det til trods for skiltningen altid er muligt at parkere på torvet foran rådhuset, og at der er en 'kørevej' mellem de handlendes studepladser så invalidebilerne kan komme frem til rådhusets indgang.



Illustration 1. Parkeringsskilt til Rådhuset

Da der ikke er andre handicapparkeringspladser i umiddelbar nærhed af hovedindgangen til rådhuset, bør der være adgang for handicappede til disse p-pladser i hele rådhusets åbningstid. Jeg kunne som ovenfor nævnt forstå at der i realiteten er adgang til parkering – også på torvedagene. Jeg mener imidlertid at det – af hensyn til de borgere der måtte rette sig efter skiltningen – bør fremgå af skiltningen at der er handicapparkeringspladser på torvet i hele rådhusets åbningstid. Jeg beder kommunen overveje en ændring af skiltningen idet jeg også henviser til det der er anført umiddelbart nedenfor om mærkning af egentlige handicapparkeringspladser. Jeg beder kommunen om at orientere mig om udfaldet af denne overvejelse.

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.

Der er ikke afmærket handicapparkeringspladser på torvet, så i princippet kan der holde mange invalidebiler. Kommunen bør imidlertid afmærke et antal pladser som passer til behovet, således at handicappede ikke er tvivl om hvor på pladsen de må parkere, og således at andre ikke benytter ‘pladserne’ til at parkere cykler eller andet. Jeg henstiller således at kommunen opmærker et antal parkeringspladser som passer til behovet. Jeg gør i den forbindelse opmærksom på at Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler at handicapparkeringspladser placeres tættest muligt ved indgangen, ideelt i højst 30 meters gangafstand. Centret anbefaler endvidere (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 centrets 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.

Jeg beder kommunen oplyse mig om hvad henstillingen giver anledning til.

Torvet foran rådhuset er, som nævnt, belagt med chaussésten. Dette betyder at kørestolsbrugere skal tilbagelægge afstanden fra handicapparkeringspladsen til indgangen på chaussésten.

Belægningen på parkeringspladsen er tilstrækkelig tæt og jævn til at det er muligt at køre på arealet med en kørestol, og jeg har derfor ikke bemærkninger til belægningen.

4.2. Indgangen til rådhuset

Hovedindgangen benyttes af blandt andre borgere som skal i kontakt med kommunen. Denne indgang, der som nævnt ligger ud til torvet og Torvegade, består af en bred trappe med tre trin der leder fra torvet op til indgangspartiet. Disse trappetrin som er lavet af lyse fliser, er ikke markeret med kontrastfarve.

Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler at trinfor kanter på trapper markeres med kontrastfarve på hvert trin på en sådan måde at det kan ses både når man går op, og når man går ned.

Jeg beder kommunen oplyse om eventuelle planer for markering af trappens trin med kontrastfarve.

Til højre for trappen (set fra torvet) er opført en rampe (af store fliser) der leder fra torvet/parkeringspladserne op til indgangen.



Illustration 2. Udvendig rampe set fra oven

Rampen stiger 6,7 %. Jeg fik under inspektionen oplyst at der ligger et varmelegeme under rampen således at den er fri for sne og is om vinteren.

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 %; 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.

Under hensyn til den beskedne overskridelse af reglerne om hældningsgrad og idet jeg i øvrigt har noteret mig det oplyste om varmelegemet, foretager jeg mig ikke videre i anledning af rampens hældningsgrad ud over at bemærke at jeg går ud fra at kommunen er opmærksom på forholdet i forbindelse med en eventuel kommende ændring af forholdene i dette område.

Indgangspartiet skiller sig i nogen grad ud fra den øvrige facade hvilket gør indgangens placering forholdsvis tydelig for svagsynede.



Illustration 3. Esbjerg Rådhus

Indgangen består af et sæt dobbelte indfattede glasdøre. Dørene er brede. De yderste døre åbner udad og er forsynet med brede tværliggere i en brun farve som gør det muligt for svagsynede at se at de står foran en lukket dør.



Illustration 4. Indgangsparti til rådhuset

Den nødvendige trækraft i døren blev med en almindelig fiskevægt målt til ca. 6,5 kg. Mellem rampen og dørene er placeret en knap til tilkald af en rådhusbetjent for kørestolsbrugere som ikke selv kan åbne dørene. Knappen er markeret med et kørestolspiktogram. Det hvide/sorte piktogram fremstår tydeligt på rådhusets grå baggrund.

En del kørestolsbrugere og andre handicappede vil have vanskeligt ved at åbne dørene ved egen kraft. En del handicappede vil slet ikke kunne åbne dørene ved egen kraft. Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler at alle typer manuelt betjente døre skal kunne åbnes ved hjælp af en trækraft på højst 2,5 kg. Det har naturligvis betydning at en rådhusbetjent kan tilkaldes, men af hensyn til mange handicappedes ønske om at være selvhjulpne beder jeg kommunen om at være opmærksom på disse forhold ved udformningen af det nye indgangsparti. Jeg beder om at få tilsendt en beskrivelse af det nye indgangsparti når en sådan foreligger. Jeg henstiller endvidere til kommunen at undersøge mulighederne for at gøre dørene lettere at åbne i perioden indtil ombygning af indgangsparti sker. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Lige inden for dørene – i et stort vindfang – er placeret en rist med små huller og i forlængelse heraf nogle store støvmåtter med kort luv.

I venstre side af vindfanget leder et sæt dobbeltdøre af glas ind til kontoret for pension, boligstøtte, personligt tillæg, varmehjælp, børnetilskud og hjælpemidler. Disse døre åbnes indad og er forsynet med brede tværliggere i en brungul farve som gør det muligt for svagsynede at se at de står foran en lukket dør.

Den nødvendige trækraft blev med en almindelig fiskevægt målt til ca. 4 kg.

Også disse døre vil en del kørestolsbrugere og andre handicappede have vanskeligt ved at åbne ved egen kraft. En del handicappede vil slet ikke kunne åbne dørene ved egen kraft. Som ovenfor nævnt anbefaler Dansk Center for Tilgængelighed at alle typer manuelt betjente døre skal kunne åbnes ved hjælp af en trækraft på højst 2,5 kg. Jeg henstiller til kommunen at undersøge mulighederne for at gøre dørene lettere at åbne. Jeg beder om underretning om hvad min henstilling giver anledning til.

Direkte på glasset i døren er med hvid skrift skrevet hvilke forskellige sociale ydelser kontoret tilbyder.



Illustration 5. Dør til afdelingen for sociale ydelser

Den hvide skrift direkte på glasset ind til kontoret for de sociale ydelser er ikke hensigtsmæssig da den kan være svær at se for svagsynede. Jeg går ud fra at Esbjerg Kommune vil overveje at gøre skiltningen mere synlig. Jeg beder om underretning om hvad kommunens overvejelser giver anledning til.

I vindfanget er – over for yderdørene – placeret et sæt dobbelte glasdøre som leder ind til rådshushallen. Disse døre åbnes indad. Glasset i dørene er markeret med hvide fir-kantede felter ca. midt på dørene som gør det muligt for svagsynede at se at de står foran en lukket dør. Den nødvendige trækraft blev med en almindelig fiskevægt målt til ca. 4,5 kg.

Jeg henviser til det som jeg har anført ovenfor vedrørende yderdørene.

4.3. Skranke og lignende

4.3.1. Betjentskranken

Umiddelbart indenfor i rådshushallen – til højre for trappen der fører til 1. sal – er en mindre skranke hvor en rådhusbetjent tager imod borgerne. Skranken er lav (102 cm), men ikke lav nok til at folk i kørestol kan udfylde papirer ved den. Det blev oplyst at skranken heller ikke i almindelighed anvendes til ind- og udlevering af papirer, og der er derfor ikke brug for at kunne anvende skranken til udfyldelse af formularer o.l.

Jeg foretager på denne baggrund ikke yderligere vedrørende betjentskranken.

4.3.2. Skranke-/modtagelsesområdet i rådshushallen

I selve rådshushallen er placeret en servicebutik. Af Esbjerg Kommunes hjemmeside fremgår at servicebutikken er kommunens

'kvikskranke' og servicerer borgerne med 'her-og-nu-ekspedition' – f.eks. ændring af skattekort/forskudsregistrering, flytning, lægeskift, ansøgning om personlige tillæg og ind- og udbetaling. Servicebutikken har også opgaver som vielser, bankforretninger og ejendomsskat. Jeg fik oplyst at der ved kvikskranken alene foretages hurtige ekspeditioner. Hvis borgerne har brug for en mere tilbundsående rådgivning eller sagsbehandling, foregår dette i sagsbehandlernes kontorer – og ikke i rådshushallens kvikskranke.

Skranke-/modtagelsesområdet i servicebutikken er traditionelt opbygget med en lang række individuelle skranke. Skrankerne er ca. 98 cm høje. På en lidt højere placeret hylde står dankortterminalerne. Terminalerne kan ikke umiddelbart betjenes af f.eks. en kørestolsbruger, men terminalerne er forsynet med ledninger som gør det muligt at sætte dem ned på skrankerne hvorefter en kørestolsbruger kan betjene dem.



Illustration 6. Kvikskranke i rådshushallen

I den modsatte side af rådshushallen er placeret to it-skranke og fire skranke hvor man kan udfylde papirer. Disse skranke er 85 cm høje, hvilket er en ideel højde for kørestolsbrugere.

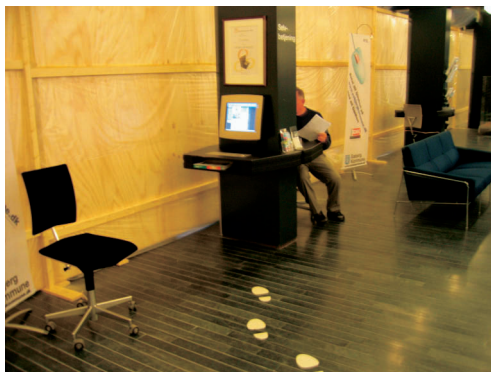


Illustration 7. Seløbetjeningscomputer i rådhushallen

Jeg har ikke nogen bemærkninger til hverken kvikskranke, it-skranker eller udfyldningsskranker i rådhushallen.

4.3.3. Skranke i kontoret for pension, boligstøtte, personligt tillæg, varmhjælp og hjælpemidler

Kontoret for pension, boligstøtte, personligt tillæg, varmhjælp og hjælpemidler ligger, som nævnt ovenfor i afsnit 4.2, med indgang til venstre i vindfanget som leder ind til rådhushallen.

Umiddelbart inden for glasdørene befinder sig en skranke hvor borgerne kan henvende sig. Denne skranke er ca. 110 cm høj.



Illustration 8. Skranke i afdelingen for sociale ydelser

Højden på skranken er uhensigtsmæssig for kørestolsbrugere og lave personer. Jeg henstiller at kommunen sænker højden på skranken – eventuelt kun en del heraf – således at det bliver muligt for kørestolsbrugere at fremvise papirer, udfylde papirer og i øvrigt kommunikere over skranken på en mere hensigtsmæssig og værdig måde. Jeg beder kommunen underrette mig om hvad der sker i sagen.

4.3.4. Skranke i gangene

I rådhusets gange var der flere steder placeret 110 cm høje skranke. Et enkelt sted var den høje skranke dog suppleret med en noget lavere skranke (94 cm).

I lighed med det ovenfor nævnte er højden på skrankerne uhensigtsmæssig for kørestolsbrugere og lave personer. Jeg henstiller at kommunen sænker højden på disse skranke – eventuelt kun en del heraf – således at det vil blive muligt for kørestolsbrugere at fremvise papirer, udfylde papirer og i øvrigt kommunikere over skranken på en mere hensigtsmæssig og værdig måde. Dette gælder naturligvis ikke for den skranke der allerede er suppleret med en noget lavere skranke. Jeg beder kommunen underrette mig om hvad der sker i sagen.

4.4. Byrådssalen

Som oplyst ovenfor i afsnit 3 var det på grund af ombygning ikke muligt for mig at inspicere byrådssalen som er placeret på 2. sal.

Jeg fik under inspektionen oplyst at den nye byrådssal vil have et jævnt gulv, at der vil blive installeret teleslynge og højtaleranlæg, og at stolene i salen vil blive flytbare således at der altid vil kunne skaffes plads til kørestolsbrugere – både som tilhørere og som politikere.

4.5. Elevator

Rådhuset har én elevator beregnet for borgerne. Den er placeret i rådhushallen i nærheden af hovedindgangen og kører mellem stuen, 1. og 2. sal. Elevatoren er udført i messing.

Tilkaldeknapper er placeret i 110 cm's højde på væggen uden på elevatoren til højre for elevatordøren. Knapperne er ophøjede, og det angives med lys i knappen når man har tilkaldt elevatoren. Der er 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 ikke påført med 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.

Elevatoren har en automatisk skydedør som har en indgangsbredde på 90 cm. Elevatorstolen er ca. 160 cm bred og ca. 150 cm dyb. Der er gode gribelister i elevatorstolen.

Betjeningspanelet i elevatoren er vandret og er udformet i messing svarende til elevatorens øvrige indvendige beklædning. Panelet er placeret midt på højre langside ca. 110 cm fra gulvet (lige over gribelisten). Panelet er forsynet med en lysindikator som angiver på hvilken etage elevatoren befinder sig.

Knapperne er ophøjede og er forsynet med både taktil skrift og punktskrift.



Illustration 9. Betjeningspanel i elevator

Elevatoren giver mig ikke anledning til bemærkninger.

4.6. Indvendig trappe i rådhushallen

En bred trappe i rådhushallen lige ud for indgangen leder op til 1. og 2. sal. Trappen er af granit og har forholdsvis dybe trin (30 cm). Der er gelænder i hver side. Kun det nederste trin på trappen på hver etage er markeret med kontrastfarve.



Illustration 10. Trappe til 1. sal

Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler at trinfor kanter på trapper markeres med kontrastfarve på hvert trin på en sådan måde at det kan ses både når man går op, og når man går ned.

Jeg beder kommunen oplyse om eventuelle planer for markering af trappens trin (eventuelt blot det øverste) med kontrastfarve. 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.

4.7. Gangarealer

Rådhusets kontorer, herunder kontorlandskaber, ligger til begge sider af lange gange som går i en hestesko ud fra rådhushallen.

Visse steder er dørene ind til kontorerne malet i en kontrastfarve i forhold til farven

på væggen hvilket gør at dørene er tydelige at se for svagsynede.

Rundt om på gangene er placeret hvilestole. Nogle af disse har en højde på 45 cm hvilket er en god højde for borgere med hæmmet bevægelighed.

Gangene har en bredde så man uden videre kan komme omkring.

Jeg har ingen bemærkninger til gangarealerne.

4.8. Toiletter

Der er på nuværende tidspunkt ét handicaptoilet på rådhuset. Det er placeret på 2. sal i nærheden af byrådssalen, og det er ikke muligt at komme frem til ved egen hjælp. Adgangen til toiletlet sker ved at en medarbejder på rådhuset viser vej og låser op til et stort samtaleværelse.

Døren ind til handicaptoiletet er placeret i højre side ved indgangen til samtaleværelset. Adgangen til toiletlet sker via en 74 cm bred dør ind til et mindre forrum hvori der bl.a. er placeret en håndvask. Døren ind til dette forrum åbnes indad og kan låses. Forrummet og selve toiletrummet ligger i en vinkel i forhold til hinanden og er adskilt af en jernramme isat trævæg og en almindelig dør med en bredde på 86 cm.



Illustration 11. Jernramme på handicaptoilet

Toiletlet er udstyret med et wc med en armstøtte ved den ene side og et håndgreb i den anden side. Toilettepapir er opsat på holder på højre side af toiletlet i umiddelbar forlængelse af håndgrebet. I toiletrummet findes endvidere en affaldspose, en vask og et spejl. Sæbe findes i en sæbedispenser opsat på væggen over vasken.



Illustration 12. Handicaptoilet

Handicaptoiletet er vanskeligt at manøvrere rundt i. Jeg beder kommunen overveje at gøre rummet mere manøvrebet – eventuelt ved at fjerne skillevæggen mellem forrum og toiletrum. Jeg beder endvidere kommunen om at overveje at ændre døren som fører fra samtalerummet ind til handicaptoiletets forrum, således at den åbnes udad i stedet for indad. Endelig beder jeg kommunen overveje at opsætte et skilt i rådhushallen om at man ved ønske om at benytte handicaptoiletet kan henvende sig til rådhusbetjenten. Denne skiltning kan eventuelt være midlertidig indtil det i afsnit 3 nævnte nye handicaptoilet i stuen er etableret med tilhørende skiltning.

For så vidt angår det planlagte nye toilet for handicappede, henleder jeg kommunens opmærksomhed på DS 3028 som angiver standarder og anbefalinger på tilgængelighedsområdet. Jeg beder kommunen om at sende mig tegningerne af handicaptoiletet når sådanne foreligger.

5. Kantine

På 1. sal ligger kantine som er for rådhusets ansatte. Bordenes højde gør det muligt for eventuelle kørestolsbrugere blandt de ansatte at sidde ved dem, og de er placeret så man kan komme rundt med en kørestol – i hvert fald til nogle af bordene.

Der er en disk hvorfra betjeningen foregår. Disken er forsynet med en lav sliske til kundernes bakker. Betaling sker kontant, og der er således ikke nogen dankortterminal.

Jeg har ingen bemærkninger til kantinens indretning.

6. Opfølgning

Jeg beder om at Esbjerg Kommune sender de udtalelser mv. som jeg har bedt om, direkte til mig.

7. Underretning

Denne rapport sendes til Esbjerg Kommune, Dansk Center for Tilgængelighed, Center for Ligebehandling af Handicappede, Erhvervs- og Byggestyrelsen og Folketingets Retsudvalg.”

Kommunen sendte ved brev af 6. marts 2006 kommunens udtalelse, og i opfølgingsrapport af 13. marts 2006 udtalte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

”Ad pkt. 4.1. Ydre adgangsforhold, herunder handicapparkering

Ved inspektionen konstaterede jeg at der ved indkørslen til torvet var placeret et parkering forbudt-skilt. Ifølge skiltningen måtte handlende med studeplads dog parkere på torvet om onsdagen og lørdagen i tidsrummet 6.00 til 14.00. Af et skilt placeret nedenunder fremgik det at invalidevogne måtte parkere på torvet i den øvrige tid. Skiltningen betød således bl.a. at handicappede som havde ærinde på rådhuset om onsdagen indtil kl. 14.00, ikke havde mulighed for at parkere på torvet. Jeg

forstod imidlertid på kommunens repræsentanter at det til trods for skiltningen altid var muligt at parkere på torvet foran rådhuset, og at der var en ’kørevej’ mellem de handlendes studepladser, så invalidebilerne kunne komme frem til rådhusets indgang.

Jeg henviste til at der ikke var andre handicapparkeringspladser i umiddelbar nærhed af hovedindgangen til rådhuset, og bemærkede at der bør være adgang for handicappede til disse p-pladser i hele rådhusets åbningstid. Af hensyn til de borgere der måtte rette sig efter skiltningen, burde det fremgå af skiltningen at der er handicapparkeringspladser på torvet i hele rådhusets åbningstid. Jeg bad kommunen om at overveje en ændring af skiltningen idet jeg også henviste til det der var anført umiddelbart nedenfor i rapporten om mærkning af egentlige handicapparkeringspladser.

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.

Jeg henviste til Bygningsreglement 1995, kapitel 2.6.2, stk. 3, der er sålydende:

’Ved udformningen af parkeringspladser skal et passende antal parkeringspladser udformes, så de kan anvendes af personer, hvis funktionsevne er nedsat.’

Jeg bemærkede at 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.

Jeg henviste til at der ikke var afmærket handicapparkeringspladser på torvet. I princippet kunne der derfor holde mange invali-

debiler. Jeg udtalte imidlertid at kommunen burde afmærke et antal pladser som passer til behovet, således at handicappede ikke er tvivl om hvor på pladsen de må parkere, og således at andre ikke benytter 'pladserne' til at parkere cykler eller andet. Jeg henstillede således at kommunen opmærkede et antal parkeringspladser som passer til behovet. Jeg gjorde i den forbindelse opmærksom på at Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler at handicapparkeringspladser placeres tættest muligt ved indgangen, ideelt i højst 30 meters gangafstand. Centret anbefaler endvidere (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 centrets 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.

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.

Ad pkt. 4.2. Indgangen til rådhuset

Jeg henviste til at hovedindgangen benyttes af blandt andre borgere som skal i kontakt

med kommunen. Denne indgang, der ligger ud til torvet og Torvegade, består af en bred trappe med tre trin der leder fra torvet op til indgangspartiet. Disse trappetrin, som er lavet af lyse fliser, er ikke markeret med kontrastfarve.

Jeg henviste til at Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler at trinfor kanter på trapper markeres med kontrastfarve på hvert trin på en sådan måde at det kan ses både når man går op, og når man går ned.

Jeg bad kommunen om at oplyse om eventuelle planer for markering af trappens trin med kontrastfarve.

Esbjerg Kommune har oplyst at spørgsmålet om markering af trappens trin med kontrastfarve ved indgangen til rådhuset medtages i projektet om indretningen af atriumgården. Projektet forventes færdiggjort i slutningen af august 2006.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Den nødvendige trækraft i døren ved indgangspartiet ud mod Torvepladsen blev med en almindelig fiskevægt målt til ca. 6,5 kg under inspektionen. Mellem rampen og dørene er placeret en knap til tilkald af en rådhusbetjent for kørestolsbrugere som ikke selv kan åbne dørene. Knappen er markeret med et kørestolspiktogram. Det hvide/sorte piktogram fremstod tydeligt på rådhusets grå baggrund.

Jeg henviste til at en del kørestolsbrugere og andre handicappede vil have vanskeligt ved at åbne dørene ved egen kraft. En del handicappede vil slet ikke kunne åbne dørene ved egen kraft. Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler at alle typer manuelt betjente døre skal kunne åbnes ved hjælp af en trækraft på højst 2,5 kg. Jeg bemærkede at det naturligvis har betydning at en rådhusbetjent kan tilkaldes, men af hensyn til mange handicappedes ønske om at være selvhjulpne bad jeg kommunen om at være opmærksom på disse forhold ved udformningen af det nye indgangsparti. Jeg bad om at

få tilsendt en beskrivelse af det nye indgangsparti når en sådan forelå. Jeg henstillede endvidere til kommunen at undersøge mulighederne for at gøre dørene lettere at åbne i perioden indtil ombygning af indgangsparti sker.

Esbjerg Kommune har oplyst at der i projektet med indretning af atriumgården er medtaget et projekt om etablering af et nyt indgangsparti med automatisk døråbner og en 'karruseldør'. Projektet forventes afsluttet i slutningen af august 2006. Indtil da søges pumperne justeret så den nødvendige trækraft i døren nedsættes under hensyntagen til vindforhold.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Jeg bemærkede i inspektionsrapporten at den nødvendige trækraft med en almindelig fiskevægt blev målt til ca. 4-4,5 kg ved dørene fra vindfanget til forhal og ved øvrige glasdøre.

Esbjerg Kommune har oplyst at pumperne justeres så trækraften nedsættes.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg henviste til at der direkte på døren til Økonomisk Sikring med hvid skrift var skrevet hvilke forskellige sociale ydelser kontoret tilbyder. Jeg henviste til at den hvide skrift direkte på glasset ind til kontoret ikke var hensigtsmæssig da den kan være svær at se for svagsynede. Jeg gik ud fra at Esbjerg Kommune ville overveje at gøre skiltningen mere synlig.

Esbjerg Kommune har oplyst at der vil blive opsat bogstaver i stærkere farver.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 4.3.3. Skranke i Økonomisk Sikring

Økonomisk Sikring ligger med indgang til venstre i vindfanget som leder ind til rådhushallen.

Umiddelbart inden for glasdørene befinder sig en skranke hvor borgerne kan henvende sig. Denne skranke blev målt til at være ca. 110 cm høj.

Jeg henviste til at højden på skranken var uhensigtsmæssig for kørestolsbrugere og lave personer. Jeg henstillede at kommunen sænkede højden på skranken – eventuelt kun en del heraf – således at det ville blive muligt for kørestolsbrugere at fremvise papirer, udfylde papirer og i øvrigt kommunikere over skranken på en mere hensigtsmæssig og værdig måde.

Esbjerg Kommune har oplyst at der er sørgt for at eventuelle kørestolsbrugere kan blive betjent ved en lavere skranke.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad pkt. 4.3.4. Skranke i gangene

Jeg konstaterede under inspektionen at der i rådhusets gange flere steder var placeret 110 cm høje skranke. Et enkelt sted var den høje skranke dog suppleret med en noget lavere skranke (94 cm).

Jeg henviste igen til at højden på skrankerne var uhensigtsmæssig for kørestolsbrugere og lave personer. Jeg henstillede at kommunen sænkede højden på disse skranke – eventuelt kun en del heraf – således at det ville blive muligt for kørestolsbrugere at fremvise papirer, udfylde papirer og i øvrigt kommunikere over skranken på en mere hensigtsmæssig og værdig måde.

Esbjerg Kommune har oplyst at der er sørgt for at eventuelle kørestolsbrugere i alle afdelinger kan blive betjent ved en lavere skranke.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad pkt. 4.6. Indvendig trappe i rådhushallen

En bred trappe i rådhushallen lige ud for indgangen leder op til 1. og 2. sal. Trappen er af granit og har forholdsvis dybe trin (30 cm). Der er gelænder i hver side. Kun det ne-

derste trin på trappen på hver etage var markeret med kontrastfarve.

Jeg henviste til at Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler at trinfor kanter på trapper markeres med kontrastfarve på hvert trin på en sådan måde at det kan ses både når man går op, og når man går ned.

Jeg bad kommunen om at oplyse om eventuelle planer for markering af trappens trin (eventuelt blot det øverste) med kontrastfarve. Jeg henviste til at det ikke alene ville lette synshandicappedes brug af trappen, men for denne persongruppe også medvirke til at sikre imod at trappen overses oppefra med den risiko for fald der kan følge heraf.

Esbjerg Kommune har oplyst at både det nederste og det øverste trin på trappen er blevet markeret med hvidt.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad pkt. 4.8. Toiletter

Jeg henviste til at det ene handicaptoliet der på tidspunktet for inspektionen var på rådhuset, var vanskeligt at manøvrere rundt i. Jeg bad kommunen om at overveje at gøre rummet mere manøvreegnet – eventuelt ved at fjerne skillevæggen mellem forrum og toiletrum. Jeg bad endvidere kommunen om at overveje at ændre døren som fører fra samtalerummet ind til handicaptolietets forrum, således at den åbnes udad i stedet for indad. Endelig bad jeg kommunen om at overveje at opsætte et skilt i rådhushallen om at man ved ønske om at benytte handicaptoliet kan henvende sig til rådhusbetjenten. Denne skiltning kunne eventuelt være midlertidig indtil et nyt handicaptoliet

i stuen med tilhørende skiltning var etableret.

For så vidt angik et planlagt nyt toilet for handicappede, henledte jeg kommunens opmærksomhed på DS 3028 som angiver standarder og anbefalinger på tilgængelighedsområdet. Jeg bad kommunen om at sende mig tegningerne af handicaptoliet når sådanne forelå.

Esbjerg Kommune har oplyst at det eksisterende handicaptoliet vil blive renoveret i løbet af 2006, og at jeg vil modtage tegninger når de foreligger. Kommunen har endvidere oplyst at der vil blive opsat skilte i rådhushallen med henvisning til handicaptoliet.

Esbjerg Kommune har endvidere vedlagt tegning af et nyt handicaptoliet som etableres i 1. kvartal af 2006. Tegningerne er udarbejdet i samråd med handicaprådet.

| Jeg har noteret mig det oplyste og afventer fremsendelse af tegninger vedrørende ændring af det eksisterende handicaptoliet.

6. Opfølgning

| Jeg beder om at Esbjerg Kommune sender oplysning og tegninger vedrørende de to punkter som jeg har bedt om, direkte til mig.

7. Underretning

Denne rapport sendes til Esbjerg Kommune, Dansk Center for Tilgængelighed, Center for Ligebehandling af Handicappede, Erhvervs- og Byggestyrelsen og Folketingets Retsudvalg.”

G. Inspektion af venterum i Grindsted

Politi. 29.5.

Den 14. september 2005 inspicerede inspektionschefen og medarbejdere fra inspektionsafdelingen på ombudsmandens vegne venterummene på politistationen i Grindsted.

Inspektionen gav anledning til bl.a. en henstilling om at udstyre rummene på en sådan måde at de venterumsanbragte kan sidde ned.

Endvidere blev der rejst spørgsmål om hvorvidt der burde være oplysning om at venterummene er videoovervågede. (J.nr. 2005-2985-617).

Den 21. november 2005 afgav inspektionschefen på ombudsmandens vegne følgende rapport til Politimesteren i Varde og Justitsministeriet:

‘I forbindelse med min inspektion den 14. september 2005 af detentionen i Varde foretog jeg tillige inspektion af venterummene i Grindsted som hører under Varde politikreds.

Om de to venterum dette sted oplyste Rigspolitichefen i brev af 17. august 2005:

‘... Varde Politi [har] oplyst, at de 2 tidligere detentionsrum på politistationen i Grindsted, der hver har et gulvareal på ca. 6,8 m² og er indrettet før 1992, ændrer status til venterum, hvorefter politikredsen vil råde over i alt 5 venterum. Disse venterum var således ikke genstand for Rigspolitiets gennemgang af venterum i perioden ultimo december 2003 til medio februar 2004.

...’

Under besigtigelsen den 14. september 2005 blev det oplyst at lokalerne ændrede status fra detention til venterum for ca. 10 år siden.

Da Rigspolitichefens gennemgang af venterum i samtlige politikredse ikke har omfattet venterummene i Grindsted, foretog jeg en egentlig inspektion af disse venterum.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Politimesteren i Varde og Justitsministeriet med henblik på at myndighederne kunne få lejlighed til at fremkomme med eventuelle yderligere bemærkninger om

faktiske forhold som rapporten måtte give anledning til. Jeg har ikke modtaget bemærkninger til rapporten fra myndighederne.

1. Retningslinjer mv. for indretning af venterum

I Justitsministeriets vejledning om indretning af nye politibygninger (august 1992) er der fastsat retningslinjer (også) for indretning af venterum. I forordet til vejledningen er (bl.a.) anført følgende om vejledningens anvendelsesområde og retningslinjernes karakter:

‘Justitsministeriet finder det væsentligt at fremhæve retningsliniernes vejledende karakter, herunder at vejledningen alene tager sigte på egentligt nybyggeri. Justitsministeriet finder dog, at de principper, der kommer til udtryk, også efter omstændighederne vil kunne finde anvendelse i forbindelse med ombygningsarbejder i politiets eksisterende lokalemasse.’

Vejledningen indeholder følgende retningslinjer om indretning af venterum mv.:

‘Venterum for anholdte.

Rummene, der anvendes til kortvarigt ophold, grupperes om et fælles forrum af en rimelig størrelse. Fra forrummet skal være adgang til et toilet.

Et venterum skal have en minimumsbredde på 2 meter og et minimumsareal på 6 m².

Dagslysadgang er ikke påkrævet, men i givet fald skal vinduerne være sikrede i klasse B 3.

Bygningsdele:

Vægge og lofter:

- skal være glatte, brudsikre og uden frem-spring og fuger
- skal være brudsikre
- skal have en luftlydisolation på minimum $R_{W} 53$ dB.

Døre:

- skal, ligesom dørkarmen, være i brudsik-kert materiale og skal fastgøres meget so-lidt
- skal være udadgående, også fra forrum
- beslås kun på ydersiden med greb, cylin-der og 2 stk. svære skudrigler
- forsynes med dørspion/inspektionslem.

Gulvbelægning:

- skal være linoleum eller vinyl uden sam-linger
- evt. fodlister må ikke kunne demonteres uden værktøj.

Installationer:

Varmeanlæg:

- såfremt rummene kræver særskilt op-varmning, skal dette ske i form af gulvvar-me eller luftvarme, således at synlige in-stallationer undgås.

Ventilation:

- 8 x luftskifte/time.

El-anlæg:

- afbrydere for rumbelysning skal være 2-poledede og anbragt uden for rummene.

Den ene pol skal tænde en rød lampe an-bragt på gangen uden for afsnittet.

Lampen skal fungere som erindringslam-pe og markere at et eller flere rum er i brug.

Svagstrømsanlæg:

- samtale/lytteanlæg med specialudført kaldetryk (berøringskontakt) indbygget i væg
- røgmelder indbygget i udsugningsarma-tur
- i loftet indbygges specialarmaturer for be-lysning, samtaleanlæg, indblæsning og udsugning. Minimum indbygningshøjde: 35 cm.

Fast inventar:

- i hvert rum monteres en solid bæk i rum-mets bredde med fast forstykke til gulv.’
Rigspolitichefen har den 7. juli 2005 ud-sendt et rettelsesblad til vejledningen. Heri er anført følgende:

’Afsnittet ’*venterum for anholdte*’, s. 50, linie 1-5, affattes herefter således:

’Rummene, der anvendes til kortvarigt ophold, grupperes så vidt muligt om et fæl-les forrum af en rimelig størrelse. Der skal være adgang til et toilet i nærheden af ven-terummene.

Et venterum bør have et minimumsareal på 5 m^2 og være så regulært dimensioneret, at det er muligt at montere en bæk, hvor en voksen mand kan ligge ned.

Det er Rigspolitiets opfattelse, at der *ikke* bør anvendes venterum under 4 m^2 .

Under overskriften ’*Installationer*’, *Svag-strømsanlæg*’, s. 51, affattes punktet om røg-meldere således:

’- røgmelder med fejlsignal til vagthaven-de.’

Vejledningen har ikke direkte betydning for min inspektion af venterum på politista-tioner der er opført/ombygget før vejlednin-gen blev udsendt i 1992, men visse af de principper der ligger til grund for vejlednin-gens retningslinjer, har betydning for vurde-ringen af om forholdene i venterummene er acceptable. Dette gælder f.eks. principperne for retningslinjerne vedrørende anvendelsen af (visse) bygningsdele.

2. Venterummene på politistationen i Grindsted

Politiet i Grindsted råder som nævnt over to venterum idet stationens tidligere detenti-onslokaler nu benyttes som venterum. Som ligeledes nævnt har lokalerne ikke været be-nyttet som detention i ca. 10 år, men de frem-træder stadigvæk som typiske detentionslo-kaler. Der er ikke i forbindelse med den æn-drede anvendelse sket ombygning af deten-tionerne. Venterummene er således som an-ført af Rigspolitichefen indrettet før 1992.

De to venterum er ens i størrelse og udstyr. Lokalerne, som man kommer ind i gennem et forrum, er som allerede nævnt ca. 6,8 m². Venterummene har lyse lofter og vægge (der fremtrådte nymalede), og gulvet er belagt med lysegråt linoleum der er uden samlinger.

Fra forrummet er der direkte adgang til et toilet som er placeret mellem de to lokaler.

Dørene til venterummene åbner indad og er ikke udstyret med en dørspion. Der er imidlertid mulighed for indkig gennem væggen fra gangen (uden for forrummet). Glasset i det ene indkig var noget ridset, men det var dog muligt at se ind. Jeg noterede mig ikke den nærmere udformning af de indvendige hængsler på døren.

Jeg har tidligere udtalt at indvendigt placerede hængsler kan udgøre en vis risiko idet der på dem kan fastgøres genstande som er egnede til selvmordsforsøg. Jeg har samtidig henledt opmærksomheden på at det forhold at dørene åbner indad, også kan udgøre et sikkerhedsmæssigt problem for personalet på politistationen.

Jeg henstiller derfor til politimesteren at foranledige at dørene bliver vendt hvis der er indvendigt placerede hængsler som kan udgøre et sikkerhedsmæssigt problem, eller at problemet bliver løst på anden vis. Jeg beder om underretning om hvad der sker i den anledning.

Med hensyn til dørspion/inspektionslem har jeg i rapporten (af 27. januar 2004) om min inspektion af venterummene i Esbjerg skrevet følgende:

‘Observation af anbragte i venterum gennem dørspioner og lignende indretninger kan gennemføres uden at forstyrre de anbragte. Dette kan være et nyttigt og hensynsfuldt supplement til observation ved åbning af døren som tilmed kan anspre til hyppigere kontrol, herunder også i tilfælde hvor venterummene fejlagtigt antages ikke at være i brug. Dette sidste er navnlig relevant

i det omfang venterummene ikke er forsynet med indikatorlamper, jf. nedenfor. Samtidig kan dørspioner og lignende beskytte politiets personale imod overfald. Etablering af sådanne installationer er næppe uforholdsmæssig dyrt. Jeg finder det derfor umiddelbart rimeligt at det kræves at døre til venterum er forsynet med dørspioner eller lignende indretninger. Jeg beder Justitsministeriet om en udtalelse herom. Jeg beder om at ministeriet forinden indhenter en udtalelse fra Rigspolitchefen.’

I den udtalelse som jeg herefter modtog fra Rigspolitchefen, nævnte Rigspolitchefen ikke særskilt dette punkt. Jeg forstod imidlertid udtalelsen om at Rigspolitchefen ville søge venterummene forbedret inden for rammerne af de bygnings- og bevillingsmæssige muligheder, således at denne forbedring også gjaldt forsyning af døre med dørspioner. Jeg bad Rigspolitchefen om underretning når dette var sket, men har endnu ikke modtaget sådan underretning.

Jeg har noteret mig at der er mulighed for indkig i venterummene på politistationen i Grindsted, men da indkig skal ske fra gangen og således ikke er muligt umiddelbart forud for åbning af døren, beder jeg om Justitsministeriets bemærkninger til dette forhold. Jeg beder om at Justitsministeriet forinden indhenter en udtalelse fra Rigspolitchefen herom.

Begge venterum har vinduer i hele rummets bredde. Vinduerne består af flere aflange ruder der er uigennemsigtige/blændede. En af disse ruder er erstattet af en plade med et gitter for (som gør det muligt at få ventilation i rummet, jf. nedenfor). Hullerne i dette gitter er forholdsvis store, men jeg foretog ikke en præcis opmåling heraf under besigtigelsen.

Som nævnt under besigtigelsen har Rigspolitchefen i forbindelse med en gennemgang af detentioner (i 1998/1999) – med henblik på at undersøge om der var ventilationsrisiko der kunne udgøre en sikkerhedsrisiko i

forhold til detentionsanbragte personer der måtte forsøge at begå selvmord ved hængning – foranlediget udskiftning af gitre (ventilationsriste) med huller på 7 mm og derover.

Som jeg tilkendegav under inspektionen, er det min umiddelbare opfattelse at ventilationsgitrene i venterummene i Grindsted kan udgøre en sikkerhedsrisiko for de venterumsanbragte.

Inden jeg foretager mig videre i den forbindelse, beder jeg Politimesteren i Varde om at oplyse de præcise mål for hullerne i ventilationsristene.

Jeg går ud fra at ruderne i vinduerne er brudsikre, men for en ordens skyld beder jeg politimesteren om oplysning herom.

I væggen ved den ene side af vinduet i det ene rum var der en lang og forholdsvis bred revne.

Som tilkendegivet under besigtigelsen bør denne revne fuges til. Jeg beder politimesteren om at oplyse om det er sket, eller hvornår det forventes at ske.

Der er ingen bæk i rummene, men på gulvet er der en forhøjning hvorpå der lå en madrass og et tæppe. Forhøjningen er ca. 15-20 cm høj, og madrassen er ca. 10 cm. Det er således muligt at ligge ned, mens siddehøjden er meget lav.

Jeg henstiller til Politimesteren i Varde at foranledige at venterummene udstyres på en sådan måde at den venterumsanbragte har mulighed for tillige at sidde ned på en bæk eller lignende med almindelig siddehøjde. Jeg beder om underretning om resultatet af min henstilling.

Til orientering kan jeg oplyse at jeg afgav en tilsvarende henstilling til Politimesteren i Frederikshavn efter min inspektion af venterummet i Sæby som også er et tidligere de-

tentionslokale, og hvor der alene var en madrass på gulvet. Politimesteren i Frederikshavn oplyste i den anledning at pedellen var ved at udarbejde en bæk der dels tog hensyn til venterummets størrelse, dels til at personer der er anbragt i venterummet, ikke kan skade sig selv eller andre.

På væggen ved døren er en kaldeknapp. Kaldeanlægget blev ikke afprøvet.

Jeg beder politimesteren om at oplyse om lokalernes kaldeanlæg fungerer, og om der alene er tale om et kaldeanlæg eller tillige et samtaleanlæg.

Venterummene er udstyret med tv-overvågning. Det blev oplyst at denne overvågning altid tændes når der er nogen i rummene.

Ved mine inspektioner af detentionen har jeg bemærket at der visse steder på væggen er påmalet oplysning om at detentionen er videoovervåget. Der er ikke krav om at venterum skal være videoovervågede, og det er de normalt heller ikke.

Selv om de venterumsanbragte kan se kameraet i venterummet, anmoder jeg Justitsministeriet om at oplyse om der bør være oplysning om at venterummet er videoovervåget.

Rummene oplyses af lamper der er indbygget i loftet. Afbryderne til lamperne er placeret uden for lokalene, men er ikke to-polede således at en rød lampe tænder når lyset i rummet tændes. Tv-overvågningen tændes som nævnt ovenfor altid når der indsættes en person i venterum, og det blev oplyst at det på denne måde sikres at ingen glemmes i rummene.

Jeg har noteret det oplyste og foretager mig på denne baggrund ikke mere vedrørende spørgsmålet om erindringslamper.

Der er ikke fremspring og løse skruer i lokalene.

Der er ingen radiatorer eller andre synlige installationer til opvarmning af rummene.

Jeg beder politimesteren om at oplyse hvordan venterummene opvarmes.

I loftet er der røgmeldere. De er ikke indbygget i ventilationsanlæg. Der findes ikke ventilationsanlæg, men det er som allerede nævnt muligt at åbne vinduet/pladen bag ved gitret og derved få luft ind i rummet.

Jeg anmoder om oplysning om hvordan dette vindue åbnes.

I det ene lokale var der et brændemærke i vinduet. Det blev på forespørgsel oplyst at der altid sker visitation inden indsættelse i venterum.

Venterummene hos politiet i Grindsted fremtrådte i god stand og rengjorte og giver mig ikke anledning til yderligere bemærkninger.

2.1. Venterummenes anvendelse

Det blev oplyst at politiet foretrækker at benytte venterummene på politistationen i Varde, og at venterummene i Grindsted derfor ikke bruges ret tit. Ophold i venterummet er altid kortvarigt.

Jeg har noteret mig det oplyste.

3. Opfølgning

Jeg beder om at de oplysninger som jeg har bedt politimesteren om, tilbagesendes gennem Justitsministeriet således at ministeriet kan komme med bemærkninger hertil.

4. Underretning

Denne rapport sendes til Politimesteren i Varde, Justitsministeriet, Rigspolitichefen og Folketingets Retsudvalg."

Ombudsmanden modtog i den anledning udtalelser af 6. december 2005, 30. december 2005 og 16. februar 2006 fra henholdsvis Politimesteren i Varde, Rigspolitichefen og Justitsministeriet. I en opfølgingsrapport af 15. marts 2006 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

"...

Ad punkt 2. Venterummene på politistationen i Grindsted

Dørene til venterummene åbner indad, men jeg noterede mig ikke den nærmere udformning af hængslerne. Jeg henstillede til politimesteren at foranledige at dørene til venterummene blev vendt hvis der var indvendigt placerede hængsler som kunne udgøre et sikkerhedsmæssigt problem, eller at problemet blev løst på anden vis. Jeg bad om underretning om hvad der skete i den anledning.

Politimesteren har oplyst at der ikke er indvendige hængsler på dørene, men at hængslerne er skjult i dørkarmen og efter politimesterens opfattelse ikke udgør en sikkerhedsrisiko. Politimesteren foretager sig derfor ikke mere vedrørende dette forhold.

Jeg har noteret mig det oplyste om at hængslerne er skjult i dørkarmen og ikke udgør en sikkerhedsrisiko, og jeg foretager mig på denne baggrund ikke mere vedrørende dette forhold.

Jeg noterede mig at der er mulighed for indkig i venterummene på politistationen i Grindsted, men da indkig skal ske fra gangen og således ikke er muligt umiddelbart forud for åbning af døren, bad jeg om Justitsministeriets bemærkninger til dette forhold. Jeg bad om at Justitsministeriet forinden indhentede en udtalelse fra Rigspolitichefen herom.

I Rigspolitichefens udtalelse af 30. december 2005 har Rigspolitichefen oplyst at venterummene i Grindsted ville indgå i Rigspo-

litiets statusrapport over samtlige venterum i Danmark som på det tidspunkt endnu ikke forelå, men som nu foreligger (rapport af 26. januar 2006). Rigspolitichefen har herefter gengivet statusrapportens afsnit vedrørende venterummene på politistationen i Grindsted som bygger på oplysninger der er indhentet fra Politimesteren i Varde. Afsnittet har følgende indhold:

'For så vidt angår de 2 venterum i Grindsted er disse ligeledes indrettet i henhold til Justitsministeriets vejledning med tilhørende rettelsesblad – dog således

- at hulstørrelsen i vinduesgitrene er ca. 8 mm store, og
- at der er monteret vægspion i stedet for dørspion/inspektionslem.

Varde Politi har oplyst at ovennævnte gitre vil blive udskiftet snarest muligt. Rigspolitiet vil endvidere foranledige dørspion eller inspektionslem monteret i løbet af 2006. Da rummene i forvejen er udstyret med erindringslamper samt ovennævnte vægspioner, anses denne mangel ikke for af afgørende betydning for bedømmelsen af venterummene, som Rigspolitiet finder acceptable.'

Justitsministeriet har udtalt at ministeriet på baggrund af det af Rigspolitichefen oplyste om at dørspion eller inspektionslem vil blive monteret i løbet af 2006, ikke foretager sig mere i anledning af dette spørgsmål.

Jeg har noteret mig det oplyste om at dørspion eller inspektionslem vil blive monteret i løbet af 2006, og jeg foretager mig på denne baggrund ikke mere i anledning af dette spørgsmål.

En af ruderne i vinduet er erstattet af en plade med et gitter. Hullerne i dette gitter er/ var forholdsvis store, men jeg foretog ikke en præcis opmåling heraf under besigtigelsen. Jeg tilkendegav at ventilationsgitrene i venterummene i Grindsted efter min umiddelbare opfattelse kunne udgøre en sikkerhedsrisiko for de venterumsanbragte, men inden jeg foretog mig mere vedrørende dette for-

hold, bad jeg Politimesteren i Varde om at oplyse de præcise mål for hullerne i ventilationsristene.

Politimesteren har oplyst at hullerne er opmålt til 9 mm.

I ovennævnte statusrapport – hvor hullerne er angivet til at være 8 mm – er det som gengivet anført at Politimesteren i Varde havde oplyst at gitrene ville blive udskiftet snarest muligt. Justitsministeriet har udtalt at ministeriet på denne baggrund ikke foretager sig videre i anledning af dette spørgsmål.

Idet jeg går ud fra at gitrene nu er eller meget snart vil blive udskiftet (da de som nævnt efter min opfattelse kan udgøre en sikkerhedsrisiko), foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Jeg gik ud fra at ruderne i vinduerne er brudsikre, men for en ordens skyld bad jeg politimesteren om oplysning herom.

Politimesteren har oplyst at ruderne er forsynet med indstøbte metaltråde.

Jeg har noteret mig det oplyste.

I væggen ved vinduets venstre side i rum 2 var der en lang og forholdsvis bred revne. Jeg tilkendegav under besigtigelsen at denne revne burde fuges til, og bad i rapporten politimesteren om at oplyse om det var sket, eller hvornår det forventedes at ske.

Politimesteren har oplyst at hun har foranlediget at revnen spartles ud.

Jeg har noteret mig det oplyste og går ud fra at denne spartling nu har fundet sted.

Der er ingen bæk i rummene, men på gulvet er der en forhøjning hvorpå der lå en madras. Det er således muligt at ligge ned, mens siddehøjden er meget lav. Jeg henstillede til Politimesteren i Varde at foranledige at venterummene udstyres på en sådan måde at den venterumsanbragte har mulig-

hed for tillige at sidde ned på en bænk eller lignende med almindelig siddehøjde. Jeg bad om underretning om resultatet af min henstilling.

Politimesteren har oplyst at hun har iværksat en undersøgelse af hvorledes der sikkerhedsmæssigt forsvarligt kan etableres yderligere siddemulighed i venterummene.

Jeg har noteret mig det oplyste og beder om underretning om resultatet af denne undersøgelse.

Kaldeanlægget blev ikke afprøvet under inspektionen, og jeg bad politimesteren om at oplyse om det fungerer, og om der alene er tale om et kaldeanlæg eller tillige et samtaleanlæg.

Politimesteren har oplyst at kaldeanlægget fungerer og er et samtaleanlæg/tovejskommunikation.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Venterummene er udstyret med tv-overvågning som efter det oplyste under inspektionen altid tændes når der er anbragte i rummene. Selv om de venterumsanbragte kan se kameraet i venterummet, anmodede jeg Justitsministeriet om at oplyse om der bør være oplysning om at venterummet er videoovervåget.

Justitsministeriet har ikke besvaret dette spørgsmål.

Jeg gentager derfor spørgsmålet.

Jeg bad politimesteren om at oplyse hvordan venterummene opvarmes.

Politimesteren har oplyst at der ingen varmekilde er i rummene.

Idet jeg går ud fra at temperaturen i venterummene kan holdes på et rimeligt niveau (ved varmespredning fra politistationens øvrige lokaler), og da venterummene i Grindsted efter det oplyste under inspektionen ikke bruges ret tit og kun kortvarigt idet politiet foretrækker at benytte venterummene på politistationen i Varde, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Jeg anmodede om oplysning om hvordan vinduerne åbnes.

Politimesteren har oplyst at vinduerne åbnes udefra (fra gården) og er forsynede med låse.

Jeg har noteret mig det oplyste.

3. Opfølgning

Jeg beder om at politimesterens underretning om resultatet af undersøgelsen vedrørende etablering af siddemulighed i almindelig siddehøjde tilbagesendes gennem Justitsministeriet. Jeg afventer i øvrigt Justitsministeriets svar vedrørende orientering om videoovervågning.

4. Underretning

Denne rapport sendes til Politimesteren i Varde, Justitsministeriet, Rigspolitichefen og Folketingets Retsudvalg."

IV-B. Forskellige forhold for berusere, tilbageholdte og domfældte i arrester/detentioner i Grønland

Beretningen for 2003, s. 963: Generel sag
Beretningen for 2005: Opfølgende brev
Yderligere opfølgning forventes
(J.nr. 2003-2257-618)

På baggrund af ombudsmandens anmodning om løbende at blive holdt underrettet om hvad der videre skete i sagen, rykkede inspektionschefen den 28. oktober 2004 Justitsministeriet for nærmere oplysning herom. Den 17. november 2004 oplyste Justitsministeriet at ministeriet havde anmodet Politimesteren i Grønland om en udtalelse, og den 3. januar og 9. marts 2005 rykkede inspektionschefen igen Justitsministeriet for nærmere oplysninger.

Ombudsmanden havde forinden – den 27. september 2004 – skriftligt orienteret Folketingets Retsudvalg om inspektionerne i Grønland i 2003 og om den generelle sag om den forskellige anvendelse af arrester/detentioner i Grønland i form af to notater. Orienteringen fandt sted på Retsudvalgets anmodning og dannede grundlag for en samlet drøftelse af resultatet af ombudsmandsinstitutionens inspektioner i 2003 i Grønland. Mødet med Retsudvalget fandt sted den 4. november 2004.

Den 6. april 2005 sendte Justitsministeriet ombudsmanden en kopi af Politimesteren i Grønlands udtalelse i brev af 14. marts 2005 idet ministeriet samtidig oplyste at Direktoratet for Kriminalforsorgen havde modtaget en tilsvarende kopi. Politimesteren udtalte sig i brevet imod etablering af en møbleringsplan for de enkelte detentioner førend der var tilvejebragt en hensigtsmæssig løsning på opbevaringsproblemet. Om det forslag til en sparsom møblering af egnede detentionslokaler som direktoratet havde anbefalet politimesteren at overveje, anførte politimesteren følgende:

”Jeg skal (...) udtale mig imod, at der foretages en sådan [sparsom; min bemærkning] møblering af egnede detentionslokaler.

Jeg har i den forbindelse navnlig lagt vægt på, at selvom der som udgangspunkt blot møbleres et eller to detentionslokaler ud af i alt tre eller fire detentionslokaler i hver detention, så vil der efter min vurdering jævnligt opstå den situation, at politidistriktet bliver nødsaget til at anvende et af de møblerede lokaler til indsættelse af en beruser, der ikke er i stand til at tage vare på sig selv. Idet indsættelsen af berusere ofte sker på tidspunkter uden for normal arbejdstid vil dette medføre, at den vagthavende polititjenestemand – enten alene eller eventuelt sammen med en reservepolitibetjent – vil være nødsaget til at flytte møbler ud af et detentionslokale samtidig med at polititjenestemanden skal holde et uafbrudt opsyn med den person, der skal indsættes i detentionen – en person, der i mange situationer kan tænkes at være voldsom eller på anden måde til fare for sig selv eller andre. Dette vil efter min opfattelse medføre en unødigt sikkerhedsrisiko for både politipersonalet og den person, der skal indsættes i detentionen.

Den ovenfor beskrevne situation kan efter min opfattelse ikke undgås ved først at møblere detentionslokalerne når der indsættes tilbageholdte eller domfældte, idet man i et politidistrikt i overbelægningstilfælde kan blive nødsaget til med øjeblikkelig virkning at anmode en tilbageholdt om at rykke ud af sit lokale såfremt der indbringes flere berusere til detentionen end der er umøblerede detentionslokaler, idet detentionsanbragte berusere ikke kan anbringes i samme detentionslokale.”

Den 8. april 2005 besvarede inspektionschefen Justitsministeriets brev af 6. april 2005 (og den med brevet fremsendte udtalelse fra Politimesteren i Grønland). Inspektionschefen anførte bl.a. følgende (brevet er, som det fremgår af citatet, tillige stilet til Direktoratet for Kriminalforsorgen og blev sendt i kopi til Politimesteren i Grønland og Rigspolitichefen):

”Justitsministeriets departement har i brevet af 6. april 2005 ikke forholdt sig til de spørgsmål som er rejst i sagen, første gang ved mit brev af 4. juli 2003 til Justitsministeriets departement og Direktoratet for Kriminalforsorgen, og som blev drøftet på møde den 30. april 2004 med referat af 28. maj 2004 (med tilføjelser). I mødet deltog repræsentanter for Justitsministeriets departement, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Rigspolitichefen samt politimesteren i Grønland.

Politimesterens udtalelse af 14. marts 2005 er i vidt omfang en gentagelse af det som politimesteren anførte i udtalelser af 29. september og 30. november 2003 til Direktoratet for Kriminalforsorgen, som Direktoratet for Kriminalforsorgen i brev af 15. december 2003 har henholdt sig til, og som gav anledning til ovennævnte mødes afholdelse.

I betragtning af den tid der indtil nu er medgået til behandlingen af de spørgsmål som jeg rejste i brevet af 4. juli 2003, og under hensyn til karakteren af de problemer som jeg pegede på i brevet, må jeg lægge afgørende vægt på at sagen nu i Justitsministeriets departement og Direktoratet for Kriminalforsorgen fremskyndes mest muligt.”

Den 3. maj 2005 orienterede inspektionschefen Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen om to konkrete klagesager hos Politimesteren i Grønland (om konkrete forhold i arresten/detentionen i Nuuk og om visitation til arresten/detentionen i Maniitsoq) med henblik på at disse kunne indgå i den videre behandling af den generelle sag.

Den 19. maj 2005 oplyste Justitsministeriet telefonisk at ministeriet forventede at der ville komme et samlet svar fra ministeriet og

direktoratet efter at der var afholdt et internt møde om sagen. Den 20. maj 2005 afgav direktoratet tilsvarende oplysninger, ligeledes pr. telefon.

På ombudsmandens vegne rykkede inspektionschefen den 24. juni 2005 igen Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen, og den 4. august 2005 oplyste ministeriet at ministeriet og direktoratet havde afholdt et møde om sagen den 2. august 2005, men at myndighederne havde besluttet at afholde endnu et møde hvortil politimesteren tillige ville blive inviteret; et møde som forventedes afholdt ultimo august 2005 hvor politimesteren ville være på besøg i Danmark. Justitsministeriet oplyste endvidere at ministeriet og direktoratet umiddelbart efter dette møde forventede at kunne afgive et samlet svar på de rejste spørgsmål.

I fortsættelse af brevet af 4. august 2005 oplyste Justitsministeriet den 29. august 2005 at det planlagte møde med deltagelse af politimesteren (den 25. august 2005) var blevet aflyst med kort varsel på grund af sygdom, og at en ny mødedato ville blive fastsat snarest muligt.

Den 4. oktober 2005 oplyste Justitsministeriet at mødet mellem ministeriet, direktoratet og politimesteren var blevet afholdt den 30. september 2005, og at ministeriet og direktoratet på baggrund af drøftelserne på mødet forventede at kunne afgive et samlet svar inden den 17. oktober 2005.

Med brev af 1. november 2005 meddelte ministeriet og direktoratet myndighedernes (foreløbige) opfattelse af de i brevet af 4. juli 2003 rejste generelle spørgsmål.

Om spørgsmålet om møbleringsplan (møblering af forrum i arrester/detentioner i Grønland) oplyste myndighederne at det på mødet den 30. september 2005 var blevet aftalt at politimesteren skulle udarbejde en opgørelse over størrelsen af de enkelte detentioners forrum, at politimesteren inden årets udgang – efter indstilling fra stationslederne – skulle udarbejde et udkast til møbleringsplan for hver enkelt politidistrikts forrum,

og at direktoratet herefter – i det omfang der var behov derfor – skulle foranstalte at møbler nævnt i møbleringsplanen hurtigst muligt (og afhængigt af vejrliget) blev sendt med skib til Grønland.

Om møbleringen af de enkelte detentionslokaler – det spørgsmål som var det væsentligste i sagen, og som politimesteren havde udtalt sig imod – oplyste ministeriet at politimesteren på mødet den 30. september 2005 (på ny) havde henvist til at det ikke var muligt at opbevare sådanne møbler andre steder, hvis det blev nødvendigt at flytte møblerne ud af detentionslokalerne for at gøre plads til berusere der skal anbringes i stedet for tilbageholdte og domfældte. Ministeriet oplyste endvidere at politimesteren havde oplyst at ville drøfte spørgsmålet om møblering af detentionslokalerne med stationslederne på det forestående stationsledermøde (i Ilulissat i slutningen af oktober 2005). Om resultatet af drøftelserne fremgik om dette spørgsmål (foreløbigt) følgende:

”På mødet den 30. september 2005 blev det herefter besluttet, at der – afhængigt af resultatet af drøftelserne på stationsledermødet – skal arbejdes på en løsning, hvorefter detentioner navnlig i politidistrikter med 3-4 detentionsrum, vil blive udstyret med en møblering bestående – så vidt muligt – af seng, stol og bord. Møblerne vil være helt eller delvis sammenklappelige og dermed kunne flyttes og opbevares, når der er behov for detentionerne til berusere. Disse møbler vil blive indkøbt eller fremstillet af Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Justitsministeriet vil inden den 1. december 2005 orientere Folketingets Ombudsmand om resultatet af drøftelserne på stationsledermødet og den valgte møbleringsløsning.”

Efter at det nævnte stationsledermøde var blevet afholdt (i dagene fra den 25. oktober til den 2. november 2005), udtalte Politimesteren i Grønland sig på ny til Justitsministeriet. I brev af 22. november 2005 anførte politimesteren bl.a. følgende:

”For så vidt angår de detentioner, der ikke har et møblerbart forrum, blev det besluttet at anvende en af detentionscellerne som forrum/opholdsrum, hvorefter denne celle møbleres, og herefter ikke kan anvendes som detentionscelle. Døren til den pågældende detentionscelle vil i den forbindelse blive fjernet.

Ministeriets opmærksomhed henledes i den forbindelse på, at det herefter er nødvendigt, at der fremskaffes anstaltspladser til de tilbageholdte, der fremover ikke vil være plads til i detentionerne.

På stationsledermødet blev endvidere spørgsmålet om møblering af de detentionsceller, der mere permanent anvendes til andre end berusere drøftet. I den forbindelse blev de sikkerhedsmæssige problemer der kan ligge i møblering af detentionsceller drøftet, idet det må anses for uforsvarligt, at polititjenestemænd, der skal indsætte en beruser i detentionen samtidig skal flytte en tilbageholdt til en anden celle og klappe møbler sammen og flytte dem.

Der blev herunder opnået enighed om, at det vil være sikkerhedsmæssigt forsvarligt, at man i de detentioner, hvor der er 3 eller flere detentionsceller, udstyrer en af cellerne med en sammenklappelig briks, som kan anvendes af den tilbageholdte, der har siddet tilbageholdt længst.

På baggrund af disse drøftelser skal jeg herefter indstille, at der vælges en løsning, hvorefter de detentioner, hvor der er 3 eller flere detentionsceller til rådighed, udstyres med en sammenklappelig briks. For så vidt angår de detentioner, hvor der er under 3 celler til rådighed, er det min opfattelse, at det ikke er sikkerhedsmæssigt forsvarligt, at disse udstyres med møbler.”

I et brev af 6. december 2005 til ombudsmanden henholdt Justitsministeriet sig til det som politimesteren havde anført, idet Justitsministeriet udtalte at ministeriet (og Direktoratet for Kriminalforsorgen) ikke fandt grundlag for at tilsidesætte politimesterens sikkerhedsmæssige vurdering.

I et brev af 20. december 2005 anførte ombudsmanden bl.a. følgende over for Justitsministeriets departementschef og Direktoratet for Kriminalforsorgens direktør:

”Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen har i brev af 1. november 2005 givet en tilbagemelding som jeg umiddelbart måtte bedømme således at der i det væsentlige var opnået løsninger som kunne være tilfredsstillende, og som muliggjorde at detentionerne fortsat i et vist omfang kunne anvendes til andet end det som de er beregnet til – nemlig at huse berusere.

I brev af 6. december 2005 har ministeriet og direktoratet imidlertid – på grundlag af en udtalelse af 22. november 2005 fra Politimesteren i Grønland – afgivet en udtalelse der på det væsentligste punkt i sagen vil betyde at forholdene for f.eks. de domfældte og tilbageholdte anbragt i detentionerne ville være de samme som på inspektionstidspunktet.”

Ombudsmanden tilkendegav endvidere i brevet at der var behov for en fælles drøftelse af sagen i den nærmeste fremtid, og der blev herefter den 16. januar 2006 afholdt et sådant møde med deltagelse af blandt andre departementschefen for Justitsministeriet og direktøren for kriminalforsorgen.

Den 7. februar 2006 blev der afholdt endnu et møde i sagen med deltagelse (også) fra ombudsmandsinstitutionens side, og den 22. marts 2006 udtalte Justitsministeriet sig på ny i sagen idet ministeriet oplyste følgende:

”Justitsministeriet kan i den anledning [i forlængelse af mødet den 7. februar 2006; min bemærkning] oplyse, at ministeriet ved brev af d.d. over for Politimesteren i Grønland har tilkendegivet, at detentionsrum fremover – når detentionsrummene undtagelsesvis anvendes til anbringelse af andre end berusere, f.eks. tilbageholdte og domfældte – skal være møbleret med seng, stol og bord.

Justitsministeriet har samtidig meddelt politimesteren, at ministeriet herved har forudsat, at spørgsmålet om hvilke detentioner,

herunder i hvilke politidistrikter, der skal anvendes til andre end berusere, som hidtil afgøres af politimesteren.

Møblerne vil blive indkøbt eller fremstillet af Direktoratet for Kriminalforsorgen og vil være helt eller delvis sammenklappelige, således at de kan flyttes og opbevares, når detentionsrummet skal anvendes til berusere.

Justitsministeriet forventer, at den beskrevne møbleringsordning kan træde i kraft i løbet af efteråret 2006, og ministeriet vil inden dette tidspunkt orientere Folketingets Ombudsmand om status i sagen.”

I et brev af 27. marts 2006 til Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne (med kopi til Politimesteren i Grønland):

”...

Politiets håndtering af farlige situationer i forbindelse med anbringelse af forskellige persongrupper

Justitsministeriet har i udtalelsen af 1. november 2005 – der som nævnt er afgivet på såvel departementets som direktoratets vegne – henholdt sig til oplysninger fra Politimesteren i Grønland, afgivet på et møde den 30. september 2005.

Politimesteren har oplyst at stationslederne og det øvrige politipersonale i politidistrikterne fuldt ud er i stand til at sikre at anbringelsen af forskellige persongrupper i detentionerne ikke fører til farlige situationer for de indsatte. Politimesteren har herved navnlig henvist til politipersonalets indgående kendskab til lokalbefolkningen og – for så vidt angår transportanter – til det forhold at politidistrikterne normalt modtager relevante oplysninger om de pågældende således at der kan tages passende forholdsregler.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Møblering af forrum

Det fremgår af udtalelsen af 1. november 2005 fra departementet og direktoratet at politimesteren ville udarbejde en opgørelse

over størrelsen af de enkelte detentioners forrum og den eksisterende møblering og – inden udgangen af 2005 – et udkast til møbleringsplan for hver enkelt politidistrikts forrum.

Det fremgår endvidere af politimesterens udtalelse af 22. november 2005 stilet til Justitsministeriet at politimesteren har besluttet at politiet i de arrester/detentioner der ikke har et møblerbart forrum, skal anvende en af cellerne som forrum/opholdsrum hvorefter denne celle møbleres i overensstemmelse med den ændrede anvendelse. Det fremgår endvidere at døren ind til den pågældende celle i den forbindelse vil blive fjernet.

Af Justitsministeriets udtalelse af 6. december 2005 fremgår det at politimesteren i udtalelsen af 22. november 2005 – efter drøftelserne på et stationsledermøde i Ilulissat fra den 25. oktober til den 2. november 2005 – har indstillet at forrummene som udgangspunkt møbleres med ét bord, fire stole, bogreol, bestik, et skab til tøj, køkkenredskaber samt køleskab, kaffemaskine, vandkoger, kogeplade, tv, radio og dvd/videoafspiller. Det fremgår endvidere at Direktoratet for Kriminalforsorgen ville drøfte politimesterens løsningsmodel med politimesteren, og at direktoratet og/eller departementet derefter ville orientere mig.

Jeg tager det som direktoratet og departementet har oplyst, til efterretning og afventer den nævnte (yderligere) orientering.

Politimesterens beslutning om at politiet i de arrester/detentioner der ikke har et møblerbart forrum, skal anvende en af cellerne som forrum/opholdsrum, ville, hvis den gennemføres, have en vis betydning for udviklingen i, henholdsvis afviklingen af, den betydelige venterkø i Grønland. Beslutningen ville også kunne føre til at muligheden for fællesskab i de pågældende arrester/detentioner ikke længere ville være til stede. (Jeg

forudsætter herved at politimesterens beslutning først og fremmest vedrører arrester/detentioner med to detentionsrum).

Hverken direktoratet eller departementet har – skriftligt – forholdt sig til politimesterens beslutning, og jeg beder derfor om direktoratets og departementets bemærkninger hertil.

Møblering af celler

Dette spørgsmål er omtalt i samtlige de udtalelser som jeg har opregnet indledningsvis. Af Justitsministeriets udtalelse af 22. marts 2006 fremgår det

- at ministeriet samme dato har tilkendegivet over for Politimesteren i Grønland at detentionsrum i fremtiden – når detentionsrummene undtagelsesvis anvendes til anbringelse af andre end berusere, f.eks. tilbageholdte og domfældte – skal være møbleret med seng, stol og bord,
- at møblerne vil blive indkøbt eller fremstillet af direktoratet,
- at møblerne vil være helt eller delvist sammenklappelige, således at de kan flyttes og opbevares når detentionsrummene skal anvendes til berusere, og
- at ministeriet herved har forudsat at spørgsmålet om hvilke politidistrikter/detentioner der skal huse/anvendes til andre end berusere, som hidtil afgøres af politimesteren.

Det fremgår endvidere af udtalelsen af 22. marts 2006 at ministeriet forventer at denne ordning vil kunne træde i kraft i løbet af efteråret 2006, og at ministeriet forinden dette tidspunkt vil orientere mig om status i sagen.

Som det fremgår af udtalelsen, følger det af den ordning som ministeriet har truffet beslutning om at indføre, at detentionsceller i Grønland herefter ikke kan anvendes til andet end det som de er beregnet til – at huse berusere – medmindre de er møbleret med seng, stol og bord. Det gælder dog ikke i de

tilfælde hvor der er tale om ganske kortvarige anbringelser.

Jeg tager det oplyste til efterretning og afventer Justitsministeriets orientering om status i sagen inden – går jeg ud fra – udløbet af august måned i år.

Opbevaring af køkkenredskaber

Det fremgår af Justitsministeriets (og direktoratets) udtalelse af 1. november 2005 at det er aftalt med politimesteren at der etableres en ordning hvorefter alene køkkenudstyr som ikke umiddelbart kan anvendes som våben – såsom bestik mv. – gøres tilgængeligt for de indsatte i detentionerne som har adgang til de fælles opholdsrum (tilbageholdte og domfældte).

Jeg har noteret mig det oplyste.

Tv-overvågning

Det fremgår af Justitsministeriets (og direktoratets) udtalelse af 1. november 2005 at tv-overvågningen i detentionerne normalt begrænses til overvågning af berusere, og at tv-overvågning af andre kategorier af indsatte i detentionerne kun undtagelsesvist kan finde sted hvis det af sikkerhedsmæssige grunde og efter en konkret vurdering findes nødvendigt, som f.eks. i tilfælde af risiko for selvmord eller risiko for overgreb de indsatte imellem (og bemanningen i politidistriktet ikke muliggør at der kan være personale til stede).

Jeg har noteret mig det oplyste.

Det følger af Politimesteren i Grønlands dagsbefaling nr. 1 af 20. april 2004 om frihedsberøvelse i arrester og detentioner mv. at tilsynet med de indsatte i detentionerne som ikke er berusere – dvs. også tilbageholdte og domfældte – kan føres elektronisk (ved brug af tv-overvågningsudstyret). Jeg henviser herved til at der i dagsbefalingens afsnit 3-5 (om behandlingen af anholdte, tilbage-

holdte og domfældte) for så vidt angår tilsyn er henvist til dagsbefalingens afsnit 2.6 (om tilsyn med berusede personer).

Jeg går på den baggrund ud fra at Justitsministeriet har taget eller vil henstille til politimesteren at politimesteren tager skridt til de i denne henseende nødvendige ændringer i dagsbefalingen.

Jeg beder Justitsministeriet om at underrette mig om hvad ministeriet har foretaget eller vil foretage sig vedrørende dette spørgsmål.

Tændt lys i detentionsceller om natten

Det fremgår af Justitsministeriets udtalelse af 6. december 2005 at de særlige regler i politimesterens ovennævnte dagsbefaling om tilsyn med de anbragte i detentionen i Nuuk – herunder tilbageholdte og domfældte – forudsætter at der er tændt lys i detentionscellerne (eller at lyset tændes i forbindelse med at der – som reglerne nu foreligger – føres tilsyn hver halve time).

Det fremgår endvidere at politimesteren på den baggrund overvejer at ændre dagsbefalingen, at politimesteren vil orientere departementet og direktoratet om resultatet af overvejelserne, og at departementet herefter vil orientere mig.

Som jeg har anført ovenfor, synes der også på andre punkter at være et behov for ændringer i dagsbefalingen.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer departementets orientering om det videre forløb på dette punkt.

Aflåsning af detentionsrum

Det fremgår af Justitsministeriets og direktoratets udtalelse af 1. november 2005 at det ikke er praktisk muligt at etablere yderligere låsemekanismer i dørene ind til detentionscellerne således at den indsatte kan låse cellen af indefra hvis den pågældende ønsker at være i fred, eller udefra mens den pågældende er på arbejde eller på udgang.

Det fremgår dog samtidig af udtalelsen at politimesteren har oplyst at politiet vil tilbyde de tilbageholdte eller domfældte som måtte ønske det, at låse cellerne af.

Justitsministeriet og direktoratet har henholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Opbevaring af private genstande

Det fremgår af Justitsministeriets og direktoratets udtalelse af 1. november 2005 at tre politidistrikter allerede har aflåselige skabe til brug for tilbageholdte og domfældte, at politiet arbejder på hurtigst muligt at etablere aflåselige skabe i samtlige politidistrikter, at dette om nødvendigt vil ske i samarbejde med Direktoratet for Kriminalforsorgen, og at jeg vil modtage underretning fra departementet og/eller direktoratet når arbejdet er afsluttet.

| Jeg tager det oplyste til efterretning og afventer den nævnte (yderligere) orientering.

Aflåselige indkigshuller

Det fremgår af Justitsministeriets og direktoratets udtalelse af 1. november 2005 at der forud for mødet med Politimesteren i Grønland den 30. september 2005 på baggrund af Rigspolitechefens anmodning var blevet monteret aflåselige klapper på indkigshullerne i alle politidistrikter.

| Jeg tager det oplyste til efterretning.

Visitation og behovet for en gennemgang af det samlede regelsæt i lyset af Retsvæsenkommissionens betænkning

Herom anførte jeg følgende i brevet af 4. juli 2003:

'...

3. Reglerne for *berusere* findes i dagsbefaling I, nr. 45 [dagsbefalingen er nu erstattet af dagsbefaling nr. 1 af 20. april 2004; min aktuelle bemærkning].

Regler for *domfældte* findes i bekendtgørelsen om anstaltsophold i Grønland.

Regler for *tilbageholdte* findes i den grønlandske retsplejelov, kap. 5, § 18 d, jf. anstaltsbekendtgørelsens § 35, stk. 1, der indeholder følgende bestemmelse:

'Bestemmelserne finder, jf. kapitel 5, § 18 d i lov om rettens pleje i Grønland, tillige anvendelse på tilbageholdte i det omfang

- 1) hensynet til sikringen af tilbageholdelsens formål eller hensynet til sikringen af opretholdelse af orden og sikkerhed i anstalten gør det nødvendigt, og
- 2) det er foreneligt med tilbageholdelsens formål.'

Med disse forbehold er det klart at anstaltsbekendtgørelsen ikke uden videre finder anvendelse (fuldt ud) på tilbageholdte. Hvori forbeholdene nærmere består, er imidlertid uklart.

At de samme lokaliteter skal rumme tre kategorier af anbragte for hvem der gælder forskellige regelsæt, må naturligvis give anledning til problemer. Det samme gælder om de administrative bestemmelser som er udstedt efter anstaltsbekendtgørelsen og de lokale (ordens)regler.

I det omfang der ikke ved Retsvæsenkommissionens arbejde tages nærmere stilling til dette forhold, er der efter min opfattelse behov for at der sker en nærmere gennemgang af regelsættene med henblik på at det gøres helt klart hvilke rettigheder og pligter – og forhold i øvrigt – der gælder for hver af de tre kategorier af anbragte i arrester/detentioner.

Jeg henstiller til Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen at der sker en sådan nærmere gennemgang og præcisering – i det omfang der ikke ved Retsvæsenkommissionens arbejde foreligger en afklaring af spørgsmålet.

4. I Grønland findes fire anstalter for domfældte og et antal arrester/detentioner.

Der findes ingen generelt fastsatte bestemmelser om hvortil en domfældt skal visiteres – f.eks. efter et nærhedsprincip.

Anstalterne og arresterne/detentionerne i Grønland opfattes – efter det jeg har fået oplyst – som en helhed på trods af de meget store afstande, og beslutningen om visitation til et bestemt sted inden for helheden opfattes af den grund ikke som en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

En domfældt har typisk udgang og arbejde 'ude i byen'. Hvis han anbringes i en anstalt eller en arrest/detention i den by han bor i, kan han ved sin frihed bevare sin tilknytning til sin familie og omgangskreds i øvrigt. Helt anderledes er situationen hvis han anbringes i en anstalt eller arrest/detention i en anden by langt fra hjembyen. Vilkårene for udståelse af straffen er således for den enkelte vidt forskellige afhængigt af anbringelsesstedet og af om det er en anstalt eller en arrest/detention.

Den oprindelige visitationsbeslutning er efter min opfattelse en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Domfældte vil typisk have en præference for en bestemt placering (ved familie og omgangskreds). I det omfang der sigtes mod at træffe en visitationsafgørelse der ikke er i overensstemmelse med den pågældendes ønske, vil der forud for afgørelsen skulle foretages partshøring om oplysninger om faktiske omstændigheder som er til ugunst for den pågældende, jf. forvaltningslovens § 19. Forvaltningslovens regler i øvrigt finder også anvendelse på sagen.

I det omfang der ikke ved Retsvæsenkommissionens arbejde tages stilling til spørgsmålet om hvortil domfældte skal visiteres, og sagsbehandlingen i den forbindelse, er der efter min opfattelse behov for at spørgsmålene bliver gjort til genstand for nærmere overvejelser.

Jeg henstiller til Direktoratet for Kriminalforsorgen – i givet fald – at iværksætte sådanne overvejelser.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i udtalelsen af 20. juli 2005 anført følgende om disse (generelle) spørgsmål:

2) *Spørgsmålene om beskæftigelse, fællesskab, disciplinærsagsbehandling af indsatte i arrester/*

detentioner, samt om visitation til de grønlandske institutioner.

I relation til disse spørgsmål har Justitsministeriet og direktoratet tidligere meddelt ombudsmanden, at en stillingtagen måtte afvente den Grønlandske Retsvæsenkommissions betænkning.

Direktoratet har nu haft lejlighed til at gennemgå kommissionens betænkning, der sammenfattende indeholder følgende synspunkter/bidrag:

a) Vedrørende beskæftigelse af indsatte

For så vidt angår spørgsmålet om beskæftigelse af indsatte indeholder betænkningen forslag til regler om beskæftigelse af domfældte, der afsoner i anstalter. Der lægges op til væsentlige ændringer til gældende regler om beskæftigelse.

For domfældte, der er anbragt i arrester/detentioner forudsætter indstillingen, at de samme regler skal gælde, med mindre særlige forhold (bygnings- eller personalemæssige) gør sig gældende.

Tilsvarende skal tilbageholdte kun behandles anderledes end anstaltsanbragte, hvis eksempelvis hensynet til efterforskningen tilsiger det.

Det er forudsat, at den nærmere regulering af de indsattes beskæftigelse mv. skal ske administrativt. Reglerne skal fastsættes af hhv. en ny instans kaldet Ledelsen af Kriminalforsorgen (vedrørende domfældte) og Justitsministeriet (vedrørende tilbageholdte).

b) Vedrørende fællesskab for tilbageholdte og domfældte

Betænkningen indeholder forslag til (ganske indgående) regulering af spørgsmålet om adgang til fællesskab for såvel domfældte som tilbageholdte.

Domfældte og tilbageholdte i detentionerne skal som udgangspunkt have samme vilkår som domfældte i anstalt.

Ligesom vedrørende beskæftigelsen er det forudsat, at der fastsættes nærmere regler af henholdsvis Ledelsen for Kriminalforsorgen

(domfældte) og Justitsministeren (tilbageholdte).

Det forhold, at der – som påpeget af ombudsmanden – ikke kan siges at være tale om fællesskab, hvis man er anbragt som den eneste i en arrest/detention, tages der ikke stilling til i betænkningen. Kommissionen lægger imidlertid ikke op til en forøgelse af antallet af celler (og til ad denne vej at øge muligheden for, at der er flere anbragte i de enkelte detentioner).

c) Vedrørende behandlingen af disciplinærsager

Betænkningen indeholder forslag til en ganske indgående regulering af den materielle side af spørgsmålet om indgreb over for indsatte, mens det formelle - sagsbehandlingsregler – ikke er fastlagt i forslaget.

I modsætning til de under a) og b) nævnte områder er der lagt op til ens regler for disciplinære indgreb overfor domfældte og tilbageholdte. Betænkningen tager således ikke forbehold for, at hensynet til de særlige forhold i detentionerne eller til efterforskningen kan tilsige særregler for tilbageholdte eller domfældte i detention.

Det er forudsat, at der også på dette område fastsættes nærmere regler af henholdsvis Ledelsen af Kriminalforsorgen (domfældte) og Justitsministeren (tilbageholdte).

d) Vedrørende visitation til de grønlandske institutioner

Betænkningen indeholder forslag til regulering af spørgsmålet om visitation og lægger herved op til, at placeringen af indsatte sker med udgangspunkt i de samme principper, som gælder efter straffuldbyrdelsesloven.

3) Konklusion vedrørende beskæftigelse, fællesskab, disciplinærsagsbehandling og visitation

Direktoratet kan konstatere, at betænkningen indeholder forslag til regulering af retsstillingen for domfældte og herunder forslag, der afviger fra gældende ret og praksis på en række punkter. Det kan videre konstateres, at der også for så vidt angår tilbageholdte stilles forslag om regulering af rets-

stillingen, om end kommissionen ikke lægger op til en regulering, der er så detaljeret og udtømmende, som det er tilfældet vedrørende domfældte.

Direktoratet finder på denne baggrund, at en egentlig revision af det bestående regelsæt bør afvente den politiske stillingtagen til kommissionens forslag.

Direktoratet finder dog som allerede nævnt i direktoratets brev af 29. oktober 2004 i sagen om ombudsmandens inspektion i Anstalten for Domfældte i Ilulissat (Ombudsmandens j.nr. 2003-1074-628) at der i det gældende regelsæt er områder, hvor ændring/tilpasning af reglerne til de eksisterende forhold *ikke* bør afvente den nævnte stillingtagen til kommissionens forslag. Det gælder navnlig det forhold, at der ikke i det eksisterende regelsæt er taget højde for etableringen af posten som ledende anstaltsleder og oprettelse af Anstalten for Domfældte i Ilulissat.

Særligt vedrørende spørgsmålet om behandling af disciplinærsager bemærkes det, at det er direktoratets opfattelse, at domfældte, der er anbragt i arrest/detention, er underlagt samme regler, som gælder for indsatte i anstalt. I lyset af de forhold, som ombudsmanden har peget på, har direktoratet anmodet Politimesteren om at indskærpe dette overfor politidistrikterne. Direktoratet har herved noteret sig, at politimesteren i forbindelse med opfølgingsinspektionen vedrørende arresten/detentionen i Nuuk i 2001 præciserede og indskærpede, at der – indtil særskilt regelsæt for tilbageholdte foreligger – skal administreres efter det regelsæt, der gælder for tilbageholdte anbragt i anstalt.

Som anført i førnævnte brev af 29. oktober 2004, har Politimesteren i Grønland den 16. september 2004 meddelt, at han har taget ombudsmandens henstilling om udstedelse af en ny bekendtgørelse om anstaltsophold som følge af de nævnte forhold til efterretning. Direktoratet kan oplyse, at det er aftalt, at Politimesteren og den Ledende Anstalts-

leder udarbejder et udkast til således reviderede regler, og at direktoratet yder regelteknisk bistand, når udkastet foreligger. Den Ledende Anstaltsleder har telefonisk den 4. april 2005 oplyst, at udarbejdelsen af udkast til en revideret bekendtgørelse er iværksat. Direktoratet vil orientere ombudsmanden, om sagens videre forløb.'

I forbindelse med opfølgningen af den inspektion som direktoratet har omtalt (inspektionen den 22. maj 2003 af Anstalten for domfældte i Ilulissat), anførte jeg følgende (opfølgningsrapport af 5. april 2005):

...

Ad 2. Regelgrundlaget for anbringelse i anstalt i Grønland

Om den gældende bekendtgørelse om anstaltsophold i Grønland (bekendtgørelse nr. 239 af 1. april 1999) anførte jeg (bl.a.) følgende:

'Bekendtgørelsen er trådt i kraft den 15. maj 1999 og er udformet inden Anstalten for domfældte i Ilulissat blev taget i brug, og inden stillingen som ledende anstaltsleder i Grønland blev oprettet.'

Jeg henstillede under henvisning hertil til Politimesteren i Grønland at udstede en ny bekendtgørelse og gjorde i den forbindelse opmærksom på at den nuværende bekendtgørelse er præget af et ikke ubetydeligt antal trykfejl.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har anført følgende herom:

'Politimesteren i Grønland har den 16. september 2004 oplyst, at han har taget ombudsmandens henstilling om udstedelse af en ny bekendtgørelse om anstaltsforhold til efterretning og vil holde ombudsmanden orienteret.

Videre har politimesteren den 27. oktober 2004 oplyst, at det er hans opfattelse, at bekendtgørelsen må ændres i to tempi. Indledningsvis må reglerne blive tilpasset de nuværende forhold. Der skal i den forbindelse tages højde for den nye anstalt i Ilulissat og den ledende anstaltsleders funktion. Henset til de igangværende politiske drøftelser af

grønlandskommissionens forslag til en ny kriminallov for Grønland er det imidlertid efter politimesterens opfattelse hensigtsmæssigt, at den mere gennemgribende sanering af regelsættet afventer den politiske stillingtagen.

Direktoratet kan henholde sig hertil og kan supplerende oplyse, at kompetencen til at udstede regler om anstaltsforhold i Grønland er uddelegeret til Politimesteren i Grønland og henviser herved til direktoratets brev af 11. august 1994 til Folketingets Ombudsmand i ombudsmandens sag nr. 1993-2633-629.'

Direktoratet har i det ovennævnte brev af 11. august 1994 givet udtryk for at der (på daværende tidspunkt) var behov for en mere systematisk gennemgang af regelgrundlaget for anstalterne i Grønland, men at dette ikke uden videre nødvendiggjorde at kompetencen til at fastsætte regler blev tilbageført fra Politimesteren i Grønland der har kendskab til de grønlandske forhold og herunder det særlige grønlandske sanktionssystem, og til Direktoratet for Kriminalforsorgen således som politimesteren syntes at forudsætte. Efter direktoratets opfattelse burde spørgsmålet om en eventuel tilbageførsel af kompetencen afvente resultatet af Den grønlandske Retsvæsenkommissions arbejde.

Jeg har noteret mig det som politimesteren og direktoratet har anført, og foretager ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

Jeg beder politimesteren om at underrette mig når bekendtgørelsen ændres.'

Til det som direktoratet har anført i udtalelsen af 20. juli 2005, bemærker jeg at jeg endnu ikke har udarbejdet opfølgningsrapport nr. 2 i den nævnte inspektionssag (Anstalten for domfældte i Ilulissat) idet inspektionssagen indeholder flere generelle spørgsmål – herunder dog navnlig spørgsmålet om beskæftigelsen af de anbragte i anstalterne for domfældte i Grønland.

Jeg tager direktoratets vurdering – hvorefter en egentlig revision af det bestående regelsæt bør afvente den politiske stillingtagen til kommissionens forslag – til efterretning.

Jeg har endvidere noteret mig det som direktoratet har oplyst om udstedelse af en ny bekendtgørelse om anstaltsophold – og herunder at arbejdet hermed var iværksat den 4. april 2005.

Jeg har i min ovenfor nævnte opfølgingsrapport af 5. april 2005 vedrørende

inspektionen af Anstalten for domfældte i Ilulissat bedt Politimesteren i Grønland om at underrette mig når den nye bekendtgørelse om anstaltsophold var udstedt.

Jeg har ikke siden direktoratets ovennævnte brev af 20. juli 2005 hørt noget fra direktoratet – eller politimesteren – på dette punkt og afventer således (yderligere) underretning herom.”

IV-D. Inspektion af arresten/detentionen i Qeqertarsuaq

Beretningen for 2003, s. 980: Inspektionsrapport
Beretningen for 2005: Opfølgingsrapport
Afsluttet
(J.nr. 2003-1232-618)

I anledning af den endelige rapport af 5. november 2003 modtog ombudsmanden udtalelser mv. af 24. november 2003 fra politiet i Qeqertarsuaq, af 10. december 2003 fra Politimesteren i Grønland, af 22. november 2004 fra Direktoratet for Kriminalforsorgen og af 23. december 2003 og 22. og 26. november 2004 fra Justitsministeriet.

I en opfølgingsrapport af 17. marts 2005 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

"...

Ad 2. Inventar

Under henvisning til Direktoratet for Kriminalforsorgens brev af 14. maj 2003 bad jeg direktoratet om en udtalelse om hvad der videre var sket i sagen for så vidt angår inventaret i arresten/detentionen i Qeqertarsuaq.

Jeg bad endvidere direktoratet om at oplyse om der foreligger inventarplaner for arresterne/detentionerne i Grønland – og herunder arresten/detentionen i Qeqertarsuaq.

Hvad spørgsmålet om inventarplaner angår, har direktoratet henvist til sit brev af 6. november 2003 i den i rapporten nævnte generelle sag om den forskellige anvendelse af arrester/detentioner i Grønland (j.nr. 2003-2257-618).

Jeg henviser om dette spørgsmål til den nævnte generelle sag som endnu ikke er afsluttet.

Direktoratet har endvidere oplyst at arresten/detentionen i Qeqertarsuaq som nyt inventar har modtaget et tv-bord, to mødeborde (spiseborde), tre salonstole med blåt betræk, en cellebriks og en cellemadras.

Jeg har noteret mig det oplyste – og herunder at arresten/detentionen i stedet for to nye madrasser har modtaget en cellemadras og en cellebriks.

Ad 3. Tv-overvågning mv.

Stationslederen oplyste under inspektionen at brandalarmen bliver afprøvet hver måned i overensstemmelse med de regler som politimesteren har fastsat (dagsbefalingens bilag 1), og at tidspunktet for afprøvningen og resultatet bliver ført i døgnrapporten (som fastsat i nævnte bilag 1) og altså ikke på en særlig liste der er hængt op på opslagstavlen, således som det sker i nogle andre arrester/detentioner.

Jeg anførte herefter følgende i rapporten:

'Efter min opfattelse vil førelse af en liste således som det praktiseres i andre arrester/detentioner, give en mere sikker afprøvningsrutine end den fremgangsmåde der er fastsat i dagsbefalingens bilag 1. Kontrollen med om dagsbefalingen bliver fulgt, vil også være lettere.

Jeg henstiller til Politimesteren i Grønlands overvejelse at ændre dagsbefalingens bilag 1 på dette punkt når dagsbefalingen i øvrigt skal revideres.'

Politimesteren har anført følgende herom:

'Jeg har i min dagsbefaling I nr. 45, bilag 1, pkt. 5.3, bestemt, at brandmelderen skal afprøves mindst 1 gang om måneden, og at afprøvningen skal påføres døgnrapporten. Jeg er ikke sindet at ændre denne bestemmelse. Jeg finder endvidere anledning til generelt at bemærke, at det er min opfattelse, at det afgørende er at den foreskrevne afprøvning bliver foretaget og registreret – og ikke hvor afprøvningen bliver registreret.'

Justitsministeriet har ikke udtrykkeligt forholdt sig til dette spørgsmål.

Jeg er enig med politimesteren i at det afgørende er at den foreskrevne afprøvning bliver foretaget. Min henstilling var da også fortrinsvis begrundet i dette hensyn – og ikke i hensynet til kontrollen. Det synspunkt at en registrering på en liste der hænger fremme, kan være med til at sikre at afprøvningen foretages, og at dette sker på det foreskrevne tidspunkt, har jeg – som det fremgår af rapporten – tilsyneladende ikke været alene om. Jeg sigter til oplysningen i rapporten om at sådanne lister føres i andre arrester/detentioner som blev inspiceret i maj 2003.

Politimesteren i Grønlands nugældende dagsbefaling nr. 1 af 20. april 2004 (der er udstedt fem måneder efter afgivelsen af politimesterens udtalelse og af den nuværende politimester) indeholder bl.a. følgende bestemmelse i pkt. 1.5.3:

'Den automatiske brandmelders funktion skal afprøves mindst 1 gang pr. måned for at sikre, at systemet fungerer tilfredsstillende, jf. nærmere nedenfor under 1.5.4. Resultatet af afprøvningen påføres blanketten i bilag 3 (brandmelderblanketten) der ophænges i forbindelse med brandmeldercentralen.'

Den pågældende blanket har en rubrik til påførelse af datoen for afprøvningen.

Jeg tager dette til efterretning.

Ad 7.2. Belægning

Jeg anførte bl.a. følgende:

'Ifølge anholdelsesprotokollen var der den 4. april 2003 anbragt fire domfældte i arresten/detentionen samtidig (anholdelsesprotokollens nr. 07, 10, 13 og 14/03). Forholdet er nærmere det at disse personer har været anbragt i arresten/detentionen i perioden fra den 13. marts 2003, hvor den sidst tilkomne af de fire domfældte blev anbragt, og frem til den 19. april 2003 hvor anholdelses-

protokollens nr. 10/03 blev løsladt, dvs. i mere end en måned.

Jeg beder Politimesteren i Grønland oplyse hvorledes disse fire personer har været anbragt i arresten/detentionen. Jeg beder endvidere politimesteren om en udtalelse om belægningen i arresten/detentionen.

Tilsvarende forhold har ifølge anholdelsesprotokollen gjort sig gældende den 3. februar 2003 – om end kortvarigt (i ca. tre timer). Det drejer sig om anholdelsesprotokollens nr. 06, 07, 08 og 09/03.

Også den 16. maj 2003 var der ifølge anholdelsesprotokollen anbragt flere personer i detentionen end de tre som der er (detentions)rum til (nemlig anholdelsesprotokollens nr. 07, 13, 14 og 18/03).

Jeg beder på tilsvarende måde som ovenfor Politimesteren i Grønland om en udtalelse.

Jeg anmoder endvidere Justitsministeriet om at udtale sig om spørgsmålet.'

Politiet i Qeqertarsuaq har om belægningen i arresten/detentionen oplyst følgende:

'I forbindelse med 'belægningsprocenten' kan det oplyses, at vi kontinuerligt har samtale med de indsatte om deres fysiske og psykiske tilstand, herunder bliver de løbende orienteret om, at der er/kan være mulighed for overflytning til en arrest i et andet distrikt, hvis de ønsker dette, hvilket de som oftest afslår, idet de typisk helst vil være indsat der, hvor de har familie og venner samt mulighed for arbejde.'

Politimesteren har om belægningen i arrester/detentioner i Grønland generelt anført at der som udgangspunkt kun indsættes én person i hvert detentionsrum. Hvis der opstår behov derfor, vil alene personer af samme køn blive anbragt sammen. Domfældte og tilbageholdte får normalt adgang til selv at fordele sig i detentionsrummene – under forudsætning af at der er tale om personer af samme køn. Politimesteren har endvidere oplyst at afsonere og tilbageholdte erfaringsmæssigt typisk vælger at sove i samme rum.

Om de fremhævede tidspunkter med overbelægning har politimesteren oplyst følgende:

‘Det kan bekræftes at der den 3. februar 2003 (kortvarigt) var anbragt fire personer i arresten samtidig. Der var tale om to domfældte, en tilbageholdt og en kvinde, der var anholdt i perioden fra kl. 11.40 til kl. 14.45 i forbindelse med efterforskningen af en voldssag. De fire personer var dog ikke fysisk til stede i detentionen på samme tid, idet de to domfældte havde udgang i det tidsrum, hvor kvinden var indsat. Kvinden var i det anførte tidsrum indsat i celle nr. 2, der var aflåst.

Det kan endvidere bekræftes, at der den 4. april 2003 var anbragt fire domfældte i arresten samtidig. De fire personer havde – under ansvar – udgang fra arresten i dagtimerne (til arbejde, til besøg hos familie og venner samt til indkøb i butikker) frem til det aftalte tidspunkt, hvor de skulle være tilbage. De domfældte skulle typisk være tilbage kl. 22.00. I arresten havde de adgang til alle lokaler, dvs. de tre detentionsceller, forrum/fællesrum, toilet og bad. De pågældende fordelte og indrettede sig selv i detentionslokalerne efter eget ønske. Typisk sov de sammen to og to, således at der var et detentionsrum ledigt.

Det kan endvidere bekræftes, at der den 16. maj 2003 var anbragt fire personer i arresten samtidig. Der var tale om tre domfældte og en anholdt beruser. De tre domfældte var anbragt som ovenfor beskrevet. Den anholdte beruser blev indsat kl. 02.00 om natten i det ledige detentionsrum (nr. 2), der blev aflåst. Den pågældende blev næste morgen udtaget til afhøring vedrørende en voldssag og herefter løsladt.’

Justitsministeriet har anført følgende:

‘For så vidt angår detentionsanbragte – eller berusere – kan ministeriet tiltræde politimesterens generelle bemærkninger. Anbringelsen den 16. maj 2003 af den berusede alene i et detentionsrum og anbringelsen den 3. februar 2003 af den anholdte kvinde alene i

et detentionsrum giver ikke ministeriet anledning til bemærkninger. Det bemærkes, at anbringelsen af den anholdte kvinde den 13. april 2003 i detentionen efter ministeriets opfattelse må sidestilles med en venterumsanbringelse i Danmark [ministeriet mener formentlig den 3. februar 2003 idet anholdelsesprotokollen nr. 09/03 er den eneste kvinde som er omfattet af min undersøgelse; min bemærkning].’

Justitsministeriet har vedrørende domfældte og tilbageholdte arrestanters forhold henvist til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Om de anbragte domfældte og tilbageholdte (arrestanter) har Direktoratet for Kriminalforsorgen bemærket at det efter direktoratets opfattelse i videst muligt omfang bør tilstræbes at undgå at der anbringes flere domfældte/tilbageholdte end der er celler til. Direktoratet har endvidere anført at det i Grønland er forbundet med væsentlige ulemper og et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug at flytte rundt med de anbragte mellem arresterne/detentionerne. Direktoratet har under henvisning hertil – og til det som politiet i Qeqertarsuaq og Politimesteren i Grønland har oplyst – ikke fundet at kunne kritisere den af politimesteren beskrevne fremgangsmåde, hvorefter der i særlige situationer – midlertidigt – kan opstå behov for at der anbringes flere personer i et detentionsrum.

Jeg har noteret mig det anførte og har ingen (yderligere) bemærkninger hertil.

Som det også fremgår af rapporten, næstsidste afsnit på s. 14, er jeg enig med Justitsministeriet i at anbringelsen i detentionen af den pågældende kvinde den 3. februar 2003 må sidestilles med en venterumsanbringelse i Danmark.

Ad 7.3. Regelgrundlag

Efter bekendtgørelse nr. 239 af 1. april 1999 om anstaltsophold i Grønland kan politimesteren i særlige tilfælde bestemme at en

domfældt anbringes i politiets detentioner. Dette forudsætter dog efter § 1, stk. 3, at der er tale om 'korterevarende ophold'.

I brev af 4. juli 2003 i den generelle sag vedrørende den forskellige anvendelse af arrester/detentioner i Grønland (j.nr. 2003-2257-618; brevets pkt. 1) anførte jeg følgende:

'Politimesteren i Grønland har på forespørgsel under inspektionerne oplyst at der med 'korterevarende ophold' sigtes til ophold i op til 30 dage. På grund af den akutte belægningsituation i Grønland er der imidlertid for tiden tale om anbringelser i arrester/detentioner på op imod 60 dage.

Ved inspektionerne har jeg ved min foreløbige gennemgang af rapportmateriale konstateret anbringelser på 50, 55 og 67 døgn. Og jeg har under inspektionerne erfaret at tilbageholdte kan være anbragt i op til et halvt år i arrester/detentioner.

Ved det som jeg har anført nedenfor, har jeg forudsat at der fortsat vil være behov for anbringelse af personer af den omtalte varighed i arrester/detentioner – men at målet er (igen) at nå ned på anbringelser af maksimalt 30 dages varighed. Jeg lægger også til grund at der er celler i arrester/detentioner der mere permanent alene anvendes til 'andre'. Jeg ser i denne sammenhæng bort fra at der findes arrester/detentioner der er helt uegnede til selv kortere ophold.'

I rapporten om nærværende inspektion anførte jeg følgende om retsgrundlaget:

'Politimesteren i Grønland har oplyst at korterevarende ophold efter praksis normalt er op til 30 dage, men undertiden op til 60 dage (anstaltsbekendtgørelsens § 1, stk. 3).

Det fremgår af anholdelsesprotokollen at en domfældt har været indsat i arresten/detentionen i Qeqertarsuaq i en betydeligt længere periode; fra den 23. januar til den 22. maj 2003 (anholdelsesprotokollens nr. 07/03).

Jeg beder under henvisning hertil Politimesteren i Grønland om en nærmere rede-

gørelse for politimesterens praksis efter bekendtgørelsens § 1, stk. 3.

Jeg anmoder endvidere Justitsministeriet om at udtale sig om spørgsmålet.'

Politimesteren har oplyst følgende:

'Efter praksis betragter jeg 30-60 dage som 'korterevarende ophold'. I helt konkrete tilfælde har jeg truffet beslutning om at afsoning i en detention har kunnet finde sted i en længere periode. Den af ombudsmanden fremhævede sag, hvor en domfældt har været indsat i detentionen i perioden fra den 23. januar til den 22. maj 2003, vedrørte således en person, der straks ved domsafsigelsen fremsatte anmodning om, at komme til at afsoning den idømte foranstaltning på fire måneders anstaltsanbringelse i sin hjemby. Under henvisning til sit erhverv som fisker og fanger ønskede den pågældende endvidere afsoningen udstået inden sommerens komme.

Anbringelse af domfældte i detentioner i mere end 60 dage vil således typisk være efter ansøgning herom begrundet med ønsket om at afsoning kan finde sted i hjembyen snarest muligt efter dommen – med mulighed for at besøge familie og venner samt mulighed for at bevare et eventuelt arbejde. Såfremt afgørende hensyn ikke taler imod, har jeg i flere sager af hensyn til de pågældende valgt at imødekomme sådanne ansøgninger, når der har været tale om foranstaltninger på ikke over 4 måneder.

Anbringelse af domfældte personer i længere tid end 60 dage har endvidere undtagelsesvist fundet sted i sager, hvor domfældte – efter at have været tilbageholdt – er blevet idømt længerevarende anstaltsanbringelse og afventer at overførsel til en anstalt kan finde sted. Endelig har der været tilfælde, hvor domfældte – efter at have afsonet hovedparten af en længerevarende anstaltsanbringelse – har ønsket overførsel til en detention med henblik på at kunne være i hjembyen i den resterende tid før løsladelse eller prøveløsladelse kan ske.'

Direktoratet for Kriminalforsorgen har anført at direktoratet ikke finder at kunne kritisere politimesterens praksis. Direktoratet har herved henvist til at beslutning om anbringelse af længere varighed (end 30-60 dage) træffes enten som følge af den indsat-tes eget ønske eller – og kun undtagelsesvist – som følge af kapacitetsmæssige forhold.

Justitsministeriet har henholdt sig hertil.

Jeg har noteret mig det oplyste, herunder at anbringelse af en domfældt i en arrest/detention af længere varighed end 30-60 dage imod den anbragtes ønske – og som følge af kapacitetsmæssige forhold – kun sker undtagelsesvist. Jeg bemærker at jeg (fortsat) går ud fra at det i de sager hvor de ovenfor nævnte særlige forhold ikke gør sig gældende, er målet (igen) at nå ned på en anbringelsestid af maksimalt 30 dages varighed.

Hvad angår standarden af arresterne/detentionerne i Grønland i denne henseende, går jeg ud fra at beslutningen om at anbringe en domfældt i en arrest/detention i mere end 30-60 dage – naturligvis og tillige – afhænger af standarden af den pågældende arrest/detention. Jeg har i anden sammenhæng noteret mig at det er besluttet at nedlægge arresten/detentionen i Qasigianguit og erstatte den med en ny og større arrest/detention.

Jeg går endvidere ud fra at det ovenfor nævnte spørgsmål vil være omfattet af den samlede gennemgang af de regelsæt som gælder (skal gælde) for de forskellige former for anbragte i arresterne/detentionerne i Grønland – den regelgennemgang som følger efter den nu offentliggjorte betænkning fra Grønlands Retsvæsenkommission (betænkning nr. 1442), jf. også i denne sammenhæng den ovenfor nævnte generelle sag.

Jeg foretager mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål i henseende til min inspektion af arresten/detentionen i Qeqertarsuaq.

Ad 7.4. Udstrækning af pligten til at føre blanketter

Jeg konstaterede at der kun var ført (individuelle) blanketter for så vidt angår berusere. Jeg konstaterede endvidere at der i overskriften på blanketten (bilag 2 til politimesterens dagsbefaling fra 2001) – i modsætning til tidligere – også var anført 'afsonere der indsættes i politiets detentioner'. Og jeg lagde på den baggrund umiddelbart til grund at der – efter udsendelsen af dagsbefalingen fra 2001 og i modsætning til tidligere – skulle føres en blanket for hver af de indsatte i arresten/detentionen uanset hvilken kategori disse tilhører; og altså også for domfældte. Da dette ikke fremgik klart, bad jeg politimesteren om en udtalelse herom.

Politimesteren har oplyst at 'blanketten for så vidt angår afsonere/domfældte anvendes ved indsættelsen. Der føres ikke tilsyn med afsonere/domfældte i samme omfang og på samme måde som med anholdte og tilbageholdte, hvor tilsynsdelen af blanketten (side 2) ikke anvendes til afsonere/domfældte'.

Justitsministeriet har ikke udtrykkeligt forholdt sig hertil.

| Jeg har noteret mig det oplyste.

Det fremgår af politimesterens dagsbefaling nr. 1 af 20. april 2004 der er udstedt efter tidspunktet for den endelige rapport og efter tidspunktet for politimesterens ovenstående udtalelse, at den blanket (bilag 2) som er knyttet til den nye dagsbefaling, skal udfyldes – og på samme måde – uanset om den der er anbragt i arresten/detentionen, er domfældt, tilbageholdt eller beruser.

| Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende spørgsmålet om udstrækning af pligten til at føre blanketter.

Ad 7.7. Fremstilling for læge

Politimesteren i Grønland oplyste i brev af 16. oktober 2003 at reglerne om lægefremstil-

ling af spirituspåvirkede personer ville blive ændret (medtaget) ved en kommende revidering af dagsbefalingen som politimesteren agtede at foretage snarest. Jeg noterede mig det oplyste og bad politimesteren om at underrette mig når dagsbefalingen blev ændret.

Som det fremgår af ovenstående, har politimesteren underrettet mig om politimesterens nye dagsbefaling (nr. 1 af 20. april 2004) som politimesteren endvidere har henvist til.

Af dagsbefalingens pkt. 2.2. fremgår bl.a. følgende om lægefremstilling:

‘Forinden indsættelse i detentionen bør berusede personer *så vidt muligt* fremstilles for en læge med henblik på at få en lægefaglig vurdering af om den pågældende befinder sig i en tilstand, der taler mod anbringelse i detentionen, og om den pågældendes tilstand eventuelt kræver behandling på sygehus eller lignende. Såfremt der ikke findes en læge i byen eller indenfor området (bygden) kan fremstillingen efter omstændighederne ske for en sygeplejerske eller en anden repræsentant for sundhedsvæsenet.

Hvis der foreligger oplysninger om, at den pågældende er *selvmordstruet*, skal en sådan fremstilling ske, forinden indsættelse finder sted.

Det samme er tilfældet hvis det *efter oplysningerne om de personlige forhold m.v. ikke kan udelukkes, at den pågældende er selvmordstruet* ...

Lægefremstilling m.v. *skal* endvidere finde sted hvis der er mistanke om, at den pågældende er *syg eller er kommet til skade* ...

Hvis der er mistanke om, at en detentionsanbragt beruset person *efter indsættelsen er blevet selvmordstruet eller syg* skal der straks ske lægefremstilling m.v.’

Jeg foretager mig ikke mere vedrørende spørgsmålet om lægefremstilling.

Det fremgik af anholdelsesprotokollen og af den udfyldte blanket at den anholdte i ét af de fire tilfælde hvor den detentionsanbragte var beruset, truede med at begå selvmord (anholdelsesprotokollens nr. 16/03).

Jeg bad politimesteren om at oplyse hvorfor denne anholdte ikke blev undersøgt af en læge inden han blev indsat i detentionen.

Politimesteren har på baggrund af oplysninger fra politiet i Qeqertarsuaq oplyst at den pågældende en lørdag aften rettede telefonisk henvendelse til politiet idet han ønskede politiets bistand til at få sit spædbarn udleveret fra moderen der havde søgt tilflugt hos sine forældre som følge af husspektakler. Under telefonsamtalen truede den pågældende med at tage livet af sig selv hvis politiet ikke hjalp ham.

Politimesteren har endvidere oplyst at politiet på baggrund af telefonsamtalen kørte til bopælen hvor den pågældende kort tid efter kom til stede (han havde forinden forsøgt at trænge sig ind hos samleverens forældre hvor han imidlertid var blevet afvist). For at forhindre at nogen personer skulle lide overlast – og herunder den pågældende selv – blev han anholdt af politiet og indsat i detentionen hvor han umiddelbart efter faldt i søvn.

Politimesteren har vedrørende bemærkningen på indsættelsesblanketten henvist til truslen i den indledende telefonsamtale. Politimesteren har endvidere oplyst og henvist til at politidistriktet har oplyst at der ikke var noget der indikerede at der var tale om en reel trussel om selvmord – eller nogen konkret fare herfor – hvorfor den pågældende ikke blev fremstillet for en læge.

Politiet i Qeqertarsuaq har supplerende oplyst at det ‘her er meget benyttet at true med selvmord, specielt når samlivet knirker. Ved gennemgang af politiets døgnrapporter for 2002 fremstår der således alene 22 selvmordstrusler. Og det i en by med ca. 1.100 indbyggere.’

Justitsministeriet har (bl.a.) anført følgende:

‘Justitsministeriet finder ikke grundlag for at tilsidesætte politiets vurdering af, at der reelt ikke var tale om en selvmordstrussel. Ministeriet finder det på den baggrund af kontrolmæssige hensyn uheldigt, at det ikke

er angivet i blanketten, at der reelt ikke var tale om selvmordstrussel. Justitsministeriet har ved kopi af dette brev gjort politimesteren opmærksom på ministeriets opfattelse.'

Jeg har noteret mig det som politimesteren og Justitsministeriet har anført – herunder at ministeriet har gjort politimesteren bekendt med sin opfattelse. Jeg lægger ligesom politimesteren og Justitsministeriet til grund at der på tidspunktet for indsættelsen i detentionen ikke forelå nogen reel risiko for den pågældende, og foretager mig ikke mere vedrørende det forhold at den pågældende ikke blev fremstillet for en læge.

Ad 7.8. Visitation

Blanketten (bilag 2 til den dagældende dagsbefaling) indeholdt ikke kun rubrikker til angivelse af oplysninger om det som fratages den pågældende, og den pågældendes kvittering for udleverede effekter og penge, men også rubrikker om tidspunktet for (eventuel) tilbageholdelse og grundlaget herfor og tidspunktet hvortil en eventuel tilbageholdelse var forlænget ('Frist').

Blanketten bar overskriften: 'Blanket vedrørende visitation, tilsyn mv. af anholdte, administrativt frihedsberøvede og tilbageholdte/afsonere, der indsættes i politiets detentioner'.

Med en bemærkning om at blanketten således syntes påtænkt at skulle anvendes også til tilbageholdte og domfældte, bad jeg politimesteren om at oplyse hvorfor personkredsen i bestemmelsen i dagsbefalingens pkt. 2c (om visitation) var begrænset til 'anholdte'.

Politimesteren har som svar henvist til sit svar under pkt. 7.4. ovenfor (hvorefter blanketten under bilag 2 i henseende til afsonere/domfældte kun blev anvendt i forbindelse med indsættelsen).

Politimesteren har endvidere oplyst at ordlyden er præciseret i forbindelse med

den seneste revidering af dagsbefalingen (nr. 1 af 20. april 2004).

Jeg har noteret mig det oplyste og herunder særligt det sidste. Jeg foretager mig under henvisning hertil ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Ad 7.9.1. Tilsyn med berusere

Jeg bad politimesteren om at oplyse hvorfor der ikke blev ført tilsyn med en af de berusede i nattens løb – også henset til at pågældende ifølge oplysningerne i anholdelsesprotokollen og visitations- og tilsynsblanketten havde truet med at begå selvmord (anholdelsesprotokollens nr. 16/03).

Jeg bad endvidere politimesteren om en udtalelse om hvorvidt tilsynet med den anbragte – om morgenen kl. 06.55 (elektronisk) og 07.10 (ved fremmøde) – blev ført i overensstemmelse med dagsbefalingens pkt. 2k.

Politimesteren (og politiet i Qeqertarsuaq) har – delvist – henvist til svaret under pkt. 7.7 (om politiets manglende fremstilling af den pågældende for en læge).

Politiet i Qeqertarsuaq har endvidere anført:

'Den vagthavende polititjenestemand måtte nødvendigvis hjem og sove, så han kontaktede næste morgen 'arrestforvareren', som bor i stationsboligen, der herefter tilså den anholdte, som beskrevet og efterfølgende forestod løsladelsen.'

Politimesteren har anført følgende:

'Dagsbefalingens bestemmelser vedrørende tilsyn rummer som nævnt mulighed for at udførelsen og hyppigheden af tilsynet kan foretages efter en konkret vurdering. Jeg finder dog i denne sag, at den polititjenestemand, der forestod indsættelsen af den pågældende allerede ved indsættelsen skulle have kontaktet 'arrestforvareren', således at denne kunne have foretaget tilsyn i løbet af natten. Jeg har meddelt dette til politidistriktet og i den forbindelse indskærpet reglerne for tilsyn med indsatte i detentionen.'

Justitsministeriet har anført følgende:

Justitsministeriet finder, at der burde have været forholdt i overensstemmelse med dagsbefalingens bestemmelser om tilsyn i pkt. 2 k ved anbringelsen af beruseren i detentionen den 13. april 2003. Under hensyn til, at politimesteren har indskærpet reglerne over for politidistriktet, foretager ministeriet sig imidlertid ikke yderligere i den anledning.'

Jeg forstår at politimesteren har kritiseret at den vagthavende polititjenestemand ikke allerede i forbindelse med indsættelsen oplyste 'arrestforvareren' om at den pågældende var blevet anbragt i arresten/detentionen. Jeg er enig med politimesteren i at den ansvarlige for de(n) anbragte i arresten/detentionen ikke uden en sådan underretning kan vurdere i hvilket omfang der skal føres tilsyn med de(n) anbragte. Jeg har noteret mig at politimesteren har tilkendegivet sin opfattelse over for politidistriktet.

Det første tilsyn kl. 06.55 blev som nævnt ført elektronisk og ikke ved fremmøde.

Jeg er enig med Justitsministeriet i at tilsynet med den pågældende ikke er ført i overensstemmelse med reglerne i den dagældende dagsbefalings pkt. 2 k.

Jeg har ligesom ministeriet noteret mig at politimesteren har indskærpet reglerne om tilsyn over for politiet, og jeg foretager mig (heller) ikke mere vedrørende politiets tilsyn med den pågældende om morgenen.

Ad 7.9.2. Tilsyn i øvrigt

Jeg anførte bl.a. følgende i rapporten om tilsynet med andre indsatte end berusere:

'Der har ifølge de foreliggende oplysninger været ført (generelt) tilsyn med de anbragte i arresten/detentionen fra den 23. januar 2003 til den 3. marts 2003 og fra den 7. marts 2003 frem til tidspunktet for inspektionen. Tilsynene er ført på 20 sider. På dato-

erne 5., 6. og 7. april 2003 er der tilsyneladende ført tilsyn i to omgange (der er eksempelvis for den 5. april 2003 anført tilsyn kl. 17.05, 20.40, 22.05, 22.50 (side 7) og kl. 08.20, 13.10, 18.20, 23.30 (side 12)).

Jeg går ud fra at der på side 7 er en fejlskrivning for så vidt angår datoerne, og at de tilsyn der er anført på denne side, angår de tilsvarende datoer i marts måned 2003.

Jeg beder Politimesteren i Grønland om nærmere oplysninger herom.

Hvis min antagelse ovenfor er rigtig, mangler der oplysninger om tilsyn den 4. april 2003. Jeg henviser til at side 11 indeholder oplysninger om tilsyn i perioden fra den 28. marts til den 3. april og side 12 om tilsyn fra den 5. april til den 11. april 2003.

Jeg beder Politimesteren i Grønland om nærmere oplysninger om tilsynet med de detentionsanbragte den 4. april 2003.'

Politimesteren har bekræftet at der er tale om en fejlskrivning for så vidt angår de pågældende datoer. Politimesteren har endvidere oplyst at politiet i Qeqertarsuaq har oplyst at der den 4. april 2003 er fortaget de foreskrevne tilsyn, men at blanketten vedrørende den pågældende dag må være bortkommet, og at politiet ikke på anden måde kan dokumentere at tilsyn har fundet sted.

Jeg har noteret mig det oplyste. Jeg lægger til grund af der er ført tilsyn med arresten/detentionen (også) den 4. april 2003 og foretager mig ikke mere vedrørende politiets tilsyn med de anbragte domfældte/tilbageholdte.

Opfølgning

Jeg betragter herefter sagen om inspektionen af arresten/detentionen i Qeqertarsuaq for afsluttet.

Underretning

Denne rapport sendes til stationslederen i Qeqertarsuaq, Politimesteren i Grønland, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Justitsministeriet, Det Grønlandske Kriminalfor-

Opfølgning – inspektioner

sorgsnævn, Rigspolitechefen og Folketingets
Retsudvalg.”

IV-E. Størrelsen af politiets venterum – generel sag

Beretningen for 2003, s. 993: Generel sag
Beretningen for 2004, s. 823: Opfølgningsbrev
Beretningen for 2005: Yderligere opfølgning
Yderligere opfølgning forventes
(*J.nr. 2003-3933-617*)

Med brev af 27. oktober 2005 modtog ombudsmanden en opfølgingsrapport af 26. oktober 2005 fra Rigspolitichefen, og med brev af 26. januar 2006 modtog ombudsmanden en statusrapport af samme dato fra Rigspolitichefen om politiets venterum. I brevet

af 26. januar 2006 oplyste Rigspolitichefen at statusrapporten snarest ville blive udsendt til samtlige politikredse, og at der vil blive udarbejdet en revideret statusrapport i begyndelsen af 2007 som tillige vil blive sendt til ombudsmanden.

IV-G. Inspektion af venterum i Esbjerg

Beretningen for 2003, s. 1017: Inspektionsrapport

Beretningen for 2004, s. 846: Opfølgingsrapport

Beretningen for 2005: Opfølgingsrapport nr. 2

Afsluttet

(J.nr. 2003-3280-617)

I anledning af rapporten af 27. januar 2004 modtog ombudsmanden en udtalelse af 5. april 2004 fra Politimesteren i Esbjerg, to udtalelser af henholdsvis 12. august 2004 og 8. september 2004 fra Justitsministeriet samt en udtalelse af 27. august 2004 fra Rigspolitichefen. Inspektionschefen afgav herefter på ombudsmandens vegne en opfølgingsrapport af 9. december 2004. Ombudsmanden modtog herefter breve af 17. maj 2005 og 4. oktober 2005 fra Rigspolitichefen, breve af 31. maj 2005, 6. oktober 2005 og 1. november 2005 fra Justitsministeriet og brev af 7. juli 2005 fra Politimesteren i Esbjerg.

I en opfølgingsrapport nr. 2 af 21. november 2005 blev følgende herefter meddelt:

”...

Ad pkt. 2.1. Ordenspolitiets venterum

Det fremgår af Rigspolitichefens brev af 27. august 2004 at Rigspolitiet ’– efter drøftelse med Politimesteren i Esbjerg og Rigspolitichefens tilsynsførende arkitektkontor – [vil] søge venterummene forbedret indenfor rammerne af de bygnings- og bevillingsmæssige muligheder, idet Rigspolitiet ud fra en samlet vurdering finder, at venterummene bør forbedres, uagtet de ikke vil blive indrettet så de opfylder alle de i vejledningen fastsatte retningslinier’.

I min opfølgingsrapport nr. 1 skrev jeg således:

’Jeg forstår på Rigspolitichefens udtalelse at ordenspolitiets venterum efter ombygningen vil være større end de er i dag – om end ikke af en størrelse som opfylder kravene i Justitsministeriets vejledning. Jeg tager med denne bemærkning det oplyste til efterretning.

Jeg beder Rigspolitichefen om at underrette mig når ombygningen er tilendebragt.’

Justitsministeriet har i brev af 1. november 2005 skrevet således:

’...

Ved brev af 27. oktober 2005 har Justitsministeriet modtaget Rigspolitichefens opfølgingsrapport af 26. oktober 2005 om politiets venterum. Det fremgår heraf, at der i Esbjerg politikreds er 6 venterum med et areal på under 4 m², og at disse venterum vil blive ombygget til 3. Det fremgår endvidere af opfølgingsrapporten, at ombygningsprojektet er bestilt og vil blive iværksat primo 2006.’

Politimesteren i Esbjerg har i sit svar af 7. juli 2005 bl.a. anført at politiet ved anvendelsen af de eksisterende venterum tager hensyn til at renoveringen endnu ikke er gennemført.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer således fortsat Rigspolitichefens underretning når ombygningen er tilendebragt.

I min endelige rapport konstaterede jeg at der ikke fandtes røgalarmer i venterummene, hvorfor jeg henstillede at politimesteren foranledigede at venterummene blev forsynet med sådanne. Jeg bad i den forbindelse om underretning når røgalarmerne var sat op.

I udtalelse af 5. april 2004 skrev politimesteren bl.a. at Rigspolitiet over for politimesteren havde oplyst at der skulle monteres røgalarmer i venterummene.

Jeg bad herefter i opfølgingsrapport nr. 1 Rigspolitichefen om at underrette mig når røgalarmerne var blevet opsat i venterummene.

Jeg går ud fra at montering af røgalarmer vil ske i forbindelse med ombygning af venterummene. Jeg beder herefter Rigspolitichefen om underretning herom når montering er sket.

I udtalelse af 5. april 2004 udtalte politimesteren således vedrørende vedligeholdelse af venterummene:

‘Lokalerne trænger som anført i rapporten til at blive malet.

Det vurderes, at renoveringen bør afvente Justitsministeriets og Rigspolitichefens overvejelser om størrelsen af lokalerne, samt Rigspolitiets overvejelser om montering af røgalarmer.’

Idet der uundgåeligt vil ske en renovering af venterummene når de ombygges og reduceres fra 6 rum til 3 rum, foretager jeg mig ikke videre i anledning af dette punkt.

Ad pkt. 2.2. Kriminalpolitiets venterum

Som nævnt ovenfor i pkt. 2.1 vil de 6 venterum primo 2006 blive ombygget til 3.

Politimesteren i Esbjerg har i sit svar af 7. juli 2005 bl.a. anført at politiet ved anvendelsen af de eksisterende venterum tager hensyn til at renoveringen endnu ikke er gennemført.

Jeg har som nævnt ovenfor noteret mig det oplyste og afventer således fortsat underretning fra Rigspolitichefen når ombygningen er tilendebragt.

Jeg skrev således i opfølgingsrapport nr. 1 vedrørende manglende dørspioner og vedrørende udformningen af bænkene i venterummene:

‘Rigspolitichefen har ikke særskilt nævnt disse punkter i udtalelsen. Jeg forstår imidlertid udtalelsen om at Rigspolitichefen – efter drøftelse med Politimesteren i Esbjerg og Rigspolitichefens tilsynsførende arkitekt-kontor – vil søge venterummene forbedret inden for rammerne af de bygnings- og be-

villingsmæssige muligheder, således at denne forbedring også gælder for så vidt angår forsyning af døre med dørspioner og en ændret udformning af bænkene. Jeg beder Rigspolitichefen om underretning når dette er sket.’

Jeg går ud fra at forsyning af døre med dørspioner og en ændret udformning af bænkene vil ske i forbindelse med ombygning af venterummene primo 2006. Jeg anmoder Rigspolitichefen om underretning når dette er sket.

I opfølgingsrapport nr. 1 bad jeg Rigspolitichefen om at inddrage spørgsmålet om ventilation i overvejelserne vedrørende forbedring af venterummene. Jeg bad Rigspolitichefen om at underrette mig når forbedringerne var sket.

Jeg beder fortsat om en sådan underretning fra Rigspolitichefen.

I opfølgingsrapporten (nr. 1) bad jeg om en udtalelse fra Justitsministeriet om spørgsmålet vedrørende manglende kaldeanlæg i venterummene hos kriminalpolitiet i Esbjerg. Jeg bad om at Justitsministeriet forinden indhentede en udtalelse fra Rigspolitichefen.

I udtalelser af henholdsvis 17. og 31. maj 2005 har Rigspolitichefen og Justitsministeriet anført at der nu er installeret kaldeanlæg i samtlige venterum på politigården i Esbjerg. Installationen af disse blev afsluttet den 7. april 2005.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke videre vedrørende dette punkt.

Under inspektionen konstaterede jeg at der ikke var installeret indikatorlamper i kriminalpolitiets venterum. Jeg tilkendegav at jeg ville vende tilbage til dette spørgsmål når jeg havde modtaget udtalelser fra Politimeste-

ren i Frederikshavn, Rigspolitechefen og Justitsministeriet om det samme problem i venterummene i Skagen.

Af min opfølgingsrapport af 21. marts 2005 vedrørende inspektionen af venterummene på politigården i Skagen fremgår bl.a. følgende:

'I rapporten anførte jeg følgende om indikatorlamper:

'Der er ikke røde lamper i forrummet eller på gangen uden for forrummet der markerer at det pågældende venterum – eller et af venterummene – er i brug. Det blev under inspektionen på forespørgsel oplyst at politistationen ikke bliver forladt hvis der er personer anbragt i venterummene.

Jeg har noteret mig at politiet i Skagen er opmærksom på at der er en risiko for at glemme at der er personer anbragt i venterummene – også fordi der ikke er en anordning der markerer at (et af) venterummene er i brug. Efter min opfattelse kan der rejses spørgsmål om hvorvidt dette udgør en tilstrækkelig sikkerhed for at ingen bliver glemt. Jeg peger i den forbindelse tillige på reglerne herom i Justitsministeriets vejledning.

Inden jeg foretager videre vedrørende dette spørgsmål i anledning af min inspektion af venterummene på politistationen i Skagen, beder jeg politimesteren og Justitsministeriet om en udtalelse. Jeg beder om at Justitsministeriet forinden indhenter en udtalelse fra Rigspolitechefen.'

Politimesteren har den 28. maj 2004 oplyst at der vil blive installeret en indikator (rød lampe) uden for venterummene, således at det markeres når et venterum er i brug. Politimesteren har endvidere den 17. november 2004 telefonisk oplyst over for Justitsministeriet at der er blevet installeret en rød indikatorlampe uden for hvert venterum.

Justitsministeriet har i anledning af mit generelle spørgsmål i citatet ovenfor bedt

om oplysning herom hvis ombudsmanden herefter fortsat ønsker en udtalelse fra Justitsministeriet på baggrund af en udtalelse fra Rigspolitechefen.

Jeg har noteret mig at spørgsmålet om indikatorlamper er løst i henseende til venterummene på politistationen i Skagen. Jeg tager dette som et udtryk for at politimesteren er enig med mig i at der ikke uden sådanne indikatorer var tilstrækkelig sikkerhed for ikke at glemme nogen.

Jeg går ud fra at Rigspolitechefen er opmærksom på spørgsmålet i forbindelse med den generelle gennemgang af venterum i politikredsene i Danmark, og jeg foretager mig på det foreliggende grundlag ikke mere vedrørende spørgsmålet om indikatorlamper generelt.'

Jeg går som anført ud fra at Rigspolitechefen er opmærksom på spørgsmålet i forbindelse med den generelle gennemgang af venterum i politikredsene i Danmark. Jeg går således ud fra at de nye venterum i Esbjerg vil blive forsynet med indikatorlamper. Jeg anmoder Rigspolitechefen om underretning når dette er sket.

Opfølgning

Jeg afventer fortsat underretning fra Rigspolitechefen vedrørende forskellige forhold i forbindelse med ombygningen af venterummene primo 2006, men betragter i øvrigt sagen om inspektionen af venterummene på politistationen i Esbjerg som afsluttet.

Underretning

Denne rapport sendes til Politimesteren i Esbjerg, Justitsministeriet, Rigspolitechefen og Folketingets Retsudvalg."

IV-B. Besøg på kvindeafdelingen i Anstalten ved Herstedvester

Beretningen for 2004, s. 671: Besøgsrapport og opfølgingsbrev

Beretningen for 2005: Opfølgingsbreve

Yderligere opfølgning forventes

(J.nr. 2004-3309-628)

I anledning af opfølgingsbrev af 15. august 2005 modtog ombudsmanden et brev af 16. december 2005 fra Anstalten ved Herstedvester og breve af 15. marts og 31. maj 2006 fra Direktoratet for Kriminalforsorgen.

I brevet af 16. december 2005 oplyste anstalten at personalettoiletet på afdeling S pr. 1. januar 2006 ville overgå til de indsattes brug. I brev af 21. december 2005 noterede inspektionschefen sig på ombudsmandens vegne det oplyste.

I brevet af 15. marts 2006 meddelte direktoratet følgende:

"...

Ved skrivelse af 23. marts 2005 til direktoratet sendte anstalten en kopi af anstaltens vedligeholdelsesplan, og det fremgik heraf og af anstaltens skrivelse blandt andet, at der i 2005 ville blive foretaget forskellige vedligeholdelsesarbejder på afdeling R-S.

Der var tale om maling af alle celler på afdelingen, maling af køkken på afdeling S, opsætning af nyt køkken på afdeling R, samt opstilling af nyt celleinventar i blandt andet afdeling R.

Anstalten ved Herstedvester har i en skrivelse af 17. februar 2006 oplyst, at man ikke tidligere har været opmærksom på, at orientere direktoratet og Folketingets Ombudsmand om, at disse vedligeholdelsesarbejder på afdeling R-S ikke er blevet udført i 2005. Anstalten har meget beklaget dette.

Den væsentligste årsag til at vedligeholdelsesarbejderne ikke er gennemført er, at det i løbet af 2005 blev besluttet at indrette yderligere 6 celler inden for de bestående afdelinger (til mandlige indsatte), hvilket pålagde økonomiområdet et betydeligt ekstra arbejde, da cellerne skulle stå klar til den 1. januar 2006.

Endvidere har udførelse af omfattende ombygnings- og istandsættelsesarbejder som følge af påbud fra Arbejdstilsynet og arbejdet med installation af cellekald betydet ekstra arbejdsmæssig belastning. Der henvises til vedlagte notat om istandsættelse af kvindeafdeling (afd. R-S).

Direktoratet skal henholde sig til anstaltens beklagelse af, at de pågældende arbejder ikke er blevet udført som planlagt.

Anstalten har i øvrigt oplyst, at man i de kommende måneder nøje vil gennemgå vedligeholdelsesplanerne, planer for udskiftning af inventar mv. Anstalten vil endvidere på baggrund af den tilsynsførende arkitekts gennemgang af bygningerne i januar 2006 og på baggrund af planlagte drøftelser med direktoratet i marts måned vedrørende bl.a. prioritering og finansiering af større opgaver mv. lave en samlet revideret flerårsplan for vedligehold mv. af anstalten.

Når der er taget stilling til prioriteringen og finansieringen af denne flerårsplan vil direktoratet vende tilbage til sagen."

I brev af 27. april 2006 bad inspektionschefen på ombudsmandens vegne direktoratet om at oplyse hvad der var sket med hensyn til de vedligeholdelsesarbejder der var omfattet af denne sag. Inspektionschefen gentog endvidere sin anmodning til direktoratet om at oplyse om direktoratet havde overvejet eller var indstillet på at overveje at tilvejebringe midler der muliggør etablering af en egentlig særskilt afdeling for kvinderne i eller ved Anstalten ved Herstedvester.

I anledning af direktoratets brev af 31. maj 2006 meddelte inspektionschefen i brev af 7. juni 2006 følgende på ombudsmandens vegne:

”Hermed bekræfter jeg modtagelsen af direktoratets brev af 31. maj 2006 om etablering af en separat kvindeafdeling.

I mit brev af 15. august 2005 til Direktoratet for Kriminalforsorgen bad jeg oplyst om direktoratet havde ’overvejet eller er indstillet på at overveje at søge tilvejebragt midler der muliggør etablering af en egentlig særskilt afdeling i eller ved Anstalten ved Herstedvester’.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har i brevet af 31. maj 2006 oplyst at etablering af en separat kvindeafdeling i tilknytning til Anstalten ved Herstedvester vil indebære meget betydelige anlægsudgifter som ikke kan afholdes inden for kriminalforsorgens nuværende økonomiske ramme.

Dette var jeg opmærksom på da jeg stillede mit spørgsmål i brevet af 15. august 2005. Spørgsmålet blev derfor formuleret som anført ovenfor. Jeg henviser i øvrigt på ny i det hele til det som jeg anførte i brevet af 15. august 2005, side 3-9, om baggrunden for mit spørgsmål.

Direktoratet har i brevet af 31. maj 2006 oplyst at der vil blive nedsat en arbejdsgruppe vedrørende Anstalten ved Herstedvester hvor spørgsmålet om oprettelse af en selvstændig kvindeafdeling blandt andet vil blive overvejet.

Direktoratet vil underrette mig når arbejdsgruppen har færdiggjort sit arbejde.

Direktoratet har endvidere oplyst at det forventes at der i løbet af 2006 startes et forskningsprojekt om kvindelige indsatte. Når forskningsprojektet er afsluttet, vil Direktoratet for Kriminalforsorgen nærmere vurdere om der er behov for tiltag over for kvindelige indsatte generelt, herunder om der skal etableres en mulighed for separat afsoning.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Jeg anmoder om senest den 1. oktober 2006 at blive underrettet om hvad der videre er sket med hensyn til iværksættelse af de to nævnte initiativer.

Jeg har også noteret mig det oplyste om at der i det nye fængsel, Statsfængslet Østjylland, vil blive etableret en afdeling for kvindelige indsatte hvor de vil have mulighed for separat afsoning. Direktoratet har i den forbindelse anført at indsatte kvinder i Anstalten ved Herstedvester vil kunne overføres til afdelingen ’såfremt behandlingsmæssige årsager ikke taler imod’. Jeg bemærker hertil at jeg går ud fra at der ikke – i hvert fald som udgangspunkt – på kvindeafdelingen i Anstalten ved Herstedvester er placeret kvinder for hvem behandlingsmæssige grunde ikke taler for netop denne placering.”

IV-G. Inspektion af boenhederne Skovbo og Rhedersborg og dagbeskæftigelsen Skovbogård

Beretningen for 2004, s. 758: Inspektionsrapport

Beretningen for 2005: Opfølgingsrapporter nr. 1 og 2

Afsluttet

(J.nr. 2004-2917-062)

I anledning af rapporten af 15. februar 2005 modtog ombudsmanden en udtalelse af 30. maj 2005 med bilag fra Sønderjyllands Amt, Uddannelses- og Socialforvaltningen, og lederen af Område Midt Bo og Beskæftigelse.

I en opfølgingsrapport af 22. juni 2005 udtalte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

"...

Ad punkt 4.2. Medicin, læge mv.

...

Ad punkt 4.3. Arbejde og fritid

Jeg anførte i den endelige rapport at alle beboere uanset funktionsdygtighed får tilbud om mindst én årlig ferierejse, men at beboerne på Rhedersborg får færre valgmuligheder end beboerne på Skovbo idet der er færre beboere på Rhedersborg. Jeg forstod på ledelsen at der for tiden var overvejelser på Rhedersborg om muligheden for at tilbyde flere former for ferie. Jeg bad Skovbo og Rhedersborg om at underrette mig om hvad de igangværende overvejelser mandede ud i.

Amtet og Område Midt Bo og Beskæftigelse har i udtalelsen til mig anført at forældrene til beboerne på Rhedersborg i år er blevet tilbudt tre forskellige feriemål til beboerne, og at der, når Rhedersborg bliver udvidet med fire beboere, vil være mulighed for flere ferietilbud.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig ikke yderligere vedrørende spørgsmålet.

Ad punkt 4.5. Ledsageordning

I den endelige rapport bad jeg Skovbo og Rhedersborg oplyse hvor mange – om nogen – beboere der gør brug af ledsageordningen, og hvorvidt ledsagelse sker med personale udefra.

Sønderjyllands Amt og Område Midt Bo og Beskæftigelse har i udtalelsen anført følgende:

'Ingen af beboerne på Skovbo og Rhedersborg gør brug af ledsageordning efter SEL § 78, men alle modtager ledsagelse af internt personale som en integreret del af hjælpen i almenboligen/botilbuddet. Den manglende brug af SEL § 78 skyldes dels, at en del af beboerne har en psykiatrisk overbygning på deres handicap, som bevirker, at de ikke er omfattet af personkredsen for § 78-tilbud, dels at beboernes handicap generelt forudsætter et specifikt kendskab til den enkelte beboer, hvilket vanskeliggør brug af eksternt ledsagepersonale. Område Midts målgruppe ligger således i en gråzone i forhold til SEL § 78. Da en del af beboerne imidlertid forventes at kunne have glæde af individuel ledsagelse til aktiviteter, er Område Midt i gang med at søge amtet om ledsageordning for nogle af dem.'

Da jeg kan forstå at beboerne allerede nu får ledsagelse (af internt personale) til aktiviteter uden for bostedet, og da bostedet nu søger om ledsageordning for de beboere der er i stand til at benytte ordningen, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Ad punkt 4.7. Rygepolitik

...

Ad punkt 4.9. Vold

Jeg bad i den endelige rapport Skovbo og Rhedersborg om at oplyse om boenhederne har retningslinjer for hvordan der skal forholdes i tilfælde af voldsepisoder, herunder anmeldelser af vold til politiet. Jeg bad endvidere bostedet oplyse hvorvidt Sønderjyllands Amt orienteres om voldsepisoderne. I tilslutning hertil bad jeg Sønderjyllands Amt oplyse om amtet har retningslinjer for ovenstående.

Amtet og Område Midt Bo og Beskæftigelse har anført følgende i udtalelsen:

‘Hverken Område Midt eller Sønderjyllands Amt har retningslinjer for, hvordan der skal forholdes i tilfælde af voldsepisoder, herunder anmeldelser af vold til politiet og orientering til amtet. Men med rapporten fra Folketingets Ombudsmand er uddannelses- og socialforvaltningen blevet opmærksom på emnet og har taget initiativ til, at de sociale tilbud får retningslinjer for håndtering af voldsepisoder.’

Jeg beder amtet sende mig en kopi af retningslinjerne når de foreligger.

Ad punkt 4.11. Beboerråd (beboerindflydelse mv.)/kontaktråd

...

Ad punkt 4.12. Handleplaner

Efter at jeg i den endelige rapport havde redegjort for indholdet af de fire forskellige handleplaner som jeg havde fået kopi af, anførte jeg at jeg gik ud fra at retningslinjerne vedrørende klientkalender, planmøder og handlemøder gælder for alle beboere på Skovbo og Rhedersborg. Jeg bad i tilknytning hertil boenhederne om at oplyse hvorvidt de tre planmøder og det årlige handle-

møde resulterer i en samlet handleplan. Jeg bad endvidere boenhederne oplyse grunden til at de fire planer jeg havde fået udleveret, var så forskellige. I den forbindelse bad jeg om oplysninger om hvorvidt Skovbo og Rhedersborg har retningslinjer for udarbejdelse af handleplaner, eller om det er op til de enkelte ansatte at afgøre hvorledes handleplanen i det enkelte tilfælde udformes. Endelig bad jeg Skovbo og Rhedersborg om at oplyse om bostedet definerer formål med indsatsen (som angivet i servicelovens § 111, stk. 3) for de enkelte beboere.

Amtet og Område Midt Bo og Beskæftigelse har skrevet således vedrørende disse spørgsmål:

‘De tre planmøder og det årlige handlemøde resulterer endnu ikke i en samlet § 111-handleplan. Skovbo og Rhedersborg har ikke fælles retningslinjer for udarbejdelsen af § 111-handleplaner, men har generelle retningslinjer for oplæg til plan- og handlemøder. Det er den enkelte kontaktpædagog, der i samarbejde med afdelingsleder, værkstedstilbud og bruger/pårørende laver oplægget til det årlige handlemøde. Kontaktpædagogen udmønter herefter handlemødets konklusioner i detaljerede pædagogiske planer for konkrete mål/delmål. Herfor er der ingen fælles retningslinjer, hvilket måske forklarer den forskellighed, som rapporten henviser til.’

Da amtet og Område Midt Bo og Beskæftigelse har udtalt at planmøderne og det årlige handlemøde *endnu* ikke resulterer i en samlet § 111-handleplan, går jeg ud fra at amtet og bostedet har konkrete planer om at udarbejde sådanne § 111-handleplaner (inklusiv formålene med indsatsen) i fremtiden. Jeg beder amtet og bostedet om at underrette mig når en endelig beslutning herom er taget.

For så vidt angår de øvrige oplysninger om forskelligheden af planerne, foretager jeg mig ikke yderligere.

Ad punkt 6.1. Modtagne registreringer (magtanvendelse)

I den endelige rapport oplyste jeg at jeg – efter en gennemgang af de modtagne registreringer af magtanvendelse – havde besluttet ikke at tage stilling til om de enkelte magtanvendelser er i overensstemmelse med servicelovens bestemmelser om magtanvendelse. Jeg ville på baggrund af indberetningerne i stedet indbringe spørgsmålet om magtanvendelse i forhold til almindelig 'opdragelse'/husorden for Socialministeriet. Dette gjorde jeg den 15. februar 2005, og jeg kan oplyse at jeg endnu ikke har modtaget et endeligt svar fra Socialministeriet. Jeg vil orientere amtet og Område Midt Bo og Beskæftigelse om resultatet af denne sag når et sådant foreligger.

I den endelige rapport citerede jeg følgende fra en af de handleplaner jeg havde modtaget fra bostedet:

'Ved usædvanlige magtanvendelser skal papirerne udfyldes korrekt.'

Jeg bad bostedet om at udtale sig om denne del af handleplanen.

Amtet og Område Midt Bo og Beskæftigelse har i udtalelsen skrevet følgende vedrørende dette punkt:

'En særdeles uheldig formulering. Skemaer om magtanvendelse skal selvfølgelig altid udfyldes omhyggeligt og korrekt. Ud over at tilgodese de juridiske aspekter forlanger ledelsen i Område Midt også, at udfyldelsen af indberetningsskemaerne skal medføre pædagogiske overvejelser hos medarbejderen med henblik på at undgå magtanvendelser. Magtanvendelser gennemgås i øvrigt altid på førstkommende personalemøde for på den måde at lade den samlede viden indgå i arbejdet med at udvikle pædagogikken omkring den pågældende beboer.'

Jeg tager amtets og bostedets udtalelse til efterretning og foretager mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

I rapporten bad jeg endvidere Sønderjyllands Amt om at redegøre for at amtet den 27. september 2004 havde modtaget en indberetning vedrørende en magtanvendelse der fandt sted den 9. oktober 2004.

Amtet og Område Midt Bo og Beskæftigelse har udtalt sig således om dette punkt:

'Indberetningen af den magtanvendelse, der fandt sted den 9. oktober 2004, er beklageligvis påstemplet en forkert dato i amtets journal. Forvaltningen har ikke været opmærksom på denne fejl. Men både journal og forvaltning vil fremover være opmærksom på, at modtagedatoen registreres korrekt.'

Under hensyn til det oplyste foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette punkt.

Ad punkt 6.2. Om indgreb generelt

...

Ad punkt 8.1. Generelt (amtets tilsynsordning)

Jeg har i den endelige rapport skrevet at jeg på amtets hjemmeside, www.sja.dk, har fundet amtets generelle kvalitetsstandard af 20. januar 2004 for botilbud efter servicelovens § 92. Heraf fremgår det bl.a. at amtet – ved første revision af kvalitetsstandarderne – vil indarbejde uddybende værdier og normer for de enkelte botilbud. Jeg bad i den forbindelse om at blive underrettet om resultaterne af revisionen på dette område. Jeg bad endvidere om oplysning om hvornår amtet forventer at revisionen foreligger.

Amtet har ikke i udtalelsen besvaret disse spørgsmål hvilket jeg går ud fra er en fejl.

Jeg beder imidlertid igen amtet om at underrette mig om resultaterne af revisionen og om oplysning om hvornår amtet forventer at revisionen foreligger.

I den endelige rapport skrev jeg bl.a. således vedrørende kvalitetsstandarder for § 92-tilbud:

‘Det må således konstateres at forskellige typer boliger for voksne med betydelig og varigt nedsat funktionsevne behandles forskelligt med hensyn til krav om kvalitetsstandard. Jeg har samtidig hermed henledt Socialministeriets opmærksomhed på dette problem, og jeg har anmodet Socialministeriet om at underrette mig om hvad dette måtte give ministeriet anledning til. Jeg vil til sin tid orientere Sønderjyllands Amt om ministeriets svar.’

Jeg har endnu ikke fået svar fra Socialministeriet, men vil vende tilbage til sagen når jeg modtager svaret.

Ad punkt 8.2. Sønderjyllands Amts tilsynsnotat af 26. februar 2003

...

Ad punkt 8.3. Tilsynsbesøg foretaget på Område Midt Bo og Beskæftigelse den 23. august 2004

I den endelige rapport bad jeg Område Midt Bo og Beskæftigelse og Sønderjyllands Amt oplyse om tilsynsrapporten af 1. september 2004 indtil videre konkret havde ført til ændringer på bostedet og i dagbeskæftigelserne.

Amtet og Område Midt Bo og Beskæftigelse har skrevet således i udtalelsen:

‘Anbefalingerne i amtets tilsynsrapport af 1. september 2004 har indtil videre konkret ført til følgende ændringer i Område Midt:

- Område Midt har udarbejdet retningslinjer, som beskriver, hvordan de budgetmæssige rammer kan bringes i orden.
- Fagligt indholdsmæssigt sker der vidensdeling på tværs af enhederne. Der formidles fx specialviden omkring autismepædagogik og viden om indretning af produktionslokaler.

- Flere af kontaktrådsmedlemmerne i Område Midt har i marts 2005 været til temadag med fokus på bl.a. regler og værdier for bruger- og pårørendesamarbejde. På næstkommende kontaktrådsmøde vil værdidebatten blive sat på dagsorden.
 - Sønderjyllands Amts nye retningslinjer for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten og Socialministeriets nye indberetningsskemaer benyttes. Skovbogård har afholdt tematimer om de nye retningslinjer i februar 2005. Der er øget fokus på at sikre kvaliteten i udfyldelsen af indberetningsskemaerne om magtanvendelse. Og der er dialog og samarbejde mellem Område Midt og forvaltningen om samtlige indberetninger.
 - Skovbogård arbejder på at optimere det pædagogiske arbejde ved at justere indretningen af de fysiske rammer. Der tages udgangspunkt i overskuelighed, tryghed og forudsigelighed.
 - Kilen har taget fat på at arbejde med pædagogik i relation til synshandicappede udviklingshæmmede.
 - Der er udarbejdet APV for Kilen.
 - Ledelsesmæssigt organisatorisk er administrationen lagt sammen til én enhed. Kontomedarbejderne er således i stand til at løse opgaver på tværs af den samlede organisation.
 - Byggeriet af de 12 nye almene boliger på Rhedersborg er vedtaget af amtsrådet den 6. september 2004. Boligerne forventes at kunne ibrugtages ultimo 2006.
- Forvaltningen har løbende fokus på, om anbefalingerne i amtets tilsynsrapport bliver fulgt op.’

Jeg kan således konstatere at der på en del punkter er sket ændringer som følge af amtets anbefalinger i tilsynsrapporten af 1. september 2004. Idet jeg går ud fra at der også følges op på de resterende af amtets anbefalinger, foretager jeg mig ikke videre i anledning af dette punkt.

9. Opfølgning

Som det fremgår af de enkelte punkter ovenfor, har jeg i flere tilfælde bedt Område Midt Bo og Beskæftigelse og/eller Sønderjyllands Amt om underretning mv. vedrørende forskellige forhold. Jeg beder om at sådanne underretninger mv. fra bostedet sendes gennem Sønderjyllands Amt for at amtet kan få lejlighed til at kommentere det som bostedet anfører.

10. Underretning

Denne rapport sendes til Område Midt Bo og Beskæftigelse, Sønderjyllands Amt, Folketingets Retsudvalg, Center for Ligebehandling af Handicappede og boenhedernes kontaktråd."

Ombudsmanden modtog i den anledning en udtalelse af 22. juli 2005 fra Sønderjyllands Amt, Uddannelses- og Socialforvaltningen. I en opfølgingsrapport af 15. august 2005 meddelte inspektionschefen på ombudsmandens vegne herefter følgende:

"...

Ad punkt 4.9. Vold

Det fremgik af amtets og Område Midt Bo og Beskæftigelses brev af 30. maj 2005 at amtet – efter modtagelse af min endelige rapport – var blevet opmærksom på spørgsmålet om retningslinjer for hvordan der skal forholdes i tilfælde af voldsepisoder. Amtet havde på baggrund heraf taget initiativ til at de sociale tilbud skal have retningslinjer for håndtering af voldsepisoder.

Jeg bad i opfølgingsrapport nr. 1 amtet om at sende mig en kopi af retningslinjerne når de forelå.

I brev af 22. juli 2005 har Sønderjyllands Amt skrevet således:

"Når personalet udsættes for fysisk eller psykisk overlast, indberettes dette på særlige skemaer. Efterfølgende behandles disse indberetninger i den lokale sikkerhedsgruppe m.h.p. at tage stilling til hvilke initiativer

der kan tages i forhold til de konkrete tilfælde, ligesom sikkerhedsgruppen drøfter, hvilke generelle forholdsregler der kan iværksættes for at forebygge at personalet udsættes for overlast.

Hvor der forekommer egentlige voldsepisoder, vil der ud fra en konkret vurdering blive taget stilling til, om det skal anmeldes til politiet.

I påkommende tilfælde vil det ske i h.t. de retningslinier der er fastlagt af Sønderjyllands amt i skrivelse af 10. juni 2005.

Herefter er det ledelsens ansvar at afgøre – i samråd med sikkerhedsrepræsentant/de berørte parter – hvornår en voldsepisode skal anmeldes, hvilket skal ske senest 24 timer efter at volden har fundet sted, såfremt der er tale om senere at søge om erstatning via offererstatningsloven."

Af det vedlagte brev af 10. juni 2005 som amtet har sendt til samtlige institutioner under uddannelses- og socialforvaltningen, fremgår bl.a. følgende:

'Uddannelses- og Socialforvaltningen vil med dette brev gøre opmærksom på vigtigheden af:

- at egentlige voldsepisoder anmeldes til politiet inden for 24 timer.
- at institutionernes retningslinier for håndtering af vold og voldstrusler mod personalet eller andre brugere indeholder bestemmelser om politianmeldelse inden for 24 timer og anmeldelse af arbejdsskade.'

Jeg noterer mig det oplyste og foretager mig ikke videre i anledning af spørgsmålet.

Ad punkt 4.12. Handleplaner

I brev af 30. maj 2005 oplyste amtet og Område Midt Bo og Beskæftigelse at de tre planmøder og det årlige handlemøde endnu ikke resulterede i en samlet § 111-handleplan.

På baggrund af ordlyden gik jeg herefter ud fra at amtet og bostedet havde konkrete planer om at udarbejde sådanne § 111-handleplaner (inklusiv formålene med indsatsen)

i fremtiden. Jeg bad amtet og bostedet om at underrette mig når en endelig beslutning herom var taget.

Amtet har i brev af 22. juli 2005 udtalt følgende om dette punkt:

‘Område Midt har udarbejdet retningslinier vedrørende § 111-planer, samt en plan for implementering heraf, som nedenfor beskrevet.

Implementering af retningslinierne foretages ved, at forhold vedrørende de enkelte beboere tages op løbende. Mindst 1 gang i hvert kvartal er den enkelte beboer på dagsordenen på et personalemøde.

Handleplanen vil således løbende blive koordineret og justeret i forhold til den enkelte beboers behov og ønsker, samt de mål der er i forhold til den enkelte. Udarbejdelsen af individuelle planer foretages ud fra brugerens forudsætninger og i samarbejde med denne.

Mindst én gang årligt afholdes et handlemøde med deltagelse af relevante samarbejdspartner, eksempelvis: Pårørende/værge, handlekommune, værksted, kontaktperson og repræsentant for ledelsen.

På det årlige handlemøde gøres der status over beboerens samlede situation. Der sker opfølgning på tidligere vedtagne beslutninger.

Ligeledes tages der beslutning om hvilke handlemål der sættes i gang i den kommende periode. Dette sker på grundlag af den skabelon der er udarbejdet på Skovbo.

Der udarbejdes beslutningsreferat fra mødet.’

Amtet har vedlagt retningslinjer for § 111-planer for Skovbo og Sønderjyllands Amt.

Idet jeg går ud fra at Rhedersborg også har udarbejdet retningslinjer for udarbejdelse af § 111-planer, foretager jeg mig ikke videre i anledning af dette punkt.

Ad punkt 8.1. Generelt (amtets tilsynsordning)

I den endelige rapport bad jeg amtet om at underrette mig om resultaterne af revisionen af kvalitetsstandarderne. Jeg bad endvidere om oplysning om hvornår amtet forventede at revisionen forelå.

I brev af 30. maj 2005 svarede amtet (ved en fejl) ikke herpå. Jeg stillede derfor spørgsmålene igen i opfølgingsrapport nr. 1.

I brev af 22. juli 2005 har Sønderjyllands Amt oplyst at amtet har revideret kvalitetsstandarderne for de sociale tilbud, og at disse nye standarder blev godkendt af socialudvalget den 8. marts 2005. Amtet har vedlagt de reviderede kvalitetsstandarder.

Jeg har noteret mig at amtet har revideret den generelle kvalitetsstandard og dertil har udarbejdet en fælles kvalitetsstandard for Skovbo og Rhedersborg. Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i anledning af dette spørgsmål.

Til orientering kan oplyses at Socialministeriet den 18. juli 2005 skrev følgende i anledning af mit spørgsmål vedrørende forskellen i krav til kvalitetsstandarder for så vidt angår henholdsvis boliger efter servicelovens § 92 og boliger opført efter lov om almene boliger mv.:

’...

Bestemmelsen i § 110 a giver mulighed for at fastsætte retningslinier for kvalitetsstandarder for såvel typer af foranstaltninger som den sagsbehandling, der er tilknyttet foranstaltningen.

§ 92 botilbud er det første område, hvor der er fastsat regler om kvalitetsstandard med hjemmel i § 110 a.

Boliger opført efter Lov om Almene boliger, samt støttede Private Andelsboliger mv. er ikke omfattet af disse regler, men det fremgår f.eks. af Sønderjyllands Amts hjemmeside, at forvaltningen har valgt også at udarbejde kvalitetsstandarder i forhold til

amtets botilbud efter Almenlovens § 105, stk. 2, herunder også botilbuddet Skovbo.

Der er intet til hinder for, at amterne kan udarbejde kvalitetsstandarder, selvom boligerne ikke er oprettet efter § 92 i serviceloven. Der er ofte ikke særlig stor forskel i de målgrupper, der i dag bor i de forskellige botyper.

Socialministeriet har bedt Servicestyrelsen om at udarbejde et oplæg, med henblik på, hvordan kvalitetsstandarderne efterleves, og hvordan man kan indarbejde erfaringerne i forbindelse med regler for kvalitetsstandarder på andre handicapydelse.

Udarbejdelse af kvalitetsstandarder i boformer, der benyttes af stort set tilsvarende persongrupper, som har ophold i § 92 boformer vil indgå i det kommende revisionsarbejde med serviceloven.'

På baggrund af ministeriets brev bad jeg den 29. juli 2005 Socialministeriet om at overveje om ministeriet bør informere de enkelte amter om at der intet er til hinder for at amterne kan udarbejde kvalitetsstandarder selv om boligerne ikke er oprettet efter ser-

vicelovens § 92, idet der som nævnt af ministeriet ofte ikke er særlig stor forskel på de målgrupper der i dag bor i de forskellige botyper. Jeg har endnu ikke modtaget svar herpå.

Ad punkt 8.2. Sønderjyllands Amts tilsynsnotat af 26. februar 2003

...

Opfølgning

Jeg betragter herefter inspektionen af boenhederne Skovbo og Rhedersborg og dagbeskæftigelsen Skovbogård som afsluttet.

Underretning

Denne opfølgingsrapport sendes til Område Midt Bo og Beskæftigelse, Sønderjyllands Amt, Folketingets Retsudvalg, Center for Ligebehandling af Handicappede og boenhedernes kontaktråd."

IV-H. Inspektion af rådhuset i Århus Kommune

Beretningen for 2004, s. 775: Inspektionsrapport og opfølgingsrapport nr. 1
Beretningen for 2005: Opfølgingsrapporter nr. 2 og 3
Yderligere opfølgning forventes
(J.nr. 2004-0985-160)

I anledning af opfølgingsrapport af 31. januar 2005 modtog ombudsmanden breve af 12. april 2005 og 27. september 2005 fra Århus Kommune. I en opfølgingsrapport nr. 2 af 14. oktober 2005 meddelte inspektionschefen herefter følgende på ombudsmandens vegne:

”Ad punkt 3. Generelle forhold vedrørende Århus Kommune og rådhuset

I den endelige rapport opfordrede jeg Århus Kommune til – ud over de specifikke forhold som var behandlet i rapporten – at foretage en mere systematisk gennemgang af rådhuset med henblik på at afdække og om muligt at afhjælpe de åbenbare tilgængelighedsproblemer der er i rådhuset.

Århus Kommune har i brevet af 12. april 2005 oplyst at kommunen har valgt at foretage en systematisk gennemgang af rådhuset med henblik på at kortlægge de behov for ændringer af hensyn til bevægelseshæmmede og i øvrigt ansatte og besøgende med et handicap der måtte være. Arbejdet hermed forestås af en arbejdsgruppe med deltagelse af Dansk Center for Tilgængelighed, Stadsarkitektens Kontor og Ejendomsforvaltningen.

I brevet af 27. september 2005 har Århus Kommune oplyst at kortlægningen nu er gennemført og foreligger i en kladde. Dansk Center for Tilgængelighed er inviteret til en drøftelse af det videre forløb. Det er kommunens hensigt at de indsamlede data skal kunne anvendes i relation til Dansk Standards mærkningsordning.

Århus Kommune har oplyst at jeg fortsat vil blive orienteret om arbejdet.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer yderligere orientering om det videre arbejde.

Ad punkt 4.1.1 og 4.1.2. Handicapparkeringspladsen ved hovedindgangen på Rådhuspladsen og ved indgangen på Park Allé

I opfølgingsrapporten af 31. januar 2005 tog jeg til efterretning at kommunen havde oplyst at handicapparkeringspladserne ville blive udvidet til 3,5 m i bredden.

Jeg lægger til grund at dette arbejde nu er udført.

Jeg gik i den endelige rapport ud fra at Århus Kommune ville overveje eventuelle muligheder for at udjævne belægningen fra handicapparkeringspladserne til indgange.

Århus Kommune har i brevet af 27. september 2005 oplyst at et skitseprojekt/forhandlingsoplæg som bl.a. omfatter opretning af brosten ved forpladsen og ved tårnindgangen, er under forberedelse til Kulturarvsstyrelsen.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer orientering om hvad der videre sker.

Ad punkt 4.2.1. Hovedindgangen

I den endelige rapport henstillede jeg at kommunen undersøgte mulighederne for at gøre døren lettere at åbne.

Århus Kommune har oplyst at Ejendomsforvaltningen fra 'handicappuljen' har fået bevilget 575.000 kr. til bl.a. undersøgelsen og udarbejdelsen af skitseprojektet til ændret dørindretning ved hovedindgang og tårnindgang. Formålet er at beskrive forslag til mekanisk døråbning.

Jeg har noteret mig det oplyste, og jeg udbeder mig underretning om hvad der videre sker vedrørende ændret dørindretning.

I opfølgingsrapporten af 31. januar 2005 anførte jeg følgende om rampen fra trafikhallen op til rådhushallen:

Jeg har ikke præcist kendskab til rampens hældning, men jeg husker den – og har noteret den – som en meget stejl rampe. For bevægelseshæmmede (f.eks. kørestolsbrugere) er det af afgørende betydning så vidt muligt at være selvhjulpne og ikke skulle anmode om hjælp til at færdes. Specielt ved dette centrale adgangssted til rådhusets lokaler – der også fører til byrådssalen – er det efter min opfattelse meget problematisk (blot) at henvise til at der er personale til stede som kan tilkaldes, og som er indstillet på at yde hjælp til bevægelseshæmmede til at forcere rampen. Hertil kommer at kravene (de nutidige) til rampens hældningsgrad ikke alene sigter til vanskeligheder med at komme op ad rampen. Nedkørslen kan udgøre en vis fare bortset fra at det kan opfattes som ydmygende for en bevægelseshandicappet med sin kørestol at skulle 'suse' ud i forhallen ved nedkørslen med relativt høj hastighed. Jeg bemærker hertil at der ikke ved det sted hvor nedkørslen påbegyndes, umiddelbart ses at være mulighed for (på en værdig måde) at tilkalde vagtpersonale til hjælp. Også på den baggrund henstiller jeg til Århus Kommune – eventuelt sammen med Kulturarvsstyrelsen – på ny at overveje hvorledes adgangsforholdene her kan gøres acceptable for bevægelseshæmmede.'

Århus Kommune har i brevet af 27. september 2005 oplyst at det ovennævnte skitseprojekt/forhandlingsoplæg til Kulturarvsstyrelsen bl.a. omfatter udjævning af rampen i trafikhallen.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer orientering om hvad der videre sker.

Ad punkt 4.3.2. Skranke/ modtagelsesområde i Kommune Information og Hovedkassen

I den endelige rapport henstillede jeg til kommunen at foretage ændringer i skranke/modtagelsesområdet i Kommune Information og Hovedkassen der gjorde det muligt for kørestolsbrugere f.eks. at udfylde papirer og betjene en dankortterminal på tilfredsstillende vis.

Århus Kommune har i brevet af 27. september 2005 oplyst at spørgsmålet om skranken og højde til en skrivepult indgår i det omtalte skitseprojekt/forhandlingsoplæg til Kulturarvsstyrelsen.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer orientering om hvad der videre sker.

Ad punkt 4.4. Byrådssalen

I den endelige rapport henstillede jeg til kommunen at løse problemet med adgang til byrådssalen.

Århus Kommune har i brevet af 27. september 2005 oplyst at der udarbejdes et skitseprojekt med henblik på etablering af ændret adgangsforhold mellem vandrehal og byrådssalen. Der sigtes mod at etablere ligeværdig adgang mellem de to lokaler ved hjælp af en liftløsning (pris 300.000 kr.).

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer underretning om hvad der videre sker.

Ad punkt 4.5.1. Elevator i rådhushallen

I opfølgingsrapport af 31. januar 2005 anførte jeg følgende:

Jeg bekræfter at det efter min opfattelse – omstændighederne taget i betragtning – er tilstrækkeligt at dørbredden i en af rådhusets elevatorer har en tilfredsstillende bredde der gør det muligt for kørestolsbrugere at kunne komme frem til alle etager i rådhuset.

Jeg er opmærksom på at det ikke er muligt at ombygge elevatorstolene i trafikhallen således at der herved opnås tilfredsstillende forhold. Jeg er også opmærksom på at udgifterne hertil er af en sådan størrelse at det ikke kan afholdes inden for forvaltningens almindelige driftsbudget. Jeg har således forståelse for at etablering af tilfredsstillende forhold kræver en særskilt anlægsbevilling, og at beslutning om noget sådant må overvejes i forbindelse med overvejelser om realisering af andre udgiftskrævende ønsker.

Jeg går imidlertid ud fra at Århus Kommune er enig i at det er påtrængende at der sker denne forbedring af adgangsforholdene til meget store dele af rådhusets lokaler, og at gennemførelsen af et sådant projekt vil have væsentlig betydning ikke blot for besøgende til rådhuset og ansatte på rådhuset, men også som et led i understregningen af betydningen af projektet 'Tilgængelighed for alle i Århus Kommune' og udmøntningen af projektet.'

Århus Kommune har i brevet af 27. september 2005 oplyst at et skitseprojekt om etablering af elevatoranlæg centralt placeret i forhold til hovedindgangen af trafikpladsen er under udarbejdelse (pris 200.000 kr.).

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer underretning om hvad der videre sker.

Ad punkt 4.5.2. Elevator ved indgangen på Park Allé

I opfølgingsrapporten af 31. januar 2005 anførte jeg følgende:

'Ved indgangen til Park Allé er yderligere en elevator som fører op til rådhusets 2. etage. Herudover er der ved rådhusårnet tre elevatorer. To af disse fører til 5. etage, den sidste fører helt op i tårnet.

Tilkaldeknappen til elevatoren ved indgangen på Park Allé er placeret til venstre for elevatordøren på væggen. Knappens nøjagtige højde blev ikke opmålt i forbindelse med inspektionen, men den er placeret lidt højere end håndtaget til elevatorens dør.

Døren til elevatoren er tung og åbner udad. Der er ikke monteret tilbagetrækshåndtag, og den tilstede værende kørestolsbruger kunne ikke ved egen hjælp lukke døren bag sig. Det blev oplyst at døren kan indstilles til at lukke automatisk.

Betjeningspanelet i elevatoren er lodret og er udformet i messing. Panelet er placeret forholdsvis tæt ved elevatorens ene hjørne. Den øverste knap er placeret i en højde af ca. 150 cm fra gulvet. Panelet er forsynet med etageangivelse i tal. Tallene er nedfældet som profiltal og vil formentlig kunne håndlæses af blinde og svagsynede da angivelserne er enkelte tal henholdsvis teksten 'Stop' og 'Hjælp'. Etageknapperne og knapperne for 'Stop' og 'Hjælp' er ophøjede.

Elevatoren er beklædt med mørkt lakeret træ indvendigt og er oplyst af en sparepære uden skærm.

Jeg henviste til at Dansk Center for Tilgængelighed anbefaler at betjeningsknapper der tilkalder elevatorer, bør sidde i ca. en meters højde på væggen ved siden af elevatordøren. Denne elevator lever for så vidt angår betjeningspanelet og tilkaldeknappen, ikke op til de krav der i dag følger af bygningsreglementet, eller til de nævnte krav i DS 3028:2001 og Dansk Center for Tilgængeligheds anbefalinger. På grund af bygningens opførelsestidspunkt og karakteren af den nævnte standard er der ikke tale om ulovlige forhold. Det er imidlertid meget utilfredsstillende at elevatorforholdene i rådhuset i en by af Århus' størrelse i praksis afskærer en stor gruppe handicappede fra at bevæge sig rundt i rådhuset ved egen hjælp eller væsentligt vanskeliggør sådan bevægelse. Jeg henstillede på denne baggrund til kommunen at gennemgå elevatorens betjeningspaneler med henblik på at sikre at panelerne le-

ver op til de nævnte krav. Jeg bad om underretning om hvad min henstilling gav anledning til.

Jeg gik desuden ud fra at kommunen ville indstille døren således at den lukker automatisk.

Belysningen i elevatoren er helt utilstrækkelig, og elevatoren er efter min opfattelse ubehagelig mørk selv for personer med normalt syn. Jeg gik ud fra at kommunen vil installere en mere hensigtsmæssig belysning. Jeg bad om underretning om hvad min henstilling gav anledning til.

Århus Kommune har oplyst at kommunen vil vurdere betjeningspanelernes udformning og placering, og såfremt det er muligt, vil der blive integreret virkemidler der gør betjeningspanelerne lettere at håndaflese.

Kommunen vil etablere dørlukkere på yderdørene såfremt det er muligt.

Jeg har noteret mig det oplyste, og jeg udbeder mig underretning om hvad der videre sker vedrørende disse spørgsmål – også vedrørende spørgsmålet om forbedring af belysning som Århus Kommune ikke har forholdt sig til i brevet af 20. december 2004.'

I brevet af 27. september 2005 er elevatoren ved indgangen på Park Allé ikke specifikt omtalt. Det er uklart for mig hvad der eventuelt er foretaget, og hvad der eventuelt vil blive foretaget.

Jeg anmoder Århus Kommune om at oplyse herom.

Ad punkt 4.6.2. Trappen til Turist Århus

I den endelige rapport bad jeg kommunen om at oplyse om eventuelle planer for markering med kontrastfarve på trinfor kanter af trappen til Turist Århus.

Århus Kommune har i brevet af 27. september 2005 oplyst at spørgsmålet om markering med kontrastfarve på trappefor kanterne indgår i det omtalte skitseprojekt/forhandlingsoplæg til Kulturarvsstyrelsen.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer underretning om hvad der videre sker.

Ad punkt 4.7. Gangarealer

I den endelige rapport henstillede jeg at lysforholdene i gangarealerne blev gennemgået.

Århus Kommune har i brevet af 27. september 2005 oplyst at der er sket en forhøjelse af lysstyrken.

Jeg tager det oplyste til efterretning.

Ad punkt 4.8.2. Handicapoiletet på parterreetagen

I den endelige rapport henstillede jeg at handicapoiletets indretning blev ændret så det i videst muligt omfang blev bragt i overensstemmelse med anbefalingerne fra Dansk Standard om indretning af handicapoiletter.

Århus Kommune har oplyst at der er etableret større vendediameter på handicapoiletet.

Jeg tager det oplyste til efterretning.

Århus Kommune har i brevet af 27. september 2005 oplyst at der på forpladsen er etableret et tilkald på gelænderet ved handicap-parkeringspladsen, og at kommunen vil foretage en kortlægning af tilgængeligheden generelt til de kommunale administrationsbygninger.

Jeg har noteret mig det oplyste.

5. Opfølgning

Jeg beder Århus Kommune om at sende de udtalelse mv. som jeg har bedt om, direkte til mig.

6. Underretning

Denne opfølgingsrapport sendes til Århus Kommune, Dansk Lige Center for Tilgængelighed, Center for Ligebehandling af Handi-

cappede, Erhvervs- og Byggestyrelsen og Folketingets Retsudvalg.”

Ombudsmanden modtog herefter breve af 2. november 2005 og 16. februar, 2. marts, 26. april og 19. juni 2006 fra Århus Kommune samt brev af 10. maj 2006 fra Kulturarvsstyrelsen.

I en opfølgingsrapport nr. 3 af 5. juli 2006 meddelte inspektionschefen herefter på ombudsmandens vegne følgende:

”Ad punkt 3. Generelle forhold vedrørende Århus Kommune og rådhuset

I den endelige rapport opfordrede jeg Århus Kommune til – ud over de specifikke forhold som var behandlet i rapporten – at foretage en mere systematisk gennemgang af rådhuset med henblik på at afdække og om muligt at afhjælpe de åbenbare tilgængelighedsproblemer der er i rådhuset.

Århus Kommune har i brev af 12. april 2005 oplyst at kommunen har foretaget en systematisk gennemgang af rådhuset med henblik på at kortlægge de behov for ændringer der måtte være af hensyn til bevægelseshæmmede og i øvrigt ansatte og besøgende med et handicap. Arbejdet hermed er blevet forestået af en arbejdsgruppe med deltagelse af Dansk Center for Tilgængelighed, Stadsarkitektens Kontor og Ejendomsforvaltningen.

I brev af 27. september 2005 oplyste Århus Kommune at kortlægningen nu var gennemført og forelå i en kladde. Århus Kommune oplyste endvidere at Dansk Center for Tilgængelighed var inviteret til en drøftelse af det videre forløb, og at kommunen havde til hensigt at anvende de indsamlede data i relation til Dansk Standards mærkningsordning.

I brevet af 2. november 2005 har Århus Kommune oplyst at der fortsat arbejdes på Dansk Standards mærkningsordning. Århus Kommune har endvidere anført at kommunen ikke er bekendt med at et lignende arbejde har været udført tidligere, og at Århus

Kommunes indsats derfor må betragtes som pionerarbejde.

Århus Kommune har oplyst at jeg tidligst kan påregne en tilbagemelding primo 2007.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer yderligere orientering i starten af 2007.

Ad punkt 4.1.1 og 4.1.2.

Handicapparkeringspladsen ved hovedindgangen på Rådhuspladsen og ved indgangen på Park Allé

Jeg gik i den endelige rapport ud fra at Århus Kommune ville overveje eventuelle muligheder for at udjævne belægningen fra handicapparkeringspladserne til indgange-
ne.

Århus Kommune oplyste i brev af 27. september 2005 at et skitseprojekt/forhandlingsoplæg som bl.a. omfatter opretning af brosten ved forpladsen og ved tårnindgangen, var under forberedelse til Kulturarvsstyrelsen. I brevet af 2. november 2005 oplyste Århus Kommune at forslaget til ændret belægning på handicapparkeringspladserne var til udtalelse hos Kulturarvsstyrelsen. Den 16. februar 2006 har Århus Kommune meddelt at Kulturarvsstyrelsen ser positivt på bl.a. ændret belægning ved handicapparkeringspladsen ved tårnindgangen, men at et endeligt tilsagn afventede en nærmere detailprojektering.

I brevet af 26. april 2006 har Århus Kommune oplyst at Ejendomsforvaltningen påregner at have Kulturarvsstyrelsens godkendelse før sommerferien 2006, og at arbejdet agtes igangsat i løbet af august måned 2006.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer yderligere underretning vedrørende dette spørgsmål.

Ad punkt 4.2.1. Hovedindgangen

I den endelige rapport henstillede jeg at kommunen undersøgte mulighederne for at gøre døren lettere at åbne.

I min opfølgingsrapport nr. 2 skrev jeg at Århus Kommune havde oplyst at Ejendoms-

forvaltningen fra 'handicappuljen' havde fået bevilget 575.000 kr. til bl.a. undersøgelsen og udarbejdelsen af skitseprojektet til ændret dørindretning ved hovedindgang og tårnindgang.

I brevet af 2. november 2005 har Århus Kommune gjort opmærksom på at Ejendomsforvaltningen har fået bevilget 75.000 kr. til skitseprojektering af en ændret dørindretning ved hovedindgang og tårnindgang, og ikke 575.000 kr. som jeg havde angivet. Min angivelse af 575.000 kr. henviste til hele den bevilling fra 'handicappuljen' som skulle bruges til blandt andet denne skitseprojektering.

Jeg har noteret mig at der alene er afsat 75.000 kr. til skitseprojektet.

Århus Kommune oplyser endvidere at skitseprojekteringen forventes afsluttet ultimo indeværende år.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer yderligere underretning herom.

I opfølgingsrapporten af 31. januar 2005 anførte jeg følgende om rampen fra trafikhallen op til rådhushallen:

'Jeg har ikke præcist kendskab til rampens hældning, men jeg husker den – og har noteret den – som en meget stejl rampe. For bevægelseshæmmede (f.eks. kørestolsbrugere) er det af afgørende betydning så vidt muligt at være selvhjulpne og ikke skulle anmode om hjælp til at færdes. Specielt ved dette centrale adgangssted til rådhusets lokaler – der også fører til byrådssalen – er det efter min opfattelse meget problematisk (blot) at henvise til at der er personale til stede som kan tilkaldes, og som er indstillet på at yde hjælp til bevægelseshæmmede til at forcere rampen. Hertil kommer at kravene (de nutidige) til rampens hældningsgrad ikke alene sigter til vanskeligheder med at komme op ad rampen. Nedkørslen kan udgøre en vis fare bortset fra at det kan opfattes som ydmygende

for en bevægelseshandicappet med sin kørestol at skulle 'suse' ud i forhallen ved nedkørslen med relativt høj hastighed. Jeg bemærker hertil at der ikke ved det sted hvor nedkørslen påbegyndes, umiddelbart ses at være mulighed for (på en værdig måde) at tilkalde vagtpersonale til hjælp. Også på den baggrund henstiller jeg til Århus Kommune – eventuelt sammen med Kulturarvsstyrelsen – på ny at overveje hvorledes adgangsforholdene her kan gøres acceptable for bevægelseshæmmede.'

Århus Kommune har i brev af 27. september 2005 oplyst at det ovennævnte skitseprojekt/forhandlingsoplæg til Kulturarvsstyrelsen bl.a. omfatter udjævning af rampen i trafikhallen. I brevet af 16. februar 2006 har Århus Kommune oplyst at Kulturarvsstyrelsen har anset det for umuligt at ændre ved rampen i trafikhallen, at rampen ganske vist er ret stejl, men at Kulturarvsstyrelsen har vurderet at der altid vil være hjælp at hente idet rampen er placeret umiddelbart ved siden af vagtlogen. Århus Kommune har under henvisning hertil oplyst at kommunen ikke kan træffe foranstaltninger til at afhjælpe den manglende standard i tilgængelighedsforholdene her.

Det fremgår af korrespondancen mellem Århus Kommune og Kulturarvsstyrelsen, som jeg har modtaget efter anmodning, at Kulturarvsstyrelsen i et brev af 30. januar 2006 til Århus Kommune bl.a. har anført følgende:

'Kulturarvsstyrelsen finder derimod ikke, at rampen fra hovedindgangsniveauet i hallen til det øvrige niveau i etagen kan forlænges, uden at rampen vil være til gene for gående og rådhusbetjentens adgang til skranken. Rampen er desværre ret stejl, men det vurderes, at der her altid vil være hjælp at hente, idet rampen er placeret umiddelbart ved siden af rådhusbetjentens skranke.'

Århus Kommune anførte som nævnt i brevet af 16. februar 2006 at Århus Kommune derfor ikke kunne træffe foranstaltninger til

at afhjælpe den manglende standard i tilgængelighedsforholdene på dette punkt.

I brev af 27. marts 2006 skrev jeg bl.a. følgende til Kulturarvsstyrelsen:

'Af de akter som jeg har modtaget med Århus Kommunes brev af 2. marts 2006, fremgår det at Århus Kommune i brev af 15. december 2005 til Kulturarvsstyrelsen har anført at længden af rampen skal være ca. 7 meter hvis den skal opfylde de gældende krav.

...

I min rapport af 9. juli 2004 henstillede jeg til Århus Kommune 'at udjævne hældningen, f.eks. ved at forlænge rampen'. Jeg henstillede således ikke at rampen blev forlænget til ca. 7 meter hvilket er nødvendigt for at opnå en hældning på 1:20.

...

Om det som Kulturarvsstyrelsen har anført om 'at der her altid vil være hjælp at hente', henviser jeg til det som jeg har anført i min opfølgingsrapport af 31. januar 2005.'

Jeg bad Kulturarvsstyrelsen om at oplyse om styrelsens afgørelse var udtryk for den opfattelse at der ikke kunne foretages nogen form for udjævning af rampen. Jeg bad endvidere Århus Kommune og Kulturarvsstyrelsen oplyse om placeringen af en mindre stejl rampe et andet sted i trafikhallen havde været overvejet.

I brevet af 26. april 2006 oplyste Århus Kommune at Ejendomsforvaltningen bearbejdede detailprojektet vedrørende etablering af en rampe langs facaden. Såfremt Kulturarvsstyrelsen godkendte projektet, ville dette blive søgt realiseret. Århus Kommune fremsendte herefter et forslag til Kulturarvsstyrelsen om etablering af en ny rampe i trafikhallen mellem to søjler parallelt med gulvets mosaikmønster.

Den 10. maj 2006 har Kulturarvsstyrelsen truffet afgørelse om at den eksisterende rampe i trafikhallen kan fjernes, og samtidig har Kulturarvsstyrelsen givet tilladelse til at der kan opføres en ny og længere rampe. Kulturarvsstyrelsen har anført at den nye rampe

ikke kan blive optimal med hensyn til længde og hældning, men at den foreslåede rampe vil være en forbedring i forhold til den eksisterende, og at den foreslåede placering er acceptabel i forhold til stedets fredningsværdier og funktioner i hallen.

Århus Kommune har i brev af 19. juni 2006 oplyst at rampen vil blive etableret i løbet af efteråret 2006.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer underretning når rampen er taget i brug.

Ad punkt 4.3.2. Skranke/ modtagelsesområde i Kommune Information og Hovedkassen

I den endelige rapport henstillede jeg til kommunen at foretage ændringer i skranke/modtagelsesområdet i Kommune Information og Hovedkassen der gjorde det muligt for kørestolsbrugere f.eks. at udfylde papirer og betjene en dankortterminal på tilfredsstillende vis.

Århus Kommune har i brev af 27. september 2005 oplyst at spørgsmålet om skranken og højde til en skrivepult indgår i det omtalte skitseprojekt/forhandlingsoplæg til Kulturarvsstyrelsen. I brevet af 2. november 2005 oplyste Århus Kommune at forslag til udformning og placering af en højdejusterbar skrivepult var til udtalelse hos Kulturarvsstyrelsen.

Jeg har ikke siden hørt noget om denne del af sagen. Jeg beder om nærmere oplysninger om det videre forløb vedrørende dette spørgsmål.

Ad punkt 4.4. Byrådssalen

I den endelige rapport henstillede jeg til kommunen at løse problemet med adgang til byrådssalen.

Århus Kommune oplyste i brev af 27. september 2005 at der ville blive udarbejdet et skitseprojekt med henblik på etablering af ændret adgangsforhold mellem vandrehal og byrådssalen. Der sigtedes mod at etablere

ligeværdig adgang mellem de to lokaler ved hjælp af en liftløsning (pris 300.000 kr.). Århus Kommune oplyste i brevet af 2. november 2005 at forslag til indretning af en handi-caplift eller lignende drøftedes med Kulturarvsstyrelsen. I brevet af 16. februar 2006 har Århus Kommune anført at kommunen tidligere har oplyst at kørestolsbrugere vil få anvist en plads i selve byrådsalen såfremt de ønsker at overvære et byrådsmøde. Det vil under respekt af enkelte forhold være muligt at etablere en rampe langs facaden. Ejendomsforvaltningen ville udarbejde et detailprojekt og søge Kulturarvsstyrelsens godkendelse. Det er endvidere anført at Kulturarvsstyrelsen anser det for umuligt at ændre adgangsforholdene til tilhørerlogen i byrådsalen. Århus Kommune har anført at den derfor ikke kan træffe foranstaltninger til at afhjælpe den manglende standard i tilgængelighedsforholdene her.

I brev af 22. februar 2006 bad jeg som nævnt om at modtage brevvekslingen mellem Kulturarvsstyrelsen og Århus Kommune.

Det fremgår heraf at Kulturarvsstyrelsen i et brev den 30. januar 2006 til Århus Kommune bl.a. har anført følgende:

'Adgangen til Byrådsalen ... kan ske på to måder – enten ved etablering af et liftanlæg gemt under trappen eller etablering af en permanent rampe. Liften har den ulempe, at den ved drift spærrer adgangen til salen, mens rampen vil blive meget lang. De to muligheder blev drøftet på stedet, og styrelsen er af den opfattelse, at det ikke vil være umuligt at opbygge en rampe langs vinduesvæggen. Det vil kræve en omhængsling af døren til salen og en sammenhæng med gulvbelægningen, der i øjeblikket er skjult under et fast tæppe. Det kunne være en anledning til at etablere en løsning med en tæppeløber som oprindeligt i forrummet, og styrelsen indgår gerne i dialog med kommunen om en mulig udformning. Det anses for umuligt at skabe adgang til balkonen.'

I brev af 26. april 2006 oplyste Århus Kommune at Ejendomsforvaltningen bearbejdede detailprojektet vedrørende etablering af en rampe langs facaden. Såfremt Kulturarvsstyrelsen godkendte projektet, ville dette blive søgt realiseret.

Jeg har ikke siden hørt noget om denne del af sagen. Jeg beder om oplysning om hvad udtalelsen i Kulturarvsstyrelsen har givet anledning til.

Ad punkt 4.5.1. Elevator i rådhushallen

I opfølgingsrapport nr. 2 anførte jeg følgende:

'Århus Kommune har i brevet af 27. september 2005 oplyst at et skitseprojekt om etablering af elevatoranlæg centralt placeret i forhold til hovedindgangen af trafikpladsen er under udarbejdelse (pris 200.000 kr.).'

I brevet af 2. november 2005 har Århus Kommune oplyst at Ejendomsforvaltningen, hvis det er muligt, har til hensigt at etablere en centralt placeret elevator i rådhuset, og at skitseprojektet om elevatoren forventes færdigt ultimo indeværende år (2006). I brevet af 16. februar 2006 har Århus Kommune videre oplyst at Kulturarvsstyrelsen mener at en ny elevator efter al sandsynlighed vil kunne placeres bag de tre eksisterende elevatorer i rådhushallen. Et endeligt tilsagn måtte afvente en nærmere detailprojektering, og Kulturarvsstyrelsen har ikke taget stilling til om andre foreslåede placeringer kan anvendes. Det blev dog oplyst at Århus Kommune havde ladet udarbejde et skitseprojekt der viser at en placering bag de tre eksisterende elevatorer har voldsomme økonomiske konsekvenser. Århus Kommune har derfor ønsket at vurdere skitseprojektet nærmere og senere vende tilbage med en tilkendegivelse af om forslaget kan realiseres.

I brevet af 26. april 2006 har Århus Kommune igen konstateret at etableringen af en ny elevator vil blive særdeles omkostningskrævende. Skitseprojektet vil derfor fortsat i nogen tid være genstand for overvejelser, og

såfremt overvejelserne falder positivt ud, vil forvaltningen søge midler til projektets gennemførelse. Det kan tidligst ske i foråret 2007 i forbindelse med udmøntning af midler fra anlægsreserven, og forvaltningen forventer at vende tilbage senest medio 2007 med en tilkendegivelse af hvorvidt projektet kan realiseres.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer denne yderligere underretning.

Århus Kommune oplyste i brevet af 2. november 2005 at Ejendomsforvaltningen ikke agtede at foretage ombygning af de to eksisterende elevatoranlæg. Ejendomsforvaltningen oplyste at problematikken om rådhusets elevatorer bliver vurderet samlet i forbindelse med etableringen af det nye elevatoranlæg.

Jeg har noteret mig det oplyste og gør i den forbindelse opmærksom på at jeg i opfølgingsrapport nr. 1 var opmærksom på at det ikke er muligt at ombygge elevatorstolene i trafikhallen således at der kan opnås tilfredsstillende forhold.

Ad punkt 4.5.2. Elevator ved indgangen på Park Allé

I opfølgingsrapport nr. 2 anførte jeg følgende:

‘I brevet af 27. september 2005 er elevatoren ved indgangen på Park Allé ikke specifikt omtalt. Det er uklart for mig hvad der eventuelt er foretaget, og hvad der eventuelt vil blive foretaget.

Jeg anmoder Århus Kommune om at oplyse herom.’

I brevet af 2. november 2005 oplyste Århus Kommune at der beklageligvis måtte foreligge en misforståelse idet fredningsdeklarationer forhindrede at der blev etableret automatisk døråbning ved elevatoren ved indgangen på Park Allé i forbindelse med den seneste ombygning. Århus Kommune har videre anført at den justeringsmulighed som

jeg omtaler i opfølgingsrapporten, ikke eksisterer.

I opfølgingsrapport nr. 1 anførte jeg følgende:

‘Døren til elevatoren er tung og åbner uad. Der er ikke monteret tilbagetrækshåndtag, og den tilstedeværende kørestolsbruger kunne ikke ved egen hjælp lukke døren bag sig. Det blev oplyst at døren kan indstilles til at lukke automatisk ...

... Jeg gik desuden ud fra at kommunen ville indstille døren således at den lukker automatisk ...

... Kommunen vil etablere dørlukker på yderdørene såfremt det er muligt.’

Jeg beder om underretning om hvorvidt fredningsdeklarationerne forhindrer at der monteres tilbagetrækshåndtag i elevatoren. Jeg beder desuden om at få tilsendt de fredningsdeklarationer som Århus Kommune henviser til i brevet af 2. november 2005.

Hvad angår etablering af tilkaldeknop i elevatoren, anførte Århus Kommune i brev af 16. februar 2006 at Ejendomsforvaltningen ville udarbejde et detailprojekt og søge Kultur- og Sæsonstyrelsens godkendelse på dette punkt. I brev af 26. april 2006 har Århus Kommune oplyst at Ejendomsforvaltningen har løst det transmissionstekniske ved installationen, men at der stadig afventes godkendelse af forslag til trykknappens placering og udformning før implementering kan ske.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer underretning om hvad der videre sker.

Ad punkt 4.6.2. Trappen til Turist Århus

I den endelige rapport bad jeg kommunen om at oplyse om eventuelle planer for markering med kontrastfarve på trinforanter på trappen til Turist Århus.

Århus Kommune har i brevet af 27. september 2005 oplyst at spørgsmålet om mar-

kering med kontrastfarve på trappeforkanterne indgår i det omtalte skitseprojekt/forhandlingsoplæg til Kulturarvsstyrelsen.

Jeg har ikke siden hørt noget om denne del af sagen. Jeg beder om oplysning om hvad udtalelsen i Kulturarvsstyrelsen har givet anledning til.

5. Opfølgning

Jeg beder Århus Kommune om at sende de oplysninger mv. som jeg har bedt om, direkte til mig.

6. Underretning

Denne opfølgingsrapport sendes til Århus Kommune, Dansk Center for Tilgængelighed, Center for Ligebehandling af Handicappede, Erhvervs- og Byggestyrelsen, Kulturarvsstyrelsen og Folketingets Retsudvalg.”

Beretningens registre

Registre i beretningen

Hovedregister s. 971ff

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. 970, 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. 991ff

Stikordsregistret er et hjælperegister til hovedregistret. De enkelte stikord udgør kun en henvisning, og det er ikke alle juridiske begreber der er indeholdt i stikordsregistret.

Registre på internettet

Lovregister

Lovregistret findes i Folketingets Ombudsmands database i Retsinformation på følgende adresse:
www.retsinfo.dk/fo/fo.htm

Hovedregister/ sagsregister

Hovedregistret og *sagsregistret* er sammenskrevet og findes på ombudsmandens hjemmeside. Registret indeholder sager fra 1989 og frem og findes på følgende adresse:
www.ombudsmanden.dk/udtalelser/hovedregister

Stikordsregister

Stikordsregistret findes på hjemmesiden i samme form som det er trykt her i beretningen. Registret findes på følgende adresse:
www.ombudsmanden.dk/stikordsregister

Hovedregisteroversigt

EMNER	SIDE
ALMINDELIGE EMNER	971
AFGIFTER	971
AFTALER	971
ANSÆTTELSES- OG ARBEJDSRET	972
ARVERET	972
BOLIGRET	972
EJENDOMSRET	973
ENTREPRISERET	973
ERHVERVSRET	973
ERSTATNING UDEN FOR KONTRAKTFORHOLD	973
FAMILIERET	975
FOGEDRET	975
FORSIKRING	975
FORVALTNINGSRET	976
FÆRDELSRET	978
FÆRØERNE OG GRØNLAND	979
IMMATERIALRET	979
INTERNATIONAL RET	980
KAUTION OG GARANTI	980
KONKURS- OG ANDEN INSOLVENSRET	980
KØB	980
LANDBRUG MV.	981
LEJE AF FAST EJENDOM	981
LEJE, BRUGSRET OG FORVARING VEDRØRENDE LØSØRE	982
MARKEDSRET	982
MILJØRET	982
PANT OG TILBAGEHOLDSRET	982
PENGEVÆSEN MV.	983
PERSONSPØRGSMÅL	983
PRESSE OG RADIO	983
RETSPLEJE	984
SELSKABSRET	986
SKATTER	986
SKIFTERET	987
STATSFORFATNINGSRET	987
STRAFFERET	987
SØFART	988
TINGLYSNING	989
TRANSPORT OG KOMMUNIKATION	989
VEJE OG VAND	989

Hovedregister

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

Almindelige emner

1. Lovfortolkning	
1.1 Analogi og modsætnings- slutning, se også Forvaltningsret 1.2	
1.2 Motiver	195
1.9 Andre spørgsmål	
2. Passivitet (herunder undladt reklamation)	
3. Bevis	409
4. Retssædvane	
9. Andre spørgsmål	

Afgifter

1. Retsafgifter	
2. Stempelafgifter	
3. Arve- og gaveafgifter	
4. Told	
5. Moms	
6. Forbrugsafgifter	
7. Tinglysning, se Tinglysning 7	
9. Andre afgifter Førstegangsaf- gift, se Boligret 2.4; Realrente- afgift, se Skatter 1.4; Registreringsafgift, se Færdsels- ret 2; Renteafgift, se Skatter 1.6; Tinglysningsafgift, se Tinglys- ning 7.	

Aftaler

1. Indgåelse	
1.1 Tilbud	
1.2 Accept	
1.3 Stiltiende løfte	
1.4 Standardvilkår	
1.5 Kontraheringspligt	
1.6 Tilbagetrædelsesret (Fortrydel- sesret)	
1.7 Gaver	

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

2. Gyldighed	
2.1 Formkrav	
2.2 Ugyldighedsgrunde	
22.1 Falsk og forfalskning	
22.2 Inhabilitet	
222.1 Umyndighed	
222.2 Fornuftsmangel	
22.3 Tvang	
22.4 Svig	
22.5 Udnyttelse	
22.6 Viljemangel og forvanskning af viljeserklæring	
22.7 Stridende mod almindelig hæ- derlighed	
22.8 Generalklausul	
22.9 Forudsætninger	
3. Særlige aftaleforhold	
3.1 Proforma	
3.2 Omgåelse	
3.3 Konkurrenceklausul, se også Ansættelses- og arbejdsret 2.6	
3.4 Konventionalbod	
4. Fortolkning og udfyldning	
5. Forbrugerftaler. Forbruger- begrebet	
6. Tredjemandsaftaler	
7. Aftaler indgået ved mellem- mand	
7.1 Fuldmagt	
7.2 Kommission	
7.3 Mæglere	
7.4 Agenter, bude og andre mellemmand	
8. Tjenesteydelser, se også Er- hvervsret 2.2	
9. Andre spørgsmål	

Hovedemne underemne	Side
Ansættelses- og arbejdsret	
1. Tjenestemænd	
1.1 Ansættelse og ansættelsesvilkår	
1.2 Pligter - Afsked	598
1.3 Pension	
1.9 Andre spørgsmål	258 369 385 547
2. Funktionærforhold	
2.1 Funktionærbegrebet	
2.2 Ansættelse og ansættelsesvilkår	
2.3 Sygdom	
2.4 Misligholdelse	
24.1 Tilsidesættelse af arbejdsinstrukser	
24.2 Udeblivelse	
24.3 Spiritusnydelse	
24.9 Andet	
2.5 Lønspørgsmål	
2.6 Konkurrenceklausuler	
2.7 Opsigelse, bortvisning eller bortgang	
2.9 Andre spørgsmål	
3. Medhjælpere	
4. Erhvervsuddannelser	
5. Ferie	
6. Pension (bortset fra tjenestemandspension)	
7. Kollektiv arbejdsret	
7.1 Kollektive aftaler	
7.2 Arbejdsstandsning og arbejdsstridigheder	
8. Arbejds miljø	
9. Andre spørgsmål	
9.1 Lønmodtagernes Garantifond, se også Konkurs 24.2	
9.2 Retsstilling ved virksomhedsoverdragelse	
9.9 Andre ansættelsesforhold	499

Hovedemne underemne	Side
Arveret	
1. Arv efter loven	
2. Testamentsarv	
2.1 Oprettelse	
2.2 Indhold og fortolkning	
2.3 Tilbagekaldelse. Gensidige testamenter	
3. Uskiftet bo	
4. Arveafkald, arveforskuud, arvepagter	
5. Båndlæggelse	
6. Døds gaver	
7. Borteblevne	
8. Afgift , se Afgifter 3	
9. Andre spørgsmål	
Boligret	
1. Lejeboliger	
1.1 Almennyttige boligselskaber	
1.2 Private boligselskaber mv.	
1.3 Ungdomsboliger	
1.4 Ældreboliger	
1.9 Andre spørgsmål	
2. Ejerlejligheder	
2.1 Opdeling	
2.2 Foreningsforhold	
2.3 Råden over ejerlejligheden	
23.1 Salg	
23.2 Arv, ægteskabs- og samlivsophør o.l.	
23.3 Pantsætning	
23.4 Retsfølgning	
2.4 Skatter og afgifter	
2.9 Andre spørgsmål	
3. Andelsboliger	
3.1 Stiftelse af andelsboligforeninger	
3.2 Foreningsforhold	
3.3 Råden over andelslejligheden	
33.1 Salg	

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

33.2	Arv, ægteskabs- og samlivsophør o.l.	
33.3	Pantsætning	
33.4	Retsforfølgning	
3.4	Skat	
3.9	Andre spørgsmål	153
4.	Andre boligfællesskaber	
5.	Byfornyelse (Sanering)	
9.	Andre spørgsmål	

Ejendomsret

(se også Landbrug, Selskabsret, Statsforfatningsret, Tinglysning mv.)

1. Fast ejendom

1.1	Matrikelspørgsmål
1.2	Inddæmning. Kystforhold. Diger. Øer
1.9	Andre spørgsmål, herunder hævd
2. Løsøre	
2.1	Beskyttelse over for overdragere kreditorer
2.2	Ejendomsforbehold
2.3	Konsignation
2.4	Andre spørgsmål om forhold til erhververens kreditorer
2.5	Andre spørgsmål om forhold til afledede aftaleerhververe
2.9	Andre spørgsmål

Entrepriseret

1. Licitation

1.1	Tilbud og accept
1.9	Andre spørgsmål
2. Entreprise	
2.1	Arbejdets omfang (ekstraarbejde)
2.2	Misligholdelse
2.3	Betaling, sikkerhed, insolvens
2.4	Dagbøder
2.5	Tvister
25.1	Syn og skøn, se også Retspleje 14.2

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

25.2	Voldgift, se også Retspleje 2.8
------	---------------------------------

9. Andre spørgsmål

Erhvervsret

(se også Markedsret)

1. Almindelige emner

1.1	Registre, se også 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	Liberala 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 lovhemmel

Hovedemne underemne	Side
142.1	Offentligt ansvar
142.2	Privat ansvar
1.5	Produktansvar
2.	Årsagsforbindelse og adækvans
2.1	Årsagsforbindelse
21.1	Beviskrav
21.2	Bevisbyrde
21.9	Andre spørgsmål
2.2	Adækvans
22.1	Tingsskade
22.2	Personskade
22.9	Andre spørgsmål
3.	Erstatningsberegning
3.1	Tingsskade
31.1	Værditab
31.2	Drifts- og 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

Hovedemne underemne	Side
3212.5	Regres
32.2	Lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser
32.3	Lov om arbejdsskadeforsikring, se også Forvaltningsret 261.1
32.9	Andre spørgsmål, herunder er- statningsposter før EAL.
3.3	Almindelig formueskade
4.	Generelle spørgsmål vedrø- rende erstatningskrav
4.1	Kravets beskyttelse og overfø- relse
41.1	Tingsskade
41.2	Personskade
4.2	Kravets forældelse, se Pengevæ- sen 5.8
4.3	Kravets forrentning
43.1	Tingsskade
43.2	Personskade
5.	Medvirken og egen skyld
6.	Flere erstatningsansvarlige
6.1	Forholdet over for skadelidte
61.1	Solidarisk ansvar
61.2	Undtagelser fra det solidariske ansvar
6.2	Forholdet mellem de solidarisk ansvarlige
62.1	Den almindelige regresregel (EAL § 25)
62.2	Særlovgivningen
7.	Ansvarsfrihed og ansvars- nedsættelse (bortset fra med- virken)
7.1	Nødværge
7.2	Nødret
7.3	Negotiorum gestio
7.4	Samtykke
7.5	Accept af risiko
7.6	Forsikrings betydning
7.7	Tilregnelighed og tilregnelse
9.	Andre spørgsmål

Hovedemne underemne	Side
Familielov	

- 1. Ægteskab**
 - 1.1 Ægteskabets indgåelse, herunder forlovelse
 - 1.2 Ægtefællers formueordning. Ægtepagter
 - 1.3 Ægteskabs opløsning (separation og skilsmisse)
 - 13.1 Separations- og skilsmissegrunde
 - 13.2 Separations- og skilsmissevilkår og ændring heraf
 - 132.1 Underholdsbidrag
 - 132.2 § 56-godtgørelse
 - 132.3 Retten til lejligheden
 - 132.4 Enkepension
 - 1.4 Fællesboskifte
 - 14.1 Fællesboets aktiver og passiver
 - 14.2 § 15, stk. 2-rettigheder
- 2. Samlivsforhold uden ægteskab**
- 3. Børn**
 - 3.1 Faderskab
 - 3.2 Adoption
 - 3.3 Forældremyndighed og samværsret
 - 33.1 Forældremyndighed
 - 33.2 Samværsret
 - 3.4 Børns forsørgelse
 - 3.5 Umyndighed og værgemål
- 9. Andre spørgsmål**

Fogedret

- 1. Udlæg**
 - 1.1 Grundlaget
 - 1.2 Fremgangsmåde
 - 1.3 Genstand
 - 1.4 Retsvirkning
- 2. Lønindeholdelse**
- 3. Arrest**
 - 3.1 Betingelser

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

- 3.2 Fremgangsmåde
- 3.3 Genstand
- 3.4 Retsvirkning
- 4. Tvangsauktion**
 - 4.1 Løsøre
 - 4.2 Fast ejendom
 - 42.1 Betingelser
 - 42.2 Afværgelse
 - 42.3 Forberedelse
 - 42.4 Gennemførelse
 - 42.5 Retsvirkning
 - 42.9 Andre spørgsmål
- 5. Fogedforbud**
 - 5.1 Betingelser
 - 5.2 Fremgangsmåde
 - 5.3 Indhold
 - 5.4 Retsvirkning
- 6. Krav på andet end penge**
 - 6.1 Børn
 - 6.2 Umiddelbare fogedforretninger
- 7. Appel**
- 9. Andre spørgsmål**

Forsikring

- 1. Forsikringsbegivenheden**
- 2. Opgørelse af skaden**
- 3. Nedsættelse eller bortfald af forsikringsydelsen**
 - 3.1 Urigtige risikoplysninger
 - 3.2 Fremkaldelse af forsikringsbegivenheden
 - 3.3 Fareforøgelse
 - 3.4 Sikkerhedsforskrifter
 - 3.5 Underforsikring
 - 3.9 Andre spørgsmål
- 4. Præmiebetaling**
- 5. Forsikring af tredjemandsinteresser**
- 6. Selskabets regreskrav**, se Erstatning uden for kontraktforhold 7.6

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

7. Andre spørgsmål vedrørende de enkelte forsikringsformer

7.1	Brandforsikring	
7.2	Vand- og tøjbrudsskadeforsikring	
7.3	Tyveri- og røveriforsikring	
7.4	Ansvarsforsikring. Se også Færdselsret 71.1	
7.5	Sø- og transportforsikring	
7.6	Garantiforsikring	
7.7	Livsforsikring	
7.8	Ulykkes-, syge- og begravelsesforsikring	
7.9	Anden forsikring. Arbejdsløshedsforsikring, se Forvaltningsret 261.5, Arbejdsskadeforsikring, se Forvaltningsret 261.1, Retshjælpsforsikring, se Retspleje 22.3.	

8. Gensidige forsikringselskaber

9. Andre spørgsmål

Forvaltningsret

1. Almindelige emner

1.1	Sagsbehandlingsspørgsmål	
11.1	Sagens rejsning mv.	
111.1	Sagsbegrebet	189
111.2	Initiativ til sagens rejsning	
111.3	Kompetence (herunder delegation)	
1113.1	Originær kompetence	415
1113.2	Intern delegation	
1113.3	Ekstern delegation	499
111.4	Habilitet mv.	
1114.1	Speciel habilitet	285
1114.2	Generel habilitet	
1114.3	Værdighedskrav mv.	
11.2	Sagens oplysning, tavshedspligt, offentlighed	

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

112.1	Sagens oplysning	
1121.1	Officialprincippet	105 153 170 178 215 223 317 322 336 347 415 434
1121.2	Privates oplysningspligt	
1121.3	Myndighedens oplysningspligt	153 223
1121.4	Høring	
1121.5	Enkelte sagsoplysningskridt	
112.2	Tavshedspligt	170 253 309 385
112.3	Myndighedens videregivelse af oplysninger	
1123.1	Inden for samme myndighed	
1123.2	Til anden myndighed	
112.4	Offentlighed	
1124.1	Dokumentoffentlighed, se også Forvaltningsret 113.4	334 589
11241.1	Undtagne sagstyper	253
11241.2	Undtagne dokumenter	165 299 485
11241.3	Undtagne oplysninger	141 170 253 285 465 485
1124.2	Projektoffentlighed	
1124.3	Mødeoffentlighed	578
1124.9	Andre former for offentlighed	165 309
11.3	Partsmedvirken	
113.1	Partsbegrebet	

Hovedemne underemne	Side	
113.2	Partsrepræsentation	
113.3	Partshøring	
1133.1	Ulovbestemt	258 369 547
1133.2	Lovbestemt	195 223 258 322 369
113.4	Partsaktindsigt, se også forvaltningsret 1124.1	
1134.1	Undtagne sagstyper	
1134.2	Undtagne dokumenter	
1134.3	Undtagne oplysninger	
11.4	Sagens afslutning	
114.1	Afgørelsesbegrebet	195 369 434
114.2	Den interne beslutnings-procedure	
114.3	Begrundelse	170 178 258 285 434 485
114.4	Klagevejledning	434
114.5	Bekendtgørelse og underretning	434 441 584
114.6	Formkrav	
1146.1	Skriftlighed	
1146.2	Formulering	
1146.9	Andre formkrav	
11.5	Særlige sagsbehandlings-spørgsmål	
115.1	Vejledning	178 223 415 589 591
115.2	Sagsbehandlingstid	241

Hovedemne underemne	Side	
115.3	God forvaltningsskik	309 369 578 584 591
115.4	Arkivering	409 474
11.9	Andre sagsbehandlings-spørgsmål	258 309 415 441
1.2	Hjemmelsspørgsmål	
12.1	Krav til hjemmelsgrundlaget	258 336 499 547
12.2	Fortolkning	105 427 499 600
12.3	Udfyldning	
123.1	Inddragelse af kriterier	336 357 425 507
123.2	Skønsafvejningen	
123.3	Proportionalitetsprincippet	507
123.4	Vilkår, procedurefordrejning	258
12.4	Administrativ praksis	427
1.3	Administrativ prøvelse mv.	
13.1	Rekurs	347 357 441 448
13.2	Specielt tilsyn, se også Forvaltningsret 3.5	
13.3	Remonstration og tilbagekal-delse, se også Skatter 6	527
1.4	Ombudsmandsprøvelse	598
1.5	Domstolsprøvelse	
2.	Enkelte forvaltningsområ-der	
2.1	Offentlig forsyningsvirksomhed	

Hovedemne underemne	Side
2.2 Personaleadministration, se også Ansættelses- og arbejdsret	385 507 547
2.3 Undervisning og forskning (herunder skoler)	369 385
2.4 Sundhedsvæsen, læger og syge- huse	170
2.5 Socialvæsen	
25.1 Social bistand	
251.1 Ydelser	
2511.1 Pengeydelser	434 441
2511.2 Hjælpebidler	427
2511.3 Tjenesteydelser	448
2511.9 Andre ydelser	427
251.2 Institutioner	
2512.1 Visitation	
2512.9 Andre spørgsmål	
251.3 Retlig regulering	
2513.1 Godkendelser	
2513.2 Forvaltningsaftaler	
2513.3 Tvangsindgreb	
2513.9 Andre spørgsmål	
251.4 Opkrævning	
25.2 Social pension	
25.3 Syge- og barseldagpenge	
25.9 Andre spørgsmål	
2.6 Andre tilskud til personer, se også Forvaltningsret 2.5	
261.1 Arbejdsskadeforsikring. Se også Erstatning uden for kontrakt- forhold 32.3	
261.2 Børnetilskud og familieydelse	
261.3 Uddannelsesstøtte	
261.4 Individuel boligstøtte	
261.5 Arbejdsløshedsforsikring	
261.6 ATP	
261.9 Andre spørgsmål	
2.7 Kultur	
2.9 Andre forvaltningsområder	

Hovedemne underemne	Side
29.1 Arbejdsformidling og arbejds- markedsuddannelser, se også Forvaltningsret 261.5	103
29.2 Totalforsvar	
292.1 Værnepligt og civilt arbejde	
292.2 Det militære forsvar	
292.3 Civilforsvaret og det civile be- redskab	
29.3 Erhvervsstøtte, se også Land- brug mv. 2	
29.4 Udenrigsforhold og udviklings- bistand, se også International ret 1 og 2	
29.5 Politi	
29.6 Udlændinge	
296.1 Opholds- og arbejdstilladelse	334 347
296.2 Udlevering og udvisning	
29.7 Kirken og kirkelige forhold	
29.9 Særlige forvaltningsområder	
3. Kommunale forhold	
3.1 Valg til kommunale organer	
3.2 Beslutningsproceduren i kom- munale organer	
3.3 De kommunale opgaver	
3.4 Kommunernes økonomi og budgetter, se også Statsforfat- ningsret 4	
3.5 Det kommunale tilsyn	153
3.9 Andre spørgsmål	

Færdselsret

- 1. Færdselslovens område**
- 2. Registrering af køretøjer**
- 3. Strafansvar**
 - 3.1 Færdselsloven
 - 31.1 Kørsel med motordrevne køre-
tøjer (frakendelse af førerret, se
4.3 og 5, kørsel uden kørekort,
se 4.4)
 - 31.2 Andre straffesager
 - 3.2 Andre offentlige forskrifter
- 4. Førerret til motordrevet kø-
retøj**

Hovedemne underemne	Side
4.1	Erhvervelse af førerret
4.2	Inddragelse af førerret
42.1	Betingelser for erhvervelse ikke længere opfyldt
42.2	Midlertidig inddragelse
42.3	Erstatning
4.3	Frakendelse af førerret
43.1	Spiritus- og promillekørsel, se 5
43.2	Andre sager
432.1	Indretning og udstyr
432.2	Vigepligt
432.3	Fodgængerfelt
432.4	Hastighed
432.5	Hensynsløs kørsel
432.6	Straffelovens § 241 og § 249
432.7	Sygdom, medicin, narkotika mv.
432.9	Øvrige tilfælde
43.3	Gentagelse, se også 5.4
43.4	Erstatning
4.4	Kørsel uden kørekort
44.1	Kørsel i frakendelsestiden
44.2	Anden kørsel uden kørekort
4.5	Generhvervelse af førerret
5.	Spiritus- og promillekørsel
5.1	Spirituskørsel
51.1	Færdselslovens § 53, stk. 1
511.1	Motorkøretøj
511.2	Andet motordrevet køretøj
51.2	Færdselslovens § 53, stk. 2
51.3	Straffelovens § 241 og § 249
5.2	Promillekørsel
5.3	Kørsel i udlandet
5.4	Gentagelse
6.	Erstatningsansvar
6.1	Motordrevet køretøj
61.1	Påkørsel og andet færdselsuheld
611.1	Skade på tredjemands person og/eller gods
611.2	Skade på egen passager

Hovedemne underemne	Side
611.3	Medvirken/egen skyld
611.4	Førerens ansvar
61.2	Anden skadeforvoldelse
6.2	Andet skadeserstatningsansvar
7.	Forsikring
7.1	Motordrevet køretøj
71.1	Lovpligtig ansvarsforsikring
71.2	Kaskoforsikring, se Forsikring 7.9
7.2	Anden forsikring, se Forsikring
8.	Konfiskation
8.1	Motorkøretøj
8.2	Knallert
9.	Andre spørgsmål
Færøerne og Grønland	
1.	Færøerne
2.	Grønland
Immaterielret	
1.	Ophavsret
1.1	Ophavsretslovens saglige afgrænsning
1.2	Enerettens indhold og de lovbestemte indskrænkninger
1.3	Rettens overførelse. Arbejdsta-gernes ophavsret. Forlagskon-trakter mv.
1.4	Retskrænkelser og sanktioner
1.5	Udøvende kunstnere og andre rettigheder i lovens kapitel V
1.6	Internationale forhold
2.	Fotografiret
3.	Mønsterret
4.	Patentret
4.1	Patenterbare opfindelser. Krænkelsspørgsmål
4.2	Licensaftaler mv.
4.9	Andre spørgsmål
5.	Varemærkeret
5.1	Retserhvervelsen ved registre-ring eller ibrugtagning. Sær-prægskrav mv.

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

5.2	Retten overførelse. Licenskontrakter mv.
5.3	Varemærkekrænkelser
53.1	Bedømmelse af varemærkers lighed
53.2	Varelighedskriteriet
53.3	Straf, erstatning mv.
5.4	Ophør, herunder degeneration
5.5	Internationale forhold
6.	Andre rettigheder
6.1	Plantenyheder
6.2	Halvlederrettigheder
6.3	Brugsmønstre
6.9	Andre rettigheder
9.	Andre spørgsmål

International ret

1.	EU-ret , se også de enkelte retsforhold	
1.1	Fællesskabsmyndighederne	
11.1	Rådet	
11.2	Kommissionen	
11.3	Parlamentet	
11.4	Domstolen, herunder præjudicielle spørgsmål	
1.2	EU-retsaktors inkorporering	
1.9	Andre spørgsmål	
2.	Folkeret. Internationale organisationer	425
3.	International privatret mv.	
4.	International offentlig ret , se også Retspleje 21.4	
5.	International strafferet	
6.	International skatteret	
9.	Andre spørgsmål	

Kaution og garanti

1.	Kaution
1.1	Stiftelse, gyldighed og fortolkning
1.2	Omfang og ydelsestid
1.3	Retsforholdet mellem hovedmand og kautionist

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

1.4	Kautionsforpligtelsens selvstændige ophør
1.5	Flere kautionister
1.6	Konkurs
16.1	Hovedmandens konkurs
16.2	Kautionistens konkurs
16.3	Både hovedmandens og kautionisten konkurs

2. Garanti

Konkurs- og anden insolvensret

1.	Betalingsstandsning
2.	Konkurs
2.1	Konkursbetingelser
2.2	Konkursvirkninger
2.3	Konkursboets aktiver
2.4	Konkursboets passiver
24.1	Konkursmassekrav
24.2	Privilegerede krav
24.3	Simple konkurskrav
24.4	Efterstillede krav
24.9	Andre spørgsmål
2.5	Modregning i konkurs
2.6	Konkursboets behandling
2.7	Omstødelse og lignende forhold
27.1	Forringende dispositioner
27.2	Kreditorbegunstigelser
3.	Tvangsakkord uden for konkurs
4.	Gældssanering
4.1	Betingelser for gældssanering
4.2	Gældssaneringens indhold
4.3	Gældssaneringsprocessen
4.4	Gældssaneringens virkninger
5.	Frivillige gældsordninger
9.	Andre spørgsmål

Køb

1.	Købsaftalens indgåelse og tolkning
-----------	---

Hovedemne	Side
-----------	------

- | | |
|-----------|---|
| 2. | Købesummen og dens betaling |
| 2.1 | Kreditkøb |
| 2.2 | Forsinket betaling. Morarenter |
| 3. | Leveringssted |
| 4. | Leveringstid |
| 5. | Kvalitet og mængde |
| 5.1 | Mangler. Købers undersøgelsespligt |
| 5.2 | Mangler ved fast ejendom |
| 52.1 | Afhjælpning |
| 52.2 | Ophævelse af købet |
| 52.3 | Erstatning |
| 523.1 | Erstatningsbetingelser |
| 523.2 | Erstatningsberegning |
| 52.4 | Forholdsmæssigt afslag |
| 5.3 | Mangler ved løsøre |
| 53.1 | Afhjælpning |
| 53.2 | Ophævelse af købet |
| 53.3 | Erstatning |
| 533.1 | Erstatningsbetingelser |
| 533.2 | Erstatningsberegning |
| 53.4 | Forholdsmæssigt afslag |
| 5.4 | Mangler ved køb af forretninger o.l. |
| 6. | Køb af fordringer |
| 7. | Vanhjemmel |
| 7.1 | Fast ejendom (adkomstmangel eller uoplyste behæftelser) |
| 7.2 | Løsøre |
| 8. | Fordringshavermora |
| 9. | Andre spørgsmål |

Landbrug mv.

Om skel, matrikulære forhold, inddæmning, kystforhold, diger og søer, se også Ejendomsret og Miljøret

- 1. Landbrugsejendomme. Jordfordeling. Huse på landet**
- 2. Offentlig støtte til landbrug**
- 3. Mark og vejfred**
- 4. Skove. Skovbrug**

Hovedemne	Side
-----------	------

- | | | |
|-----------|--|-----|
| 5. | Søer og vandløb , se også Veje og Vand 2 | |
| 6. | Planter, dyreværn, dyresygdomme og veterinærvæsen | |
| 7. | Jagt og fiskeri | |
| 8. | Landbrugsvarer | |
| 9. | Andre spørgsmål, herunder aftægt og forpagtning | 600 |

Leje af fast ejendom

- | | |
|-----------|--|
| 1. | Lejeaftalen |
| 1.1 | Lejeaftalens stiftelse |
| 1.2 | Lejeaftalens fortolkning |
| 1.3 | Depositum, forudbetaling og lejerindskud |
| 1.4 | Lejeaftalens ændring |
| 1.5 | Lejeaftalens opsigelse |
| 1.9 | Andre spørgsmål |
| 2. | Lejerettighedens overgang |
| 2.1 | Overgang på udlejer side |
| 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 lejer 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 |
| 3. | Varmeforsyning |
| 4. | Lejefastsættelse |
| 4.1 | Lejens beregning |
| 41.1 | I almindelighed |
| 41.2 | Særligt om skatte- og afgiftsforhold |

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

41.3 Særligt om forbedringsforhøjelser

41.4 Lejekonti

4.2 Varsling om lejeforhøjelse

5. Vedligeholdelse og misligholdelse

5.1 Udlejers misligholdelse

51.1 Mangler ved det lejede

51.2 Anden misligholdelse fra udlejer

5.2 Lejers misligholdelse

52.1 Lejebetaling

52.2 Anden misligholdelse fra lejer

5.3 Flytteopgør

6. Beboerrepræsentation

7. Boligsager

7.1 Boligretssager

7.2 Huslejenævnsager

7.3 Fogedsager, se Fogedret 6.2

9. Andre spørgsmål

Leje, brugsret og forvaring vedrørende løsøre

1. Leasing

2. Leje og lån i øvrigt

3. Forvaring

Markedsret

Se også Erhvervsret

1. Markedsføring

1.1 Vildledende reklame mv.

1.2 Efterligning

1.3 Forretningskendetegn

1.4 Tilgift

1.5 Lodtrækning, konkurrencer

1.6 Erhvervshemmeligheder

1.9 Andre spørgsmål, herunder "god markedsføringsskik". 309

2. Forbrugerbeskyttelse

3. Monopoler, andre konkurrencebegrænsninger samt prisregulering

9. Andre spørgsmål

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

Miljøret

Se også Landbrug, Veje og Vand

1. Miljøbeskyttelse

1.1 Planlovgivning

1.2 Fredning

12.1 Naturfredning

12.2 Bygningsfredning

12.9 Anden fredning

1.3 Forurening, se også Veje og vand 2.2 600

1.9 Andre spørgsmål

2. Byggeret

2.1 Byggebetingelser

21.1 Opførelse og indretning

21.2 Vedligeholdelse

21.9 Andre spørgsmål

2.2 Byfornyelse, sanering, se Boligret 5

2.9 Andre spørgsmål

3. Naboforhold

3.1 Hegn

3.2 Naboretlige grundsætninger

4. Servitutter

4.1 Private servitutter

4.2 Offentlige servitutter

9. Andre spørgsmål

Pant og tilbageholdsret

Se også Tinglysning, Pengevæsen, Fogedret 4

1. Almindelige spørgsmål

1.1 Panteret

1.2 Panterets stiftelse

1.3 Pantet

1.4 Pantekrav

1.5 Overdragelse

1.6 Ophør

2. Pant i fast ejendom

2.1 Forholdet mellem panthaver og pantsætter

21.1 Betalingspligten

21.2 Restance på prioriteter

Hovedemne underemne	Side
21.3	Foringelse af pantet
21.4	Ejerskifte
21.9	Andre spørgsmål
2.2	Pant i tilbehør og frugter
22.1	TL § 37
221.1	Indrettelse
221.2	Tilbehør
221.3	Udskillelse
221.9	Andre spørgsmål
22.2	TL § 38
222.1	Indrettelse
222.2	Ejers bekostning
222.3	Tilbehør
222.9	Andre spørgsmål
2.3	Forholdet mellem flere pant- havere
23.1	Ophør af forprioriteter
23.2	Andre ændringer af forpriorite- ter
23.3	Særligt om ejerpantebreve og skadesløsbreve
23.9	Andre spørgsmål
2.4	Panthaverens fyldestgørelse
3.	Håndpant i løsøre
3.1	Stiftelse
3.2	Panteforholdets forløb
3.3	Ophør
3.9	Andre spørgsmål
4.	Pant i fordringer
4.1	Stiftelse
4.2	Panteforholdets forløb
4.3	Ophør
4.4	Særligt om ejerpantebreve
4.9	Andre spørgsmål
5.	Underpant i løsøre
5.1	Stiftelse
5.2	Panteforholdets forløb
5.3	Ophør
5.9	Andre spørgsmål
6.	Pant i skibe og luftfartøjer

Hovedemne underemne	Side
7.	Pant i fondsaktiver
8.	Høstpantebreve
9.	Tilbageholdsret
Pengevæsen mv.	
1.	Børs og børsomsætning
2.	Banker og sparekasser
3.	Realkreditinstitutter
4.	Veksler, checks og gældsbre- ve
5.	Gæld
5.1	Stiftelse og indhold
5.2	Indfrielse og overtagelse, se også Pant 21.4
5.3	Betaling
5.4	Modregning, se også Konkurs mv. 2.5
5.5	Tilbagesøgning af ydet betaling
5.6	Krav om efterbetaling
5.7	Renter, se også Køb 2.2
5.8	Forældelse
58.1	1908-loven
58.2	Danske Lov
58.9	Andre regler
6.	Betalings- og kreditkort mv.
7.	Valutalovgivning
9.	Andre spørgsmål
Personspørgsmål	
1.	Registrering 309
2.	Navn
3.	Ligestilling
4.	Personlig retsbeskyttelse
9.	Andre spørgsmål
Presse og radio (se også Immaterialret 1: Ophavsret)	
1.	Pressen
2.	Radio og fjernsyn
Retspleje	
1.	Generelle emner
1.1	Domstolenes ordning

Hovedemne underemne	Side
11.1	Retsmøder
11.2	Retsbøger
11.3	Dommere, lægdommere
1.2	Advokater
12.1	Beskikkelse
12.2	Møderet
12.3	Erstatningsansvar
12.4	Salær, se også Retspleje 332.3
12.5	Disciplinærforfølgning og op- hør af retten til at udøve advok- katvirksomhed
12.9	Andre spørgsmål
1.3	Procesmåden
13.1	Retsledelse
13.2	Retsafgørelser
13.9	Andre spørgsmål
1.4	Bevis
14.1	Vidner
14.2	Syn og skøn
14.3	Sagkyndige erklæringer
14.4	Søforklaringer
14.5	Andre bevismidler
14.6	Bevisbyrde
14.7	Bevisvurderingen
14.8	Bevisførelse
148.1	Bevisumiddelbarhed
148.2	Isolerede bevisoptagelser
148.3	Politirapporter
148.9	Andre spørgsmål
1.5	Forkyndelse
2.	Retspleje i borgerlige sager
2.1	Retternes virkekræds
21.1	Saglig kompetence
21.2	Sø- og handelssager
21.3	Stedlig kompetence (værne- ting)
21.4	International kompetence
21.5	Sammenlægning og adskillelse af krav
2.2	Parterne
22.1	Habilitet

Hovedemne underemne	Side	
22.2	Søgsmålskompetence	
22.3	Retshjælp og retshjælps- forsikring	
22.4	Fri proces	215
22.5	Rettergangsfuldmagt	
22.6	Nødvendigt procesfællesskab	
22.7	Succession	
22.8	Sagsomkostninger	
22.9	Rettergangsbøder	
2.3	Proceskravet	
23.1	Fuldbyrdelsessøgsmål	
23.2	Anerkendelsessøgsmål	
2.4	Sagsbehandlingen	
24.1	Bevisførelse, se Retspleje 1.4	
24.2	Udsættelse	
24.3	Forlig	
2.5	Førsteinstanssager	
25.1	Sagens anlæg	
25.2	Procestilvarslng	
25.3	Nye påstande, anbringender og beviser	
25.4	Udeblivelse	
25.5	Sagsbehandling	
2.6	Retsmidler	
26.1	Anke	
261.1	Ankefristen	
261.2	Ankeafkald	
261.3	Nye påstande, anbringender og beviser	
261.4	Udeblivelse	
261.5	Sagsbehandling	
261.6	Særligt om Højesteret	
261.9	Andre spørgsmål	
26.2	Kære, se også Fogedret 7, Tinglysning 6	
26.3	Genoptagelse	
26.4	Oprejsningsbevilling	
26.5	Tredjeinstansbevilling	
26.6	Retskraft	
266.1	Positiv retskraft	
266.2	Negativ retskraft	

Hovedemne underemne	Side
266.3	Udenlandske afgørelser
2.7	Særlige retssager
27.1	Ægteskabs- og forældremyndighedsager
27.2	Faderskabssager
27.3	Sager om umyndiggørelse og lavværgemål
27.4	Prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse
27.5	Prøvelse af beslutning om adoption uden samtykke
27.6	Mortifikations- og ejendomsdom
2.8	Voldgift, se også Entrepriseret 25.2
3.	Strafferetspleje
3.1	Retternes virkekreds
31.1	Saglig kompetence
31.2	Stedlig kompetence (værneting)
31.3	International kompetence
31.4	Kumulation
3.2	Påtalen
32.1	Anklagemyndigheden
321.1	Statsadvokatsager
321.2	Politisager
321.3	Omgørelse
321.4	Betinget offentlig påtale
32.2	Påtaleundladelse
322.1	Påtaleopgivelse
322.2	Påtalefrafald
32.3	Forholdet mellem påtale og dom
32.4	Privat påtale
3.3	Sigtede og forsvaret
33.1	Sigtede
33.2	Forsvaret
332.1	Forsvarerbeskikkelse
332.2	Beføjelser
332.3	Salær
3.4	Adhæsiionsproces, forurettede
3.5	Efterforskning

Hovedemne underemne	Side
35.1	Afhøringer
35.2	Anholdelse
35.3	Varetægtsfængsling
35.4	Besigtigelse
35.5	Beslaglæggelse
35.6	Ransagning
35.7	Indgreb i meddelelseshemmeligheden
35.8	Personundersøgelse
35.9	Andre spørgsmål
3.6	Procesmåden
36.1	Sagsoplysning
36.2	Sagsomkostninger
36.3	Fuldbyrdelse
3.7	Sagsbehandling i første instans
37.1	Tiltalens iværksættelse, anklageskrift
37.2	Sagsforberedelse
37.3	Domsforhandling
37.4	Særligt om byretssager
374.1	Tilståelsessager
374.2	Bødevedtagelser og advarsler
37.5	Særligt om nævningesager
3.8	Retsmidler
38.1	Anke
381.1	Ankefristen
381.2	Ankeafkald
381.3	Sagsbehandling
381.4	Nye påstande, anbringender og beviser
381.5	Særligt om anke til Højesteret
38.2	Kære
382.1	Frist
382.2	Sagsbehandling
382.9	Andre spørgsmål
38.3	Genoptagelse
38.4	Retskraft
38.5	Tredjeinstansbevilling
38.6	Andre straffeprocessuelle bevillinger
38.9	Andre spørgsmål

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

- | | |
|-----|--|
| 3.9 | Erstatning i anledning af straf-feretlig forfølgning |
|-----|--|

Selskabsret

1. Aktieselskaber og anparts-selskaber

- | | |
|-----|--|
| 1.1 | Stiftelse |
| 1.2 | Kapital. Forholdet til tredje-mand |
| 1.3 | Ledelse. Direktørers og bestyrel-sers retsstilling |
| 1.4 | Aktionærers og anpartshaveres retsstilling |
| 1.5 | Opløsning og fusion |
| 1.9 | Andre spørgsmål |

2. Forsikringselskaber

3. Andelsforetagender, herun-der brugsforeninger mv.

- | | |
|------|--------------------------|
| 3.1 | Stiftelse og indhold |
| 3.2 | Medlemmers retsstilling |
| 32.1 | Ind- og udtræden |
| 32.9 | Andre spørgsmål |
| 3.3 | Forholdet til tredjemand |
| 3.9. | Andre spørgsmål |

4. Firma

5. Foreninger. Ejerlejlighedsfor-eninger, se Boligret 2.2; Andels-boligforeninger, se Boligret 3.2.

- | | |
|------|------------------------------|
| 5.1 | Stiftelse, funktion og ophør |
| 5.2 | Medlemmers retsstilling |
| 52.1 | Ind- og udtræden |
| 52.2 | Udelukkelse af medlemmer |
| 52.9 | Andre spørgsmål |
| 5.3 | Investeringsforeninger |
| 5.4 | Pensionskasser |

6. Kommanditselskaber

7. Interessentskaber og sam-eje. Om sameje i faste samlivs-forhold, se Familieret 2

8. Fonde

9. Legater. Stiftelser

Skatter

Se også afgifter

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

1. Beskatning af fysiske perso-ner

- | | |
|--------|---|
| 1.1 | Subjektiv skattepligt, se også In-ternational ret 6 |
| 1.2 | Beskatning af ægtefæller, sam-levende uden for ægteskab, børn |
| 1.3 | Almindelig og særlig indkomst |
| 13.1 | Bruttoindkomst |
| 131.1 | Personlig indkomst |
| 131.2 | Kapitalindkomst |
| 1312.1 | Fast ejendom |
| 1312.2 | Aktier |
| 1312.3 | Pantebreve og andre fordringer |
| 1312.9 | Andre formuegoder |
| 13.2 | Fradrag i bruttoindkomst |
| 132.1 | Driftsomkostninger og driftstab |
| 1321.1 | Erhvervsdrivende |
| 1321.2 | Andre |
| 132.9 | Andre fradrag |
| 1.4 | Pensionsbeskatning og realren-teafgift |
| 1.5 | Virksomhedsskat og virksom-hedsomdannelse |
| 1.6 | Renteafgift |
| 1.7 | Formueskat |
| 1.8 | Kommunal skat |
| 1.9 | Andre skatter |
| 2. | Dødsbøbeskatning |
| 3. | Beskatning af selskaber, for-eninger og fonde |
| 4. | Dobbeltbeskatning , se også International ret 6 |
| 5. | Skattekontrol og straffe-ansvar |
| 6. | Genoptagelse og andre for-valtnings spørgsmål |
| 7. | Domstolsprøvelse , se også Forvaltningsret 1.5 |
| 8. | Omgåelse og proforma |
| 9. | Skatteopkrævning |
| 9.1 | Kildeskat |

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

9.2 Inddrivelse

Skifteret

1. Offentligt skifte, derunder eksekutorskifte

2. Privat skifte

3. Uskiftet bo, se Arveret 3

4. Fællesboskifte,
se Familieret 1.4

**5. Skifte i medfør af skifte-
lovens § 82**

6. Prækusivt proklama

9. Andre spørgsmål

Statsforfatningsret

**1. Riget og de enkelte lands-
dele. Statsborgerret**, se også
Færøerne og Grønland

2. Statsorganerne

2.1 Folketinget

21.1 Valg, valgret og valgbarhed

21.2 Lovens forhold til grundloven

21.3 Lovens ikrafttræden mv.

2.2 Andre statsorganer

3. Frihedsrettighederne

3.1 Ejendomsrettens beskyttelse.
Ekspropriation

31.1 Ekspropriationsbegrebet

31.2 Ekspropriationens lovlighed

31.3 Erstatningskravet

3.2 De øvrige frihedsrettigheder, se
også Personspørgsmål 385
547

4. Bevillingsret, se også forvalt-
ningsret 3.4

9. Andre spørgsmål

Strafferet

**1. Almindelige straffetingel-
ser**

1.1 Forsæt 223

1.2 Uagtsomhed 223

1.3 Årsagssammenhæng og adæk-
vans 223

1.4 Forsøg

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

1.5 Medvirken

1.6 Nødværge og nødret

1.7 Tilregnelighed

17.1 Sindssygdom og sindssygelig-
nende 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 223

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

23.4 Rufferi mv.

2.4 Formueforbrydelser mv.

24.1 Tyveri

24.2 Brugstyveri og hærværkshand-
linger

24.3 Hittegods, ulovlig omgang med

24.4 Underslæb

24.5 Bedrageri – Mandatsvig

24.6 Skyldnersvig og andre konkurs-
forbrydelser

24.7 Hæleri

24.8 Røveri

Hovedemne underemne	Side
24.9	Selvtægt og anden strafbar for- muekrænkelse (straffelovens kap. 29)
2.5	Forbrydelser vedr. offentlige myndigheder mv.
25.1	Forbrydelser mod personer i of- fentlig tjeneste
25.2	Falsk forklaring for retten
25.3	Falsk anmeldelse o.l.
25.4	Bigami
25.5	Embedsforbrydelser
25.6	Statsforbrydelser
2.6	Narkotikaforbrydelser mv.
26.1	Loven om euforiserende stoffer
26.2	Narkotikaforbrydelser
26.3	Udlevering og udvisning, se også Forvaltningsret 296.2
2.7	Brandstiftelse mv.
2.8	Dokumentforbrydelser
28.1	Dokumentfalsk
28.2	Erklæringer
2.9	Strafbare overtrædelser af sær- lovgivningen
29.1	Svangerskabsafbrydelse
29.2	Dyreværn
29.3	Politivedtægtsovertrædelser
29.4	Våben
29.9	Andre overtrædelser, se også Ansættelses- og Arbejdsret, Er- hvervsret, Forvaltningsret 2, Færdselsret, Landbrug mv., Markedsret, Miljøret, Pengevæ- sen mv., Pensionsspørgsmål, Presse og radio, Selskabsret, Skatter 5, Søfart, Transport og kommunikation samt Veje og vand.
3.	Sanktioner
3.1	Strafudmåling
31.1	Strafnedsættelse
31.2	Strafbortfald
31.3	Gentagelsesvirkning, se også Færdselsret 43.5 og 5.4

Hovedemne underemne	Side	
31.4	Sammenstød af forbrydelser	
3.2	Betingede retsfølger	
32.1	Betinget dom	
32.2	Samfundstjeneste mv.	
3.3	Bøder	
3.4	Konfiskation	
3.5	Rettighedsfortabelse	
3.6	Tidsbestemte foranstaltninger mv.	
36.1	Forvaring	
36.2	Sikkerhedsforanstaltninger	
36.3	Mentalundersøgelse	
3.7	Straffuldbyrkelse	208
3.9	Andre spørgsmål	

Søfart

Se også Transport og kommunikation

1.	Personerne (herunder straf- feansvar), se også Ansættelses- og Arbejdsret
2.	Befragtning
2.1	Befragtning i almindelighed. Konnossement. Fragten og be- fragterens ansvar
2.2	Ladning, losning og stuvning. Lasteevne
2.3	Liggetid
2.4	Forsinkelser uden for ladning og losning. Ishindringer
2.5	Ansvar for gods
2.6	Ansvar for personer
2.7	Tidsbefragtning
2.8	Ophævelse af fragtaftale
2.9	Andre spørgsmål
3.	Groshaveri
4.	Påsejling o.l.
5.	Forlis, stranding og bjærg- ning. Bugsering
6.	Skibsregistrering og søpant
7.	Skibes sikkerhed mv.
8.	Farvands-, lods- og havne- væsen
8.1.	Farvandsvæsen

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

8.2. Lods væsen

8.3. Havnevæsen

9. Andre spørgsmål**Tinglysning****1. Fast ejendom**

1.1 Hvilke rettigheder skal eller kan tinglyses

11.1 Betingede rettigheder

11.2 Rådighedsindskrænkninger

11.3 Spørgsmål om hvorvidt retten hviler på den faste ejendom

11.4 Brugsrettigheder

11.5 Skatter og afgifter

11.6 Foreløbig lysning af påstået ret

1.2 Grundlag og fremgangsmåde

12.1 Bestemt fast ejendom

12.2 Indhold endelig fastsat

12.3 Habilitet

12.4 Legitimation og fuldmagt

12.5 Formkrav

12.6 Særligt om bygninger på fremmed grund

12.9 Andre spørgsmål

1.3 Prøvelse af lovlighed og gyldighed

13.1 Forhold til tinglyst rådighedsindskrænkning

13.2 Privatretlige regler

13.3 Offentligretlige regler

1.4 Retsvirkninger

1.5 Forholdet mellem flere rettigheder

15.1 Panterrettigheder indbyrdes, se Pant 2.3

15.2 Servitutter over for panterrettigheder

1.6 Udstykning og sammenlægning mv.

1.7 Rettelse og udslættelse

1.8 Ansvar for fejl

2. Underpant i løsøre

Hovedemne underemne	Side
------------------------	------

2.1 Lysningssted

2.2 Pantets genstand

2.3 Formkrav

2.4 Retsvirkninger

2.5 Særligt om pant i driftsinventar i erhvervsvirksomheder der drives fra lejet ejendom

2.6 Ansvar for fejl

3. Høstpant o.l.**4. Umyndiggørelse og lavværgemål****5. Ægtepagt****6. Kære****7. Afgift****9. Andre spørgsmål****Transport og kommunikation**

Se også Søfart

1. Jernbaner**2. Post, telegraf og telefon****3. Luftfart****4. Godstransport med motor-køretøjer**5. **Transportformidling**, herunder Speditører, Skibsmæglere, Stevedorer, Terminalvirksomheder**6. Kollektiv persontransport****9. Andre spørgsmål****Veje og vand****1. Veje**

1.1 Offentlige veje

1.2 Private veje

1.3 Stier

2. Vand

2.1 Naturlige vandløb og søer

2.2 Vandafledning, kloakker, dræning o.l., se også Miljøret 1.3

2.3 Grundvand

2.4 Vandværker og vandledninger

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
– tinglysningskendelser... 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>	Entreprisesret 2.3 Køb 2 Pengevæsen mv. 5.3	<i>Borgerlige krav i straffesager</i>	Retspleje 3.4
<i>Betalingskort</i>	Pengevæsen mv. 6	<i>Borteblevne</i>	Arveret 7
<i>Betalingsstandsning</i>	Konkurs- og anden insolvensret 1	<i>Bortvisning af funktionær</i>	Ansættelses- og arbejdsret 2.7
<i>Betingede retsfølger</i>	Strafferet 3.2	<i>Brevhemmelighed</i>	
<i>Betingede rettigheder</i>	Tinglysning 11.1	– <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>vejbros</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>Blufærdighedskrænkelser</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>	Entreprisesret 2.4	<i>Bygninger på fremmed grund</i>	Tinglysning 12.6
<i>Bogføring</i>	Erhvervsret 1.2	<i>Bygningsfredning</i>	Miljøret 12.2
<i>Boligfællesskaber</i>	Boligret 4	<i>Byplaner</i>	Miljøret 1.1
<i>Boligretter</i>	Leje af fast ejendom 7.1	<i>Bytte</i>	Køb 9
<i>Boligretssager</i>	Leje af fast ejendom 7.1	<i>Børnefamilieydelse</i>	Forvaltningsret 261.2
<i>Boligsager</i>	Leje af fast ejendom 7	<i>Børnetilskud</i>	Forvaltningsret 261.2
<i>Boligselskaber</i>		<i>Båndlæggelse</i>	Arveret 5
– <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

Dødsbøbeskatning Skatter 2

Dødsbøbeskatning Arveret 6

Dødsbøbeskatning Strafferet 211.2

E

Editionspligt Retspleje 14.5

EF-domstolen International ret 14.4

EF-kommissionen International ret 14.2

EF's ministerråd International ret 14.1

EF-ret International ret 1

EF-retsakters

inkorporering International ret 1.2

EFG-elever Ansættelses- og arbejdsret 4

Efterbetaling Pengevæsen mv. 5.6

Efterforskning Retspleje 3.5

Efterligning Markedsret 1.2

Efterstillede krav Konkurs- og anden insolvensret 24.4

- Egenaccess*
 – efter
 offentlighedsloven Forvaltningsret 1124.1
 – efter registerloven Personspørgsmål 1
- Egenskyld* Erstatning uden for kontraktforhold 7.5
- Ekspropriation* Statsforfatningsret 3.1
- Ejendomsdom* Retspleje 27.6
- Ejendomsægler* Aftaler 7.3
- Ejendomsret* Ejendomsret
- Ejendomsforbehold* Ejendomsret 2.2
 Køb 2.1
- Ejendomshandel*
 – aftaleindgåelse Se Aftaler
 – mæglere Aftaler 7.3
 – køberetlige spørgsmål .. Se Køb
- Ejendomsretsovergang* Ejendomsret 2.1
- Ejendomsskatter* Skatter 1.9
- Ejerforening* Boligret 2.2
- Ejerlejligheder* Boligret 2
- Ejerskifte* Pant og tilbageholdsret 21.4
- Eksekution*
 – genstand Fogedret 1.3 og 3.3
 – grundlag Fogedret 1.4 og 3.4
 – retsvirkning Fogedret 1.1
- Eksekutorskifte* Skifteret 1
- Eksporthandel* 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
 – løsørækøb 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

- 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
 - *arbejdsskedeforsikring* Forvaltningsret 261.1
 - *begravelsesforsikring* ... Forsikring 7.8
 - *brandforsikring* Forsikring 7.1
 - *garantiforsikring* Forsikring 7.6
 - *livsforsikring* Forsikring 7.7
 - *lovpligtig motor-køretøjsforsikring* Færdselsret 71.1
 - *retshjælpsforsikring* Retspleje 22.3
 - *sygeforsikring* Forsikring 7.8
 - *sø og transportforsikring* Forsikring 7.5
 - *tyveri- og røveri-forsikring* Forsikring 7.3
 - *ulykkesforsikring* Forsikring 7.8
 - *vand og tøbruds-skadeforsikring* Forsikring 7.2
- Forsikringstilsyn* Selskabsret 2
- Forsikring af tredjemands interesser* Forsikring 5
- Forsikrings betydning* Erstatning uden for kontraktforhold 7.6
- Forsikringsbegivenheden* Forsikring 1
- Forsinkelser uden for ladning og losning*
- Ishindringer* Søfart 2.4
- Forsinket betaling* Køb 2.2
- Forskning* Forvaltningsret 2.3
- Forsyningselskaber, offentlige* Forvaltningsret 2.1
- Forsvarerbeskikkelse* Retspleje 332.1
- Forsvar*
- *civilforsvar* Forvaltningsret 292.3
 - *militær* Forvaltningsret 292.2
 - *sigtedes* Retspleje 33.2
- Forsæt* Strafferet 1.1
- Forsøg* Strafferet 1.4
- Forsørgertab* Erstatning uden for kontraktforhold 3211.6
- Fortolkning*
- *hjemmelsgrundlag* Forvaltningsret 12.2
 - *love* Almindelige emner 1
 - *aftaler (generelt)* Aftaler 4
 - *kautionsilsagn* Kaution og garanti 1.1
 - *lejeaftaler* Leje af fast ejendom 1.2
- Fortrydelsesret* Aftaler 1.6
- Forudsætninger* Aftaler 22.9
- Forurening* Miljøret 1.3
- Forvaring (ting)* Leje, brugsret og forvaring vedrørende løsøre 3
- Forvaring (personer)* Strafferet 36.1
- Forældelse*
- *formueretlig* Pengevæsen mv. 5.8
 - *strafferetlig* Strafferet 1.8
- Forældremyndighed*
- *betingelser for* Familieret 33.1
 - *sager om* Retspleje 27.1
- Fotografier*
- *immaterielretlig retsbeskyttelse* Immaterialret 2
 - *personlig retsbeskyttelse* Personspørgsmål 4
- Fradrag*
- *datterselskabslempelse* Skatter 3
 - *driftsomkostninger* Skatter 132.1
 - *renter* Skatter 132.9
 - *særlige fradrag* Skatter 132.9
- Frakendelse af førerret* Færdselsret 4.3
- Fredning* Miljøret 1.2
- Fredskrænkelser* Strafferet 22.2
- Fremgangsmåde* Fogedret 1.2
- Fremgangsmåde* Fogedret 3.2
- Fremgangsmåde* Fogedret 5.2
- Fremkaldelse af forsikringsbegivenheden* Forsikring 3.2
- Fremleje* Leje af fast ejendom 22.4
- Fri proces* Retspleje 22.4
- Frihedskrænkelser* Strafferet 22.1
- Frihedsrettigheder* Statsforfatningsret 3
- Frist*
- *ankefrist* Retspleje 261.1 og 381.1
 - *for domstolsprøvelse* ... Forvaltningsret 1.5
 - *kærefrist* Retspleje, 26.2 og 382.1
- Frivillig akkord* Konkurs- og anden insolvensret 5
- Frivillige gældsordninger* ... Konkurs- og anden insolvensret 5

Stikordsregister

<i>Frynsegoder</i>	Skatter 1312.9
<i>Fuldbyrdelse</i>	Retspleje 36.3
<i>Fuldbyrdelsessøgsmål</i>	Retspleje 23.1
<i>Fuldmagt</i>	
– <i>aftaleretlig</i>	Aftaler 7.1
– <i>processuel</i>	Retspleje 22.5
– <i>skiftefuldmagt</i>	Skifteret 2
<i>Funktionærbegrebet</i>	Ansættelses- og arbejdsret 2.1
<i>Funktionærforhold</i>	Ansættelses- og arbejdsret 2
<i>Fusion</i>	Selskabsret 1.5
<i>Fællesboets aktiver og passiver</i>	Familieret 14.1
<i>Fællesboskifte</i>	Familieret 1.4
<i>Fængselsforhold</i>	Strafferet 3.7
<i>Fængsling</i>	Retspleje 35.3
<i>Færdselslovens område</i>	Færdselsret 1
<i>Færdselsuheld</i>	
– <i>erstatningsansvar</i>	Færdselsret 61.1
<i>Færger</i>	Se Søfart Transport og kommunikation 1, 5 og 6
<i>Færøerne</i>	Færøerne og Grønland 1
<i>Førerens ansvar</i>	Færdselsret 611.4
<i>Førerret</i>	Færdselsret 4
<i>Førstegangsafgift</i>	Boligret 2.4

G

<i>Garanti</i>	Kaution og garanti 2
<i>Garantiforsikring</i>	Forsikring 7.6
<i>Gaveafgift</i>	Afgifter 3
<i>Gaver</i>	Aftaler 1.7
<i>Generalklausul</i>	Aftaler 22.8
<i>Generel inhabilitet</i>	Forvaltningsret 112.2
<i>Generhvervelse af førerret</i>	Færdselsret 4.5
<i>Gennemførelse</i>	Fogedret 42.4
<i>Genoptagelse</i>	
– <i>civile retssager</i>	Retspleje 26.3
– <i>forvaltningsager</i>	Forvaltningsret 11.4
– <i>skattesager</i>	Skatter 6
– <i>straffesager</i>	Retspleje 38.3
<i>Gensidige forsikringselskaber</i>	Forsikring 8
<i>Gensidige testamenter</i>	Arveret 2.3

<i>Gentagelsesvirkning</i>	
– <i>færdselslovs-overtrædelser</i>	Færdselsret 43.3
– <i>generelt</i>	Strafferet 31.3
– <i>promillekørsel</i>	Færdselsret 5.4
– <i>spirituskørsel</i>	Færdselsret 5.4
<i>Godstransport</i>	Transport og kommunikation 4
" <i>God forvaltningssskik</i> ".....	Forvaltningsret 115.3
" <i>God markedsføringssskik</i> ".	Markedsret 1.9
<i>Godtgørelse</i>	
– <i>erstatningsansvar-loven</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 321.1
– <i>ophavsretsloven</i>	Immaterielret 1.4
<i>Groshaveri</i>	Søfart 3
<i>Grundvand</i>	Veje og vand 2.3
<i>Grønland</i>	Færøerne og Grønland 2
<i>Gyldighed</i>	Aftaler 2
<i>Gæld</i>	Pengevæsen mv. 5
<i>Gældsbreve</i>	Pengevæsen mv. 4
<i>Gældsordning, frivillig</i>	Konkurs- og anden insolvensret 5
<i>Gældssanering</i>	Konkurs- og anden insolvensret 4
<i>Gældssaneringens indhold</i>	Konkurs- og anden insolvensret 4.2
<i>Gældssaneringens virkninger</i>	Konkurs- og anden insolvensret 4.4
<i>Gældssaneringsprocessen</i> ...	Konkurs- og anden insolvensret 4.3

H

<i>Habilitet</i>	
– <i>aftaleretlig</i>	Aftaler 22.2
– <i>dommeres</i>	Retspleje 22.1
– <i>forvaltningspersoners generelle</i>	Forvaltningsret 1114.2
– <i>forvaltningspersoners specielle</i>	Forvaltningsret 1114.1
– <i>pantsætters</i>	Tinglysning 12.3
– <i>personretlig</i>	Aftaler 22.2
– <i>skadevolders</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 7.7
– <i>testators</i>	Arveret 2.1
<i>Hackning</i>	Strafferet 22.2
<i>Halvlederrettigheder</i>	Immaterielret 6.2
<i>Hastighed</i>	Færdselsret 432.4

<i>Havnevæsen</i>	Søfart 8.3	<i>Indgreb i meddelel-</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>Husodensbrud</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>Højesterets sager</i>	Retspleje 381.5	– <i>civile sager</i>	Retspleje 21.4
<i>Høring</i>		– <i>straffesager</i>	Retspleje 31.3
– <i>partshøring</i>	Forvaltningsret 113.3	<i>International ophavsret</i>	Immaterielret 1.6
– <i>sagsoplysning</i>	Forvaltningsret 1121.4	<i>International privatret</i>	International ret 3
<i>Høstpant</i>	Tinglysning 3	<i>International skatteret</i>	International ret 6
	Pant og tilbageholdsret 8	<i>International strafferet</i>	International ret 5
		<i>International</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* Årsagsammenhæng
- Kaution* Kaution og garanti 1
- Kautionsistens 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
- Liberales erhverv*..... Erhvervsret 2.2

Stikordsregister

- Licensaftaler*
– ophavsretlige Immaterialret 1.3
– patentretilige Immaterialret 4.2
– varemærkeretlige Immaterialret 5.2
- Licitation* Entrepriseret 1
- Ligestilling* Personspørgsmål 3
- Liggetid* Søfart 2.3
- Livsforsikring* Forsikring 7.7
- Lokalplan* Miljøret 1.1
- Losning* Søfart 2.2
- Lodsvæsen* Søfart 8
- Lodtrækning* Erhvervsret 2.4
Markedsret 1.5
- Lotteri* Erhvervsret 2.4
Markedsret 1.5
- "Lov og ærbarhed" Aftaler 22.7
- Love*
– forhold til grundloven Statsforfatningsret 21.2
– fortolkning Almindelige emner 1
– ikrafttræden Statsforfatningsret 21.3
– motiver Almindelige emner 1.2
– vedtagelse Statsforfatningsret 2.1
- Lovpligtig ansvarsforsikring*
– hunde Erstatning uden for kontraktforhold 141.2
– motorkøretøjer Færdselsret 71.1
- Luftfartsansvar* Erstatning uden for kontraktforhold 141.4
- Luftfart* Transport og kommunikation 3
- Lufttransport* Transport og kommunikation 3
- Lukketider* Erhvervsret 1.4
- Lysningssted* Tinglysning 2.1
- Lægdommere* Retspleje 11.3
- Læger* Forvaltningsret 2.4
- Lærlingeforhold* Ansættelses- og arbejdsret 4
- Lønmodtagernes Garantifond* Ansættelses- og arbejdsret 9
- Lønindeholdelse* Fogedret 2
- Lønsørgsmål* Ansættelses- og arbejdsret 2.5
- Løsøre*
– ejendomsret Ejendomsret 2
– køb Køb 7.2
– tvangsfuldbyrdelse Fogedret 4.1
– salg Køb 7.2
- Lån til brug* Leje, brugsret og forvaring vedrørende løsøre 2
- M**
- Mageskifte* Køb 9
- Magtfordrejning* Forvaltningsret 123.1 og 123.2
- Mandatsvig* Strafferet 24.5
- Manddrab* Strafferet 211.1
- Mangler*
– lejemål Leje af fast ejendom 51.1
– fast ejendom Køb 5.2
– forretninger o.l. Køb 5.4
– løsøre Køb 5.3
- Mark- og skelforhold* Miljøret 3.2
- Mark og vejfred* Landbrug mv. 3
- Markedsføring* Markedsret 1
- Matrikelspørgsmål* Ejendomsret 1.1
- Medhjælper* Ansættelses- og arbejdsret 3
- Medlemmers retsstilling* Selskabsret 3.2
- Medlemmers retsstilling* Selskabsret 5.2
- Medlidenhedsdrab* Strafferet 211.2
- Medvirken*
– erstatningsansvar Erstatning uden for kontraktforhold 5
– færdselsansvar Færdselsret 611.3
– strafansvar Strafferet 1.5
- 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

<i>Modregning</i>		<i>Negativ retskraft</i>	Retspleje 266.2
– generelt.....	Pengevæsen mv. 5.4	<i>Negotiorum gestio</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 7.3
– i konkurs.....	Konkurs- og anden insolvensret 2.5	<i>Notatpligt</i>	Forvaltningsret 1124.1
<i>Modsætnings slutning</i>	Almindelige emner 1.1	<i>Nye anbringender</i>	
<i>Moms</i>	Afgifter 5	– <i>førsteinstans civile sager</i>	Retspleje 25.3
<i>Monopolret</i>	Markedsret 3	– <i>civile ankesager</i>	Retspleje 261.3
<i>Morarenter</i>		– <i>straffesag under anke</i> .	Retspleje 381.4
– <i>af købesum</i>	Køb 2.2	<i>Nye beviser</i>	
– <i>generelt</i>	Pengevæsen mv. 5.7	– <i>førsteinstans civile sager</i>	Retspleje 25.3
<i>Mortifikation</i>	Retspleje 27.6	– <i>civile ankesager</i>	Retspleje 261.3
<i>Motiver</i>	Almindelige emner 1.2	– <i>straffesag under anke</i> .	Retspleje 381.4
<i>Motordrevet køretøj</i>	Færdselsret 6.1	<i>Nye påstande</i>	
<i>Motordrevet køretøj</i>	Færdselsret 7.1	– <i>førsteinstans civile sager</i>	Retspleje 25.3
<i>Motorkøretøj</i>	Færdselsret 511.1	– <i>civile ankesager</i>	Retspleje 261.3
<i>Motorkøretøj</i>	Færdselsret 8.1	– <i>straffesag under anke</i> .	Retspleje 381.4
<i>Museer</i>	Forvaltningsret 2.7	<i>Nævningesager</i>	Retspleje 37.5
<i>Musik</i>	Forvaltningsret 2.7	<i>Næringslov</i>	Erhvervsret 1.3
<i>Mægglere</i>	Aftaler 7.3	<i>Nødret</i>	
<i>Møderet</i>	Retspleje 12.2	– <i>erstatningsretlig</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 7.2
<i>Møbellån</i>	Ejendomsret 2.1	– <i>strafferetlig</i>	Strafferet 1.6
<i>Mødeoffentlighed</i>	Forvaltningsret 1124.3	<i>Nødvendigt procesfællesskab</i>	Retspleje 22.6
<i>Mønsteret</i>	Immaterialret 3	<i>Nødværge</i>	
		– <i>erstatningsretlig</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 7.2
		– <i>strafferetlig</i>	Strafferet 1.6
N		O	
<i>Naboforhold</i>	Miljøret 3	<i>Objektivt ansvar</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 1.4
<i>Naboretlige grundsætninger</i>	Miljøret 3.2	<i>Objektivt ansvar uden lovhjemmel</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 14.2
<i>Narkotika forbrydelser mv.</i>	Strafferet 2.6	<i>Offentlig erhvervsudøvelse</i>	Forvaltningsret 2.1
<i>Naturfredning</i>	Miljøret 12.1	<i>Offentlig forsorg</i>	Forvaltningsret 25.1
<i>Naturlige vandløb og søer</i> ..	Veje og vand 2.1	<i>Offentlig forsyningsvirksomhed</i>	Forvaltningsret 2.1
<i>Navne</i>		<i>Offentlig støtte til landbrug</i>	Landbrug mv. 2
– <i>firmanavne</i>	Selskabsret 4	<i>Offentlige budgetter</i>	
– <i>foreningsnavne</i>	Selskabsret 5.1	– <i>kommunale</i>	Forvaltningsret 3.4
– <i>personnavne</i>	Personspørgsmål 2	– <i>statslige</i>	Statsforfatningsret 4
– <i>selskabsnavne</i>	Selskabsret 1.9	<i>Offentlige servitutter</i>	Miljøret 4.2
<i>Navneforbud</i>		<i>Offentlige veje</i>	Veje og vand 1.1
– <i>betingselser for</i>	Retspleje 33.1		
– <i>overtrædelse af</i>	Strafferet 29.9		
<i>Nedskrivning</i>	Skatter 1321.1		
<i>Nedsættelse eller bortfald af forsikringsydelsen</i>	Forsikring 3		
<i>Negativ kontraktinteresse</i>			
– <i>generelt</i>	Pengevæsen mv. 9		
– <i>køb af fast ejendom</i>	Køb 523.2		
– <i>køb af løsøre</i>	Køb 533.2		

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**
– *personale-administration* Forvaltningsret 2.2
– *tjenestemænd* Ansættelses- og arbejdsret 1
- Offentligt skifte** Skifteret 1
- Officialprincip** Forvaltningsret 1121.1
- Ofre for forbrydelser** Erstatning uden for kontraktforhold 32.2
- Ombudsmandsprøvelse** Forvaltningsret 1.4
- Omfang og ydelsestid** Kaution og garanti 1.2
- Omgåelse**
– *generelt* Aftaler 3.2
– *skatteretlig* Skatter 8
- Omgørelse** Retspleje 321.3
- Omstødelse o.l. forhold**
– *inden for konkurs* Konkurs- og anden insolvensret 2.7
– *ægtefællegaver* Familieret 1.2
- Opdeling** Boligret 2.1
- Opfindelser** Immaterialret 4.1
- Opførelse og indretning** Miljøret 21.1
- Opgørelse af skaden** Forsikring 2
- Ophavsret** Immaterialret 1
- Ophavsretslovens saglige afgrænsning** Immaterialret 1.1
- Opholdstilladelse** Forvaltningsret 27.1
- Ophævelse**
– *dom i civil sag* Retspleje 261.9
– *dom i straffesag* Retspleje 38.9
– *fragtaftale* Søfart 2.8
– *køb af fast ejendom* Køb 52.2
– *køb af løsøre* Køb 53.2
- Ophør af forprioriteter** Pant og tilbageholdsret 23.1
- Oplysning** Se Sagsoplysning
- Oplysningspligt**
– *myndigheders* Forvaltningsret 1121.3
– *privates* Forvaltningsret 1121.2
– *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>	Immaterielret 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>	Immaterielret 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>Politedtægts-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 straffeprocessuellebevillinger	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
 - administrativ bestemt frihedsberøvelse Retspleje 27.4
 - domstolsprøvelse af forvaltningsafgørelser Forvaltningsret 1.5
 - domstolsprøvelse af beslutning om adoption uden samtykke Retspleje 27.5
 - tinglysningssprøvelse 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
 - forsikringselskabet 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

Retskrænkelser og sanktioner Immaterialret 1.4
Retsledelse Retspleje 13.1
Retsmidler Retspleje 2.6
Retsmidler Retspleje 3.8
Retsmøder Retspleje 11.1
Retspleje i borgerlige sager Retspleje 2
Retsstilling ved virksomhedsoverdragelse Ansættelses- og arbejdsret 9.2
Retssædvane Almindelige emner 1.3
Rettelse og udslettelse Tinglysning 1.7
Retten til lejligheden Familieret 132.3
Retstens overførelse. Arbejdstagernes ophavsret. Forlagskontrakter mv. Immaterialret 1.3
Retstens overførelse. Licenskontrakter mv. Immaterialret 5.2
Rettergangs bøder Retspleje 22.9
Rettergangs fejl Retspleje 13.9
Rettergangsfuldmagt Retspleje 22.5
Retternes virkekreds Retspleje 2.1
Retternes virkekreds Retspleje 3.1
Rettighedsfortabelse Strafferet 3.5
Revisorer Erhvervsret 2.2
Ringeagtsytring Strafferet 2.2
Riget og de enkelte landsdele. Statsborgerret Statsforfatningsret 1
Rufferi mv. Strafferet 23.4
Rustilstande Strafferet 17.3
Råden over andelslejligheden Boligret 3.3
Råden over ejerlejligheden Boligret 2.3
Rådighedsindskrænkninger Tinglysning 11.2
Råstoffer Miljøret 1.9
Røveri Strafferet 24.8

S

Sagens anlæg Retspleje 25.1
Sagkyndige erklæringer Retspleje 14.3
Saglig kompetence Retspleje 21.1
Saglig kompetence Retspleje 31.1

Sagsafgørelse
 – *forvaltningssager* Forvaltningsret 11.4
 – *retsager* Retspleje 13.2
Sagsbegrebet Forvaltningsret 111.1
Sagsbehandling
 – *civile retssager* Retspleje 2.4, 25.5 og 261.5
 – *forvaltningssager* Forvaltningsret 1.1
 – *straffesager* Retspleje 3.7, 381.3 og 382.2
Sagsbehandlingstid Forvaltningsret 115.2
Sagsforberedelse Retspleje 37.2
Sagsomkostninger
 – *civile sager* Retspleje 22.8
 – *straffesager* Retspleje 36.2
Sagsoplysning
 – *civile sager* Forvaltningsret 112.1
 – *forvaltningssager* Retspleje 25.5
 – *straffesager* Retspleje 36.1
Sagsrejsning Forvaltningsret 11.1
Sale and lease back Ejendomsret 2.1
Sameje Selskabsret 7
 Familieret 2
Samfundstjeneste mv. Strafferet 32.2
Samlivsforhold uden ægteskab Familieret 2
Sammenlægning og adskillelse af krav Retspleje 21.5
Sammenstød af forbrydelser Strafferet 31.4
Samtykke Erstatning uden for kontraktforhold 7.4
Samværsret Familieret 33.1
Sanering Boligret 5
Sanktioner Strafferet 3
Seksuualforbrydelser Strafferet 2.3
Selskabsskat Skatter 3
Selvtægt Strafferet 24.9
Separation Familieret 1.3
Separationsgrunde Familieret 13.1
Separationssager Retspleje 27.1
Separationsvilkår Familieret 13.2
Servitutter
 – *retlig regulering* Miljøret 4
 – *ejendomsdom* Retspleje 27.6
 – *rettighedskollision* Tinglysning 15.2
Sigtede og forsvarer Retspleje 3.3
Sigtelse Strafferet 2.2

Stikordsregister

- Sikkerhedsforanstaltninger*..... Strafferet 36.2
- Sikkerhedsforskrifter* Forsikring 3.4
- Simple konkurskrav* Konkurs- og anden insolvensret 24.3
- Sindssygd og sindssygeliggende tilstande* Strafferet 17.1
- Skade på egen passager*..... Færdselsret 611.2
- Skade på tredjemands person og/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
– *pengeydelser*..... Forvaltningsret 2511.1
– *personskade*..... Erstatning uden for kontraktforhold 3212.3
– *tjenesteydelser*..... Forvaltningsret 2511.3
- Socialvæsen* Forvaltningsret 2.5
- Solidarisk ansvar* Erstatning uden for kontraktforhold 61.1
- Sparekasser*..... Pengevæsen mv. 2
- Speciel inhabilitet* Forvaltningsret 112.1
- Specielt tilsyn* Forvaltningsret 13.2
- Spedition* Transport og kommunikation 5
- Spil* Erhvervsret 2.4
Markedsret 1.5
- Spildevandsplan* Veje og vand 2.2
- Spiritusbevilling*..... Erhvervsret 2.6
- Spirituskørsel*..... Færdselsret 5.1
- Spiritusnydelse* Ansættelses- og arbejdsret 24.3
- Sprængning*..... Strafferet 2.7
- Spørgsmål om hvorvidt retten hviler på den faste ejendom* Tinglysning 11.3
- Standardisering*..... Erhvervsret 1.5
- Standardvilkår*..... Aftaler 1.4
- Statens Uddannelsesstøtte*. Forvaltningsret 261.3
- Statsadvokatsager*..... Retspleje 321.1
- Statsborgerret*..... Statsforfatningsret 1
- Statsforbrydelser*..... Strafferet 25.6
- Statsorganerne*..... Statsforfatningsret 2
- Stedlig kompetence (værneting)*..... Retspleje 21.3
- Stedlig kompetence (værneting)*..... Retspleje 31.2
- Stempelafgifter*..... Afgifter 2
- Stier*..... Veje og vand 1.3
- Stiftelser* Selskabsret 9
- Stiftelsesoverenskomst* Selskabsret 1.1
- Stiltiende løfte* Aftaler 1.3
- Straf afkortning* Strafferet 31.1

<i>Strafbetingelser</i>	Strafferet 1	<i>Særligt om pant i drifts-</i> <i>inventar i erhvervsvirk-</i> <i>somheder der drives fra</i> <i>lejet ejendom</i>	Tinglysning 2.5
<i>Strafbortfald</i>	Strafferet 31.2	<i>Særlige aftaleforhold</i>	Aftaler 3
<i>Straffeprocessuelle</i> <i>bevillinger</i>		<i>Særlige emner</i>	Erhvervsret 2
– <i>tredjeinstans bevilling</i> ..	Retspleje 38.5	<i>Særlige fradrag</i>	Skatter 132.9
– <i>andre straffeproc-</i> <i>suelle bevillinger</i>	Retspleje 38.6	<i>Særlige retssager</i>	Retspleje 2.7
<i>Strafferetspleje</i>	Retspleje 3	<i>Særligt om byretssager</i>	Retspleje 37.4
<i>Straffesanktioner</i>	Strafferet 3	<i>Særligt om</i> <i>ejerpantebreve</i>	Pant og tilbageholdsret 4.4
<i>Straffuldbyrdelse</i>	Strafferet 3.7	<i>Særligt om</i> <i>forbedringsforhøjelser</i>	Leje af fast ejendom 41.3
<i>Strafnedsættelse</i>	Strafferet 31.1	<i>Særligt om</i> <i>nævningsager</i>	Retspleje 37.5
<i>Strafdmåling</i>	Strafferet 3.1	<i>Særligt om skatte-</i> <i>og 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>Sygdом</i>	Ansættelses- og arbejdsret 2.3	<i>Søtransport</i>	Søfart 2 Transport og kommunikation 5
<i>Sygdом, medicin,</i> <i>narkotika mv.</i>	Færdselsret 432.7		
<i>Sygedagpenge</i>	Forvaltningsret 25.3		
<i>Sygehuse</i>	Forvaltningsret 2.4		
<i>Sygehusjournaler</i>			
– <i>aktindsigt i</i>	Forvaltningsret 1124.1		
– <i>fremlægelse af</i>	Retspleje 14.5		
<i>Sygeplejersker</i>	Forvaltningsret 2.4		
<i>Syn og skøn</i>			
– <i>entreprisesager</i>	Entrepriseret 25.1		
– <i>generelt</i>	Retspleje 14.2		
<i>Særeje</i>	Familieret 1.2		
<i>Særlig indkomstskat</i>	Skatter 1.3		
<i>Særligt om ejerpante-</i> <i>breve og skadesløsbreve</i>	Pant og tilbageholdsret 23.3		
		T	
		<i>TL § 37</i>	Pant og tilbageholdsret 22.1
		<i>TL § 38</i>	Pant og tilbageholdsret 22.2
		<i>Tabsbegrænsning</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 31.4
		<i>Tabsopgørelse</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 4
		<i>Tabt arbejdsfortjeneste</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 3211.2
		<i>Tandlæger</i>	Forvaltningsret 2.4
		<i>Tavshedspligt</i>	Forvaltningsret 112.2

Stikordsregister

<i>Taxakørsel</i>	Transport og kommunikation 6	<i>Tingsskade</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 22.1
<i>Teatre</i>		<i>Tingsskade</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 3.1
– støtte til.....	Forvaltningsret 2.7	<i>Tingsskade</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 41.1
– regulering af.....	Erhvervsret 2.1	<i>Tingsskade</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 43.1
<i>Telefon</i>	Forvaltningsret 2.2	<i>Tipning</i>	Erhvervsret 2.4
<i>Telegraf</i>	Forvaltningsret 2.2	<i>Tjenestemandspension</i>	Ansættelses- og arbejdsret 1.3
<i>Testamentsarv</i>	Arveret 2	<i>Tjenestemænd</i>	Ansættelses- og arbejdsret 1
<i>Tidsbefragtning</i>	Søfart 2.7	<i>Tjenesteydelser</i>	
<i>Tidsbestemte foranstaltninger mv.</i>	Strafferet 3.6	– generelt.....	Aftaler 8
<i>Tilbageholdsret</i>	Pant og tilbageholdsret 9	– liberale erhverv.....	Erhvervsret 2.2
<i>Tilbagekaldelse</i>		– sociale.....	Forvaltningsret 2511.3
– forvaltningsafgørelser..	Forvaltningsret 13.3	<i>Told</i>	Afgifter 4
– gensidige testamenter.	Arveret 2.3	<i>Topografi</i>	
<i>Tilbagebetaling af sociale ydelser</i>	Forvaltningsret 251.4 Pengevæsen mv. 5.5	– halvleder-	Immaterielret 6
<i>Tilbagesøgning af ydet betaling</i>	Pengevæsen mv. 5.5	– kort.....	Ejendomsret 1.1
<i>Tilbagetrædelseserklæring</i> .	Konkurs- og anden insolvensret 24.9	<i>Tort (EAL § 26)</i>	Erstatning uden for kontraktforhold 3211.7
<i>Tilbagetrædelsesret (Fortrydelsesret)</i>	Aftaler 1.6	<i>Totalforsvaret</i>	Forvaltningsret 29.2
<i>Tilbehørspant</i>	Pant og tilbageholdsret 2.2	<i>Transport af fordringer</i>	Køb 6
<i>Tilbud</i>	Aftaler 1.1	<i>Transportformidling, herunder Speditører, Skibsmæglere, Stevedorer, Terminalvirksomheder</i>	Transport og kommunikation 5
<i>Tilbud og accept</i>	Entrepriseret 1.1	<i>Tredjeinstansbevilling</i>	
<i>Tilbudspligt</i>	Leje af fast ejendom 21.5	– borgerlige sager	Retspleje 26.5
<i>Tilgift</i>	Markedsret 1.4	– straffesager	Retspleje 38.5
<i>Tilregnelighed</i>		<i>Tredjemandsaftaler</i>	Aftaler 6
– erstatningsansvar	Erstatning uden for kontraktforhold 7.7	<i>Trusler</i>	Strafferet 22.2
– straffeansvar	Strafferet 1.7	<i>Tunneller</i>	
<i>Tilsidesættelse af arbejdsinstrukser</i>	Ansættelses- og arbejdsret 24.1	– jernbanetunneller.....	Transport og kommunikation 1
<i>Tilståelsessager</i>	Retspleje 374.1	– vej-tunneller.....	Veje og vand 1
<i>Tilsyn</i>		<i>TV</i>	Presse og radio 2
– administrativt	Forvaltningsret 13.2	<i>Tvang</i>	
– kommunalt	Forvaltningsret 3.5	– straffeansvar	Strafferet 22.1
<i>Tiltalens iværksættelse, anklageskrift</i>	Retspleje 37.1	– aftalevirkninger	Aftaler 22.3
<i>Tilvækst</i>		<i>Tvangsakkord</i>	Konkurs- og anden insolvensret 3
– fast ejendom.....	Ejendomsret 1.9	<i>Tvangsauktion</i>	Fogedret 4
– løsøre.....	Ejendomsret 2.9	<i>Tvangsfjernelse</i>	Forvaltningsret 2513.3
<i>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 røveriforsikring .. Forsikring 7.3

U

Uagtsomhed..... Strafferet 1.2

Uagtsomt manddrab Strafferet 211.3

Uddannelse

- arbejdsmarkedsuddannelser Forvaltningsret 29.1
- erhvervsuddannelser Ansættelses- og arbejdsret 4
- undervisning og forskning Forvaltningsret 2.3

Uddannelsesstøtte Forvaltningsret 261.3

Udeblivelse

- funktionærens Ansættelses- og arbejdsret 24.2
- under anke af straffesag Retspleje 381.3
- under civil førsteinstanssag Retspleje 25.4
- under civil ankesag Retspleje 261.4
- under straffesag i første instans Retspleje 37.2

Udelukkelse af medlemmer Selskabsret 52.2

Udenlandske afgørelser Retspleje 266.3

Udenrigsforhold

- EU-retlige spørgsmål International ret 1
- folkeretlige spørgsmål. International ret 2
- forvaltningsretlige spørgsmål Forvaltningsret 29.4
- udviklingsbistand Forvaltningsret 29.4

Udfyldning

- aftaler Aftaler 4
- hjemmelsgrundlag Forvaltningsret 12.3

Udlejers misligholdelse Leje af fast ejendom 5.1

Udlevering og udvisning Forvaltningsret 27.2

Udlæg Fogedret 1

Udlændinge Forvaltningsret 29.6

Udnyttelse Aftaler 22.5

Udskillelse Pant og tilbageholdsret 221.3

Udskrifter Retspleje 11.2

Udstykning og sammenlægning mv. Tinglysning 1.6

Udsættelse Retspleje 24.2

Udviklingsbistand Forvaltningsret 29.4

Udviklingskader Erstatning uden for kontraktforhold 1.5

Udøvende kunstnere og andre rettigheder i lovens kapitel V Immaterialret 1.5

Ugyldighedsgrunde Aftaler 2.2

Ulovlig tvang

- straffeansvar Strafferet 22.1
- aftalevirkninger Aftaler 22.3

Ulykkesforsikring Forsikring 7.8

Umiddelbare fagedforretninger Fogedret 6.2

Umyndiggørelse og lavværgemål

- betingelser for Familieret 3.5
- tinglysning Tinglysning 4
- prøvelse af Retspleje 27.3
- retsvirkning Aftaler 222.1

Underforsikring Forsikring 3.5

Underholdsbidrag Familieret 132.1

Underpant i løsøre Pant og tilbageholdsret 5

Underpant i løsøre Tinglysning 2

Underretning Forvaltningsret 114.5

Underslæb Strafferet 24.4

Undersøgelsespligt Køb 5.1

Undervisning Forvaltningsret 2.3

Undladelsesansvar Erstatning uden for kontraktforhold 111.3

Ungdomsboliger Boligret 1.3

Urigtige risikooplysninger Forsikring 3.1

Uskiftet bo Arveret 3

V

Valg, og valgbarhed

- til Europaparlamentet. International ret 14.4
- til Folketing Statsforfatningsret 21.1
- til kommunale organer Forvaltningsret 3.1

Valgbarhed Se Valg

Valgret Se Valg

Valutalovgivning Pengevæsen mv. 7

Vand Veje og vand 2

Vand- og tøbudskskadeforsikring 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
- Varelagernedskrivning* 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